IRAQI Academic Scientific Journals

Sumer Journal of Legal Science
مجلة سومر للعلوم القانونية

P.ISSN: -3081-1082

https://sjls.edu.iq/index.php/su/ar/index

Vol. (1), No. (3) September 2026
Pages 864-883

المجلد (١) العدد (٣) أيلول ٢٠٢٦
الصفحة ٨٦٤-٨٨٣

Parliamentary compensation between the principle of assignment and the concept of entitlement: An analytical constitutional reading of the legitimacy of the financial privilege of a member of parliament

Mustafa Majeed Abdel Hamid
Imam Al-Kadhim College for Islamic Sciences - Wasit Branches - Department of Law

Abstract:

This study addresses the constitutional and legal dilemma of parliamentary remuneration in Iraq, examining the legitimacy, scope, and rationale behind financial entitlements granted to members of Parliament. The research departs from the assumption that parliamentary office is a delegated public duty rooted in representative accountability, not a personal privilege or a path to material gain. This is enshrined in the Iraqi Constitution (particularly Article 63) and widely accepted in democratic legal theory.

Despite the Iraqi Parliament's internal bylaws granting it administrative and financial autonomy in regulating its affairs, the absence of a specific legislative framework governing parliamentary bonuses has led to legal ambiguity and public skepticism. The lack of performance-based criteria, the continuation of these payments beyond the end of parliamentary terms, and the vagueness in defining the legal basis of such bonuses raise critical constitutional questions. Are these payments rightful compensations for public service, or unregulated privileges detached from democratic accountability?

Keywords: Parliamentary bonuses, financial privilege, constitutional duty, Iraqi Constitution, entitlement.

https://doi.org/10.66734/89apxb60

Email mustafa.majed@iku.edu.iq

Submitted: 13-6-2026
Revised:27-8-2026
Accepted: 1-9-2026
Published: 3-9-2026

Authors: 2026, College of Law - Sumer University. This is an open- access article under the CC BY 4.0 https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

المكافأة النيابية بين مبدأ التكليف ومفهوم الاستحقاق: قراءة دستورية تحليلية في مشروعية الامتياز المالي لعضو البرلمان

مصطفى مجيد عبد الحميد
كلية الامام الكاظم للعلوم الإسلامية- اقسام واسط- قسم القانون

المخلص: -

تعد المكافأة النيابية من زاوية دستورية تحليلية من أبرز صور الامتيازات المالية التي تُثار حولها تساؤلات تتعلق بالمشروعية والعدالة ومبدأ التكليف في تولي الوظائف العامة. وقد انطلق البحث من فرضية أساسية مفادها أن الوظيفة البرلمانية في الأصل تمثيل نيابي مؤسس على التكليف الشعبي لا على المنفعة الشخصية، كما نصت على ذلك المبادئ العامة في النظم الديمقراطية، والمواد الدستورية، لا سيما المادة (٦٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

وبالرغم من أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي منح المجلس سلطة تنظيم شؤون أعضائه المالية والإدارية، إلا أن غياب قانون صريح ينظم المكافآت والرواتب والمزايا الممنوحة للنائب، أفرز حالة من الغموض الدستوري والجدل الشعبي حول مدى عدالة هذه المكافآت، وجدواها، والأساس الذي تُبنى عليه. فهل هي تعويض عن أعباء وظيفية؟ أم امتياز مفتوح لا يخضع لضوابط الأداء والنتائج؟ وهل استمرارها بعد انتهاء الدورة النيابية له ما يسوّغه قانونًا؟

الكلمات المفتاحية :المكافأة النيابية، الامتياز المالي، التكليف الشعبي، الدستور العراقي، مبدأ الاستحقاق.

المقدمة

أولاً/ التعريف بموضوع البحث:-

تمثل المكافأة النيابية نقطة جدل بين اعتبار العمل النيابي «تكليفاً» وطنياً وأخلاقياً يتطلب الأمانة والكفاءة لخدمة الصالح العام، وبين كونه «استحقاقاً» وظيفياً يترتب عليه تعويض مالي مقابل الوقت والجهد، مما يطرح تساؤلات حول التوازن بين واجب الأداء وحق المكافأة، وضمان توفر شروط الاستحقاق فيما يتولى المسؤولية.

اضافة الى ذلك يُعدّ مبدأ التكليف في الوظائف العامة، ولا سيّما في المجالس التشريعية، من الركائز الجوهرية في الأنظمة الدستورية الحديثة، وهو ما يستوجب أن يُبنى عليه كل استحقاق وظيفي أو مالي. وقد كفل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ هذا التوجه، حين اعتبر مجلس النواب ممثلًا لإرادة الشعب، لا لامتياز فئة دون أخرى. غير أن الواقع النيابي أثار إشكالية بالغة التعقيد تتعلق بما يُعرف بـ"المكافأة النيابية"، بوصفها امتيازًا ماليًا يُمنح للنائب لقاء عضويته، سواء أثناء الدورة أو بعدها، دون إطار تشريعي واضح يُحدد ماهيتها، مشروعيتها، أو مقابلها.

إن هذه الظاهرة، بكل أبعادها، تمثل نقطة تقاطع بين النصوص الدستورية، وواقع التطبيق، ومسؤولية البرلمان عن ضبط أجهزته الداخلية. كما أنها تثير إشكاليات متعددة في مدى توافق هذه المكافأة مع مبدأ

المساواة، وحظر الإثراء بلا سبب، وضرورة ربط الأجر بالخدمة العامة. ولأجل الإحاطة بهذه الإشكالية من منظور أكاديمي دقيق، فإن هذا الفصل يتضمن الأبواب الآتية:

ثانياً/أهمية البحث

تبرز أهمية هذا البحث من كونه يتناول موضوعًا لا يزال محل جدل فقهي وسياسي وقانوني واسع، ولم يُعالَج بصورة منهجية دقيقة، بالرغم من حساسيته وارتباطه بثقة المواطن في أداء ممثليه. كما يُسلّط الضوء على إحدى أبرز الثغرات الدستورية في النظام السياسي العراقي، والتي تتعلق بآلية استحقاق المكافآت النيابية، وانعكاسها على مبدأ العدالة في تولي الوظيفة العامة.

ثالثاً/مشكلة البحث

تكمن إشكالية البحث في غياب تشريع صريح ينظم المكافأة النيابية، ما أدّى إلى وجود ممارسات مالية داخل المؤسسة التشريعية تُمنح دون معايير أو ضوابط محددة، الأمر الذي يُثير تساؤلات حول مدى توافقها مع روح الدستور ، ومبدأ التكليف، وواجب الشفافية.

وتشمل تساؤلات البحث الآتي :

- ما هو الإطار الدستوري الذي يُمكن أن يُستند إليه في منح المكافأة النيابية؟
- هل يُعدّ منح المكافأة ممارسة مشروعة أم امتيازًا بلا أساس قانوني؟
- إلى أي مدى تنسجم المكافأة النيابية مع مبدأ المساواة والتكليف العام؟
- ما الموقف الشرعي من تلقي المكافأة دون خدمة فعلية مقابلة؟

رابعاً/ أهداف البحث

١. بيان الأصل الدستوري لفكرة المكافأة النيابية.

٢. التحقق من مدى مشروعيتها في ضوء أحكام الدستور العراقي والنظام الداخلي للمجلس.

٣. تحليل الأبعاد القانونية والشرعية لهذه المكافأة.

٤. تقديم توصيات تشريعية لتقنين وضبط آلية منح الامتيازات المالية للنواب.

خامساً/ منهجية البحث

اتبع الباحث المنهج التحليلي الوصفي، من خلال تحليل النصوص الدستورية، والقوانين الداخلية، والاجتهادات الفقهية، والمقارنة ببعض التجارب التشريعية في دول عربية، إلى جانب عرض رؤية شرعية للموضوع، وذلك بهدف الوصول إلى معالجة دقيقة ومتكاملة للإشكالية المطروحة.

