

استقلال السلطة التشريعية

( دراسة مقارنة )

اطروحة تقدمت

مروج هادي الجزائري

بأشراف

الاستاذ الدكتور حميد حنون خالد

## ( استقلال السلطة التشريعية - دراسة مقارنة )

السلطة التشريعية هي الجهة التي تملك اصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة .

ويعد وجود السلطة التشريعية انتصارا لارادة الشعوب ، فهي تجسيد لقيم السيادة الشعبية والحرية والمساواة ، وهي سمة الوحيدة التي تجمع بين وظيفتين رئيسيتين ، فهي هيكل نيابي يعبر عن اراء نيات المواطنين ، كما تعد من ناحية اخرى اداة تشريعية تصنع القوانين التي تحكم الدولة باسرها ، ولعل اجتماع هاتين الوظيفتين في السلطة التشريعية هو

مصدر اهميتها الفريدة بين المؤسسات الدستورية

فضلا عما تقدم السلطة التشريعية هي احدى سلطات الدولة الثلاث ، والى جانبها توجد السلطة التنفيذية المنفذة للقانون ، والسلطة القضائية التي تطبق القانون على ما يحدث من منازعات ، وهذه السلطات الثلاث التي تتكون منها منظومة المؤسسة الدستورية في الدولة الديمقراطية ، تركز على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على اساس توزيع وظائف الدولة المتعددة على سلطات ثلاث تستقل كل منها عن الاخرى في مباشرة وظيفتها ، وليس المقصود باستقلالية هذه السلطات ، ان تكون كل منها بمعزل تام عن الاخرى ، فاذا كانت النظم السياسية قد اتفقت على ان استقلال السلطة القضائية امر مسلم به لمصلحة العدالة ، فانها اختلفت في ارسائها لاسس العلاقة بين السلطتين التنية والتنفيذية ، لذا نجد ان بعضها اقام العلاقة بينها على اساس التعاون والتوازن ، كما هو الحال في النظام البرلماني ، ومنذ من اقامها على اساس الفصل شبه التام ، كما هو الحال في النظام الرئاسي ، ومنها من رجح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وهو ما يظهر في نظام حكومة الجمعية النيابية .

ومع اختلاف هذه النظم في العلاقة بين السلطات ، يبقى الجامع لهذه الانظمة الثلاث وجود

سلطة تشريعية مستقلة ، بيد ان استقلال السلطة التشريعية لا يتحقق باستقلالها عن سلطات الدولة الاخرى فحسب ، وانما ينبغي ان تكون مستقلة عن الناخبين ولا ذلك انعزالها

عنهم ، اذ من الصعب القول ان السلطة التشريعية سلطة منعزلة عن ناخبها ، واذا كان الدستور يقر ذلك في الواقع العملي يرفضه .

ومع ان استقلال السلطة التشريعية عن الناخبين والسلطات الاخرى في الدولة لا يكون الا بقصد ان تباشر الاختصاصات التي منحها لها الدستور الا ان قدرتها على ممارسة اختصاصاتها من دون ان تخضع لاية ضغوط او مؤثرات تتوقف فقط على عوامل و ضمانات ينص عليها الدستور ، وانما ايضا وبدرجة اكبر على ظروف الواقع العملي المحيطة بها ، فقد كشف التطبيق العملي لا سيما في دول العالم الثالث ان استقلال السلطة التشريعية يعتريه بعض الخلل وعدم الوضوح ، وان التطور الحاصل على الصعيد . استقلال السلطة التشريعية ، لم يؤد الى احراز تقدم ملموس بالدرجة المرغوب فيها على الصعيد العملي ، فالسلطة التشريعية في تلك الدول فقدت وظيفتها الاصلية في صناعة القانون واكتفت بدور الموافقة على ما يعرض على مجالسها من مشروعات القوانين ذات الاصل الحكومي سواء اكانت تشريعات عادية ام تشريعات مالية ، اما دورها الرقابي فلم يكن بحال افضل ، فقد اقتصر على الرقابة شبه الشكلية على اداء السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية .

وللاسباب المتقدمة وللاهمية التي يحظى بها هذا الموضوع ، فقد اضحى محل اهتمام ودراسة الباحثين في المجالونية والسياسية ، ارتأينا ان يكون ( استقلال السلطة التشريعية - دراسة مقارنة ) موضوعا لهذه الدراسة ، هذا ولم تقتصر الدراسة على الجانب النظري ، بل ان للدراسة جانبا تطبيقيا عمليا تمثل في التركيز على التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية في النماذج البرلمانية كما هو الحال في بريطانيا ، ونظرا لكون الدستور البريطاني دستور غير مدو، الوسيلة الوحيدة لفهم استقلال السلطة التشريعية في هذا الدستور تتبع هذه السلطة من خلال مراحل تطورها على مر القرون ، فضلا عن بريطانيا القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩ ، ودستور العراق لعام ٢٠٠٥ ) وكذلك النظم الرئاسية ( في دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ ودستور البرازيل لعام ١٩٨٨ ) فضلا عن القوانين ذات العلاقة والانظمة الداخلية ، ومدى توافق مع ما هو مطبق من الناحية العملية ، ولا شك ان في ذلك اهمية كبيرة لما يظهر من نقاط التشابه والاختلاف في هذه النظم وابرار نقاط الضعف والقوة فيها ، فضلا عن ذلك يساعد على فهم مشكلة حث المتمثلة : عن

التساؤل الآتي : هل ان سبب عدم استقلال السلطة التشريعية يرجع الى وجود ثغرات في

التنظيم الدستوري لهذه السلطة بمعنى ان الدساتير لم تكفل لهذه المؤسسة واعضاؤها الاست

العضوي والوظيفي ام ان ذلك يرجع الى الممارسة ؟

وفي ضوء ما تقدم تم تقسيم موضوع الدراسة الى ثلاثة فصول يسبقها مبحث تمهيدي تناول

تطور استقلال السلطة التشريعية عن الناخبين والسلطات الاخرى في الدولة ، ووفق التقسيم الآتي :-

**الفصل الاول** وكان تحت عنوان ( **الاستقلال العضوي للسلطة التشريعية** ) ، حيث تم تقسيمه الى ثلاثة مباحث ، اختص المبحث الاول في دراسة تكوين السلطة التشريعية من نظم ووسائل تكوين السلطة التشريعية لخص المبحث الثاني في بحث تنظيم سير السلطة التشريعية من حيث دعوة السلطة التشريعية للانعقاد واختيار رئاستها ودور انعقاد وفضه وتاجيله ومن ثم جدول الاعمال ، اما المبحث الثالث فقد خصص ل : المختصة ل في صحة عضوية اعضاء السلطة التشريعية مع بيان موقف النظم السياسية المقارنة من هذا الاستقلال .

اما **الفصل الثاني** ، فكان تحت عنوان ( **الاستقلال الوظيفي للسلطة التشريعية** ) ، وتم تقسيمه الى ثلاثة مباحث خصص المبحث الاول لدراسة استقلال السلطة التشريعية في المجال التشريعي ، والمبحث الثاني لبحث استقلال السلطة التشريعية في المجال المالي ، اما المبحث الثالث فقد تناول استقلال السلطة التشريعية في المجال الرقابي ، اضافة الى بيان موقف النظم السياسية المقارنة من هذا الاستقلال .

اما **الفصل الثالث** ، فقد بحثنا فيه ( **استقلال اعضاء السلطة التشريعية** ) ، وقسم الى مبحثين ، تناول المبحث الاول التزامات عضو السلطة التشريعية ، والمبحث الثاني امتيازات عضو السلطة التشريعية ، فضلا عن بيان موقف النظم السياسية المقارنة منه .

واخيرا انهينا البحث بخاتمة تضمنت موجزا لاهم النتائج والتوصيات التي اسفرت عنها

الدراسة .

## The independence of the legislative power

### A comparative study

the legislative power is the competent authority making the law which governs the actions of individuals within the state, and the legislature, one of the state authorities of the three, and to the part, no executive power implementing the law, the judicial power that implements the law on what is happening from the disputes, these three authorities which make up the system constitutional institution in a democratic state, based on the principle of separation of powers, which designed to the interests of the proper functioning of the state and ensure the rights and freedoms of individuals and prevent the despotism of power .

The principle of separation of powers on the basis of the distribution of state functions on multiple powers three, independent from each other in a direct function, and is not intended to take all the power from the other, each of them to be absolutely independent of all other, since the base of the independence of the authorities are not prevented from establishing some sort of relationship between them, The different political systems in the relationship between the powers , especially between the legislative and executive branches, so that the independence of the judicial power is granted in the interest of justice, it is the political systems of the established relationship between the powers on the basis of cooperation balance between them, and this is a parliamentary system, and systems are hosted on the basis of separation almost complete, so this is called a presidential system, and

the ones who raise the status of the legislative power, which appears in the system of parliamentary Assembly Government .

