

نحو إقرار دستوري للحق في المعارضة البرلمانية

ا.م.د. وائل منذر البياتي

كلية التربية الاساسية/ الجامعة المستنصرية

<https://doi.org/10.61353/ma.0090105>

المقدمة

ارتكز دستور عام ٢٠٠٥ على فكرة الديمقراطية عند التعريف بجمهورية العراق في المادة (١) منه، ويعمد الاقرار الى أن ممارسة السلطة لا تتم إلا من خلال المؤسسات الدستورية المنبثقة عن بنوده، وإن تداولها مرتبط بالوسائل الديمقراطية المكرسة فيه، كردة فعل لويلات الدكتاتورية والاستبداد، من هنا كان لزاماً لاستكمال هذا الشكل أن يكون هناك تنظيم واضح للحق في وجود معارضة سياسية برلمانية، فإذا كان الحق في حرية التعبير والاعتراف بالاختلاف مصدرراً لا يمكن التشكيك في إمكانية الاستناد اليه في اقرار وجود دستوري لفكرة المعارضة، أضحى الاعتراف الدستوري ضرورة للخروج من فكرة وجود كل القوى السياسية في السلطة، ذلك لما توفره وجود معارضة قانونية من قوة في أداء الحكومات، وتفعيل لعمل السلطة التشريعية، وعدم الذهاب بما مذاهب عبثية، فالاعتراف الدستوري بالاختلاف والتنافس من خلال بنود قانونية واضحة المعالم تُعطي للمعارضة داخل البرلمان، حقوقاً لا يمكن الانتقاص منها وواجبات يمكن التعويل عليها في تنشيط العمل التشريعي والرقابي لأعضائه بما ينعكس إيجابياً على أداء السلطة التنفيذية وصولاً الى تحقيق ديناميكية للعمل داخل المؤسسات الدستورية، من هنا كان لزاماً القول، وجوب التفكير بإيراد نصوص واضحة تعترف بالحق في المعارضة البرلمانية وفقاً لأطر قانونية واضحة.

ولبحث هذا الموضوع سنطرح السؤال البحثي الآتي :- " ما مدى امكانية ايراد حقوق قانونية للمعارضة البرلمانية في ثنايا الدستور " .

ونشتق من هذا السؤال الأسئلة الآتية :-

١. هل يكفي الاعتراف بحرية التعبير كأساس للحق في المعارضة البرلمانية؟.
٢. ما مظاهر عدم الاعتراف الصريح بالحق في المعارضة على بنية النظام السياسي؟.
٣. هل هناك حد أعلى أو أدنى لحقوق المعارضة البرلمانية؟.



وفي ضوء ما سبق سوف يتم تناول الموضوع في مبحثين الأول الاعتراف الدستوري بالحق في المعارضة ضرورة أم ترف، أما المبحث الثاني فيخصص للحقوق القانونية للمعارضة البرلمانية، ثم نختم البحث بخاتمة تتضمن مجمل الاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الأول

الاعتراف الدستور بالحق في المعارضة ضرورة أم ترف

ترجع نشأة فكرة المعارضة بشكل عام الى الفترة التي ظهرت فيها السلطة في المجتمعات القديمة، إذ يوجد لكل نظام - مهما كان متوافقاً مع تطلعات ورغبات المجتمع - مخالفين له في الطريقة أو الغايات التي يسعى فيها لإدارة المجتمع، ويشكل الاعتراف بوجود هذا الانقسام والتعدد في الآراء حالة صحية في مواجهة نقيضها من الفوضى والنزاع في حال إنكارها، ولعبت المعارضة السياسية دوراً كبيراً في ترصين وتطوير طبيعة الحكم في الانظمة الليبرالية، كون وجودها وبطريقة معترف بها ساهم في إدارة عملية الحكم بعيداً عن العنف، وان كان الاعتراف الدستوري بها لم يحصل غالباً إلا بعد ثورات شعبية أو كفاح سياسي طويل، ولكن يبقى الاعتراف بحقها في الوجود ككيان أساسي في الحياة السياسية جزءاً مهماً من فهم الديمقراطية .

المطلب الأول

الباعث وراء الاعتراف بالمعارضة البرلمانية

أقر دستور العراق الاخذ بالنظام البرلماني كأصل عام , عندما حدد في المادة الاولى تعريفاً للدولة العراقية بوصف نظام الحكم فيها بانه " نيابي (برلماني) ديمقراطي ... " الا انه عمد الى تغييرات في نطاق تنظيم العلاقة بين مكونات السلطات الثلاثة فيه جعلته يتعد عن مدلول النظام البرلماني بمعناه التقليدي الذي تُذكر أسسه في المؤلفات القانونية¹ .