سادساً/ هيكلية البحث

جاء هذا البحث متضمّنًا مبحثين رئيسيين، فقد تضمن الأول: التكييف الدستوري للمكافأة النيابية، ونتناول الثاني: الانعكاسات الدستورية والمالية للمكافأة النيابية غير المنظمة.

المبحث الأول

التكييف الدستوري للمكافأة النيابية

يُعدّ تحديد الإطار الدستوري للمكافأة النيابية مدخلًا ضروريًا لفهم طبيعة الوظيفة التشريعية في النظام البرلماني العراقي، وما يرتبط بها من حقوق وواجبات، خاصةً ما يتعلق بالأبعاد المالية. إذ إنّ العلاقة بين النائب والوظيفة النيابية ليست علاقة استخدام أو عقد عمل، وتظهر العلاقة بين النائب والناخب، الأمر الذي يفرض إعادة النظر في كل استحقاق مالي يمنح للنائب، سواء أكان مكافأة شهرية، أو مخصصات، أو امتيازات أخرى، من زاوية ما إذا كانت هذه الاستحقاقات تجد لها أساسًا في الدستور العراقي، أم تمثل تجاوزًا عليه أو تحريفًا لمقاصده.

إنّ التجربة العراقية بعد عام ٢٠٠٥ أظهرت اتساعًا في الامتيازات المالية الممنوحة لأعضاء مجلس النواب، دون أن يقابل ذلك وضوح في الأساس القانوني أو التنظيمي، مما ولّد حالة من التنازع بين الاعتبارات الواقعية (الامتيازات الممنوحة)، والمبادئ الدستورية التي تفترض أن النائب مكلفٌ لا مالكٌ للوظيفة، وممثّلٌ للشعب لا مستحقٌ لمغنم. وفي ظل هذا التباين، يصبح من الضروري الرجوع إلى الفقه الدستوري والنصوص العليا لبيان حدود المشروعية.

ويقوم هذا المبحث على تحليل التوصيف الدستوري لعضوية مجلس النواب، بوصفها وظيفة عمومية خاصة لا تترتب عليها حقوق مالية إلا بقدر ما يقابلها من واجبات وأداء، وهو ما يفرض ربط المكافأة النيابية – من حيث المشروع والممنوع – بالمبادئ العامة التي تحكم السلطة التشريعية في الدستور[١]، كما يسعى المبحث إلى تحديد ما إذا كانت العبارات المجملة، مثل "المكافأة المقررة"، تصلح سندًا قانونيًا مانعًا للجدل، أم أنها تحتاج إلى قانون مفصّل يُحدد القيمة والمقدار والضوابط والمساءلة.

ومن هذا المنطلق، لا بد من دراسة النصوص ذات العلاقة مثل المواد (١)، و(٤٩)، و(٦٣) من الدستور العراقي، إلى جانب المبادئ التنظيمية العامة المتعلقة بالإنفاق العام، مثل مبدأ المشروعية، ووحدة الموازنة، وتكافؤ الفرص. كما يفرض التحليل الدستوري التوقف عند المعايير التي يجب أن تتوافر في أي استحقاق مالي يُصرف من المال العام، وخاصة ما يرتبط بمبدأ "الأجر مقابل العمل"، ورفض الامتياز بلا مقابل، وضرورة تحقق الخدمة قبل حصول الاستحقاق.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

ويُعد هذا المبحث نقطة الانطلاق الرئيسية لفهم جوهر الإشكالية، إذ إن كل امتياز مالي يجب أن يسبقه تكييف دستوري واضح لمشروعيته، ومن دونه يُصبح محلاً للنزاع السياسي والفقهي والقانوني، وقد يُعدّ مخالفة جسيمة للشفافية المالية ولأصول المسؤولية العامة في النظام البرلماني [٢].

المطلب الأول

المكافأة النيابية في ضوء مبدأ التكليف الشعبي

تُعدّ مسألة المكافأة النيابية واحدة من أبرز الإشكاليات التي واجهت التجربة الدستورية العراقية بعد عام ٢٠٠٥، لما تنطوي عليه من تداخل بين مفهومي "التكليف" و"الاستحقاق"، وغياب الرؤية التشريعية الواضحة التي تنظم الأساس القانوني والمالي الذي تُصرف بموجبه تلك المكافآت. فالنظام النيابي، كما أرساه الدستور العراقي، يقوم على فكرة السيادة الشعبية التي يُفترض أن النائب يمارس السلطة بموجبها نيابة عن الشعب، لا بوصفه صاحب امتياز شخصي أو مركز وظيفي دائم، وإنما كـ"مكلّف" بخدمة عامة ذات طابع سياسي وتشريعي ورقابي.

إن مفهوم التكليف في العمل النيابي يفترض أن عضو البرلمان يُكلَّف بممارسة السلطة التشريعية والرقابية، وأن صلته بالمال العام يجب أن تكون محكومة بضوابط دقيقة، أهمها أن يكون الإنفاق مبنيًا على خدمة فعلية قابلة للتقييم، لا على أساس الصفة وحدها. ويزداد الأمر تعقيدًا حين تتحول المكافآت النيابية إلى مدفوعات منتظمة ومستقرة وغير مشروطة، ما يجعلها أقرب إلى الامتياز المالي منها إلى تعويض وظيفي مشروع.

في السياق العراقي، لم يُقرّ الدستور مكافأة النائب بصيغة مطلقة، وإنما أشار إليها بصيغة عامة في المادة (٦٣/ثانيًا)، ما يعني أن الأصل هو عدم المشروعية إلا إذا توفرت شروط دقيقة في القوانين المالية والنظام الداخلي، منها: وجود سند قانوني في قانون الموازنة العامة وفق المادة (٦٢)، وانسجام تلك المكافأة مع مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص المنصوص عليه في المادة (١٦). كما أن تفويض البرلمان لنفسه بصلاحية تحديد قيمة المكافآت دون رقابة خارجية – تشريعية أو قضائية – يُعدّ خللًا جوهريًا في منظومة الفصل بين السلطات، وقد يُفهم على أنه استخدام غير مشروع للسلطة التشريعية لأغراض ذات طابع شخصي أو فئوي.

وإذا سلّمنا أن النائب يمثل الشعب العراقي كله، كما جاء في المادة (٤٩) من الدستور، فإن ذلك يقتضي أن يُعامَل كوكيل لا كمالك، وأن يتقيد في استحقاقاته بالضوابط نفسها التي تحكم الإنفاق العام على سائر الموظفين العموميين، بل أشد، لأن وظيفته بطبيعتها مؤقتة، وشديدة الحساسية في علاقتها بالمال العام.

وعليه، فإن المكافأة النيابية – من حيث الأصل – لا تُعدّ حقًا ماليًا مضمونًا بل هي أداة دعم مشروطة يجب أن تُربط بالأداء النيابي الحقيقي، وتقاس بمعايير دقيقة، وتُدرج ضمن قانون الموازنة بشكل شفاف، وإلا أصبحت مصدرًا للتمييز والتفاوت الطبقي، وانحرافًا عن المبدأ الدستوري القاضي بأن الوظائف العامة تكليف لا امتياز.

