النظام الداخلي للبرلمان طبيعته القانونية والرقابة عليه
دراسة مقارنة

م.د. حسين سلمان سكر

كلية القانون / جامعة ذي قار

hn.sm.law23@utq.edu.iq

الملخص:

من بعد النصوص الدستورية يعد النظام الداخلي لمجلس النواب الاداة الاساسية او المصدر الاساس لمشروعية الاعمال البرلمانية لكون الدستور يحدد العموميات فقط، اما النظام الداخلي يتضمن القواعد الخاصة التي تحكم عمل المجلس من حيث الية الانعقاد والتصويت والحضور ورفع الجلسة وكذلك الحقوق والواجبات للعضو في المجلس وانتهاء العضوية .

وبالتالي وبالنظر الى اهمية النظام الداخلي فانه لازما علينا ان نحدد الطبيعة القانونية له ومعرفة هل تعد قواعده قواعد قانونية ام لا هذا من جانب وما جانب اخر اذا ما تحدد بانها قواعد قانونية هل ما هي المرتبة التي تكون فيها في الهرم القانوني .

كما ان اهمية النظام الداخلي تدفع المشرع الى اقرار الرقابة على دستوريتها لكي لا تكون اداة او وسيلة بيد مجلس النواب لفرض سلطانه على السلطات الاخرى بالتوسيع من صلاحياته وغيرها وبالتالي فانه يجب ان يكون متوافقا مع الدستور الذي يضمن الحقوق والحريات والمساواة بين جميع الافراد.

الكلمات المفتاحية :(النظام الداخلي، مجلس النواب، الطبيعة القانونية، الرقابة الدستورية).

The internal regulations of Parliament, its legal nature and oversight over it
A comparative study

Husayn salman sukar

College of Law / Dhi Qar University

Abstract:

After the constitutional texts, the bylaws of the House of Representatives are the basic tool or the main source for the legitimacy of parliamentary work, because the constitution specifies generalities only. The bylaws include the special rules that govern the work of the House in terms of the mechanism of meeting, voting, attendance, and

adjournment of the session, as well as the rights and duties of a member of the House and the expiration of membership.

Therefore, in view of the importance of the internal system, it is necessary for us to determine its legal nature and know whether its rules are considered legal rules or not. This is from one aspect, and on the other hand, if they are determined to be legal rules, then what is the rank in which it is in the legal pyramid.

The importance of the internal system also prompts the legislator to approve oversight of its constitutionality so that it is not a tool or means in the hands of the House of Representatives to impose its authority on other authorities by expanding its powers and others. Therefore, it must be compatible with the constitution, which guarantees rights, freedoms, and equality among all individuals.

Keywords: (internal regulations/House of Representatives/legal nature/constitutional oversight).

المقدمة:

عندما يمارس عضو البرلمان عمله فإن هناك مجموعة من القواعد التي تنظم الية ممارسته لعمله، ومصدر هذه القواعد غالبا الدستور والنظام الداخلي للبرلمان، وتتمثل هذه القواعد بقواعد موضوعية وأخرى إجرائية وجميعها يحكمها مبدأ مهم يتمثل باستقلالية البرلمان كمؤسسة دستورية وكذلك استقلالية العضو في ممارسته لعمله.

لذا تعد الأنظمة الداخلية المصدر الاساس لمشروعية العمل البرلماني، بعد القواعد الدستورية من حيث مواضيعها المتعلقة بتنظيم السير الداخلي للمجالس والاجراءات المتبعة في ممارسة اختصاصات المجلس من تشريع القوانين وصور الرقابة على المؤسسات الاخرى ومن بينها السلطة التنفيذية ، أي تنظيم العلاقات بين هذه المجالس بمؤسسات دستورية أخرى.

وبالتالي فأن النظام الداخلي إلى جانب الدستور يمثلان الإطار القانوني لعمل البرلمان، فالدستور هو الإطار العام لحدود عمل البرلمان، بينما النظام الداخلي هو الأداة الأساسية لتنظيم وحسن سير

عمل البرلمان، حيث تضبط العلاقات بين اعضاء المجلس وتحدد الواجبات وتبين المخالفات وتضع لها الجزاءات والعقوبات، وتكون المرجع للفصل في النزاعات ، فمن هنا يعتبر النظام الداخلي بمثابة القانون الذاتي الذى يكون البرلمان قد تعهد ضمناً أن يحترم احكامه، فهو امتداد للإطار الدستوري والقواعد الحاكمة لعمل السلطة التشريعية ومن ثم فهو نتاج للفكر الدستوري الذى وضعت فيه، وعليه فالنظام الداخلي ذو طبيعة متحركة تتفاعل مع المتغيرات الدستورية، مما يجعلها مرنة قابلة للتغيير والتعديل تواكباً مع الدستور ومقتضيات التطوير البرلماني.

ومن الأهمية الكبيرة لدور البرلمان فإن القواعد التي تشكل النظام الداخلي له وكيفية مباشرة أعضاؤه لوظائفهم وانعكاسات كل ذلك على السلطات الأخرى وحقوق المواطنين يكون لها من الأهمية القصوى بما يكون معه الحرص على أن تأتي هذه القواعد نموذجاً لتوافقها مع الدستور وحرصها على المساواة وحرية التعبير والتعاون بين البرلمان وسائر سلطات الدولة

وتبدو أهمية الرقابة الدستورية على اللوائح الداخلية للبرلمان لضمان علو الدستور على أحكام هذه اللوائح ترسيخاً لمبدأ سيادة وسمو الدستور واحت ا رم القواعد الأدنى للقواعد الأعلى، وهذا يتطلب رقابة توافق اللوائح الداخلية للبرلمان مع القواعد الأسمى، حيث يتم إسناد هذه الرقابة إلى قاض دستوري وفقًا لنماذج العدالة الدستورية المختلفة.

اهمية الدراسة:

في الوقت الحاضر وفي ظل التحولات الكبيرة على مستوى الانظمة السياسية نحو الديمقراطية والتي تأتي في مقدمتها اتباع النظام البرلماني فلم يعد هناك اشكالية حول هذا الموضوع بل ينصب النقاش حول كيفية الارتقاء بالأنظمة البرلمانية وغيرها الامر الذي يتطلب ان تكون هناك وسائل تساعد المؤسسة التشريعية على تقديم افضل ما مطلوب منها وفي مقدمة تلك الوسائل هو النظام الداخلي للبرلمان والذي يفترض ان يصدر عن البرلمان باستقلالية ووفقا لما تطلبه الدورة الانتخابية اضافة

الى توافقه مع القواعد الدستورية باعتبارها الاسمى، ومن هنا ظهرت اشكالية تحديد الطبيعة القانونية للأنظمة الداخلية بهدف معرفة الجهة المختصة بفحصها للتأكد من دستوريتها.

منهجية الدراسة:

بهدف الالمام بموضوع الدراسة اكثر فقد اعتمدنا فيها الاسلوب المقارن بين مجموعة تجارب برلمانية مثل فرنسان ومصر والعراق للوصول الى النتائج الاكثر دقة .

اشكالية الدراسة :

ان الاشكالية الاهم في هذه الدراسة تتمثل في محورين الاول في معرفة الطبيعة القانونية لقواعد النظام الداخلي للبرلمان والثاني هو معرفة حدود سلطة القاضي الدستوري في الرقابة على عليه مع وجود مبدأ الفصل بين السلطات.