With these different systems in the relationship between the powers , remains inclusive of these three systems exist independent legislative power, however, the independence of the legislative power can not be achieved independence from the powers of the other country, but should be independent of the voters, This does not mean isolation from them, and if he decides that the Constitution actually rejected.

Although the independence of legislative power for voters and other authorities in the state , is not the intention to proceed with competences granted to it by the Constitution, However, the ability to exercise its competence without subject to any pressure or effects do not depend only on the factors and guarantees of the Constitution enumerates among texts , but also and more on the circumstances surrounding the practical reality , has revealed the practical application, especially in third world countries that the independence of legislative power was tainted by some of the bugs and lack of clarity , And that the evolution in terms of ensuring the independence of legislative power , did not lead to significant progress mainly unwanted on a practical level, power legislature in those states lost their original function in the industry of law and merely act to approve what displays on the councils of the bills with the original government, whether legislation or unusual financial legislation, either its supervisory role was not in better shape, has been confined to the formal control on the performance of the executive power in parliamentary systems .

For the reasons advanced for the importance enjoyed by the subject being focused on the study of the independence of one of the most important powers of the three state namely legislative power , it has become the focus of the study researchers in the fields of legal and political, we decided to have the independence of legislative power - a comparative study of the subject of this study, and the study will include as well for the theoretical aspect aside applied practically represent the focus on the organization's constitutional power of the legislature in parliamentary systems (Britain - and Germany, according to the Basic Law 1949 - and Iraq according to the Constitution of the 2005) and presidential (United States, according to the Constitution in 1787 - and Brazil, according to the Constitution 1988) and the compatibility with what is applied in practice .

This will be the division of this research into three chapters preceded the Study of preliminary explains the evolution of the independence of legislative power from the voters and other powers in the country, and through the divided into two requirements, looking first over the independence of legislative power from the voters and the second over the independence of legislative power for the public powers in the state.

The first chapter, and we dealt with the independence Organic legislative authority and the position of the political systems of parliamentary and presidential elections under the study of it, where it was divided into three sections, singled First research in the study of the composition legislative authority, as singled out the second search is

respect regulate the functioning of the legislative authority, and the third section of the competent authority decide on the validity of membership.

Second chapter was under the title of the functional independence of the legislative authority and the position of the political systems of parliamentary and presidential elections, it was divided into three sections, devoted First research to study the independence of the legislative authority in the legislative field, and the second is discuss the independence of the legislative power in the financial field, but the third section, we have considered the independence legislative authority in supervisory field.

The third chapter we discussed the independence of the members of the legislature and the position of the political systems of parliamentary and presidential elections, it was divided into two sections, the first section singled out in the study of the obligations of the members of the legislative authority in terms of the constitutional oath and work full time for the parliamentary and the prohibition of financial dealings with the state, , While the second section has discussed the privileges of members of the legislative authority in terms of reward and parliamentary immunity.

We finished with a conclusion and then search included a summary of the most important results of the study as well as the recommendations of the search.



## التوصيات

إذا كان استقلال مجلس النواب في العراق كمؤسسة و أعضاء في هذه المؤسسة قد تحقق الى حد ما رغم الثغرات التي شابت نصوص الدستور والتناقضات بين نصوص الدستور نفسها وبينها وبين النظام الداخلي ، الا ان ذلك لم يكن كفيلا بتحقيق الاستقلال الوظيفي الذي من اجله انشأت هذه السلطة ، فقد اتسم اداء مجلس النواب للمهام المناطة به بالضعف وانجراره وراء رغبات السلطة التنفيذية وبالتالي لم تكن هناك ممارسة حقيقية للاختصاصات التي اتفقت عليها النظم البرلمانية والرئاسية ، ومن خلال دراستنا تبين ان الخلل وقع في اتجاه نصوص الدستور احيانا وعضو المجلس نفسه احيانا اخرى رغم الضمانات التي اقرها الدستور لتحقيق استقلاله ، فقد كشف التطبيق العملي ، ان عضو مجلس النواب اسير الكتلة التي اوصلته الى عضوية المجلس ، ومن ثم كان للمصالح الحزبية والفئوية دور كبير في المسني اضعاف هذا المجلس ، الا اننا مع ذلك على ثقة بان هذه المؤسسة التشريعية ستؤدي دورها الدستوري في المجالين التشريعي والرقابي ، وهذا لن يتأتى الا اذا كفلت لهذه المؤسسة ضمانات استقلالها وكان اعضاؤها على قدر من الكفاءة والوعي السياسي الذي يؤدي بهم الى فـ والرقابة واهميتها ، ومن ثم فان أهم المقترحات التي يمكن لنا ان نقترحها لغرض تمكين هذه المؤسسة من انجاز مهمتها على اكمل وجه وجعلها تأخذ مكانها بين سلطات الدولة الاخرى يمكن اجمالها بالاتي :-

