حالات مسؤولية عضو البرلمان في العراق[1]

IRAK PARLAMENTO SU ÜYELERİNİN YÜKÜMLÜLÜKLERİ

أفين خالد عبد الرحمن
مدرس – كلية القانون – جامعة دهوك – العراق
Ewin Khalid Abdurrahman
Dohuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Özet:

Parlamento üyeleri, anayasa ve diğer kanunlara uygun olarak düzenlenmiş olan parlamentonun esas ve usullerinin dokunulmazlığından yararlanırlar. Bu dokunulmazlık, onun sarf ettiği sözler ve yaptığı eylemlerden sorumlu olmaması hususu ile ilgilidir. Fakat bu dokunulmazlık sınırsız değildir. Aksine uluslararası yasalara uygun olarak sınırlandırılmıştır. Devletler, parlamento üyesinin sorumluluklarının bulunduğu durumlar konusunda farklı düşünmüşlerdir. Bu çalışmada Irak parlamentosunda dokunulmazlık ile ilgili şartlar ele alınmaktadır.

OBLIGATIONS OF IRAQ PARLIAMENT MEMBERS

Abstract:

Members of Parliament benefit from immunity which is arranged according to the principles and procedures of parliament in accordance with the constitution and other laws of country. This immunity is related that he is not responsible from his words and actions. However, this immunity is not unlimited. On the contrary, it has been limited in accordance with international laws. States have thought differently about the responsibilities of members of parliament on situations. When we analyze 2005 Iraqi constitution and other laws, we see that the members of the National Assembly are responsible in some cases and situations. In this study, relevant requirements with immunity are discussed in the Iraqi parliament.

[1] **بحث مستل من أطروحة دكتوراه تحت عنوان** –المركز القانوني لعضو البرلمان – دراسة مقارنة بأشراف د.منى يوخنا ياقو استاذ مساعد – كلية القانون والسياسة – جامعة صلاح الدين-العراق

(الملخص)

عضو البرلمان شخص يتمتع بحصانة برلمانية موضوعية واجرائية منظمة وفق الدستور والقوانين الاخرى تحول دون مسائلته عما يصدر عنه من أقوال وافعال ، ولكن هذه الحصانة ليست مطلقة, بل محددة وفق ضوابط تنظمها قوانين الدول، واختلفت الدول في بيان الحالات التي يترتب عليها مسؤولية العضو، وبدراسة دستور العراق لعام 2005 وبعض القوانين الاخرى وجدنا أن عضو مجلس النواب يسئل في حالات معينة تتمثل (بحالة رفع الحصانة عن العضو) اذا ما توافرت الشروط الدستورية لرفع الحصانة والمتمثلة بأرتكاب العضو لجناية وموافقة الاغلبية المطلقة من الاعضاء على رفع الحصانة عنه ، او اذا ضبط العضو متلبسا بجناية مشهودة ،(وحالة عدم افصاح العضو عن ذمته المالية) وحالة (العقوبات التأديبية) التي قد يتعرض لها العضو داخل المجلس من قبل رئيس مجلس النواب اذا ما أخل بنظام سير العمل داخل المجلس، والحالة الاخيرة الواسعة المعنى هي (حالة انتهاك العضو للدستور) وتقع تحت هذه الحالة اعمال عده من ارتكاب العضو لفعل الخيانة العظمى الى الحنث عن اليمين الدستورية، عندا توافر احدى الحالات السابقة الذكر فأن العضو يسئل ويحاسب بحسب الحالة الواقعة مع ملاحظة المسؤولية المدنية تبقى قائمة دائما اذا ما صدر عن العضو اي فعل ترتب عليه الحاق الضرر بالغير.

المقدمة

البرلمان مؤسسة دستورية تضطلع بمهمة اساسية هي سن القوانين المنظمة للمجتمع داخل الدولة، تتكون هذه المؤسسة من مجموع من الاشخاص المسمين بالبرلمانين او اعضاء البرلمان، تختلف الية اختيارهم من دولة الى اخرى، بعض الدول تأخذ باسلوب التعيين والوراثة في اختيار هؤلاء الاعضاء، وأخرى تأخذ بأسلوب الانتخاب في اختيارهم، ويعد هذا الاسلوب هو الغالب والاكثر وتعبيرا عن اردة الشعب بأعتبار أن اعضاء البرلمان يمارسون السلطة نيابة عن الشعب، والقاعدة العامة هو عدم مسؤولية العضو عما يصدر عنه من افعال بأعتبار أنه يتمتع بحصانة برلمانية منظمة وفق القانون تحول دون مسائلته، ولكن يرد على هذه القاعدة استثناءات سوف نبحث فيها من خلال هذا البحث ..

أهمية البحث: تتجلى همية البحث في خطورة الصلاحيات التي يتمتع بها عضو البرلمان من خلال السلطة التشريعية من صلاحيات اساسية تتمثل بالمشاركة في سن القوانين والرقابة على عمل السلطة التنفيذية، وأخرى ثانوية تتمثل بدوره كبرلماني في اختيار اصحاب بعض المناصب الدستورية المهمة داخل الدولة والتصديق على المعاهدات الدولية مرورا بدوره في ممارسة بعض الصلاحيات المالية والقضائية، امام كل هذه الصلاحيات فأن العضو يتمتع بحصانة تحول دون مسائلته عما يصدر عنه من افعال مخالفة للقانون، وما قد ينجم عن ذلك من استغلال العضو لهذه الصلاحيات المهمة، لذلك فأن وجود مسؤولية ولو كانت محددة يكون لها الدور في دفع العضو الى التقييد بالدستور والقوانين الاخرى المعنية .

مشكلة البحث: تظهر مشكلة البحث في عدم وضوح رأي الفقه في بيان مدى امكانية مسائلة عضو البرلمان من عدمه، فضلا عن وجود نقص تشريعي واضح في الدستور والقوانين المعنية للدول ومنها العراق حول معالجة هذه المساءلة، لذلك يحاول هذا البحث العلمي المتواضع الوقوف على المعوقات القانونية المتعلقة بحالات مسائلة العضو وايضا توضيح رأي الفقه من هذا الموضوع.

نطاق البحث : يتمثل نطاق البحث في بيان حالات مسائلة عضو البرلمان دون الدخول في تفاصيل المسؤولية وأنواعها، وبالنسبة الى النطاق الموضوعي والتشريعي فأن البحث سوف يركزعلى حالات مسئلة عضو مجلس النواب في العراق وفق ما جاء به دستور العراق لعام 2005، والتشريعات النافذة الاخرى.

منهجية البحث: للوقوف على اشكالية البحث أعتمدنا على المنهج الوصفي والمقارن، وذلك من خلال وصف حالات مسائلة عضو مجلس النواب في العراق عن طريق بيان النصوص القانونية المعنية الموجودة في الدستور وبعض القوانين العادية، ومقارنتها بحالات مسائلة العضو في دول أخرى وصولا الى تحديد حالات المساءلة وبيان الاسلوب الافضل لمعالجتها التي تتناسب مع من يتقلد هذا المنصب المهم داخل الدولة.

هيكلية البحث : تناولنا موضوع بحثنا من خلال المباحث الاتية:

المبحث الاول- التعريف بعضو البرلمان ورأي الفقه حول مدى مسؤولية العضو

المبحث الثاني- مسؤولية العضو في حالتي عدم التصريح عن الذمة المالية ورفع الحصانة البرلمانية.

المبحث الثالث- مسؤولية العضو في حالتي فرض العقوبات التأديبية وانتهاك الدستور

المبحث الاول – التعريف بعضو البرلمان ورأي الفقه حول مدى مسؤوليته

البرلمان مؤسسة دستورية مختصة بسن القوانين داخل الدولة، تضم مجموعة من الافراد يمارسون السلطة من خلال هذه المؤسسة ويختارون بطرق مختلفة من تعيين ووراثة وانتخاب, واكثر الطرق ديمقراطية لاختيارهم هو الانتخاب، سنحاول ان نبحث في تعريف عضو البرلمان وفي بيان رأي الفقه في تكييف مدى مسؤولية العضو ونطاق هذه المسؤولية، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الاول - تعريف عضو البرلمان

سوف نبين من خلال هذا المطلب مفهوم البرلمان بشكل عام وبعض المصطلحات المرادفة لها ثم نورد تعريف لعضو البرلمان من خلال الشرح الاتي :

تشتق كلمة برلمان (parlement) من كلمتين(parler وparlament)الفرنسيتين اللتين تعنيان الكلام والمناقشة، وهي تنبع ايضا من الكلمة اللاتنية (parliament) والانكليزية (parliament)، وتعني المجلس النيابي او مجلس الامة او مجموعة النواب واعضاء مجلس الشيوخ او الجمعية التشريعية، وللبرلمان تعاريف عدة، منها تعريف الدكتوراحمد سعيفان بأنه "مؤسسة سياسية مكونة من مجلس واحد او عدة مجالس يتألف كل منها من عدد كبير نسبياً من الاعضاء وتتمتع بسلطة المناقشة والقرار، وهو الامر الذي يميز البرلمان عن اللجان المكونة من عدد قليل من الاعضاء وعن المجالس او الجمعيات الاستشارية التي تتمتع بسلطة المشاركة ولكن دون سلطة القرار، وعرفته الدكتورة سعدى الخطيب بأنه "جهاز التمثيل الشعبي الذي يحقق الشعب من خلاله ارادته وسيادته"[(2)].