خطة الدراسة

المبحث الاول : ماهية النظام الداخلي للبرلمان

المطلب الاول : مفهوم النظام الداخلي للبرلمان

المطلب الثاني: اهمية النظام الداخلي للبرلمان وطريقة اصداره

المبحث الثاني: الرقابة الدستورية على النظام الداخلي للبرلمان

المطلب الاول : مفهوم النظام الداخلي في مجال الرقابة الدستورية

المطلب الثاني : الية الرقابة الدستورية على النظام الداخلي للبرلمان

المبحث الاول

ماهية النظام الداخلي للبرلمان

المطلب الاول : مفهوم النظام الداخلي للبرلمان

بداية إذا كان الدستور يتمثل في مجموعة القواعد القانونية التي تنظم السلطات داخل الدولة والعلاقة بين هذه السلطات بعضها البعض، وحقوق الأفراد وحرياتهم، فإن النظام الداخلي للبرلمان

يشترك مع الدستور في القيام بجانب كبير من هذه الوظيفة، إذ يتولى التنظيم الداخلي لواحدة من أهم السلطات الثلاثة، بل أهمها على الإطلاق ألا وهي السلطة التشريعية، وبالنظر لأهميته ومعرفة هل تنطبق عليه صفة القاعدة القانونية ام هي قواعد عادية ومن هذا المنطلق سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين وكما يلي.

الفرع الاول : تعريف النظام الداخلي.

يعّرف النظام الداخلي أنه تلك القواعد التي تنظم حقوق والتزامات العاملين في مؤسسة وتتعلق بالتسيير الداخلي لهذه المؤسسة، كما يطلق عليه تسمية الانظمة الإدارية نسبة لمصدرها، وهي جهة الإدارة ولكننا عندما نتطرق لوضع تعريف جامع مانع للنظام الداخلي للبرلمان وليس مفهوما عاما لا شك أننا سنعتمد على أحد المعايرين إما المعيار الشكلي من خلال الاعتماد على الجهة المصدرة وشكل الإجراءات التي صدر بها النظام الداخلي، أو المعيار الموضوعي الذي يُعطي و يُقرب النظام الداخلي لمرتبة القواعد الدستورية وذلك لأن الأخذ بالمعيار الموضوعي يعرفه من خلال تنظيمه لعمل إحدى السلطات العامة في الدولة، أو التعريف بالجمع بين الشكلي والموضوعي.

لذا سنتناول مفهوم النظام الداخلي للبرلمان في الفقه والقضاء:

اختلفت التعريفات الفقهية للنظام الداخلي للبرلمان بداية من خلال منطوق اللفظ نفسه بمسمي النظام الداخلي وتارة أخري بمسمي اللوائح الداخلي، فهناك تعريفات للنظام الداخلي للبرلمان سواء طبقا للمعيار الشكلي أو المعيار الموضوعي أو الجمع بينهما وهي :

حيث عرف بأنه مجموع التدابير والقرارات التي ترجع إلى المجال الخاص بالمجالس، أي التدابير والقرارات ذات الطبيعة الداخلية وذات العلاقة بسير عمل البرلمان والنظام داخله وتعريف اخر بانه مجموعة القواعد الداخلية التي تنظم سير العمل داخل المؤسسة النيابية، والتي تحكم اضطلاع الأعضاء بممارسة مهامهم، الرقابية والتشريعية، ويتعين النظر للنظام الداخلي من الجانبين الشكلي، والموضوعي فمن الجانب الشكلي يتمثل في مجموعة من القواعد التي تتعلق بهيكل عمل المجلس وأجهزته الرئيسية، وكذلك رصد حقوق الأعضاء وواجباتهم وترسيم كيفية ممارستهم لمهامهم

البرلمانية المختلفة، وبالتالي تصبح أحكام النظام الداخلي بمثابة شروط وقواعد إجرائية يجب مراعاتها في العمل البرلماني وانه عبارة عن قرارات واجراءات لغرف البرلمان والتي ترسم معالم البرلمان، والتي يجب أن تصدر علي أساس الدستور أو بالأحرى تطبيقاً للدستور فهي مكملة لنصوصه [١].

اما من الجانب الموضوعي يعرف بأنه مجموع التدابير والقرارات التي ترجع إلي المجال الخاص بالمجالس.

كما عُرف بأنه مجموعة من الأحكام الغرض منها تسيير أعمال البرلمان بنظام داخل هيئة مؤلفة من جماعات ذات اراء متباينة واغراض مختلفة"، ويذهب جانب آخر إلى أنه "تلك الأحكام واجبة الاتباع من أعضاء البرلمان عند قيامهم بوظائفهم البرلمانية ومباشرتهم لاختصاصاتهم سواء داخل البرلمان أو في لجانه"، ويشير تعريف ثالث إلى أنه "تلك الأحكام التي تضع النظم والقواعد التي يسير عليها المجلس في مباشرته لأعماله[٢].

وبالتالي فأن النظام الداخلي إلى جانب الدستور يمثلان الإطار القانوني لعمل البرلمان، فالدستور هو الإطار العام لحدود عمل البرلمان، بينما النظام الداخلي هو الأداة الأساسية لتنظيم وحسن سير عمل البرلمان، حيث تضبط العلاقات بين اعضاء المجلس وتحدد الواجبات وتبين المخالفات وتضع لها الجزاءات والعقوبات، وتكون المرجع للفصل في النزاعات ، فمن هنا يعتبر النظام الداخلي بمثابة القانون الذاتي الذى يكون البرلمان قد تعهد ضمناً أن يحترم احكامه، فهو امتداد للإطار الدستوري والقواعد الحاكمة لعمل السلطة التشريعية ومن ثم فهو نتاج للفكر الدستوري الذى وضعت فيه، وعليه فهو ذو طبيعة متحركة تتفاعل مع المتغيرات الدستورية، مما يجعلها مرنة قابلة للتغيير والتعديل تواكباً مع الدستور ومقتضيات التطوير البرلماني[٣] .

اما من الجانب القضائي اي القضاء الدستوري في الأنظمة الدستورية والذي اكتفى بالمعيار الموضوعي في تحديده لماهية النظام الداخلي فالمجلس الدستوري الفرنسي قد عرفه تارة لمجلس الشيوخ بأنه "مجموع التدابير والقواعد ذات الطبيعة الداخلية التي تتعلق بسير المجلس ونظامه

الداخلي"، وتاره أخرى من قبل الجمعية الوطنية الفرنسية بأن النظام الأساسي للجمعية الوطنية عبارة عن جميع القواعد المعمول بها لتنظيم وسير عمل الجمعية، لتسيير الاجراءات التشريعية وممارسة الرقابة البرلمانية ويجب عرض أي تعديل في هذه القواعد علي المجلس الدستوري قبل الشروع في العمل به(٤) .

اما القضاء المصري سواء الدستوري أو الإداري فلم نجد في أي من أحكامه تعريف محدد للائحة الداخلية للبرلمان، وهذا الأمر يرجع لأحد سببين الأول: يتعلق بعدم بسط المحكمة الدستورية العليا رقابتها علي دستورية اللائحة الداخلية للبرلمان أو وجوب عرض اللائحة علي المحكمة قبل إصدارها. والثاني: يتعلق بعدم إقامة أي دعوي أمام القضاء المصري عامة حول دستورية اللائحة الداخلية للبرلمان، من هنا لم نجد تعريف صادر عن القضاء المصري لتحديد ماهية اللائحة الداخلية للبرلمان خاصة، وإن كانت المحكمة الإدارية العليا تعرضت لمفهوم اللائحة عامة، حيث عرفتها بأنها تتضمن قواعد عامة مجردة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الافراد معينين بأوصافهم لا بذواتهم، وتنشئ مراكز قانونية عامة ومجردة، وتلتزم الجهة الإدارية بمراعاتها بمجرد صدورها ويلتزم المخاطبون بأحكامها بموافقة أوضاعهم وفقا لما ينص عليه هذا النظام(٥) .

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للنظام الداخلي.

