



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center For Studies And Planning

ورقة بحثية

# تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب العراقي

د. مهند فلاح حسن

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

الفصل التشريعي هو المدة المحددة دستورياً التي يقوم مجلس النواب خلالها بممارسة اختصاصاته الدستورية، فهو الحد الدستوري الذي يؤطر النطاق الزمني لممارسة الاختصاصات الدستورية، واختلفت الدساتير في تحديد النطاق الزمني للمجالس التشريعية باختلاف وجهة نظر كل مشرع، لكن القاعدة العامة تشير إلى أن المجالس التشريعية ومنها مجلس النواب هي مؤسسات دستورية غير دائمة الانعقاد، أي أن نيابة المجلس تقسم بين مدتين، مدة تمارس خلالها المجالس اختصاصاتها الدستورية وهي المدة الأطول، ومدة للعتلة التشريعية وهي الأقصر، ويمثل تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب المظهر الثاني من مظاهر الانعقاد الاستثنائي - بجانب الجلسة الاستثنائية-، ونظم المشرع الدستوري العراقي الفصل التشريعي في المادة (57) من الدستور التي نصت على أن لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها)، أما تمديد الفصل التشريعي فقد نظمته البند (ثانياً) من المادة (58) من الدستور الذي نص على (ثانياً: يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس).

وما يستخلص من هذين النصين هو أن المشرع الدستوري قد تبنى مظهرين لتمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب، المظهر الأول هو التمديد الموقوف على طلب من جهة مختصة، والثاني هو التمديد الوجوبي أو الحكمي الذي يتعلق بمشروع قانون الموازنة العامة للدولة. عليه سنركز في هذه الورقة على تمديد الفصل التشريعي بوصفه مظهراً من مظاهر الانعقاد الاستثنائي لمجلس النواب.

## المطلب الأول: تمييز تمديد الفصل التشريعي من الجلسة الاستثنائية

طالما كان تمديد الفصل التشريعي والجلسة الاستثنائية مظهرين من مظاهر الانعقاد الاستثنائي لمجلس النواب، اقتضى الأمر التمييز بينهما، وتوضيح الإطار الخاص بكل منهما، نعتقد أن هذا التمييز ضروري لتحقيق المرامي الخاصة من هذا البحث.

عالجت المادة (58) من دستور 2005 مسألتين مهمتين الأولى الجلسة الاستثنائية لمجلس النواب، والثانية تمديد الفصل التشريعي للمجلس، والملاحظ فقرتي المادة أعلاه يجد فرقا واضحا في الصياغة، ففي الفقرة (أولاً) والمتعلقة بالجلسة الاستثنائية نجد المشرع الدستوري أكثر تحديداً وتقييداً عندما نصَّ على: "ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه". ويتضح من ذلك أن المشرع الدستوري قد اشترط في طلب الجلسة الاستثنائية تحديد موضوعات معينة من جانب، وأن تحديد هذه الموضوعات يأخذ أثره في تخصيص نطاق الجلسة الاستثنائية عن طريق اقتصارها على تلك الموضوعات من جانب آخر.

أما الفقرة (ثانياً) والخاصة بتمديد الفصل التشريعي فنجد المشرع الدستوري أكثر مرونة مما سبق إذ نصَّ على: "لإنجاز المهام التي تستدعي ذلك". وأن مفردة (المهام) أوسع من نظيرتها (الموضوعات)، وهذا التفسير يستقيم مع التحديد الزمني لكل من الجلسة الاستثنائية التي قد تقتصر على ساعات محددة، والتمديد الذي يصل إلى ثلاثين يوماً.

وبذلك فإن عبارة الفقرة (ثانياً) تتسع لممارسة مجلس النواب جميع اختصاصاته عند الاقتضاء والموجبات بما فيها قراءة مشروعات القوانين، والتصويت عليها، حتى وإن لم تكن سبباً مباشراً للتمديد، ولا سيما أن التمديد كما اتضح سابقاً يكون لثلاثين يوماً، مما

يتيح لمجلس النواب الفرصة الزمنية الكافية لممارسة اختصاصه التشريعي، وبالخصوص القوانين المهمة من وجهة نظره.