الفرع الاول

الصفة التمثيلية للنائب وأثرها في تحديد الاستحقاق المالي

تقوم فكرة النيابة البرلمانية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن النائب ليس موظفًا في منصب دائم، بل وكيل عن الشعب يمارس السلطة باسمه، وذلك في ضوء ما قررته المادة (١) التي جعلت من الشعب مصدرًا للسلطات، وهو ما يتعزز في المادة (٤٩/أولًا) حين قررت أن أعضاء مجلس النواب يمثلون الشعب العراقي كله. وعليه فإن العلاقة بين النائب والدولة لا تستند إلى علاقة تعاقدية مأجورة، بل إلى تكليف دستوري مؤقت لا يستتبع امتيازًا ماليًا مطلقًا، وإنما يرتبط بالمهام الفعلية التي يؤديها النائب خلال فترة ولايته. إن الوكالة السياسية هذه تفترض الرقابة والمساءلة لا الامتياز، وتستلزم أن تكون جميع المخصصات المالية مرتبطة بمبدأ العمل المقابل، لا أن تُمنح بناءً على الصفة فقط[٣].

وقد أشار عدد من الباحثين إلى أن هذا الفهم يؤسس لمفهوم جديد للمكافأة النيابية، يقوم على أن عضو مجلس النواب لا يُعامل من حيث المبدأ كصاحب وظيفة حكومية، بل كمن يضطلع بمسؤولية عامة تطوعية يوازيها دعم مالي محدود. وبالتالي فإن أي توسيع في المكافأة أو تحويلها إلى امتياز دائم يتعارض مع طبيعة النيابة العامة كتكليف وليس تشريفًا[٤].

الفرع الثاني

ضوابط الاستحقاق المالي للنائب بين المشروعية والمساءلة

أشار الدستور العراقي في المادة (٦٣/ثانيًا) إلى أن عضو مجلس النواب له الحق في المكافأة المقررة، غير أن هذه العبارة لا تُعتبر سندًا ماليًا قائمًا بذاته[٥]، بل تقتضي وجود قانون مالي ينظم قيمة المكافأة وشروطها وآليات صرفها. فالمشروعية المالية، بحسب ما تقتضيه المادة (٦٢) من الدستور[٦]، تفترض أن جميع النفقات يجب أن تصدر بقانون الموازنة[٧]، ما يعني أن أي تخصيص مالي خارج هذا الإطار يُعد مخالفة للضوابط الدستورية. وتؤكد المادة (١٦) من الدستور مبدأ تكافؤ الفرص، الأمر الذي يجعل منح النواب مكافآت غير محددة أو غير خاضعة لرقابة مالية واضحة تمييزًا غير مشروع يفتقر للعدالة الدستورية.

وقد انتقد فقهاء القانون العام في العراق هذا النهج، معتبرين أن المكافأة إذا لم ترتبط بتقييم فعلي للأداء النيابي تصبح في حكم الريع السياسي، وتبتعد عن فلسفة التعويض المالي المرتبط بالخدمة. كما أن غياب النصوص التفصيلية المنظمة لهذه المكافآت، وتحويلها إلى أعراف برلمانية داخلية، يُسقط الرقابة الدستورية والمحاسبة المالية.

المطلب الثاني

السند الدستوري والتنظيمي للامتياز المالي

تطرح المكافأة النيابية في العراق إشكالية دستورية وتنظيمية ذات طابع مركّب، إذ لا يكفي الوقوف عند النصوص الدستورية العامة لفهم مداها المشروع، بل يجب التعمق في الآليات التنظيمية التي تُضبط من خلالها هذه المكافأة، والحدود التي ينبغي أن تتقيد بها ماليًا وقانونيًا. فإذا كانت النيابة العامة تُستند إلى مبدأ التكليف كما سبقت الإشارة، فإن أي امتياز مالي يستمد مشروعيته من خلال انضباطه بقواعد الموازنة، والرقابة الدستورية، والأنظمة الداخلية الصادرة بقانون، لا من خلال الصفة البرلمانية المجردة.

ينص الدستور العراقي في المادة (٦٣/ثانيًا) على أن "عضو مجلس النواب له الحق في المكافأة المقررة"، وهي صيغة ظاهرها الإقرار، لكن باطنها الإحالة إلى تنظيم تشريعي تفصيلي غائب أو غير مفعل. فالمكافأة لم تُحدّد طبيعتها (راتب، أجر، مخصص، بدل)، ولا مقدارها، ولا شروط استحقاقها، ما خلق فراغًا تأويليًا أتاح للسلطة التشريعية تقرير مكافآت ذات طبيعة امتيازية خارج حدود الضبط المالي العام.

ومن حيث الرقابة، فإن المادة (٦٢) من الدستور تُحكم الإنفاق العام بقاعدة جوهرية تقضي بضرورة إدراج كل النفقات ضمن قانون الموازنة العامة، الأمر الذي يفرض أن تكون المكافأة النيابية محددة ومصادق عليها في إطار هذا القانون، وأن يُتاح الاطلاع عليها من قبل الجهات الرقابية والمجتمع المدني. وفي حال صرفها أو زيادتها دون إدراج صريح في الموازنة، فإن ذلك يُعد خرقًا مباشرًا لمبدأ المشروعية المالية.

من جانب آخر، لم يُعالج النظام الداخلي لمجلس النواب – رغم كونه صادرًا بقانون – تفاصيل المكافأة، مما جعل النص الدستوري بلا قوة تنفيذية واضحة، إذ لم يتضمن النظام أي نص يحدد السقف المالي للمكافآت، أو معايير منحها، أو آليات تعليقها في حال الغياب أو التقصير النيابي. وقد نتج عن هذا الفراغ التنظيمي تراكم امتيازات مالية ضخمة لا تخضع لتقييم الأداء أو الرقابة، وهو ما يُضعف مبدأ الشفافية ويُكرّس واقع الريعية السياسية المقنّعة.

ويمكن القول إن الجمع بين الصفة التشريعية وسلطة تقرير المكافأة الذاتية يُمثل موطن تضارب مصالح، يُنتج انحرافًا تشريعيًا خطيرًا يتمثل في تقنين منافع خاصة باسم العمل النيابي، في غياب توازن دستوري بين السلطة والمنفعة. ولعل أوضح مثال على هذا الانحراف، أن مكافأة النائب لا تتأثر بالحضور أو الغياب، ولا بالأداء التشريعي، ولا حتى بانتهاء الدورة البرلمانية، بل تُعامل معاملة الراتب الثابت، وهذا ما يُنافي فلسفة المكافأة بوصفها مرتبطة بالإنجاز لا بالصفة.

الفرع الأول

إشكالية النص الدستوري وغموض المفهوم المالي

إن الصياغة الدستورية للمكافأة النيابية في المادة (٦٣/ثانيًا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ تعاني من إبهام بيّن، فهي تنص على أن "عضو مجلس النواب له الحق في المكافأة المقررة" دون أن تُحدد طبيعة هذه المكافأة أو مصدر مشروعيتها أو الضوابط التي ينبغي أن تحكمها. فالنص، بصيغته الحالية، يفتقر إلى الدقة القانونية المطلوبة في الصياغة الدستورية، إذ لم يُقرن الإقرار بالحق بأي قيد تنظيمي أو إحالة صريحة إلى قانون خاص أو إلى قانون الموازنة، ما جعله موضع تأويل مرن وظّفته المؤسسة التشريعية لتقرير امتيازات مالية تتجاوز في كثير من الأحيان حدود المعقولية أو الضرورة(٨).

ولو قُورن هذا النص بنصوص دستورية أخرى تتعلق بالحقوق المالية أو الوظائف العامة، لوجدنا أن المشرع الدستوري غالبًا ما يُقيد الاستحقاقات بعبارة "وفقًا للقانون"، أو "بما لا يتعارض مع الموازنة"، مما يشكل ضابطًا ضروريًا للحد من التوسع غير المبرر في الإنفاق العام. غير أن هذا الضابط غاب في النص المتعلق بمكافأة النائب، ما فتح المجال أمام تفاسير تعتمد على سلطة الواقع لا على مبدأ الضبط القانوني، وأتاح لمجلس النواب تقرير مكافآت مالية عالية دون الرجوع إلى مرجعية خارجية أو ضابط تشريعي صارم.