إذ أخذ المشرع الدستوري بالأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني بمقتضى تبنيه الركن الأول للنظم البرلمانية والمتمثل بثنائية السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)²، إلا أن المشرع عاد وخرج عن القواعد العامة التي تنظم العلاقة بينهما، من خلال تدعيم مركز رئيس الجمهورية وتوسعة صلاحياته على حساب مجلس الوزراء الذي يفترض أن يكون محور النظام البرلماني، في المقابل أفقد السلطة التنفيذية مقدرتها على حل مجلس

النواب مباشرة إذ قصر اختصاصها على المبادرة في اقتراح الموضوع وجعل لمجلس النواب الكلمة الفصل في الحل باقتراح ذلك بموافقته بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه³.

يشكل الاعتراف الصريح بالحق في المعارضة ضماناً أساسية واطاراً قانونياً لوجودها الشرعي، بما ينعكس إيجابياً على حرية النظام السياسي إذ لا حرية سياسية بدونها⁴، و إن الفهم الجيد للديمقراطية لا يقصرها على حكم الاغلبية وانما ينبغي العمل على توفير ضمانات أساسية للأقلية، من خلال إيجاد نوع من التوازن داخل المجلس النيابي، من خلال الاعتراف بالحق في المعارضة البرلمانية لما تمتاز به من مميزات تجعلها ضرورة داخل المجتمعات ولاسيما المنقسمة منها وذلك لأهميتها من عدة جوانب وهي :-

١. ضمان سلمية العمل السياسي . إذ تمتاز المعارضة البرلمانية بكونها فعلاً سياسياً ذا طابع سلمي، فعملها داخل المؤسسة التشريعية يجعلها بعيدة كل البعد عن العنف كوسيلة للوصول الى السلطة، وانما يقوم عملها على اقتناص الأخطاء والثغرات في عمل حكومة الأغلبية بما يعزز موقعها في التنافس للوصول الى السلطة⁵، فوجودها في اطار قانوني يحول دون تحول أي حركة احتجاجية أو اعتراض مهما كان حجمه أو مطالبه الى ما يشبه التمرد أو الانتفاضة ضد الوضع القائم، فالمعارضة بعملها هذا تكاد أن تكون وسيطاً من خلال ما تملك من أدوات تمكّنها من تمثيل المصالح المتقاطعة مع الأغلبية.

٢. العلنية في مخالفة الأغلبية . تمارس الاحزاب التي لم تحصل على الاغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة داخل المجالس النيابية ولم تدخل في تحالف لتشكيلها، دورها في المنتظم السياسي بصورة علنية من حيث شخوصها، وآليات عملها، وتكوينها⁶، بما يساهم في التخلص من مضار العمل السياسي السري، الذي دائماً ما يظهر في الانظمة غير الديمقراطية، وبالتالي تساهم في الحفاظ على وسيلة التغيير السلمية .

٣. ضمان لممارسة الحقوق والحريات العامة . إذ يشكل وجود احزاب سياسية معارضة تراقب عمل الحكومة يمكن من خلالها الدفاع عن حقوق الانسان وحرياته، والحيلولة دون استبداد الحكومة في التشريع بما ينتقص من حقوق الأفراد.



٤ . ضمان فكرة التعددية من خلال طرح امكانية التناوب، فعمل المعارضة لا يقتصر على الانتقاد وعدم الرضا عن التصرفات الحكومية ، لزيادة قوتها في الانتخابات، وإنما عليها أن تفكر بسياستها وطرح البديل كونها مطالبة بتنفيذ وعودها عند دعوتها لتشكيل الحكومة⁷ .

المطلب الثاني

وظائف المعارضة البرلمانية

وجود المعارضة في الحياة السياسية يشكل مكوناً أساسياً لا يمكن المضي بنظام ديمقراطي دون وجودها، فبالإضافة الى المشاركة في وظيفة التشريع والرقابة حيث يظهر الدور الابرز للأحزاب التي لا تشارك في الحكومة، فإن هناك وظائف تمارسها المعارضة البرلمانية تظهر من خلال ما يأتي :-

١ . الاستقرار السياسي .

يعمل وجود المعارضة البرلمانية على جعل التنافس والصراع السياسي داخل المؤسسة التشريعية، بما يحول دون نقله الى المجتمع ومن ثم نشؤ نزاع مجتمعي او قد تستغله اتجاهات او آراء لا تؤمن بالتداول وفقاً للأطر الديمقراطية، بما يهدد التداول السلمي واستقرار البلد .

٢ . تقديم البديل .

تعمل المعارضة البرلمانية على طرح نفسها وبرامجها كبديل للحكومة القائمة ، من خلال تقديمها بدائل واقتراحات وسياسات تسعى من خلالها الى الحصول على دعم وتصويت الناخبين بما تقدمه من وجهات نظر بديلة عما تفشل الحكومات في تقديمه، حيث تعمل على الحد ومراقبة السلطة وتشكيل سلطة مضادة بما يمكنها من تحقيق التناوب سياسياً .