يراد بالطبيعة القانونية بصورة عامة معرفة القانون الأكثر انطباقا من غيره علي الواقعة بهدف إخضاعها لأحكامه مهما كان مصدرها، فمن خلال تحديد هذه الطبيعة يتم تحديد النظام القانوني الواجب تطبيق أحكامه وبالتالي فان الطبيعة القانونية للنظام الداخلي للبرلمان ترجع أهميته إلى تحديد النظام القانوني الحاكم له ، وإلى أي مرتبة قانونية في هرم البناء القانوني ينتمي، فهرم البناء القانون في الدول ذات الأنظمة الدستورية يأتي في مقدمته وقمته الدستور، ثم يليه القوانين الأساسية أو المكملة للدستور، ثم يليه التشريعي الرئيسي أو العادي)القانون(، ثم يليه التشريع الفرعي أو الانظمة الداخلية او التعليمات الصادرة عن السلطة التنفيذية، وفي قاع هذا الهرم تأتي القرارات الإدارية التنظيمية(٦).

فاذا وضعنا النظام الداخلي أمام الدستور فان الاخير هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة ، ويحدد السلطات العامة ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، ويقرر الحريات والحقوق العامة ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضفي عليه السيادة والسمو باعتباره كفيل الحريات وضامنها، وعماد الحريات الدستورية، وأساس نظامها، وحق لقواعده أن تستوي على القمة من البناء القانون للدولة، وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمى القواعد الآمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعاتها وترتيباً على ذلك فالنظام الداخلي للبرلمان إن كان متمم لأحكام الدستور إلا أنه لا يرقي لمبدأ سمو القواعد الدستورية ولا يحتل نفس المرتبة والمكانة[٧] .

اما اذا وضعناه أمام القوانين المكملة للدستور فان بعض التشريعات مثل المشرع الفرنسي فقد جعل النظام الداخلي والقوانين المكملة للدستور في منزلة ومرتبة واحدة من حيث وجوب بسط رقابة المجلس الدستوري عليها، اما بالنسبة للمشرع العراقي فقد جعل الانظمة تأتي في المرتبة بعد القوانين العادية كما جاء في المادة ٩٣ من دستور ٢٠٠٥ اذا نظرنا الى نص المادة المذكورة والتي نصت على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا حيث جاءت كما يلي ((اولا : الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة))[٨].

وبالنظر للطبيعة الدستورية التي تكتسبها كل من القوانين الأساسية والانظمة الداخلية للبرلمان تجعلهما خاضعين للرقابة الدستورية إلا أنه بالنظر للإجراءات التي تتبع عند إصدار كل منهما نجد أنها مختلفة من حيث التعقيد فالقوانين الأساسية أكثر تعقيداً مقارنة بالنظام الداخلي للبرلمان، لهذا فلا شك أن القوانين الأساسية تعلو في المرتبة الانظمة الداخلية .

اما اذا قارناها بالقوانين العادية فان كلاهما اعمالا تصدر من البرلمان ولكن حال إصدار النظام الداخلي في صورة قانون هل تكون نفس المرتبة والقيمة القانونية للقوانين أم تظل في مرتبة وقيمة النظام في سُلم البناء القانوني ؟

على الرغم من ان النظام الداخلي يتضمن قواعد عامة مجردة وينظم المسائل الشكلية والاجرائية، والموضوعية لتكملة أحكام الدستور نفسه فيما يتعلق بمسائل الاختصاص البرلماني، لكنه يبقى عبارة عن مجموعة قواعد ذات طبيعة خاصة داخلية تتعلق بعمل البرلمان ولا تنفذ إلا داخل البرلمان عكس القوانين العادية التي تنفذ في مواجهة الكافة.

ومن هنا فاذا أخذنا بالمعيار الموضوعي في تحديد طبيعة النظام الداخلي يتبين وإن كان لا يسري على جميع الأفراد ، حيث يسري على فئة معينة وهم أعضاء البرلمان كما أنه يحدد النظام الداخلي للبرلمان، وبالتالي فإنه يصعب اعتباره انظمة إدارية وفقا لهذا المعيار، وطالما لا يمكن اعتبارها كذلك فلا يمكن إثارة مشروعيتها أمام القضاء الإداري الذي لا يختص إلا بالمنازعات الإدارية، وإذا ما أخذنا بالمعيار الشكلي لتحديد طبيعة تلك الانظمة الداخلية، فانه صادر عن السلطة المختصة بإصدار التشريع وبالتالي وفقا لهذا المعيار فانه يعد اعمالا تشريعية[٩].

فطبيعة النظام الداخلي للبرلمان تنتفي، لأنها قواعد من طبيعة خاصة فهي لا تتعلق بتنفيذ القوانين كما هو الوضع العام بالنسبة لغالبية الانظمة الإدارية، كما أنها لا تعتبر قواعد مستقلة، ولكنه يحتوي على قواعد يتحدد موضوعها بتحديد أسلوب العمل داخل البرلمان ذاته، وبكيفية ممارسة وظائفه، ومن ثم فإن طبيعة تلك القواعد تتعلق بموضوعات ذات طبيعة دستورية ترتبط بالسلطة التشريعية، لذا فالنظام الداخلي للبرلمان لا يسري عليه صفة الانظمة الإدارية، وإنما هي قواعد ذات طبيعة خاصة تتعلق بموضوعات دستورية مكملة ومفسرة لأحكام الدستور فيما يتعلق بأعمال واختصاصات السلطة التشريعية. لذا نخلص إلي أنه يأتي في مرتبة وقيمة القانون كونه دستورياً يصدر في شكل قانون[١٠] .

وتجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي عندما يصدر بقانون يأخذ شكل التشريع ويمر بنفس المراحل التي تمر بها التشريعات من اقتراح ومناقشة وتصويت واقرار وإصدار ثم النشر في الجريدة الرسمية، فمن هذا الجانب اذا نظرنا الى الية صدور النظام الداخلي في شكل قانون، واستنادا الى ذلك فما هي منزلة النظام الداخلي بوصفه قانون أمام الدستور فإننا نرى انه متمم لأحكام الدستور إلا أنه لا يرقي لمبدأ سمو القواعد الدستورية ولا يحتل نفس المرتبة والمكانة.

اما منزلته بين القوانين العادية فانهما يعدان من الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية، بنفس الالية من حيث الاصدار لكنهما يختلفان من حيث الاشخاص المخاطبون وموضوعاتهما فالنظام الداخلي يتعلق بالمسائل الدستورية وهذا لا يؤثر على المستوى في الهرم القانوني[١١] .

المطلب الثاني: اهمية النظام الداخلي للبرلمان وطريقة اصداره

الفرع الاول : اهمية النظام الداخلي للبرلمان

اولا: الاهمية التشريعية والتنظيمية للنظام الداخلي للبرلمان.

إن النظام الداخلي للبرلمان يشترك مع الدستور في القيام بجانب كبير من هذه الوظيفة، إذ يتولى التنظيم الداخلي لواحدة من أهم السلطات الثلاثة، وهي السلطة التشريعية، فانه يتضمن القواعد المتعلقة بتشكيل واختصاصات الأجهزة الرئيسية له، وكيفية أداء البرلمان وأجهزته للوظيفة التشريعية والرقابية المنوطة به، والاجراءات والوسائل اللازمة للقيام بها، كنظام توجيه الأسئلة وطرح موضوع عام للمناقشة، والاستجواب وموعد مناقشته واجراءات طرح الثقة بالحكومة واجراءات التحقيق البرلمانية، فالموضوعات التي يتناولها النظام الداخلي بالتنظيم لا شك أنها ذات طبيعة دستورية، والتي من المفترض أن تنظمها نصوص الوثيقة الدستورية ذاتها[١٢].

فالنظام الداخلي ذي اهمية في عمل البرلمان حتى إن بعض الفقهاء الدستوريين اعتبروه بسبب ذلك "دستور بشكل آخر وامتداداً له أو تفسيرا ، إذ أنه بطبيعته الدستورية يجاوز البعد التنظيمي ويفوقه، فما ينظم علاقات المجلس التشريعي بالحكومة لا يمكن أن يكون قرارات تنظيمية بالمعنى التقليدي وإنما تكون ذات طبيعة دستورية[١٣].