والبرلمان يعرف بأنه المؤسسة السياسية المكونة من مجلس واحد او عدة مجالس تتالف من عدة اعضاء وتتمتع بسلطة تشريعية تتولى تشريع القوانين، وعندما يذكر لفظ برلمان لايقصد به فقط مجلس

[(2)] د. أحمد سعيفان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص290

النواب بل يراد به النواب والاعيان او الشيوخ معاً اذا كان في الدولة مجلسان، كما لايراد بها ايضا المجالس المنتخبة بل المجالس المعينة بالكامل او المختلطة[3].

وعرف البرلمان بانه "عبارة عن المؤسسة المعبرة عن لسان نواب للشعب والتي تضم الاغلبية والاقلية المتحدثة باسم حزبين أو أكثر وتضم اولئك الذين يسيطرون على الجهة التنفيذية والمعارضين لها فهي اذن نموذج مصغر للأمة، وجودها يرتبط وجودا" وعدما" مع الحكم النيابي الديمقراطي وتميزه عن الحكم الاستبدادي"[4].

وعرف البرلمان ايضا بانه "السلطة التي ينتخبها الشعب ويمثل ارادتها للتعبير عن طموحاته وتوجهاته او تلك الهيئة التي لها الشرعية الكاملة للتعبير عن ارادة المجتمع وقد تكون منتخبة او غير منتخبة كلها او في جزء منها ", ويوجد نوع من الاجماع على ان البرلمان هو السلطة التشريعية، مع ذلك هناك من لا يتفق مع استخدام مصطلح السلطة التشريعية وذلك لان وظائف هذه السلطة لاتنحصر في تشريع القوانين بل ان عليها وظائف غير تشريعية ايضا، لذلك فأنه يفضل استخدام مصطلح البرلمان بدلا" من مصطلح السلطة التشريعية لكون هذا المصطلح (البرلمان) لا يحصر مهمة هذه المؤسسة في جانب واحد بل يتسع ليشمل جميع وظائفه[5].

إن مصطلح السلطة التشريعية هو الافضل استخداما كون هذه السلطة تعد من السلطات المهمة داخل الدولة وهي مؤسسة دستورية لها اختصاصاتها المحددة, ويعد تشريع القوانين من ابرز واهم هذه الاختصاصات لذلك فلا ضير من تسميتها بالسلطة التشريعية، وهذا ما هو معمول به.

يذهب الباحث الى أنه يمكن تعريف البرلمان بأنه المؤسسة الدستورية التي تضم مجموعة من الاشخاص المختارين من قبل الشعب أوالمعينين من أجل ممارسة السلطة نيابة عن الشعب، والمكلف ببعض الاختصاصات من أهمها سن القوانين داخل الدولة.

هناك بعض المصطلحات المرادفة للبرلمان سوف نقوم بعرضها، من اجل بيان العلاقة ما بين هذه المصطلحات ومصطلح عضو البرلمان وفق الاتي:

1- السلطة التشريعية: وتعرف بالسلطة التي تملك حق سن القوانين ومناقشتها، فوظيفتها ذات شقين الاولى: وظيفة تستند الى ارادة الشعب والثانية: وظيفة تعتمد على صياغة القوانين، ومن جهة اخرى تعتبرالهيئة التشريعية هي البوتقة التي تنصهر فيها كل الاراء والافكار المعبرة عن مختلف مكونات الشعب[6].

---

[3] راجع كل من: د. سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الدستورية العربية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص14؛د. نوري لطيف، القانون الدستوري، ط2، مطبعة علاء، بغداد، 1979، ص125؛ محمد سليم غزوي، الوجيز في نظام الانتخاب (دراسة مقارنة)، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2000، ص10.

[4] نقلا عن: محمد صابر كريم، التعددية السياسية واثرها على السلطة التشريعية في اقليم كوردستان العراق (دراسة تحليلية)، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، 2010، ص42.

[5] د. بختيار غفور البالكي، الوظائف غير التشريعية للبرلمان، ط1، مطبعة شهاب، اربيل،2010، ص53.

[6] عبد الجواد علي، المنظور البرلماني في تناول القضايا العامة، الاعلام البرلماني، سلسلة كتب برلمانية (1)، مركز الاعلام العربي للبحوث، 2000، ص37.

وتتألف السلطة التشريعية في اي نظام سياسي ديمقراطي من عدد معين من افراد الشعب منتخبين عادة، واحياناً معينين يتم تحديد عددهم نسبة لعدد السكان في الدولة ويطلق على السلطة التشريعية مصطلح البرلمان او المجلس ويتألف البرلمان من مجلس واحد او من مجلسين ويطلق على اعضاء البرلمان اسم البرلمانيين ويختلف تسميتها من بلد الى أخر فيسمى بـ (الكونغرس) في الولايات المتحدة الامريكية و(الديت) diete في اليابان وبولونيا و(الكورتس) cortes في اسبانيا، و(الديل) dail في ايرلندا، و(الدوما) في روسيا، ومجلس النواب في لبنان والعراق، ومجلس الشعب في سوريا، ويذهب الدكتور مصطفى صالح العماوي الى ان السلطة التشريعية في عرف السياسيين هي البرلمان الذي يتكون من ممثلي الامة او نوابها ومنها يتجلى امال الامة وامانيها[7].

2-النظام النيابي: يذهب البعض الى القول بان هناك تقارباً وتداخلاً مابين مصطلح البرلمان ومصطلح النظام النيابي ايضا والذي يقصد به نظام الحكم الذي لايتولى فيه الشعب ممارسة مظاهر السيادة بنفسه انما يقوم بأختيار اشخاص من بينه عن طريق الانتخاب ينوبون عنه في ممارسة هذه السيادة لفترة محددة ويطلق عليهم اصطلاحا" اسم النواب[8].

3- التمثيل: يوجد تقارب مابين مصطلح البرلمان ومصطلح التمثيل ويذهب الاستاذ ميشال مياي الى القول بأنه مفهوم التمثيل قد تم استعارته من فقهاء القانون الخاص والتمثيل هي المؤسسة التي من خلالها يقوم الفرد (الموكل) بتخويل فرد أخر (الوكيل) سلطة العمل مكانه وتمثيله ويقال ايضا": ان الوكيل هو حامل لتفويض انتخابي يسمح له بتمثيل ناخبيه حتى ماوراء المجموعة (الامة) التي لايمكن تقسيمها وكما في مؤسسة القانون الخاص فالتفويض لايكون مطلقاً اذ التمثيل يفترض تفويض السلطة فالنائب ليس اذن مرتبطاً بشكل محدد ومطلق بأرادة موكليه فهو يحتفظ بحرية ومسؤولية الوكيل في سبيل مصالح موكليه، اذن هناك رابط شديد القوة يربط النائب بناخبيه مما يدفع النائب الى العمل من اجل مصلحة ناخبية والدفاع عنها[9].

يتبين من خلال الايضاح السابق ان مصطلح "البرلمان" قديم يكمله في المعنى مصطلحات عده، يجمعها في التعريف كونها مؤسسة سياسية وقانونية مهمتها الاساسية وضع القوانين التي تنظم شؤون الافراد في جميع المجالات، وهي تمارس عملها من خلال الاعضاء المسمين ب(البرلمانين) او (اعضاء البرلمان)، والمصطلح الاكثر استعمالاً في الوقت الحاضر هو البرلمان، ويمكن من خلال الشرح السابق ان نعرف عضو البرلمان وفقا للاتي: هو الشخص الطبيعي الذي يمارس السلطة مع أقرانه الذين يشكلون البرلمان نيابة عن الشعب لفترة محددة او غير محددة من خلال السلطة التشريعية التي تضم مجموعة من اعضاء البرلمان والتي تتكون من مجلس واحد او مجلسين وتتمثل مهمتها الاساسية في سن القوانين التي تنظم المجتمع وفقا للصالح العام، والرقابة على أداء السلطة التنفيذية داخل الدولة.