٣ . ضمانة سياسية للحريات العامة . إذ أن الدور الذي تلعبه الاحزاب في رفع الوعي السياسي لدى الافراد من خلال ما تمارسه من رقابة وتعبير عن الرأي المخالف للاغلبية الحاكمة، يؤدي الى تكوين رأي عام يمثل رغبات الافراد وما يدور في أذهانهم من خلال ما تتبناه هذه الاحزاب وتطرحه باستخدام وسائل الاعلام المختلفة⁸ .

٤. تقويم عمل الحكومة . فوجودها يعمل على مواجهة الاخفاقات الحكومية وتقومها ، من خلال الوسائل الرقابية التي يمارسها أعضاء مجلس النواب ، إذ ينتج عن تنافس من أجل الوصول الى السلطة، أثر ايجابي مهم هو التنافس لخدمة الصالح العام .

المبحث الثاني

الحقوق القانونية للمعارضة

اعترف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالتعددية السياسية في مادة (٣٩/أولاً) اذ نصت على " حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام إليها، مكفولة، وينظم ذلك بقانون" . بما عزز توجه المشرع الدستوري في اعتماد الديمقراطية كمنهج لإدارة الدولة في المادة (١) التي حددت طبيعة وتعريف النظام السياسي بالنص ان " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق" . ثم بينت أن عملية تداول السلطة لا تتم إلا من خلال الوسائل السلمية المنصوص عليها في الدستور في المادة (٦)، من خلال مشاركة الاحزاب التي تتوافق مع الفكرة الديمقراطية، وحظر في المقابل الاحزاب والتيارات التي تتبنى العنف كوسيلة للوصول الى السلطة، وفي مقدمتها حزب البعث المنحل، بموجب أحكام المادة (٧/أولاً) حيث نص على ان " يحظر كل كيانٍ او نهجٍ يتبنّى العنصرية او الارهاب او التكفير او التطهير الطائفي، او يجرس او يمهّد او يمجّد او يروج او يبرر له، وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه، وتحت اي مسمى كان، ولا يجوز أن يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق، وينظم ذلك بقانون" .

إن كان الدستور لم يتضمن أي نص صريح الى فكرة المعارضة البرلمانية، ففي المقابل تضمن عدداً من الحقوق التي يمارسها أعضاء مجلس النواب بصفقتهم الشخصية او من خلال اللجان البرلمانية، دون تمييز بين كونهم منتمين الى الحزب او الاحزاب التي تشكل الحكومة او التي تكون خارج السلطة التنفيذية.

المطلب الاول

حقوق منصوص عليها بشكل غير مباشر

تظهر هذه الحقوق بشكل جلي في مجالات عدة تمارسها المعارضة البرلمانية باعتبار وجودها داخل مجلس النواب، وفقاً للصلاحيات والمهام المناطة بعضو المجلس بشكل عام وكما يأتي:-



أولاً: المبادرة التشريعية . إذ يملك عشرة نواب أو إحدى اللجان البرلمانية الحق في تقديم مقترحات القوانين أو تعديلاتها⁹، وفقاً للسياقات الآتية :

1. اقتراح القانون.

أخذ المشرع الدستوري في العراق أسلوب المبادرة التشريعية الثنائية، التي تعطي السلطتين التشريعية والتنفيذية الحق في تقديم مقترحات القوانين، إذ أعطي لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الحق بتقديم مشاريع القوانين الى مجلس النواب¹⁰، وكذلك مكن النص الدستوري لجان المجلس المتخصصة او عشرة من أعضائه البدء بأول مرحلة من عملية التشريع بتقديمهم مقترحات القوانين¹¹، حيث تقدم المقترحات ومشاريع القوانين الى هيئة رئاسة مجلس النواب ليصار الى استكمال اجراءات اقرارها في المرحلة الثانية من عملية صناعة القانون، بما يجعل المبادرة أو الاقتراح التشريعي، عبارة عن "حق يعطي صاحبه القدرة على تحريك سلسلة انشاء التصرف القانوني والمشاركة في مراحل تكوينه".

٢. مناقشة القانون واقراره.