وبالتالي فان الأهمية التشريعية للنظام الداخلي للبرلمان تأتي من خلال ارتباطها الوثيق بأحكام الدستور، إذ يعتبر من دلائل هذا الارتباط الوثيق أنه في حال تعديل الدستور يتعين على البرلمان وضع أو تعديل للنظام الداخلي بطريقة تتماشي وتتفق مع الأحكام التي عُدلت بالدستور هذا من جهة، ومن جهة أخري يعد النظام الداخلي للبرلمان مكمل ومفسر لبعض نصوص الدستور إذ أن هناك مجموعة من النصوص فيه مكملة لنص دستوري أو مفسر له، وهذا ما يجعلنا نقول أن النظام الداخلي للبرلمان ضرورة تفرضها الحاجة التشريعية لأي نظام دستوري، لأنه يحدد الجوانب الهيكلية والتنظيمية والوظيفية للمجالس التشريعية؛ يستوى في ذلك ما يتعلق منها بالتكوين العام للمجلس وبنيانه الداخلي الذى يتمثل في أجهزته المختلفة وشئون العضوية وتوقيتات عمله، أو ما يختص منها بأنشطة المجلس ومهامه التشريعية والرقابية والمالية أو ما يقترن منها بانتهاء حياة المجلس، إما بتجديده او حله قبل انتهاء مدته[١٤].

لذا فالنظام الداخلي للبرلمان يعد من ضمن المصادر المكتوبة للقانون البرلماني ككل، بل يشكل المصدر المتميز له، وذلك بالنظر إلي الموضوعات المتعلقة بتنظيم سير عمل البرلمان وطرق المناقشات وكذلك النظام التأديبي للأعضاء، بالإضافة إلى تنظيم العلاقات بين المؤسسة التشريعية وبين المؤسسات الأخرى في الدولة[١٥]

كذلك له الأهمية التنظيمية كونه ضرورة تنظيمية للبرلمان من عدة نواحي: الأولي لضبط الإجراءات البرلمانية المتعلقة بتنظيم انعقاد المجلس والحضور ومناقشة القوانين، والثانية تتعلق بتنظيم الأدوات الرقابة البرلمانية، فهو يعد بمثابة الدستور الذي يحدد مبادئ العمل بالبرلمان ككل من تنظيم العمل البرلماني ووظائفه، بل إن تأثيره يتجاوز في العديد من الأحيان حدود المؤسسة التشريعية بل وقد يمتد الى مؤسسات دستورية أخرى في الدولة، وهذا ما جعل الفقه يصفه بأنه دستور بشكل آخر أو نظام ذاتي للمؤسسة التشريعية وامتداد للدستور وتفسير له[١٦] .

الفرع الثاني : طرق سن وإصدار النظام الداخلي للبرلمان

غالباً ما يتم وضع وسن النظام الداخلي للبرلمان في بداية الحياة النيابية للمجلس أو إذا كان هناك نظام داخلي سابق للبرلمان نجد أن هناك ضرورة لتعديله بما يتلاءم وتطورات الأوضاع المحيطة بالبرلمان خاصة ماذا اجريت تعديل دستوري من هنا يمكننا أن نبين الطرق المختلفة لسن وإصدار النظام الداخلي للبرلمان في الأنظمة الدستورية المختلفة، وذلك علي النحو التالي:

أولا : تشريع النظام الداخلي بموجب قانون .

المقصود هنا بهذه الآلية أو الطريقة أن يشرع النظام الداخلي بقانون يأخذ اسلوب تشريع سائر القوانين الاخرى من حيث مروره بذات المراحل من اقتراح ومناقشة وتصويت واقرار وإصدار، ثم النشر في الجريدة الرسمية(١٧).

وبالتالي فان هذه الطريقة تكون بإحدى صورتين :

الاولى تكون بالنص من قبل الدستور والذي ينظم المسائل المتعلقة بعمل المجلس ككل من حيث مسائل العضوية من حضور وغياب ورفع حصانة وانهاء عضوية النائب ومن حيث اختصاصات المجلس الموضوعية كالالية تشريع القوانين وبالتالي ليس للبرلمان دور في اعداد نظامه وقواعد سيره وشئونه الداخلية، وقد اخذ بهذه الطريقة الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢ ، وكذلك الدستور العماني، او ان الدستور يحدد جزء من المسائل التنظيمية للمجلس ويترك الجزء الاخر للنظام الداخلي كما هو الحال في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، فقد نص على عموميات مدة الدورة الانتخابية وعدد اعضاء المجلس والية سن وتشريع القوانين وطرق الرقابة وحل مجلس النواب اما الجزيئات الخاصة بكل واحدة فقد تركها للنظام الداخلي الذي نصت عليه المادة ٥١ من الدستور (يضع مجلس النواب نظاما داخليا له لتنظيم سير العمل فيه)(١٨)

الثانية أن يترك الدستور للبرلمان ان يضع نظامه الداخلي أي يضع مجلس النواب نظامه الداخلي المتضمن سير العمل في المجلس ولجانه وأصول ممارسته لكافة صلاحياته، على ان لا تكون نصوصاً مخالفة لأحكام الدستور أو معدلة لها وفي هذه الحالة يتولى البرلمان وضع نظامه بنفسه

وبمطلق حريته ودون تدخل من أي طرف آخر، فالبرلمان له كامل الحرية في وضع نظامه، كما أن له الحرية في تعديله في أي وقت يراه وتتميز هذه الطريقة بأنها تؤكد استقلال البرلمان وعدم تبعيته ويعد هذا الاسلوب هو الاصل في سن واصدار النظام الداخلي الداخلية للبرلمان فالبرلمان صاحب الاختصاص الأصل في تنظيم شؤونه الداخلية[١٩].

المبحث الثاني

الرقابة الدستورية على النظام الداخلي للبرلمان

المطلب الاول :

الفرع الاول : مفهوم النظام الداخلي في مجال الرقابة الدستورية

يعتمد القاضي الدستوري في خصوص الانظمة المختص بالرقابة عليها معيار من شقين: أولهما عضوي صدوره من أحد أشخاص القانون العام، وثانيهما موضوعي يتمثل في تطبيقه على العلاقات المحكومة بالقانون العام لذا فأهمية الرقابة على دستورية النظام الداخلي تتمثل في تميز قواعده بأنها تنظم العمل الداخلي للبرلمان كمؤسسة نيابية من ناحية، ومن الناحية الأخرى فإنها القواعد الحاكمة لقيام أعضاء البرلمان بممارسة مهامهم البرلمانية من تشريع ورقابة على عمل السلطة التنفيذية)الحكومة(وشأنها شأن أي أطر قانونية، يجب النظر إليها من الجانبين القانوني او الشكلي ، السياسي او الواقعي فضلاً عن أن وضع الأنظمة الداخلية قد يكون مدخلاً لمخالفة أحكام الدستور أو لمجاوزة تفسير النصوص الدستورية تفسيرا سليما[٢٠].

وتأسيساً على ذلك وبالرغم من النص في معظم الدساتير على ضرورة أن تستقل البرلمانات بوضع لوائحها الداخلية باستقلال تام ترسيخاً لمبدأ فصل السلطات، فإن كثيرا من هذه الدساتير قد قيدت هذه السيادة وهذا الاستقلال بوجوب إخضاعه لرقابة دستوريته. ولعل الهدف من ذلك هو الحيلولة دون أن يتخذ النظام الداخلي للبرلمان ذريعة لتوسيع اختصاصاته أو التعدي على

اختصاصات الحكومة أو عرقلة نشاطها فضلاً عن رد البرلمان إلى الحدود الدستورية المرسومة له. فأهمية النظام الداخلي للبرلمان بمجلسيه، وأهمية الرقابة على دستوريته[٢١]

ومن الأهمية الكبيرة لدور البرلمان فإن القواعد التي تشكل النظام الداخلي له وكيفية مباشرة أعضاؤه لوظائفهم وانعكاسات كل ذلك على السلطات الأخرى وحقوق المواطنين يكون لها من الأهمية القصوى بما يكون معه الحرص على أن تأتي هذه القواعد نموذجاً لتوافقها مع الدستور وحرصها على المساواة وحرية التعبير والتعاون بين البرلمان وسائر سلطات الدولة[٢٢].