المطلب الثاني –رأي الفقه حول تكييف مدى مسؤولية عضو البرلمان

---

[7] د.مصطفى صالح العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، ط1، الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ،2009، ص250.

[8] د. سعيد السيد علي، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة، ط1، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة، 2005ص،304.

[9] د. ميشال مياي، دولة القانون، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، بلا سنة، ص228.

المساءلة من خصوصيات الديمقراطية، فلا ديمقراطية حقيقية بدون مساءلة فعلية على الاقل على الصعيد السياسي، ولا يوجد نظام أيا" كانت طبيعته لا يؤمن وسيلة للمساءلةة على مستويات عدة من ادارية ومالية وقضائية، واذا كان من حق الشعب ان يلزم سلطات الحكم بالقواعد التي وجدت لتحكمها وان يسري حكم القانون على الحاكم والمحكوم في أن معا وفقا لمبدأ المشروعية فقد استقر في الدساتير مبدأ يقضي بأن كل من يمارس سلطة يجب ان يتحمل المسؤولية، ويكون محلا للمساءلةعن تلك الممارسة عند الانحراف او تجاوز سلطته بحيث لا ينجو من المسؤولية سوى الشخص الذي لا يمارس سلطة[10].

وعضو البرلمان شخص يمارس سلطة محددة بموجب الدستور والقوانين المعنية الاخرى ، امام هذه السلطة هل يسئل العضو أم لا وما مدى مسؤوليته هذا ما سنحاول البحث فيه من خلال هذا المطلب ،وفق الشرح الاتي:

البرلمان كمؤسسة دستورية تابعة للدولة لا تترتب عليه المسؤولية عما يصدر منه من اعمال تشريعية سواء تمثلت بالقوانين أم بالاعمال البرلمانية، ولكن بحكم التطور الذي أدى الى تغيير بعض المفاهيم وما ترتب على ذلك من تغيير في تكييف بعض العلاقات و حدوث مرونة في تطبيق هذه القاعدة مما ترتب عليها ورود بعض الاستثناءات التي كان لاراء الفقهاء الافاضل وللقضاء الفرنسي دور الريادة في ذلك، مما أدى الى ترتيب مسؤولية البرلمان عن اعماله في حالات معينة، وفي هذا المطلب سوف نورد رأي الفقه حول مدى المسؤولية التي يتحملها عضو البرلمان من خلال الايضاح الاتي: الاصل أن اثارة المسؤولية تمثل خروجا على المستقر عليه دستوريا من عدم مسؤولية عضو البرلمان، ولكن التجاوز في ممارسة الصلاحيات جعل هناك مجالا لمناقشتها برؤية معاصرة تتفق والظروف الحاضرة حيث ظهرت أراء مختلفة حول تلك المساءلة تمثلت بالاتي:

أولاً- عدم المسؤولية المطلقة لعضو البرلمان : يذهب الفقه التقليدي الى عدم مسؤولية عضو البرلمان عن الاراء والافكار التي يبديها داخل البرلمان، مهما كانت درجة مساسها بالاخرين، وهذه القاعدة استقرت منذ ان تقررت لاول مرة في أنجلترا بموجب وثيقة اعلان الحقوق الشهير في أواخر القرن السابع عشر، وهي قاعدة تقوم على اساس حق العضو في التعبير عن رأيه داخل البرلمان بحرية تامة بشكل يمكنه من ممارسة صلاحياته داخل البرلمان من تشريعية ورقابية دون الخوف من سوط المسؤول [11].

ثانياً- تقرير المسؤولية البرلمانية : على خلاف الرأي السابق، ظهر رأي أخر نادى به بعض الفقه يدعو الى اقامة مسؤولية عضو البرلمان، على اساس نظرية اساءة استعمال الحق المنصوص عليها في القانون المدني، وتدعو الى تطبيق قواعد المسؤولية المدنية والجنائية عند تجاوز العضو لحدود الصلاحيات الممنوحة له، حيث أن الصلاحيات التي يمارسها العضو وجدت لضمان سلامة الحكم ونزاهته أما أذا أصبحت هذه الصلاحيات هي الغاية فذلك يؤدي الى أفراغها من موضوعها وهدفها الاساسي لتصبح أداة تهدم استقرار الحكم[12].

---

[10] راجع كل من: د. حسان عبد الغني الخطيب، القانون العام (قضايا دستورية – ادارية، جنائية – مدنية)، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2012، ص92؛ محمد الحموي، الاسس المطلوبة لانظمة المساءلة الفاعلة في الدول العربية، المساءلة والمحاسبة، ط1، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الدار العربية للعلوم، بيروت، 2007، ص94.

[11] محمد باهي أبو يونس، المصدر السابق، ص178، 180.

[12] المصدر نفسه، ص182.

ثالثاً ـ المسؤولية المحددة لعضو البرلمان : يذهب هذا الرأي الى أن لكل حق حدود يتوقف عندها، وضوابط تحول دون اساءة استعماله، فصلاحيات عضو البرلمان سواء كانت تشريعية أو رقابية او أية صلاحية اخرى، يمارسها العضو وفق قواعد وضوابط معينة سواء أكانت تلك القواعد موضوعية أم أجرائية، ويتمتع العضو بحقوق تساعده على ممارسة هذه الصلاحيات منها حقه في الكلام والمناقشة والتصويت وغير ذلك من الحقوق و توجد ضوابط تقيد من ممارسة هذه الحقوق، منها الا يتضمن الكلام عبارات والفاظ غير لائقة أو ذكر الاشخاص والمساس بأمورهم الخاصة، وذهبت المحكمة الدستورية الكويتية عام 1982 الى "الحق في الرقابة البرلمانية أيا كانت صورته سؤالا كان او استجوابا لوحدة الحكم إنما يقف في مقابله حق أخر هو حق الفرد في حماية خصوصياته"[13].

ويعلق الدكتور محمد باهي ابو يونس على الاراء السابقة بالقول أنه لا يمكن الاخذ بمنطلق ما ذهب اليه انصار الرأي الاول من أعتبار عدم المسؤولية أصلا مطلقة لا يحدها حد، كون هذا يتعارض مع النصوص الدستورية إذ ان الدستور إذا لم يكن قد صرح بالقيد فإن القيد وارد في مضمون الحق، الذي يحمل في طياته مقتضيات ممارسته ويحيطه روح الدستور بسياج يحول دون أن يقع بغي منه او عليه، لذلك فإن التمسك بصريح النص الدستوري حجة للقول بالمسؤولية المحدودة، لان الدستور وضع نطاقا لعدم المسؤولية مقتصراً اعمالها على ما يبديه في المجلس من أراء وافكار، وهذا معناه ان عدم المسؤولية يمتد الى ما يمثل جريمة رأي وفكر وهذه الجرائم تشمل جريمة السب ولا تشمل القذف على اساس ان القذف لا يتعلق بالافكار والاراء كونه اسناداً لواقعة غير صحيحة لو ثبت صحتها لاستوجب عقاب المسند اليه او أزدرائه بين أهله، اذ لا يمكن اعتبار القذف من قبيل الافكار والاراء بل يعد من_قبيل الاخبار والوقائع.

وبالنسبة للرأي الثاني فيذهب الدكتور محمد باهي الى أنه من غير المقبول ايضا لغموضه الذي قد ينتهي الى تقيد حق العضو في نقد تصرفات الحكومة، فضلا عن ان البحث في نوايا العضو وتحري قصده من الامور التي يصعب معرفتها لما يحيطها من الغموض الذي يمكن ان يكون له اثره السيئ على ممارسة العضو لحقه في الرقابة، أذن فأن المسؤولية محدودة لعضو البرلمان وهذا يستوجب التوفيق بين حق العضو في ممارسة صلاحياته وحماية الحقوق الدستورية لاعضاء البرلمان من المساس بكرامتهم بدون وجه حق، وبما ان المسؤولية تتلازم مع السلطة وتحد من تطرفها فلا بد من تطبيق نفس المبدأ في نطاق الرقابة البرلمانية، فالعضو الذي يقذف بغير الحق وزيرا رغبة في التشهير به او استعراض قدرته على ملاحقته امام ناخبيه ليحوز ثقتهم ويجددوا له العهد في انتخابات مقبلة عليه ان يتحمل جريرة ما أتاه بأقرار مسؤوليته اذ الغرم دائما بالغنم[14].

