جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعــة ميســـــــان
كلية القانون

التوازن بين الحصانة البرلمانية والمسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب العراقي

رسالة تقدمت بها الطالبة

زينب جاسم باقر

إلى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

إشراف

أ.م.د. مصدق عادل طالب

١٤٤١هـ **٢٠٢٠م**

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَقِفُوهُمْ إِنَّهُم مَّسْئُولُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

(سورة الصافات: الآية/ ٢٤)

الإهداء

إلى . . من أرشداني إلى حبّ العلم وبذلا كل نفيس ولم يسعفهم القدر ليريا هذا الإنجاز

. . . والداي

إلى . . من زرع الأمل في كل خطوة خطوتها ورمز سعادتي . . زوجي

إلى . . شعار الحب والفرح وثمرة عمري وحياتي . . . أبنتي

الباحثة

شكر وعرفان

وانا أكملت بحثي لابد لي أن أحمد الله وأشكره على جميع نعمه، ومنها توفيقي لإكمال دراستي، إذ إن التوفيق من الله سبحان وتعالى.

ومن واجب الاعتراف بالفضل أن أتقدم بجزيل الشكر إلى الدكتور (مصدق عادل) لتفضله بقبول الأشراف على رسالتي، ولما أبداه من تعاون في تهيئة الكثير من المصادر، ولما قدمه من توجيهات قيمة كان لها دور كبير في تقويم هذه الرسالة.

وأتقدم بالشكر الجزيل إلى الأساتذة الأفاضل رئيس لجنة المناقشة وأعضائها لتفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى الدكتور (محمد جبار تويه) والدكتور (رحيم حسين موسى) والدكتورة (هند علي) لما قدموه لي من مساعدة من خلال ملاحظاتهم في اختيار موضوع الرسالة وتقويم خطة الرسالة.

ولابد لي أنْ لا أنسى موظفي مكتبة كلية القانون- جامعة ميسان، وموظفي مكتبة كلية القانون- جامعة بغداد، وموظفي مكتبة مركز الدراسات في مجلس النواب العراقي لما بذلوه من جهد من أجل تزويدي بالمصادر.

وأخيراً أتقدم بالشكر الجزيل لزملائي في السنة التحضيرية لما أبدوه من تعاون لاجتياز السنة بنجاح، ولكل من ساندني سواء بالفعل أم القول أم بالدعاء.

ملخص البحث

تعد الحصانة أحدى الضمانات المهمة لممارسة الوظيفة البرلمانية، كما ان السلطة التشريعية تقوم بدور مهم وأساس في أي دولة من خلال سن وتشريع القوانين التي يتطلب تنفيذها وتطبيقها السلطتين التنفيذية والقضائية، وهذا الأمر يتطلب وجود أشخاص تتوافر فيهم مجموعة من الشروط كذلك للهم مجموعة من الأمتيازات للقيام بهذا الدور المهم والخطير ومن ضمن هذه الأمتيازات الحصانة فهي حق قانوني دستوري لغرض حماية النائب يحول دون أتخاذ الاجراءات الجزائية بحقهِ ونظراً لكثرة البحث في موضوع الحصانة البرلمانية في الدراسات القانونية أرتأينا ان نتصدى الى موضوع التوازن بين الحصانة البرلمانية والمسؤولية الجزائية ونجعلها موضوعاً لدراستِنا في خصوص عضو مجلس النواب العراقي ومن خلال الدراسة سنتناول مفهوم الحصانة البرلمانية كذلك مفهوم المسؤولية الجزائية والاساس الدستوري والقانوني لكل منهما ونطاقهما ومجالات تطبيقهما ومدى العلاقة بينهما ثم التطرق الى مدى التوازن بين الحصانة البرلمانية والمسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب العراقي وصولاً الى حالات رفع الحصانة وأجراءاتِها ومن ثم تطبيقات رفع الحصانة في دستور ٢٠٠٥ في جمهورية العراق آملين أن نصل في نهاية الدراسة الى أهم الاستنتاجات في هذا الموضوع لنطرح عدة مقترحات رأيناها ضرورية للمشرع العراقي.

المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	١
الفصل الأول: مفهوم الحصانة البرلمانية والمسؤولية الجزائية وأساسهما	٧
المبحث الأول: التعريف بالحصانة البرلمانية وتطورها وطبيعتها القانونية	٨
المطلب الأول: التعريف بالحصانة البرلمانية وأنواعها	٩
الفرع الأول: تعريف الحصانة البرلمانية	٩
الفرع الثاني: أنواع الحصانة البرلمانية	١٠
المطلب الثاني: نطاق الحصانة البرلمانية وطبيعتها	١٣
الفرع الأول: نطاق الحصانة البرلمانية	١٣
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للحصانة البرلمانية	١٦
المطلب الثالث: تأصيل الحصانة البرلمانية	٢١
الفرع الأول: تطور الحصانة البرلمانية	٢١
الفرع الثاني: الأساس الدستوري والقانوني للحصانة البرلمانية	٤٢
المبحث الثاني: مفهوم المسؤولية الجزائية وعلاقتها بالحصانة البرلمانية	٤٧
المطلب الأول: تعريف المسؤولية الجزائية وخصائصها	٤٨
الفرع الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي	٤٨
الفرع الثاني: خصائص المسؤولية الجزائية	٥٢
المطلب الثاني: أساس المسؤولية الجزائية ونطاقها	٥٦
الفرع الاول: أساس المسؤولية الجزائية	٥٦
الفرع الثاني: نطاق المسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب	٥٧

المطلب الثالث: تكييف علاقة المسؤولية الجزائية بالحصانة البرلمانية	٦٢
الفرع الأول: اختصاصات رئيس مجلس النواب ونوابه وأعضاء المجلس	٦٢
الفرع الثاني: تمييز الحصانة الموضوعية من الحصانة الإجرائية	٧١
الفرع الثالث: علاقة المسؤولية الجزائية بالحصانة البرلمانية	٧٤
الفصل الثاني: الاحكام الموضوعية والاجرائية للحصانة البرلمانية ورفعها وتطبيقاتها	٧٦
المبحث الأول: مجالات تطبيق الحصانة البرلمانية	٧٧
المطلب الأول: مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية	٧٨
الفرع الأول: مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث الأشخاص	٧٨
الفرع الثاني: مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث الزمان	٨٠
الفرع الثالث: مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث المكان	٨٢
الفرع الرابع: مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث الموضوع	٨٤
المطلب الثاني: مجالات تطبيق الحصانة الإجرائية	٨٧
الفرع الأول: مجالات تطبيق الحصانة الإجرائية من حيث الأشخاص	٨٧
الفرع الثاني: مجالات تطبق الحصانة الإجرائية من حيث الزمان	٨٨
الفرع الثالث: مجالات تطبيق الحصانة الإجرائية من حيث المكان	٩١
الفرع الرابع: مجالات تطبيق الحصانة الإجرائية من حيث الموضوع	٩٣
المطلب الثالث: مدى التوازن بين مجالات تطبيق الحصانة وبين نطاق المسؤولية	٩٦
الفرع الأول: مدى التوازن بين نطاق الحصانة والمسؤولية الانضباطية	٩٦
الفرع الثاني: مدى التوازن بين نطاق الحصانة وبين المسؤولية الجزائية	٩٨
المبحث الثاني: حالات رفع الحصانة واجراءاتها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥	١٠٣
المطلب الأول: حالات رفع الحصانة البرلمانية	١٠٤

الفرع الأول: حالة أتهام العضو بجناية	١٠٤
الفرع الثاني: حالة ضبط العضو متلبساً بالجرم المشهود في جناية	١٠٧
الفرع الثالث: حالة انتهاء العضوية في مجلس النواب	١١١
المطلب الثاني: إجراءات رفع الحصانة البرلمانية	١٢٠
الفرع الأول: طلب رفع الحصانة	١٢٠
الفرع الثاني: إجراءات النظر في طلب رفع الحصانة من قبل المجلس البرلماني	١٢٢
الفرع الثالث: الآثار القانونية لقرار المجلس في البت في طلبات رفع الحصانة	١٢٧
المطلب الثالث: تطبيقات رفع الحصانة البرلمانية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥	١٣١
الفرع الأول: تطبيقات رفع الحصانة في الدورات الانتخابية السابقة	١٣٢
الفرع الثاني: تطبيقات رفع الحصانة في الدورة الانتخابية الحالية	١٤٠
الخاتمة	١٤٣
المصادر	١٤٨

المقدمة

اولا : موضوع الدراسة

الحصانة البرلمانية الضمانة هي التي تعزز قدرات النائب لضمان سير أعمال البرلمان، ولهذا تكاد تجمع غالبية الدساتير والتشريعات البرلمانية على منحها لأعضاء البرلمان في دول العالم على اختلاف شكل أنظمتها السياسية.

ويُلاحظ بهذا الصدد أنَّ هذه الحصانة ليست حماية للنائب تساعده في ارتكاب جرائمه، ومن ثم فإذا ارتكب النائب جريمة خارج نطاق هذه الحصانة، فإن العدالة تفترض تدخل القانون لتطبيق سلطة الدولة في العقاب والدفاع عن المجتمع، غير إن هذه الحصانة تفترض تأجيل هذا الإجراء ضد عضو البرلمان إلى حين الحصول على إذن من البرلمان أو مرور مدة معينة، ولهذا توصف الحصانة البرلمانية بأنها من النظام العام، ولا يمكن التنازل عنها من جانب النائب، لأن صاحب القرار هو المجلس.

وبهذا يمكن القول إنَّ الحصانة ليست خرقاً للمساواة أمام القانون، لأنها لا تلغي الجريمة، ولا تمنع العقاب بل تحول دون اتخاذ الإجراءات القانونية ضد النائب فترة معينة من الزمن، فهي تؤخر إلقاء القبض – في غير حالة التلبس بالجريمة– ولا تنفي صفة الجريمة أو تمنع العقاب في حالة ثبوت ارتكابه لها.

ومن أجل قيام أعضاء السلطة التشريعية بمهامهم فيجب إعطاؤهم الفرصة لتعبير عن آرائهم وأفكارهم بحرية تامة وجرأة تعبر عن ثقة الشعب وتطلعاته بهم، ولممارسة هذا الدور فلقد أجمعت غالبية دساتير الدول على هذا الاستثناء الممنوح لهم ألا وهو الحصانة بنوعيها الموضوعية والإجرائية.

لكن قد يستغل البعض من أعضاء السلطة التشريعية هذا الحق ويتعسف في استخدامه فيعتبر نفسه حراً مما يسهل عليه ارتكاب الجرائم، وهي الجرائم التي لا يعاقب عليها بسبب وجود الحصانة التي يتمتع بها النائب التي توفر له الغطاء القانوني الضروري، مما يثير المسؤولية الجزائية ضد النائب، وهو الأمر الذي يتطلب معرفة الحدود الضرورية للتمتع بالحصانة وإنْ أغفل المشرع النص على جوانب معينة منها، والتي يمكم وصفها أنها من بين الأمور المعقدة بالنسبة لتنظيم هذا الامتياز لأعضاء مجلس النواب.

ولقد عرف العراق عدة دساتير نصت على الحصانة البرلمانية منذ تأسيس الدولة العراقية ومنها القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ وكذلك دساتير العهد الجمهوري بعد عام ١٩٥٨ غير أنَّ هذه الدساتير الانقلابية اشتركت في كونها ذات طابع مؤقت، فضلاً عن ابتعادها عن الديمقراطية، مما أدى إلى عدم تطبيق الحصانة بالشكل المرجو منها على الرغم من النص عليها.

ولم يعاد التطبيق السليم لمبدأ الحصانة البرلمانية إلاّ بعد عام ٢٠٠٤، وبالتحديد مع صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية المؤقتة ، إذ عُين أعضاء مجلس الحكم، ومن ثم أعضاء الجمعية الوطنية رغم قصر مدة تطبيق هذا الدستور المؤقت[١].

وبصدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فلقد نص على الحصانة بنوعيها – الاجرائي والموضوعي– وذلك في المادة (٦٣/ثانياً/ أ، ب، ج) منه، اذ جاءت احكام هذا الدستور لتكمل النقص الحاصل في نطاق الحصانة البرلمانية الممنوحة للنائب، حيث وسعت من نطاق الحصانة الموضوعية وجعلته يمتد إلى خارج أسوار البرلمان، كذلك حددت نوع الجريمة المتهم بها النائب وجعلت من النص على ارتكابه جريمة الجناية حصراً دون الجنحة والمخالفة، كذلك وسعت من الحصانة الإجرائية في النص على أحكام الحصانة خارج مدة الفصل التشريعي.

ولأهمية هذا الامتياز لعضو مجلس النواب العراقي بادرنا إلى دراسة الحصانة البرلمانية من ناحية مدى توازن الحصانة البرلمانية مع ما يمكن أن يكون النائب مسؤول عنه في نطاق المسؤولية الجزائية. آملين قد وفقنا في إضافة دراسة إلى الدراسات السابقة للموضوع لتقويم تجربة الحصانة البرلمانية بما يتلاءم مع التجربة الديمقراطية.

---

(١) عالجت المادة (٣٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الحصانة بنوعيها (الموضوعية الإجرائية) لكنها قصرت الحصانة الموضوعية على جلسات الجمعية الوطنية آنذاك، ولا تمتد إلى الأفكار والآراء التي تصدر من النائب بمناسبة وظيفته خارج الجمعية، كما أنها لم تتطرق إلى أحكام الحصانة خارج مدة الفصل التشريعي. لكن للإشادة بالمشرع أنه كان موفقاً حينما نص على اطلاق النص في تحديد نوع الجريمة، فهو ينص على القاء القبض في حالة التلبس في جناية، لكنه في حالة الاتهام هنا لا يعني نوع الجريمة ولا عبرة فيه لكون النص جاء بلفظ (جريمة) ولم يحدد نوعها، وعليه فيجوز القاء القبض على عضو الجمعية الوطنية إذا كان متهماً بجريمة أي كان نوعها إذا ما وافقت الجمعية الوطنية على رفع الحصانة عنه.

ثانياً: أهمية الدراسة:

لا شك أنَّ موضوع التوازن بين الحصانة البرلمانية والمسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب العراقي يعد من المواضيع التي تحظى بأهمية كبيرة سواء من الناحية النظرية أو من الناحية العملية.

فمن الناحية النظرية تتجلى أهمية الدراسة في كون الحصانة تعد من المواضيع التي لا يكاد يخلو دستور من النص عليها ومن ثم يجب الوقوف على آثارها ومخاطرها وإطارها، ونظراً لأنَّ هذا الموضوع لم ينل البحث الكافي بسبب أن أغلب الدراسات والتقارير والمقالات سلطت الضوء على أهميتها وغلب عليها الطابع السياسي، بل إنَّ بعض الدراسات لم تبحث الموضوع من حيث توازنها مع المسؤولية الجزائية كما تسعى هذه الدراسة إلى الولوج فيها في بيان إطارها القانوني، وبذلك ستسهم هذه الدراسة في إغناء المكتبة القانونية ومعالجة التوازن المنشود بين الحصانة والمسؤولية الجزائية.

أما من الناحية العملية فإنَّ أهمية هذه الدراسة وما تتوصل له من نتائج يمكن أنْ ترسم الأسس الدستورية والقانونية الواضحة في تطبيق مبدأ العدالة والمساواة وسيادة القانون التي نص عليها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من خلال عدم جعل الحصانة وسيلة للتهرب من المسؤولية من قبل ممثلي الشعب، وهكذا ما يجعل للبحث فائدة عملية لذوي الشأن في البرلمان العراقي والمؤسسات المعنية بحماية حقوق الإنسان وأنفاذ القانون.

فضلاً عن الوقوف على الجوانب النظرية والعملية التي نظم بموجبها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ للحصانة بنوعيها الاجرائي والموضوعي، ومدى الانسجام بين الواقع النظري والعملي، وهل تم إساءة استغلال الحصانة البرلمانية من قبل ممثلي الشعب في ضوء غياب التوازن من عدمه؟

ثالثاً: مشكلة الدراسة:

إنَّ إشكالية الدراسة تتمثل في الوقوف على مدى التوازن بين الحصانة البرلمانية المقررة لعضو مجلس النواب العراقي المقررة وفق نصوص الدستور والتشريعات ذات الصلة وبين حدود المسؤولية الجزائية من جهة، فهل أنَّ نطاق الحصانة جاء موازياً للأعمال البرلمانية التي تم إقرار الحصانة من أجل حمايتها، أم ان التناسب بين الحصانة وبين الأفعال المعاقب عليها لم يراعيه المشرع عند صياغة

النصوص الدستورية والقانونية ذات العلاقة بالحصانة البرلمانية، فضلاً عن الوقوف على مدى التوازن بين الأفعال المشمولة بالحصانة وبين الاختصاصات الممنوحة لعضو مجلس النواب؟

ويتفرع عن الاشكاليتين المذكورتين أعلاه العديد من التساؤلات الفرعية الاتية:

هل نجح المشرع في صياغة حدود الحصانة البرلمانية بمراعاة مبدأ التوازن وفقاً لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨؟

وهل راعى المشرع الدستوري والقانوني التوازن بين اختصاصات النائب من جهة وبين نطاق المسؤولية الجزائية له، وذلك من خلال الموازنة بين هذه الاختصاصات وحدود هذه المسؤولية، يستوي في ذلك بالنسبة إلى رئيس مجلس النواب أو نائبه أو عضو مجلس النواب؟ ومدى توازن كل ذلك مع المسؤولية الجزائية في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩؟

رابعاً: نطاق الدراسة:

على الرغم من أن نطاق الدراسة سيتركز في نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، غير أنه ينبغي القول إنه سوف لن تقتصر دراساتنا على الدساتير العراقية فقط، وإنما سنشير إلى نصوص دستورية والأنظمة الداخلية لبعض الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني بخصوص موضوع الحصانة وتوازنها مع المسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب في المواضع التي تستوجب ذلك.

خامساً: الدراسات السابقة:

إنَّ البحث في موضوع التوازن بين الحصانة البرلمانية والمسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب لم يتناول بشكل المقارنة بين المفهومين وانما قد تناولت الدراسات السابقة الموضوع من جانب بيان المبادئ العامة في الحصانة أو بيان المسؤولية الجزائية لعضو المجلس بشكل عام دون بحث التوازن بينها ومدى تغلب أحدهما على الآخر. ومن بين هذه الدراسات التي استخدمنا بعضها كمصادر أيضاً للدراسة المؤلفات الأتية:-

١- حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب في العراق للدكتورة حنان محمد القيسي.

٢- الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية للدكتور نجيب شكر محمود.

٣- الحصانة البرلمانية، اطروحة دكتوراه، للدكتور عامر عياش عبد الجبوري.

٤- المسؤولية الجزائية لعضو المجلس البرلماني للدكتور ضياء عبد الله الجابر الاسدي.

٥- الحصانة البرلمانية في التشريع المصري للدكتور محمد عبد الوهاب الخولي.

٦- ضمانات عضو البرلمان – إسماعيل عبد الريح الخلقي.

٧- الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها للدكتور حقي النداوي.

٨- الحصانة البرلمانية للدكتور أحمد علي عبود الخفاجي.

٩- الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر للدكتور رمضان محمد بطيخ.

١٠- الحصانة القانونية في المسائلة الجنائية – عقل يوسف مصطفى المقابلة.

سادساً: منهجية الدراسة:

من أجل الوقوف على أحكام الدراسة والوصول بالدراسة إلى النتائج والغايات المرجوة منه فإنَّ المنهجية العلمية التي ستتبع في هذه الدراسة ستكون من خلال اختيار أسلوب المنهج العلمي التحليلي، اذ سيتم من خلال هذا المنهج تحليل واستقراء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وكذلك نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ ونصوص القوانين ذات العلاقة بالعمل البرلماني ومنها قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، دون ان نغفل الإشارة الى الأحكام القضائية وآراء الفقه التي تناولت موضوع الحصانة والمسؤولية الجزائية والتوازن بينهما.

سابعاً: خطة الدراسة:

تتطلب دراسة التوازن بين الحصانة البرلمانية والمسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب تقسم الدراسة لفصلين، استهلت بمقدمة على وفق ما يأتي:

الفصل الأول خُصص لبيان مفهوم الحصانة البرلمانية والمسؤولية الجزائية وأساسهما، وينقسم هذا الفصل إلى مبحثين: يتناول الأول: التعريف بالحصانة البرلمانية وأساساها، أما الثاني فسيُخصص للتعريف بالمسؤولية الجزائية وأساسها.

أما الفصل الثاني فخصصناه لمجالات تطبيق الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها وقُسم أيضاً إلى مبحثين، الأول مجالات تطبيق الحصانة البرلمانية، والثاني حالات رفع الحصانة البرلمانية وإجراءاتها في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ثم انهينا الدراسة بخاتمة وتوصيات تمثل مسك الختام لما تم التوصل اليه من النتائج والتوصيات التي نراها لازمة وضرورية لإستكمال التعديلات الدستورية المرتقبة وبالشكل الذي يحقق التوازن المنشود بين الأفعال المشمولة بالحصانة والمسؤولية الجزائية من جهة، وبين الحصانة ومدى ممارسة الاختصاصات البرلمانية من جهة أخرى.

الفصل الأول

مفهوم الحصانة البرلمانية والمسؤولية الجزائية وأساسهما

تكتسب الحصانة البرلمانية أهميةً كبيرةً في غالبية دساتير العالم، حتى عدت ضمانة وامتياز دستوري ممنوح للنائب في المجالس البرلمانية على اختلاف أنظمتها السياسية، وذلك من أجل تسهيل مهامه البرلمانية بأنواعها المختلفة التشريعية والرقابية على حد سواء.

وعلى الرغم من استقرار الفقه الدستور على وجود نوعين للحصانة البرلمانية وهي الحصانة الموضوعية والحصانة الإجرائية، غير أن لكل منهما ذاتيته المستقلة عن الأخرى وهو الأمر الذي يتوجب التطرق له.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد الى وجود تلازم بين الحصانة والمسؤولية، إذ يذهب الاتجاه الغالب الى ان الحصانة البرلمانية والمسؤولية الجزائية وجهان لعملة واحدة، غير أن هذا الرأي غير صحيح على إطلاقه، لوجود العديد من أوجه التشابه والاختلاف فيما بينها.

لذا ومن أجل الوقوف على هذه الأحكام لذا سنقوم بتعريف الحصانة تعريفاً وافياً فضلاً عن بيان أساسها القانوني، دون أنْ نغفل عن التطرق إلى المسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب، وبيان خصائصها وأساسها القانوني أيضاً وذلك في المباحث الاتية:

المبحث الأول: التعريف بالحصانة البرلمانية وتطورها وطبيعتها القانونية.

المبحث الثاني: مفهوم المسؤولية الجزائية وعلاقتها بالحصانة البرلمانية.

المبحث الأول

التعريف بالحصانة البرلمانية وتطورها وطبيعتها القانونية

لا يخفى على أحد أنَّ العمل البرلماني يتطلب الحرية الكافية لكي يمارس النائب دوره كعضو مجلس تشريعي، وهذه الحرية يستطيع بها أنْ يطرح الأفكار، وأنْ يسائل ما يشاء من أفراد السلطة التنفيذية ليمارس دوره الرقابي بذلك.

لكن قد يبدي هذا النائب قولاً أو رأياً لا يجد القبول لدى الطرف الآخر، أي: أحد أعضاء السلطة التنفيذية أو مواطن عادي، مما قد يؤدي إلى اصطدامه، وهنا يحاول الآخرين ثنيه عن ممارسة نشاطه فتوجه له الاتهامات التي قد تكون مقرونة بتقديم شكاوى جنائية ضده[١].

من هنا بدت الحاجة إلى ضرورة وجود وسيلة قانونية للحيلولة دون وقوف النائب موقف العاجز عن ممارسة مهامه، وأن توجد لهُ مساحة من الحرية دون قيود أو ضغوط بالتلويح بمحاكمتهِ عما يصدر منه من أقوال وآراء، أي: تحصينه عما يحدد من عملهُ البرلماني ولهذا أجمعت الدساتير على تسمية واحدة بهذا الوسيلة وهي الحصانة البرلمانية او البرلمانية.

لذا سنقوم بتقسيم المبحث إلى ثلاثة مطالب: نتناول في المطلب الأول تعريف الحصانة وأنواعها، وفي المطلب الثاني نطاق الحصانة البرلمانية وطبيعتها، وفي الثالث تأصيل الحصانة البرلمانية.

---

(١) د. حنان محمد القيسي، حقوق ووجبات أعضاء مجلس النواب في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١١، ص١٣٠.

المطلب الأول

التعريف بالحصانة البرلمانية وأنواعها

تكتسب الحصانة البرلمانية درجة عالية من الأهمية في معظم دساتير العالم، إذ أصبحت حقاً دستورياً وسواء كانت هذه الدساتير تأخذ بنظام المجلس الواحد أم بنظام المجلسين، فقد نصت عليها بنصوص واضحة وصريحة، يستوي في ذلك بالدستور او التشريعات المكملة للدستور، ومن ثم أصبحت حقاً لا يمكن إغفالهُ دستورياً لعضو المجلس البرلماني.