وتبدو أهمية الرقابة الدستورية على اللوائح الداخلية للبرلمان لضمان علو الدستور على أحكام هذه اللوائح ترسيخاً لمبدأ سيادة وسمو الدستور واحترام القواعد الأدنى للقواعد الأعلى، وهذا يتطلب رقابة توافق اللوائح الداخلية للبرلمان مع القواعد الأسمى، حيث يتم إسناد هذه الرقابة إلى قاض دستوري وفقًا لنماذج العدالة الدستورية المختلفة، وعلى سبيل المثال نجد المجلس الدستوري الفرنسي الذي من خلاله مُ نح القضاء الدستوري الاختصاص بالرقابة على دستورية اللوائح الداخلية للبرلمان بمجلسيه مع ضرورة مراعاة الامتثال لقواعد الشكل والمضمون الواردة في الدستور [٢٣].

إذا ففكرة أو مفهوم النظام الداخلي في مجال الرقابة الدستورية يتحدد وفق المعيار الذي يسلكه القاضي الدستوري لإخضاع النظام الداخلي المنظور أمامه للرقابة الدستورية من عدمه، وبالتطبيق علي فكرة مدي خضوع النظام الداخلي للبرلمان من عدمها للرقابة الدستورية يرى البعض صعوبة قبول فكرة التصدي لأن النظام الداخلي لا يعد قانوناً فهي لا تصدر وفقاً لإجراءاته، ولا يمكن اعتباره نظام إداري لا من الناحية الموضوعية لأنه لا يتصل بمسائل إدارية، ولا من الناحية الشكلية لأنه لا يصدر من الإدارة، ومن الناحية الأخرى فإن يصعب قبول الدفع بعدم دستورية نص ما في النظام الداخلي للبرلمان لأنه عمل برلماني يخرج عن ولاية القضاء الدستوري في بعض الدول (مثل المحكمة الدستورية العليا) في مصر[٢٤].

الفرع الثاني : موجبات الرقابة الدستورية على النظام الداخلي للبرلمان

يستمد النظام الداخلي للبرلمان أهميته من أهمية المؤسسة التي ينظم عملها، فالبرلمان علامة من العلامات الأساسية التي تدل على ديمقراطية الأنظمة السياسية، ولكي يجسد هذا البعد الديمقراطي لابد أن يكون فعالاً بطريقة تلبي احتياجات جميع المواطنين، وأن يضمن تكافؤ الفرص والحماية لجميع أعضائه، وأن يكون شفافاً في إدارته لأعماله، ومفتوحاً للأمة من خلال وسائل الإعلام المختلفة.

كما أن الهدف الأساسي من اخضاع النظام الداخلي لرقابة القضاء الدستوري هو الحيلولة من أن يتخذ البرلمان منه ذريعة لتوسيع اختصاصاته، أو التعدي على اختصاصات الحكومة، أو عرقلة نشاطها مما يخل بالتوازن بين السلطات، وأيضاً لضمان خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها مرتبةً ، ولتلافي مثل هذه الأمور يجب أن تتأكد وتترسخ رقابة دستورية الانظمة الداخلية للبرلمانات ، فهي التي تستطيع أن تحمي وتصون مبدأ المشروعية ومن بعده سمو الدساتير[٢٥].

الرقابة الدستورية تُعد السمة الاساسً لدولة القانون التي يحتاج فيها الدستور لضمانات احترام نصوصه، كما أن الغاية الأساسية من الرقابة الدستورية على الانظمة البرلمانية هي ترسيخ لمبادئ الشرعية وسمو أحكام الدستور حيث تأتي القواعد الدستورية أعلى قمة التشريعات تليها القوانين الأساسية ثم التشريعات العادية فالتشريع الفرعي أو الانظمة ويتولد عن هذا التدرج في التشريعات ما يُمكننا التعبير عنه بمبدأ دستورية الانظمة الداخلية وشرعيتها، فعدم شرعية النظام الداخلي يعني انها صدر مخالفة للدستور والتي قد تكون قد تكون شكلية كعدم مراعاة الاجراءات المقررة لصدوره من سلطة غير مختصة، وقد تكون موضوعية كأن يشتمل على حكم موضوعي يخالف الدستور لذا فالدستور[٢٦].

ومن جانب اخر يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أهم الركائز الأساسية التي تستند إليها فكرة تحقق الرقابة الدستورية للانظمة الداخلية للبرلمان إلي جانب كونه ضمانة هامة لحماية الحقوق

والحريات وتعبير عن فكرة الدولة القانونية، فمبدأ الفصل بين السلطات يُعد من أهم موجبات فرض الرقابة على دستورية الانظمة الداخلية[٢٧] .

يعد منح القضاء الدستوري الاختصاص بالرقابة الدستورية ضمانة لاحترام التشريعات التي يسنها البرلمان، فالقضاء هنا يمارس وظيفته الأصلية المسندة إليه بحكم الدستور، وإن عدم رقابة القضاء على الدستورية يمكن أن يؤدي إلى هيمنة البرلمان واستبداده من خلال مخالفة القواعد الدستورية وانتهاك أحكامه والإخلال بالتوازن الذي أقامه الدستور بين سلطات الدولة الثلاث لصالح البرلمان وفي ذلك اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات فخضوع النظام الداخلي لرقابة القضاء الدستوري لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، بل إنه يؤكد هذا المبدأ ويحميه من الانتهاك بالزام السلطة التشريعية باحترامه فمن دون تلك الرقابة لا يمكن لا يمكن الحد من اساءة استخدام السلطة من قبل البرلمان خاصة إذا كانت الحكومة المشكلة حكومة أكثرية برلمانية، ما يساعد على التجاوز بين السلطتين دون طعن[٢٨] .

كذلك بوجود الرقابة من قبل القضاء الدستوري لا يمكن ان يقوم البرلمان باستغلال الاختصاصات المخولة له دستورياً بشكل يقوض عمل السلطة التنفيذية، فلا يجب أن تستخدم آليات الرقابة البرلمانية دون ضابط، حتى لا تؤدي إلى تعطيل عمل السلطة التنفيذية .

المطلب الثاني : الية الرقابة الدستورية على النظام الداخلي للبرلمان

الفرع الاول : مفهوم الرقابة .

عند قيام أي من السلطات الثلاث في الدولة بمباشرة أعمالها وسلطاتها فإنها تلتزم بمجموعة من الضوابط تمكنها من القيام بهذه الأعمال والمهام، ومن هنا كان لابد لنا أن نتناول بشيء من التفصيل أهم الضوابط اللازمة لتقرير الرقابة الدستورية علي النظام الداخلي للبرلمان، وبممارسة الرقابة فإن هناك حدودا عامة يلتزم بها القاضي الدستوري والتي تتمثل في الضوابط العامة للرقابة الدستورية بالإضافة إلى بعض الضوابط الدستورية التي يُلزم القاضي الدستوري نفسه بها عند بسط رقابته الدستورية والتي يطلق عليها الضوابط الذاتية[٢٩] .