يقوم رئيس مجلس النواب بإحالة مشروع القانون المقدم الى لجنة نيابية مختصة بالموضوع الذي ينظمه¹²، لإعداد تقرير عنه وتداوله على أعضاء المجلس بعد ادراج المشروع في جدول الأعمال، لأجل مناقشة الأسس والمبادئ العامة للمشروع والتصويت عليها، من حيث المبدأ بأغلبية أعضائه¹³، وفي حال حصول الموافقة يتم استكمال اجراءات المناقشة للمشروع من خلال قراءة مواده ومناقشتها بصورة منفردة وأخذ الرأي في كل مادة على حدة، وبعد اكتمال مواد القانون يتم أخذ الرأي على المشروع بكامله¹⁴، إذ لا تتم عملية اقرار المشروع الا بعد مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه، التي تتم من خلال قراءة المشروع مرة ثم مناقشة تقرير اللجنة المختصة في جلسة لاحقة يفصلهما فاصل زمني لا يقل عن يومين، وبعد استلام المقترحات الخاصة بتعديله تحريراً ومناقشتها¹⁵، ويترتب على اقرار القانون تحديد مضمونه بصفة نهائية إما بقبوله كما هو أو بعد تعديله، وبعد الاقرار شرطاً لازماً لوجود التشريع.

٣. الإصدار والتصديق

تتكمّل العملية التشريعية باقتراح موافقة مجلس النواب بمصادقة رئيس الجمهورية¹⁶، وخلال خمسة عشر يوماً من استلامه المشروع المُقَرَّر بالأغلبية النيابية المنصوص عليها في الدستور¹⁷، إذ يعبر رئيس الدولة بمصادقته عن الإرادة التشريعية.

أما الإصدار فهو عمل قانوني يُؤكّد فيه رئيس الجمهورية¹⁸، أن مشروع القانون المُقَرَّر، قد شُرِعَ بصورة صحيحة، وأصبح واجب النشر والتنفيذ من قبل المخاطبين بأحكامه أفراداً أو إدارات أو محاكم¹⁹، وفي العراق يمتزج الإصدار مع التصديق رغم اختلاف الوظيفة الخاصة بكل منهما، فالتصديق هو تعبير عن موافقة الرئيس على خروج القانون إلى حيز التنظيم الاجتماعي وإعلان قابليته للتطبيق، بينما يتم بموجب الإصدار اثبات وجود القانون بصورة رسمية، قبل نشره وتنفيذه، لأن أثره قبل النشر يبقى مقتصرًا على الحكومة، إذ يبقى نفاذه في مواجهة الأفراد معلقاً على نشره بعد إصداره، و يترتب عليه سرّيان القانون وبدء العمل بأحكامه، من خلال جريدة الوقائع العراقية، بعدّها الجريدة الرسمية التي تُعنى بنشر القوانين والأنظمة والتعليمات ونصوص المعاهدات الدولية المصادق عليها، إذ يعمل بأحكام القوانين من تاريخ نشرها²⁰، إلا إذا وجد نص في القانون يقضي خلاف ذلك. عندها يتم اعتماد التاريخ المحدد في القانون للسريان.

ثانياً : المجال الرقابي .

لعضو مجلس النواب دور محوري في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وسياساتها وخططها، وقراراتها وبرامجها، ويمارس هذا الدور من خلال عدة أدوات منحها إيها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب،

١. السؤال. وهو عبارة عن استفهام من عضو مجلس النواب لأحد أعضاء الحكومة، عن أمر يدخل في نطاق اختصاصهم يجله أو واقعة يرغب في التحقق من حصولها أو الوقوف على ما تعتمز الحكومة في أمر من الأمور، وقد نظمته المادة (٦١/سابعاً) من الدستور إذ تنص على أن " لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء، وللوسائل وحده حق التعقيب على الاجابة".

ومن هنا يمكن تحديد شروط السؤال بما يأتي :-



يشترط في السؤال وفقاً للمادة (٢٩) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته والمواد من (٥٠ إلى ٥٥) من

النظام الداخلي للمجلس عدة شروط وهي:-

١. تقديم السؤال بصيغة مكتوبة .
٢. توجيهه الى إحدى الجهات الحكومية (رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة، أو رؤساء مجالس المحافظات أو المحافظين .

٣. ينبغي أن تكون صيغة السؤال مركزة ومحددة في الموضوع المراد الاستفهام حوله.

٤. لا يجوز توجيه سؤال عن مواضيع محالة الى اللجان النيابية، قبل تقديم الأخيرة لتقريرها.

٥. لا يجوز ادراج أكثر من سؤال للعضو النائب خلال الجلسة الواحدة.

أما مواضيع الاستجواب فهي محددة بالاستفهام عن أمر لا يعلمه النائب ، او التحقق من واقعة وصل علم وقوعها اليه، أو الوقوف على ما تعتمز الحكومة في موضوع معين. ويتم ادراج السؤال على جدول اعمال مجلس النواب من خلال ما يأتي :-

أ. الآليات السابقة على السؤال :-

١. ينبغي اعلام هيئة رئاسة المجلس بالسؤال.
٢. تدرج هيئة الرئاسة السؤال في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة للمجلس.
٣. تكون الاجابة على السؤال بعد اسبوع من تاريخ ابلاغ المسؤول المعني في اقل تقدير، ولا يجوز تأخر الرد أكثر من اسبوعين .

