



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center For Studies And Planning

ورقة بحثية

# الجلسة الاستثنائية لمجلس النواب العراقي

د. مهند فلاح حسن

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

## المقدمة:

تمر المجالس التشريعية بأدوار انعقاد عادية وأخرى استثنائية، بغض النظر عن بنية هذه المجالس سواء كانت ثنائية أم أحادية، وتتولى الدساتير والأنظمة الداخلية تنظيم مدد ومواقيت أدوار الانعقاد العادية، بينما تتولى تحديد حالات وموضوعات ودواعي الانعقاد الاستثنائي، زيادة على تحديد الجهات التي تمتلك حق المبادرة بالدعوة للانعقاد الاستثنائي، وقد نظم الدستور العراقي في البند (أولاً) من المادة (58) الأحكام الخاصة بالجلسة الاستثنائية. بينما حدد مدد ومواقيت الانعقاد العادي من خلال تحديد الفصول التشريعية في المادة (57) من الدستور. وجرت بعض الدساتير على تنظيم إجراءات انعقاد المجالس التشريعية استثنائياً وأطلقت عليه (الجلسة الخاصة Special Session) تمييزاً لها من الانعقاد العادي والذي يطلق عليه (الجلسة المنتظمة Regular Session). والجلسة الخاصة هي انعقاد البرلمان في مناسبات خاصة، أقلها الاحتفاء بالمناسبات الوطنية، وأكثرها الالتئام لاتخاذ قرارات مصيرية قد تصل لإعلان حالة الطوارئ أو إعلان الحرب أو المشاركة فيها<sup>(1)</sup>.

## المطلب الاول - موجبات الجلسة الاستثنائية في الدستور العراقي وسلطة مجلس النواب إزاءها

تختلف موجبات الجلسة الاستثنائية من دستور لآخر، فثمة دساتير ومنها الدستور العراقي لم تحدد موجباً بذاته يسوغ طلب عقد جلسة استثنائية، إنما جاء التنظيم الدستوري العراقي وجعلها موجبات عامة غير محددة، تصلح للتطبيق وفقاً لتقدير السلطات التي تمتلك اختصاص طلب عقد الجلسة الاستثنائية، وبصرف النظر عن طبيعة هذه الموجبات،

---

1. See: Chackshu Roy: Special Session of Parliament: How it will work, the Indian Express. Journalism of Courage, 2023.

فإن سلطة مجلس النواب إزاء عقد الجلسة الاستثنائية غير واضح في الدستور، لذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الأول موجبات الجلسة الاستثنائية، ونخصص الثاني لبحث سلطة مجلس النواب إزاء طلب عقد الجلسة.

### الفرع الأول - موجبات الجلسة الاستثنائية

اختلفت الدساتير فيما بينها اختلافاً كبيراً في تنظيمها للجلسة الاستثنائية للبرلمانات، إذ ذهب اتجاه لتبني الجلسة الاستثنائية العامة، أي الجلسة الاستثنائية غير محددة الموضوعات، بينما ذهب آخر للإقرار بالجلسة الاستثنائية الخاصة، أي أن المشرع تدخل وقرر أن موضوعاً بذاته يستحق جلسة استثنائية خاصة، أي أن الدساتير تحدد مناسبة محددة تستلزم التثام المجلس التشريعي في جلسة خاصة. وهي حالة خاصة تتخذها البرلمانات للتعامل مع حالة محددة دون غيرها، أي أنها لا تنعقد استثنائياً إلا إن تحققت هذه الحالة، وتقتصر مداوات الجلسة - إن تحققت - على هذه الحالة فقط، وتتخذ هذه الحالة أوضاعاً معينة تنص عليها الدساتير، وغالباً ما تبني الدساتير التي تعتمد نظام ثنائية السلطة التشريعية هذا النوع من الجلسات، لأن طبيعة المناسبات التي تحدها الدساتير تستلزم انعقاد مجلسي البرلمان في جلسة مشتركة وأغلب الدساتير التي تبنت الاتجاه الثاني هي الدساتير التي تعتمد نظام ثنائية السلطة التشريعية، وأطلقت على هذا المظهر مصطلح (الجلسة المشتركة الخاصة). لكننا سنركز البحث على المظهر الأول (الجلسة الاستثنائية العامة) لكونها من متبنيات المشرع الدستوري العراقي. مع إشارة لبعض الدساتير التي اعتمدت هذا الاتجاه.

قد ينص الدستور على انعقاد البرلمان في جلسة استثنائية للتعامل مع موضوعات عامة غير محددة ويمكن أن نطلق على هذا المظهر (الجلسة الاستثنائية العامة)، وهي الوضع الدستوري الذي يتخذه المجلس التشريعي لمناقشة مسائل عامة غير محددة، وتبني