زيادة على ذلك فإن طلب التمديد قد يكون عاماً، كأن يكون مثلاً لتشريع القوانين المهمة، فهذه العبارة من الممكن تفسيرها على نحو واسع لتشمل تشريع القوانين بشكل عام.

وبناءً على ما تقدم فإن الفقرة (ثانياً) لا تشكل عقبة دستورية تحول دون ممارسة مجلس النواب اختصاصه في قراءة مشروعات القوانين، والتصويت عليها؛ لأن إنجاز المهمات هي عبارة عامة ويمكن تفسيرها على نحو يسمح للمجلس تشريع القوانين، على خلاف العبارة الواردة في الفقرة (أولاً) التي كانت أكثر تحديداً وتقييداً.

من جانب آخر يختلف تمديد الفصل التشريعي - في غير حالة التمديد الوجوبي المتعلق بالموازنة العامة- عن الجلسة الاستثنائية في أن الدعوة للجلسة الاستثنائية متحررة من أية مواعيد دستورية، إذ يجوز توجيهها ضمن مدة الفصل التشريعي أو خارجها، بينما تمديد الفصل التشريعي لا يكون إلا قبل انتهاء مدة الفصل. لكنهما يشتركان في السلطات التي تمتلك حق الدعوة للجلسة أو طلب التمديد، كما يشتركان في موضوعاتها، فبالنسبة للسلطات يختص كل من رئيس مجلس النواب أو 50 عضواً أو رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء في الدعوة لعقد الجلسة الاستثنائية أو طلب تمديد الفصل التشريعي، أما من حيث الموضوع، فينبغي في الجلسة اقتصارها على موضوعاتها الموجبة وينبغي في التمديد إنجاز المهمات التي تستدعيه، وكلاهما يتعلقان بتحقيق الغاية منهما، لكن هل يجوز الدعوة للجلسة الاستثنائية خلال مدة تمديد الفصل التشريعي؟

ظاهر النصوص يشير إلى خلاف ذلك، لأن طلب التمديد يقع قبل انتهاء الفصل

التشريعي ويحدد في الطلب المهمات التي تستدعي تمديد الفصل لإنجازها، ولا تمتلك أية سلطة لها الحق في تقديم طلب التمديد مقدرةً التنبؤ بالظروف التي تستدعي عقد الجلسة الاستثنائية، ومن ثم فمثل هذه الظروف - إن تحققت - تكون خارج المتوقع ومن ثم لم ترد ضمن المهمات التي تستلزم تمديد الفصل لإنجازها.

إن هذه النتيجة تتعارض مع مسوغات الجلسة الاستثنائية والغاية منها، لذا ينبغي السماح لعقد الجلسة خلال مدة التمديد، واعتبار موضوعاتها من ضمن المهمات التي تستدعي التمديد والإنجاز كما ورد بالدستور، إذ لا يوجد نص يمنع ذلك أي لا يوجد نص يمنع من إضافة مهمات تستدعي التمديد، بخلاف الجلسة التي نص الدستور على اقتصارها على بحث الموضوعات الموجبة لها، ثم إن موجبات الجلسة الاستثنائية أمور غير متوقعة لم تدخل في حسابان من قديم طلب التمديد، لذا فإن ضرورتها توجب التعامل معها بشكل مستعجل، زد على ذلك أن الدستور لم يحدد موعداً أو يعين مدة لطلب انعقادها، بل جعلها مفتوحة المدة تأكيداً منه لضرورتها.

## المطلب الثاني: التمديد الموقوف

الأصل أنّ الفصل التشريعي ينتهي بانتهاء مدته، والاستثناء هو تمديده لإنجاز المهام التي تستدعي هذا التمديد، وأنّ لمجلس النواب فصلين تشريعيين في كل دورة انعقاد سنوية، أمدهما ثمانية أشهر يبدأ أولهما في 1/ آذار وينتهي في 30 حزيران، ويبدأ الفصل التشريعي الثاني من 1/ أيلول إلى 31/ كانون الأول من كل عام<sup>(1)</sup>.