ومن الثغرات الأساسية أن النص لم يربط المكافأة بأي أداء تشريعي أو رقابي، ولم يقرّ شرطًا موضوعيًا يربط حجم المكافأة بمدى التزام النائب بمهامه أو حضوره أو كفاءته، وهو ما يتعارض مع طبيعة العمل النيابي الذي يقوم على التكليف لا الامتياز، وعلى الوكالة لا الملكية. كما أن العبارة جاءت مطلقة من حيث الزمان، فلم تُقيّد بفترة الدورة البرلمانية، أو بظرف معين، ما سمح بتفسيرها على أنها مكافأة دورية منتظمة أقرب إلى الراتب منها إلى الدعم المؤقت(٩).

وإذا نظرنا إلى السياق الدستوري العام، فإن المادة (٦٢) من الدستور تشترط إدراج كل النفقات في قانون الموازنة العامة السنوية، وهذا يعني أن المكافأة النيابية، مهما كان مداها، لا يجوز صرفها أو تقريرها إلا عبر هذا الإطار القانوني. غير أن التطبيق العملي تجاوز هذا القيد، حيث أصبح تقرير المكافآت

يجري عبر قرارات داخلية للمجلس أو بموجب أعراف غير مكتوبة، دون عرضها صراحة ضمن بنود الموازنة العامة، مما يُشكّل تجاوزًا لمبدأ المشروعية المالية ويضعف من مصداقية إدارة المال العام.

علاوة على ذلك، فإن المادة (٢٧) من الدستور تلزم الدولة بحماية المال العام، وهو التزام يتطلب من جميع السلطات، بما فيها مجلس النواب، أن تكون ممارساتها المالية خاضعة للرقابة والتدقيق، لا سيما في ظل ما يعانيه البلد من عجز مالي وبطالة وفوارق طبقية متزايدة. إلا أن ضعف النص الدستوري وغموض عباراته في هذا الباب أسهم في تحويل المكافأة من وسيلة دعم لمهمة عامة إلى امتياز مالي ثابت، لا يخضع لقياس الأداء أو المحاسبة القانونية[١٠].

ويُلاحظ أن هذا الخلل النصي، في حال استمراره دون معالجة، قد يُرسّخ مفاهيم خاطئة عن طبيعة العمل النيابي، ويُكرّس ثقافة الريع البرلماني، ويُضعف من ثقة المواطنين بالمؤسسة التشريعية، إذ يُنظر إلى المكافأة باعتبارها أجرًا دائمًا لا علاقة له بمبدأ الخدمة العامة أو الواجب الوطني.

الفرع الثاني

القصور التنظيمي في النظام الداخلي لمجلس النواب

على الرغم من أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد اشترط في المادة (٥١) أن "يضع مجلس النواب نظامًا داخليًا له لتنظيم سير العمل فيه"، إلا أن هذا النظام، بوضعه الحالي، يعاني من قصور واضح في تنظيم الأمور المالية المتعلقة بعضوية النائب، وعلى وجه الخصوص مسألة المكافأة النيابية. إذ لا نجد ضمن نصوصه ما يحدّد طبيعة المكافأة، أو معيار استحقاقها، أو ضوابط منحها وربطها بالأداء النيابي، أو آلية مساءلة النائب عند التقصير أو التغيّب. وهذا السكوت لا يمكن تفسيره إلا على أنه فراغ تنظيمي استُغل لتقنين الامتيازات بدل تقنين الواجبات.

فالنظام الداخلي الصادر عام ٢٠٠٧ والمنشور في الوقائع العراقية، لا يتجاوز حدود النصوص العامة في معظم الأحوال، ولم يأتِ بتفصيل تشريعي ينسجم مع مبدأ الشفافية المالية أو مع مبدأ الرقابة على المال العام. بل إن ما ورد فيه بشأن حقوق النائب اقتصر على المسائل الإدارية والتنظيمية، دون التعرض لطبيعة المكافأة أو مدى ارتباطها بالحضور أو الالتزام أو المردود العملي لأداء العضو النيابي.

إن مثل هذا القصور يُعد إخلالًا بوظيفة النظام الداخلي كأداة لتنظيم العمل النيابي وتقنين العلاقة بين السلطة التشريعية والمال العام، ويُعزز من مخاوف تحوّل النظام إلى غطاء دستوري غير كافٍ لتقييد الامتيازات النيابية. ولعلّ الأخطر من ذلك أن هذا الصمت التنظيمي يُفسّر سياسيًا على أنه تفويض ضمني للنواب في تقرير حقوقهم المالية بأنفسهم دون رقابة تشريعية خارجية أو ضوابط تنفيذية ملزمة، وهو ما يُعدّ إخلالًا بمبدأ الفصل بين السلطات ويضعف رقابة الرأي العام[١١].

وتظهر خطورة القصور التنظيمي في غياب النصوص التي تربط بين المكافأة ومستوى الأداء الفعلي، أو التي تُلزم النائب بردّ جزء من المكافأة في حال الإخلال بالواجبات أو التغيب المتكرر. إذ لا يمكن الحديث عن عدالة في المكافآت إذا لم تُربط بالفاعلية والمردودية. كما أن استمرار هذا الوضع دون إصلاح يعزز من الفجوة بين النائب والناخب، ويُكرّس صورة برلمان يتمتع بالامتيازات من دون أداء متناسب، الأمر الذي يقوّض الثقة الديمقراطية ويُضعف سلطة البرلمان كأداة رقابية وتشريعية فاعلة[١٢].

وفي مقاربة دستورية مقارنة، فإن بعض النظم البرلمانية تربط بين استحقاق النائب المالي وبين تقييمه من قبل هيئات رقابية مستقلة، وتحدد سقفًا أعلى للمكافأة بناءً على متوسط رواتب القطاع العام، وتربط زيادتها بالتضخم أو بقرارات تشريعية مصادق عليها من جهات محايدة، لا من السلطة المانحة لذاتها، كما هو الحال في العراق.

المبحث الثاني

الانعكاسات الدستورية والمالية للمكافأة النيابية غير المنظمة

إن المكافأة النيابية، بوصفها استحقاقًا ماليًا مقرونًا بالمهمة التشريعية، يجب أن تخضع لضوابط دستورية وتنظيمية صارمة تضمن التوازن بين ما يُصرف من المال العام وما يُنتظر من النائب من أداء رقابي وتشريعي. غير أن واقع التطبيق في العراق يُظهر اختلالًا بيّنًا في هذا التوازن، نتيجة عدة عوامل متشابكة، على رأسها: غموض النصوص الدستورية، القصور التشريعي في القانون المالي العام، وضعف التنظيم الداخلي للبرلمان، وغياب أدوات الرقابة الفعلية على التصرفات المالية الصادرة عن المؤسسة التشريعية ذاتها.

لقد ترتب على هذا الخلل مجموعة من الآثار الخطيرة، بعضها يمسّ البنية الدستورية للدولة، كضعف مبدأ العدالة والمساواة أمام القانون، وبعضها يتصل مباشرةً بالنظام المالي العام، كالإخلال بقواعد الصرف والانضباط المحاسبي، في حين تمتد الآثار الأخرى إلى المستوى المجتمعي والسياسي، من خلال تغذية مشاعر السخط الشعبي، وتقويض الثقة بالمؤسسات المنتخبة، وتشويه صورة العمل النيابي باعتباره مصدر امتياز لا وسيلة لخدمة الصالح العام.