ب . الاجابة على السؤال :-

١. تكون الاجابة على السؤال من قبل المسؤول شفاهة او كتابة .
٢. تكون الاجابة عن الاسئلة حسب ترتيب قيدها داخل المجلس .
٣. للنائب الذي وجه السؤال حق الاستيضاح من المسؤول .
٤. للنائب الذي وجه السؤال حق التعقيب على الاجابة .
٥. لرئيس مجلس النواب (استثناءً لأهمية الموضوع) الاذن لرئيس اللجنة النيابية المعنية او اي نائب في المجلس، بإبداء تعليق موجز أو ملاحظة موجزة .



ج. حالات انتهاء السؤال .

١. للنائب سحب السؤال الذي وجهه في أي وقت مادام الإجابة لم ترد .
٢. يسقط السؤال اذا فقد موجهه صفة العضوية في المجلس، او اذا فقد المسؤول صفته التنفيذية في احوال(الاستقالة او الاقالة او التقاعد).
٢. طرح موضوع عام للمناقشة . هي وسيلة جماعية يمارسها أعضاء مجلس النواب لغرض استيضاح سياسة مجلس الوزراء وأدائه او إحدى الوزارات، ويشترط لطرح موضوع عام للمناقشة عدة شروط هي²¹:-
١. طلب مكتوب مقدم الى رئيس مجلس النواب من قبل (٢٥) عضواً، يتضمن المبررات والاسباب التي دعت الى تقديمه.

٢. يكون الموضوع الخاص بالمناقشة عاماً يتصل بسياسة الحكومة أو أدائها .

٤. ارسال الطلب من قبل رئاسة مجلس النواب الى مجلس الوزراء .

٥. تحديد موعد المناقشة من قبل رئيس مجلس الوزراء او الوزير المعني خلال شهر من تاريخ تقديم الطلب .

أما الآليات التي تتم فيها جلسة المناقشة، فبعد حضور رئيس مجلس الوزراء او الوزير المعني، يتم تحديد سقف زمني أمام مجلس النواب للمناقشة، وبإمكان اي عضو المشاركة من خلال طرح الاسئلة والاستيضاح، كما يمكن احالة الموضوع بعد ذلك الى لجنة نيابية لتقديم تقرير حوله، بموافقة اعضاء المجلس .

٣. الاستجواب. هو حق النائب في تقييم أداء عضو السلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء، نوابه، الوزراء، من هم بدرجة وزير، مسؤولو الهيئات المستقلة) ، ومحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم ، ويشترط للاستجواب توافر عدة شروط هي :-

١. تقديم طلب مكتوب من قبل النائب الى رئيس المجلس، متضمناً تواريخ (٢٥) نائباً كحدٍ أدنى على الاستجواب.

٢. تضمين الطلب بياناً عاماً بموضوع الاستجواب، والأمر المستجوب عنها.

٣. أن يكون موضوع الاستجواب في صلب اختصاص الحكومة أو المسؤول المستجوب

٤. تحديد الوقائع والنقاط الرئيسية التي يتضمنها الاستجواب .

٥. ذكر أسباب الاستجواب، وأوجه المخالفة المنسوبة الى المستجوب (عضو السلطة التنفيذية) .

٦. الاسانيد والوثائق التي تؤيد وجهة نظر المستجوب (مقدم الطلب/النائب).



٧. لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون، أو استخداماً لعبارات غير لائقة، كما لا يجوز أن تكون المصلحة الشخصية أو الخاصة هي الدافع له، أو أن المجلس سبق له الفصل فيه، إلا في حالات ظهور وقائع جديدة تتطلب الاستجواب.

١. إجراءات الاستجواب.

١. تقديم الطلب مكتمل البيانات والشروط الى رئيس مجلس النواب .

٢. التأكد من اكتمال شروط الاستجواب، من قبل لجنة تشكل لهذا الغرض .

٣. مفاحة مجلس الوزراء لإعلامه بالاستجواب وتبليغ الوزير المستجوب.

٤. لا تُجرى مناقشة الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الاستجواب.

٥. لا يجوز احالة المستجوب على التقاعد او قبول استقالته او اقالته او اتخاذ أي اجراء يبعد عنه المسؤولية .

٦. يجرى الاستجواب غيابياً في حالة عدم حضور المسؤول المعني للجلسة المحددة دون عذر يوافق عليه المجلس، وبخلافه يتم تحديد موعد آخر.

٧. اعطاء الحق للنائب المستجوب في طرح استجوابه والوقائع التي يستند اليها في توجيه الاتهام لعضو السلطة التنفيذية.