فالتمديد الموقوف هو تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو 50 نائباً، وذلك لإنجاز المهام التي تستوجب التمديد، على أن لا يزيد التمديد على 30 يوماً. إذن هو تمديد موقوف على طلب من السلطة المختصة دستورياً بطلبه، ومن ثم لا يجوز هذا التمديد إلا بتقديم هذا الطلب،

## الفرع الأول: السلطة المختصة بطلب التمديد الموقوف

إن تحديد هذه السلطة يقتصر على الحالة الأولى من حالتي تمديد الفصل التشريعي، وهي حالة التمديد الموقوف على طلب من سلطة مختصة، وحدد البند (ثانياً) من الدستور هذه السلطات وهي ذاتها السلطات المختصة بالدعوة لعقد جلسة استثنائية، وهي كل من رئيس مجلس النواب أو 50 نائباً، زيادة على السلطات (من خارج مجلس النواب) التي تمتلك الحق في طلب تمديد الفصل التشريعي وهي كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

أولاً: تمديد الفصل التشريعي بناء على طلب جهات تابعة لمجلس النواب: يتولى مجلس النواب في هذه الحالة بذاته ودون التوقف على طلب من جهة أخرى تمديد الفصل

1. ينظر المادة (57) من الدستور العراقي لسنة 2005 والبند (أولاً) من المادة (22) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022.

التشريعي، لكن ذلك لا يعني منحه حقاً مستقلاً في طلب لتمديد سلبه من السلطات الأخرى، بل من المتصور الجمع بين اختصاص مجلس النواب في ذلك مع اختصاص رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، إذ كل ما يعنيه ذلك هو أن لجهات محددة من مجلس النواب اختصاصاً مستقلاً في طلب تمديد الفصل التشريعي.

ومنح المشرع الدستوري العراقي اختصاص طلب التمديد لجهتين داخل المجلس، إذ منحها لرئيس مجلس النواب أو 50 نائباً. فيكون هذا الإجراء عملية برلمانية محضة. من حيث الطلب والمناقشة والقرارات التي ستخذ خلال التمديد.

إن منح اختصاص طلب التمديد هو اختصاص حصري لرئيس مجلس النواب، ورئيس المجلس هو إما الرئيس المنتخب وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، أو الرئيس المؤقت، والأخير إما يكون الرئيس الحكمي (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 الحكمي لا يملك اختصاص طلب التمديد لأن مهمته محددة بإدارة الجلسة الأولى وإجراء انتخابات رئيس مجلس النواب ونائبيه<sup>(2)</sup>. 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 الأصيل. بدلالة أن البند (أولاً/1) من المادة (35) من النظام الداخلي لمجلس النواب قد منحت 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 تمديد

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

الفصل التشريعي. أمّا الرئيس المؤقت المنتخب وفقاً للمادة (11) من النظام الداخلي، فإن طبيعة اختصاصاته لا تهيئ له طلب التمديد، لأن صفته كرئيس للمجلس تقتصر على رئاسة جلسة واحدة وهي الجلسة التي تعذر فيها قيام الرئيس ونائبيه بمهامهم، ومن ثم تنتهي اختصاصاته بانتهاء هذه الجلسة.

أمّا الجهة الثانية التي منحها الدستور طلب التمديد فهي جهة جماعية تتمثل بتقديم الطلب من 50 نائباً، وهذا العدد عبارة عن حد دستوري ينبغي استيفاؤه، ومن ثم لا يصح تقديم الطلب من عدد من النواب يقل عن 50، ونرى بأن هذا التحديد متوازن نسبياً، فلا هو مبالغ فيه يتعذر معه طلب التمديد، ولا هو يسيرٌ يخل بأهمية الطلب. وعضو مجلس النواب هو المرشح المنتخب نائباً في مجلس النواب بعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على النتائج النهائية للانتخابات العامة، ويباشر مهامه ومنها طلب التمديد اشتراكاً مع غيره من النواب بعد أدائه اليمين الدستورية أمام المجلس<sup>(3)</sup>، ويقدم طلب التمديد إلى رئيس المجلس، ولا يملك الأخير رفضه، إذ نص الدستور على منح النواب ممارسة هذا الاختصاص استقلالاً دون توقفه على موافقة جهة أخرى، فكل ما يتطلبه الدستور هو أن يُقدّم الطلب من 50 عضواً. ولا يخل بذلك اختصاص الرئيس التنظيمية فيما يتعلق بمواعيد الجلسات التي يتضمنها التمديد.