ويستعرض هذا المبحث أبرز هذه الآثار من خلال مطلبين رئيسيين: الأول يُعالج الانعكاسات الدستورية للمكافأة غير المنضبطة، أما الثاني فيتقصّى التداعيات المالية والاقتصادية والاجتماعية التي نجمت عن تحوّل المكافأة إلى امتياز دائم غير مرتبط بمعايير الأداء أو الرقابة.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

المطلب الأول

الانعكاسات الدستورية للمكافأة النيابية غير المنظمة

تشكل المكافأة النيابية، حين تُمنح من دون ضوابط أو رقابة، مساسًا صريحًا بعدد من المبادئ الدستورية المركزية التي يقوم عليها النظام السياسي في العراق. فالدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد أرسى في ديباجته وقواعده العامة مبدأي العدالة والمساواة أمام القانون، وهما مبدآن لا يستقيمان مع وجود امتياز مالي مستمر لا يرتبط بالأداء، ويمنح فئة محددة من المسؤولين مزايا مالية تفتقر إلى السند الموضوعي أو المعيار الوظيفي، خصوصًا حين تكون هذه الفئة هي ذاتها من تُشرّع هذه الامتيازات.

كما أن استمرار منح هذه المكافآت وفق الصيغة الحالية يمثل، في التحليل الدستوري، نوعًا من الانفراد المالي غير المشروع، الذي يتقاطع مع مبدأ الفصل بين السلطات، ويحول مجلس النواب من سلطة رقابية وتشريعية إلى جهة مانحة لامتيازات لنفسها دون رقابة خارجية أو محاسبة فعلية.

الفرع الأول

تعارض المكافأة غير المنضبطة مع مبدأ المساواة الدستورية

يُعد مبدأ المساواة أمام القانون أحد المبادئ الجوهرية التي قامت عليها النظم الدستورية الحديثة، وقد نص عليه الدستور العراقي في المادة (١٤) بصيغة صريحة حيث قال: "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس، أو العرق، أو القومية، أو الأصل، أو اللون، أو الدين، أو المذهب، أو المعتقد، أو الرأي، أو الوضع الاقتصادي، أو الاجتماعي". وتُشكل هذه المادة حجر الزاوية في ضمان عدالة توزيع الحقوق والواجبات، وضبط أداء السلطات العامة بما لا يخل بالتوازن الدستوري أو يُكرس فئات امتيازية داخل الدولة.

في ضوء هذا النص، فإن منح أعضاء مجلس النواب مكافآت مالية ثابتة ومرتفعة، دون ضوابط موضوعية، يمثل خرقًا واضحًا لمبدأ المساواة، فبينما يخضع عموم موظفي الدولة، بل حتى الوزراء، إلى قوانين تحدد بدقة الرواتب والمخصصات، نجد أن النواب يتمتعون بحق تقرير مكافآتهم بأنفسهم، من دون ربطها بمعايير الأداء، أو الحاجة المالية، أو حتى الحد الأدنى من الرقابة المالية الفعلية. وهذا الوضع يخلق طبقة سياسية تتمتع بامتيازات مستقلة عن رقابة الدولة، ما يضرب في العمق فكرة الدولة العادلة القائمة على المساواة في الحقوق والواجبات.

وقد ترتب على هذا الامتياز غير المقنن شعور متزايد بالغبن الشعبي، خصوصًا في فترات الأزمات المالية أو الاحتجاجات الاجتماعية، حيث تتعالى الأصوات الرافضة لما يُنظر إليه كـ"استثناءات برلمانية" تتجاوز ما هو مقرر قانونًا، وتتناقض مع الواقع الاقتصادي الصعب الذي يعيشه أغلب المواطنين. وهذا

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

التعارض لا يُعد مجرد خلل إداري أو تنظيمي، بل هو انتهاك لمبدأ دستوري سامٍ، يستدعي رقابة المحكمة الاتحادية العليا، باعتبارها الضامن لحماية النصوص الدستورية من العبث أو التفسير المنحرف.

والأخطر من ذلك أن استمرار هذه المكافآت بصورة تلقائية لا يخضع لأي شكل من أشكال التقييم، لا من حيث حضور النائب للجلسات، ولا من حيث مشاركته في اللجان، ولا في إنتاجه التشريعي أو رقابته الفعلية. بل إن المكافأة تُصرف بشكل شهري بصفتها "استحقاقًا ذاتيًا" وليس امتيازًا مشروطًا، وهو ما يُفرّغ مضمون العمل النيابي من محتواه الرقابي والتشريعي، ويُرسّخ مفهوم "الموقع مقابل الامتياز"، لا "الموقع مقابل الأداء."

وفي هذا السياق، ينبغي الإشارة إلى أن التجارب الدستورية المقارنة، مثل النظامين الفرنسي والكندي، ربطت بين الامتيازات المالية للأعضاء وبين تقارير أداء صادرة عن هيئات رقابية مستقلة، تُقيّم حضور النائب، إسهامه في التشريعات، وعدد تدخلاته البرلمانية. أما في الحالة العراقية، فإن غياب هذا الربط بين الأداء والمكافأة يُسجّل كإخفاق دستوري وتنظيمي يجب معالجته بتشريعات واضحة تُقنّن المكافأة، وتربطها بقياس الأثر البرلماني.

ولا شك أن من مقتضيات المساواة أن يُعامل النائب كموظف عام – وإن كان يتمتع بصلاحيات تمثيلية – يخضع للقواعد العامة في التصرف بالمال العام، خاصة أن المادة (٢٧) من الدستور تلزم الدولة بحماية المال العام ومنع استخدامه بصورة تُخل بالمصلحة العامة[١٣]، وعليه، فإن استمرار الوضع الحالي يُعد تناقضًا دستوريًا صارخًا بين نصوص الدستور وتطبيقها في الواقع.

الفرع الثاني

ضعف الرقابة المالية وانحراف مبدأ الفصل بين السلطات

يُعد مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الدستورية الجوهرية التي ترتكز عليها الدولة القانونية، وقد نص عليه الدستور العراقي ضمنًا من خلال توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المواد (٤٧) و(٦١) و(٨٠). ويهدف هذا المبدأ إلى تحقيق التوازن والرقابة المتبادلة، ومنع تركز السلطة في يد جهة واحدة. غير أن واقع التطبيق في شأن المكافأة النيابية يكشف عن خلل حاد في هذا التوازن، يتمثل في جمع مجلس النواب بين سلطتي التشريع والرقابة والإنفاق على نفسه دون قيود[١٤].

فمجلس النواب، بوصفه الجهة المشرعة، هو نفسه الذي يقرر في قوانين الموازنة أو عبر قرارات داخلية حجم المكافأة التي يتقاضاها أعضاؤه، دون عرض ذلك على جهة مستقلة، أو إخضاعه لمعايير موضوعية أو محاسبية. هذا الوضع يُفضي إلى انحراف في ممارسة السلطة، يُشبه من الناحية الفقهية "التحصين المالي الذاتي"، إذ يُشرّع النواب لأنفسهم امتيازًا، ويُنفذونه دون رقابة خارجية، ويستفيدون منه

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

بوصفهم أفرادًا، وهو ما يُعدّ خرقًا واضحًا لمبدأ المحاسبة والمساءلة المالية، المنصوص عليه في المادة (٢٧) من الدستور.

إن الرقابة على المال العام لا تقتصر على السلطة التنفيذية أو ديوان الرقابة المالية فحسب، بل تشمل الرقابة الشعبية والقضائية، خصوصًا حين يكون موضوع الإنفاق متصلًا بمؤسسة تشريعية يُفترض فيها أن تكون القدوة في احترام المال العام[١٥]، لكن في الحالة العراقية، لا توجد آلية رقابية فاعلة تراجع أو تعترض على حجم المكافآت أو آلية صرفها، ولا يُشترط في صرفها تقديم كشف بالأداء أو الحضور أو الإنجاز، بل تُصرف تلقائيًا كأنها "حق مكتسب" بمجرد أداء القسم الدستوري، وهو ما يُمثل تجاوزًا للحدود المرسومة دستوريًا للسلطة التشريعية.