المشرع الدستوري العراقي هذا النوع، فالبنـد (أولاً) من المادة (58) من دستور جمهورية العراق أجاز -وفق إجراءات وشروط دستورية محددة- انعقاد مجلس النواب في جلسة استثنائية لمناقشة الموضوعات التي تستدعي هذا الانعقاد. أي أنه لم يحدد طبيعة هذه الموضوعات، ونص الدستور الأمريكي على أن للرئيس في الظروف الاستثنائية أن يدعو كلا المجلسين أو أياً منهما للانعقاد، وإذا حدث خلاف بينهما حول موعد إرجاء الجلسات فله أن يرجئها إلى الموعد الذي يراه مناسباً<sup>(2)</sup>. وسلطة الرئيس في دعوة الكونجرس للانعقاد مبدأ لا غنى عن ضرورته في الحكومات الفدرالية، وتتمثل الحكمة من منحه في أن الأمر الطارئ قد يحدث أثناء عطلة الكونجرس خاصة إذا كان الوضع يستلزم إجراءات حاسمة وقوية تزيل مصدر الضرر، والكونجرس هو السلطة المناسبة للتعامل مع هذه الظروف<sup>(3)</sup>. والواضح من النص الدستوري أنه - تحت حكم الضرورة - قد تخلى عن بعض المحددات التي ينبغي استيفاؤها في حالة الظروف العادية، فالمشرع الدستوري قد خفف من لزوم انعقاد مجلسي الكونجرس وهو الأصل العام، وسمح للرئيس دعوة أحدهما إن تعذر هذا الجمع<sup>(4)</sup>.

2. ينظر القسم الثالث من المادة (2) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 المعدل.  
3. يقدم لنا الهجوم الياباني على قاعدة ( بيرل هاربر) الأمريكية أبلغ مثال على حالة الظرف الاستثنائي الذي قد يمر به الاتحاد، إذ دعا الرئيس ( فرانكلين روزفلت ) الكونجرس لجلسة مشتركة - استثنائية - من أجل مناقشة إعلان الحرب على اليابان. إن هذا النص يكشف لنا ضرورة التفسير المرن للنصوص الدستورية على نحو يؤسس لوضع آخر للكونجرس غير الجلسة المشتركة - العادية -، فإذا كان واضعو الدستور الأمريكي قد وضعوا قاعدة عامة ممكن انطباقها في كل زمان، فإن من المستحيل عليهم أن يحددوا مقدماً الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة، لذلك منحوا الرئيس أداة دستورية تمنحه مكنة التعامل مع الظروف الاستثنائية وتمثلت هذه الأداة بالدعوة إلى انعقاد الكونجرس بجلسة استثنائية. ينظر في ذلك :

-Vasan Kesavan and J. Gregory Sidak : The Legislator – In – Chief , William And Mary Law Review , Volume 44, Issue 1 , Article 2, 2002 , P 63.

David L. Hancock : A Tribute of Ronald Reagan, Morgan James Publishing, P 9.

- J. Gregory Sidak & Vasan Kesavan : The Legislator In Chief, Vo 44, Iss 1, William and Mary Law Review, 2002, P 16.

4. See:

-William Rawle : A View of the Constitution of the United States of America, Second Edition, Philip H. Nicklin, Law Bookseller, Philadelphia.

-J. Gregory Sidak & Vasan Kesavan : op. cit, P 16-17.

## الفرع الثاني - سلطة مجلس النواب إزاء طلب عقد الجلسة الاستثنائية

يقتضي البحث في سلطة مجلس النواب بيان أمرين، الأول سلطة مجلس النواب إزاء طلب عقد الجلسة الاستثنائية، من حيث مدى قدرته على عقد أو تجاهل عقد الجلسة، والثاني سلطة مجلس النواب إزاء موضوعات الجلسة الاستثنائية.

**أولاً: سلطة مجلس النواب إزاء طلب عقد الجلسة الاستثنائية:** هل يمتلك مجلس النواب أو غيره من البرلمانات سلطة تقديرية في عقد أو تجاهل الدعوة لعقد جلسة استثنائية، إن تدقيق النظر في مجمل الانعقاد الاستثنائي لمجلس النواب والسلطات المتدخلة فيه يكشف أنها عملية تنسيقية بين سلطات دستورية لا تكتسب طابعاً تنافسياً أو ندياً، من ثم فإن مجلس النواب - بما يتفق مع الطابع التنسيقي للانعقاد الاستثنائي- لا يمتلك تجاهل الدعوة إلى عقد الجلسة الاستثنائية، ولا سبيل لإفشال الانعقاد إلا بعدم تحقيق نصاب الانعقاد كما حدده الدستور. ولم ينص الدستور على نسبة معينة للانعقاد الاستثنائي، من ثم يجري عليه ما يجري على غيره من الأمور، أي يخضع للقاعدة العامة في نصاب الانعقاد، وبالرجوع إلى نص البند (أولاً) من المادة (59) والذي نص على أن (( يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه)). أي يتحقق نصاب انعقاد مجلس النواب انعقاداً استثنائياً حضور أكثر من نصف عدد أعضائه، لا الأغلبية المطلقة من أعضائه الحاضرين<sup>(5)</sup>.

**ثانياً: سلطة مجلس النواب إزاء موضوعات الجلسة الاستثنائية:** انقسمت الدساتير في تنظيمها لموضوع الجلسة الاستثنائية، فهناك من جعلها عامة يجوز أن تتعقد لمناقشة

5. لكن يوجد موقف دستوري فريد مُنح البرلمان بموجبه سلطة تقديرية في عقد الجلسة الاستثنائية، إذ نص الدستور البرازيلي على ضرورة موافقة الأغلبية المطلقة في كل مجلس من مجلسي الكونجرس الوطني في حالة تقديم طلب عقد الجلسة الاستثنائية من قبل رئيسي مجلس الشيوخ والنواب أو رئيس الجمهورية وفي حالات محددة وهي حالة الطوارئ أو تحقيق مصلحة عامة. ينظر الفقرة (6/2) من المادة (57) من الدستور البرازيلي لسنة 1988 المعدل.