**ثانياً: التمديد بناء على طلب من السلطة التنفيذية:** ذهبت بعض الدساتير إلى الإقرار باختصاص السلطة التنفيذية بطلب تمديد الفصل التشريعي ومنها دستور جمهورية العراق لسنة 2005، الذي منح رأسي السلطة التنفيذية ممارسة اختصاص طلب عقد الجلسة الاستثنائية استقلالاً:

**1. التمديد بناء على طلب من رئيس الجمهورية:** تمنح بعض الدساتير - ومنها

دستور جمهورية العراق - رئيس الدولة سلطة طلب تمديد الفصل التشريعي للبرلمان، وأقر

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



الدستور العراقي باختصاص رئيس الجمهورية بطلب تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب، وحيث إن رئيس الجمهورية يمارس اختصاصاته الدستورية بموجب المراسيم الجمهورية، فإن الطلب يجب أن يكون بموجب مرسوم جمهوري، وفقاً لنص الفقرة (سابعاً) من المادة (73) من الدستور.

2. التمديد بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء: تمنح بعض الدساتير - ومنها دستور جمهورية العراق - الحكومة سلطة طلب تمديد الفصل التشريعي، لكن دستور جمهورية العراق لم يقر هذا الاختصاص للحكومة -مجلس الوزراء-، إنما جعله اختصاصاً منفرداً برئيس مجلس الوزراء وهو موقف دستوري نادر، من ثم فإن رئيس المجلس يستقل في تقدير ضرورة توجيه الطلب، من ثم لا 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 الطلب لנصاب انعقاد مجلس الوزراء كما حددته البند (أولاً) من المادة (7) من النظام ذاته. كما ينبني على هذا التحديد أنه لا نيابة في توجيه الطلب، إذ لم يرد في الدستور ما يفيد ذلك، من ثم لا يجوز لرئيس المجلس تخويل أحد نوابه بتقديم الطلب، أمّا النظام الداخلي فإنه تطرق لحق رئيس المجلس بتخويل أحد نوابه أو أحد الوزراء في أمور لم يرد ضمنها اختصاص تقديم طلب التمديد لا صراحة ولا ضمناً<sup>(4)</sup>.

ونؤيد ما ذهب إليه المشرع الدستوري من حيث جعله طلب تمديد الفصل التشريعي اختصاصاً منفرداً برئيس المجلس، لأن هذا التمديد غالباً يطبع بطابع الضرورة، ويبرر مهمات تستدعي الإنجاز، أي الأمور المستعجلة التي لا تحتل التأخير أو التأي في

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

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، مع ذلك يمكن أن تسهم جهات ضمن مجلس الوزراء في صنع قرار الطلب، لكنه يبقى إسهاماً موقوفاً على إرادة رئيس المجلس، وهي في جميع أحوالها سابقة ومهيئة للقرار، مثل المستشارين<sup>(5)</sup> وهيئة رئاسة الوزراء<sup>(6)</sup> والأمانة العامة لمجلس الوزراء<sup>(7)</sup>.

### الفرع الثاني: شروط التمديد الموقوف

صحيح أن التمديد الموقوف هو تمديد يرجع تقدير ضرورته للجهة المختصة، لكن هذا الاختيار لا يجرّد هذا التمديد من بعض الشروط، منها ما تعلق بالاختصاص في ممارسة سلطة طلب التمديد، ومنها

ما تعلق بموضوع التمديد، ومنها ما تعلق بوقت ممارسة هذا الاختصاص.