ونظرا لأهمية الرقابة الدستورية اثير التساؤل حول الضوابط التي أرساها القضاء الدستوري لبيان دستورية نصوص الانظمة من عدمه، لضمان اتفاقها مع أحكام الدستور وعدم الخروج عنه، ومن

ناحية أخرى لكي نضمن ممارسة الرقابة الدستورية على الانظمة في إطارها القانوني الصحيح، وعدم مغالاة القضاء الدستوري في استعمالها، كذلك يثار التساؤل حول القيود التي ترد على القضاء الدستوري أثناء مباشرة رقابة على دستورية الانظمة ، لضمان عدم تجاوزه من ناحية وتحقيق غاية الرقابة من ناحية أخرى، حيث إن مغالاة القضاء الدستوري في رقابته، بحيث يصبح وصيا على السلطة التشريعية ويودي الى انتهاك مبدأ الفصل بين السلطات ومن هنا فان القاضي الدستور يستمد شرعية رقابته تارة من الدستور نفسه وتارة اخرى من قوانين دستوري او عادية وهو ما سنبينه في هذا المطلب وكما يلي

اولا : ممارسة الرقابة في إطار الدستور:

تعتبر القواعد والمبادئ الدستورية الأساس الأول الذي يتم الاستناد إليها كمرجعية للرقابة الدستورية على الانظمة الداخلية للبرلمان، فالقواعد الدستورية ترسم بمضمونها الإطار العام القانوني للدولة، وتحدد اختصاصات كافة السلطات المنوط بها تنفيذ السياسة العامة فيها، فهي التي ترسم الحدود بين الحكام والمحكومين، كما تحدد ما يتمتع به افراد الشعب من حقوق وحريات، وعلى ذلك يتم الاحتكام إلى القواعد الواردة في الدستور لمعرفة مدى امتثال القواعد القانونية المطروحة لأحكام الدستور[٣٠].

ففي العراق نجد ان الدستور العرقي لعام ٢٠٠٥ في المواد من (٤٧ الى ٦٤) قد نص على يعض المسائل التنظيمية الخاصة بمجلس النواب اما المادة ٥١ منه فقد نصت على النظام الداخلي للمجلس، اما في فرنسا نجد أن النصوص الواردة في دستور ((١٩٥٨ هي المصدر الأول الذي يجب ان يكون النظام الداخلي متوافق معها ، ولكن لا يقتصر الأمر على مضمون الدستور فقط، إنما يجب الامتثال أيضاً لمقدمة الدستور، فمقدمة الدستور هي مدخله وهي عبارة عن ترسيخ للمبادئ والمرجعيات الثقافية والدينية والحضارية التي تشكل أساس وبناء الدولة القانونية[٣١].

نخلص إلي أن أهم الضوابط الهامة لتقرير الرقابة الدستورية للائحة الداخلية للبرلمان تتمثل في إتمام هذه الرقابة في إطار الدستور، حيث إن الهدف من هذه الرقابة هو ضمان أسبقية الدستور علي ما سواه من قواعد قانونية، إعمالاً لمبدأ التدرج الهرمي للقواعد القانونية، حيث يتولى القاضي

الدستوري مهمة التحقق من إعمال هذا المبدأ، مع ضرورة مراعاة الامتثال لقواعد الشكل والمضمون الواردة في الدستور .

ثانيا : ممارسة الرقابة بالاستناد للقوانين ذات الصفة الدستورية ،والقوانين العادية .

تتنوع ضوابط الرقابة الدستورية علي النظام الداخلي ففي فرنسا فلا تتم الرقابة على النظام الداخلي لمعرفة مطابقتها للدستور فقط، بل تنصرف إلى نطاق أوسع حيث تشمل أيضاً القوانين الأساسية، لذلك نجد أن القاضي الدستوري في فرنسا يستخدم القوانين الأساسية المكملة للدستور كلما كان محتوى هذه النصوص مؤثرا في أحكام النظام الداخلي ، حيث أكد المجلس الدستوري على اعتبار القوانين المكملة للدستور مرجعية للرقابة على النظام الداخلي استناداً التسلسل الهرمي للقواعد القانونية، الأمر الذي نستنتج منه مرتبة النظام الداخلي ضمن هرمية القواعد القانونية والتي يقع فيها النظام الداخلي في مستوى أدنى من القوانين المكملة للدستور وتأسيساً على ذلك فيجب على أن يكون متوافقة مع أيضاً مع القوانين المكملة للدستور وقد ذهبت بعض الأنظمة الدستورية إلى اعتماد القوانين العادية من الضوابط المرجعية لرقابة دستورية الانظمة الداخلية للبرلمان[٣٢].

الفرع الثاني : انواع الرقابة الدستورية على الانظمة الداخلية

اولا : الرقابة الدستورية السابقة.

الرقابة الدستورية السابقة هي أن يُعهد إلى جهة الاختصاص بالرقابة الدستورية بفحص النظام الداخلي لضمان مطابقته للنصوص الدستورية، وكذلك مدى مطابقتها للقواعد القانونية الأخرى ذات الصلة المقررة للرقابة الدستورية سواء القوانين الأساسية المكملة للدستور أو القوانين العادية حسب النظام الدستوري المتبع في الدولة، أي ان هذا الرقابة تمارس قبل الانتهاء من الاصدار والدخول حيز التطبيق والنفاذ.

للرقابة الدستورية السابقة على النظام الداخلي مميزات وخصائص فأنها تنصب على أحكامه قبل الشروع في العمل به ، من خلال إحالتها إلى الجهة المختصة بالرقابة الدستورية فهي تعتبر رقابة وجوبية مجردة، لأنها تمارس في غياب أي نزاع موجود مسبقاً أمام القضاء، بمعنى أنها لا تقضي في خلاف بين أطراف متنازعة حول دستورية النظام الداخلي ، وإنما تكون استباقية بهدف ضمان

احترامها لأحكام الدستور، فهي وسيلة استباقية لمنع مخالفة أحكام الدستور أو القوانين الأساسية أو القوانين العادية حسب النظام الدستوري النظام الداخلي، اي حماية سابقة لمبدأ سمو الدستور والتدرج الهرمي للقواعد القانونية(٣٣) .

فالرقابة الدستورية السابقة تكون بالتأكيد أكثر ضمانة ودقة وبالتالي أكثر فهي اكثر فاعلية من الحماية اللاحقة لكونها تأتي قبل تطبيق النظام الداخلي وبالتالي تجنب تعرض القرارات البرلمانية المستندة الى النظام الداخلي للالغاء او الابطال.

ولكي يتم اعتماد الرقابة الدستورية السابقة يلزم النص صراحة عليها في متن الدستور من حيث سند إنشائها ووجودها وتحديد أسلوب تشكيلها وصلاحياتها، والأثر المترتب على الحكم الصادر عنها، أو بمعنى آخر أن يحدد الدستور تفصيلاً كل ما يتعلق بهذه الرقابة الدستورية السابقة، أو أن يعهد بذلك إلى قانون يُشرع لهذا الغرض، لأنها ستكون رقابة دستورية وجوبية سابقة على موضوعات النظام الداخلي.

اذا نظرنا للأنظمة الدستورية التي أخذت بمبدأ الرقابة الدستورية السابقة نجد تطبيقها في فرنسا، حيث نصت المادة ٦١ من الدستور ١٩٥٨ علي أنه يجب على المجلس الدستوري فحص مدى توافق النظام الداخلي المجالس البرلمانية مع الدستور قبل تطبيقها وقد حدد المرسوم الأساسي الخاص بالمجلس الدستوري الفرنسي مدى الرقابة السابقة التي يجب ممارستها وفقًا لنص المادة ١٧ منه، حيث يجب على القاضي الدستوري أن يفحص النظام الداخلي للبرلمان وتعديلاته، وبمقتضي نص المادة ٦١ من الدستور الفرنسي، أصدر المجلس الدستوري قراره الأول بشأن النظام الداخلي لمجلسي البرلمان، حيث أكد على أنه لا يوجد سبب للبت في توافق النظام الداخلي مع الدستور إلا بفحص جميع أحكام النظام النهائية للجمعية الوطنية ونتيجة لذلك فقد تبنى المجلس الدستوري اجتهادا مفيداً للنظام الداخلي يشير إلى مجموع أحكام هذا النظام وليس جزء منه ، ويقع على عاتق

رئيسي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ مسئولية إحالة النظام الداخلي إلى المجلس الدستوري ليقرر مدى توافقه مع الدستور، ويصدر المجلس قراره بشأنه خلال شهر من إحالتها إليه .