جميع الموضوعات، وهناك اتجاه قيدها لمعالجة مسائل محددة، وهذا الأمر ناقشناه عند الحديث عن مظاهر الجلسة الاستثنائية، لكن المهم في هذا المقام هو مدى التزام مجلس النواب بموضوعات الجلسة الاستثنائية.

تبنى المشرع الدستوري العراقي-مسايرة للاتجاه الدستوري الغالب- الاتجاه الدستوري المتضمن تقييد البرلمان بموضوع الجلسة الاستثنائية، لا تجيز أغلب الدساتير للبرلمان أن يتناول موضوعاً لم يكن ضمن موجبات الجلسة الاستثنائية<sup>(6)</sup>.

والدستور العراقي وبالرغم من أنه لم يقيّد موضوع الجلسة الاستثنائية، من حيث جواز بحث جميع الموضوعات من دون أي قيد، لكنه قيّد ذلك في أن الجلسة تقتصر على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليها، وتحديد هذه الموضوعات يكون من مهمة الجهة الداعية لعقد الجلسة الاستثنائية، فإذا تحددت الموضوعات فلا يجوز إضافة موضوع آخر غير التي ذكرت في الدعوة إلا إذا كان مرتبطاً به ارتباطاً وثيقاً.

إن تحديد الموضوعات وتنظيم الدستور له يؤدي إلى نتيجة غريبة، فالموضوعات ترتبط بالقرارات التي ستتخذ للتعامل معها، ومنطقياً أن تتم دعوة مجلس النواب لعقد

---

6. ومن الشواهد الدستورية على ذلك ما ذهب إليه دستور كولومبيا في المادة (138) من دستور كولومبيا لسنة 1991 المعدل وهو أن الكونجرس يناقش فقط القضايا المقدمة إليه من الحكومة لدراستها في حال انعقاده في جلسة خاصة. و الفقرة (2) من المادة (73) من الدستور الأسباني لسنة 1978 المعدل والتي اشترطت انعقاد البرلمان بجلسته الاستثنائية أن تكون وفق جدول أعمال محدد، والظاهر أن البرلمان عليه واجب الالتزام بهذا الجدول، لأن الدستور ربط انتهاء هذه الجلسة بانتهاء جدول الأعمال المحدد لها. وكان موقف المشرع الدستوري الأردني أكثر حزمًا فيما يتعلق بالالتزام بالبرلمان بموضوعات أو موجبات الجلسة الاستثنائية، إذ لم تجز الفقرة (3) من المادة (82) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 المعدل لمجلس الأمة البحث في أية دورة استثنائية إلا في الأمور المعينة بالإرادة الملكية التي انعقدت الدورة الاستثنائية بمقتضاها. وتوجد حالة نادرة أجازت للبرلمان التعامل مع موضوعات لم تكن من موجبات الجلسة الاستثنائية: وهي حالة موجودة في الدستور البرازيلي، فعلى الرغم من أن الأصل العام الذي اقره الدستور هو إلزام الكونجرس الوطني بالاعتصام على مناقشة المسائل التي انعقد من أجلها استثنائياً، أجازت الفقرتان (7، 8) من المادة (57) من الدستور البرازيلي لسنة 1988 المعدل -وعلى سبيل الاستثناء - مناقشة موضوعات من خارج موجبات الجلسة متى اكتسبت هذه الموضوعات صفة (الإجراءات المؤقتة)، فإذا وجدت عند انعقاد الجلسة الاستثنائية إجراءات مؤقتة نافذة فإن تلك الإجراءات توضع تلقائياً في جدول أعمال الجلسة الاستثنائية ولو لم تكن من ضمن المسائل التي أوجبت الانعقاد الاستثنائي.

جلسة استثنائية نظراً لأهمية موجب الدعوة، ومن المتصور أن وقوع ظروف استثنائية يمثل جوهر هذه الدعوة، ومنطقياً أيضاً أن يترتب على وقوع هذه الظروف إعلان حالة الطوارئ، لكن التنظيم الدستوري للجلسة الاستثنائية لم يبيح إعلان حالة الطوارئ ولو كان الظروف الاستثنائية هي التي أوجبت الانعقاد الاستثنائي لمجلس النواب، لأن المادة (61/ تاسعاً) من الدستور قد نظمت الأحكام الخاصة بإعلان حالة الطوارئ، لذا يتعين ابتداءً وجود طلب مشترك من رأسي السلطة التنفيذية، أي كل من رئيسي الجمهورية ومجلس الوزراء، بينما تنعقد الجلسة الاستثنائية بناء على طلب أحدهما، أو بناء على طلب جهات لم يمنحها الدستور اختصاص طلب إعلان حالة الطوارئ ونقصد بهما رئيس مجلس النواب أو 50 نائباً. لذا فإن المشرع الدستوري قد وضع حداً أعلى لنتائج الجلسة الاستثنائية وهي أن لا تصل إلى إعلان حالة الطوارئ ولو كان طلب عقد الجلسة الاستثنائية قد جاء مشتركاً من رئيسي الجمهورية ومجلس الوزراء. وحينها سنقع بمشكلة دستورية إجرائية تتعلق بالاختصاص في طلب عقد الجلسة الاستثنائية وطلب إعلان حالة الطوارئ، فلو جاء طلب عقد الجلسة الاستثنائية مشتركاً بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء - وهذا ما يتطلبه إعلان حالة الطوارئ - سنكون أمام عيب دستوري يتعلق بعدم اختصاص مجلس الوزراء بطلب عقد الجلسة الاستثنائية، لأن المختص به هو رئيس مجلس الوزراء منفرداً لا مجلس الوزراء بوصفه هيئة جماعية، ولو جاء الطلب مشتركاً بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء فإنه وإن استوفى شكله الدستورية، لكنه لا يصلح أن يكون طلباً لإعلان حالة الطوارئ لذات السبب أعلاه، لكون رئيس مجلس الوزراء غير مختص بتقديم طلب إعلان حالة الطوارئ إنما المختص به هو مجلس الوزراء.