ولذا سنتناول تعريفها لغوياً واصطلاحاً، فضلاً عن بيان أنواعها في الفروع الاتية:

الفرع الأول

تعريف الحصانة البرلمانية

الحصانة في اللغة تعني المنيع فيقال مدينة حصينه ودرع حصينة[١]، وكما ذكر في القرآن الكريم بقوله تعالى:﴿ وَعَلَّمْنَٰهُ صَنْعَةَ لَبُوسٍ لَّكُمْ لِتُحْصِنَكُم مِّنۢ بَأْسِكُمْۖ فَهَلْ أَنتُمْ شَٰكِرُونَ ﴾[٢].

أما اصطلاحاً فقد اوردت العديد من التعاريف في كتب الباحثين في العمل البرلماني والفقه الدستوري فقد عرفت على أنها: (امتياز يقرره القانون الدولي أو الداخلي يؤدي إلى إعفاء المتمتع من تكليف يفرضهُ القانون على جميع الأشخاص المتواجدين على إقليم الدولة أو يمنحه ميزة عدم الخضوع لأحكام السلطة العامة في الدولة وخاصة السلطات القضائية أو بعض أوجه مظاهرها)[٣].

كما يعرفها آخرون بأنها: (نظام الحماية من الملاحقة القضائية التي قد يتعرض لها عضو البرلمان سواء من قبل الحكومة أو من قبل الأشخاص)[٤].

---

(١) أبن منظور، لسان العرب، ج٢، ص١٤٥.

(٢) سورة الأنبياء: الآية (٨٠).

(٣) د. نجيب شكر محمود، الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية، مجلة الجلسة البرلمانية العدد الثاني، ٢٠١٢، ص٦٣.

(٤)عامر عياش الجبوري، الحصانة البرلمانية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥، ص٢٢-٢٣.

فيما عرفها البعض الآخر بأنها: (نظام قانوني يوفر للنائب حماية خاصة تمنع مساءلتهِ عن أفعال محددة، وتحول دون ملاحقتهِ قضائياً، فلا تتخذ بحقهِ الإجراءات الجزائية طول مدة العضوية، بل حتى بعدها في بعض الحالات)[١].

كما عرفت بأنها (استثناء من قاعدة المساواة يتمتع في ظلهِ النائب بعدم المسؤولية المطلقة عما يبديه من آراء وأفكار أثناء قيامهِ بواجباته البرلمانية أثناء دور الانعقاد، وعدم اتخاذ أي إجراء قانوني بحقهِ ألاّ وفقاً لما رسمهُ القانون)[٢].

يتضح مّما تقدم أنَّ تعريف الحصانة يؤكد على أمرين هما الأول: عدم مساءلة النائب، والثاني: عدم اتخاذ الإجراءات الجنائية بحقهِ، لذا يمكننا تعريف الحصانة بأنها (حق قانوني دستوري لغرض حماية النائب يحول دون اتخاذ الإجراءات الجنائية بحقهِ).

وبهذا يتضح أنها إجراء استثنائي للمصلحة العامة، إذ يجد أساسه في ضرورة جعل البرلمان بمنأى عن طغيان السلطة الأخرى تنفيذية كانت أو قضائية، ومن ثم فهي وسيلة لحماية أعضاء البرلمان، وبذلك تكفل حسن أداء عملهم أو منع عدم حضورهم إلى المجلس.

الفرع الثاني

أنواع الحصانة البرلمانية

إنَّ للحصانة نوعين: النوع الأول يتعلق بعدم مسؤولية النائب عما يبديه من آراء وأفكار، و تسمى بـ (الحصانة الموضوعية)، فيما يتمثل النوع الثاني بـ (الحصانة الإجرائية) التي تمنع اتخاذ الإجراءات الجزائية باستثناء حالة (التلبس بالجريمة). وسنقوم ببحث النوعين تباعاً كالآتي:

أولاً: الحصانة الموضوعية: تعني عدم مسؤولية النائب عما يبديه من آراء وأفكار أثناء العمل البرلماني بصفته ممثلاً لناخبيه، وتمتاز أنها محددة إذ تنحصر في جرائم الرأي التي تقع من النائب ولا تمثل جرائم أخرى كالاعتداء على أحد زملائهِ بالضرب[١].

---

(١) د. ضياء عبد الله الجابر الاسدي، المسؤولية الجزائية لعضو المجلس البرلماني، مكتبة زين الحقوقية، ٢٠١٣، ص١٢٤.

(٢) د. أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٩٩.

وتنص العديد من الدساتير على الحصانة الموضوعية، إذ نصت المادة (٢٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على انه (لا يجوز ملاحقة أي عضو في البرلمان أو البحث عنه أو توقيفه أو حبسه، أو محاكمتهُ بسبب آراء أو تصويت صادر عنه اثناء ممارستهُ وظائفه...).

كذلك نصت المادة الأولى الفقرة السادسة من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ على ((... وأي خطاب يلقى أو مناقشة تجري في أي من المجلسين لا يسألون عنها في أي مكان آخر)).

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نص في المادة (٦٣) ثانيا/أ على أنه: (يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك).

ثانياً: الحصانة الإجرائية: والمقصود بها عدم اتخاذ الإجراءات الجزائية ضد أي من أعضاء البرلمان الا بتصريح من البرلمان نفسهُ، فهي تكمل الحصانة الموضوعية، لكنها لا تشكل حالة التلبس بالجريمة، وهذا النوع من الحصانة لا يمنع مساءلة النائب، لكنها تأخر محاسبتهُ جزائياً لحين استحصال موافقة البرلمان برفع الحصانة عنه.

كما إن هذه الحصانة تشمل الأفعال التي يرتكبها أعضاء البرلمان خارج إطار وظيفتهم البرلمانية، أي: الأفعال التي تشكل جرائم وفقاً للقوانين الجنائية كجرائم القتل والايذاء والسرقة والتزوير وغيرها، كذلك يرى البعض أنَّ الحصانة ضرورة لضمان استقلال البرلمان، وحماية اعضائهِ. في حين يرى آخرون أن الحصانة تبدو في ظاهر الأمر ضمانة لا مبرر لها قياساً لمبررات الحصانة الموضوعية، ولهذا نجد اختلاف موقف الدساتير المقارنة بشانها، ففي بريطانيا فإن فكرة الحصانة تجد أثرها في المسائل المدنية ويشمل ذلك منع اعتقال الأعضاء خلال الدورات ولمدة أربعين يوماً قبل الدورة وبعدها، وتسمى بالحصانة من القبض. وبهذا فإن فكرة الحصانة في بريطانيا لا يمكن أن تؤثر في مجريات قانون العقوبات[٢].

---

(١) د. محمد عبد الوهاب الخولي، الحصانة البرلمانية في التشريع المصري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٣.

(٢) عامر عياش عبد الجبوري، مصدر سابق، ص٣٠.

أما في مصر لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة، اتخاذ أي إجراء ضد النائب في مواد الجنايات والجنح إلا بإذن سابق، وفي غير دور الانعقاد[١].

فيما يحرم الدستور الأمريكي اعتقال الأعضاء عند انتقالهم للبرلمان عدا الحالات التي يرتكب فيها العضو جرائم الخيانة أو الجنايات الكبرى وخرق السلام فيجوز هنا اعتقاله[٢].

وفي فرنسا لا يجوز توقيف عضو البرلمان إلاّ بترخيص من البرلمان نفسه في حالة ارتكاب جناية أو جنحة، الا في حال التلبس أو الإدانة النهائية كذلك يمكن إيقاف أي إجراء ضد النائب إذ طلب البرلمان ذلك اثناء مدة انعقاد الدورة البرلمانية[٣].

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد أشار إلى الحصانة الإجرائية في المادة (٦٣/ثانياً/ب/ج) منه، إذ لم تجز القبض على عضو البرلمان إلا إذا كان متهماً بجناية فقط، وبموافقة الأغلبية المطلقة أثناء مدة الفصل التشريعي، أو بموافقة رئيس المجلس خارج مدة الفصل التشريعي، ويمكن اتخاذ الإجراءات ضده إذا ضبط متلبساً بجناية.

ويبدو أن المشرع لم يكن موفق في هذا النص، فهو على خلاف ما جاءت به الدساتير العالمية فهو لم يجز رفع الحصانة عن العضو في حالة ارتكابه جريمة من نوع الجنح، وهذا ما شكل غطاء قانوني في حال ما أرتكب العضو اثناء مدة الدورة البرلمانية جريمة من نوع الجنحة وضبط متلبساً بها، فهو يتمتع بالحصانة طالما لم تكن جريمتهُ جناية كما نص الدستور على ذلك، مما جعل الحصانة في كفة الظلم، في حين أنها كانت ترمي لتحقيق الحماية للنائب وليس جعلهِ مجرماً محمياً وفق القانون[٤].

---

(١) ينظر المادة (١١٣) من الدستور المصري٢٠١٤.
(٢) أنظر: المادة (الأولى/ سادسا) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧.
(٣) م (٢٦) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨.
(٤) ينظر المادة (٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

المطلب الثاني

نطاق الحصانة البرلمانية وطبيعتها

من أجل تسليط الضوء على نطاق الحصانة البرلمانية من حيث الموضوع والأشخاص والمكان والزمان فضلاً عن بيان طبيعة الحصانة البرلمانية بنوعيها، لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين: نخصص الفرع الأول لبيان نطاق الحصانة البرلمانية، فيما نخصص الفرع الثاني لمعرفة الطبيعة القانونية.

الفرع الأول

نطاق الحصانة البرلمانية

سبق أن بينا أنَّ الحصانة البرلمانية لضمان حرية عضو مجلس النواب عند قيامه بعمله البرلماني، فهي ليست غايتها حمايتهُ بصفة شخصية، وإنما هي حماية شرعت لهُ في الدستور لتحمي المصلحة العامة، وهذا الحصانة ليست مطلقة من حيث الموضوع أو المضمون، وإنما تتقيد بأفعال تعبر عن أراء وأفكار النائب في إطار وظيفته البرلمانية، أما خارج الوظيفة البرلمانية فهي محلاً للمسؤولية القانونية بأنواعها (الجزائية والمدنية والتأديبية.)

ومن أجل تسليط الضوء أكثر على نطاق الحصانة سنتناولها من النواحي المتعددة الاتية:

أولاً: النطاق الموضوعي للحصانة البرلمانية:

إن النطاق الموضوع للحصانة جعلهُ القانون محدداً بجرائم وأفعال معينه مكونه نطاقها الموضوعي، أي أن الأفعال التي تصدر من النائب وتكون مشمولة بالاستثناء هي الأفكار والآراء التي يبديها قولاً أو كتابة وبأي طريقة كانت، بشرط تعلقها بأدائهِ الوظيفة البرلمانية، أما خارج ذلك فيمكن إثارة مسؤولية النائب وفقاً لأحكام القانون.

ويقصد بالنطاق الموضوعي موضوع الجريمة أو الواقعة المنسوبة للنائب وهذا النطاق يتعلق بالجانب المادي للجريمة لارتباطه بتحديد وتوفر أركانها من عدمه، ومن ثم قيام مسؤولية النائب عن تلك الأفعال وما يترتب عن ذلك من نتائج وآثار.

وبناءً على ما تقدم يتوجب أن تكون الآراء والأفكار التي يبديها النائب صادرة عنه بعملهِ البرلماني ومتعلقة بمواضيع المصلحة العامة[١]، ومن ثم فإذا صدر عن النائب تصريح شخصي أو نشر مقال أو أدلى بتصريحات لا علاقة لها بالعمل البرلماني فأنّه يكون مسؤولاً قانوناً عنها.

كما إن الجرائم العادية التي لا علاقة لها بما يطرحهُ النائب من آراء وأفكار مرتبطة بعمل البرلمان تكون محلاً للمسؤولية، وبذلك تخرج من الاستثناء المقرر بموجبه الحصانة لكون ليس لها علاقة بالوظيفة البرلمانية[٢].

ونرى أن الأمر لتميز الجرائم الخارجة عن الاستثناء من عدمهِ يحتاج إلى ضابط ومعيار، وبإمكان المحاكم أن تستعين في تحديد كون الفعل داخل نطاق عمل البرلمان من عدمهِ، بما ورد في نصوص الدستور والمتعلقة بعمل واختصاصات السلطة التشريعية، وما ورد في النظام الداخلي للبرلمان وكيفية ممارسة الأعمال البرلمانية.

ثانياً: النطاق الشخصي للحصانة البرلمانية:

في الظهور الأول للحصانة كانت تمتد لتمثل الأفراد الذين كانوا تحت رعاية العضو البرلماني كذلك بعض من أفراد الحكومة، أما الآن فإنّه في جميع الدول لا تسري الحصانة البرلمانية إلا بحق أعضاء البرلمان مهما كانت طريقة اكتسابهم العضوية، ومن ثم منع من الاستفادة منها من قبل غير الأعضاء مهما كانت درجة قرابتهم وطريقة مشاركتهم في أعمال البرلمان ما دام لا يتمتع بالعضوية، فالحصانة مقررة للنائب حصراً، ومن ثم فلا تسري هذه على أعضاء السلطة التنفيذية كالوزراء ورئيس الوزراء بل حتى على رئيس الدولة ما عدا بعض الدول التي تمنحهُ حصانة من نوع خاص، كذلك فأن الحصانة لا تشمل الموظفين الذين يعملون في خدمة البرلمان، أي: الكادر الوظيفي للمجلس مهما كان وصفهم الوظيفي ودرجتهم الوظيفية وكذلك الخبراء الذين يتم الاستعانة بهم من قبل المجلس لأداء الأعمال المتعلقة بالوظيفة البرلمانية، كذلك فلا تمتد لتشمل مرافقي النائب وأفراد حمايتهِ الشخصية مهما كانت صلتهم به كالزوجة والأولاد والوالدين، فهذه الحصانة تبقى قاصرة على النائب وحده لتوافر الصفة البرلمانية فيه[٣].

---

(١) المستشار إيهاب عبد المطلب، الموسوعة الجنائية المدنية في شرح قانون العقوبات، المجلد الأول، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٢٨-٣٠.

(٢) د. أحمد فتحي سرور، أصول قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٠، ص٥٠٨.

(٣) إسماعيل عبد الرحيم الحلفي، ضمانات عضو البرلمان – دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٩٩، ص٣٢٦.

ثالثاً: النطاق المكاني للحصانة البرلمانية:

يقصد بالبرلمان المكان الذي تعقد به الجلسات أو تجري فيه النقاشات وأبداء الرأي سواء كانت الجلسات عادية أو استثنائية، ففي قاعة البرلمان سواء كانت الجلسات علنية أو سرية لأي سبب كأنْ يتم فيها ممارسة النواب وظائفهم الدستورية، كما تمتد تلك الحصانة إلى أي مكان آخر يتقرر عقده فيه رسمياً لأي سبب كان كالظروف الطارئة أو الاستثنائية التي يتعرض لها البلد أو المكان الذي يوجد فيه مقر البرلمان الدائم. والمقر البديل يتمتع بالحصانة ذاتها المقررة للمقر الأصلي ومن ثم ما يصدر من الأعضاء فيه لا يمكن مساءلتهم عنه ما دام في إطار الوظيفة البرلمانية قولاً أو كتابة، أما ما عداهُ، من الأفعال فيسأل عنها النائب لكن بعد رفع الحصانة عنه وأخذ الإذن من المجلس أو رئيسهِ وفقاً لما يتطلبه القانون.

وغالباً ما يكون المقر الرئيس للبرلمان في العاصمة، وفي العراق فإنَّ مقر مجلس النواب في بغداد، على الرغم من عدم وجود نص صريح في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يقضي بذلك، بالاستناد إلى أحكام المادة (٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ [١].

ويفهم من النص إمكانية عقد الجلسات في مكان آخر عند الاقتضاء، وبهذا تمتد الحصانة إلى هذا المكان البديل، وسبب ذلك هو ممارسة العمل البرلماني داخله، ومن ثم يحل محل المكان الأصلي للبرلمان في تحصينهِ الأعضاء من المسؤولية.

رابعاً: النطاق الزمني للحصانة البرلمانية:

إنَّ حصانة النائب اتجاه الجرائم العادية حصانة مؤقتة فيمكن المبادرة إلى إطلاق الملاحقة الجزائية من خلال تحريك الدعوى الجزائية بحقه وتقديم الشكوى فور انتهاء الدور العادي أو الاستثنائي لانعقاد المجلس.

أما إذا حصلت الملاحقة الجزائية أثناء دورة الانعقاد عن جريمة وقعت سابقاً فلابد من الحصول على إذن المجلس البرلماني لإجراء الملاحقة واتخاذ الإجراءات المتعلقة بالدعوى الجزائية. والحكم نفسه إذا حصلت الجريمة أثناء دور الانعقاد.

---

(١) النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧، م٢١ ((تعقد جلسات المجلس في بغداد ويمكن عقدها في أماكن اخرى عن الاقتضاء)).

خلافاً لما هو عليه الحال إذا كانت الملاحقة الجزائية قد حصلت خارج إطار دور الانعقاد ومن ثم أنعقد المجلس فإن الملاحقة والإجراءات القانونية تستمر، فلا يوجد قيد على متابعتها بعد انعقاد الدورة، لأنه يجب الرجوع إلى التاريخ مباشرة الملاحقة للتحقق من صحتها فأن أقيمت الدعوى الجزائية على النائب قبل بدء الدورة أو قبل انتخابه نائباً استمرت ملاحقته بعد بدء الدورة دون الحاجة إلى الحصول على إذن المجلس باستمراريتها وليس للنائب في مثل هذا الوضع أنْ يتمتع بالحصانة لمنع الملاحقة التي بوشرت بحقهِ قبل البدء بالدورة البرلمانية(١).

نخلص مما تقدم إلى أنَّ النائب بموجب هذه الحصانة تتوفر لهُ حرية الرأي والتعبير دون أنْ يخشى الملاحقة الجزائية، فالحصانة الموضوعية دائمة طيلة مدة العضوية وتستمر إلى ما بعدها، فلا تصح مساءلة النائب السابق عن آرائهِ أو أقولهِ التي ابداها خلال مدة نيابته البرلمانية بحجة أن النائب قد زالت عنه الحصانة بزوال العضوية، في حين أنَّ الحصانة الجزائية الإجرائية مؤقته لا تدوم الا مدة الدورة البرلمانية وتزول بزوال الصفة البرلمانية عن النائب وبأنهائها يمكن أنْ يكون عرضة للمساءلة القانونية، فتتم تحريك الدعوى الجزائية ضده حتى صدور القرار النهائي في الدعوى المقامة بحقهِ من قبل الجهة القضائية المختصة سواء في مرحلة التحقيق الابتدائي أو المحاكمة.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للحصانة البرلمانية

أياً كانت الغاية أو الهدف الذي من أجلهِ تقررت الحصانة، فإنها في النهاية تؤجل أو تمنع تنفيذ بعض الأحكام المقررة في التشريعات الجزائية.

خلافاً للمبدأ العام الذي جاءت به غالبية الدساتير التي تنص على أن جميع الأفراد متساوون أمام القانون وهذا ما نصت عليه المادة (١٤) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد

(١) د. فتحي فكري، د. جودت حسين جهاد، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية لدولة الامارات العربية وفقاً للقانون الاتحادي رقم (٣٥) لسنة ١٩٩٢، ج١، ١٩٩٤، ص١١٠-١١١.

أو الرأي الاقتصادي أو الاجتماعي)) فهنا يثار تساؤل آخر هل تصبح الأفعال التي يرتكبها عضو المجلس والتي تحرمها القوانين العقابية، أفعال مشروعة؟

للإجابة على هذه التساؤلات سنخصص بندين الأول لبيان الطبيعة القانونية للحصانة الموضوعية إما البند الثاني للطبيعة القانونية للحصانة الإجرائية.

أولاً: الطبيعة القانونية للحصانة الموضوعية:

إنَّ التكييف القانوني للحصانة البرلمانية الموضوعية يعد محل خلاف بين الفقهاء، إذ تعددت آراؤهم وتباينت على النحو الآتي:

١- إنها مانع من موانع العقاب:

يرى جانب من الفقه أن الحصانة البرلمانية الموضوعية سبب شخصي يحد من سلطة الدولة في العقاب، وعلى أساس هذا الرأي يبقى الفعل المرتكب غير مشروع، وموانع العقاب لا تمحو صفة عدم المشروعية عن الفعل، فتوافر فيه أركان الجريمة الكاملة، وكل ما هنالك أن الحصانة تمنع من أيقاع العقاب بحق النائب مرتكب الجريمة، وذلك لأن المصلحة من إيقاع العقوبة تقل أو تتضاءل من حيث الفائدة الاجتماعية والقانونية، مقابل ما تحققه الحصانة من منافع اجتماعية[١].

٣- أنها مانع من موانع المسؤولية:

يرى جانب آخر من الفقه أن الحصانة تمنع مساءلة النائب بشكل نهائي ومطلق. وتعرف موانع المسؤولية على أنها ((أسباب تعرض لمرتكب الفعل الجرمي فتجعل إرادتهِ غير معتبرة قانوناً مما يؤدي إلى انتفاء الركن المعنوي))[٢]. فموانع المسؤولية الجزائية تؤثر في الأدراك والارادة أو في إحداهما، فهي ذات طبيعة شخصية، الأمر الذي يترتب عليها أن مانع المسؤولية الجزائية يتسم بنطاق شخصي يقتصر على من توافر المانع لديه، ولا يمتد إلى سواه ممن أسهم معه في ارتكاب الجريمة، ولا يترتب على توافر مانع المسؤولية الجزائية زوال الصفة الجرمية عن الفعل، إذ يبقى الفعل جريمة وإنما تنتفي مسؤولية من ارتكبه تبعاً لذلك معاقبته.

---

(١) د. يسر أنور، شرح قانون العقوبات، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص١٩٥؛ د. مأمون محمد سلامة، قانون العقوبات – القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص٨٧.

(٢) د. يس عمر يوسف، شرح قانون الإجراءات الجنائية لعام ١٩٩١، ط٢، مكتبة هلال، بيروت، ١٩٦٩، ص١٠٢.

٣- أنها مانع إجرائي دائم:

وفقاً لهذا الرأي الحصانة الموضوعية تمنع من اتخاذ الإجراءات الجزائية بصورة دائمية وحتى بعد انتهاء الحصانة البرلمانية، طالما أن الفعل قد أرتكبهُ النائب أثناء تمتعه بالحصانة وكان الفعل يدخل ضمن الأفعال المشمولة بالحصانة الموضوعية وهي أبداء الرأي والنقد في حدود وظيفة البرلمانية، ولهذا فأن الحصانة الموضوعية لا تضفي صفة المشروعية على الفعل المرتكب ويبطن الفعل جريمة، ولكنها تمنع من تحريك الدعوى الجزائية أو اتخاذ أي إجراء من إجراءاتها المقيدة للحرية أو الماسة بها كالقبض والتوقيف والاستجواب والتفتيش وبصورة نهائية(١).

ونرى أن هذا الرأي لا يجانبه الصواب لكون الحصانة الموضوعية لا تمنع من اتخاذ الإجراءات الجزائية فقط بل تخرج فعل عضو مجلس النواب من دائرة التجريم وتمنع مساءلتهِ عنها جزائياً ومدنياً.

٤- إنها سبب من أسباب الإباحة:

وفقاً لهذا الرأي تعد الحصانة الموضوعية سبباً من أسباب الإباحة(٢)، فهي ترفع عن الفعل صفة عدم المشروعية وتجعله فعلاً مباحاً، ومن ثم تحول دون مساءلة العضو جنائياً أو مدنياً عن الفعل الذي يرتكبه لكونه فعلاً مباحاً، فلا يسأل العضو عن أثناء تمتعه بالحصانة وحتى بعد انتهاء الحصانة البرلمانية.

وتبعاً لما تقدم يحتج أنصار هذا الرأي بالنصوص الرأي بالنصوص الدستورية ونصوص قانون العقوبات، فقد نصت المادة (٦٣/ثانياً/أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على أنه: (يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة لما يدلي من آراء في أثناء دورة الانعقاد ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن

---

(١) يعرف الفقه الجنائي أسباب الإباحة بأنها: (الأسباب التي إذا عرضت لسلوك (فعل) خاضع لنص تجريم أخرجته من نطاق هذا النص وأزالت عنه الصفة غير المشروعة وردتهُ إلى سلوك مشروع لا عقاب عليه)، كما عرفها آخرون بأنها: (حالات انتفاء الركن الشرعي للجريمة بناء على قيود واردة على نص التجريم تستبعد منه بعض الأفعال). د. محمود نجيب حسن، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط٣، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص١٤٧.

(٢) د. علي حسين خلف و د. سلطان الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ١٩٨٢، ص٢٣٩ – ٢٤٠.

ذلك)، كما نصت المادة (٣٩) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل على أنه ((لا جريمة إذا ارتكب الفعل قياماً بواجب يفرضهُ القانون))[١].

فاستناداً لما تقدم تعد الحصانة الموضوعية سبب إباحة على اعتبار عضو مجلس النواب مكلفاً بخدمة عامة يقوم بواجب يفرضهُ عليه القانون.