٨. اعطاء الحق للمسؤول المستجوب في الرد على الاتهامات الموجهة اليه بارتكاب مخالفات في ادائه الوظيفي، للدفاع عن نفسه ونفي ما منسوب اليه.

٩. اعطاء الحق للطرفين في ابداء الملاحظات والتعقيبات، للوصول الى صورة وقناعة كاملة لدى المجلس حول الاتهامات الموجهة والدفع المقدمة .

١٠. اجراء مناقشة محدودة للاستجواب عقب انتهاء الاسئلة والاجوبة والتعليقات.

ج. آثار الاستجواب .

بعد انتهاء النقاش المترتب على عملية الاستجواب يتم طرح الموضوع على اعضاء المجلس من قبل الرئيس،

لغرض التصويت على قناعة أعضائه بإجابات المستجوب على الاتهامات الموجهة اليه من عدمها وكالتالي :-

١. في حال التصويت بالأغلبية لعدد اعضاء المجلس، على القناعة بإجابات المستجوب، ووجهة نظره في اداء

مهامه، تنتهي عملية الاستجواب، عند هذا الحد .

٢. في حال التصويت بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على عدم القناعة بإجابات المستجوب، عندها يمكن اللجوء لإجراءات سحب الثقة وفقاً للنظام الداخلي.

٣. في حال تعمد عدم اكمال النصاب يصار الى :-

أ. اعداد ورقة بيان القناعة تتضمن اسم النائب وثلاثة حقول (مقتنع، غير مقتنع، ممتنع) .

ب. توضع في صندوق بريد النواب، خلال ٢٤ ساعة من تاريخ انتهاء الاستجواب.

ج. على النائب الاجابة خلال ٤٨ ساعة من تاريخ وضع الورقة في بريده ، وتسليم اجابته لرئيس المجلس.

د. تجري عملية عد وفرز الاوراق خلال أول جلسة بعد انتهاء المدد آنفاً.

د. إجراءات سحب الثقة .

سحب الثقة عن عضو السلطة التنفيذية (المستجوب) يتطلب القيام بعدة إجراءات هي :-

١. اعلان المستجوب رغبته بطرح الثقة بنفسه أمام أعضاء المجلس، او طلب يقدم من قبل (٥٠) نائباً يتضمن طلب طرح الثقة بالمستجوب، بعد التصويت بعدم الاقتناع بأجوبته .

٢. ادراج الموضوع على جدول الأعمال بعد سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب.

٣. يعد سحب الثقة متحققاً في حال تصويت الأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.

٤. يعد الوزير مستقيلاً من تاريخ صدور قرار المجلس بسحب الثقة .

أما في شأن سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء فتكون بتقديم الطلب من رئيس الجمهورية او خمس اعضاء مجلس النواب (أي ٦٦ نائباً من اصل ٢٣٩ وهو عدد اعضاء المجلس) بعد اكتمال استجواب رئيس مجلس الوزراء، بالآليات المعتمدة للاستجواب.

٢. إجراءات سحب الثقة .

- ادراج الموضوع على جدول اعمال المجلس بعد سبعة ايام من تاريخ تقديم الطلب.

- يعد سحب الثقة متحققاً في حال تصويت الأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.

- يعد مجلس الوزراء مستقيلاً بأكمله في حال سحب الثقة عن رئيسه، وتتحول الحكومة الى تصريف الاعمال اليومية، لمدة لا تزيد عن (٣٠) يوماً، لحين تشكيل مجلس وزراء جديد.



المطلب الثاني

دسترة الحق في المعارضة

كما تبين فإن كلاً من الدستور وقانون مجلس النواب ونظامه الداخلي يفتقر الى تصريح واضح للحق في المعارضة البرلمانية كمؤسسة تشكل جزءاً اساسياً من المنظومة السياسية، كما لا توجد إشارة لإمكانية مشاركة المعارضة في شغل مناصب محددة في الهيكل الاداري للمجلس لضمان تمثيلها في هيئة الرئاسة أو اللجان، مما يدعو الى اعادة النظر في النصوص بطريقة تؤدي لضمان الاعتراف الصريح بوجودها وتنظيمها القانوني .

إن الاعتراف بالحق في المعارضة البرلمانية دستورياً سيؤدي الى احداث تغيير هام في مركزها القانوني وفي توصيف مهامها والادوار التي تمارسها، بما يجعلها جزءاً من مؤسسة النظام السياسي وذلك من خلال الوسائل القانونية التالية :-

١. تفعيل المشاركة في الدعوة لانعقاد المجلس .