ونحن نرى أن مبدأ عدم مسؤولية عضو البرلمان ليست مطلقة، بل مقيدة بقيود وضوابط اذا ما روعيت فلا يسئل العضو أما اذا اهملت هذه القيود والضوابط فأن العضو يكون قد اساء استعمال صلاحياته وخرق الدستور مما يترتب عليه مسؤوليته ومحاسبته، وهذا يعني ان مسؤولية عضو البرلمان محددة.

---

[13] المحكمة الدستورية الكويتية، 8 نوفمبر، 1982، طلب التفسير رقم 3 لسنة 1982، مجلة القضاء والقانون، السنة العاشرة، العدد الاول، 1983، ص20، نقلاً عن: محمد باهي يونس، المصدر السابق، ص183.

[14] د. محمد باهي أبو يونس، المصدر السابق، ص185.

المبحث الثاني– مسؤولية العضو في حالتي عدم التصريح عن الذمة المالية ورفع الحصانة البرلمانية

المسؤولية تقوم على اساس امكانية متابعة او ملاحقة الشخص الذي يقوم بعمل مخالف للقانون، وتعتبر ضمانة لممارسة السلطة حيث ان السلطة بلا مسؤولية تغي استبداداً والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلما للمسؤول[15].

وعضو البرلمان يتمتع بأختصاصات عده، أي انه صاحب سلطة، أمام ذلك فهل يسئل اذا ما خالف القانون أم لا يسئل ، نظرا لطبيعة عمله وبأعتباره يمثل الشعب ويمارس السلطة نيابة عنه، فأنه قد احيط بضمانات عدة من أهمها الحصانة البرلمانية التي يتمتع بها والتي تقف عائق امام محاسبته لكن هذه الحصانة ليست مطلقة بل مقيدة ومحاطة بضوابط موضوعية واجرائية مما يترتب عليه مسؤولية العضو في حالات معينة ووفق لضوابط محددة سواء تمثلت تلك بالمسؤولية السياسية او الجنائية او المدنية، وسنبحث في حالتي عدم التصريح عن الذمة المالية وحالة رفع الحصانة البرلمانية عنه ،من خلال التقسيم الاتي :

المطلب الاول – مسؤولية العضو في حالة عدم التصريح عن الذمة المالية

تذهب العديد من الدول الى الزام أصحاب السلطة بالافصاح عن ذمتهم المالية، على اساس أنه لا يجوز لمن يتولى السلطة ان يغلب مصلحته الخاصة على المصلحة العامة، فعند التعارض بين المصلحتين ينبغي العمل على تحقيق الصالح العام، وهذا المبدأ يجب ان يجسد التعبير عنه في قوانين تضبط سلوك من يتولى أية سلطة في الدولة، وبخاصة اعضاء البرلمان لكونهم يضعون التشريعات ويراقبون الحكومة، فالاعتبار الى مصالحهم يقود الى الفساد الذي يمتد الى سائر مؤسسات الدولة، ويعد الفساد السياسي من أخطر انواع الفساد، ولضمان الشفافية في عمل عضو البرلمان ومعاقبة من يسيئ الى الصالح العام مهما كان منصبه او مدى حصانته، عمدت الدول الى وضع قواعد قانونية لمنع استغلال النفوذ وذلك من خلال وضع قانون الاثراء غير المشروع او الكسب دون سبب وقانون الانتخاب وقانون العقوبات وقانون المحاسبة العمومية وغيرها من القوانين التي تضعها الدول لمكافحة الفساد ومعاقبة فاعله، ومن هذه الدول نعرض الاتي:

- لبنان: وضع قانون ألاثراء غير المشروع الذي يلزم كل من يقوم بخدمة عامة هو وزوجته واولاده القاصرين من التصريح عن الاموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها، ويشمل هذا القانون عضو مجلس النواب وتكون التصاريح التي يقدمونها سرية وتودع في ادارات محددة ولا يكشف عنها الا اذا تعرض صاحبها للاتهام وخضع للتحقيق[16].

- الاردن: صدر قانون اشهار الذمة المالية الذي يلزم عضو البرلمان بالتصريح عن حالته المالية، وفي كل من_ الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا والمانيا يتوجب على عضو البرلمان ان يصرح عن ذمته المالية بما فيها تلك التي ترتبط بصفتهم اعضاء في المجالس الادارية للشركات والمداخل المحصلة عن طريق شغل مناصب خارج البرلمان وايضا يتعين على اعضاء البرلمان ان يصرحوا عن كل المصالح السابقة والمحتملة قبل البدء في النقاش في قضية ترتبط بهذه المصالح ويجب ان ترفع

---

[15] د. محمد باهي ابو يونس، المصدر السابق، ص182.

[16] المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، البرلمان في الدول العربية، المصدر السابق، ص320.

التقارير عن المصالح ذات الصلة الى كل من الوزراء والموظفين الاخرين او الى اية جهة برلمانية تعنى بقضايا ترتبط بهذه المصالح ولا يحق لعضو البرلمان ان يحصل على اموال لاجل التصويت او طرح سؤال وغير ذلك، وفي المانيا وايرلندا والمملكة المتحدة يجب على عضو البرلمان ان يصرح اذا كان هناك امكانية لتضارب المصالح، ولكن يسمح لهم مع ذلك التصويت على القضية المطروحة للنقاش وفي المقابل لا يسمح لعضو البرلمان في استراليا وكندا وجنوب افريقيا بالتصويت على اية قضية قد يحصل فيها تضارب في المصالح، والسويد أخذت بنفس القاعدة مع تشدد حيث لا يسمح للعضو ان يشارك في مداولات المجلس او ان يحضر اجتماع لجنة يرتبط موضوعه به شخصيا او بأحد الاقرباء [17].

في العراق: استنادا لقانون هيئة النزاهة لعام 2011 ،هناك أشخاصاً مكلفين بموجب القانون بتقديم تقرير للكشف عن ذمتهم المالية ومنهم اعضاء الهيئة التشريعية، ويدخل ضمن هذه الفئة اعضاء مجلس النواب والزم القانون في حالة حدوث زيادة في اموال العضو او اموال زوجه او_اولاده التابعين له، بشكل لا يتناسب مع موارده العادية، يعد كسبا غير مشروع، مالم يثبت المكلف انه قد تم كسبه من مصادر مشروعة، وترفع الهيئة المختصة أمر من تنسب اليه كسبا غير مشروع_الى قاضي التحقيق لينظر في تكليفه لأثبات مصادر مشروعة للزيادة التي ظهرت في أمواله او اموال زوجه او احد اولاده خلال مدة لا تقل عن (90) يوما وكل تخلف او عجز العضو بعد تكليفه من قاضي التحقيق عن اثبات مصادر مشروعة للزيادة في امواله اوزوجه او التابعين له بما لا يتناسب مع مواردهم يعاقب بالحبس وبغرامة مساوية لقيمة الكسب غير المشروع او بأحدى هاتين العقوبتين ومصادرة الكسب غير المشروع[18].

يتضح مما سبق أن من الحالات التي يترتب عليها محاسبة عضو البرلمان هي الحالة التي يلزم فيها العضو بالتصريح عن أمواله أو أموال الاشخاص المقربين له خلال فترة عضويته، فأذا أخل العضو بهذا الالتزام ولم يقم به، او اذا تبين للجهة المختصة بأن هناك زيادة غير اعتيادية في أموال العضو او المقربين له عندئذ سيتم معاقبة العضو وفق ما يحدده القانون، وحسنا فعل المشرع العراقي بأن جعل العقوبة هي الحبس والغرامة او العقوبتين معا، بحسب الظروف وذلك لكي يكون هناك رادع امام عضو البرلمان في ممارسة عمله بشفافية بعيدا عن الفساد بكافة صوره.

المطلب الثاني – مسؤولية العضو في حالة رفع الحصانة البرلمانية

من الحالات الاخرى التي يترتب عليها مسائلة عضو البرلمان هي حالة رفع الحصانة عنه ، يتمتع العضو بحصانة تحول دون المساس به طوال فترة عضويته، ولكنها ليست مطلقة وأبدية وانما يحاسب العضو ويكون مسؤولاً عن أفعاله المخالفة للقانون اذا ما رفعت عنه الحصانة، سوف نبحث من خلال هذا المطلب في الجرائم التي يسئل عنها العضو، ثم نبحث في الالية التي يتم من خلالها رفع الحصانة التي يترتب عليها محاسبة العضو، وفق الاتي:

أولا– الجرائم التي يسئل عنها عضو البرلمان

---

[17] المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية، الاخلاقيات في المجال التشريعي (تحليل مقارن)، بيروت، بلا سنة، ص8، 9.