**أولاً: شرط الاختصاص في ممارسة طلب التمديد:** حصر المشرع الدستوري اختصاص الطلب بتمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب بسلطات محددة، توزعت بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ أسند البند (ثانياً) من المادة (58) من الدستور اختصاص طلب التمديد إلى كل من رئيس مجلس النواب أو 50 عضواً أو رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء، وهذا التحديد هو تحديد دستوري، من ثم لا يصح مطلقاً قيام سلطة

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

6. 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.  
7. ينظر البند (رابعاً) من المادة (33) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء. إذ تختص وفقاً للبند (رابعاً) من المادة (33) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء بتنسيق العلاقة بين مجلس الوزراء والسلطة التشريعية، ومن مضمين هذا التنسيق تقديم المشورة لرئيس المجلس فيما يتعلق بدعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية، كما لها دور في تهيئة إجراءات الانعقاد الاستثنائي.

أخرى من غير المذكورة بالنص أن تطلب تمديد الفصل التشريعي مهما كانت مكانتها في النظام الدستوري العراقي، فإن لمست إحدى هذه السلطات - من غير السلطات المختصة- الحاجة لتمديد الفصل التشريعي، فليس لها إلا سلوك الطلب من السلطات المختصة دستورياً لطلب تمديد الفصل التشريعي.

**ثانياً: وجود مهمات تستدعي الإنجاز:** لم يحدد المشرع الدستوري طبيعة هذه المهمات، إنما ترك تقديرها للسلطة المختصة بطلب التمديد، فهي التي تقدر أن موضوعاً معيناً يستلزم تمديد الفصل التشريعي، والواضح أن هذه المهمات تكتسب صفة اختصاصات مجلس النواب، بكلمة أخرى، إن تمديد الفصل التشريعي هو جواز دستوري لممارسة مجلس النواب لاختصاصاته الدستورية، وحيث إن اختصاصات المجلس التشريعية ورقابية بالدرجة الأساس، فإن هذه المهمات لا تكون إلا موضوعات تستلزم ممارسة مجلس النواب لاختصاصاته التشريعية أو الرقابية، هذا من جانب. من جانب آخر، فإن هذه المهمات يجب أن تكتسب صفة أخرى تتمثل في أن هذه المهمات تستدعي الإنجاز، أي أن طبيعة هذه المهمة تستلزم تمديد الفصل التشريعي على أن تنجز خلاله، أي ثمة علاقة بين طبيعتها وبين تمديد الفصل التشريعي، لتكون ثمرة هذه العلاقة إنجاز هذه المهمة.

**ثالثاً: قرب انتهاء مدة الفصل التشريعي:** يشترط لصحة تمديد الفصل التشريعي أن المدة التي حددها الدستور قد أوشكت على الانتهاء، وتختلف هذه المدة بحسب الظروف، لكن المهم أن المتبقي من الفصل التشريعي لا يكفي -وفق الظروف العادية- لإنجاز هذه المهمات. من ثم ليس صحيحاً تقديم طلب التمديد والفصل التشريعي في بدايته أو منتصف مدته، لأن العبرة من التمديد هي عدم وجود الوقت الكافي لإنجاز المهمات التي تستدعي هذا الإنجاز، وهو وقت متوفر عند بداية الفصل التشريعي أو منتصف مدته.

**رابعاً: مدة تمديد الفصل التشريعي:** تختلف مدة تمديد الفصل التشريعي باختلاف نوع التمديد، فالتمديد الموقوف على طلب من سلطة مختصة ينبغي أن لا يزيد على ثلاثين يوماً، تبدأ من اليوم التالي لانتهاؤ الفصل التشريعي محل التمديد، فوفقاً لنص البند (ثانياً) من المادة (58) من الدستور لا يزيد تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب على ثلاثين يوماً، أمّا التمديد الحكمي وهو تمديد الفصل التشريعي الذي تعرض فيه الموازنة العامة للدولة، فإنه يمدد لحين الموافقة عليها. أي إنه لا يخضع لمدة أل (30) يوماً الخاصة بالتمديد الموقوف. لكن ما الحكم فيما لو انتهت مدة أل (30) يوماً أعلاه ولم تنجز المهمات التي استدعت التمديد؟ بمعنى آخر هل يجوز تكرار طلب التمديد؟