ونؤيد هذا الرأي لكون عضو مجلس النواب بوصفه مكلفاً بخدمة عامة يمارس حقاً أجازه له القانون، ومن ثم فلا يمكن أنْ يمنح هذا الحق ثم يعد جريمة.

ثانياً: الطبيعة القانونية للحصانة الإجرائية:

يرى البعض أن التكييف القانوني للحصانة الإجرائية لا يمكن أنْ يثير أي خلاف فقهي على اعتبار أن الهدف منها هو مجرد أرجاء اتخاذ الإجراءات الجزائية بحق العضو حتى يتم الإذن بها من قبل المجلس التابع له العضو، إذ يصبح هذا العضو كأي فرد عادي يخضع لأحكام التشريع الجنائي كافة، فالحصانة الإجرائية لا تؤثر في وصف الفعل المرتكب من قبل العضو، فإذا كان العضو قد أرتكب فعلاً يخضع لنص التجريم، لا تخرج الحصانة الإجرائية هذا الفعل من إطار التجريم وتجعله فعلاً مباحاً كما هو الحال في الحصانة الموضوعية، بل تؤجل النظر في الدعوى المقامة ضد العضو لحين استحصال إذن المجلس، وحتى في حالة عدم الحصول على إذن المجلس فهذا لا يغير من مسؤولية العضو، وتأجيل مُساءلته لحين انتهاء العضوية أو رفع الحصانة لأي سبب كان[٢].

في حين يرى رأي آخر إلى أن الحصانة الإجرائية مثلها مثل الحصانة الموضوعية لها تكييف وطبيعة قانونية لابد من تحديدها، في حين يرى بعضهم أن الحصانة الإجرائية امتياز وظيفي مقرر لمصلحة البرلمان ضماناً لاستقلال أعضائه في مباشرة وظائفهم البرلمانية[٣].

في حين ذهب رأي آخر إلى أن الحصانة الإجرائية ما هي إلاّ عقبة إجرائية تعترض تحريك الدعوة الجنائية، فهي مانع إجرائي مؤقت بزوال الحصانة أو استحصال الإذن من المجلس الذي يتبعهُ

---

(١) أنظر دستور ٢٠٠٥ م (٣٦) وقانون العقوبات ١٩٦٩ المعدل م (٣٩).

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، ط١، مطابع الإيمان، ١٩٩٧، ص٤٠-٤١.

(٣) إسماعيل عبد الرحمن الخلقي، ضمانات عضو مجلس البرلمان، مصدر سابق، ص٢٤٥.

العضو، فلا يغير من الوصف القانوني للفعل المرتكب ولا يخرجه من نطاق التجريم إلى نطاق المشروعية.

وبهذا يقضي التمييز بين نوعي الحصانة (الموضوعية والإجرائية) عند البحث في هذه الطبيعة، لاختلاف كلا النوعين من حيث الموضوع والنطاق والأثر، وهذا الاختلاف يحتم بالنتيجة الاختلاف في التكييف أو الطبيعة القانونية لكل منهما.

كذلك فإن الطبيعة القانونية للحصانة الموضوعية نراها تقترب كثيراً من أسباب الإباحة في ما يتعلق بعدم تجريم الأفعال (الأقوال والكتابة) الصادرة عن عضو البرلمان أثناء دورة الانعقاد وفي إطار العمل البرلماني الذي يجب التمييز بينهُ وبين ما عداه من الإعمال.

وبناءً على ما تقدم فلا نرى انسجام وصف الحصانة الموضوعية بمانع من موانع المسؤولية لأن هذه الأخيرة تؤثر على الركن المعنوي في الجريمة، فعدم الإدراك أو الحرية أو كليهما في مرتكبها (الجريمة) وهذا ما لا نراه حاصلاً بالنسبة للنائب عند قيامه بطرح الأفكار والآراء المتعلقة بوظيفه البرلمانية، بل على العكس من ذلك نرى توافرهما ووجودهما بشكل كامل.

وتجدر الإشارة إلى أن ما يثير اللبس بخصوص الحصانة الموضوعية وعدها مانعاً للمسؤولية حسب ما نراه الألفاظ والصياغات مبرراً كافياً لإسباغ تكييف أو طبيعة قانونية تخالف ما تتسم به الحصانة من خصائص ومميزات موضوعية، كما أن الطبيعة القانونية الإجرائية كما نراها مانع إجرائي من موانع تحريك الدعوى الجزائية (الجنائية)، واتخاذ إجراءاتها، حتى يتم مراعاة القيد الذي نص عليه القانون – حصول الإذن، وبخلافهِ تكون كل الإجراءات المتخذة غير صحيحة بحق النائب باطلة بطلاناً مطلقاً لتعلقه بالنظام العام، وعلى المحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها، ولا حاجة لاشتراطه إثارته من أحد الخصوم، وفي جميع مراحل الدعوى، ويمكن إثارته لأول مرة إمام محكمة التمييز.

المطلب الثالث

تأصيل الحصانة البرلمانية

من أجل الوقوف على التأصيل التاريخي للحصانة البرلمانية وذلك بمتابعة التطور التاريخي الذي حصل فيها، فضلاً عن بيان الاساس الدستوري والقانوني لها، لذا سنقسم هذا المطلب الى الفروع الآتية:

الفرع الأول

تطور الحصانة البرلمانية

لقد تطورت الحصانة البرلمانية عبر مئات السنين في برلمانات العالم لتقرر حماية أعضاء البرلمان ضد أي تدخل خارجي، وعمل هذا النظام على ضمان أداء البرلمانات وأعضائها للمهام المناطة بها على أفضل وجه.

وعلى الرغم من أنَّ معظم فقهاء القانون الدستوري يرجعون تاريخ ظهور الحصانة البرلمانية إلى إنكلترا[١]، غير أنَّ بعض الفقهاء يرى أنَّ الحصانة البرلمانية على النحو المتعارف عليه الآن في الدساتير الحديثة تعد من ابتكار النظريات السياسية الفرنسية[٢]، وبغض النظر عن الأسبقية في تاريخ ظهور هذا النظام لذا فإننا سنتناول بالدراسة التطور التاريخي للحصانة البرلمانية في إنكلترا، فضلاً عن دراسة التطور التاريخي للحصانة البرلمانية في فرنسا.

أما بالنسبة إلى الدول العربية فإن معظم هذه الدول كانت خاضعة للاحتلال والهيمنة الأجنبية، لذا فلم تنشأ فيها نظم دستورية مستقلة تساعدنا على تتبع تطور الحصانة البرلمانية في هذه الدول[٣]، ومع ذلك فإننا تناولنا التطور التاريخي للحصانة البرلمانية في مصر من بين النظم الدستورية للدول العربية، وذلك لأنها قد شهدت نشوء أنظمة دستورية فيها منذ عهد بعيد، ثم سنتطرق بإيجاز إلى التطور التاريخي للحصانة البرلمانية في العراق وكالآتي:

---

(١) أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ط١، ١٩٦١م، ص٤٤٢.

(٢) د. أدمون رباط، نظرية الحصانة البرلمانية في القانون الدستوري اللبناني، بحث منشور في مجلة (العدالة) الصادرة عن نقابة المحامين، العدد الأول، بيروت، تشرين الأول ١٩٦٧م، ص١٣.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣م، ص٣٠٥.

أولاً: التطور التاريخي للحصانة البرلمانية في إنكلترا:

يرجع الأصل التاريخي لنشأة الحصانة إلى المواثيق الدستورية في إنكلترا التي منحت أعضاء المجالس البرلمانية الحصانة البرلمانية [١]، ولقد كان الملك هو رأس الدولة والمتصرف الوحيد في أمورها، ونظراً لازدياد مهام الدولة بدأ الملك يستأنس برأي بعض الأشخاص في الأمور المهمة، وكان ذلك في عهد الملك (وليم الأول) وقد أطلق على مستشاري الملك رجال الحكمة وأطلق على مجلسهم اسم مجلس الحكماء، ثم أطلق عليه فيما بعد (المجلس العظيم)[٢].

وفي القرن الثالث عشر بدأ المجلس العظيم يعقد اجتماعات دورية وأطلق عليه بعد ذلك اسم البرلمان المثالي أو النموذجي في عهد الملك (إدوارد الأول) وكانْ يتكون من الأشراف وكبار رجال الدين، الذي أطلق عليهم فيما بعد لقب (اللوردات) [٣]، وفي عهد الملك (هنري الثالث) في عام ١٢٥٤م بدأ يدعى إلى جلسات البرلمان المثالي أو النموذجي (فارسان) من كل مقاطعة للاشتراك مع الأشراف ورجال الدين، وانتظمت هذه الدعوات بعد ذلك حتى تكوّن من هؤلاء الفرسان مجلس العموم بعد ذلك[٤].

وتقسم الحصانة في النظام البرلماني في إنكلترا إلى نوعين، الأولى: حرية الكلام، والثانية: حصانة من القبض، ولقد ظهرت الحصانة البرلمانية بمعنى اللامسؤولية L'irresponsabilite خلال عهد ملك إنكلترا (ريتشارد الثاني) في الفترة ما بين عامي ١١٨٩-١١٩٠، إذ كان كبار رجال الدين والأشراف أعضاء البرلمانْ يتمتعون بالعديد من الامتيازات، ويكمن السبب في ذلك ليس لعضويتهم في البرلمان، وإنما باعتبارهم نبلاء أو كهنة[٥].

---

(١) د. حسن شلبي يوسف، الضمانات الدستورية للحرية الشخصية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م، ص١١١.

(٢) إلهام محمد حسن العاقل، الحصانة في الإجراءات الجنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٧م، ص٣٠.

(٣) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١م، ص٥٣٠.

(٤) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠م، هامش (٣)، ص٣٧.

(٥) د. هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس البرلمانية دراسة مقارنة، بدون اسم المطبعة والمكان، ٢٠٠٨م، ص١٤٧.

وأما الحصانة الإجرائية، أو كما يطلق عليها في إنكلترا (الحصانة من القبض) فقد وجدت منذ تاريخ قديم جداً، يرجع إلى تاريخ ظهور المجالس الوطنية في نهاية القرن السادس الميلادي[١] وهناك من يرى أنها ترجع إلى بداية القرن الحادي عشر إذ صدر قانون عُرف باسم (Cnut law) ينص صراحةً على هذه الحصانة والتي كانْ يطلق عليها حينئذ Immunity from molestation، وقد تضمن هذا القانون حظر القبض على أعضاء المجالس البرلمانية إلاّ بالنسبة لبعض الجرائم الخطيرة كالخيانة العظمى[٢].

ولقد شهد عام ١٢٩٠م تأكيد هذه الضمانة للأعضاء في إحدى الوقائع المشهورة، فقد اسُتئذِن الملك (إدوارد الأول) في تقييد حرية أسقف كنيسة Saint David وتوقيع الحجز على أمواله لسداد إيجار مستحق عليه، وكان العقاب في ذلك الوقت الإكراه البدني، فأجاب الملك بأنّه لا يجوز ذلك في وقت انعقاد المجلس[٣]، وفي عام ١٣٩٧م تم إدانة أحد أعضاء البرلمان ويدعى (تومس هاكسي) لما أبداه من رأي بالمجلس، وعلى إثر ذلك تم اتهامه بجريمة الخيانة وأصبح مداناً في القضية، التي تتلخص وقائعها في تقديم التماس من المدعى عليه الذي لم يكن عضواً في البرلمان، يتضمن التماس تخفيضات نفقات عائلة الملك، لذلك اتهم بجريمة الخيانة، إلاّ أنه ألغى الحكم بعد مرور عامين من تاريخ حدوث الواقعة[٤].

وفي عام ١٥١٢م أُدين (ريتشارد ستورود) في قضية وحُكِم عليه بالغرامة والسجن في قلعة (لورد فورد)، إلاّ أنه أطلق سراحه من قبل مجلس العموم لكونه يتمتع بالحصانة البرلمانية، وعلى إثر ذلك أصدر هذا المجلس قانوناً يحمل اسم هذا العضو (ستورود)، يتضمن منح أعضاء البرلمان بعض الحقوق كالحق في حرية الكلام، وعدم خضوعهم للقضاء تطبيقاً لامتياز برلماني قديم، ونصَّ قانون (ستورود) على (إنَّ أي إجراءات قانونية تتخذ ضد أي عضو من جراء مناقشته في المجلس تعد باطلة)[٥].

---

(١) عقل يوسف مصطفى ، الحصانات القانونية في المسائل الجنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة ١٩٨٧م، ص٥٨-٥٩.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤م، ص٢١.

(٣) د. محمد الشربيني يوسف محمد الجريدي، أثر الحصانات على عمل الشرطة، بدون اسم المطبعة ومكانها، ٢٠٠٤م، ص٥٦.

(٤) د. حسام الدين محمد أحمد، الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية من وجهة النظر الجنائية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٩٥م، ص١٨.

(٥) د. حافظ عفيفي باشا، الإنكليز في بلادهم، دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٣٥م، ص٦١.

ولم تخضع الحصانة خلال تلك الحقبة من الزمن لأي نظام قانوني أو عرفي ينظمها، بل كانت الحصانة مجرد منحة ملكية، وفي عهد الملك (هنري الثامن) طلب بعض أعضاء مجلس العموم بعض الضمانات التي يجب أن تمنح لهم، كحقهم في حرية الكلام وعدم المضايقات، وذلك على الرغم من وجود هذه الضمانات من قبل، إلاّ أنها لم تكن قد وصلت إلى حيز التنفيذ، ومن التطبيقات التي تظهر تطوراً هاماً في مجال الحصانة البرلمانية في إنكلترا ما حدث في عام ١٥٤٣م، حينما قُبض على (Georges Ferress) أحد أعضاء مجلس النواب في دعوى رُفعت عليه لضمان سداد دين مستحق عليه، إذ كانت الوسيلة القانونية التي يتبعها الدائن لضمان سداد ما هو مستحق له هي تقييد حرية المدين، وهو ما يقال له الإكراه البدني La contrainte par corps لكن مجلس النواب أمر بالإفراج عنه فوراً[١].

وابتداءً من تاريخ تلك الواقعة أصبح من حق أي من المجلسين طلب الإفراج عن العضو المحبوس أو المقبوض عليه elarg issement des members بعد أن كان ذلك غير جائز، وقد توسع مجلس اللوردات في تطبيق هذا التقليد الجديد، إذ أمر في أول ديسمبر (كانون الأول) ١٥٨٥م بالإفراج عن James Digs تابع (أسقف كانتري)، كذلك عن تابع (لورد ليستر) تنفيذاً لأحكام الحصانة البرلمانية التي كانت تمتد آنذاك لتشمل الأتباع بالتبعية لأسيادهم[٢].

وفي عهد الملك (جيمس الأول) تدخل مجلس العموم عام ١٦٢١م في المسألة الخاصة بالزواج الملكي، إذ أبدى الملك استياءه من هذا التدخل وردَّ على المجلس بأن الحصانة ليست موروثة، بل هي منحة ملكية مقابل واجبات الأعضاء، وأجاب مجلس العموم بأن الحصانة البرلمانية ما هي إلاّ حق مكتسب للأعضاء وليست منحة ملكية[٣].

أما في عهد الملك شارل الأول عام ١٦٢٩م وُجه اتهام لثلاثة من أعضاء مجلس الملك الخاص، لإلقائهم بعض العبارات والكلمات التي تتضمن إثارة الفتنة وإحداث شغب، وتم إلغاء هذه الإدانة من

---

(١) عقل يوسف مصطفى ، مرجع سابق، ص٦١.

(٢) د. السيد صبري و د. محمود عيد، الحصانة البرلمانية، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة، السنة ٣٥، القاهرة، ١٩٤٤م، ص١٤٤.

(٣) إلهام محمد حسن العاقل، مرجع سابق، ص٤١.

مجلس اللوردات باعتبار أنَّ هذه العبارات تعد مساءلة فقط، ولعضو المجلس أنْ يتحدث بأي من العبارات داخل البرلمان، وهذا نوع من تنظيم الأمور التي تتعلق بالشؤون الداخلية الخاصة به(١).

وفي ١٣ شباط ١٦٨٨م صدرت وثيقة الحقوق Bill of rights على إثر قيام الثورة الإنكليزية، وقد نصت المادة الأولى منها (عضو البرلمان معفى من كل مسؤولية عما يبديه في المجلس من الأفكار والآراء والأعمال، ولا يجوز معاقبته ولا استجوابه في أي محكمة أو أي مكان خارج البرلمان)، وسميت هذه الحصانة Freedom of Speech، وهي ليست مقررة للأعضاء ضد أفراد الشعب الإنكليزي، وإنما هي مقررة للأعضاء من نفوذ الملك وسلطانه، لأنهم معرضون للاتهام من قبل الملك في أي أمر من الأمور التي تخص الملك(٢).

وأما نطاق هذه الحصانة، فإنها لا تسري على الجرائم التي ترتكب من أعضاء البرلمان في مواجهة إحدى المحاكم، وقد أطلق على هذه الجرائم «جرائم إهانة المحكمة»، الأمر الذي كأنْ يعني جواز القبض على عضو البرلمان في أي من هذه الجرائم دون رفع الحصانة عنه، إلاّ أنه حدث تطور مهم خلال القرن الثالث عشر في مجال الحصانة البرلمانية، فقد صدر قانون ينظم أحكامها ويضع بعض القيود والضوابط لكيفية مباشرتها(٣).

وأنَّ الحصانة البرلمانية في إنكلترا قبل عام ١٧٧٠م لم تكن في الواقع تقتصر على أعضاء البرلمان وحدهم، وإنما كانت تشمل كذلك أتباعهم من الخدم والعمال، وهو تقليد غريب في مجال الحصانات البرلمانية، وفي هذا العام صدر قانون الامتيازات البرلمانية الذي يقصر الحصانة البرلمانية على أعضاء البرلمان فقط دون الخدم والعمال وأتباع هؤلاء الأعضاء، وأكد هذا القانون على عدم القبض على أعضاء البرلمان في الأمور أو المسائل المدنية والجنائية البسيطة، وقصر ذلك على الجرائم والقضايا الكبيرة التي تتضمن الإخلال بالأمن والخيانة العظمى(٤).

---

(١) د. حسام الدين محمد أحمد، مرجع سابق، ص١٩.

(٢) محمد عبد السلام الزيات وهاني خير ومحمد حسن مازن، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، بدون اسم المطبعة والمكان، ط١، ١٩٧١م، ص٥٧.

(٣) د. حنان القيسي، الحصانة البرلمانية في العراق، بحث منشور في مجلة الملتقى، تصدر عن مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد ١٣ لسنة ٢٠٠٩م، ص١٠٢.

(٤) د. هشام جمال الدين عرفة، مرجع سابق، ص١٨٦.

وفي سنة ١٨١٥م تم القبض على أحد أعضاء البرلمان ويدعى اللورد Cochrane Lord بسبب اتهامه بالتآمر على الحكومة، فحُكِم عليه بالحبس، ورفض المجلس التدخل في تلك القضية لأنها تمثل جريمة خيانة عظمى(١).

ولقد جرت التقاليد الدستورية في إنكلترا على أنَّ عضو البرلمان يتمتع بالحصانة من القبض عليه أثناء دور الانعقاد ولمدة أربعين يوماً سابقة على بدايته ولمدة أربعين يوماً لاحقة على انتهائه، بل إنَّ من التقاليد الدستورية أيضاً أنَّ أصبح طلب الإفراج عن العضو المحبوس حقاً قانونياً أكثر منه امتيازاً برلمانياً، ففي الحالات التي يريد فيها أحد المجلسين الإفراج عن أحد أعضائه الموقوفين تنفيذاً لحكم وقع عليه يصدر أمراً صريحاً بذلك، ولا يُكتفى بإبداء الرغبة، وقد استعمل مجلس العموم هذا الحق الجديد مراراً خاصةً منذ القرن الثامن عشر، ففي سنة ١٨٠٧م فاز مستر (ميلز) في الانتخابات وكان مقبوضاً عليه، فقرر المجلس بأنَّ له الحق في التمتع بالامتياز البرلماني وأمر بإطلاق سراحه، وقد تكرر الأمر نفسه بالنسبة إلى مستر (برتون) عام ١٨١٩م وكان محبوساً بحكم صادر عليه(٢).

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أنه لا يوجد نص قانوني صريح يشير إلى مبدأ حصانة النائب في إنكلترا، وإنما يعدّ العرف أنَّ هذا المبدأ من ضروريات حرية التعبير، عليه فإنَّ الآثار الناجمة عن حصانة النائب هي نفسها في جميع الدول، ويرون أنَّ كل شكوى تتعلق بإهانة أو إدعاء ضد النائب بسبب ما بدر منه في اجتماعات المجلس أو ما عبَّر عنه في اللجان الخاصة هي باطلة وغير قانونية(٣).

ثانياً: التطور التاريخي للحصانة البرلمانية في فرنسا:

على الرغم من أنَّ كثيراً من المبادئ الدستورية التي نشأت في إنكلترا قد انتقلت إلى البلاد الأخرى، غير أنها أخذت نطاقاً ومفهوماً وشكلاً ظل يختلف مع الوقت عن نطاق ومفهوم وشكل تلك المبادئ في إنكلترا، ومن ذلك فإنَّ كثيراً من المبادئ الدستورية الإنكليزية التي تأثر بها واضعو دساتير الثورة الفرنسية اختلفت في نطاقها ومضمونها عن نظيرتها في إنكلترا، ويرى الكتّاب الفرنسيون أنَّ القانون

---

(١) عقل يوسف مصطفى، مرجع سابق، ص٦٣.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص٢٣.

(٣) د. خير إله بروين، الوسيط في القانون الدستوري الإيراني، منشورات الحلبي الحقوقي، بيروت، ط١، ٢٠٠٩م، ص٢٤٩.

الإنكليزي لا يمكن اعتباره أنموذجاً للحصانة البرلمانية المقررة في الدساتير الفرنسية، لاتجاهه في مضمون الحصانة اتجاهاً مختلفاً عن الاتجاه المقرر في الدساتير الفرنسية(١).

ولقد كان عضو البرلمان في فرنسا – قبل الثورة – يرتبط بالمقاطعة وبأفراد الطائفة بقاعدة الوكالة الإلزامية، وأدى ذلك إلى أنْ يكون للقاضي حق إصدار تعليمات ملزمة للنواب لا يجوز لهم الخروج عليها، لأنَّ على النائب مراعاة مصالح الناخبين أولاً وأخيراً، وكان للناخبين حق عزل النائب واستبدال غيره به متى أرادوا ذلك(٢)، وهذا يعني عدم تمتع عضو البرلمان بأية حصانة سواء إزاء الملك أو الناخبين، إذ كانوا يسيطرون عليه سيطرة كاملة(٣).

ومن استقراء مراحل تطور الحصانة البرلمانية نجد أنَّ الحصانة الموضوعية أسبق في التنظيم من الحصانة الإجرائية، إذ إنَّ مصطلح (l'rresponsibilite) ويعني عدم المسؤولية يستخدم للدلالة على الحصانة الموضوعية، وهو مصطلح شائع الاستعمال لدى شرّاح القانون الدستوري والجنائي في فرنسا، ولقد جاء التأكيد عليه في قرار الجمعية التأسيسية الفرنسية الصادر في ٢٣ حزيران ١٧٨٩م، الذي نصَّ على أن (ذات النائب مصونة، فلا يجوز اتخاذ إجراءات جنائية نحوه أو القبض عليه أو حبسه بسبب مشروع قدمه للبرلمان أو خطاب أو رأي أبداه فيه) (٤).

ويُلاحظ أنَّ الجمعية لم توضح العناصر الأساسية المكونة لهذا النوع من الحصانة فحسب، وإنما نصت كذلك على ما يترتب على خرق هذه الحصانة من تبعات(٥).

وبعد سنة تقريباً من هذا القرار، وردت أول إشارة للحصانة الإجرائية، وهو ما يعرف بـ (مبدأ الحصانة ضد الإجراءات الجزائية) (Linviolabilite) وذلك في قرار الجمعية الوطنية في ٢٦ حزيران ١٧٩٠م، بعد إعلان قيام الجمهورية على إثر انهيار الإمبراطورية، وجاء في هذا القرار: (مع احتفاظها بصلاحية البت بالوسائل الدستورية الكفيلة بضمان استقلال أعضاء الهيأة التشريعية وحريتهم، تعلن

---

(١) عقل يوسف مصطفى، مرجع سابق، ص٦٥.

(٢) د. رمزي طه الشاعر، الأيديولوجية التحريرية وأثرها في الأنظمة السياسية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، العدد١، السنة ١٧، القاهرة، يناير ١٩٧٥م، هامش (٦١)، ص٣٦٤.

(٣) إلهام محمد حسن العاقل، مرجع سابق، ص٤٤.

(٤) د. حسام الدين محمد أحمد، مرجع سابق، ص٢١ وما بعدها.

(٥) د. آدمون رباط، مرجع سابق، ص١٤.