والملاحظ على نص البند (أولاً) من المادة (58) من الدستور أنه أوجب أن تدور مناقشات الجلسة الاستثنائية حول الموضوعات التي أوجبت الدعوة، ونستنتج من هذا النص، أن على الجهة التي قدمت طلب عقد الجلسة الاستثنائية تحديد هذه الموضوعات،

بصرف النظر عن الجهة المقدمة أو طبيعة هذه الموضوعات، وهذا التحديد ضروري، لأنه يحكم على تحقق شرط دستوري يتعلق بنطاق التداول في الجلسة الاستثنائية، فعلى ضوء هذا التحديد نستطيع الحكم على أن الجلسة قد اقتضت على بحث هذه الموضوعات، ومن دونه لن نستطيع حتى التنبؤ في ما إذا كانت الجلسة قد تركزت حول موجباتها، ونعتقد أن هذا الشرط منطقياً من الناحية الدستورية والواقعية، فطبيعة الجلسة الاستثنائية أنها استثناء من الانعقاد العادي المنتظم، وكل استثناء يحدد بما أوجبه، لذا يكون اقتصارها على الموضوعات الموجبة لها أمراً معقولاً ومنسجماً مع طبيعتها.

### المطلب الثاني - السلطة المختصة بطلب انعقاد الجلسة الاستثنائية

اهتمت الدساتير بتحديد الجهة التي يحق لها طلب عقد الجلسة الاستثنائية، وجرت العادة على وجوب تضمّن الطلب مجموعة من الاعتبارات الشكلية التي تساعد في انعقاد الجلسة، إذ يجب أن يتضمن الطلب تحديد تاريخ ومدة الجلسة الاستثنائية، وتتولى ذلك إحدى اللجان الحكومية خصوصاً اللجان المختصة بالشؤون البرلمانية إن وجدت، كما تجري دعوة بعض أعضاء الحكومة للحضور إلى الجلسة خصوصاً الجهات ذات العلاقة بموضوعها<sup>(7)</sup>.

وتباينت المواقف الدستورية في منح اختصاص طلب عقد الجلسة الاستثنائية، وأسفر هذا التباين عن وجود اتجاهات دستورية متعددة، فأقر بعضها فكرة الانعقاد الذاتي للبرلمان، أي أن السلطة المختصة بطلب عقد الجلسة الاستثنائية هي البرلمان ذاته، سواء يقدم الطلب من عدد معين من أعضاء البرلمان أم يقدم من قبل رئيس البرلمان، بينما ذهبت دساتير أخرى إلى منح السلطة التنفيذية اختصاص تقديم هذا الطلب، لكنها اختلفت في تحديد الفرع التنفيذي المختص، فدساتير منحتة إلى رئيس الدولة، وأخرى أقرته

---

7. See: Chackshu Roy: op. cit.

للحكومة، وأخيراً ذهبت دساتير إلى تبني مبدأ إشراك السلطين التنفيذية والتشريعية في تقديم هذا الطلب. وسنركز البحث على الاتجاه الذي اعتمده المشرع الدستوري العراقي.

### الفرع الأول - الانعقاد الاستثنائي بناء على طلب جهات من مجلس النواب

يتولى مجلس النواب في هذه الحالة بذاته ودون التوقف على طلب من جهة أخرى عقد جلسة استثنائية، لكن لا يعني منحهُ حقاً مستقلاً في طلب عقد الجلسة الاستثنائية سلْبهُ من السلطات الأخرى، بل من المتصور الجمع بين اختصاص مجلس النواب في ذلك مع اختصاص رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، فكل ما يعنيه الانعقاد الذاتي هو أن لجهاتٍ محددةٍ من مجلس النواب اختصاصاً مستقلاً في طلب عقد الجلسة الاستثنائية.

منح المشرع الدستوري العراقي اختصاص الدعوة لعقد جلسة استثنائية لمجلس النواب لجهتين داخل المجلس، إذ منحها لرئيس مجلس النواب أو 50 نائباً. فيكون هذا الانعقاد عملية برلمانية محضة. من حيث الطلب والمناقشة والقرارات التي ستتخذ وفقاً لهذه الجلسة.

إن منح اختصاص طلب عقد الجلسة الاستثنائية هو اختصاص حصري لرئيس مجلس النواب، ورئيس المجلس هو إمّا الرئيس المنتخب وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، أو الرئيس المؤقت، والأخير إما أن يكون الرئيس الحكومي (رئيس السن)، أو نائب رئيس مجلس النواب عند خلو منصب رئيس المجلس سواء بالاستقالة أو الإقالة وفقاً للمادة (12) من النظام الداخلي لمجلس النواب، أو الرئيس المنتخب وفقاً للمادة (11) من النظام الداخلي عند تعذر قيام رئيس المجلس ونائبيه بمهامهم، فالرئيس المؤقت الحكومي لا يملك اختصاص طلب عقد الجلسة الاستثنائية لأن مهمته محددة بإدارة الجلسة الأولى وإجراء انتخابات رئيس مجلس النواب ونائبيه<sup>(8)</sup>.