نخلص الى ان الرقابة الدستورية السابقة على النظام الداخلي للبرلمان نجد أن الهدف الاساس الذي تسعى الى تحقيقه بهذه الوسيلة هو ضمان سمو وعلو الدستور على القواعد القانونية الأدنى في هرمية القواعد القانونية وذلك ترسيخاً لمبدأ العدالة الدستورية الكاملة، ولا شك أن القضاء الدستوري كفيل بتحقيق تلك العدالة مع مراعاة الامتثال لقواعد الشكل والمضمون الواردة في الدستور، كما أن احترام مبدأ الفصل بين السلطات ووضع الفواصل والضوابط مع بيان أوجه التعاون بين هذه السلطات أمر يستوجب فرض الرقابة الدستورية على كافة القواعد القانونية ومنها النظام الداخلي للبرلمان، لأنها القانون الداخلي لأحد أهم السلطات على الإطلاق وهي السلطة التشريعية التي تستطيع من خلال نظامها الداخلي الهيمنة لما تتضمنه من احكام تتعارض مع الدستور، ولذلك كانت الرقابة الدستورية السابقة على النظام الداخلي للبرلمان ضرورة دستورية ينبغي النص عليها في متن الدستور.

ثانيا : الرقابة الدستورية اللاحقة

يقصد بالرقابة الدستورية للاحقة هي التي تقوم بها سلطة قضائية تختص بالفصل في دستورية القوانين الصادرة من البرلمان، حيث يتم منح الاختصاص الى السلطة القضائية التي تتوافر في اعضائها الامكانية العملية والعلمية بهذا الاختصاص، وتقوم بمهمة فحص التشريعات ما دون الدستور ومدى مطابقته له لضمان تطبيق السمو الدستوري.

اذن فالرقابة القضائية على دستورية النظام الداخلي ذات طابع خاص بحيث من يتولاها ان يكون ملم بالقواعد الدستورية ويتمتع بالقدرة والكفاءة التي تؤهله لتفسير النصوص الدستورية ومعرفة حدود السلطات العامة والاختصاصات الممنوحة لها.

فالرقابة اللاحقة تمارس على التشريعات التي اصدرت ونشرة بصورة نهائية وغير قابلة للطعن ولا رقابة على الانظمة الداخلية بشكل خاص تؤدي الى منح القضاء الدستوري الرقابة الكاملة عليها بهدف اجبار السلطة التشريعية على احترام الدستور فيما يخص الاختصاصات واحترام مبدا الفصل بين السلطات[٣٤].

ومن الدول التي اخذت بهذا النوع من الرقابة العراق في دستور ٢٠٠٥ ((حيث منح سلطة الرقابة على الانظمة الداخلية للمحكمة الاتحادية العليا والتي كانت لها اجتهادات عدة ((فصلت فيها في الطعون الخاصة بالنظام الداخلي لمجلس النواب، وكذلك اعتمد هذا الاسلوب من قبل المشرع الدستوري اللبناني[٣٥].

هذا النوع من الرقابة اخذت به المحكمة الاتحادية العراقية العليا حيث كانت لها اجتهادات عدة في هذا الجانب وقد ابطلت بعض النصوص الخاصة بالنظام الداخلي لمجلس النواب[٣٦]

الخاتمة

يعد النظام الداخلي لمجلس النواب ضرورة هامة لنظيم عمل السلطة التشريعية حيث يضم القواعد الاجرائية المتصلة بالاجراءات والشكليات التي يلتزم العضو باحترامها عن ممارسته لاختصاصه وكذلك القواعد التي تتعلق بالهيكلية الخاص باجهزة المجالس النيابية والمعنية بتشكيل لجانه الداخلية وكذلك المسائل الخاصة بانعقاد الجلسات وادارتها من حضور وانصراف الاعضاء ورفع الجلسة اضافة الى تنظيم مسالة ممارسة الدور الرقابي والتشريعي للمجلس.

ويعد النظام الداخلي مصدرا اساسيا للمشروعية البرلمانية، ففي الوقت الذي يتولى الدستور تحديد الاختصاصات لمجلس النواب فان الية ممارسة هذه الاختصاصات منوطة بالنظام الداخلي وبالتالي تكون مهمته تنظيم عمل البرلمان بانتظام.

من خلال هذه الدراسة توصلنا الى ان الطبيعة القانونية للنظام الداخلي تحدد وفقا لنوعية القواعد الدستورية في الدولة، فاذا كانت القواعد الدستورية مرنة فان النظام الداخلي يكون بمرتبة نصوص الدستور طبقا للقواعد العامة في هذا الاتجاه، اما اذا كانت القواعد الدستورية جامدة فان النظام الداخلي يكون بمرتبة القوانين العادية .

أن الهدف الأساسي من اخضاع النظام الداخلي لرقابة القضاء الدستوري هو الحيلولة من أن يتخذ البرلمان منه ذريعة لتوسيع اختصاصاته، أو التعدي على اختصاصات الحكومة، أو عرقلة نشاطها مما يخل بالتوازن بين السلطات، وأيضاً لضمان خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها مرتبةً.

اولى الدول التي اخذت بالرقابة على الانظمة الداخلية هي فرنسا في دستور ١٩٥٨ والتي جاءت ترسيخا للعقلنة البرلمانية والحد من سيادة البرلمان بهدف الزامه بالخضوع لاحكام الدستور وضمان عدم اساءة استخدام السلطة خصوصا في ممارسته لدورة الرقابي على السلطة التنفيذية.

من خلال هذا الدراسة تطرقنا الى الية ممارسة الرقابة على دستورية الانظمة الداخلية وهي على نوعين (رقابة سابقة ورقابة لاحقة) والتي ممكن ان تطال النظام الداخلي ككل او تكون متوجهة الى بعض نصوصه.

الهوامش:

(١) ينظر د. علي الصاوي ، مستقبل البرلمانات في العالم العربي ، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة ، ٢٠٠٠، ص١٤٣.

(٢) د. رشيد المدور، العمل البرلماني في المغرب ، مطبعة طوب برس، المغرب ، ٢٠٠٦، ص٨٢.

(٣) بيثام ديفيد، البرلمان والديمقراطية في القرن والواحد والعشرين، منشورات الاتحاد البرلماني الدولي ، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٣.

(٤) ينظر د. محمد عبد اللطيف، القيمة القانونية للإصدار والنفاذ للقرار اللائحي، المجلة الدستورية، العدد ٢٩ لسنة ٢٠٢١، ص٦١.

(٥) ينظر د. اشرف السعيد مبارك مهنا ، القيمة القانوني للاتحة الداخلية للبرلمان ونطاق الرقابة على دستوريتها، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة مدينة السادات، ص ٥٨٧.

(٦) د. رشيد المدور، العمل البرلماني في المغرب ، مطبعة طوب برس، المغرب ، ٢٠٠٦، ص٤٩ .

(٧) د. رشيد المدور، العمل البرلماني في المغرب ، المصدر السابق، ص٥٢.

(٨) المادة ٩٣ اولا من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٩) ينظر د. فكري فتحي، الوجيز في القانون البرلماني، دار النهضة العربية، مصر ، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٣٨.

(١٠) ينظر د. اشرف السعيد مبارك مهنا ، القيمة القانوني للائحة الداخلية للبرلمان ونطاق الرقابة على دستوريتها، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة مدينة السادات، ص ٦٥٦.

(١١) ينظر د. اشرف السعيد مبارك مهنا ، القيمة القانوني للاتحة الداخلية للبرلمان ونطاق الرقابة على دستوريتها، المصدر السابق، ص ٦٦٧.

(١٢) ينظر: د. رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الانظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي، مجلة الحقوق، العدد الاول، ٢٠٠٨، الكويت، ص٩.

(١٣) ينظر: د. رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الانظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي، المصدر السابق، ص٩.

(١٤) ينظر د. فكري فتحي، الوجيز في القانون البرلماني، دار النهضة العربية، مصر ، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٤.

(١٥) ينظر د، سليمان سليم بطارسه، الاطار الدستوري للنظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، المصدر السابق ، ص ١٦٢.