الجمعية الوطنية بأنّه من الممكن ... في حالة الجرم المشهود توقيف نواب الجمعية، وفقاً للقوانين النافذة، وأنه من الممكن، باستثناء الحالات المبينة في القرار المتخذ في ٢٣ حزيران ١٧٨٩م قبول الشكاوى بحقهم وفتح التحقيق معهم، على أنه لا يجوز إصدار القرار باتهامهم من قبل أي من القضاة قبل أنْ يتخذ الجسم التشريعي على أساس نظره إلى معلومات التحقيق وأدلته الثبوتية، قراراً يجوّز اتهامهم)[١].

كما أجاز هذا القرار القبض على أي عضو من أعضاء الجمعية الوطنية في حالة التلبس بالجريمة وإنْ كان قد اشترط لمحاكمته أنْ تقرر الجمعية أنَّ هناك محلاً للاتهام وعليه يمكن محاكمة عضو البرلمان بسببه، لذا يمكن القول بأنَّ هذا القرار قد أوضح الخطوط الرئيسة للحصانة الإجرائية.

وأشارت المادة (٧) من دستور ١ أيلول ١٧٩١م للحصانة الموضوعية بنفس المعنى الذي ورد في قرار الجمعية التأسيسية سابق الذكر، كما نصّ أيضاً على الحصانة الإجرائية، إذ حظر القبض على عضو البرلمان باستثناء حالة التلبس إلاّ أنه أضاف إليه بأن تخطر الجمعية البرلمانية بذلك فوراً، ولا يمكن الاستمرار بالمحاكمة إلاّ بعد صدور قرار من الجمعية يوضح أن هناك محلاً للاتهام، كما أنه أجاز أيضاً حبس العضو احتياطاً في كل الأحوال وفقاً لهذا الدستور، سواء أكان في حالة التلبس أم غيرها، إلاّ أنه يشترط لذلك أنْ يصدر أمر بالقبض، ولكن ما يخضع منها لقرار من المجلس بالإذن للسير فيها هي الإجراءات اللاحقة للقبض، ويُلاحظ على هذا النوع من الحصانة أنه لا يوفر للنائب الحماية اللازمة من الإجراءات الجنائية وخاصة في غير حالة التلبس، كما يُلاحظ أنَّ هذا النص يمنح الجمعية الوطنية اختصاصاً قضائياً عند تقريرها أنَّ هناك محلاً للاتهام[٢].

وأشار دستور عام ١٧٩٣م لنوعي الحصانة الموضوعية والإجرائية، إذ خصّص المادة (٤٣) منه للحصانة الموضوعية إذ لم يكن عضو البرلمان محصناً إلاّ عن الآراء التي يبديها داخل المجلس فقط، وأما المادة (٤٤) منه فقد نظمّت الحصانة الإجرائية وذلك بأنْ يقتصر دور الجمعية الوطنية في إعطاء الإذن دون الخوض فيما إذا كان هناك محل للاتهام من عدمه باستثناء حالة التلبس، ولذا فلم يكن لها أي دور قضائي بهذا الصدد، وهي بذلك تلافت الانتقادات التي وجهت لدستور (١٧٩١م) [٣].

---

(١) عامر عياش عبد الجبوري، الحصانة البرلمانية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥م، هامش (١)، ص١٠.
(٢) د. السيد صبري و د. محمود عيد، مرجع سابق، ص١٤٨-١٤٩.
(٣) عقل يوسف مصطفى مقابلة، مرجع سابق، ص٦٦.

وأما دستور السنة الثالثة (١٧٩٥م) فقد تضمنت المادة (١١٠) منه النص نفسه الذي تضمنه دستور (١٧٩١م) الخاص بالحصانة البرلمانية بنوعيها، وكذلك الحال بالنسبة إلى الدستور الصادر في ١٣ ديسمبر ١٧٩٩م، «وإن كان قد أتى بتجديد تمثل في:

– أنه أجاز للجمعية الوطنية قبل أن تتخذ قراراً برفع الحصانة البرلمانية إجراء مناقشة أو مداولة للوقوف على ما إذا كان الاتهام جدياً أو كيدياً.

– أنه وسّع من نطاق تلك الحماية إذ جعلها تمتد إلى قضاة المحاكم العادية وأعضاء مجلس الدولة.

– أنه لم يشر إلى حصانة الأعضاء من القبض عليهم، على أساس أن القبض في غير حالة التلبس ليس إلا نتيجة طبيعية للإجراءات الجنائية.

وهذا يمثل في الواقع –لأول مرة– خروجاً صريحاً على مفهوم الحصانة الإجرائية كما هو مقرر في القانون الإنكليزي الذي يقتصر على حماية العضو من القبض عليه، مع امتداد هذه الحصانة على ماعدا ذلك من الإجراءات الجنائية الأخرى»[١].

ولذلك عندما وضع دستور ٤ حزيران ١٨١٤م فإنَّ المادة (٥١) منه لم تجز تنفيذ الإكراه البدني على عضو البرلمان أثناء انعقاد البرلمان وخلال الستة أسابيع التي تسبق الانعقاد والتي تليه، ومن هنا يتضح أنَّ المشرع الفرنسي قد تأثر بالنظام الإنكليزي، وأما المادة (٥٢) من الدستور نفسه فقد تضمنت حالة القبض إلى جانب الإجراءات الجنائية الأخرى دون التحري عما إذا كان هذا الوضع منسجماً من عدمه[٢].

ومن هذا التاريخ تلازمت عبارتا (الإجراءات الجنائية) و (القبض) في الصياغة الفنية للنصوص الدستورية المختلفة التي تتناول هذا الموضوع، وبهذا يُلاحظ أنَّ دستور (١٨١٤م) قد ميّز بين أعضاء مجلس الشيوخ ومجلس النواب في الحصانة البرلمانية، إذ نصت المادة (٢٩) منه على عدم جواز القبض على أحد أعضاء مجلس الشيوخ إلاّ بإذن المجلس التابع له ولا تجوز محاكمته جنائياً إلاّ أمام هذا المجلس، بينما احتفظ بالقواعد السابقة نفسها بالنسبة لحصانة أعضاء مجلس النواب، وهذا ما نصّ عليه

(١) د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص٣١.

(٢) عامر عياش عبد الجبوري، مرجع سابق، ص١١.

أيضاً دستورا (١٨٣٠م) و(١٨٤٨م)، أما دستور (١٨٥٢م) فلم يجعل من الحصانة البرلمانية مبدأً دستورياً، بل اكتفى بالنص على أحكامها في مرسوم ٢ فبراير ١٨٥٢م (م١٠، ١١) بالنسبة للنواب، وفي مرسوم ٤ يونيه ١٨٥٤م بالنسبة للشيوخ (م١)[١].

كما نصَّ دستور (١٨٧٥م) في المادة (١٣) منه على أنه (لا يجوز إجراء تحقيق أو ملاحقة لأي عضو من أعضاء البرلمان بسبب ما يبديه من آراء أو ما يدلي به من صوت بمناسبة مباشرته لأعمال وظيفته البرلمانية)، وأشارت المادة (١٤) منه إلى وقف اعتقال العضو أو السير في الإجراءات الجنائية ضده إذا طلب المجلس التابع له ذلك[٢].

وظل هذا الدستور ساري المفعول حتى عام (١٩٤٦م)، ففي دستور ٢٧ تشرين الأول ١٩٤٦م نصت المادة (٢١) منه على الحصانة الموضوعية (لا يجوز إجراء التحقيق أو الملاحقة أو القبض أو الحبس أو الحكم على أي عضو من أعضاء البرلمان بسبب ما يبديه من آراء أو ما يدلي به من صوت بمناسبة مباشرته لأعمال وظيفته البرلمانية)، وأشارت المادة (٢٢) منه على الحصانة الإجرائية إذ أجازت للمجلس الذي يتبعه العضو المعني حق طلب إرجاء حبس العضو أو محاكمته[٣]، وبذلك اتفق هذا الدستور مع دستور ١٨٧٥م حول حصانة أعضاء المجلس إلاّ أن الدستور السابق كان قد نص على وجود مجلسين (نواب وشيوخ) بينما يتألف البرلمان الفرنسي في ظل هذا الدستور من مجلس واحد[٤].

وفي الختام نصَّ دستور الجمهورية الخامسة لعام (١٩٥٨م) وهو الدستور الساري المفعول حتى الآن في المادة (١/٢٦) منه على ما يأتي: (لا يجوز التحقيق مع أي عضو من أعضاء البرلمان أو البحث عنه أو القبض عليه أو اعتقاله أو محاكمته بسبب ما يبديه من الآراء أو التصويت في أداء أعماله البرلمانية)[٥]، ولهذا فإنَّ الحصانة الموضوعية تشمل جميع أعضاء البرلمان الفرنسي (الجمعية

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص٣٢-٣٣، نقلاً عن:
M. Duverger, Constituitions et documents politiques, P.U.F., 1981, p.148 ets.

(٢) عقل يوسف مصطفى، مرجع سابق، ص٦٧.

(٣) د. وحيد رأفت و د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧م، ص٤٤٠.

(٤) علاء الدين الوسواسي، الحصانة البرلمانية، بحث منشور في مجلة القضاء، العدد الأول، السنة التاسعة، شباط ١٩٥١م، ص٨.

(٥) د. محمد أبو العينين، الحصانة البرلمانية، بحث منشور في مجلة القضاء، القاهرة، أبريل ١٩٨١م، ص١٢١ وما بعدها.

الوطنية، مجلس الشيوخ)، كما جاءت هذه المادة في فقرتيها (٢و٣) بحكم جديد يتمثل بعدم جواز القبض على أي عضو من أعضاء البرلمان فيما بين أدوار انعقاد البرلمان إلاّ بموافقة مكتب المجلس التابع له، إذ نصت (لا يجوز القبض على أي عضو من أعضاء البرلمان في غير أوقات الانعقاد إلاّ بموافقة مكتب المجلس التابع له، وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجريمة أو التحقيق المأذون به أو إدانة العضو نهائياً)[١].

ومن الجدير بالذكر أنه يحق للجمعية الوطنية حتى في حالة الجرم المشهود أثناء أدوار الانعقاد، تعليق الملاحقة بحق النائب المتهم، أما خارج أدوار انعقاد البرلمان فإن الترخيص بتوقيف أو ملاحقة النائب يصدر عن مكتب المجلس[٢]، وبذلك استقرت أحكام الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الفرنسي.

ثالثاً: التطور التاريخي للحصانة البرلمانية في مصر:

يعود تاريخ الحصانة البرلمانية في مصر إلى لائحة تأسيس مجلس شورى النواب[٣] وانتخاب أعضائه الصادرة في ٢٢ اكتوبر ١٨٦٦م – بوصفها أول وثيقة دستورية عرفتها مصر– إذ نصت المادة (٥٣) منها على الحصانة الإجرائية (في مدة افتتاح مجلس الشورى في الأيام المحددة له لا تُعمل دعوى على أحد من أعضائه بوجه من الوجوه إلاّ إذا كان – لا سمح الله – حصل من أحدهم مادة قتل، فطبعاً لا يُعد من أعضاء مجلس الشورى ويتعين بدله حسبما ورد في مادة (١٣) من اللائحة الأساسية) [٤].

ويُلاحظ أن هذه الوثيقة – كما ذهب غالبية الفقه– جاءت خالية من أي نص يشير إلى الحصانة الموضوعية، بل على العكس فقد تضمنت نصوصاً تمنع أو تحد من هذه الحصانة فقد نصت المادة (٥١) منها على أنه: (لا يسوغ لأحد بمجلس الشورى أنْ يصدر منه مسبة لأحد ولا إشارة بالإقرار أو بعدمه على قول أحد بمجلس الشورى)[٥].

---

(١) د. السيد صبري و د. محمود عيد، مرجع سابق، ص١٤٨.

(٢) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، دمشق، ط٣، ١٩٩٤م، ص٣٠٣.

(٣) يعد مجلس شورى النواب الذي أنشأه الخديوي إسماعيل أول نواة عرفتها مصر للمجالس البرلمانية.

(٤) د. محمد أبو العينين، مرجع سابق، ص١١٦.

(٥) كما نصت المادة (٥٤) على أنه: (لا يجوز لأحد من أعضاء مجلس الشورى أنْ يطبع وينشر المقالة التي قالها بمجلس الشورى أو المذاكرات التي حصل عليها من غير ترخيص من رئيس مجلس الشورى له بذلك، فإن طبع ونشر==

وجاءت أول إشارة للحصانة الموضوعية في الدساتير المصرية في دستور ١٩٢٣م إذ نصت المادة (١٠٩) منه على أنه (لا يجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان عما يبدون من الأفكار والآراء في المجلسين) وتأتي أهمية هذا النص انطلاقاً من اعتبار هذا الدستور أنه يمثل بدء الحركة البرلمانية في مصر أعقاب الكفاح الطويل مع الاستعمار[١]، وبهذا يتضح أن هذه الحصانة أحدث عهداً من الحصانة الإجرائية التي نصَّ عليها هذا الدستور في المادة (١١٠) منه وهي (لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جنائية نحو أي عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بإذن المجلس التابع له وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجريمة).

ولقد تكرر هذان النّصان في دستور ١٩٣٠م، مع إضافة استثناء إليه بالنسبة للحصانة الموضوعية تمثل في (جواز محاكمة أعضاء البرلمان من أجل ما يقع منهم في المجلسين من القذف في الحياة العائلية أو الخاصة لأي شخص كان أو من العيب في ذات الملك أو في أعضاء الأسرة المالكة).

اما دستور ١٩٥٦ فقد تضمن نصين مماثلين لدستور ١٩٢٣م، إذ نصت المادة (١٠٨) منه على الحصانة الموضوعية، وكانت الحصانة الإجرائية من نصيب المادة (١٠٧) من هذا الدستور.

فيما خلا دستور ١٩٥٨م من النص على الحصانة الموضوعية، وقد يرجع ذلك إلى ظروف الوحدة مع القطر السوري آنذاك[٢]، ولكنه نصَّ على الحصانة الإجرائية في المادة (٣٦) منه بنص مماثل لما جاء به دستور ١٩٥٦م.

كما خصصَّ دستور ١٩٦٤م نصين للحصانة البرلمانية في المادتين (٩٢-٩٣) منه، وهما ذات النصوص الواردة في دستور ١٩٥٦م[٣].

==بغير ترخيص يترتب عليه الجزاء اللازم بقرار من قومسيون يتعين من القلم الذي هو من أعضائه). د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص٣٥.

(١) د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري دستور ١٩٧١م، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠م، ص١٣-١٤.

(٢) د. عزة وهبي، السلطة التشريعية في النظام السياسي المصري بعد يوليو ١٩٥٢م، مركز الدراسات الاستراتيجية، القاهرة، ١٩٩٣م، ص٧٣.

(٣) د. هشام جمال الدين عرفة، مرجع سابق، ص١٦٦.

كما نص دستور مصر لسنة ١٩٧١م في المادة (٩٨) منه على الحصانة الموضوعية، مستخدماً نفس النص الوارد في دستوري ١٩٥٦م و١٩٦٤م ولكن باستخدام تسمية مجلس الشعب بدلاً من مجلس الأمة، بينما نصت المادة (٩٩) منه على الحصانة الإجرائية (لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلاّ بإذن سابق من المجلس. وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين أخذ إذن رئيس المجلس ويُخطَر عند أول انعقاد له بما أُتخذ من إجراء).

ويُلاحظ على هذا النص أنه جاء مطلقاً فلا عبرة فيما إذا كانت الجريمة المسندة إلى عضو البرلمان تمثل جناية أو جنحة أو مخالفة، ومن ثم فإنَّ أحكام الحصانة البرلمانية تمتد إليها، بمعنى أن الحصانة شاملة للإجراءات الجنائية التي تتخذ في الجنايات والجنح والمخالفات.

كما يُلاحظ أيضاً على الفقرة الثانية من هذه المادة أنها جاءت بحكم جديد لم تنص عليه الدساتير السابقة وهو اشتراط أخذ إذن رئيس المجلس في غير دور الانعقاد لرفع الحصانة عن العضو والقبض عليه [١].

أما في دستور ١٩٧١ فلقد نصت المادة (١٩) على انه (لا يجوز في حال التلبس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو المجلس الا بأذن سابق من المجلس وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين أخذ إذن المجلس من رئيس المجلس ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما أتخذ من إجراء)[٢]، ويتضح من النص المذكور أن المشرع المصري لم يفرق في الحكم بين الجريمة المسندة إلى النائب سواء جنائية أو جنحة أو مخالفة إذ يتمتع النائب بالحصانة في مواجهتها كلها.

وبصدور دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل فلقد اعتنق الحصانة الإجرائية والموضوعية في المادتين (١١٢) و(١١٣) منه[٣].

---

(١) عقل يوسف مصطفى ، مرجع سابق، ص٧١.

(٢) الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٣) تنص المادة (١١٢) من الدستور المصري على انه (لا يسال عضو مجلس النواب عما يبديه من آراء تتعلق بأداء اعماله في المجلس او في لجانه)، اما المادة (١١٣) منه فتنص على انه (لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو مجلس النواب في مواد الجنايات والجنح الا بإذن سابق من المجلس، وفي غير دور الانعقاد يتعين اخذ إذن مكتب المجلس ويخطر المجلس عند اول انعقاد بما اتخذ من إجراء).

رابعاً: التطور التاريخي للحصانة البرلمانية في العراق:

لقد عرف العراق منذ تأريخ تأسيس الدولة العراقية عدة دساتير اشتركت جميعها في عدة خصائص، أبرزها طابعها المؤقت وابتعادها عن الأسلوب الديمقراطي في إقامة الدساتير مما أدى إلى سقوطها بسقوط القوى الحاكمة التي وضعتها والتي طالما استخدمتها كأداة لتحقيق أهدافها وطموحاتها بعيداً عن مصالح الشعب العراقي.

ويعدّ القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م من اول الدساتير التي ركزت على حقوق الإنسان، والحريات الأساسية المصانة[١]، وقد تحدث في الباب الثالث منه عن السلطة التشريعية واعتبرها منوطة بمجلس الأمة مع الملك، وأن مجلس الأمة يتألف من مجلسي الأعيان والنواب[٢].

ولقد نصت المادة (٦٠) منه على الحصانة البرلمانية بشقيها (الموضوعية والإجرائية)، إذ كانت تقضي (لا يوقف ولا يحاكم أحد من أعضاء مجلس الأمة في مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية بوجود الأسباب الكافية لاتهامه أو ما لم يقبض عليه حين ارتكابه جناية مشهودة، ولكل عضو حرية الكلام التامة ضمن حدود نظام المجلس الذي هو منتسب إليه ولا تتخذ أية إجراءات قانونية ضده من أجل تصويت أو بيان رأي أو إلقاء خطبة في مداولات المجلس

---

(١) لم يتفق فقهاء القانون الدستوري في طريقة نشأة هذا القانون الذي يتكون من مقدمة وعشرة أبواب واختلفت آرائهم بهذا الصدد، فهو لم يصدر بأسلوب منحة من الملك إلى رعيته لأن الظروف التي وضع فيها كانت تختلف عن ظروف الدول الأخرى التي نشأت فيها دساتير عن طريق المنحة، فالملك لم يكن يمارس سلطاته بشكل استبدادي لأن تتويجه تمَّ بناءً على شروط وقواعد محددة واستناداً لبيعة الشعب له، وذهب بعضهم إلى أنه نشأ عن طريق العقد وذلك بالاستناد إلى أحكام (م ١٩) منه التي تنص على أن (سيادة المملكة العراقية الدستورية للأمة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعده)، غير أن مراحل إعداد مشروع الدستور وقيام المجلس التأسيسي بإقراره بعد مناقشته يؤدي إلى استبعاد هذا الاعتقاد، ولا يمكن تصور إقامة هذا الدستور عن طريق جمعية تأسيسية لأن هذا يفترض إقامة جمعية منتخبة من قبل الأفراد لتحضير مشروع الدستور ومناقشته وهذا لم يتم عند وضع هذا القانون فالمجلس التأسيسي كانت مناقشاته مقيدة بأحكام (ف ٣) من المعاهدة العراقية–البريطانية ولم يكن حراً فالمجلس التأسيسي لم يكن قادراً على إجراء أي تعديل جوهري على نصوصه، غير أن الدكتور منذر الشاوي لا يجد معنى لهذا الجدل لأن الدستور باعتقاده (مجموعة القواعد المتعلقة بطريقة ممارسة السلطة السياسية) فهو ظاهرة سياسية. للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ط١، ٢٠٠٤م، ص٤٢–٤٤.

(٢) (م ٢٨) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥م.

ومباحثاته وإذا أُوقِف النائب لسبب ما أثناء عطلة المجلس فعلى الحكومة أنْ تعلم المجلس بذلك عند التآمه مع إعطاء الإيضاحات وبيان الأسباب الموجبة) [١].

ويُلاحظ عدم دقة صياغة هذه المادة فضلاً عن عدم تناسقها، إذ إنها وإنْ كانت لا تجوّز توقيف أو محاكمة عضو من أعضاء مجلس الأمة في مدة اجتماع المجلس غير أنَّ هذا يعني أن بقية الإجراءات الجنائية الأخرى مباحة، وعليه فإنّه يجوز إجراء التحقيق، في حين أنَّ الحصانة الجنائية تشمل التحقيق، فلا يجوز استدعاء ممثل الأمة لإجراء التحقيق معه ولا إجباره – وتلك قاعدة عامة – على الإدلاء بأقواله في هذا الشأن، ذلك لأنَّ التحقيق قد يمثل ضغطاً على عضو البرلمان وتلويحاً له بالتهديد[٢]، ويُلاحظ أيضاً أنها تقصر الحصانة على مدة اجتماع المجلس ولا تمتد لتشمل فترات ما بين أدوار الانعقاد، كما يشترط في مناقشاته وكلامه أنْ يتعلق بالوظيفة البرلمانية للعضو، وأن هذه الحصانة لا تشمل حرية الكلام والمناقشات خارج المجلس، كأنْ يشترك في عمل إحدى لجان المجلس التي يمتد عملها خارج المجلس، ففي مثل هذه الأحوال فهو مسؤول عما يصدر منه من أقوال ومناقشات، كما لو كتب أحد الأعضاء مقالاً في إحدى الصحف أو ألقى خطبة في مكان خارج المجلس أو نشر منشوراً، فإنّه أمر يعاقب عليه القانون ولكن بعد الحصول على إذن من قبل المجلس[٣].

ولقد استمر العمل بهذه المادة حتى ١٩٤٣/١٠/٢٧م، إذ تمَّ تعديل القانون الأساسي بالقانون رقم (٦٩) لسنة (١٩٤٣م)، وهو قانون التعديل الثاني، وأصبح النص الجديد للمادة (٦٠) من القانون الأساسي كما يأتي:

(١- لكل عضو حرية الكلام التامة ضمن حدود ونظام المجلس الذي ينتسب إليه ولا تتخذ أية إجراءات قانونية ضده من أجل تصويت أو بيان رأي أو إلقاء خطبة في مداولات المجلس ومباحثاته ٢- لا يوقف، ولا يحاكم أحد من أعضاء مجلس الأمة ما لم يصدر من المجلس الذي ينتسب إليه قرار بالأكثرية بوجود الأسباب الكافية لاتهامه أو ما لم يقبض عليه حين ارتكابه جناية مشهودة وإذا أوقف أحد

---

(١) روبين رباط، الحصانة البرلمانية، بحث منشور في مجلة (القضاء) العراقية، العدد الأول، السنة الثانية، آب ١٩٣٥م، ص١.

(٢) د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد، ط٣، ٢٠٠٤م، ص٢٥٣.

(٣) د. حنان القيسي، مرجع سابق، ص١٠٣.

الأعضاء لسبب ما أثناء عطلة المجلس فعلى الحكومة أن تعلم المجلس بذلك عند اجتماعه مع الإيضاحات وبيان الأسباب) [١].

وبهذا يُلاحظ على هذا التعديل (الذي جاء أكثر تناسقاً مما كان عليه قبل التعديل) أنه يتضمن فقرتين، إذ تنص كل فقرة منه على نوع من أنواع الحصانة، فالفقرة الأولى نصت على الحصانة الموضوعية، في حين تضمنت الفقرة الثانية الحصانة الإجرائية، وأنه نصَّ على (إذا أوقف أحد الأعضاء) ليشمل جميع أعضاء مجلس الأمة بمجلسيه (الأعيان والنواب) وليس كما نصَّ قبل التعديل (إذا أوقف النائب).

وبعد انقلاب ١٤ تموز ١٩٥٨م وإعلان قيام النظام الجمهوري في العراق في البيان الذي أذاعه رئيس الوزراء مساء يوم ٢٧ تموز ١٩٥٨م الذي أكدَّ فيه عن سقوط القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م وتعديلاته كافة، وتطبيق الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨م رغبةً في تثبيت قواعد الحكم وتنظيم الحقوق والواجبات لجميع المواطنين[٢] يُلاحظ أن هذا الدستور لم ينص على وجود برلمان سواء كان معيناً أو منتخباً لذا فإنّه جاء خالياً من الإشارة إلى الحصانة البرلمانية[٣].

وقد انتهى العمل بهذا الدستور على أثر سقوط النظام القائم في يوم ١٩٦٣/٢/٨م، وإقامة نظام جديد على أنقاضه، وعلى أثر هذا الانقلاب صدر دستور نيسان ١٩٦٣م[٤] الذي جاء هو الآخر خالياً من أي إشارة للحصانة البرلمانية.