8. ينظر المادة (54) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والمادة (5) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022 المعدل.

أما نائب رئيس المجلس بصفته رئيساً مؤقتاً للأسباب الواردة في المادة (12) أعلاه فإنه إما النائب الأول أو النائب الثاني لرئيس المجلس وكلاهما يمارسان جميع اختصاصات رئيس المجلس الأصلي. بدلالة أن البند (أولاً/1) من المادة (35) من النظام الداخلي لمجلس النواب قد منح النائب الأول لرئيس مجلس النواب اختصاص ممارسة مهام رئيس المجلس عند غيابه أو تعذر قيامه بتلك المهام، بينما منح البند (ثانياً/1) من المادة ذاتها النائب الثاني القيام بأعمال رئيس المجلس والنائب الأول إن غابا أو تعذر عليهما القيام بأعمالهما. من ثم يملكان طلب عقد جلسة استثنائية للمجلس. أما الرئيس المؤقت المنتخب وفقاً للمادة (11) من النظام الداخلي، فإن طبيعة اختصاصاته لا تهيئ له طلب عقد جلسة استثنائية، لكون صفته كرئيس للمجلس مقتصرة على رئاسة جلسة واحدة وهي الجلسة التي تعذر فيها قيام الرئيس ونائبيه بمهامهم، من ثم تنتهي اختصاصاته بانتهاء هذه الجلسة.

أما الجهة الثانية التي منحها الدستور طلب عقد جلسة استثنائية فهي جهة جماعية تتمثل بتقديم الطلب من 50 نائباً، وهذا العدد عبارة عن حد دستوري ينبغي استيفاؤه، من ثم لا يصح تقديم الطلب من عدد من النواب يقل عن 50، ونرى بأن هذا التحديد متوازن نسبياً، إذ لم يكن عدداً مبالغاً فيه يتعذر معه طلب عقد الجلسة، ولا هو عدد يسير يخل بأهمية طلب عقد الجلسة. وعضو مجلس النواب هو المرشح المنتخب نائباً في مجلس النواب بعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على النتائج النهائية للانتخابات العامة، ويباشر مهامه ومنها طلب عقد الجلسة الاستثنائية اشتراكاً مع غيره من النواب بعد أدائه اليمين الدستورية أمام المجلس<sup>(9)</sup>، ويقدم طلب عقد الجلسة إلى رئيس المجلس، ولا يملك الأخير رفض الطلب، لكون الدستور قد نص على منح النواب ممارسة هذا الاختصاص استقلالاً دون أن يتوقف على موافقة جهة أخرى، فكل ما يتطلبه الدستور هو

9. ينظر المادة (4) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018.

أن يقدم الطلب من 50 عضواً. ولا يخل بذلك اختصاص الرئيس التنفيذية فيما يتعلق بموعد الجلسة أو موضوعاتها.

### الفرع الثاني - الانعقاد الاستثنائي بناء على دعوة من السلطة التنفيذية

ذهبت بعض الدساتير إلى الإقرار باختصاص السلطة التنفيذية بدعوة البرلمان للانعقاد استثنائياً، ومن الدساتير ما منحت هذا الاختصاص لرئيس الدولة، بينما منحت أخرى للحكومة، وأقرت أخرى بحق فرعي السلطة التنفيذية بممارسة هذا الاختصاص. وبصرف النظر عن الاتجاهات الدستورية، فإن المشرع الدستوري العراقي قد منح رأسي السلطة التنفيذية ممارسة اختصاص طلب عقد الجلسة الاستثنائية استقلاً.

أولاً: الانعقاد الاستثنائي بناء على طلب من رئيس الجمهورية: تمنح بعض الدساتير - ومنها دستور جمهورية العراق - رئيس الدولة سلطة دعوة البرلمان للانعقاد في جلسة استثنائية، إذ أقر الدستور العراقي باختصاص رئيس الجمهورية بطلب عقد الجلسة الاستثنائية لمجلس النواب، وحيث إن رئيس الجمهورية يمارس اختصاصاته الدستورية بموجب المراسيم الجمهورية، فإن الدعوة يجب أن تكون بموجب مرسوم جمهوري، وفقاً لنص الفقرة (سابعاً) من المادة (73) من الدستور.

وإذا كان رئيس الجمهورية مستقلاً بممارسة اختصاصه في الدعوة للانعقاد الاستثنائي لمجلس النواب، فلا يمنع ذلك من إدخال جهات أخرى لتقديم المشورة للرئيس، إذ نظم الفصل الرابع من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019 الأحكام الخاصة بهيئة المستشارين والخبراء، وتتولى الهيئة وفقاً لنص البند (أولاً) من المادة (17) من النظام إبداء الرأي والمشورة للرئيس ونائبه في مختلف الاختصاصات الدستورية، ولها وفقاً للبند (ثانياً) من المادة ذاتها دراسة الموضوعات التي يحددها الرئيس وتقديم المقترحات والتوصيات بشأنها.

كما يمكن للرئيس الاستعانة بديوان رئاسة الجمهورية لممارسة اختصاصه في دعوة مجلس النواب للانعقاد الاستثنائي، سواء ما نص عليه البند (ثالثاً) من المادة (26) من النظام الداخلي والتي كلفت الديوان بإعداد المراسيم الجمهورية ومن بينها مرسوم الدعوة للانعقاد الاستثنائي، أم من حيث تمهيد إجراءات الانعقاد الاستثنائي من خلال دور الديوان في تنسيق العلاقة بين رئاسة الجمهورية ومجلس النواب وفقاً للبند (رابعاً) من المادة ذاتها.