[18] المواد 17، 18، 19، 20، قانون هيئة النزاهة العراقي لعام 2011.

أ- عضو البرلمان غير مسؤول عن جرائم الرأي أو القول فقط التي تصدر عنه من سب وقذف أثناء عقد جلسات البرلمان، من أجل اعطاء قدر أكبر من الحرية والاستقلالية للعضو لابداء رأيه داخل البرلمان، أما اذا ارتكب العضو أحدى جرائم القول أو الرأي خارج جلسات البرلمان فأنه يسئل عنها، ويذهب الدكتور فتحي فكري الى القول بأن المقصود بالفكر والرأي ينصرف الى وسائل التعبير الكتابي والخطابي التي تصدر عن العضو عندما يباشر عضويته في المجلس أو احدى اللجان من اقتراح اواستجواب او مناقشة وغير ذلك، وايا كانت التجاوزات التي تنطوي عليها والمخالفات المترتبة عليها[19].

ب- يسئل عضو البرلمان عن الجرائم الفعلية أي الجرائم التي تنشأ عند قيامه بفعل او الامتناع عن فعل، مخالف للقانون واقترفه استنادا لذلك لجريمة بموجب القانون، وهكذا نوع من الجرائم يسئل عنها العضو شأنه شأن أي مواطن عادي كما لو ارتكب مخالفة حيث ان اغلب الدول لا تمنح العضو حصانة عن المخالفات بل تعاقبه وتتخذ ضده الاجراءات القانونية، أما الجرائم الاخرى كالجنحة والجناية فان العضو وفق تشريعات العديد من الدول يتمتع بحصانه تحول دون محاسبته جنائيا الا اذا ما رفعت عنه عندئذ يسئل ويعاقب على عمله.

ثانيا- الاجراءات المتبعة لرفع الحصانة البرلمانية

أ- الحصول على_اذن من المجلس التابع له عضو البرلمان قبل اتخاذ اية اجراءات جنائية ضد العضو المتهم، وذلك في غير حالة التلبس بجناية، حيث لا يحتاج الحصول على اذن من المجلس بل تتخذ مباشرة الاجراءات اللازمة بحق العضو لان حالة التلبس تنفي شبهة المكيدة والتلفيق فتزول بالتبعية الحكمة التي من أجلها وجدت الحصانة البرلمانية.

ب- اذا لم يكن البرلمان منعقداً بسبب عطلته او لسبب ما ارتكب احد الاعضاء جريمة فأن الاذن في هذه الحالة يكون من قبل رئيس المجلس.

ج- اذا ما اتبعت الاجراءات التي حددها القانون لرفع الحصانة عن العضو فأن العضو يسئل جنائيا ويعاقب عن الجريمة التي أقترفها بالحبس او السجن او الغرامة بحسب المحدد في القانون، وبالنسبة لمسؤولية العضو المدنية فأن العضو لا يتمتع بحصانة تجاه هذه المسؤلية، بل يسئل عن الضرر الذي يلحقه بالغير ويكون ملزماً بالتعويض عنه، وعدم أتخاذ اجراءات جنائية بسبب الحصانة لا تحول دون السير في اجراءات الدعوى المدنية كونه لا يترتب عليها القاء القبض او الحبس الاحتياطي وغير ذلك من الاجراءات المقيدة للحرية، وغالبا لا تتعدى العقوبة عن دفع مبلغ من المال.

وبالنسبة لطريقة رفع الحصانة عن عضو مجلس النواب في العراق: لتنظيم الاجراءات القضائية ضد عضو مجلس النواب سواء خلال الفصل التشريعي أو خارجه فأنه لا بد ان تكون هناك قضية جنائية يجري فيها التحقيق من قبل محكمة التحقيق المختصة، وإذا اقتنع قاضي التحقيق ان عضو المجلس قد ارتكب فعلا تطبق عليه احكام المادة (25) من قانون العقوبات[20]، فأن قرار إصدار أمر القبض على المتهم (عضو البرلمان) يجب ان يتضمن ما يلي:

---

[19] د. فتحي فكري،وجيز القانون البرلماني في مصر ،شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2003، ص271.

[20] المادة 25، قانون العقوبات العراقي رقم 111 لعام 1969 تنص على "الجناية هي الجريمة المعاقب عليها بأحدى العقوبات التالية: 1- الاعدام، 2- السجن المؤبد، 3- السجن أكثر من خمس سنوات الى خمس عشر سنة".

1- أسم العضو المتهم واوصافه ومحل اقامته ونوع الجريمة المتهم بها والمادة القانونية المطبقة عليه وتاريخ الامر وتوقيع من اصدره وختم المحكمة.
2- ان يشتمل الامر على تنفيذ بالتحري بدار المتهم او محل سكناه او المحل الذي يقيم فيه عادة.
3- تكليف اعضاء الضبط القضائي وافراد الشرطة بالقبض على المتهم وارغامه على الحضور في الحال اذا رفض ذلك طوعا.
4- يرفع الامر مع ملف الجريمة المنسوبة الى العضو من قبل المحكمة بكتاب رسمي الى مجلس القضاء الاعلى.
5- يرفع مجلس القضاء الاعلى الموضوع الى هيئة رئاسة مجلس النواب بطلب تنفيذ أمر القبض للاسباب الواردة فيه.
6- يلاحظ رئيس مجلس النواب اذا كان الطلب ضمن مدة الفصل التشريعي ويشكل جناية عند ذلك يعرض الموضوع على مجلس النواب لغرض التصويت على رفع الحصانة وعند تحقق الاغلبية المطلقة يتم تنفيذ أمر القبض بالطريقة التي صدر فيها، أما اذا كان الطلب قد قدم خارج مدة الفصل التشريعي عند ذلك يقرر رئيس المجلس رفع الحصانة عن العضو من عدمها[21].

المبحث الثالث – مسؤولية العضو في حالتي فرض العقوبات التأديبية وانتهاك الدستور

بعد ان بحثنا في كل من مسؤولية عضو البرلمان في حالة عدم الافصاح عن ذمته المالية عندما يلزمه القانون بالافصاح عنها، وعن حالة رفع الحصانة البرلمانية عن العضو وما يترتب على ذلك من مسؤولية العضو، سنحاول من خلال هذا المبحث ان نبين الحالات الاخرى التي يترتب عليها مسؤولية العضو وهي حالة فرض عقوبة تأديبية على العضو وحالة انتهاك الدستور ، وذلك من خلال المطلبين الاتيين:

المطلب الاول – مسؤولية العضو في حالة فرض عقوبة تأديبية

من شأن ثبوت العضوية البرلمانية ان تؤدي الى تمتع العضو بكافة الحقوق المتعلقة بهذا الوصف، وان يلتزم بالواجبات المترتبة عليه، والعضو قد يخل بالتزاماته او يرتكب من المخالفات ما يستوجب توقيع جزاءات عليه تختلف وفقا لجسامة المواقف والافعال المرتكبة[22].

لا يوجد تعريف جامع ومانع للعقوبة التأديبية، حيث وردت عدد تعاريف لها، أكثر ربطته بالموظف العام فعرفتها بأنها "جزاء أدبي ومادي في أن واحد ينطوي على عنصر الايلام الذي يلحق بالموظف وليس في حياته او شرفه او ماله او حريته شأن العقوبة الجنائية، وانما في وضعه الوظيفي فقط فيؤدي الى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها او الوظيفة التي يشغلها سواء كان ذلك بصفة مؤقتة او نهائية"[23].

---

[21] وائل عبد اللطيف،أصول العمل النيابي(البرلماني)،مكتبة دائرة البحوث في مجلس النواب، بغداد،2006ص202، 208.

[22] د. محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية، ط1، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة،2008، ص503.

[23] راجع: د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، اسكندرية، ص512؛ وللمزيد حول انواع العقوبات التأديبية راجع: علي جمعة محارب، التأديب الاداري في الوظيفة العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص295 ومابعدها.