كما أن هذا الانفراد بالتصرف المالي يُفقد النظام السياسي توازنه، ويفتح الباب واسعًا أمام اتهامات النخبة السياسية بتغليب مصالحها الخاصة على حساب الصالح العام. فالمادة (٦٢) من الدستور تمنح مجلس النواب صلاحية مناقشة مشروع قانون الموازنة، لا صياغته المالية لصالح ذاته، وهي صلاحية رقابية لا يجب أن تنقلب إلى أداة لتمرير مكافآت وامتيازات بلا رقابة، ما لم تكن مبررة قانونًا ومدروسة اقتصاديًا.

ويُعدّ هذا الوضع – في حال بقائه دون تعديل – مصدر تهديد لثقة المواطنين في السلطة التشريعية، بل وفي النظام الدستوري برمته[١٦]، إذ يُنظر إلى البرلمان على أنه جهة غير خاضعة للقانون في شؤونها المالية، وهو تصور ينسف مبدأ خضوع الجميع لأحكام الدستور، وينقل صورة سلبية عن الديمقراطية بوصفها غطاءً للامتياز لا وسيلة للعدالة.

وفي السياق ذاته، يجب الإشارة إلى أن الدستور العراقي يُحمّل الدولة، وفق المادة (٢٧)، مسؤولية حماية المال العام من كل صور التعدي أو الاستغلال، ويُفترض أن تشمل هذه الحماية الأموال المصروفة على مؤسسات الدولة، بما فيها السلطة التشريعية، التي يُفترض أن تكون الأكثر انضباطًا لأنها الجهة المناط بها سنّ القوانين وحماية مبادئ الدولة.

المطلب الثاني

الانعكاسات المالية والاجتماعية للمكافأة النيابية غير المنظمة

لم يعد تناول المكافأة النيابية مجرد مسألة إجرائية مالية تخص مجلس النواب كجهة تشريعية، بل أصبحت إشكالية مركبة ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية تمسّ صلب العلاقة بين السلطة والمواطن، وتُهدد مقومات الاستقرار المجتمعي والثقة السياسية بالدولة. فالمكافأة، حين تُمنح بشكل غير منضبط، ومن دون معايير واضحة أو سند قانوني مقنن، تتحول من أداة دعم للعمل النيابي إلى رمز للامتياز الطبقي والتفاوت

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

المالي المُجحف، وتتسبب بسلسلة من التداعيات الخطيرة، التي لا تقف عند حدود الموازنة العامة للدولة، بل تمتد إلى المفاهيم السياسية الأساسية كالعدالة والتمثيل(١٧).

الفرع الاول

الآثار المالية للمكافأة النيابية غير المنضبطة

يشكّل الإنفاق العام أحد الأعمدة الأساسية في تنظيم العلاقة بين السلطات ومفهوم العدالة التوزيعية داخل الدولة. وفي هذا الإطار، يُعدّ تخصيص مكافآت مالية منتظمة لأعضاء مجلس النواب دون معيار واضح للجهد أو الأداء نوعًا من الإنفاق غير الرشيد الذي يُثقل كاهل الموازنة العامة، وينافي مبدأ ترشيد المال العام المنصوص عليه في المادة (٢٧) من الدستور العراقي(١٨).

فالمكافأة التي تُمنح للنائب، دون وجود قانون خاص يُحدّد شروطها ومقدارها، تخرج عن نطاق الضبط المالي الواجب تطبيقه في نفقات الدولة، وتتحول إلى استحقاق ذاتي غير خاضع للمراجعة أو التدقيق . والأسوأ أن هذا الامتياز يُقرّره النواب أنفسهم عبر صلاحياتهم في الموازنة، ما يُمثّل حالة من التداخل بين وظيفة التشريع ومصلحة شخصية مباشرة، وهو ما يتعارض مع المادة (٦٢) التي تُناط بمجلس النواب مناقشة الموازنة وليس تقرير تفاصيلها لصالح ذاته(١٩).

وقد أدى هذا الوضع إلى نشوء فجوة مالية هيكلية، تُقوّض توازن الموازنة، وتُكرّس التمييز بين السلطات في الوصول إلى موارد الدولة، حيث يحصل أعضاء مجلس النواب على مكافآت ومخصصات تفوق بكثير ما يحصل عليه موظفون من ذات الدرجة أو أعلى في السلطة التنفيذية. كما أن هذه النفقات لا تُدرج غالبًا في جداول تفصيلية داخل قانون الموازنة، بل تُمنح عبر أبواب عامة، مما يُصعّب على ديوان الرقابة المالية تتبّعها ومراجعتها بفاعلية(٢٠).

وفي ضوء هذه الاختلالات، لا بد من إعادة النظر في هذه المكافآت من خلال تشريع خاص يُحدد مقدارها بناءً على معايير موضوعية، مثل عدد الجلسات المحضورة، المشاركات التشريعية، والمبادرات الرقابية، ويُخضعها للمراجعة الدورية من قبل جهة رقابية مستقلة(٢١).

وبالتالي فإن الأثر المالي المباشر لهذا الخلل يتمثل في استنزاف غير مبرر للمال العام، ضمن بنود صرف لا تخضع لتقييم دوري أو مساءلة فعلية. فموازنات العراق السنوية، منذ عام ٢٠٠٥، لم تتضمن تفصيلًا واضحًا لمقدار ما يُصرف من مبالغ كمكافآت شهرية لأعضاء البرلمان، ولا يُطرح هذا البند للنقاش العام، ولا يُدرج في قوانين الموازنة كأرقام قابلة للتتبع أو الاعتراض من قبل الجهات الرقابية أو المواطنين، وهو ما يخالف ما ورد في المادة (٦٢) من الدستور، التي تمنح مجلس النواب سلطة مناقشة وتعديل مشروع قانون الموازنة، وليس تقرير تفاصيله لصالح ذاته(٢٢).

ويُعدّ هذا الغموض في الإنفاق من أبرز صور الإخلال بالشفافية المالية، خاصةً أن حجم ما يُصرف على السلطة التشريعية في العراق يُعدّ من بين الأعلى في المنطقة، قياسًا بعدد الأعضاء وناتج الدولة الإجمالي. إذ يحصل النائب، خلافًا للرواتب، على مكافآت مالية، وامتيازات خدمية، وتخصيصات لوجستية، تتجاوز أحيانًا كلفة تشغيل وزارات بأكملها. ومن هنا، فإن غياب الضبط في منح المكافأة يُعدّ إضرارًا مباشرًا بالمالية العامة، وانحرافًا عن هدف التوازن بين السلطات، وخرقًا لما ورد في المادة (٢٧) من الدستور التي توجب على الدولة حماية المال العام والحفاظ عليه من الهدر والتجاوز.

الفرع الثاني

الانعكاسات الاجتماعية والسياسية لمكافأة لا ترتبط بالأداء

لا تنحصر خطورة المكافأة النيابية غير المنظمة في بُعدها المالي، بل تمتد إلى آثار عميقة على بنية النظام السياسي والاجتماعي في العراق. إذ تُكرّس هذه المكافأة، في صورتها الحالية، صورة سلبية للنائب كمستفيد لا كممثل عن الشعب، وتُفضي إلى تآكل الثقة العامة بالمؤسسة التشريعية، التي يُفترض أن تكون في مقدمة المدافعين عن العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص[٢٣].

فحين يحصل النائب على مكافأة منتظمة، بغض النظر عن مستوى حضوره أو أدائه، بينما يعاني المواطن العادي من تدني الرواتب أو البطالة أو سوء الخدمات، فإن هذا يُنتج شعورًا بالغبن الطبقي، ويُشعل موجات الاحتجاج التي تستند في كثير من الأحيان إلى رفض "الامتيازات البرلمانية"، كما حدث في احتجاجات ٢٠١٥ و٢٠١٩، حيث كان من أولى مطالب المتظاهرين "إلغاء الرواتب التقاعدية والمكافآت النيابية غير العادلة[٢٤].