**ثانياً: الانعقاد الاستثنائي بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء:** تمنح بعض الدساتير - ومنها دستور جمهورية العراق- الحكومة سلطة دعوة البرلمان للانعقاد في جلسة استثنائية، لكن المشرع الدستوري لم يمنح هذا الاختصاص للحكومة بوصفها هيئة جماعية -مجلس الوزراء-، إنما جعله اختصاصاً منفرداً لرئيس مجلس الوزراء وهو موقف دستوري نادر، ومن ثم فإن رئيس المجلس يستقل في تقدير ضرورة توجيه الدعوة، فلا يخضع قراره في ذلك إلى القواعد الإجرائية التي نظمت عملية اتخاذ القرارات داخل مجلس الوزراء بموجب الفقرة (1) من البند (ثالثاً) من المادة (7) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019، كما لا يحتاج قراره بتوجيه الدعوة أو الطلب لنصاب انعقاد مجلس الوزراء كما حدده البند (أولاً) من المادة (7) من النظام ذاته. كما ينبغي على هذا التحديد أنه لا نيابة في توجيه الطلب أو الدعوة، إذ لم يرد في الدستور ما يفيد ذلك، من ثم لا يجوز لرئيس المجلس تخويل أحد نوابه بتوجيه الدعوة أو الطلب، أما النظام الداخلي فإنه تطرق لحق رئيس المجلس بتخويل أحد نوابه أو أحد الوزراء في أمور لم يرد ضمنها حق توجيه الدعوة أو الطلب لا صراحة ولا ضمناً<sup>(10)</sup>.

10. ينظر على سبيل المثال: نص البند (رابعاً) من النظام الداخلي الذي خول رئيس المجلس تكليف أحد نوابه أو الوزراء للقيام بمهام الوزير المكلف بمهمة خارج العراق أو داخله أو المتمتع بإجازة اعتيادية أو مرضية أو لأي سبب مشروع. كما نص البند (أولاً) من المادة (20) من النظام حق رئيس المجلس في إنابة أحد نوابه لرئاسة اجتماع أحد المجالس المرتبطة بمجلس الوزراء.

ونؤيد ما ذهب إليه المشرع الدستوري من حيث جعله الدعوة للانعقاد الاستثنائي اختصاصاً منفرداً لرئيس المجلس، ذلك لأن هذا الانعقاد غالباً ما يطبع بطابع الضرورة والطوارئ، أي الأمور المستعجلة التي لا تحتمل التأخير أو التأني في التعامل معها، وأن إسناده لمجلس الوزراء قد يتعارض مع هذا الاستعجال، لأن ممارسته ستخضع لإجراءات انعقاد مجلس الوزراء سواء من حيث تحقيق نصاب الانعقاد أم من حيث آلية التصويت على القرارات، من ثم سيفوت الغرض من الانعقاد الاستثنائي برمته. مع ذلك يمكن أن تسهم جهات ضمن مجلس الوزراء في صنع قرار الدعوة أو الطلب، لكن يبقى إسهامها موقوفاً على إرادة رئيس المجلس، وهي في جميع أحوالها سابقة ومهيئة للقرار، وهذه الجهات:

**1. المستشارون:** لرئيس مجلس الوزراء عدد من المستشارين في الشؤون الاستراتيجية والقانونية والاقتصادية والإدارية والمالية والإعلامية وغيرها من المجالات يتولون تقديم المشورة لرئيس المجلس في القضايا التي تعرض عليه، ويمكن للرئيس طلب مشورتهم قبل اتخاذ قرار طلب أو الدعوة لعقد الجلسة الاستثنائية<sup>(11)</sup>.

**2. هيئة رئاسة الوزراء:** وتتولى مساعدة رئيس مجلس الوزراء في صنع القرار واتخاذها وتحقيق التكامل بين تشكيلات مجلس الوزراء<sup>(12)</sup>.

**3. الأمانة العامة لمجلس الوزراء:** إذ تختص وفقاً للبند (رابعاً) من المادة (33) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء بتنسيق العلاقة بين مجلس الوزراء والسلطة التشريعية، ومن مضايمين هذا التنسيق تقديم المشورة لرئيس المجلس فيما يتعلق بدعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية، كما لها دور في تمهيد إجراءات الانعقاد الاستثنائي.

11. ينظر: المادة (19) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء.

12. تتكون هذه الهيئة وفق البند (أولاً) من المادة (27) من النظام الداخلي من رئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية مدير المكتب والأمين العام لمجلس الوزراء ورئيس هيئة المستشارين ومستشاري الرئيس ومن يرى رئيس المجلس ضرورة حضورهم.

### المطلب الثالث - ميعاد الجلسة الاستثنائية ونصاب انعقادها

يرتبط ميعاد الجلسة الاستثنائية بالسلطة المختصة بتحديدده، وقد يتدخل المشرع الدستوري ويحدد هذه الجهة، أو قد يغفل عن ذلك وحينها فإن تحديد هذه الجهة يخضع لاعتبارات معينة يمكن استخلاصها من عموميات وتفصيلات التنظيم الدستوري.