وعضو البرلمان لا يعد موظفا عاما، وانما يعد شخصاً مكلف بخدمة عامة، وهذا الشخص يتمتع بحقوق وامتيازات، وايضا يترتب عليه واجبات، وفي اطار ذلك يمكن أن يخل العضو بالتزاماته وصلاحياته فيتعرض لعقوبات من داخل المجلس، ويمكن ايضا ان نسمي هذه العقوبات بالتأديبية كون الغاية منها تأديب العضو من أجل حمله على اداء واجباته بأمانة، واستنادا لذلك فأن العقوبات التأديبية التي تلحق بالعضو يمكن ان تعرف بأنها جزاء ينطوي على عنصر الايلام يلحق بالعضو الذي يخل بصلاحياته البرلمانية، ويوقع من قبل اعضاء المجلس على العضو المخل بالنظام داخل المجلس.

ومن العقوبات التي تفرض على عضو البرلمان نعرض الاتي:

أ- فقدان العضوية البرلمانية: قد يترتب على الاخلال بواجبات العضوية ان توقع بعض دساتير الدول أو الانظمة الداخلية لبرلماناتها عقوبة فقدان العضوية في البرلمان، بحق العضو الذي أخل بواجباته والتزاماتها البرلمانية، ومن الدساتير التي أخذت بهذه العقوبة هو دستور مصر لعام 1971 حيث بين الدستور أن هذه العقوبة تفرض على العضو في احدى الحالتين الاتيتين[24]:

- فقد الثقة والاعتبار بسبب ارتكاب العضو جريمة او ارتكاب سلوك وان كان لا يرقى الى مرتبة الجريمة الجنائية ولكن يؤثر على اعتباره وثقته امام الناخبين، على اعتبار ان مثل ذلك السلوك لا يليق باحترام ونزاهة عضو البرلمان.

- الاخلال بواجبات العضوية البرلمانية: وذلك كما في حالة التقصير في حضور جلسات او لجان المجلس او استغلال النفوذ للحصول على منافع شخصية من احدى اجهزة الدولة او حالة افشاء اسرار البرلمان او اذاعة انباء كاذبة او مشينة عنه.

إذا ما توفرت احدى الحالات السابقة الذكر يتم اسقاط العضوية عن العضو بموافقة اغلبية ثلثي اعضاء مجلس الشعب، وذلك ضمانا لعدم استغلال هذه العقوبة لاسباب سياسية.

في العراق لم ينص الدستور على اسقاط العضوية كجزاء تأديبي لاخلال العضو بواجباته الوظيفية، وانما اعطى الدستور لمجلس النواب صلاحية النظر في مدى صحة عضوية اعضائه للتأكد من توافر شروط العضوية[25].

لذلك نأمل من المشرع العراقي الاستفادة من موقف المشرع المصري في دستور 1971 والاخذ بعقوبة اسقاط العضوية بحق العضو في حالة اخلال العضو بواجباته الوظيفية.

2- خصم المكافئة البرلمانية: من العقوبات الاخرى التي تأخذ بها دساتير وقوانين بعض الدول هو في حالة تغيب العضو عن حضور جلسات البرلمان دون عذر مشروع، فأن للبرلمان أن يصدر قرار بخصم جزء من المكافئة البرلمانية الممنوحة له، وهذ ما هو متبع في برلمانات كل من (الامارات العربية المتحدة ، قطر، الكويت، المغرب) حيث نصت أنظمتها الداخلية على أنه في حالة تكرار الغياب لمدة ثلاث جلسات متوالية أوخمس متفرقة بدون عذر مقبول يتم الخصم من مكافأة العضو وأنذاره من قبل رئيس المجلس[26].

---

[24] المادة 96، دستور مصر لعام 1971 الملغى.

[25] المادة 52، دستور جمهورية العراق لعام 2005.

[26] للمزيد راجع: عدنان محسن ضاهر، المصدر السابق، ص165.

وفي العراق وبقراءة النظام الداخلي لمجلس النواب فقد أخذ بهذه العقوبة حيث بين بأن تستقطع من مكافأة عضو مجلس النواب في حالة غيابه نسبة معينة يحددها المجلس[27].

ويلاحظ ان المشرع لم يحدد بشكل واضح متى تفرض فيه عقوبة الخصم من المكافأة، وهذا نقص نأمل من المشرع تلافيه وذلك بتحديد حالة غياب العضو بدون عذر عن حضور مجموعة من الجلسات المتتالية او المتفرقة للمجلس، سبب لمعاقبة العضو من خلال خصم نسبة من مكافئته الشهرية التي يتقاضاها.

3- جزاءات تأديبية أخرى: هناك عقوبات اخرى تترتب على العضو في حالة أخلاله بقواعد سير الجلسة والنظام داخل البرلمان، ومنها (منعه من الكلام لبقية الجلسة – توجيه اللوم اليه – الزامه بالانسحاب من قاعة الاجتماع – حرمانه من الاشتراك في اعمال المجلس لمدة معينة) وهذه الجزاءات غالبا ما تنظم من خلال النظام الداخلي للبرلمان، حيث أن رئيس المجلس عندما يأذن للعضو بالكلام وابداء الرأي فان ذلك يكون وفق قواعد وضوابط محددة، وعلى العضو ان يتقيد بتلك القواعد من حيث ترتيب الكلام ومدته وطريقة القائه والكلام في ذات موضوع الجلسة وان يوجه الكلام لرئيس المجلس، وأذا ما خرج العضو عن هذه الضوابط فللرئيس ان يمنعه من الكلام واذا لم يمتثل العضو لذلك فأن لرئيس المجلس صلاحية ايقاع بعض الجزاءات التأديبية عليه بسبب تلك المخالفات، وسوف نورد أمثلة لبرلمانات بعض الدول تبين ماهية هذه الجزاءات وفق الاتي:

- لبنان: وفق النظام الداخلي لمجلس النواب فأن المشرع استخدم مصطلح العقوبات بدلا من الجزاءات التأديبية وبينها بالاتي:إذا تمرّد عضو على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها، تتخذ بحقه إحدى العقوبات الآتية: (التنبيه للرجوع إلى النظام، التنبيه مع تسجيله في محضر الجلسة، اللوم مع تسجيله في محضر الجلسة، الإخراج من الجلسة) والعقوبة الاولى والثانية ينزلهما الرئيس، أما العقوبات الباقية فلا بد من استشارة هيئة مكتب المجلس بشأنها، إذا ارتكب العضو جرماً من نوع الجناية في مقر المجلس فعلى الرئيس أن يأمر بالقبض عليه وأن يحجزه في مكان معين ويسلمه للسلطة القضائية فور حضور من يمثلها، أما إذا كان الجرم من نوع الجنحة فللرئيس إبلاغ السلطات المختصة بإتخاذ التدابير القانونية[28].

- العراق: وفق النظام الداخلي لمجلس النواب فأن المشرع قد استخدم مصطلح (الاجراءات الانضباطية) بدلا من مصطلح (الجزاءات التأديبية)، وجاء هذا النظام بمجموعة من الاجراءات اشارة اليها في الفصل الثامن عشر منه، بالاضافة الى بعض الاجراءات التي أوردها في فصول أخرى، وسوف نبين هذه الاجراءت وفق الاتي:

أ- تذكير العضو بنظام الجلسة [29].

ب- لفت نظر: تفرض هذه العقوبة عند أخلال عضو مجلس النواب بنظام الجلسة، في حالة خروجه عن موضوع الجلسة أو تكرار كلامه، وتفرض هذه العقوبة من قبل رئيس الجلسة [30].

---

[27] الفقرة ثالثاً، المادة، 18، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2005.

[28] يراجع المادتين : 99، 100، النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام 1994.

[29] أولاً، المادة 139، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2005.

[30] أولاً، المادة 42، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2005.

ج- التنبيه: عضو مجلس النواب ملزم عند التحدث، المحافظة على أحترام المؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها واحترام مجلس النواب ورئاستها واعضائه وان لا يأتي بأمر مخل بالنظام والوقار الواجب في الجلسة، واذا ما خالف هذا الاتنزام فلرئيس الجلسة صلاحية تنبيه العضو المخالف في أية لحظة أثناء حديثه[31].

ولهيئة رئاسة مجلس النواب ان توجه تنبيه خطي الى العضو تدعوه الى الالتزام بالحضور، في حالة غياب المتكرر خمس مرات متتالية او عشر مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية، من دون عذر مشروع[32].