---

(١) وائل عبد اللطيف الفضل، دساتير الدولة العراقية، بدون اسم المطبعة وتاريخ الطبع، بغداد، ص٣٠٨.

(٢) أشارت ديباجة هذا الدستور إلى أنه واجب التطبيق في فترة الانتقال إلى أنْ يتم تشريع دستور دائم. للمزيد من التفصيلات ينظر: جمال ناصر جبار الزيداوي، دراسات دستورية، مركز العراق للدراسات، مطبعة البينة، بغداد، ٢٠٠٩م، ص٢٥٦-٢٥٧.

(٣) أشارت (م ٢١) من هذا الدستور إلى احترام حقوق المواطنين وصيانة حرياتهم، وقد نصّ على أنْ يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية بتصديق مجلس السيادة.

(٤) يتميز دستور نيسان ١٩٦٣م باحتوائه على كثير من النصوص القانونية التي منحت حقوقاً كثيرة للشعب العراقي خصوصاً في الباب الثاني (المقومات الأساسية للمجتمع)، إذ أوجب الدستور فيه ضمان الدولة تكافؤ الفرص لجميع العراقيين(م ٦)، وتحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية (م ٧)، كما نص الدستور على أن تكون الملكية الخاصة مصونة (م ١٢)، ثم حدّد هذا الدستور المؤقت الصلاحيات التشريعية متمثلة بمجلس الأمة الذي يتألف من أعضاء يختارون بطريقة الانتخاب السري العام (م ٦١ و ٦٢)، كما أنه نصّ على ممارسة كل من المجلس الوطني لقيادة ==

وفي ١٩٦٣/٤/٤م صدر قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣م[١]، الذي نصَّ في المادة (٤) منه على حصانة عضو المجلس الوطني لقيادة الثورة (١- لكل عضو في المجلس الوطني لقيادة الثورة حرية الكلام التامة ولا تتخذ أية إجراءات ضده من أجل رأي يبديه أو من أجل تصويت في المجلس ٢- لا يسأل أي عضو في المجلس عن أمر له علاقة بعمله كعضو في المجلس ولا يحقق معه ولا يوقف ولا يحاكم مالم يصدر من المجلس قرار بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس ٣- في حالة ارتكاب عضو من أعضاء المجلس جريمة أو إذا نُسبت إليه جريمة ما، يؤلف المجلس لجنة تحقيقية من أعضائه للتحقيق في الجريمة المنسوبة إلى العضو وتقدم نتيجة تحقيقاتها مع إضبارة التحقيق إلى المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي يملك البت في القضية بقرار يتخذه بأكثرية الثلثين) [٢].

ويُلاحظ على الفقرة الأولى من هذه المادة أنها قصرت الحصانة الموضوعية على الآراء أو التصويت داخل المجلس، كما يُلاحظ على الفقرة الثانية منها أنها قررت الحصانة الإجرائية في أمور تتعلق بوظيفة أعضاء المجلس، في حين أن معظم دساتير العالم قد قررت الحصانة الإجرائية عن الأفعال التي لا تتعلق بالوظيفة البرلمانية، ويُلاحظ على الفقرة الثالثة أنها تجعل من المجلس الوطني لقيادة الثورة هيأة قضائية تحاكم أعضائه وفي ذلك خرق لمبدأ الفصل بين السلطات، إضافة إلى أنها لم تستثنِ حالة الجرم المشهود، وإنما عندئذ يقوم المجلس بتأليف لجنة تحقيقية من أعضائه للتحقيق، وعليه فهي لم تميز بين حالة التلبس بالجريمة وبين اتهام العضو بجريمة.

وبعد ١٩٦٣/١١/١٨م ظهر نظام سياسي جديد، وصدر على إثر ذلك قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٤م[٣]، ولقد نصت المادة (٤/أ) من هذا القانون على الحصانة الموضوعية، والملاحظ على هذا النص أنه نسخ مكررة لنص المادة (٤) من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣م، وقررت الفقرة (ب) من هذه المادة الحصانة الإجرائية، إذ نصت (يتمتع عضو المجلس الوطني لقيادة الثورة بحصانة تمنع اتخاذ تحقيقات قانونية ضده إلاّ بإذن الرئيس وقرار من

==الثورة ومجلس الوزراء السلطة التشريعية خلال فترة الانتقال وفقاً لقانون المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي يعتبر جزءاً لا يتجزء من هذا الدستور (م ٦٣).

(١) ويعتبر هذا القانون قانوناً دستورياً (م ١٨)، ونافذاً منذ ٨ شباط ١٩٦٣م (م ١٩).

(٢) عامر عياش عبد الجبوري، مرجع سابق، ص٢٠١.

(٣) إن هذا القانون ألغى قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣م وفقاً لأحكام المادة (١٥) منه.

المجلس يصدر بالأكثرية ويتضمن الأسباب الموجبة لذلك، وتسقط عنه الحصانة أيضاً إذا قبض عليه متلبساً بالجريمة).

ويُلاحظ أنَّ الفقرة (ب) قد استثنت حالة التلبس بالجريمة وأنها جاءت شاملة لجميع أنواع الجرائم (الجنايات والجنح والمخالفات).

وفي ١٩٦٤/١٢/١٤م جرى تعديل الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤م، إذ نصّ على تشكيل (مجلس شورى) يمارس السلطة التشريعية خلال فترة الانتقال، ويتولى فور انعقاد أول اجتماع له الصلاحيات التشريعية المخولة للمجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء في الدستور المؤقت.

وفي عام ١٩٦٨م، صدر الدستور المؤقت لعام ١٩٦٨م[١]، وقد قررت المادة (٤٥) منه الحصانة الموضوعية إذ نصت على (لكل عضو في مجلس قيادة الثورة حرية إبداء الرأي داخل المجلس)، أما المادة (٤٦) فقد أشارت إلى الحصانة الإجرائية بقولها (لا تتخذ إجراءات قانونية ضد عضو مجلس قيادة الثورة بسبب أعمال وظيفته إلاّ بقرار صادر من ثلثي أعضائه على أنْ يحاكم أمام محكمة خاصة على الوجه المبين في القانون).

وفي الوقت الذي يُلاحظ على المادة (٤٥) أن الحصانة الموضوعية تقتصر على داخل المجلس ولا تشمل إبداء الآراء والأفكار خارج المجلس، نجد بالمقابل أنَّ المادة (٤٦) قررت الحصانة الإجرائية في أمور تتعلق بأعمال وظيفة أعضاء المجلس، وأنها تحظر اتخاذ إجراءات قانونية ضد عضو مجلس قيادة

---

(١) جاء هذا الدستور بشعارات براقة لخداع الناس، إذ نجده يحاول أنْ يستنسخ كثيراً من المواد القانونية التي وردت في الدساتير السابقة، مع إضافة مواد قانونية تخدم التوجه الذي جاء به البعثيون لاستعباد الناس وسرقة حقوقهم وأموالهم، ولذا فقد عدلت (م ١٧/ج) بموجب (م١) من التعديل الثاني للدستور المؤقت في ١٩٦٩/٥/١٥م، ونص التعديل على (إن الأشخاص الذين تثبت إدانتهم من محكمة مختصة بجريمة التجسس لحساب الأجنبي أو التآمر على تقويض نظام الحكم التقدمي الاشتراكي وأساسه الاقتصادي والاجتماعي فيجوز مصادرة أموالهم المنقولة وغير المنقولة)، وهو نص استعمله النظام الحاكم لقتل معارضيه، واتهامهم زوراً بالعمالة والتجسس، ولم تكن المحكمة المختصة التي تحدثّت عنها المادة، سوى محاكم صورية غير شرعية، إن هذا الدستور أعطى صلاحيات واسعة لما يسمى بـ (مجلس قيادة الثورة)، تثبيتاً للحكم الديكتاتوري التسلطي الذي مارسه (حزب البعث) على الشعب العراقي، كما أنه نصّ على أن مجلس قيادة الثورة أعلى سلطة في الدولة ويمارس جملة من السلطات ومن بينها إقرار القوانين والأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية(م ٤٤)، علماً أن هذا الدستور تم تعديله أربع مرات ليتلاءم مع رغبات السلطة الحاكمة.

الثورة (المنحل) إلاّ بموافقة ثلثي أعضائه، غير انها اشترطت أن تكون محاكمته أمام محكمة خاصة، كما يُلاحظ أنَّ هذه الحصانة لم تستثنِ حالة التلبس بالجريمة.

وعلى الرغم من أن الدستور المؤقت لعام ١٩٦٨م قد وعد الشعب العراقي بوضع دستور دائم للبلاد، غير أنَّ ذلك لم يحدث إلى أنْ قرّر ما يسمى بـ(مجلس قيادة الثورة المنحل) إصدار الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠م [١].

ولقد نصت المادة (٤٠) من هذا الدستور على أنه (يتمتع رئيس مجلس قيادة الثورة ونائبه والأعضاء بحصانة تامة ولا يجوز اتخاذ أي إجراء بحق أي منهم إلاّ بإذن مسبق من المجلس).

ويُلاحظ على هذه المادة أنها تقرر حصانة من نوع خاص ذات طابع استثنائي يفصح عن دكتاتورية ما يسمى بـ(مجلس قيادة الثورة المنحل)، كما يُلاحظ على هذه المادة أنها لم تستثن حالة التلبس بالجريمة، وعليه فإنّه لا يجوز اتخاذ أي إجراء بحق رئيس ونائب وأعضاء ما يسمى بـ(مجلس قيادة الثورة) حتى في هذه الحالة – حالة التلبس بالجريمة– إلاّ بإذن مسبق من المجلس.

ولقد قررت المادة (٤٩/أ) من هذا الدستور الحصانة الموضوعية لأعضاء المجلس الوطني بنصها (أ– لا يسأل أعضاء المجلس الوطني عما يبدونه من آراء ومقترحات أثناء ممارستهم مهام وظائفهم)، بينما منحت الفقرة (ب) من المادة ذاتها الحصانة الإجرائية لهم، إذ قضت (ب– لا يمكن ملاحقة أي عضو من أعضاء المجلس أو إلقاء القبض عليه من أجل جريمة أثناء دورات الانعقاد، بدون إذن من المجلس إلاّ في حالة التلبس بالجريمة).

---

(١) حدد هذا الدستور في الفصل الثاني منه ملامح (المجلس الوطني) إذ منحه صلاحيات باهتة ليكون ألعوبة بيد ما يسمى بـ(مجلس قيادة الثورة) فقد نصت (م ٥١) من هذا الدستور (ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس قيادة الثورة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ وصولها إلى مكتب رئاسة المجلس الوطني. فإذا وافق المجلس على المشروع يرفع لرئيس الجمهورية لإصداره، أمّا إذا رفضه المجلس الوطني أو عدّل فيه يعاد ثانية إلى مجلس قيادة الثورة، فإذا قَبِل هذا الأخير التعديل رُفِع المشروع لرئيس الجمهورية لإصداره، أمّا إذا أصرّ مجلس قيادة الثورة على رأيه في الفقرة الثانية يعاد إلى المجلس الوطني ليعرض في جلسة مشتركة بين المجلسين، ويعتبر القرار الصادر بأكثرية الثلثين نهائياً)، ولذا شاهدنا كيف مررت قوانين ضد إرادة الشعب ومصالحه بمباركة هذا المجلس الوطني الصوري الذي ليس له الحق إلاّ أنْ يصوّت بالإجماع إما بالرفض أو القبول دون أنْ يكون هنالك رأي لمناقشة حرة، يراجع: أحمد عبيس نعمة الفتلاوي، السلطة القضائية والتشريعية طبقاً للدستور العراقي، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة الصادرة عن مركز دراسات الكوفة/جامعة الكوفة، السنة الخامسة، العدد السابع، ٢٠٠٨م، ص٩٦.

ويُلاحظ على الفقرة (ب) من هذه المادة أنَّ حالة التلبس بالجريمة جاءت شاملة لجميع أنواع الجرائم (الجنايات والجنح والمخالفات) [١].

وفي عام ١٩٨٠م وحينما تم تعديل الدستور صدر قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لذات العام، وقد أشار هذا القانون وبتعبيرات تكون متطابقة مع الدستور على الحصانة البرلمانية في المادتين (٧و٨) منه [٢].

وبعد سقوط النظام السياسي البائد في ٢٠٠٣/٤/٩ [٣]، صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤م الذي يعدّ من الدساتير التي عبّرت عن ضمير الشعب العراقي، بعد أن تذوق طعم الحرية بسقوط النظام الديكتاتوري في ٢٠٠٣/٤/٩م بعد أن تسلط على رقاب الناس سنوات طوال [٤]، وقد

---

(١) تم تعديل هذه المادة في التعديل الدستوري في ١٩٨٠/٣/١٥م إلى (حالة التلبس بجناية) وهذا يعني أن الحصانة لا تشمل حالة التلبس بالجناية دون الجنح والمخالفات.

(٢) لقد أشار قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠م إلى الحصانة البرلمانية في الفصل الثاني منه تحت عنوان (الحصانات والمكافآت) وفي (م ٧و٨) من هذا الفصل، إذ لا يكاد يوجد خلاف بين النص الدستوري والنص في هذا القانون إلاّ فيما يتعلق بـ (م ٧) التي نصت على الحصانة الموضوعية، فالخلاف بينها وبين النص الدستوري (م٥٠/أ) في الألفاظ فقط، مع بقاء المعنى ذاته، فبدلاً من عبارة (... يبدونه من آراء ومقترحات أثناء ممارستهم مهام وظائفهم) في الدستور، جاءت عبارة (...وما يوردونه من وقائع أثناء ممارستهم عملهم في المجلس) في قانون المجلس الوطني. د. حنان القيسي، مرجع سابق، ص١٠٤.

(٣) قبل صدور قانون إدارة الدولة العراقية المؤقتة، طرح في الصحف في عام ١٩٩٠م نص (مشروع دستور جمهورية العراق)، الذي لم يتم العمل به، لأنه كان للدعاية ولتلميع وجه النظام الديكتاتوري الذي أذاق الشعب العراقي الأمرّين، ومن بين الأسباب الظاهرة التي أدت إلى عدم تبنيه هو الظروف الاستثنائية التي أعقبت غزو الكويت والحظر الاقتصادي المفروض على العراق والانتفاضة الشعبانية عام ١٩٩١م التي عبّرت عن رفض الشعب العراقي للنظام الحاكم، والملاحظ على هذا المشروع أنه جاء خالياً من الإشارة إلى الحصانة الموضوعية لأعضاء المجلس الوطني، ونصّ فقط على الحصانة الإجرائية في (م ١٢٨) بقوله (أولاً: لا تجوز ملاحقة عضو المجلس الوطني أو إلقاء القبض عليه في أثناء دورات الانعقاد من أجل جريمة بدون إذن من المجلس إلاّ في حالة التلبس بجناية. ثانياً: لا تجوز ملاحقة عضو المجلس الوطني أو إلقاء القبض عليه خارج دورات الانعقاد من أجل جريمة بدون إذن من المجلس إلاّ في حالة التلبس بجناية).

(٤) لقد كتب قانون إدارة الدولة العراقية المؤقتة من أجل حماية حقوق الشعب العراقي، إذ اجتمعت الأحزاب السياسية العراقية التي كانت معارضة للنظام الصدامي البائد، وأرادت أن تجد أفضل الصيغ القانونية لحماية الحقوق الأساسية للمواطنين بعد أن انتهكت على يد الحكومة الديكتاتورية السابقة، ومن الجدير بالذكر أن هذا القانون قد كتب على عجل، ولذا كانت صياغته وبعض مضامينه غير واضحة، إضافةً إلى التكرار وعدم الدقة في الألفاظ، وهنا تجدر الإشارة إلى==

تضمنت المادة (٣٤) من هذا القانون على الحصانة البرلمانية بنوعيها (الموضوعية والإجرائية)، إذ نصت على (يتمتع عضو الجمعية الوطنية بالحصانة عما يدلي به أثناء جلسات الجمعية، ولا يتعرّض العضو للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك، ومع ذلك لا يجوز إلقاء القبض عليه خلال انعقاد جلسات الجمعية الوطنية إلاّ إذا كان هذا العضو متهماً بجريمة ووافقت الجمعية الوطنية على رفع الحصانة عنه أو إذا ضُبط هذا العضو متلبساً بالجرم المشهود في جناية).

ويلاحظ على هذه المادة أنها قصرت الحصانة الموضوعية على جلسات الجمعية، إذ لا تمتد لتشمل الآراء والأفكار التي يبديها العضو خارج البرلمان، كما أنها لم تتطرق إلى أحكام الحصانة البرلمانية خارج مدة الفصل التشريعي، ويُلاحظ على هذه المادة أنها استثنت حالة اتهام العضو بجريمة مطلقاً، وهذا يعني لا عبرة فيما إذا كانت الجريمة المسندة إليه تمثل جناية أو جنحة أو مخالفة، وعليه فإنّه يجوز إلقاء القبض على عضو الجمعية الوطنية إذا كان متهماً بجريمة سواء كانت جناية أو جنحة أو مخالفة إذا ما وافقت الجمعية الوطنية على رفع الحصانة عنه.

وبصدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م نجد انه اعتنق الحصانة البرلمانية بنوعيها، فقد نصَّت المادة (٦٣/ثانياً/أ) على الحصانة الموضوعية (يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك)، كما عالجت المادة (٦٣/ثانياً/ب) الحصانة الإجرائية خلال مدة الفصل التشريعي، إذ نصت على أنه (لا يجوز إلقاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلاّ إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضُبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية) ونصت المادة (٦٣/ثانياً/ج) على الحصانة الإجرائية خارج مدة الفصل التشريعي، إذ نصت على (لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلاّ إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضُبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية).

==أن هذا القانون نصّ على أن تكون الجمعية الوطنية هي السلطة التشريعية ومهمتها الرئيسية هي تشريع القوانين والرقابة على عمل السلطة التنفيذية (م ٣٠).

الفرع الثاني

الأساس الدستوري والقانوني للحصانة البرلمانية

يقتضي منا البحث عن الأسس الدستورية للحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية معرفة ذلك الأساس في بعض الدول المقارنة مثل فرنسا وامريكا ومصر ولبنان والكويت، فضلاً عن استعراض الأساس الدستوري والقانوني للحصانة في الدساتير العراقية المتعاقبة وهو ما سنتناوله تباعاً:

أولاً: الأساس الدستوري للحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية في الدساتير المقارنة:

تكاد تجمع الدساتير المقارنة على ايراد نصوص صريحة تعالج الحصانة البرلمانية، فبالرجوع الى الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ فإنّه ينص على (لا يجوز في مواد الجنايات أو الجمح إلقاء القبض على أي عضو من أعضاء البرلمان أو تعرضه لأي تدبير آخر مقيد للحرية الا بإذن من المجلس الذي ينتمي إليه العضو وهذا الإذن غير مطلوب في حالة التلبس بجناية أو جنحة أو في حالة صدور حكم نهائي بالإدانة)، وتقتضي الحصانة البرلمانية على الإجراءات الجنائية المتخذة في المخالفات التي لا يمكن أن تؤدي إلى منع النائب من ممارسة واجباته.

أما في الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ فتنص المادة الأولى منه على أن أعضاء مجلس الشيوخ وكذلك النواب يتمتعون بامتياز عدم القبض عليهم أثناء انعقاد الكونغرس وأثناء التحاقهم به أو مغادرتهم له فيما عدا جريمة الخيانة والرشوة وجرائم خرق السلام.[١]

كذلك نص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المواد (٨٩) و (٩٠) على (لا يجوز في غير حالة التلبس اتخاذ أي إجراء جنائي ضد العضو الا بإذن من مجلسه، وفي غير دور الانعقاد يتعين أخذ إذن مكتب المجلس ويخطر المجلس عند اول انعقاد بما أتخذ من إجراء، وفي كل الأحوال يتعين البت في طلب اتخاذ الإجراء الجنائي ضد العضو خلال ثلاثين يوم على الأكثر وإلا اعتبرّ الطلب مقبولاً) [٢].

---

[١] الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧.
[٢] الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

فيما تنص المادة (٤٠) من الدستور اللبناني ١٩٢٦ المعدل (لا يجوز أثناء دورة الانعقاد اتخاذ الإجراءات نحو أي عضو من أعضاء المجلس أو إلقاء القبض عليه إذا اقترف جرماً جزائياً إلاّ بإذن المحكمة ما خلا حالة التلبس بالجريمة (الجرم المشهود))[١].

كذلك نصت المادة (١١١) من الدستور الكويتي سنة ١٩٦٢ على أنه (لا يجوز أثناء دورة الانعقاد في حالة الجرم المشهود أن تتخذ نحو العضو إجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي آخر إلاّ بإذن المجلس ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من إجراءات جنائية أثناء انعقاده على النحو السابق)[٢].

وعند طلب الإذن من المجلس لرفع الحصانة فان دور المجلس في فحص الموضوع يقتصر على الناحية السياسية للتأكد فيما إذا كان الاتهام جدياً أو كيدياً القصد منه الانتقام من النائب أو تهديده بقصد منعه من أداء أعماله أو اشغاله عنها، إذ لا يمكن للمجلس أنْ يقوم بالتحقيق من التهمة الموجهة من الناحية القانونية.

نخلص مما تقدم إلى اجماع الدساتير المقارنة على معالجة الحصانة البرلمانية، وذلك بإقرار الحصانة بنوعيها الاجرائي والموضوعي.

ثانياً: الأساس الدستوري للحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية في الدساتير العراقية

لم تسر جميع الدساتير العراقية على مسلك موحد فيما يتعلق بالحصانة البرلمانية، فبالرجوع الى القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ نجد أنَّ الفقرة (٢) من المادة الستون منه نصت على (لا يوقف ولا يحاكم أحد من أعضاء مجلس الأمة مالم يصدر من المجلس الذي ينتسب إليه قرار بالأكثرية بوجود الأسباب الكافية لاتهامهِ أو مالم يقبض عليه حين ارتكابه جناية مشهودة، وإذا أوقف أحد الأعضاء لسبب ما اثناء عطلة المجلس فعلى الحكومة أن تعلم المجلس بذلك عند اجتماعه مع الإيضاحات وبيان الأسباب)[٣].

---

(١) الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦.
(٢) الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.
(٣) دستور العراق(القانون الاساسي) لسنة ١٩٢٥.

أما دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت فقد خلا من النص على أية حصانات وقد يعزى ذلك إلى أن الدستور المذكور أناط بمجلس الوزراء مهمة القيام بالسلطة التشريعية بعد مصادقة مجلس السيادة، ومن ثم لا وجود لسلطة تشريعية حقيقية من الممكن منحها الحصانة[١].

خلافاً لما هو عليه الحال في دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣)، إذ نصت الفقرة (٣) من المادة (٤) منه على أنه (في حالة ارتكاب عضو من أعضاء المجلس جريمة أو إذا نسبت إليه جريمة ما، يؤلف المجلس لجنة تحقيقية من أعضائه للتحقيق في الجريمة المنسوبة إلى العضو وتقديم نتيجة تحقيقاتها مع إضبارة التحقيق إلى المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي يملك البت في القضية بقرار يتخذه بأكثرية الثلثين)[٢].

يتضح من المادة أعلاه عدم التفرقة بين الجريمة المشهورة وغيرها من الجرائم، إذ إن النائب في كلتي الحالتين يتمتع بالحصانة من القبض عليه أو إحالته للمحكمة الا بعد موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة، فضلاً أنها زادت من الحصانة بعدم اكتفائها بالأغلبية البسيطة لرفع الحصانة عن النائب وإنما اشترطت صدور قرار من المجلس برفع الحصانة بأغلبية الثلثين، إلا أن الغريب في الأمر هو أن القانون المذكور أناط بالمجلس الوطني لقيادة الثورة محاكمة أعضائه، وهو وبذلك خرج عن ما جرت عليه الدساتير بقصر صلاحية المجلس البرلماني بالإذن من عدمهِ في ملاحقة أحد أعضائهِ.

اما بالنسبة إلى دستور ٢٢ نيسان لسنة ١٩٦٤ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٤)[٣] فلقد نص على حصانة مختلفة عن تلك المنصوص عليها في قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣ برفعها عن النائب في حالة تلبسه بالجريمة واكتفائهِ بصدور قرار من المجلس بالأغلبية البسيطة لرفع الحصانة عن النائب[٤].

فيما جاء دستور (٢٩) لسنة ١٩٦٤ المؤقت ساكتاً من النص على تنظيم الحصانة.

---

(١) دستور العراق لسنة ١٩٥٨.
(٢) دستور العراق لسنة ١٩٦٣.
(٣) قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٤.
(٤) قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣.

أما دستور (٢١) أيلول ١٩٦٨ المؤقت فقد نصت المادة السادسة والاربعون منه على (لا تتخذ الإجراءات القانونية ضد عضو مجلس قيادة الثورة بسبب اعمال وظيفته الا بقرار صادر من ثلثي أعضائه على أنْ يحاكم أمام محكمة خاصة على الوجه المبين في القانون).