اولا . ان تطبيق نص المواد (١) و(٤٨) من الدستور ، يتطلب اعادة النظر في المادة ( ) من الدستور على النحو الذي ينظم فيه المشرع الدستوري مجلس الاتحاد اسوة بمجلس النواب ووفقا لما درجت عليه دساتير الدول التي تبنت النظام الاتحادي شكلا للدولة من حيث التكوين والاختصاصات والعلاقة مع مجلس النواب .

ثانيا . حتى لا يكون انعقاد الجلسة الاولى للسلط التشريعية بعد المصادقة على نتائج الانتخابات العامة معلقا على ارادة السلطة التنفيذية وبالتالي يكون احد العوامل التي من شأنها ان تفقد هذه السلطة التنفيذية ، يجب اعادة النظر في نص المادة ( ) من الدستور ، بالنص على انعقاد السلطعية حكما في تاريخ معين ان لم توجه الدعوة

خلال المدة المحددة في الدستور ، وبذلك يمكن تفادي الفراغ التشريعي والرقابي الذي قد تطول مدته نتيجة التهاون في احترام المدد المنصوص عليها في الدستور .

ثالثا . في الوقت الذي منح المشرع الدستوري مجلس النواب صلاح و واسعة دفعت الشراح الى وصفه بالنظام المجلسي اكثر منه نظام برلماني ، نجد مصادرة لحق المجلس في مباشرة اختصاص الاصيل وهو التشريع وفقا لما جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا ، وتأسيسا على ذلك ينبغي اعادة نظر بنص المادة (٦٠/ ثانيا) من الدستور على النحو الذي يقر بحق المجلس في تقديم المبادرة التشريعية ومن ثم مناقشتها وقرارها وليس كما ورد في تفسير المحكمة الاتحادية العليا ، بان تأخذ طريقها الى السلطة التنفيذية لاعداد مشروع القانون ومن ثم يعاد الى مجلس النواب تمهيدا لتشريعه .

رابعا . من اجل تلافي الاثار الاقتصادية والاجتماعية التي تترتب عند التأخير في اقرار الموازنة ، ينبغي النص في الدستور على العمل بموازنة السنة السابقة اذا لم يتم اعتماد قانون الموازنة للسنة الجديدة ، كما حصل في موازنة السنة المالية ٢٠١٤ ، حيث مضى اكثر من سبعة اشهر على ورود مشروع قانون اله العامة الى مجلس النواب دون ان يتم اقراره .

خامسا . ان تحقيق السلطة التشريعية غايتها في التحقق من سير الادارة الحكومية وتنفيذ القانون واحترام حقوق الافراد وحررياتهم يقتضي وجود ضمانات تكفل تلك الممارسة بصورة

فعالة لعل اهمها :-

١ . تحديد الدستور الجهات التي يوجه لها مجلس النواب الاسئلة والاستجابات .

٢ . ينتهي السؤال بالتعقيب على الاجابة من جانب النائب السائل .

٣ . في حالة غياب الوزير الموجه اليه السؤال تنقل الاسئلة الموجهة اليه الى جدول اعمال

سة التالية للمجلس ، وعند تكرار الغياب يجري تحويل السؤال الى استجواب .

٤ . تحديد سقف زمني للمناقشة عند طرح موضوع عام للمناقشة منعا للتسويق والمماطلة .

٥ . لا يتضمن الاستجواب امورا معروضة على القضاء ، لما في ذلك من تعارض ومبدأ الفصل بين السلطات ومن ثم المساس باستقلال القضاء .

٦ . تحديد موعد مناقشة الاستجواب ، كأن يدرج في جدول اعمال ثاني او ثالث جلسة بعد ابلاغ الحكومة ، مع اجازة تأجيل الموعد لمدة اسبوعين على الاكثر بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء او الوزير المختص وموافقة مجلس النواب باغلبية اعضائه .

٧ . حظر المبادرة بالاستقالة بعد تقديم طلب استجواب رئيس مجلس الوزراء او الوزراء .

٨ . النص على ان زوال صفة مقدم الاستجواب لا يؤدي الى سقوط الاستجواب اذا تبناه عضو اخر من اعضاء المجلس ، لان الاستجواب ليس بحق شخصي وانما اتهام يوجهه المجلس بقصد محاسبة الوزارة وتوجيه النقد لها .