ء- حذف كلام العضو من محضر الجلسة: لرئيس الجلسة أن يأمر بحذف أي حديث يصدر من أحد الاعضاء عندما يكون مخالف للنظام من محضر الجلسة، وعند أعتراض العضو فيعرض الامر على المجلس الذي يصدر القرار دون مناقشة، ويتأخذ هذا الاجراء ايضا عند تنبيه العضو [33].

هـ- رفع الجلسة أو تأجيلها: هذه العقوبة جماعية لا تتعلق بعضو محدد بل بجميع الاعضاء، ويلجأ رئيس الجلسة الى هذه العقوبة عند أختلال نظام الجلسة وعدم تمكن رئيس الجلسة من أعادتها [34].

ويتخذ هذا الاجراء ايضا أذا لم يمتثل العضو لقرار رئيس الجلسة وللرئيس ايضا ان يتخذ الوسائل الكفيلة لتنفيذ القرار بعد أنذار العضو[35].

و- حرمان العضو من الاشتراك في الجلسة: يمكن لرئيس الجلسة ان يحرم عضو من الاشتراك في اعمال الجلسة، ولهذا العضو الحق وقف احكام هذا القرار وذلك أذا أقر كتابة لرئيس المجلس انه (يأسف لعدم احترامه نظام المجلس) ويتلى ذلك في الجلسة ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة دون مناقشة[36].

ي- المنع من الكلام بقية الجلسة، أذا أخل العضو بنظام الجلسة فيمكن للرئيس أن يمنعه من الكلام بقية الجلسة[37].

يلاحظ مماسبق ان هناك مجموعة من الاجراءات او الجزاءات التي تتخذ ضد عضو البرلمان الذي يخل بنظام الجلسة وسيرها، وتباينت برلمانات الدول في هذه الاجراءات من حيث متى تتخذ وكيف تتخذ، وتبين لنا ان المشرع العراقي قد أورد مجموعة من الاجراءات المختلفة العضو تمثلت (تذكير العضو – لفت النظر ، الانتباه – حذف الكلام، تأجيل الجلسة – حرمان العضو من الجلسة أي الطرد – المنع من الكلام بقية الجلسة)، يلاحظ في هذه الاجراءات عدم وجود ترتيب معين لها، بل جاءت اعتباطية وفيها التكرار مع تغير المصطلحات، ولم تكن العقوبة محددة بسلوك معين بل أكثرها كان عام يتعلق(بأتيان العضو عمل مخل بنظام الجلسة)، وفي رأينا المتواضع فأن هذه الاجراءات بحاجة الى ان يعيد المشرع النظر فيها مرة أخرى تحاشيا للتكرار ومن أجل تحديد الاجراء المناسب للسلوك الذي يقع من العضو مع التدرج في فرض الاجراء من خلال

---

(31) المادتان 43، 44، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2005.

(32) المادة 18، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2005.

(33) المادتان 45 ثانياً – 139، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2005.

(34) المادة 46، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2005.

(35) المادة 140، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2005.

(36) المادة 141، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2005.

(37) ثالثاً، المادة 139، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2005.

النظر الى طبيعة السلوك وجسامته واستنادا لذلك نقدم المقترح الاتي، أملين من المشرع الاستفادة منها من خلال أتخاذ الاجراءات الانضباطية ومنح الصلاحية فيها لرئيس الجلسة، وفق الترتيب الاتي:

1- عقوبة التنبيه: تفرض على العضو في حالة اخلاله بنظام الجلسة للمرة الاول.

2- عقوبة الانذار: تفرض على العضو في حالة عدم استجابته للتنبيه الاول وتكرار العضو المخالفة، وأيضا أتخاذ هذا ألاجراء في حالة غياب العضو عن حضور جلسات المجلس المتكرر دون عذر مشروع.

3- منع العضو من الكلام بقية الجلسة: تفرض على العضو عند عدم استجابة العضو للتنبيه والانذار وتكرار مخالفته التي تؤثر على سير عمل الجلسة وانتظامها.

4- تأجيل الجلسة: عند عدم استطاعة رئيس الجلسة من السيطرة على النظام داخل الجلسة، عندئذ يمنح الرئيس صلاحية تأجيل الجلسة.

أما بالنسبة الى عقوبتي الطرد وحذف كلام العضو، التي جاء بها النظام الداخلي لمجلس النواب، وبحسب رأينا المتواضع فأن هذه العقوبة لا تتفق مع اهمية تواجد عضو البرلمان في جميع جلسات المجلس لكي يكون على دراية كاملة بكل ما يحدث، فضلا عن تثبيت كلامه بدون زيادة او نقصان تأكيدا لحرية الكلام والرأي للعضو، لذلك نأمل من المشرع الغاء هاتين العقوبتين، حتى يتمكن العضو من ممارسة عمله بشكل أكثر فاعلية، وضمانا لتمثيل عادل للشعب.

المطلب الثاني – مسؤولية العضو في حالة انتهاك الدستور

بعد ان بحثنا في الحالات التي يسأل فيها عضو البرلمان لإقترافه لجريمة ما او لإخلاله بنظام سير العمل داخل البرلمان، يتبادر الى الذهن سؤال يطرح نفسه: هل يسأل ويحاسب العضو في حال اذا ما انتهك الدستور أم لا؟

هذا ما سنجيب عليه من خلال الشرح الاتي، صحيح ان العضو يتمتع بحصانة تقف عائقاً امام محاسبته التي لا تكون الا وفق أجراءات وضوابط قانونية معينة، ولكن هل للحصانة دور في حماية العضو أم لا يعتد بحصانته ويسئل اذا ما انتهك الدستور؟ انتهاك الدستور او خرقه هي مخالفة احكامه ،وهي قد تكون بقصد او بدون قصد ويذهب الدكتور زهير شكر الى ان جرم خرق الدستور يعرف "بأنه كل مخالفة للدستور ايا كان حجمها او خطورتها تشكل خرقا للدستور"[38].

مفهوم أنتهاك الدستور واسع يدخل ضمنه مفاهيم أخرى وهي (الخيانة العظمى والحنث عن اليمين الدستورية) والعضو عندما يؤدي يمينه الدستورية فأنه يتعهد بأحترام الدستور وتأدية مسؤولياته القانونية التي جاء بها الدستور والقوانين الاخرى، وانتهاك الدستور يتحقق في حالة اتيان أي فعل من الافعال التي تشكل مخالفة صريحة او ضمنية لاي نص من نصوص الدستور والعمل على خلاف ما ورد فيه عن طريق استعمال الصلاحيات الممنوحة له بموجب تلك النصوص استعمالا يؤدي الى تلك المخالفة[39].

---

[38] د. أنطوان اسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص442.

[39] أردلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، اربيل، 2012، ص167.

ومن صور انتهاك الدستور هي (الخيانة العظمى)، التي عرفت من قبل الفقيه موريس ديفرجية "بأنها اساءة استعمال الصلاحية لتحقيق عمل ضد الدستور او المصالح العليا للبلاد" وعرفت من قبل الاستاذ جوليان لافيرير بأنها "كل خرق غير مشروع للقانون والدستور"[40].

ويذهب الاستاذ نصرت حيدر رئيس المحكمة الدستورية العليا السورية سابقا الى القول بأن التعامل الدستوري قد درج على اعتبار الافعال التالية مؤلفة جرم الخيانة العظمى والمتمثلة بالاتي (خرق احكام الدستور – تجاوز حدود الصلاحية الدستورية – اساءة التصرف بمصالح البلاد العليا)[41].

ويذهب الدكتور رافع خضر الى ان الخيانة العظمى ذات طابع مزدوج فهي جريمة سياسية وجنائية ايضا، ويفرق ما بين الافعال التي لا تندرج ضمن الخيانة العظمى وبين الافعال التي تندرج ضمنها وذلك من خلال تحليله لنص الفقرة سادسا من المادة 61 من الدستور العراقي المتعلقة بمسائلة رئيس الجمهورية ويذهب في المسألة الاولى الى ان الدستور قد نص على الخيانة العظمى بشكل متلازم مع حالتي انتهاك الدستور والحنث عن اليمين الدستورية على اعتبار ان كل حالة مستقلة عن الاخرى، وفي المسألة الثانية يذهب الى ان مضمون الخيانة العظمى يتحدد في الاعمال التي تشكل اخلالاً جسيماً في الوظائف الدستورية الملقاة على عاتق الرئيس والاعمال التي تصدر عنه وتمس سلامة الدولة وامنها الداخلي والخارجي[42].