ويتضح من المادة أعلاه شمول الحصانة للنائب حتى في حالة الجرم المشهود، فضلاً عن عدم خضوعه للمحاكم الاعتيادية بل أمام محكمة مختصة خاصة تنشأ بموجب قانون وزاد من قوة الحصانة باشتراطه عدم رفعها الا بصدور قرار من المجلس بأغلبية الثلثين.

وحدد دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ الأحكام المتعلقة بالحصانة البرلمانية، في المادة (٥٠/ب) منه بأنّه (لا يمكن ملاحقة أي عضو من أعضاء المجلس الوطني أو إلقاء القبض عليه من أجل جريمة اثناء دورات الانعقاد أو خارجها بدون إذن من رئيس مجلس قيادة الثورة إلاّ في حالة التلبس بالجريمة)[١].

ويتضح من المادة أعلاه أنها جاءت مخالفة لمسلك الدساتير العراقية السابقة أو تعليقه الموافقة على رفع الحصانة على إذن جهة لا ينتمي إليها النائب.

أما قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ فقد منح النائب حصانة ضد الإجراءات الجنائية خلال فترة انعقاد جلسات الجمعية الوطنية الا إذا وافقت الجمعية الوطنية على رفعها على أنّ لا يشمل الحصانة حالة ضبط العضو متلبس بالجرم المشهود[٢].

فيما نصت المادة (٦٣/ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ (لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلّا إذا كان متهماً بجناية وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية) ، كما أناط البند (ثانياً/ج) من المادة ذاتها صلاحيات رفع الحصانة من قبل رئيس مجلس النواب في الأحوال المذكورة في البند (ثانياً/ب) منه.

وبهذا يتضح أنَّ المشرع الدستوري سلك مسلكاً بعيداً عن الدساتير العربية وحتى الدساتير السابقة العراقية بمنح النائب حصانة مطلقة عند ارتكابه جنحة، وليس لمجلس النواب أنْ يرفع عنه الحصانة عند ارتكابه أية جنحة وعدم ادراكه خطورتها في بعض الأحيان، إذ تعد من الجنح كافة الجرائم المخلة بسير

---

(١) دستور العراق لسنة ١٩٧٠.

(٢) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

العدالة كشهادة الزور والإخبار الكاذب وانتحال الوظائف والصفات، وكذلك جرائم التحريض على العنف والفجور أو الفعل المخل بالحياء أو جريمة خيانة الأمانة والاحتيال وغير ذلك، فضلاً عن أنه زاد من تلك الحصانة باشتراطه تحقق الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء مجلس النواب الكلي على رفع الحصانة، إلا أنه سلب تلك الصلاحيات من المجلس خارج مدة الفصل التشريعي واناطها برئيس مجلس النواب، مما افقدها الكثير من قوتها باعتبارها معلقة على موافقة شخص، وكان الحري بالمشرع أنْ يلزم رئيس مجلس النواب بعرض الموضوع على المجلس عند انعقاد الفصل التشريعي ليكون له القرار النهائي بذلك.

إما الأساس القانوني للحصانة فيتمثل بالرجوع الى المادة (٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي نصت على انه (أولاً: لا يسأل العضو عما يبديه من آراء أو ما يورده من وقائع أثناء ممارسة عمله في المجلس. ثانياً: لا يجوز إلقاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلّا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، وإذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية. ثالثاً: لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي الا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، وإذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية).

وبهذا يتضح أنَّ النص أعلاه جاء مكرراً لحكم المادة (٦٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المبحث الثاني

مفهوم المسؤولية الجزائية وعلاقتها بالحصانة البرلمانية

المسؤولية ليست فكرة بسيطة المنال، وإنما لها معنى ومدلول يختلف باختلاف النظر إليها، فهي كمعنى لغوي يقترب من المعنى القانوني، لان كلا المعنيين يفيد المسألة وتحمل النتائج، فالإنسان عندما يرتكب سلوكاً مجرماً ومحرماً في الشريعة والقانون يتتبع ذلك خضوعه للمسؤولية للتعبير عن الرفض الاجتماعي لما أقدم عليه من فعل غير مشروع، فيظهر ذلك في صورة العقوبة أو التدبير الاحترازي.

ومن أجل التعرف على المعنى الدقيق للمسؤولية الجزائية وبيان أحكامها والاساس الدستوري والقانوني لها سنقسم المبحث إلى المطالب الاتية:

المطلب الأول: تعريف المسؤولية الجزائية وخصائصها.

المطلب الثاني: أساس المسؤولية الجزائية ونطاقها.

المطلب الثالث: علاقة المسؤولية الجزائية بالحصانة البرلمانية.

المطلب الأول

تعريف المسؤولية الجزائية وخصائصها

من أجل الوقوف على تعريف المسؤولية الجزائية وبيان خصائصها سنقسم هذا المطلب الى الفروع الاتية:

الفرع الأول

التعريف اللغوي والاصطلاحي

سنتناول التعريف اللغوي والاصطلاحي في البنود الاتية:

أولاً: التعريف اللغوي:

يعد مصطلح المسؤولية مرادف لمصطلح مساءلة، ومحاسبة وهي مشتقة من الفعل الثلاثي (سأل) أي سؤال مرتكب الجريمة عن السبب في اتخاذه بجريمته مسلكاً مناقضاً لنظام المجتمع ومصالحه، مما يتطلب اتخاذ الإجراءات القانونية بحقهِ لفرض الجزاء المناسب عليه، كمظهر من مظاهر اللوم الاجتماعي والقانوني، كما في قوله تعالى ﴿ثُمَّ لَتُسْـَٔلُنَّ يَوْمَئِذٍ عَنِ ٱلنَّعِيمِ﴾[١]، وقوله تعالى ﴿وَأَقْبَلَ بَعْضُهُمْ عَلَىٰ بَعْضٍ يَتَسَآءَلُونَ﴾[٢]، ﴿وَقِفُوهُمْ إِنَّهُم مَّسْـُٔولُونَ﴾[٣].

وجاء في المنجد سأل سؤالاً ومسألة: طلب، واسم المفعول منه مسؤول ومسألة ومسايلة، وتساءل وتساؤل القوم: يسأل بعضهم بعضا، والمسألة جمع مسائل: الحاجة المطلب، والمسؤولية: ما يكون به الإنسان مسؤولاً ومطالباً عن أمور أو أفعال اتاها.

---

(١) سورة التكاثر، الآية ٨.

(٢) سورة الصافات، الآية ٢٧.

(٣) سورة الصافات، الآية ٢٤.

ثانياً: التعريف الاصطلاحي:

تُعد مسالة إيراد تعريفٍ مُحددٍ للمسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب من المسائل التي احتدم حولها الخلاف في الفقهاء، ومرد ذلك عدم إيراد الدستور والقوانين المُكملة له تعريف لها، إذ غالباً ما يقرر الدستور هذه المسؤولية ونطاق الحصانة، تاركاً للفقه مهمة الإجتهاد في هذا الصدد.

وتعرف المسؤولية بشكل عام بأنها التزام الشخص بتحمل نتائج أو اثار فعله غير المشروع، المخالف للشرع أو الاخلاق أو القانون وهي على ثلاثة أنواع شرعية أو دينية، وأخلاقية، وقانونية، وسوف نركز على النوع الأخير وبالتحديد الجزائية منه دون المدنية والإدارية أو الانضباطية(١).

وبهذا يتضح أنَّ المسؤولية الجزائية تعد شرطاً لازماً لا غنى عنه لاستحقاق المخالف للعقوبة المفروضة وفقاً لأحكام القانون، غير أن من يرتكب الجريمة لا يمكن معاقبته إلا إذا كان أهل لتحمل المسؤولية، أي كان مؤهلاً لتحمل تبعات فعله بعد أنْ يتم إسناده إليه. بعد نسبتهِ إليه تمهيداً لمحاسبته ومساءلته عنه جزائياً، ويترتب على نسبة الفعل للشخص وثبوت خطئة عمداً كان أم غير عمد عده مسؤولاً، إذنّ فالمسؤولية هي علاقة تنشأ بين الفرد والمجتمع تلزم الأول بتحمل تبعات فعله.

ولقد عرف الفقه الجنائي المسؤولية الجنائية بتعاريف عدة منها، إذ تعرف بأنها(التزام يتحمل النتائج القانونية المترتبة على توافر اركان الجريمة، ولموضوع هذا الالتزام هو العقوبة أو التدبير الاحترازي الذي ينزله القانون بالمسؤول عن الجريمة)، كما عرفها آخرون بأنها (قدرة طبيعية لدى الشخص على فهم وتمييز مجمل أفعاله وعلى التصرف بموجب هذا الفهم أو التميز).

فيما عرفها البعض الاخر بأنها (حالة أو صفة تخص الشخص وهي تكييف قانوني شخصي مقتضاه لنسبة فعل أو عمل لشخص يكون أهلاً لتحمل التبعات).

كما عرفت أيضاً بأنها (تحمل التزام أو جزاء قانوني معين يتحمل نتيجة فعل أو تصرف يرتب عليه القانون آثاراً شرعية).

---

(١) د. جمال إبراهيم الحيدري: أحكام المسؤولية الجزائية، ط١، مكتبة السنهوري، مكتبة زين الحقوقية، بغداد – بيروت، ٢٠١١، ص٢٤-٣٧.

وكذلك عرفت (التزام قانوني أو جزاء قانوني لشخص اعتبرته المحكمة مديناً لتحمل العضوية كأثر شرعي للجريمة)[١].

وباختصار يمكننا تعريفها بأنها (تحمل عضو مجلس النواب لتبعات فعله جزائياً).

أما عن موقف الفقه الإسلامي من هذه المسؤولية فلا يوجد اختلاف في أحكامهِ العامة عن القانون، فالإنسان مسؤول عما يصدر عنه من الجرائم على اختلاف أنواعها وتقاس جسامة هذه المسؤولية بجسامة الجرائم المرتكبة وظروف مرتكبيها الأمر الذي يترتب على قيامها استحقاق العقاب، فارتكاب الشخص لأي عمل ينتج عنه إتلاف وسلامة المجتمع، ونوع العقوبة على هذه الجريمة يقررها القانون الجنائي بالشكل الذي يتناسب مع الجريمة وآثارها[٢].

وتلتقي الشريعة مع المشرع الوضعي في جعل سلطة تحديد الجرائم والعقوبات بيد المشرع، فلا جريمة ولا عقوبة الا بنص، مع اختلاف مصدر التشريع.

ولا تسمح الشريعة بأي امتياز أو حصانة للنائب أو من هو في منصب رفيع في الدولة كرئيس الدولة أو من ينوب عنه أو الوزراء، فلا تمييز بين أحد مهما كان لونه أو نسبه أو وظيفته أو منصبه[٣].

ويرى جانب من الفقه الإسلامي ((أن الإسلام يقرر معاملة استثنائية لأعضاء المجلس البرلمانية إذا مانت في دائرة الاحتياط للنائب حتى لا يؤخذ بجرم وهو بريء، وحتى لا تعطل المجالس البرلمانية ولكن الاحتياط ليس معناه منع العقاب، وأن النظم التي وضعت قد تؤدي إلى منع العقاب فأن الحصانة البرلمانية رأيناها اتخذت لحماية النائب إذا كان من الحزب الغالب من العقاب وقد يكون مجرماً قد استطال على الناس بفضل انتمائه إلى حزب الحكومة الغالبة وبذلك ينتهي الأمر إلى إن تكون تلك الحصانة ليست حصناً لحرية القول بل هي حصناً للإجرام تحميه وتزيده، ولذلك يجب التفكير في نظام يحل محل الحصانة للاحتياط من الاتهام الباطل ولكي لا يوجد ذلك التميز بين الناس في الجريمة والعقاب.

---

(١) د. محمود مجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني – بيروت – ١٩٧٥، ص٤٦٩.

(٢) د. مصطفى محمد عبد المحسن، النظام الجنائي الإسلامي، العقوبة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨– ٢٠٠٩، ص١٠٧.

(٣) هاشم معروف الحسني، المسؤولية الجزائية في الفقه الجعفري، ط٢، دار التعارف للمطبوعات، لبنان – بيروت، ١٩٨٧، ص١٠–١٧.

والمسؤولية[١] بوجه عام هي حالة الشخص الذي ارتكب أمراً يستوجب المسائلة، إذ إنَّ القانون يقرر المسؤولية القانونية وذلك باشتراطه الجزاء لمن يأتي تصرفاً يوسمه بعدم المشروعية، والجزاء قد يكون عقوبة توقع بحق الفاعل فتعقد مسؤوليته الجنائية، إذا كان قد مس بتصرفه غير المشروع مصلحة عامة، وقد تنعقد مسؤولية الشخص المدنية في حالة ما أنْ يلزم الفاعل قانوناً بالتعويض عن الاضرار للتعبير بخطئهِ، إذا مس بتصرفه غير المشروع مصلحة خاصة، وفي كلتا الحالتين يكون الالتزام نفسه شخص المسؤولية ويدعى هذا النمط من أنماط المسؤولية بالمسؤولية الفردية.

وقد تأخذ بالمسؤولية من عمل الغير هذا الوجه من أوجه المسؤولية إزاء توافر علاقة قانونية بين مرتكب الجرم وبين الشخص المسؤول، كما في مسؤولية التابع من أعمال تابعيه في القانون المدني، وفي هذا الحالة لا يسأل الفرد لكونه اقترف الجرم أو اشترك في اقترافه، بل يسأل قانوناً عن الجرم بحكم انتمائه إلى وحده اجتماعية معينة، كالعائلة، الجمعية، القبيلة، الدولة ... الخ.

إذ يوجه الجزاء إلى اشخاص ليس لهم أي مساهمة في الجرم الواقع، وبذلك يختلف شخص الالتزام القانوني عن شخص المسؤولية ويدعى هذا النمط من أنماط المسؤولية الجماعية[٢].

نخلص مما تقدم إلى أن تعريف المسؤولية الجنائية علاقة تنشأ بين الفرد والمجتمع تلزم الأول بتحمل تبعات فعله، ومن ثم تعرف المسؤولية الجنائية بأنها الالتزام بتحمل النتائج القانونية المترتبة على توافر أركان الجريمة، وموضوع هذا الالتزام هو الجزاء الجنائي الذي يقرره القانون ويفرضه القاضي بحق المسؤول عن الجريمة، كما تعرف أيضاً بأنها التزام قانوني أو جزاء قانوني لشخص تعده المحكمة مذنباً

لتحمل العقوبة كأثر شرعي للجريمة، ويمكن تعريف المسؤولية الجنائية لعضو مجلس النواب بأنها التزام عضو المجلس بتحمل التعبات القانونية الناشئة عن فعله غير المشروع.

---

[١] كما يعرف البعض المسؤولية الجزائية الوظيفية بأنها ((القواعد المتعلقة بالإتهام والمُحاكمة عن الجرائم التي يرتكبها أثناء مُمارسة وظائفه أو بسببها - المنصوص عليها في الدستور أو القوانين المُكملة له أو قانون العقوبات أو أي قانون ذي صفة جزائية- أمام المحاكم المُختصة باتباع القواعد المنصوص عليها قانوناً، ويترتب عليها الحكم عليه بالعقوبات المنصوص عليها قانوناً). د. مصدق عادل، محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٨٧ وما بعدها.

[٢] سليمان مرقص، المسؤولية في تقنينات البلاد العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧١، ص١-٤.

الفرع الثاني

خصائص المسؤولية الجزائية

تمتاز المسؤولية الجزائية بخصائص أو مميزات عدة في مقدمتها استنادها إلى مبدأ الشرعية أو القانونية، فلا يمكن اثارتها بحق عضو مجلس النواب ما لم يكن الفعل المنسوب إليه مجرم قانوناً، وهذا التجريم لا يتم إلا من خلال صدور حكم قضائي من جهة قضائية مختصة، وبالشكل الذي يقتصر أثره على النائب المخالف شخصياً دون أنْ يتعداه للغير مهما كانت صلتهُ به، كما يتطلب وجود تناسب بين الفعل المرتكب والعقوبة المقررة عند قيام المسؤولية، وتقوم تلك المسؤولية على مبدأ المساوة بين النائب وغيره من الأفراد طالما ارتكب فعلاً مخالفاً للقانون وقامت مسؤوليةِ فيستحق العقاب دون تمييز.

ومن أجل تسليط الضوء على تلك الخصائص التي تعد في الوقت نفسه مبادئ عامة تحكم المسؤولية الجزائية لعضو المجلس لذا سنتناولها تباعاً كالاتي:

أولاً: شرعية المسؤولية الجزائية:

لا يمكن تقرير مسؤولية عضو المجلس البرلماني ما لم تكن الأفعال المنسوبة إليه أرتكبها إيجابية كانت أم سلبية مجرمة قانوناً، وبنصوص صريحة وواضحة، سواء أكانت واردة في المدونة العقابية (قانون العقوبات)، أو في القوانين التي تحوي في طياتها نصوص جنائية، ويطلق على هذه القاعدة (قاعدة الشرعية) أو (قاعدة القانونية)[١].

ولقد نص المشرع العراقي على قانونية الجريمة والعقاب في قانون العقوبات (الكتاب الأول/ المبادئ العامة/ الباب الأول/ الفصل الأول) وذلك بموجب المادة (١) منه التي تنص على أنه (لا عقاب على فعل أو امتناع الا بناء على قانون ينص على تحريمه وقت اقترافه، ولا يجوز توقيع عقوبات أو تدابير احترازية لم ينص عليها القانون).

---

(١) د. أحمد فتحي سرور، الشرعية والإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص١٠.

ويعد مبدأ الشرعية من المبادئ الدستورية التي نص عليها دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ في البند (ثانيا) من المادة (١٩) منه والتي نصت على ما يأتي:

((لا جريمة ولا عقوبة الا بنص، ولا عقوبة الا على الفعل الذي يعده القانون وقت اقترافه جريمة ولا يجوز تطبيق عقوبة أشد من العقوبة النافذة وقت ارتكاب الجريمة)).

الأمر الذي يتطلب إجراء تعديل لنص المادة (١) من قانون العقوبات وجعلها تنسجم وتتطابق مع نص الدستور، عليه ندعو مجلس النواب إلى إعادة النظر بنص المادة (١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل وتعديلها بالشكل الذي يجعلها متطابقة أو منسجمة من نص الفقرة (ثانياً) من المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ثانياً: قضائية المسؤولية:

القضاء هو السلطة التي تختص بالفصل في النزاعات والخصومات بين الأشخاص في مجتمع عن طريق تطبيق حكم القانون، فلا يمكن مساءلة عضو المجلس البرلماني مالم يكن هنالك قرار صادر من جهة قضائية مختصة وفقاً للقانون.

فالمقصود بقضائية المسؤولية أن السلطة القضائية (المحاكم الجزائية) هي وحدها المختصة بتقرير هذه المسؤولية، ومن ثم توقيع العقوبات (الجزائية)، فتقرير المسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب لا يمكن أنْ يتم الا بحكم قضائي يقرر ذلك بصريح منطوقه، على خلاف المسؤولية المدنية التي يمكن النص عليها في العقد أو الاتفاق، فمجرد اعتراف النائب بارتكاب الجريمة لا يعني قيام مسؤولية الجزائية فلابد من صدور الحكم القضائي المقرر لذلك من المحكمة المختصة واكتساب الدرجة القطعية[١].

ثالثاً: شخصية المسؤولية:

المسؤولية الجزائية لا تثار بحق النائب إلا إذا كان قد ارتكب الجريمة بشخصه بالقياس على مبدأ شخصية العقوبة المنصوص عليه في المادة (١٩) من الدستور، ومن ثم فلا تسري هذه المسؤولية بحق الغير، ولا يمكن تحميل تبعات فعلهِ للغير مهما كانت صلته وعلاقته به.

ومن ثم تسقط المسؤولية بوفاة النائب، فلا تنتقل المسؤولية للورثة ومن ثم تحقيقاً لمبدأ الشخصية في العقوبة، وعدم مساءلة الأموات[٢].

وعلى الرغم من عدم النص على شخصية المسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب في المادة (٦٣/ثانياً) من الدستور، غير أنه يمكن القياس على شخصية العقوبة التي اقرتها المادة (١٩) من الدستور.

---

(١) أ. عبد الأمير العكيلي و د. سليم حربه، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ج١، بغداد، ١٩٨٨، ص٩٣.

(٢) د. أدوار غالي الذهبي، دراسات في قانون العقوبات المقارن، مكتبة غريب، القاهرة، بدون سنة طبع، ص٥١-٦١.

رابعاً: تناسبية المسؤولية:

إنَّ وجود الخطأ الجنائي يعني ترتب المسؤولية وهذا الخطأ مهما كانت جسامتهِ ومهما كانت صورتهِ، يجب أن تناسبهُ العقوبة مع مراعاة شخصية مرتكبهُ، فالقتل العمد حتماً يختلف عن عقوبة عن القتل الخطأ وجريمة القتل العادية تختلف في مسؤوليتها وعقوبتها عن الجريمة الإرهابية.

وإن تحديد ما تناسب الأثر والمسؤولية أمر ترك تقديره للمحكمة المختصة، كذلك لجوء القضاء إلى تفريد العقوبة يعد الطريقة الأنسب التي ضمنت الوصول إلى التناسبية بين المسؤولية وأثرها[١].

خامساً: المساواة في المسؤولية:

تنص المادة (١٤) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (العراقيون متساوون أمام القانون)، وهنا يمكننا القول إنّ الجميع متساوون دون تمييز أمام القانون ودون استثناء، فالنائب حين يرتكب فعل جرمهُ القانون فهو ليس بمحصن من القانون ولكن طبيعة الإجراءات تختلف باختلاف نوع الجريمة التي ارتكبها فهو غير مسؤول عن ما يرتكبه من جريمتي الجنحة والمخالفة لان النص الدستوري مات واضحاً حينما خصهُ بارتكاب جناية، إما فيما يخص الجناية فهو بذلك شأنه شأن أي مواطن عادي يصدر بحقهِ قرار قضائياً.

كذلك لا يستثنى من العقاب لتمتعه بالعضوية، إنما بموجب رفع الحصانة يصبح كأي مواطن عادي لا بل أكثر ربما في بعض الحالات تكون لهُ ظروف مشددة للعقوبة لكونه ممثلاً للشعب واحترام القانون واجب من قبلهِ لكون من المساهمين في تشريعه.

---

(١) ينظر: المواد (١٣٥ – ١٣٩ – ٤٤١ – ٤٤٦ – ٤٠٦) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.

المطلب الثاني

أساس المسؤولية الجزائية ونطاقها

بالنظر لاختلاف الأساس الفلسفي للمسؤولية الجنائية عن نطاق المسؤولية الجزائية لذا سنقسم هذا المطلب الى الفروع الاتية:

الفرع الأول

أساس المسؤولية الجزائية

لقد اختلف فقهاء القانون وخبراء الشريعة في تحديد الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية الجزائية. لاتصالها الوثيق بحياة الإنسان ولقد أنقسم الفقه الجنائي بخصوص هذا الأساس إلى ثلاثة اتجاهات:

أولاً: الجبر: ويمثل الاتجاه الواقعي.

ثانياً: الاختيار: ويمثل الاتجاه الاختلافي.

ثالثاً: الاتجاه التوفيقي (المختلط).

أولاً: الاتجاه الواقعي (الجبر):

الإنسان إذا كان مسلوب الإرادة والاختيار طبقاً لهذا المذهب فهو مقيد لا يمتلك الحرية التي من خلالها يستطيع التحكم بأفعاله وأقواله، ومن يتحكم بذلك هي الظواهر الكونية أي (القوى الطبيعية) التي تجعل من تصرفه أمر محكوم عليه غير مدرك له، أي أنه مجبر على هذا التصرف.

وهنا يكون الإنسان بحال تشبيه لحال الكائنات الأخرى كالنباتات أو الحيوانات والجمادات فهو فاقد الإرادة مثال ذلك الماء عندما يجري فهو ليس يضع أحد جريانه إنما هي من الظواهر الطبيعية كذلك تحريك الحجر بصورة طبيعية دون تدخل أحد، ولا يمكن الاخذ بهذا الاتجاه. لكونه يبرئ الإنسان من كل التصرفات الصادرة عنه ويجعل منه أداة تتحكم بها الطبيعة نافياً وجود العقل البشري والإرادة والاختيار اللتين هما نتاج لهذا العقل[١].

---

(١) د. أحمد فتحي بهنسي، المسؤولية الجنائية في الفقه الإسلامي، دار الفكر، القاهرة، ١٩٦١، ص٦-٩.

ثانياً: الاتجاه الاختلافي (الاختيار)

طبقا لهذا الاتجاه ان الإنسان يكون مختاراً لجميع أفعالهُ وتصرفاته فهو مدرك لما يقوم به لأنها صادرة عنه باختياره المطلق فالخيار متروك لهُ فيما يقوم به أعمال تعد جرائم.

حيث استند أنصار هذا الاتجاه ان (القوى الطبيعية) ليست مسؤولة عّما يقوم به بني البشر ومن ثم هي لا تسيره وفق ما يجري مع باقي الكائنات والجمادات ومن ثم لا تقوم المسؤولية اتجاه الصغير لعدم تمييزه.