كما أن هذه الامتيازات تعزز من الفجوة بين الطبقة السياسية والشارع، وتجعل من العمل النيابي وسيلة للارتزاق لا وسيلة للخدمة العامة. وفي هذا التصور تحريف لمبدأ "التكليف النيابي"، الذي يقوم على تمثيل الإرادة الشعبية، وليس السعي إلى مغانم شخصية. وهو ما يتناقض مع الفقرة الأولى من المادة (٤٧) من الدستور، التي تُلزم السلطات بممارسة اختصاصاتها "بناءً على مبدأ الفصل بين السلطات"، لا على مبدأ الامتيازات الذاتية[٢٥].

والأخطر أن هذه المكافأة تُضعف الحافز الرقابي للنائب ذاته، حين يشعر أنه حصل على امتياز مالي مضمون، بغضّ النظر عن ممارسته لوظائفه الدستورية، فيتحوّل من مراقب على الحكومة إلى شريك صامت، حفاظًا على مصالحه، أو توازنًا مع سلطة تُبادله الامتيازات.

أما من حيث الأثر الاجتماعي، فإن المكافأة النيابية، بصيغتها الحالية، تعمّق الهوة الطبقية بين الطبقة السياسية والمجتمع، وتُظهر النائب بمظهر "الامتياز السلطوي"، لا "المُكلف الشعبي". وقد أدّى هذا

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

الفهم إلى تآكل شرعية التمثيل النيابي، وظهور خطاب شعبي متنامٍ يُطالب بإلغاء المكافآت، وربطها بمعايير الأداء، أو حتى إعادة النظر بالهيكل المالي للسلطة التشريعية برمتها.

وتتفاقم الآثار حين تُقارن المكافأة النيابية بمستوى المعيشة العام، حيث يحصل النائب على مخصصات لا تتناسب مع مستوى الخدمات التي يقدمها، ولا مع معدل الحضور أو الإنجاز التشريعي، في الوقت الذي تُعاني فيه شريحة واسعة من الموظفين والعاطلين من تأخر الرواتب أو سوء التوزيع. وفي ذلك اختلال دستوري يتعارض مع المادة (١٦) التي تنص على تكافؤ الفرص، والمادة (٤٧) التي تُحدّد وظيفة البرلمان في تمثيل الشعب لا التسلّط عليه ماليًا.

كما أن الآثار الاجتماعية تمتد إلى فقدان الثقة بالمؤسسة التشريعية، باعتبارها مستفيدة من امتيازاتها لا من رضا جمهورها، وهو ما يُسهم في ضعف المشاركة السياسية، وتراجع الحماس الشعبي للانتخابات، وازدياد معدلات الامتناع السياسي، وهي مؤشرات خطيرة تمسّ أساس النظام النيابي نفسه.

ولا يقتصر الخطر على الداخل، بل إن صورة العراق أمام المؤسسات الدولية، وصنّاع القرار الاقتصادي، تتضرر حين تُدرج المؤسسات المالية الدولية هذه المكافآت ضمن مؤشرات الفساد المالي، وسوء التوزيع، مما يؤثر على التصنيف الائتماني للدولة، وعلى فرصها في الحصول على دعم مالي دولي، ويُضعف من مصداقية مؤسساتها أمام المانحين[٢٦].

وعليه، فإن المكافأة النيابية غير المنظمة تمثل عبئًا مركبًا على الدولة: ماليًا، اجتماعيًا، وسياسيًا، وتُحتّم إعادة النظر فيها تشريعيًا، عبر تقنينها بقانون خاص، أو تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب، وربطها بجهاز رقابي مستقل يُقدّم تقارير دورية عن استحقاقها، ويُحدد سقوفها، ويمنع إساءة استخدامها.

من هنا، فإن هذا الوضع يُنتج أثرًا سياسيًا بالغ الخطورة، يتمثل في تآكل شرعية المؤسسة التشريعية، وانخفاض نسبة المشاركة في الانتخابات[٢٧]، وتوسّع مساحة العزوف السياسي، وكلها مؤشرات تُهدد ركائز النظام النيابي ذاته، وتُضعف مبدأ تمثيل الشعب في صنع القرار، الذي تُقرّه المادة (١) من الدستور العراقي.

الخاتمة

يمثّل تنظيم المكافأة النيابية أحد أبرز التحديات التي تواجه البناء الدستوري السليم في العراق، نظرًا لما ترتب عليها من آثار مالية واجتماعية وسياسية تُلامس جوهر العلاقة بين النائب بوصفه "مكلّفًا شعبيًا" وبين المواطن بوصفه "صاحب السيادة". لقد كشف هذا البحث، من خلال تحليل النصوص الدستورية والواقع العملي، عن وجود تباين حاد بين فلسفة التكليف النيابي القائمة على الخدمة العامة، وبين المكافآت والامتيازات التي يتلقاها النائب دون معايير أو رقابة أو سند قانوني دقيق.

لقد تبيّن أن المكافأة النيابية، بصيغتها الحالية، لا تستند إلى أداء وظيفي محدد، ولا تخضع لأي آلية مساءلة أو تقويم، بل تُمنح بصورة دورية شبه تلقائية، مما يُحول المنصب النيابي من وسيلة لتمثيل الشعب إلى موقع يُدرّ امتيازًا ماليًا منفصلًا عن الجهد أو الإنجاز. كما أن النص الدستوري الوارد في المادة (٦٣/ثانيًا) جاء غامضًا، مفتقرًا للضوابط، وهو ما فتح الباب واسعًا لتأويلات غير منضبطة، تستند في بعض الأحيان إلى "السوابق التنظيمية" لا إلى مبدأ دستوري صريح أو قانون صادر عن مجلس النواب نفسه.

كما أظهر التحليل أن أثر المكافأة غير المنظّمة لا يقتصر على هدر المال العام، بل يمتد إلى تهديد ثقة المواطن بالمؤسسة التشريعية، وإضعاف القناعة بالعملية الديمقراطية، وتعزيز الشعور باللامساواة، لا سيما حين تُقارن هذه الامتيازات بالواقع المعيشي لفئات واسعة من الشعب العراقي.

لذلك، فإن إعادة النظر في المكافأة النيابية ليست ترفًا تنظيميًا، بل ضرورة دستورية وقانونية وأخلاقية، تقتضي إصلاحًا تشريعيًا شجاعًا، يعيد للمجلس النيابي هيبته كممثل حقيقي للشعب، لا كجهة مستقلة ماليًا عن الالتزام العام، ويُرسّخ فكرة أن الوظيفة النيابية هي تكليف لا امتياز.

أولًا: الاستنتاجات

من خلال ما تقدم في هذا البحث، يمكن الخروج بجملة من النتائج التي تُمثل خلاصة التحليل الدستوري والقانوني لمسألة المكافأة النيابية، وهي كما يلي:

١. لا توجد علاقة واضحة بين المكافأة التي تُمنح للنائب وبين أدائه التشريعي أو الرقابي، ما يُخالف مبدأ "الاستحقاق مقابل الأداء"، ويحوّل المكافأة إلى مورد ثابت بعيد عن أي أدوات تقييم أو رقابة.

٢. مجلس النواب يُمارس نوعًا من السلطة المزدوجة (تشريعية ومالية) في ما يخص تقرير مكافآته، ما يُضعف مبدأ الفصل بين السلطات، ويُفرغ الرقابة المالية من مضمونها، ويجعل البرلمان فوق المساءلة.

٣. المكافأة النيابية غير المنظمة تُثقل كاهل الموازنة العامة وتُساهم في تعميق التفاوت الطبقي، كما أنها تُضعف الثقة الشعبية بالمؤسسة التشريعية، وتُعمّق مشاعر السخط واللامساواة، خصوصًا في السياقات الاجتماعية والاقتصادية المتردية.