والصورة الاخرى لانتهاك الدستور هي (الحنث عن اليمين الدستورية)، وعرفت اليمين من قبل الاستاذ عبد الرزاق السنهوري بأنها "قول يتخذ فيه الحالف الله شاهدا على صدق ما يقول او على انجاز ما يعد، يستنزل عقابه اذا حنث"، والحنث عن اليمين هي العمل خلاف ما ورد في اليمين من مقتضيات او ترك العمل بها[43].

بعد ان اوردنا بعض التعاريف التي جاءت لمفهوم كل من الخيانة العظمى والحنث عن اليمين الدستورية تأكد لنا ان هذه الحالات تعد بمثابة صور لانتهاك ، وعضو البرلمان شأنه شأن أي مسؤول اخر داخل الدولة ملزم بأحترام الدستور وبالعمل وفق احكامه، لذلك اذا ما خالف العضو ما جاء في الدستور فمعنى ذلك أنه انتهك الدستور سواء من خلال الخيانة العظمى التي يمكن ان تقع ضمن الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي او الخارجي، او تمثلت بصورة الحنث عن اليمين التي أداه العضو امام البرلمان، وبما ان العضو ملزم بأداء اليمين، فأن في مخالفته لاي فقرة من فقرات القسم يكون قد ارتكب فعل الحنث عن اليمين الدستورية وانتهك الدستور في ذلك.

وبالرجوع الى قانون العقوبات العراقي فأنه لا توجد جريمة بأسم (الحنث في اليمين الدستورية)، لذلك يذهب جانب من الفقه الى اعتبار الحنث عن اليمين بمثابة جريمة أخلاقية ودينية

---

[40] د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2012، ص179.

[41] غسان سليم عرنوس، العلاقة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي السوري، مجلة الشريعة والقانون، العدد الخمسون، السنة السادسة والعشرون، مجلس النشر العلمي، جامعة الامارات العربية المتحدة، كلية القانون، ص308، 309.

[42] د. رافع خضر صالح، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية (دراسات في الدستور العراقي)، ط1، مطبعة البينة، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2009، ص47.

[43] أردلان نور الدين محمود، المصدر السابق، ص123.

سواء تحقق ما يستوجب مسؤوليته الجزائية أم لا، أي ان الفعل لذاته لا يعد جريمة جزائية وانما ما تتضمنه من افعال قد تشكل جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات[44]. مع مراعاة ان عضو البرلمان يتمتع بحصانة جنائية تحول دون اتخاذ اية اجراءات جنائية ضده الا بعد رفع الحصانة عنه، وبالنسبة لمسؤولية عضو البرلمان المدنية فأنها تبقى قائمة ولا تحول الحصانة الجنائية دونها، مما يترتب على ذلك مسؤولية العضو عن التعويض عن الضرر الذي يلحقه بالغير.

الخاتمة

بعد أن وفقنا الله سبحانه وتعالى في اتمام بحثنا المستل الموسوم ب(حالات مسؤولية عضو البرلمان في العراق) توصلنا الى بعض من الاستنتاجات ندرجها كالاتي:

1- أختلف الفقه حول مدى مسؤولية عضو البرلمان بين من يذهب الى عدم المسؤولية المطلقة للعضوعن كل ما يصدر عنه من قول او فعل الى المسؤولية المحددة على اساس عدم وجود حق مطلق ، فكل صلاحية للعضو تكون وفق ضوابط دستورية وقانونية معينة لابد ان تحترم من قبل العضو.
2- الاصل عدم مسؤولية عضو البرلمان عن ما يصدر عنه من أفعال مخالفة للقانون، ولكن استثناءا العضو يكون مسؤول في حالات محددة عند توافر شروط معينة تنص عليها القوانين المنظمة .
3- يلزم عضو البرلمان في العديد من الدول قانونا بالافصاح عن ذمته المالية، على اساس انه لا يجوز لمن يتولى السلطة ان يغلب مصلحته الخاصة على المصلحة العامة، لذلك اذا أخل العضو بهذا الالتزام فانه يكون معرض للمساءلة القانونية التي قد تصل للحبس والغرامة على اعتباره كسبا غير مشروع.
4- الحصانة البرلمانية تحول دون مسائلة عضو البرلمان ، ولكن اذا ما رفعت الحصانة عنه فان العضو يكون عرضه للمسائلة القانونية ورفع هذه الحصانة منظمة في الغالب في دستور الدولة لخطورتها ولكي لا تستغل لدوافع سياسية معينة، والحصانة لا تشمل المسؤولية المدنية التي تترتب على العضو اذا ما الحق ضرر بالغير.
5- عضو البرلمان في اغلب الدول هو شخص مكلف بخدمة عامة وليس موظفا عاما، ويتمتع هذا العضو ببعض الحقوق وتقع علية التزامات معينة فأذا أخل العضو بألتزاماته وانضباطه داخل البرلمان فأنه يكون عرضة لعقوبة تأديبية تفرض عليه من قبل مجلس البرلمان من أجل انتظام سير العمل داخل البرلمان ومن العقوبات التي يتعرض لها العضو (فقدان العضوية البرلمانية، خصم المكافئة البرلمانية، الطرد من الجلسة، حذف الكلام، تنبيه العضو، لفت نظر العضو.
6- احترام الدستور واجب على عضو البرلمان اذا ما أنتهك العضو الدستور سواء من خلال ارتكابه لجريمة ماسة بأمن الدولة الداخلي او الخارجي، او حالة الحنث عن اليمين الدستورية، فأنه يسئل وفق القوانين المعنية .

---

[44] المصدر نفسه، ص، 160- 156.

المصادر

أولا : الكتب

1- د. أحمد سعيفان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.

2- د. أنطوان اسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، .2008

3- د. بختيار غفور البالكي، الوظائف غير التشريعية للبرلمان، ط1، مطبعة شهاب، اربيل، 2010.

4- د. حسان عبد الغني الخطيب، القانون العام (قضايا دستورية – ادارية، جنائية – مدنية)، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، .2012

5- رافع خضر صالح، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية (دراسات في الدستور العراقي)، ط1، مطبعة البينة، مركز العراق للدراسات، بغداد، .2009

6- د. سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الدستورية العربية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.

7- عبد الجواد علي، المنظور البرلماني في تناول القضايا العامة، الاعلام البرلماني، سلسلة كتب برلمانية (1)، مركز الاعلام العربي للبحوث، 2000

8- علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2012

-9 - د. فتحي فكري،وجيز القانون البرلماني في مصر ،شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2003.

10- محمد الحموي، الاسس المطلوبة لانظمة المساءلة الفاعلة في الدول العربية، المساءلة والمحاسبة، ط1، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الدار العربية للعلوم، بيروت، 2007.

11-د. محمد سليم غزوي، الوجيز في نظام الانتخاب (دراسة مقارنة)، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2000.

12-د. سعيد السيد علي، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة، ط1، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة،2005

13- د.مصطفى صالح العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، ط1، الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ،2009.

14- د. ميشال مياي، دولة القانون، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، بلا سنة.

15-د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط6، بلا مكان، .2006

16- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، بيروت، بلا سنة.

17- د. محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية، ط1، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة،.2008

18- د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، اسكندرية،2006.

19- المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، البرلمان في الدول العربية

20-المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية، الاخلاقيات في المجال التشريعي (تحليل مقارن)، بيروت، بلا سنة.
21- د. نوري لطيف، القانون الدستوري، ط2، مطبعة علاء، بغداد، 1979.
22- وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي(البرلماني)، مكتبة دائرة البحوث في مجلس النواب، بغداد،2006.

ثانيا: الرسائل والاطاريح الجامعية

23- أردلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، اربيل، 2012.
24- محمد شهاب محمد أمين، البرلمان بين التشكيل الاحادي والثنائي، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، 2009.
25- محمد صابر كريم، التعددية السياسية واثرها على السلطة التشريعية في اقليم كوردستان العراق (دراسة تحليلية)، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، 2010.

ثالثا: البحوث العلمية

26- غسان سليم عرنوس، العلاقة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي السوري، مجلة الشريعة والقانون، العدد الخمسون، السنة السادسة والعشرون، مجلس النشر العلمي، جامعة الامارات العربية المتحدة، كلية القانون.

رابعا: الدساتير والقوانين والانظمة الداخلية

27- دستور مصر لعام 1971 الملغى.
28- دستور جمهورية العراق لعام 2005.
29- قانون العقوبات العراقي رقم 111 لعام 1969
30- قانون هيئة النزاهة العراقي لعام 2011.
31- النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام 1994.
32- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2005.