ولا يمكن الأخذ بهذا الاتجاه لأنه يركز على الإرادة دون النظر بالاعتبار إلى الظروف الشخصية، ولأنه يركز على الجريمة دون المجرم.

ثالثاً: الاتجاه التوفيقي (المختلط)

يذهب أصحاب هذا الاتجاه الى أن الإنسان له حرية ليست مطلقة، فهناك ما يؤثر على هذه الحرية مهما كان الشخص يتمتع بالإدراك والإرادة، فهنالك ما يؤثر على حرية الاختيار وفي نفس الوقت الإنسان ليس مجبر وخاضع لقوانين الطبيعة، ومما تقدم يمكن القول إنّ الإنسان متى ما كانت إرادته تميل نحو مخالفة القانون هنا تتحقق مسؤوليته وأستحق على تلك المخالفة للقانون العقاب المقرر بموجب القانون أيضاً.

وهذا المذهب يؤيده كافة الفقه الجنائي فهو يعتبر أساس المسؤولية الجزائية، فالإنسأنْ يعمل بالقدرة التي زوده الله سبحانه وتعالى بها[١].

الفرع الثاني

نطاق المسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب

إنَّ الحصانة البرلمانية لعضو مجلس النواب ليست حماية شخصية له، وإنما هي حماية دستورية شرعت للمصلحة العامة والوظيفة البرلمانية التي يؤديها، وهذه الحصانة ليست مطلقة من حيث الموضوع أو المكان أو الزمان، وإنما هي مقيدة في نطاق معين، لذا فإنَّ أفعال أو أقوال عضو المجلس خارج هذا النطاق تخضع المسؤولية الجنائية.

---

(١) محمد جواد مغنية، عقائد الامامية، إعداد فارس علي العامر، ط١، مؤسسة التأريخ العربي، ٢٠٠٤، ص٥٤-٦٣.

ومن أجل بيان نطاق مسؤولية عضو مجلس النواب سنتناول النطاق الموضوعي والزماني والمكاني للمسؤولية الجنائية لعضو المجلس في البنود الاتية:

أولاً: النطاق الموضوعي للمسؤولية الجنائية لعضو مجلس النواب:

القاعدة العامة إن الآراء والأفكار التي يبديها عضو المجلس لكي تدخل في نطاق الحصانة البرلمانية الموضوعية يجب ان تكون متصلة لعمله البرلماني ومتعلقة بالمواضيع والمصالح العامة ومن غير تجاوز على الحياة الخاصة للأشخاص والهيئات العامة في الدولة(١).

فكل ما يصدر عن عضو المجلس خارج اطار عمله البرلماني من أفعال قولية أو كتابية بعيداً عن الوظيفة البرلمانية يمكن أنْ يسأل عنه جنائياً لانتفاء الغاية أو المسوغ من تمتعه وشموله بالحصانة البرلمانية الموضوعية، فإذا صدر عنه قول يشكل جريمة قذف أو سب، أو صدر عنه تصريح شخصي، أو نشر مقالاً صحفياً، أو أدلى بتصريحات تشكل جريمة لا علاقة لها بالعمل البرلماني، فإنّه يكون مسؤولاً عنه جنائياً، بعد رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية أو انتهاء مدة النيابة(٢).

إن الأفعال المادية التي تشكل جريمة والتي تصدر عن عضو المجلس بحجة التعبير عن آرائهِ وافكاره تكون محلاً للمسؤولية الجنائية، وبذلك تخرج جرائم الاعتداء على الحياة بمختلف صورها (القتل المقترن بظرف مشدد، القتل العمد، القتل الخطأ، الضرب المقضي إلى الموت) أو الاعتداء على الحق في سلامة الجسم (العاهة المستديمة، الايذاء الجسيم، الايذاء البسيط)، أو الاعتداء على الملكية (جرائم السرقة، خيانة الأمانة، الاحتيال، صك بدون رصيد)، أو الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة (الرشوة، الاختلاس، التزوير، التخريب للأموال العامة)، وغيرها من الجرائم التي لا علاقة لها بالعمل البرلماني من نطاق الحصانة البرلمانية، فهذه الاعمال لا تدخل في صلب العمل البرلماني ومن ثم يسأل عنها جنائياً بعد رفع الحصانة الإجرائية أو انتهاء مدة العضوية(٣).

---

(١) ايهاب عبد المطلب، الموسوعة الجنائية والمدنية في شرح قانون العقوبات، مصدر سابق، ص٢٨-٣٠.

(٢) عقل يوسف مصطفى المقابلة، الحصانة القانونية في المسائلة الجنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٧، ص٣٦٣.

(٣) د. أحمد فتحي سرور، أصول قانون الإجراءات الجنائية، مصدر سابق، ص٥٠٨.

ويمكن القول إنَّ التمييز بين الأفعال التي تخضع للمسؤولية الجنائية وتلك التي لا تخضع لها والصادرة عن عضو المجلس لا يثير اللبس والغموض إذا خرجت عن نطاق الأفعال القولية والكتابية، فهنا يسأل العضو عنها، على أساس أنَّ الأفعال والتصرفات المادية الصادرة عن العضو تجعل منه محلاً للمسؤولية الجنائية (كالقتل، والايذاء، إحداث عاهة، والسرقة، والاختلاس، الاحتيال، ... الخ).

غير أنَّ الأمر يحتاج إلى معيار أو ضابط عندما يتعلق بالأفعال القولية أو الكتابية التي يدلي بها العضو أو تصدر عنه بمختلف الوسائل والصور تقليدية كانت أو حديثة المنظور.

ويلاحظ بهذا الصدد أنَّ الفقه لم يضع معياراً أو ضابطاً للتمييز بين ما يعد من تلك الأفعال القولية والكتابية من صميم العمل البرلماني، ويدخل في إطار الوظيفة البرلمانية، وبين ما لا يعد كذلك فيخرج من نطاق الحصانة البرلمانية ومن ثم يسأل عنه جنائياً.

أما موقف المحكمة الاتحادية العليا فلقد سارت في الاتجاهات ذاتها التي سارت عليها المادة (٦٣/ثانياً/أ) من الدستور، إذ ذهبت الى (أن عضو مجلس النواب يتمتع بالحصانة خلال دورة الانعقاد عما يدلي به من آراء ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك، وفي حالة ارتكاب عضو مجلس النواب جريمة دون الجنايات عمّا أدلى به من آراء في أثناء الانعقاد المنصوص عليها في المادة (٥٧) من الدستور فأن المبدأ العام ورد في الفقرة (أ) من المادة (٦٣/ ثانياً) من الدستور يبقى مرعياً، حيث لا يجوز معه مقاضاة عضو مجلس النواب اما المحاكم إلا إذا رفعت الحصانة عنه، تقديراً لما يقوم به من مهام تتعطل عند مقاضاته دون موافقة مجلس النواب الذي له تقدير الحال وانزال حكم الدستور عليه)[1].

وإزاء ذلك يرى الباحث أن الآراء والأفكار التي تدخل في نطاق الوظيفة البرلمانية، تكون قولية أو كتابية من خلال الخطب والآراء التي يدلي بها عضو المجلس في جلسات المجلس أو في لجانهِ، وكذلك المناقشات أو المداولات التي تتم في الجلسات أو اللجان أو التقارير التي تصدر باسم المجلس، واقتراح مشروعات القوانين، والاسئلة الشفوية أو الكتابية التي توجه إلى الوزراء أو أعضاء الحكومة الآخرين، والتحقيقات والاستجوابات، وتصريحاته عند زيارة إحدى الوزارات أو الهيئات المستقلة والمؤسسات العامة، فهذه الأفعال القولية و الكتابية تكون مرتبطة بالوظيفة البرلمانية، وتقرير فيما إذا كانت هذه الأقوال

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٣٤/ ٢٠١٧ الصادر في ٢٠١٧/١١/٢٨ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط الالكتروني الاتي:www.iraqfsc.iq/news.3987

والكتابة مرتبطة بالعمل البرلماني من عدمه امر متروك للمحكمة المختصة في ضوء الوقائع والملابسات التي ترافق كل قضية على حدة، فلا يوجد هناك معيار أو ضابط يسري على جميع القضايا المتعلقة بهذا الموضوع، وبإمكان المحكمة أن تستعين في تحديد كون الفعل داخلاً في نطاق العمل البرلماني من عدمه، بما ورد من نصوص دستورية متعلقة بعمل السلطة التشريعية واختصاصاتها، وما ورد في النظام الداخلي للمجلس.

وبناءً على ما تقدم فإنَّ الأصل يتمثل في حمل كل ما يصدر من عضو المجلس على حسن النية، وتحقيق المصلحة العامة، ما لم يثبت للمحكمة العكس، فهو ممثل عن فئة كبيرة من الشعب فلابد أن تكون لهُ الحرية التامة في التعبير عن آرائه وأفكاره في حدود القانون.

ثانياً: النطاق المكاني للمسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب:

القاعدة العامة إنَّ الحصانة البرلمانية الموضوعية التي يتمتع بها عضو المجلس تسري على الآراء والأفكار التي يدلي بها داخل قبة البرلمان، سواء أكانت جلسات المجلس اعتيادية أم استثنائية، سرية أم علنية، كما تمتد الحصانة البرلمانية إلى أي مكان آخر تعقد فيه الجلسات، سواء كانت المقر الدائم، أو أي مقر آخر يتقرر عقد الجلسات فيه لأي سبب كان كالظروف الطارئة والاستثنائية التي يتعرض لها البلاد، أما خارج هذا المكان فإنَّ عضو المجلس يتحمل المسؤولية الجزائية عن أقواله وآراءه بعد رفع الحصانة الإجرائية عنه حسب القانون.

وبهذا الصدد يذهب الفقهاء إلى أن التصريحات واللقاءات التي يجريها عضو المجلس في أروقة المجلس وممراته أو في أماكن استراحة النواب تخضع للمسؤولية الجنائية ولا تتمتع بالحصانة بالبرلمانية الموضوعية، لكون هذه الأقوال والآراء وقعت خارج المكان الذي يمارس فيه العضو أعماله الرسمية وهو قاعة اجتماعات المجلس أو إحدى اللجان[١].

وفي الوقت الذي سكتت فيه المادة (٦٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عن تحديد هذا الحكم، غير أنه يلاحظ تكفل المادة (٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب بتحديد مكان انعقاد جلسات مجلس النواب في بغداد أو أي مكان آخر[٢].

---

(١) د. عبد الفتاح سابردار، القانون الدستوري، دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٥٩، ص٥٥٣.

(٢) تنص المادة (٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب على انه (تنعقد جلسات المجلس في بغداد ويمكن عقدها في أماكن أخرى عند الاقتضاء).

وعلى الرغم مما تقدم غير أن هناك بعض الدساتير التي تخرج الأقوال والآراء التي يدلي بها عضو البرلمان خارج المجلس والتي تدخل في مفهوم الوظيفة البرلمانية من نطاق المسؤولية الجنائية، فقد يتطلب الأمر انتقاله إلى إحدى الوزارات أو المؤسسات أو الهيئات العامة لممارسة دوره الرقابي، وقد يحضر لقاءات وندوات ومؤتمرات تعد جزء من عملهِ البرلماني خارج مقر المجلس البرلماني.

ثالثاً: النطاق الزمني للمسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب:

يتمتع العضو بالحصانة في اثناء دورة انعقاد المجلس وتختلف هذه المدة باختلاف الدساتير، اما إذا كان ما يعرضه للمسؤولية خارج أدوار الانعقاد فإنّه يكون مسؤولاً عن جميع الأقوال والأفعال الصادرة منه، كما إن ما يبدر منه يشكل جريمة منصوصاً عليها في قانون العقوبات، ولا يتمتع بالحصانة الإجرائية، اما إذا كانت اثناء دورات الانعقاد فانّه يتمتع بالحصانة ولا يمكن مساءلته جنائياً الا بعد رفع الحصانة، أو انتهاء مدة العضوية.

وينصرف مفهوم دورة الانعقاد كما حدده دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الى دورة الانعقاد السنوية المحدد امدها بـ (٨) اشهر والتي تتكون من فصلين تشريعيين[١].

ولقد تسنى للمحكمة الاتحادية العليا أنْ تطرقت لذلك صراحة في قراراتها، إذ جاء فيه (انه في حالة ارتكاب عضو مجلس النواب جريمة دون الجنايات عمّا أدلى به من آراء في اثناء الانعقاد المنصوص عليها في المادة (٥٧) من الدستور فأن المبدأ العام ورد في الفقرة (أ) من المادة (٦٣/ ثانياً) من الدستور يبقى مرعياً، حيث لا يجوز معه مقاضاة عضو مجلس النواب اما المحاكم إلا إذا رفعت الحصانة عنه، تقديراً لما يقوم به من مهام تتعطل عند مقاضاته دون موافقة مجلس النواب الذي له تقدير الحال وانزال حكم الدستور عليه).

يتضح من القرار أعلاه أن الأصل العام هو تمتع عضو مجلس النواب بالحصانة خلال دورة الانعقاد وخارجها ، ومن ثم لا يجوز مقاضاته أمام المحاكم إلا إذا رفعت الحصانة عنه.

---

(١) ينظر المادة (٥٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، كما تنص المادة (٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب على انه (أولاً: لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما (ثمانية) أشهر، يبدأ أولهما في ١ آذار وينتهي في ٣٠ حزيران من كل سنة، ويبدأ ثانيهما في ١ ايلول وينتهي في ٣١ كانون الأول).

المطلب الثالث

تكييف علاقة المسؤولية الجزائية بالحصانة البرلمانية

قبل التطرق الى طبيعة علاقة المسؤولية الجزائية بالحصانة البرلمانية فانّه يتوجب التطرق الى الاختصاصات التي منحها الدستور وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ والنظام الداخلي لمجلس النواب، لذا سيتم تقسيم هذا المطلب الى الفروع الاتية:

الفرع الأول: اختصاصات رئيس مجلس النواب ونوابه وأعضاء المجلس.

الفرع الثاني: تمييز الحصانة الموضوعية من الحصانة الإجرائية.

الفرع الثالث: طبيعة علاقة المسؤولية الجزائية بالحصانة البرلمانية.

الفرع الأول

اختصاصات رئيس مجلس النواب ونوابه وأعضاء المجلس

يختلف المركز الدستوري والقانوني لرئيس مجلس النواب عن نائبه، والذي يختلف بدوره عن مركز النائب، وهو الأمر الذي يوجب مراعاة حدود ونطاق هذه الحصانة بالتناسب مع الاختصاصات الممنوحة لكل منهم، لذا ومن أجل الوقوف على هذه الاختصاصات لذا سنتناولها تباعاً كالآتي:

اولاً: اختصاصات رئيس مجلس النواب:

تتنوع الاختصاصات التي يُمارسها رئيس مجلس النواب وفقاً لنصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والتشريعات الأخرى ذات الصلة، إذ نجد أنَّ هذه الاختصاصات تارة يُمارسها بصورة منفردة بوصفه ممثل المجلس والناطق باسمه، وتارة أُخرى يمارس هذه الاختصاصات بالاشتراك مع هيئة رئاسة مجلس النواب. وبهذا يلاحظ تناثر الصلاحيات القانونية التي يتمتع بها رئيس مجلس النواب في العراق، فلا يوجد قانون واحد يلم شتاتها، إذ نجدها متناثرة بين عدة تشريعات.

وبناءً على ما تقدم تتعدد الإختصاصات المنفردة لرئيس مجلس النواب المنصوص عليها في الدستور، فبالرجوع إلى المادة (٥٧/رابعاً) منه نجد أنَّها أجازت لرئيس مجلس النواب الحلول محل رئيس

الجمهورية والقيام بمهامه في حال شغور المنصب وعدم وجود نائب للرئيس، وقد أكد قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لعام ٢٠١١ هذا الحكم.

وإلى جانب الاختصاص المذكور يتمتع رئيس مجلس النواب بالعديد من الإختصاصات الدستورية، لعل من أهمها: الطلب إلى المحكمة الاتحادية تفسير نصوص الدستور، إذ يُعد الرئيس من بين الجهات التي أناط بها النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا إمكانية طلب تفسير أي نص من نصوص الدستور[١]، وقد أكدت المحكمة هذا المبدأ في العديد من الأحكام الصادرة منها[٢].

كما أنَّ رئيس مجلس النواب يُعد الجهة التي توجه إليها إستقالة رئيس الجمهورية، ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية في حالة رغبته بالإستقالة توجيه الطلب إلى مجلس النواب، وإنما يوجه إلى رئيس المجلس لصراحة النص أعلاه[٣].

فيما تتنوع الإختصاصات المنفردة لرئيس مجلس النواب المنصوص عليها في النظام الداخلي، فمن هذه الاختصاصات ما هو سياسي بحت، ومنها ما هو تنظيمي، ومنها ما هو رقابي، وتتمثل هذه الاختصاصات بالآتي:

---

(١) تنص المادة (٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العراقية العليا لعام ٢٠٠٥ على انَّه:)إذا طلبت أحدى الجهات الرسمية، بمناسبة منازعة قائمة بينها وبين جهة أُخرى، الفصل في شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات أو أمر، فترسل الطلب بدعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا، معللاً مع أسانيده، وذلك بكتاب بتوقيع الوزير المُختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة (.

(٢) جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا المُرقم (٢٦/اتحادية/٢٠٠٨) الصادر في ٢٠٠٨/٦/٢٣ بأنّه (لا يقبل تفسير نص دستوري ما لم يقدم من مجلس الرئاسة أو مجلس النواب أو مجلس الوزراء أو الوزراء ولا يقبل من منظمات المجتمع المدني أو الأحزاب). وكذلك القرار رقم ٢٦/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٠١٠/٣/٢٣ الذي نص على أنْ (ترفع الطلبات المُقدمة للمحكمة الاتحادية العليا من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة مع وجوب الإشارة إلى المواد الدستورية المطلوب تفسيرها ومُراعاة أحكام المادة (٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا)، كما جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٤/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ٢٠١١/٥/٥ بأنَّ (طلب تفسير نصوص الدستور ينبغي أنْ يقدم إما من رئاسة الجمهورية أو من مجلس النواب أو من مجلس الوزراء أو الوزراء وليس من منظمات المجتمع المدني أو الكتل السياسية أو الأحزاب).

(٣) تنص المادة (٧٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أنه (أولاً: لرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريرياً إلى رئيس مجلس النواب وتعد نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب).

١. العمل على تطبيق الدستور والقوانين والنظام الداخلي للمجلس.
٢. افتتاح جلسات المجلس وترؤسها.
٣. دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية وفقاً للمادة (٥٨/أولاً) من الدستور.
٤. طلب تمديد الفصل التشريعي لدورة أنعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على (٣٠) يوماً وفقاً (٥٨/ ثانياً) من الدستور.
٥. إدارة المناقشات والمحافظة على انتظامها وتحديد موضوع البحث، ويوجه الرئيس نظر المتحدث إلى التزام حدود الموضوع والنظام.
٦. عرض الأمور التي تتطلب إجراء التصويت عليها على أعضاء مجلس النواب وإعلان نتائجها.
٧. تمثيل المجلس في الاحتفالات الوطنية والمناسبات الأُخرى.
٨. اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الأمن والنظام داخل المجلس.
٩. الرقابة والإشراف على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس وممارسه كافة الصلاحيات المقررة بهذا الشأن[١].
١٠. ترأس اجتماعات اللجان الدائمة عند حضوره لها دون أنْ يحق له التصويت[٢].
١١. الإذن للوزير أو من هو بدرجته باستصحاب كبار موظفين الوزارة للاستعانة بهم أمام مجلس النواب عند حضور جلسات المجلس[٣].
١٢. السماح للنائب أو العضو بالتكلم في الجلسة، وله تحديد المدة الزمنية للحديث[٤].
١٣. يُعد رئيس المجلس الجهة التي يوجه لها الحديث النائب، وفي حالة الخروج عن الموضوع يلفت رئيس المجلس نظره إلى الالتزام بأحكام النظام الداخلي (٥) منه، دون أنْ يُخل ذلك بإمكانية مقاطعته من قبل الرئيس أو إبداء الملاحظات أو ينبه المتكلم إلى مخالفته النظام الداخلي[٥].
١٤. الأمر بحذف أي حديث مُخالف للنظام من محضر الجلسة[٦].
١٥. يختص الرئيس برفع الجلسة أو بتأجيلها في حالة اختلال النظام داخل المجلس ولم يتمكن من إعادته[٧].

---

(١) يُنظر: المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٢) يُنظر: المادة (٣٥/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٣) يُنظر: المادة (٤٠/ أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٤) يُنظر: المادة (٤١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٥) يُنظر: المادة (٤٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٦) يُنظر: المادة (٤٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٧) يُنظر: المادة (٤٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

١٦. لرئيس المجلس إذا كان السؤال المقدم إلى رئيس أو أعضاء الوزارة يتعلق بموضوع له أهمية عامة أنْ يأذن بحسب تقديره لرئيس اللجنة المُختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجزاً أو ملاحظات موجزة عن الإجابة(١).

١٧. يُعد رئيس المجلس الجهة المُختصة التي تُقدم إليها عضو مجلس النواب طلب استجواب رئيس أو عضو مجلس الوزراء، مع العرض بامتلاك رئيس المجلس صلاحية توجيه السؤال أو الاستجواب، إلا أنّه يتوجب علية ترك منصة الرئاسة والجلوس في المكان المخصص في قاعة اجتماع المجلس(٢).

١٨. لرئيس المجلس أنْ يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير في انجاز تقرير اللجنة وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها، وله أنْ يعرض الأمر على المجلس ليقرر ما يراه مناسباً(٣).

١٩. لرئيس المجلس دعوة أي لجنة من لجان المجلس لبحث موضوع هام أو عاجل، ويرأس جلسات اللجان التي يحضرها، فضلاً عن إخطار الرئيس بالمخاطبات بين أي لجنة من لجان المجلس والسلطة التنفيذية والسلطات والجهات الأُخرى(٤).

٢٠. تقديم مشاريع القوانين إلى رئيس المجلس، وله إبلاغ جهة الاقتراح بمخالفته للمبادئ الدستورية أو القانونية بعد عرضه على اللجان المُختصة، فضلاً عن إحالته الاقتراحات في مشروعات القوانين إلى اللجنة القانونية لدراستها وإعداد تقرير عنها(٥).

٢١. يختص رئيس المجلس بعرض التوصية برفض مقترحات القوانين على المجلس مع البيانات الخاصة بها في أول جلسة ثم تحال إلى اللجنة المُختصة، وله أنْ يُحيلها إلى اللجان المُختصة مباشرة مع إبلاغ المجلس بذلك في أول جلسة تليها(٦).

٢٢. يختص رئيس المجلس بإحالة مشروعات القوانين المُقدمة من السلطة التنفيذية إلى اللجان المُختصة قبل عرضها على المجلس لمناقشتها(٧).

٢٣. يختص رئيس المجلس بكونه الجهة التي تختص بفرض الإجراءات الانضباطية بحق النائب الذي يُحل بنظام الجلسة، والتي تتمثل في التذكير بنظام الجلسة أو تنبيهه أو المنع من الكلام بقية الجلسة(٨).

---

(١) يُنظر: المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٢) يُنظر: المادة (٥٨ و٦٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٣) يُنظر: المادة (١١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٤) يُنظر: المادة (١١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٥) يُنظر: المادتين (١٢٠-١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٦) يُنظر: المادة (١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٧) يُنظر: المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٨) يُنظر: المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

٢٤. لرئيس المجلس أنْ يوقف الجلسة أو يرفعها في حالة عدم امتثال العضو المخالف لقرار في حالة تقديم العضو المحروم من الاشتراك بأعمال المجلس أسفه واعتذاره عن خطأه[١].
٢٥. إعطاء الإذن بدخول الشخص إلى المجلس من رئيس الجلسة[٢].
٢٦. دعوة هيئة الرئاسة إلى الاجتماعات الدورية والطارئة وفقاً للمادة (١٠) من النظام الداخلي للمجلس .
٢٧. يكون لرئيس مجلس النواب صوت مرجح في حالة تساوي الأصوات، إذ عند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس فيما يتعلق بنصاب أنعقاد المجلس[٣].
٢٨. لرئيس مجلس النواب دعوة مجلس النواب للأنعقاد في جلسة استثنائية، على أنْ يقتصر الاجتماع على الموضوعات المحددة في الدعوة وفقاً لأحكام المادة (٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب، وله جعل جلسات المجلس تنعقد بصورة سرية وفقاً للمادة (٢٩) منه.