نص الدستور على امكانية الدعوة لعقد جلسة مجلس النواب من عدة جهات ومنها اعضاء مجلس النواب، وبواقع طلب مقدم من (٥٠) نائباً لعقد جلسة استثنائية²²، ولتعزيز موقع المعارضة البرلمانية هناك حاجة الى اعطاء الكتلة الاكبر داخل المعارضة الحق في الدعوة الى انعقاد المجلس أسوةً بباقي الجهات المنصوص عليها ليصار الى تعزيز المركز القانوني لها، ذلك مع الحاجة الى ايراد نصوص تحدد الحد الادنى لإمكانية تشكيل كتلة نيابية لا تقل عن عشرة اعضاء .

٢. المشاركة في تحديد جدول أعمال المجلس .

إن رئاسة مجلس النواب هي الجهة الوحيدة التي تختص بموجب النظام الداخلي في تحديد المواضيع التي تدرج في جدول الأعمال، بما يعني استبعاد مشاركة المعارضة في تحديد بنود وقرارات الاعمال التي تُعرض على المجلس، وبما قد يؤدي هذا الانفراد الى عدم عرض المواضيع التي تسعى المعارضة الى طرحها، بما يحتاج الى تنصيب الحالة بموجب النظام الداخلي بطريقة تضمن امكانية عقد جلسة في الشهر تتضمن جدول اعمال مُعد من قبل الكتل البرلمانية المعارضة، وهو ما يعرف بأيام المعارضة لضمان عرض وجهات نظرها بعيداً عن تحكم رئاسة المجلس .

٣. اعتماد مبدأ النسبية في ممارسة الحق في الكلام داخل الجلسات.

يعد الحق في الكلام مرتبطاً بتشكيل المجالس النيابية، بوصفها أماكن تتم فيها ممارسة الحق في ابداء الرأي والنقاش واتخاذ القرارات، وعليه ينبغي اعتماد آلية حساسية لغرض إتاحة الحق في الكلام على أساس نسبة التمثيل داخل المجلس، بما يتيح نوعاً من أنواع التوازن في العمل داخل المؤسسة التشريعية، بطريقة تحول دون تغول أعضاء الاغلبية على حقوق الاقلية في المشاركة في النقاش والحديث، اثناء انعقاد الجلسات.

٤. تمثيل المعارضة في الهيكل التنظيمي لمجلس النواب .

هذا التمثيل يمكن تصوره في جانبين :-

الاول / هيئة رئاسة مجلس النواب، إن كانت هناك امكانية لمنح المعارضة البرلماني الحق في المشاركة في هيئة الرئاسة، فإن منصب النائب الثاني أو أحد مقرري المجلس ، تؤدي الى الحيلولة دون انفراد الاغلبية في اتخاذ القرارات، وإن كان هذا الأمر قد يواجه معارضةً مرجعها تخوف الاغلبية من تحكّم أحزاب المعارضة في عمل المجلس .

الجانب الثاني/ اللجان البرلمانية، إن أساس عمل عضو مجلس النواب هو نتاج جهد اللجان البرلمانية فما يظهر من نقاشات او اتخاذ قرارات في الجلسات هو نتيجة لما بلورته اللجان النيابية من أفكار ومشاريع قوانين، مما يؤدي الى الوصول الى نتائج أسرع مقارنة بعمل المجلس ككل، فالدراسات والنقاشات التخصصية ومداولات تتم داخل اللجان التي تمتاز عادة باختصاصها النوعي في جانب معين، وتخصص اعضاؤها في مجال عملها، ومما لا ريب فيه ان منح احزاب المعارضة الحق في رئاسة لجان (النزاهة، مراقبة الاداء الحكومي، حقوق الانسان) تعد من أهم المظاهر التي يمكن من خلالها تطوير موقع المعارضة البرلمانية وكذلك تطوير أدائها الرقابي بما سينعكس ايجابياً على تطوير أداء السلطة التنفيذية والعمل الحكومي بشكل عام .

كما ينبغي ضمان تمثيل نسبي في باقي لجان المجلس دون تمييز على أساس عمل اللجنة أو مهامها .

٥. التمثيل في البعثات الدبلوماسية البرلمانية .

ينبغي أن يكون هناك دور للمعارضة في العمل الدبلوماسي البرلماني من خلال ضمان تمثيل عادل ومنصف للمعارضة في أي وفد أو لقاء بروتوكولي يحمل الطابع الدبلوماسي، وبما يؤمن تواجد مختلف الآراء والتيارات في تمثيل السلطة التشريعية وعدم اقتصار التمثيل على أعضاء احزاب الاغلبية .



٦. التمويل العام للأحزاب .

إن أهمية الدور الذي تقوم به الاحزاب السياسية في الانظمة الديمقراطية من خلال نشاطها الذي لا يمكن لهذه الانظمة ان تقوم بدونه، يتطلب قيام الدول بتقديم منح أو تمويل مباشر للأحزاب المعترف بها رسمياً، بالإضافة الى الامتيازات المالية غير المباشرة المتمثلة بالإعفاءات الضريبية او التخفيض الذي يتمتع به الافراد في حالات التبرع المالي لها، او السماح بفترات بث مجانية من خلال القنوات الممولة من الموازنات العامة ، وهذا يتطلب إعادة النظر بينود أحكام قانون الاحزاب، ومعالجة أحكام المواد الخاصة بالتمويل التي قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستوريته .

الخاتمة

إن كان الاعتراف بالتعددية السياسية أحد لوازم قيام نظام ديمقراطي، فإن تبني فكرة وجود معارضة واغلبية أصبحت ضرورة لتفعيل عمل مجلس النواب، وهذا رهن باعتراف دستوري للحق في المعارضة البرلمانية؛ بما يجعل لها موقعاً في النظام السياسي تمارس وظائفها ومهامها وأدوارها في ظل مظلة دستورية، تعزز مكانتها وتفعّل دورها في الرقابة والتصويب.

فثمة حاجة الى إقرار هذا الحق دستورياً ضمن التعديلات المرتقبة للدستور، للحيلولة دون انفراد الاغلبية في تحديد آليات عمل مجلس النواب، وأن لا يقتصر التعديل على الاعتراف بالحق في المعارضة البرلمانية دستوراً ، وإنما بل بمظاهر قانونية تمارس من خلالها المعارضة دورها الأساس ، سواء أكان ذلك من خلال إقرار حقها في تنظيم جدول أعمال المجلس في جلسة تُسمى باسمها في كل شهر، أو على أقل تقدير كل فصل تشريعي ، وكذلك اعطاء دور لها في التمثيل داخل هياكل المجلس ولجانته ووفوده الدبلوماسية، وأن يُصار الى تحديد رئاسة لجان النزاهة ومراقبة تنفيذ البرنامج الحكومي ولجنة حقوق الانسان بالمعارضة مع مقرريه اللجنة القانونية، وأعطائها الحق في الكلام بما يتناسب مع حجم تمثيلها كحدٍ أدنى.

وينبغي العمل على تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب وقانونه بما يضمن اضافة نصوص تعطي للمعارضة البرلمانية المكانة التي يمكن من خلالها أن تساهم بشكل كبير في استقرار النظام السياسي عن طريق تفعيل مساهمتها في صياغة القوانين وتفعيل دورها في المجلس .

والعمل على تحديد نصوص قانونية لتفعيل دور الكتل النيابية داخل مجلس النواب من خلال تحديد نصوص خاصة بآلية تشكيلها، بما يساهم إنهاء ظاهرة تنقل النواب بين الكتل السياسية بصورة غير منضبطة.

المصادر والمراجع:

- 1 د. سعاد الشرفاوي , النظم السياسية في العالم المعاصر (تحديات وتحولات) ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ ، ص ١٣٩ .
- 2 المادة (٦٦) من الدستور " تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون" .
- 3 المادة(٦٤) من الدستور " اولاً : يجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث اعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء و بموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء . ثانياً : يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلاً ويواصل تصريف الامور اليومية .
- 4 اشرف مصطفى توفيق ، المعارضة ، العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ص ٢٢ .
- 5 د. ماجد نجم عيدان ، دور المعارضة البرلمانية في بناء الدولة ، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، جماعة كركوك، العدد ١٨ ، ٢٠١٦ ، ص ٥ .
- 6 اشرف مصطفى توفيق ، المصدر السابق ، ص ٢٤ .
- 7 د. ماجد راغب الحلو ، الدولة في ميزان الشريعة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ص ٢٦٥ .
- 8 اشرف مصطفى توفيق، المصدر السابق ، ص ٣٧ .
- 9 مادة (٦٠/ثانياً)من الدستور " مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة " .
- 10 المادة (٦٠/ اولاً) من الدستور
- 11 المادة (٦٠/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- 12 المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب
- 13 المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- 14 المادة (١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- 15 المادة (١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- 16 المادة (٧٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .



- 17 المادة (٥٩/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ذلك انه يتطلب الموافقة على مشاريع القوانين حصولها على الاغلبية البسيطة لاعضاء مجلس النواب بعد تحقق نصاب الانعقاد، ما عدا قوانين، عقد المعاهدات الدولية م (٦١/ رابعاً) وقانون مجلس الاتحاد (م ٦٥) ، وقانون المحكمة الاتحادية العليا م (٩٢/ ثانياً) اذ تطلب الدستور لتشريعها اغلبية خاصة هي الثلثين..
- 18 المادة (٧٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- 19 د. منذر الشاوي ، فلسفة القانون، مطبوعات المجمع العملي العراقي ، بغداد، ١٩٩٤، ص ٢٢٦.

20 المادة (١٢٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

21 المادة (٦١/سابعاً/ب) من دستور ٢٠٠٥ .

22 المادة (٥٨/ اولاً) من الدستور .