٩ . تعديل نص المادة (٧٢/ ثانيا) من النظام الداخلي بان يكون اختيار اعضاء لجان التحقيق البرلمانية على اساس قوة كل كتلة برلمانية في المجلس .

١٠ . مناقشة مجلس النواب التقرير المقدم من لجان التحقيق البرلمانية خلال مدة اقصاها اسبوعين من تقديمه .

١١ . تقرير اقتراح منح الثقة بناء على طلب يتقدم من مجلس الوزراء الى مجلس النواب بهدف التأكد من استمرار دعم المجلس له .

١٢ . ان تطبيق المواد (٤٧) و (٨٧) و (٩٤) من الدستور يوجب اعادة النظر بنص المادة (٦١/سادسا) من الدستور على النحو الذي يختص فيه مجلسي السلطة التشريعية النواب والاتحاد بالاتهام والمحاكمة .

سادسا . تعديل صيغة اليمين الدستورية التي يؤديها عضو السلطة التشريعية وفقا للمادة ( )

من الدستور ، بي على الالتزام بالمحافظة على استقلال السلطة التشريعية ، وحتى لا تصبح اليمين الدستورية قيذا معنويا غ الحالف بما تعهد به عن طريق ايمانه الديني ومحاكاة ضميره ومثله العليا ، يجب تقرير مسؤولية العضو عنحنث بها ، فالتلازم بين

السلطة والمسؤولية يمثل ضماناً جدياً لممارسة السلطة في إطار ديمقراطي ، فالسلطة بلا

مسؤولية تشكل استبداداً محققاً .

سابعاً . تنفيذاً للمواد (٤٤/سادسا) من الدستور و(٢٠/اولا -ثانيا) من النظام الداخلي ، يجب

تحديد مدة شهر على الأكثر يتوجب على النائب ان يحدد خلالها موقفه بشأن الاختيار بين

عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس التشريعية في الاقاليم ومجالس المحافظات

وبانتهاءها يعد عضواً في مجلس النواب .

ثامناً . اعادة النظر في المادة (١٢٧) من الدستور وعلى النحو الآتي :-

١ . حظر التعامل المالي مع الدولة وليس حظر استغلال النفوذ في التعامل المالي .

٢ . شمول حظر التعامل المالي الدولة واية هيئة تشرف عليها او تساهم في اموالها بنصيب

ما لتوافر ذات العلة وهي ابعاد النائب عن مظنة التثبيات .

٣ . اعادة صياغة العبارة الواردة في المادة ( ١٢٧ ) وهي ( ان يقاضوها عليها ) وذلك بان

تكون ( ان يقايضوها عليها ) وهو مايتفق والتعاملات المالية الاخرى التي يحظر على عضو

مجلس النواب اجراؤها .

٤ . حظر ابرام كافة العقود مع الدولة دون قصرها على عقود الالتزام والتوريد والمقولة ،

فهناك الكثير من العقود من تتوافر فيها العلة التي دفعت المشرع لتقرير هذا الحظر .

٥ . الزام عضو المجلس بالكشف عن ذمته المالية خلال شهر من اداء اليمين الدستورية ،

وبخلافه تسقط عضويته ، وكذلك الزامه بالكشف عن ذمته المالية في كل عام وضرورة تقنين

ذلك .

تاسعاً . تعديل نص المادة (٦٣/ اولاً) من الدستور ، بان تكون المكافأة النيابية المبلغ الوحيد

الذي يقاضاه عضو مجلس النواب ومن ثم حظر منحه اية امتيازات ي ، والنص صراحة

على ان اي قانون يعدل من اار هذه المكافاة لا يدخل حيز التنفيذ الا بعد ان يكون قد تم

انتخاب مجلس جديد .

عاشرا . تعديل المادة (٦٣/ ثانيا) من الدستور وعلى النحو الآتي :-

١. الزام رئيس مجلس النواب بعرض الاجراء الذي قام باتخاذاه عند ارتكاب عضو المجلس فعل خارج مدة الفصل يعي على المجلس عند اول انعقاد له ، فمن غير المقبول ان لا يعلم المجلس مصير احد اعضاؤه .

٢. تحديد مدة خمسة عشر يوما على الاكثر للبت في طلب الاذن برفع الحصانة سواء من قبل المجلس عند ارتكاب الفعل خلال مدة الفصل التشريعي او رئيس المجلس عند ارتكابه خارج مدة الفصل التشريعي والقول خلاف ذلك في معناه فسخ المجال امام المساومات السياسية .