٤. غياب قانون خاص يُنظّم المكافأة أو إخضاعها لضوابط محددة (كعدد الجلسات، مستوى الحضور، المهام الرقابية، إلخ) يُعدّ خللًا تشريعيًا يُوجب المعالجة القانونية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

ثانيًا: التوصيات

استنادًا إلى ما توصل إليه البحث من استنتاجات، يوصى بما يلي:

١. ضرورة إصدار قانون خاص من مجلس النواب يُحدّد شروط وضوابط استحقاق المكافأة النيابية، ويربطها بمعايير أداء موضوعية قابلة للقياس والتقييم.

٢. إخضاع مكافآت النواب لرقابة ديوان الرقابة المالية، مع إلزام المجلس بنشر تفاصيل ما يُصرف من موازنة الدولة على المؤسسة التشريعية، بما يحقق مبدأ الشفافية المالية.

٣. تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب بما يُنظّم آلية منح المكافآت والمخصصات، ويجعلها خاضعة لشرط الإنجاز، أو الحد الأدنى من الحضور والمشاركة في الجلسات واللجان.

٤. إطلاق حملات توعوية عبر وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني لتثقيف المواطنين بمضامين المادة (٢٧) من الدستور، وتعزيز ثقافة الرقابة المجتمعية على إنفاق السلطة التشريعية.

الهوامش

(١) حميد عبد الكريم الجنابي، المال العام وضوابط التصرف فيه وفقًا للدستور العراقي (بابل: منشورات جامعة بابل، ٢٠٢١)، ص ٧١.

(٢) حميد عبد الكريم الجنابي، مصدر سابق، ص ٢٠.

(٣) حميد عبد الكريم الجنابي، مصدر سابق، ص ٧٥.

(٤) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد ١ و٤٩.

(٥) أحمد عبود الساعدي، الرقابة البرلمانية والوظيفة التشريعية، بغداد، المركز العراقي للدراسات القانونية، ٢٠٢١، ص ٩٣.

(٦) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادتان ٦٢ و٦٣.

(٧) حميد عبد الكريم الجنابي، مصدر سابق، ص ٨١.

(٨) أحمد عبود الساعدي، مصدر سابق، ص ١٠٤.

(٩) حميد عبد الكريم الجنابي، مصدر سابق، ص ٨١.

(١٠) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد ٢٧ و٦٢ و٦٣.

(١١) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادتان ٥١ و٦٣.

(١٢) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، الطبعة الأخيرة المعتمدة من المجلس، ٢٠٠٧، المواد ١٦–٢٠.

(١٣) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد ١٤ و٢٧ و٦٣.

(١٤) نبيل عبد الرضا الشمري، النظام المالي العام وأثره على المساواة الاقتصادية في العراق (بغداد: دار المسار القانوني، ٢٠٢٢)، ص ١٠١.

(١٥) نزار علي المعموري، الفصل بين السلطات في النظام الدستوري العراقي، بغداد: دار الشروق القانونية، ٢٠٢١، ص ٧٧.

(١٦) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد ٢٧ و٤٧ و٦١ و٦٢.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

(١٧) نبيل عبد الرضا الشمري، مصدر سابق، ص ١٤٤.

(١٨) نبيل عبد الرضا الشمري، مصدر سابق، ص ١٤٤.

(١٩) حسين جبار الخزاعي، السياسة المالية في العراق بعد عام ٢٠٠٥: تحديات الواقع وآفاق الإصلاح (بغداد: دار البيان القانوني، ٢٠٢١)، ص ١٠٣.

(٢٠) أحمد زهير السامرائي، الرقابة التشريعية على الإنفاق العام في الدستور العراقي (بغداد: دار الزوراء للنشر، ٢٠٢١)، ص ١٤٥.

(٢١) عادل عبد المهدي الميالي، مبدأ المساواة في الدساتير العربية الحديثة: دراسة تطبيقية في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (بغداد: دار الأفق القانوني، ٢٠٢٠)، ص ٤٨.

(٢٢) نوري محمد الخفاجي، المسؤولية الدستورية في حماية المال العام: دراسة مقارنة (بغداد: دار الثقافة الأكاديمية، ٢٠٢١)، ص ١٢٩.

(٢٣) غسان عبد الرزاق النصيري، العلاقة بين الشرعية الدستورية والأداء البرلماني في العراق (بغداد: المركز العراقي للبحوث القانونية، ٢٠٢٢)، ص ٧٣.

(٢٤) مهند حسين البهادلي، تحليل الإنفاق البرلماني في موازنات الدولة العراقية: قراءة في مكافآت السلطة التشريعية (بغداد: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٢٣)، ص ١٨٤.

(٢٥) نوري محمد الخفاجي، مصدر سابق، ص١٢٩.

(٢٦) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد ١٦ و٢٧ و٤٧ و٦٢.

(٢٧) أسامة علي الحلفي، تحليل الخطاب الاحتجاجي في العراق: الامتيازات البرلمانية نموذجًا (بغداد: المركز العراقي للدراسات السياسية، ٢٠٢٠)، ص ٨٨.

المصادر

اولا: الكتب

١. أحمد زهير السامرائي، الرقابة التشريعية على الإنفاق العام في الدستور العراقي، دار الزوراء للنشر، بغداد، العراق، ٢٠٢١.

٢. أحمد عبود الساعدي، الرقابة البرلمانية والوظيفة التشريعية، المركز العراقي للدراسات القانونية، بغداد، العراق، ٢٠٢١.

٣. أسامة علي الحلفي، تحليل الخطاب الاحتجاجي في العراق: الامتيازات البرلمانية نموذجًا، المركز العراقي للدراسات السياسية، بغداد، العراق، ٢٠٢٠.

٤. حسين جبار الخزاعي، السياسة المالية في العراق بعد عام ٢٠٠٥: تحديات الواقع وآفاق الإصلاح، دار البيان القانوني، بغداد، العراق، ٢٠٢١.

٥. حميد عبد الكريم الجنابي، المال العام وضوابط التصرف فيه وفقًا للدستور العراقي، منشورات جامعة بابل، بابل، العراق، ٢٠٢١.

٦. عادل عبد المهدي الميالي، مبدأ المساواة في الدساتير العربية الحديثة: دراسة تطبيقية في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، دار الأفق القانوني، بغداد، العراق، ٢٠٢٠.
٧. غسان عبد الرزاق النصيري، العلاقة بين الشرعية الدستورية والأداء البرلماني في العراق، المركز العراقي للبحوث القانونية، بغداد، العراق، ٢٠٢٢.
٨. فاضل عبد الحسين الجابري، الفهم الدستوري للمكافآت والامتيازات النيابية، دار الإسناد القانوني، النجف، العراق، ٢٠٢٣.
٩. مهند حسين البهادلي، تحليل الإنفاق البرلماني في موازنات الدولة العراقية: قراءة في مكافآت السلطة التشريعية، دار الجامعة الجديدة، بغداد، العراق، ٢٠٢٣.
١٠. نبيل عبد الرضا الشمري، النظام المالي العام وأثره على المساواة الاقتصادية في العراق، دار المسار القانوني، بغداد، العراق، ٢٠٢٢.
١١. نزار علي المعموري، الفصل بين السلطات في النظام الدستوري العراقي، دار الشروق القانونية، بغداد، العراق، ٢٠٢١.
١٢. نوري محمد الخفاجي، المسؤولية الدستورية في حماية المال العام: دراسة مقارنة، دار الثقافة الأكاديمية، بغداد، العراق، ٢٠٢١.

ثانيا: القوانين

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. قانون الموازنة العامة الاتحادية (لسنوات متعددة، مع التركيز على المواد الخاصة بموازنة مجلس النواب).
٣. قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ (المعدل).
٤. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (الطبعة الأخيرة المعتمدة من المجلس).