لم يبين المشرع الدستوري جواز طلب التمديد ثانية بعد انتهاء مدة (30) يوماً، ونعتقد أن الجواز موجود، وإلا فلو لم يبح المشرع الدستوري تكرار التمديد لنص على ذلك، كما لو نص في الدستور (( بما لا يزيد على 30 يوماً ولمرة واحدة))، زد على ذلك أن للتمديد غايات محددة، وهي كما نص الدستور ((لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك)) فما الحل لو استغرق المجلس مدة التمديد ولم ينجز هذه المهمات؟ خاصة وأنه هيئة تتكون من اتجاهات ومصالح سياسية مختلفة، إن لم تكن متعارضة، قد تعرقل التوافق على هذا الإنجاز. فلو لم يُبح تكرار التمديد لفات الغرض من إقراره أصلاً وهو إنجاز مهمات تستدعي التمديد، هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن تكرار التمديد يستدعي تقديم طلب جديد لأن مدة الطلب الأول قد انتهت، فهو طلب محدد بمدة (30) يوماً، ونرى أنه لا موجب أن تتحد جهة الطلب الأول مع جهة الطلب الثاني (المكرر) وإن كان الغالب أن هذه الجهة هي المعنية أساساً وابتداءً بإنجاز هذه المهمات، من ثم يجوز أن تتولى جهة أخرى تقديم طلب التمديد الثاني، فالعبرة بالتمديد لا بمن يقدم الطلب.

### المطلب الثالث: التمديد الحكمي

تنص بعض الدساتير ومنها دستور جمهورية العراق على حالات معينة يمدد فيها الفصل التشريعي للبرلمانات حكماً وبقوة القانون دون التوقف على طلب أو موافقة أية سلطة دستورية، وذلك لأهمية هذه الحالات في نظر المشرع الدستوري، ولكي يضمن المعالجات التشريعية لها، بعيداً عن التيارات السياسية المتعارضة داخل البرلمانات، وغالباً تنص الدساتير على تمديد الفصل التشريعي لغرض إنجاز سن قانون الموازنة العامة للدولة، أو أن التمديد يكون إجراء يتم حكماً وتبعاً لإعلان حالة الطوارئ في الدولة<sup>(8)</sup>، وحيث إن المشرع الدستوري العراقي قد تبنى التمديد الحكمي في حالة وحيدة وهي عرض مشروع الموازنة العامة للدولة، فإن البحث سيقصر على بيان التمديد الحكمي وشروطه.

#### الفرع الأول: مفهوم التمديد الحكمي

هو تمديد انعقاد مجلس النواب حكماً بقوة الدستور، دون حاجة لطلب من جهة محددة أو موافقة أخرى، وغالباً يرتبط التمديد الحكمي بمشروع الموازنة العامة للدولة، ونص الدستور على حالة وحيدة للتمديد الحكمي للفصل التشريعي، وهي حالة عرض مشروع قانون الموازنة العامة، إذ أشارت المادة (57) من الدستور إلى ((... ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها)) وأشار البند (ثانياً) من المادة (22) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022 إلى أن (( لا ينتهي الفصل التشريعي الذي عرضت فيه الموازنة العامة للدولة إلا بعد الموافقة عليها)).

ويختلف التمديد الحكمي عن الموقوف بأنه لا يستلزم طلباً من جهة محددة، بخلاف التمديد المباشر إذ لا يتم إلا بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس

8. ذهبت بعض الدساتير إلى تمديد ولاية البرلمان تمديداً بقوة القانون عند إعلان حالة الطوارئ، فالدستور الهندي لسنة 1949 أقر مثل هذا التمديد، إذ نص على تمديد ولاية البرلمان لمدة لا تزيد على سنة واحدة ولا تمتد بأي حال من الأحوال لأكثر من ستة أشهر بعد انتهاء حالة الطوارئ. ينظر الفقرة (2) من المادة (83) من الدستور الهندي لسنة 1949 المعدل.

الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو 50 نائباً، كما أنه مطلق من المدد، أي يستمر لحين الموافقة على المشروع، بخلاف التمديد الموقوف، إذ حدد المشرع الدستوري مدته بما لا يزيد على (30) يوماً.

### الفرع الثاني: شروط التمديد الحكمي

إذا كان التمديد الحكمي يحدث تلقائياً وبقوة الدستور والقانون؛ فلأنه يتعلق بموضوع مهم، تتوقف عليه الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة، وهو موضوع الموازنة العامة للدولة، لذلك فإن شروط هذا التمديد تنبع أساساً من موضوعه، أي من قانون الموازنة العامة للدولة.

أولاً: أن يتعلق مشروع قانون الموازنة العامة للدولة: من ثم لا يسري على أي قانون مهما كان هاماً وضرورياً ولو كان يحتوي في مضامينه على مبادئ وأحكام مشابهة لتلك التي يتضمنها قانون الموازنة العامة، كقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (2) لسنة 2019<sup>(9)</sup>، من ثم لا موجب للتمديد بغية التصويت على (موازنات جزئية) كموازنة القضاء أو موازنة مجلس النواب وفق المادتين (31/ثالثاً) والمادة (31/رابعاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب. لأن هذه الموازنات لا ينطبق عليها مفهوم الموازنة العامة كما ورد بالدستور، فالموازنة العامة تتطلب إعدادها من قبل مجلس الوزراء وفقاً للبند (رابعاً) من المادة (80) من الدستور، وتقديمها من قبل مجلس الوزراء وفقاً للبند (أولاً) من المادة (62) من الدستور، بخلاف مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية حيث يتولى مجلس القضاء الأعلى اقتراحها وعرضها على مجلس النواب وفقاً للبند (ثالثاً) من المادة (91) من الدستور. وبخلاف موازنة مجلس النواب، إذ يتولى المجلس إعدادها بالتنسيق مع الجهات المالية المختصة ثم تدرج ضمن مشروع الموازنة العامة للدولة،

9. نشر القانون بجريدة الوقائع العراقية بالعدد 4681 في 4/7/2022.

ويتولى القسم المالي في المجلس إعداد الحسابات الختامية ويعرضها على رئيس المجلس ونائبيه للموافقة عليها وإحالتها إلى لجنة الشؤون المالية لإعداد تقرير يرفع إلى مجلس النواب للمصادقة عليه وفقاً للمادتين (142، 143) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022. كما لا ينطبق على الموازنة الخاصة برئاسة الجمهورية، لأن من يتولى إعدادها هو رئيس ديوان رئاسة الجمهورية لا مجلس الوزراء وفقاً للبند (حادي عشر) من المادة (26) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019. لكن من المستبعد إثارة هذا الحديث لأن هذه الموازنات الجزئية سترسل إلى مجلس الوزراء لدمجها مع مشروع الموازنة العامة للدولة.

أما الموازنة التكميلية التي يجري إعدادها خلال السنة نفسها وتحكم عملية الإنفاق لما تبقى من أشهر السنة نتيجة لزيادة الإيرادات بصورة غير محسوبة، وهي من الاستثناءات المقررة على مبدأ سنوية الموازنة<sup>(10)</sup>، فإنها تخضع لما تخضع له الموازنة العامة، من ثم يمدد الفصل التشريعي حكماً لحين الموافقة عليها، إن عرضت خلال الفصل التشريعي، ويؤيد ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في حكمها المرقم 29 لسنة 2008، إذ أشارت إلى (( حيث إن المادة 57 من دستور جمهورية العراق اشترطت لانتهاه فصل الانعقاد التشريعي الذي تعرض فيه الموازنة العامة الموافقة على هذه الموازنة من قبل مجلس النواب ولا ينتهي الفصل إلا بعد الموافقة عليها، وحيث إن الموازنة التكميلية هي جزء متمم للموازنة العامة وتؤدي ذات الأغراض التي تؤديها الموازنة العامة وهي تسيير شؤون الدولة وإدامة المرافق العامة فيها، وحيث إن الجزء يأخذ حكم الكل ولا ينفرد عنه بحكم مختلف وتأسيساً على ما تقدم :

تري المحكمة الاتحادية العليا أن تعبير الموازنة التكميلية ينصرف إلى ما ينصرف إليه تعبير الموازنة العامة المنصوص عليها في المادة 57 من دستور جمهورية العراق حكماً

10. ينظر علي عبد العباس: محاضرات في المالية العامة والتشريع الضريبي، 2028-2029، ص 46.