إن تحديد الجهة المختصة بتعيين ميعاد عقد الجلسة الاستثنائية لن يكفي ولو مارست هذه الجهة اختصاصها وعينت موعد الانعقاد، إنما يقتضي الأمر تحقيق النصاب الدستوري الضامن لصحة الانعقاد وصحة القرارات التي تترتب عليها.

#### الفرع الأول - تحديد ميعاد الجلسة الاستثنائية

يقتضي بيان ميعاد الجلسة الاستثنائية تحديد الجهة المختصة بتعيين ميعاد هذه الجلسة أولاً، وتأطير العلاقة بين ميعادها وميعاد الجلسة العادية بوصفهما مظهرين أو وضعين دستوريين يتخذهما مجلس النواب عند ممارسته لاختصاصاته الدستورية ثانياً.

أولاً: السلطة المختصة بتحديد ميعاد الجلسة الاستثنائية: وتختلف هذه السلطة بحسب موقف الدستور من تحديدها، فإذا نص الدستور على أن سلطة بذاتها هي المختصة بتحديد موعد الجلسة الاستثنائية فلا تثار أية شكوك حول اختصاص هذه السلطة<sup>(13)</sup>.

أما إذا لم يحدد الدستور أن سلطة بذاتها هي التي تمتلك تحديد ميعاد ومدة انعقاد الجلسة الاستثنائية، مثل الدستور العراقي، فإن تحديد موعد الجلسة في هذه الحالة يخضع لأحد اعتبارين، الأول أن الجهة التي قدمت الطلب هي الأقدر لتحديد

13. ومن الشواهد الدستورية على ذلك، ما ذهب إليه المشرع الدستوري الكولومبي في المادة (138) من دستور كولومبيا لسنة 1991 المعدل حيث منح الحكومة صراحة سلطة تحديد موعد ومدة انعقاد الجلسة الاستثنائية، إذ نص ((...)) كما يجتمع الكونغرس في جلسات خاصة بدعوة من الحكومة وللفترة الزمنية التي تحددها...))، ونجد في الدستور الأسباني موقفاً متميزاً يتعلق بميعاد الجلسة الاستثنائية ومدتها، إذ، ربطت الفقرة (2) من المادة (73) من الدستور الأسباني لسنة 1978 المعدل، مع جدول أعمال الجلسة، وحيث إن البرلمان هو المختص بوضع جدول أعمال الجلسة فهو المختص إذن بتحديد ميعادها ومدتها.

موعد انعقاد الجلسة لأنها تمتلك سلطة في تقدير مدى خطورة موجبات انعقاد الجلسة، والثاني يتعلق بالسلطة التنظيمية لمجلس النواب، فهو السلطة الوحيدة التي تقدر مواعيد انعقادها من ناحية تنظيمية على أقل تقدير. وربما يفسر قيام السلطة الداعية بتحديد موعد الانعقاد الاستثنائي - في حال لم ينص الدستور على ذلك- على أنه تدخل في اختصاصات مجلس النواب وخرق لمبدأ الفصل بين السلطات، على أساس أن مجلس النواب هو المختص بتنظيم ممارسة اختصاصاته ومن بينها انعقاده. ونعتقد أن هذه المسألة ينبغي أن تنجز بالتعاون بين السلطتين أي السلطة الداعية للانعقاد ومجلس النواب، ولا بأس في أن تطلب السلطة الداعية من مجلس النواب أن يعقد جلسته في تاريخ معين، مع ذكر المسوغات التي تستلزم الانعقاد في هذا التاريخ بالذات، ويبقى مجلس النواب هو السلطة التي تمتلك الكلمة الفصل في تحديد هذا الموعد، على أن لا يتعسف في ممارسة هذا الحق، بما يقوض أغراض هذا الانعقاد سواء بعدم تحديد تاريخ معين للانعقاد أم تحديده خلافاً لما طلبته السلطة التي قدمت الدعوة.

لكن ورد على الأصل أعلاه استثناء وحيد نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب، ويرتبط هذا الاستثناء بعدم تحقق نصاب انعقاد الجلسة الاستثنائية، فإذا لم يستوف النصاب متطلباته الدستورية والقانونية فإن لرئيس مجلس النواب تأجيل انعقاد الجلسة لمدة لا تقل عن نصف ساعة، فإذا انقضت ولم يتحقق النصاب فإن الرئيس هو الذي يعين موعد انعقاد الجلسة الاستثنائية<sup>(14)</sup>.

**ثانياً: العلاقة بين موعد الجلسة الاستثنائية والجلسة العادية:** الجلسة الاستثنائية هي التي تعقد خارج الفصل التشريعي المنتظم أو ضمنه في غير مواعيد انعقاد الجلسات العادية، أو ضمن مواعيد الانعقاد العادية على أن تقتصر على بحث الموضوعات التي

14. ينظر المادة (24) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022 المعدل.

أوجبت الانعقاد الاستثنائي. لكن ما الغاية من الجلسة الاستثنائية إذا انعقدت في موعد جلسة عادية؟

ليس المهم موعد الانعقاد فسواء وقع في موعد جلسة عادية أم خارجها، المهم هو إفراغ جدول أعمال الجلسة العادية واقتصاره على بحث موضوعات الجلسة الاستثنائية، فليست العبرة بوصف جلسة استثنائية هو مواعدها، بل العبرة باقتصارها على بحث موضوعات محددة -خلافًا للجلسة العادية التي لا تقتيد بموضوع في ذاته-. وهذا لا ينفي انعقادها خارج مواعيد الجلسات العادية استثناءً.