(١٦) ينظر د. امين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، مؤسسة الحديث للكتاب، لبنان، بيروت، ٢٠٠٢.

(١٧) ينظر د. فكري فتحي، الوجيز في القانون البرلماني، المصدر السابق ص١٩ .

(١٨) المواد من ٤٧ الى ٦٤ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(١٩) ينظر د، شورش حسن عمر، مدى استقلال البرلمان بتنظيم شؤونه، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد الرابع، العدد الثاني، ٢٠٢٠، العراق،ص١٧٠.

(٢٠) ينظر د، سليمان سليم بطارسه، الاطار الدستوري للنظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، المصدر السابق ، ص ١٧١.

(٢١) ينظر د. ليث كمال نصراوين، مقال بعنوان (دستورية-النظام-الداخلي-لمجلس-النواب)، منشور على موقع مجلة الرأي، على الرابط ، https://alrai.com/article/10776893 ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٢/٣٠ .

(٢٢) ينظر د. ليث كمال نصراوين، مقال بعنوان (دستورية-النظام-الداخلي-لمجلس-النواب)، المصدر نفسه.

(٢٣) ينظر د. رمضان شعبان احمد، ضوابط واثار الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر القاهرة، ٢٠٠٠.

(٢٤) ينظر: د. رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الانظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي، المصدر السابق، ص٣٧٩.

(٢٥) ينظر: علي راضي حسنين، مقال بعنوان (اثر اللوائح الداخلية للبرلمانات العربية على العلاقة بين الحكومة والمجلس، تجارب (مصر، السودان، الأردن، الكويت))، منشور على الرابط الالكتروني لموقع المرجع الالكتروني للمعلوماتية، https://mail.almerja.com/index.php ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١١/٢٢ .

(٢٦) ينظر: د. وسام اللحام ، بحث بعنوان (النظام الداخلي لمجلس النوّاب: ديمقراطية ناقصة واعتباطية زائدة) منشور على موقع المفكرة القانونية على الرابط /https://legal-agenda.com ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١١/١٥ ص٦ .

(٢٧) ينظر: د. وسام اللحام ، بحث بعنوان (النظام الداخلي لمجلس النوّاب: ديمقراطية ناقصة واعتباطية زائدة)، المصدر السابق، ص٨.

(٢٨) ينظر: د. مها بهجت يونس، دور النظام الداخلي مجلس النواب العراقي في تفعيل الاداء البرلماني، مجلة الدراسات العليا، الجزء الرابع، المجلد ٣٦، ٢٠٢١، ص٧.

(٢٩) ينظر: د. رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الانظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي، المصدر السابق، ص١٢.

(٣٠) ينظر د. زهير المظفر، مسالة تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب، المجلة التونسية للادارة العامة، العدد ٣٥، ص١١.

(٣١) ينظر د. عبد العزيز النويصي، المجلس الدستوري، منشورات المجلية المغربية للادارة المحلية والتنمية، الطبعة الاولى، المغرب، الرباط،٢٠٠١، ص٣٨١.

(٣٢) د. خليفة سالم الجهمي، بحث بعنوان طرق تحريق الرقابة الدستورية، منشور على الرابط /https://khalifasalem.wordpress.com/2018/04/10/152 تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١/١٥ .

(٣٣) ينظر د. حميد حنون خالد ، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، لبنان ، بيروت، ٢٠١٩، ص١٧١.

(٣٤) ينظر: د. رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الانظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي، المصدر السابق،ص٣٨ .

(٣٥) د. زين احمد، النظام الداخلي لمجلس النواب، منشورات المجلس الدستوري اللبناني، الطبعة الاولى، ص١٠وص١١.

(٣٦) ينظر قرارات المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٦ / اتحادية/٢٠١٣ ، وكذلك القرار رقم ١٤٨/ اتحادية/٢٠١٧ .

قائمة المصادر:

١- د، سليمان سليم بطارسه، الاطار الدستوري للنظام الداخلي لمجلس النواب الاردني، مجلة جامعة عمان العربية للبحوث، المجلد الاول، العدد، الاول ، ٢٠١٨،

٢- بيثام ديفيد، البرلمان والديمقراطية في القرن والواحد والعشرين، منشورات الاتحاد البرلماني الدولي ، بيروت، ٢٠٠٦،

٣- د. اشرف السعيد مبارك مهنا ، القيمة القانوني للاتحة الداخلية للبرلمان ونطاق الرقابة على دستوريتها، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة مدينة السادات،

٤- د. اشرف السعيد مبارك مهنا ، القيمة القانوني للائحة الداخلية للبرلمان ونطاق الرقابة على دستوريتها، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة مدينة السادات،

٥- د. امين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، مؤسسة الحديث للكتاب، لبنان، بيروت، ٢٠٠٢.

٦- د. حميد حنون خالد ، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، لبنان ، بيروت، ٢٠١٩،

٧- د. خليفة سالم الجهمي، بحث بعنوان طرق تحريق الرقابة الدستورية، منشور على الرابط https://khalifasalem.wordpress.com/2018/04/10/152/ تاريخ الزيارة ١٥/١/٢٠٢٤ .

٨- د. رشيد المدور، العمل البرلماني في المغرب ، مطبعة طوب برس، المغرب ، ٢٠٠٦،

٩- د. رشيد المدور، العمل البرلماني في المغرب ، مطبعة طوب برس، المغرب ، ٢٠٠٦،

١٠- د. رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الانظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي، مجلة الحقوق، العدد الاول، ٢٠٠٨، الكويت،

١١- د. رمضان شعبان احمد، ضوابط واثار الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر القاهرة، ٢٠٠٠.

١٢- د. زهير المظفر، مسالة تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب، المجلة التونسية للادارة العامة، العدد ٣٥،

١٣- د. زين احمد، النظام الداخلي لمجلس النواب، منشورات المجلس الدستوري اللبناني، الطبعة الاولى،

١٤- د. عبد العزيز النويصي، المجلس الدستوري، منشورات المجلية المغربية للادارة المحلية والتنمية، الطبعة الاولى، المغرب، الرباط،٢٠٠١،

١٥- د. علي الصاوي ، مستقبل البرلمانات في العالم العربي ، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة ، ٢٠٠٠،

١٦- د. فكري فتحي، الوجيز في القانون البرلماني، دار النهضة العربية، مصر ، القاهرة، ٢٠٠٦،

١٧- د. محمد عبد اللطيف، القيمة القانونية للإصدار والنفاذ للقرار اللائحي، المجلة الدستورية، العدد ٢٩ لسنة ٢٠٢١،

١٨- د. مها بهجت يونس، دور النظام الداخلي مجلس النواب العراقي في تفعيل الاداء البرلماني، مجلة الدراسات العليا، الجزء الرابع، المجلد ٣٦، ٢٠٢١،

١٩- د. وسام اللحام ، بحث بعنوان (النظام الداخلي لمجلس النوّاب: ديمقراطية ناقصة واعتباطية زائدة) منشور على موقع المفكرة القانونية على الرابط https://legal-agenda.com/ ، تاريخ الزيارة ١١/١٥/

٢٠- د، شورش حسن عمر، مدى استقلال البرلمان بتنظيم شؤونه، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد الرابع، العدد الثاني، ٢٠٢٠ العراق

٢١- د. ليث كمال نصراوين، مقال بعنوان (دستورية-النظام-الداخلي-لمجلس-النواب)، منشور على موقع مجلة الرأي، على الرابط ، https://alrai.com/article/10776893،تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٢/٣٠

٢٢- علي راضي حسنين، مقال بعنوان (اثر اللوائح الداخلية للبرلمانات العربية على العلاقة بين الحكومة والمجلس، تجارب (مصر، السودان، الأردن، الكويت))، منشورعلى الرابط الالكتروني لموقع المرجع الالكتروني للمعلوماتية، https://mail.almerja.com/index.php ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١١/٢٢ .