وأن الموافقة على الموازنة التكميلية شرط لازم لانتهاء فصل الانعقاد التشريعي الذي تعرض فيه)).

**ثانياً: عرض مشروع قانون الموازنة خلال الفصل التشريعي محل التمديد: كما** يشترط أن يشهد الفصل التشريعي عرض مشروع الموازنة وفق الإجراءات الدستورية والقانونية الخاصة بذلك، من ثم لا يكفي للتمديد إذا كان مشروع الموازنة في مجلس الوزراء وإن وجدت بوادر لقرب عرضه على مجلس النواب، أو أن المشروع قد وصل للمجلس لكنه لم يعرض، وفي ذلك تقول المحكمة الاتحادية العليا في حكمها المرقم 31/ اتحادية/2014 إن إدراج مشروع قانون الموازنة ضمن جدول أعمال المجلس بمثابة التزام قانوني على عاتق رئيس مجلس النواب، وإن عرض مشروع الموازنة خلال الفصل التشريعي يتطلب إدراجه على جدول الأعمال وعرضه على مجلس النواب لمناقشته وإقراره، إذ ترى المحكمة ((وجد أن المدعي إضافة لوظيفته يطلب الحكم بإلزام المدعى عليه رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته بعرض مشروع قانون الموازنة الاتحادية على مجلس النواب لمناقشته وإقراره وحيث إن هيئة رئاسة المجلس قد عرضت مشروع قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2014 على المجلس وأدخلته في جداول أعمال المجلس لعدة جلسات تم بموجبها إجراء القراءة الأولى للمشروع،...، لذلك يكون المدعى عليه إضافة لوظيفته قد قام بهذا الالتزام القانوني المطلوب في عريضة الدعوى بعرض مشروع الموازنة المذكور في جداول جلسات مجلس النواب،...)).

**ثالثاً: عدم استيفاء مشروع قانون الموازنة إجراءات سنّه؛ ويشترط أخيراً أن مشروع** قانون الموازنة لم يستوف إجراءات سنّه كاملة، أي لم تتم الموافقة عليه بالتصويت داخل المجلس، بما في ذلك إجراءات المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها أو اقتراح زيادة مبالغ نفقاتها وفقاً للبند (ثانياً) من المادة (62) من الدستور، ومن ثم لا موجب للتمديد إن أتم المجلس هذه الإجراءات ووافق على المشروع.



### ملخص

تمارس المجالس النيابية ومنها مجلس النواب العراقي اختصاصاته الدستورية خلال مدد زمنية محددة دستورياً يطلق عليها الفصل التشريعي، والأصل أن المجالس تستوفي اختصاصاتها خلال مدة الفصل التشريعي، لكن هذه المدة قد لا تكفي - في بعض الأحيان- للتعامل التشريعي والرقابي مع موضوعات معينة، لذلك ذهبت الدساتير ومنها الدستور العراقي إلى النص على إمكانية تمديد الفصل التشريعي لمدة لا تزيد على 03 يوماً لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك التمديد، وتمخض التنظيم الدستوري عن وجود نوعين من التمديد، أولهما موقوف على طلب سلطة مختصة، والثاني تلقائي يرتبط بإنجاز مشروع الموازنة العامة الاتحادية للدولة.

## هوية البحث

اسم الباحث: د. مهند فلاح حسن - باحث في الشأن الدستوري والقانوني

عنوان البحث: تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب العراقي

تأريخ النشر: تشرين الثاني - نوفمبر 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)