فالبند (ثالثاً) من المادة (22) من النظام الداخلي لمجلس النواب حدد مواعيد الجلسات العادية بما لا يقل عن ثمان جلسات شهرياً<sup>(15)</sup>، فإذا كان الأمر كذلك، فإن الجلسة الاستثنائية تكتسب طابعها الاستثنائي من اقتصارها على بحث موجباتها، فتكون الغاية من الدعوة لانعقادها تركيز البحث في موضوعات استثنائية - أي لم يدخل بحسبان المشرع إدراجها في جدول أعمال جلسة عادية-، لأنها غالباً ظروف أو وقائع مستجدة وعاجلة، فالهدف انعقاد الجلسة وبحث موجباتها فقط، بصرف النظر عن وقوعها في موعد جلسة عادية أو خارجه.

### الفرع الثاني - نصاب انعقاد الجلسة الاستثنائية وقراراتها

لم يحدد المشرع الدستوري نصاب معين لعقد الجلسة الاستثنائية، من ثم يسري عليها حكم القاعدة العامة الحاكمة لنصاب الانعقاد، وبالرجوع إلى هذه القاعدة فإن نصاب انعقاد الجلسة الاستثنائية لن يتحقق إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه<sup>(16)</sup>،

15. لم يحدد النص فيما إذا كانت هذه الجلسات الثمانية موزعة على أسابيع الشهر، والظاهر أنها موزعة جلتين أسبوعياً، لأن النص السابق المعدل بهذا النص قد كشف عن إرادة المشرع السابقة حين نص (( تتعقد جلسات المجلس على الأقل يومين في الأسبوع...)).

16. ينظر المادة (11) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022 المعدل.

ولا يجوز افتتاح الجلسة الاستثنائية إلا بتحقيق هذا النصاب، وإلا فلرئيس المجلس تأجيل الافتتاح لمدة لا تقل عن نصف ساعة، فإن انقضت ولم يكتمل النصاب أجلت الجلسة على أن يعين رئيس المجلس موعداً آخر لانعقادها<sup>(17)</sup>.

كما لم يحدد الدستور نسبة أغلبية موصوفة لاتخاذ القرارات في الجلسة الاستثنائية، من ثم يسري عليها ما يسري على الجلسة العادية، وبالرجوع إلى المادة (23) من النظام الداخلي لمجلس النواب فإن القرارات تتخذ بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين، فإن تساوت الأصوات رجح الجانب الذي صوت معه الرئيس. وبما أن الأغلبية البسيطة هي النصف زائداً واحد من الاعضاء الحاضرين للجلسة لا من العدد الكلي للأعضاء<sup>(18)</sup>. فلو حضر للجلسة الاستثنائية 200 نائب، فيحتاج للقرارات أما أغلبية 101 نائب أو الجانب الذي صوت معه رئيس المجلس إن تساوت أصوات الحاضرين، أي 100 نائب مع القرار و100 نائب ضده، فإن الراجح هو من صوت معه الرئيس سواء مع القرار ام ضده.

### الخاتمة:

الجلسة الاستثنائية هي وضع دستوري تتخذه السلطة التشريعية في الدولة، بعقد البرلمان بموجبه جلسات استثنائية داخل أو خارج أوقات الفصل التشريعي العادي، وذلك لمناقشة مسائل معينة أو للتعامل مع ظروف خاصة، وتختلف التسمية التي اطلقتها الدساتير على الجلسة الاستثنائية لكن كل المصطلحات المستعملة تدل على معنى واحد وهي أنها جلسة غير عادية. واختلفت الدساتير في تحديد السلطة المختصة بالدعوة لعقد جلسة استثنائية، فمنها من قرر هذا الاختصاص للبرلمان ذاته، ومنها من قرره للسلطة التنفيذية، سواء بمنح هذا الاختصاص لفرعي السلطة التنفيذية (رئيس الدولة والحكومة)

17. ينظر المادة (24) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022.

18. See:Stephanie Novak: Majority Rule, Philosophy Compass 9\10, 2014, P

ام لأحدهما، وهناك طائفة أخرى قررت جعل هذا الاختصاص مشتركاً بين أكثر من سلطة. للجلسة الاستثنائية مظهران يمكن استخلاصهما من التنظيم الدستوري المقارن، فهناك الجلسة الاستثنائية العامة، وهي التي لم يحددها الدستور بحالات أو ظروف معينة، وهناك الجلسة الاستثنائية الخاصة والتي قيّد المشرع الدستوري انعقادها بتحقيق حالات معينة أو ظروف خاصة.

وللجلسة الاستثنائية، بوصفها استثناءً من أصل عام، نطاقٌ يحكم موضوعها أو مادتها، وآخرٌ يحكم ميعاد انعقادها ومدتها، واختلفت الدساتير في تقرير مدى التزام البرلمان بموضوع الجلسة الاستثنائية، كما اختلفت في تحديد السلطة المختصة بتعيين ميعاد ومدة انعقاد الجلسة الاستثنائية. والأمر أولاً وأخيراً محكوم بموقف الدستور في كل حالة على حدة.

## هوية البحث

---

اسم الباحث: د. مهند فلاح حسن - باحث في المجال القانوني والدستوري

عنوان البحث: الجلسة الاستثنائية لمجلس النواب العراقي .. ورقة بحثية

تأريخ النشر: تموز - يوليو 2024

## ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

## عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، أُسس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

[www.baidarcenter.org](http://www.baidarcenter.org)

[info@baidarcenter.org](mailto:info@baidarcenter.org)