ثانياً: الإختصاصات المشتركة لرئيس مجلس النواب مع نوابه:

تتنوع الإختصاصات التي يُمارسها رئيس مجلس النواب بالاشتراك مع نوابه، فبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ نجد أنَّه منح رئيس المجلس ممارسة العديد من الصلاحيات المشتركة مع هيئة رئاسة المجلس والتي تتمثل بالآتي:
١. تنظيم جدول الأعمال بالتنسيق مع رئيس اللجنة المعنية أو ممثليهم لجلسات مجلس النواب وتوزيعه على الأعضاء قبل الجلسة الأولى الأسبوعية بـ(يومين) على الأقل.
٢. تصديق محضر الجلسة السابقة لمجلس النواب.
٣. وضع القواعد الخاصة بتنظيم المحاضر.
٤. البت بتنازع الإختصاصات بين اللجان.
٥. إعداد خطة عمل المجلس والتشكيلات الإدارية ومتابعة تنفيذها بعد إقرارها.
٦. إقرار الهيكل التنظيمي لديوان المجلس وتعديله ورسم السياسة الإدارية والمالية له.
٧. تنظيم موازنة مجلس النواب السنوية وعرضها على المجلس لإقرارها والإشراف على تنفيذها.
٨. تكليف أحد اللجان بدراسة موضوع معين.
٩. تنظيم علاقات مجلس النواب مع مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء والسلطة القضائية.
١٠. تنظيم علاقة المجلس بالمجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة في قاليم.
١١. تنظيم علاقات المجلس بالمجالس والبرلمانات الدولية والاتحادات البرلمانية.

---

(١) يُنظر: المادتان (١٤٠– ١٤١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٢) يُنظر: المادة (١٤٦/ ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٣) يُنظر: المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

١٢. الإشراف والرقابة على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس واتخاذ قرارات التعيين والإيفاد إلى خارج والترفيع والتقاعد وغيرها.
١٣. تسمية مقررين من بين أعضاء المجلس.
١٤. البت في القرارات المتعلقة بإيفاد أعضاء هيئة الرئاسة والنواب بالتشاور مع الكتل البرلمانية.
١٥. الإشراف على دائرة البحوث لضمان حياديتها.
١٦. دعوة هيئة الرئاسة إلى الاجتماعات الدورية أو الطارئة[١]، ومن ثم عقد الجلسات بموجب البرنامج المتوافق عليه في هيئة الرئاسة.
١٧. لهيئة الرئاسة أنْ توجه تنبيهاً لأي خطأ إلى العضو الغائب تدعوه إلى الالتزام بالحضور في حالة تكرار الغياب غير المشروع (خمس) مرات[٢].
١٨. لهيئة الرئاسة تمديد جلسات المجلس لمدة تزيد على (يومين) في الأسبوع أو تحديدها حسب الضرورة[٣].
١٩. تحديد الشكل الذي تُنشر به محاضر الجلسات[٤].
٢٠. لهيئة الرئاسة إصدار بيانات باسم مجلس النواب حول القضايا الهامة والمستجدات شريطة أنْ يتم بعد التشاور مع رؤساء الكتل البرلمانية[٥].
٢١. إعطاء الإذن بحضور جلسات مجلس النواب من قبل عضو مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء، وإعطاء الإذن للمواطنين أو الإعلاميين بحضور جلسات المجلس[٦].
٢٢. إدراج السؤال في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة في الحالة التي تكون فيه الإجابة على السؤال شفاهاً[٧].
٢٣. تقوم هيئة الرئاسة بعرض أسماء المرشحين لكل لجنة من اللجان الدائمة على المجلس للتصويت عليها في قائمه واحدة يتم التوافق عليها من قبل الكتل البرلمانية[٨].
٢٤. ترفع توصيات اللجان أو قراراتها إلى هيئة الرئاسة، وللجان الاستعانة بالخبراء بعد الاتفاق على أجورهم مع هيئة الرئاسة وفقاً للمادة (٧٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

---

(١) يُنظر: المادتين (١٠ و١١/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٢) يُنظر: المادة (١٨/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٣) يُنظر: المادة (٢٢/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٤) يُنظر: المادة (٢٩/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٥) يُنظر: المادة (٣٨/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٦) يُنظر: المادة (٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٧) يُنظر: المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٨) يُنظر: المادة (٧٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

٢٥. منح الإذن بدخول الأُشخاص المسلحين أو القوة المسلحة إلى مجلس النواب أو الإقامة على مقربة من أبوابه، ويسري الحكم ذاته فيما يتعلق بإدخال الأسلحة النارية أو الجارحة إلى بناية المجلس وفقاً للمادة (١٤٦/أولاً وثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

٢٦. تُعد هيئة الرئاسة أحدى الجهات التي لها الحق في إجراء التعديلات على النظام الداخلي لمجلس النواب[١].

٢٧. توجيه كتب الشكر وترتيب الاثار القانونية المترتبة عليها.

وفضلاً عما تقدم يلاحظ تعدد الإختصاصات الإدارية والمالية لرئيس مجلس النواب، إذ يتمتع رئيس المجلس بكافة الصلاحيات الممنوحة للوزير فيما يتعلق بموظفي ديوان المجلس بالتعيين والإقالة والإستقالة والتقاعد وغيرها. ومن ثم يُلاحظ تنوع السلطات القانونية التي يُمارسها رئيس مجلس النواب، اذ يتمتع تارة بإختصاصات الوزير أو من هو بدرجته، بحكم كونه الرئيس الأعلى لموظفي ديوان المجلس وتشكيلاتها الإدارية، ومنها ما هو متعلق بالنواحي التنظيمية أو المالية أو الرقابية، يستوي في ذلك أنْ يكون النص المقرر لها وارداً في قانون أو نظام أو تعليمات.

وتتمثل الإختصاصات الإدارية والمالية لرئيس المجلس بذات الصلاحيات المقررة للوزير فيما يتعلق بإدارة شؤون ديوان المجلس، التي نجد البعض منها منصوص عليه في قانون الموازنة العامة الاتحادية، والبعض الاخر منصوص عليه في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، وأياً كان السند القانوني لهذه الصلاحيات فإنَّه يُمكن إجمال الصلاحيات المالية في الصلاحيات المُتعلقة بالدرجات الوظيفية ووضع مشروع الموازنة الخاصة بمجلس النواب، ويُرسله إلى وزارة المالية لتوحيدها مع الموازنة العامة للدولة. والموافقة على صرف المستحقات المالية في العقود الحكومية وفقاً لقانون الموازنة العامة الاتحادية وتعليمات تنفيذ العقود الحكومية وتعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية، وصرف المكافآت لمُوظفي الوزارة وتشكيلاتها، وإهداء السلع والخدمات وإجراء المُناقلات بين اعتمادات الموازنة.

فيما تتمثل الإختصاصات التنظيمية لرئيس مجلس النواب في استحداث ودمج الدوائر، وإصدار التعليمات والأنظمة الداخلية والتعاميم، وتطبيق السياسة العامة لمجلس النواب على أعمال الديوان.

أما الاختصاصات الرقابية فتتمثل بممارسة رئيس السلطة التشريعية العديد من الصلاحيات الرقابية على مُوظفي الديوان وأعضاء مجلس النواب، وتتمثل في التعقيب على قرارات مدير ديوان مجلس النواب وتصحيحها في حالة عدم موافقتها للقانون، وتضمين الموظف، وسحب يد الموظف، فضلاً عن الصلاحيات الانضباطية أو التأديبية، إذ لرئيس السلطة التشريعية أنْ يفرض أحدى العقوبات على

(١) يُنظر: المادة (١٤٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

المُوظفين في حالة ارتكابهم لأحدى المخالفات المنصوص عليها في قانون انضباط مُوظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، إلا أنَّ سلطته تكون مُقيدة فيما يتعلق بشاغلي الدرجات الخاصة أو المدراء العامون، كما أحتوى النظام الداخلي لمجلس النواب على أحكام مُتعلقة باختصاص هيئة رئاسة المجلس بالإشراف على كافة شؤون المُوظفين[١]، وبضمنهم انضباط ذوي الدرجة الخاصة[٢].

ولقد كررت المادة (٤٨) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ الاختصاصات المذكورة بالنص على أن (يكون للرئيس ونائبيه مجتمعين صلاحية مجلس الوزراء و صلاحية رئيس مجلس الوزراء في كل ما يتعلق بتنفيذ التشريعات النافذة في تفصيلات العمل الإداري على الموظفين وتشكيلات المجلس وبالأخص ما يتعلق باستحداث تشكيلات المجلس، وتعديل ملاكه الوظيفي، وتعيين وترفيع وترقية الموظفين وإحالتهم على التقاعد ومنحهم الإجازات وتمديد مدة خدمتهم بمن فيهم الأمين العام للمجلس والمستشارين ونائبي الأمين العام والمدراء العامين، ومنح كتب الشكر للنواب والموظفين وغيرهم، وانتظام الدوام في المجلس، وتحديد وتعديل هيكلية المجلس، وإشعار وزارة المالية فيما يتطلب الإشعار من ذلك وتصدر بتوقيع رئيس المجلس).

وفضلاً عن ذلك يمارس رئيس مجلس النواب الاختصاصات السياسية والتمثيلية بصفته ممثلاً عن مكون من مكونات الشعب العراقي وفق مبدا المحاصصة الطائفية الذي تم تكريسه في توزيع مناصب الرئاسات الثلاثة في العراق.

---

(١) جاء في قرار مجلس شورى الدولة المُرقم (٢٠٠٦/٧٩) الصادر في ٢٠٠٦/١١/٢ بأنّه (وحيث أنَّ الرقابة والإشراف التي يتولاها رئيس المجلس حصراً لا علاقة لها باتخاذ القرارات الإدارية بالتعيين والترقية والانضباط وتحديد ملاك المجلس وإحالة مُوظفيه إلى التقاعد إذ تُمارسها هيئة الرئاسة وفقاً لنص الفقرة (أ) من البند (الثاني عشر) من المادة (٩) من النظام، وتأسيساً على ما تقدم من أسباب يرى المجلس أنَّ اتخاذ القرارات الإدارية بما يتعلق بمُوظفي مجلس النواب وشؤون خدمتهم وملاكهم وانضباطهم وإحالتهم إلى التقاعد يتم بالتوافق بين هيئة الرئاسة، ولا يوجد تقاطع بين أحكام البند (الثاني عشر) من المادة (٩) والمادة (٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب وبين قوانين الخدمة والتقاعد والانضباط والملاك، وإنَّ الإشراف والرقابة التي يتولاها رئيس المجلس تنحصر في تأمين أداء المُوظفين لأعمالهم بما يُؤمن انتظام سير العمل في المجلس، وعند رُؤيته اتخاذ قرار ما يتعلق بشؤون الخدمة والملاك والانضباط يُصار إلى التشاور مع نائبيه لإصدار ذلك القرار).

(٢) تنص الفقرة (ثاني عشر) من المادة (٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنَّه:(يتوافق الرئيس مع نائبيه في هيئة الرئاسة في الإشراف والرقابة على جميع المُوظفين والعاملين في ديوان المجلس وفي اتخاذ القرارات المُتعلقة بالتعيين والإيفاد إلى الخارج بما يُحقق مبدأ التوازن وتكافؤ الفرص لجميع العراقيين في شغل وظائف الدولة، وفي اتخاذ القرارات المُتعلقة بالترفيع ونقل الخدمة والتقاعد والانضباط وفقاً للقوانين النافذة في الدولة، وتكون الأوامر بتوقيع رئيس المجلس أو من ينوب عنه في حالة غيابه)، كما تنص الفقرة (تاسعاً) من المادة (٣٤) منه على (اختصاص هيئة المجلس بالرقابة والإشراف على جميع المُوظفين والعاملين في ديوان المجلس ومُمارسة كافة الصلاحيات المُقررة له في هذا الشأن بما لا يتعارض مع المادة (٩) من هذا النظام) .

نخلص مما تقدم إلى اختلاف طبيعة الوظيفة البرلمانية النيابية التي يمارسها كلاً من رئيس مجلس النواب ونائبيه، إذ تختلف الاختصاصات الممنوحة لهم عن الاختصاصات الممنوحة للنائب، وهو الأمر الذي يوجب افراد ذاتية ونطاق مستقل لحصانة رئيس المجلس ونائبيه تختلف عن نطاق الحصانة الممنوحة للنائب.

ثالثاً: اختصاصات عضو مجلس النواب:

في الوقت الذي منح فيه الدستور والتشريعات المكملة له لرئيس مجلس النواب ونائبيه اختصاصات رئاسية ونيابية (تشريعية ورقابية)، نجد بالمقابل ان لم يمنح النائب سوى اختصاصات تشريعية ورقابية فقط.

وبالرجوع الى المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نجد أنها منحت عضو مجلس النواب ممارسة العديد من الاختصاصات المشتركة والمنفردة التي تتمثل بالاتي:

١- الرقابة على أداء السلطة التنفيذية وتحريك المسؤولية السياسية للوزارة من خلال توجيه الأسئلة وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب(١).
٢- سحب الثقة من مجلس الوزراء او أحد الوزراء.
٣- تشريع القوانين.
٤- مساءلة رئيس الجمهورية وإعفائه.

ولقد كرر النظام الداخلي لمجلس النواب الاختصاصات المذكورة أعلاه فضلاً عن الاختصاصات الآتية:

١- طلب المعلومات والوثائق من أية جهة رسمية، بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية.
٢- طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب ومدار بحث من قبله.

---

(١) ينظر المادة (٦١/ ثانياً وسابعاً) من الدستور.

٣- لأعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة للاطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون(١).

أما قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ فقد منح النائب العديد من الاختصاصات التي نجملها بالاتي:

١- التواصل مع المواطنين في دائرته الانتخابية وايصال حاجاتهم إلى المجلس.
٢- ترصين وتطوير الأداء البرلماني التشريعي والرقابي والتمثيلي(٢).
٣- للنائب في إطار ممارسة عمله التشريعي والرقابي والتمثيلي إجراء المخاطبات والمراسلات الرسمية بصورة مباشرة إلى رؤساء الجهات المعنية رئيس مجلس الوزراء والوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة وإعلام الرئيس بذلك(٣).

نخلص مما تقدم الى اقتصار وظائف النائب في مجلس النواب على الوظائف التشريعية والرقابية والتمثيلية، خلافاً للصلاحيات الإدارية والمالية والتنظيمية ذات الصفة الرئاسية الممنوحة لرئيس المجلس ونائبيه، وهو الأمر الذي يوجب الإقرار باختلاف نطاق الحصانة الممنوحة لهم.

الفرع الثاني

تمييز الحصانة الموضوعية من الحصانة الإجرائية

تلتقي الحصانة الموضوعية والحصانة الإجرائية في كونهما من حقوق المجلس البرلماني والوظيفة البرلمانية وليس من الحقوق الشخصية للنائب ذاته، وذلك نتيجة ارتباطها بالنظام العام، فهذه الضمانات لم تشرع لصالح العضو شخصياً بل هي ضمانة دستورية نصت عليها الدساتير المختلفة للعالم. ويجب على

(١) ينظر المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٢) ينظر المادة (١٠) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته.
(٣) ينظر المادة (١٥/ثانياً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته.

القاضي ان يطبق هذه الضمانات من تلقاء نفسه عندما تعرض أمامه قضية جزائية يكون أحد أطرافها عضواً في مجلس النواب[١].

وعلى الرغم من التلاقي بين نوعي الحصانة الا أنهما يختلفان في العديد من أوجه الاختلاف التي يمكن اجمالها بالاتي:

١. على الرغم من أن كلتا الحصانتين شخصية، غير أنه يمكن التوسع في نطاق الحصانة الموضوعية، فتمتد لتشمل غير أعضاء المجلس لتشمل اشخاص آخرين وهم الصحفيين ورجال الاعلام ولكن بقيد محدد وهو قيامهم بنقل آراء النائب وأفكاره بلا زيادة عليها. أما الحصانة الجرائية فتقتصر على شخص النائب ولا يمكن توسيع نطاقها.
٢. تمتد الحصانة الموضوعية طيلة فترة حياة النائب فهي تحمي الموضوعات التي يتبناها النائب أبان فترة نيابته. في حين لا تمتد الحصانة الإجرائية لطول حياة النائب فهي تحميه بعد ثبوت العضوية وتزول بزوالها.
٣. إن الحصانة الموضوعية تحمي عضو المجلس من الدعاوى المدنية والجنائية معاً عن الاعمال المتعلقة بالوظيفة البرلمانية[٢]، خلافاً للحصانة الإجرائية التي لا تمنع من رفع دعوى مدنية ضد النائب، ولكنها تحول دون اتخاذ الإجراءات الجنائية بحقهِ باستثناء أخذ موافقة المجلس أو رئيسه وحالة التلبس بالجريمة[٣].
٤. إنَّ الهدف من الحصانة الموضوعية ضمان حرية النائب في أبداء الرأي والتصويت حتى يؤدي وظيفته البرلمانية بحرية تامة دون وجل، اما الحصانة الإجرائية فان الغرض منها هو عدم انتزاع العضو من مقعده اثناء دورة الانعقاد.
٥. أن الحصانة الموضوعية تضمن حماية للنائب من خلال حماية أعماله البرلمانية ذاتها كالتصويت والتصريح وحتى الكتابات والخطابات، في حين إن الحصانة الإجرائية لا تتناول إلا الأعمال المتعلقة عن الوظيفة البرلمانية[٤].

---

(١) فتحي رضوان، الدول والدساتير، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦، ص٢٥٦-٢٥٧.
(٢) عبدة عويدان، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، منشورات عويدان، بيروت، ط١، ١٩٦١م، ص٥٠٢.
(٣) د. محمد عبد الوهاب الخولي، الحصانة البرلمانية في التشريع المصري، مصدر سابق، ص٦٠.
(٤) د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج٢، دار العلم للملايين، بيروت، ط٣، ٢٠٠٤، ص٧١٢.

٦. تؤدي الحصانة الموضوعية إلى زوال صفة الجريمة عما يصدر عن النائب من أفكار وآراء اثناء أداء عمله، أي: انها تسبغ المشروعية على هذه الأفعال المجرمة قانوناً، في حين ان الحصانة الإجرائية لا ترفع عن الفعل صفة الجريمة ولكنها تشترط أخذ إذن المجلس قبل اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو المجلس البرلماني

٧. إن الحصانة الموضوعية هي قاعدة أساسية، أما الحصانة الإجرائية فهي قاعدة أصولية، أي لا مفعول لها الا توقيف الملاحقة إلى أن يزول السبب برفع الحصانة أو بانتهاء ولاية العضو من المجلس.

نخلص مما تقدم الى اشتراك كلتا الحصانتين في أنهما تتعلقان بالنظام العام، بحيث لا يجوز التنازل عن أي واحدة منهما أو كلتاهما من جانب عضو المجلس[١]، وكذلك يجوز الدفع بهما في أي حالة تكون عليها الدعوى، وللقاضي أن يطبقهما من تلقاء نفسه.

فالحصانة الإجرائية ضمانة إجرائية تستلزم استئذان المجلس قبل اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد النائب، أما الحصانة الموضوعية ضمانة تؤدي إلى إزالة صفة الجريمة عما يصدر عن النائب من أفكار وآراء أثناء عمله، أي أنها تسبغ المشروعية على أفعال مجرمة قانوناً.

كذلك فإن الحصانة الموضوعية تحمي النائب بعد ثبوت صفة العضوية لهُ وتزول بزوال هذه الصفة، في حين يمتد أثر الحصانة الموضوعية إلى ما بعد فقدان العضو لعضويته بالمجلس، بحيث تحميه طوال حياته.

كذلك تحول الحصانة الإجرائية دون اتخاذ إجراءات جنائية ضد النائب، ولكنها لا تمنع رفع الدعاوى المدنية ضده، بينما تحمي الحصانة الموضوعية النائب من الدعاوى الجنائية والمدنية معاً.

---

(١) تنص المادة (٧/أولاً) من قانون مجلس النواب على انه (يتمتع النائب بالحصانة البرلمانية وليس له أنْ يتنازل عن هذه الحصانة من غير إذن المجلس أثناء الفصل التشريعي أو إذن الرئيس أثناء العطلة التشريعية)، وعلى الرغم من صراحة النص أعلاه غير ان الواقع العملي يشير الى قيام السيد رئيس مجلس النواب د. (س.ا.ج) بالتنازل عن حصانته والحضور امام القضاء وذلك لغرض التحقيق في الاتهامات الموجهة له من قبل وزير الدفاع خالد العبيدي في جلسة استجواب الموما اليه عام ٢٠١٨ وانتهت القضية بغلقها من قبل قاضي التحقيق المختص.

الفرع الثالث

علاقة المسؤولية الجزائية بالحصانة البرلمانية

في الوقت الذي تعد فيه المسؤولية الجزائية القاعدة أو المبدأ العام الذي يتوجب تطبيقه على جميع المواطنين استناداً الى مبدأ المساواة امام القانون، نجد بالمقابل أنَّ إقرار المسؤولية الجنائية لرئيس وأعضاء مجلس النواب يتعارض مع مبدأ الحصانة ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات المتضمن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، إذ إنَّ القاعدة العامة التي يتوجب تطبيقها هي وجود نص في الدستور يُقرر إمكانية الاتهام والمُحاكمة، ومن ثم يمكن القول أنّ الحصانة تشكل الاستثناء الذي يرد على مبدأ المسؤولية الجزائية لرئيس وأعضاء مجلس النواب.

وبناءً على ما تقدم فإنَّ الحصانة تُحقق مصلحة مزدوجة تصب في مصلحة النائب بضمان احترامه، كما تصب في مصلحة الدولة، بالمحافظة على كرامتها وهيبتها ومصلحتها العليا، إذ إنَّها توفر قدر كافٍ من الحماية بمنع الإتهامات الكيدية والمُتسرعة التي قد تُمارس ضد النائب من قبل السلطة القضائية، كما تحافظ على مبدأ الفصل بين السلطات على الرغم من كونها تُشكل استثناءً من مبدأ مساواة الأفراد أمام الدعوى الجنائية[١].

ولقد سبق لمحكمة التمييز في المحكمة الجنائية العراقية العليا أنَّ اقرت الطبيعة القانونية للحصانة في قضية الدُّجَيْل في قرارها الصادر في ٢٠٠٦/١٢/٢٦ الذي جاء فيه(أما بالنسبة إلى الدفع بحصانة المسؤولين فنقول: إنَّ الحصانة هي الحصانة العملية التي تأتي من أجل الوظيفة، فلا يمكن لأي شخص الادّعاء بأنّه أرتكب جرائم، وإنَّ أفعاله تقع خارج نطاق القانون، فالحصانة مُحددة بوقت الوظيفة ولا تستمر بعد ذلك وهي تتماشى معها وجوداً وعدماً، ولا تُعطى لمصلحة شخص متمسك بالوظيفة وإنما تعطى لخير المجتمع، إنَّ الحصانة لا تخرق الجزء الثاني من القانون الجزائي الدولي والدستور، فلا يحق لأي دولة حصانة مسؤوليها من المقاضاة عن ارتكابهم جرائم ضد الإنسانية أو جرائم إبادة عرقية، وإذا كانت الحصانة تشكل سياقاً واقياً من المقاضاة فإنَّ هذا المبدأ اندثر في أعقاب الحرب العالمية الثانية وزال ما للحصانة من أثر...).

---

(١) احمد شوقي عمر– المساواة في القانون الجنائي (دراسة مقارنة) – دار النهضة العربية – القاهرة –١٩٩١– ص ١٨٩.

وبالرجوع الى المادة (٦٣/ثانياً) من الدستور المقابلة للمادة (٢٠/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب نجد ان الحصانة البرلمانية الموضوعية المقررة لأعضاء مجلس النواب تنصب على بعض الجرائم التي تنسجم مع طبيعة العمل البرلمانية كما هو الحال بالسنبة الى جرائم السب والقذف والإهانة، إذ أزال المشرع عنها صفة الجريمة من أجل ضمان أداء العمل البرلماني بحرية، ومن ثم أصبحت وفقاً لمبدأ الحصانة أفعال مشروعة مباحة لهم، مما أدى الى انتفاء المسؤولية الجنائية عن هذه الأفعال، وذلك لان موجب المسؤولية على الفعل المرتكب قد انتفى وهو (صفة الجريمة)، ومن ثم يمكن القول إنّ الحصانة الموضوعية تعد سبباً من اسباب الاباحة الخاصة.

أما بالنسبة الى الحصانة الإجرائية المنصوص عليها في المادة (٦٣/ثانياً) من الدستور المقابلة للمادة (٢٠/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب فأنها لا تعدو عن كونها حصانة إجرائية مجردة تمنع اتخاذ الإجراءات القانونية خلال فترة ممارسة العمل البرلماني، ومن ثم فلا تعد من أسباب الاباحة أو من موانع المسؤولية الجزائية وذلك لأنه بوجود الحصانة الإجرائية فإن أركان الجريمة متوفرة فضلاً عن الأهلية القانونية، غير إن المشرع قد ارتأى عدم معاقبة عضو مجلس النواب لاعتبارات تتعلق بالعمل البرلماني وضرورة مواجهة الاتهامات الكيدية[١].

نخلص ما تقدم إلى انّ طبيعة العلاقة بين المسؤولية الجزائية والحصانة البرلمانية تتمثل في علاقة الجزء بالكل، إذ تعد الحصانة جزء من المسؤولية الجزائية، ومن ثم يتوجب كقاعدة عامة عدم التوسع في الحصانة البرلمانية طالما جاءت على سبيل الاستثناء.

(١) خالد احمد علي– مدى تأثر المسؤولية الجزائية لأعضاء البرلمان في ظل الحصانة البرلمانية– بحث منشور في مجلة كلية المعارف الجامعة، المجلد ٢٧، ٢٠١٨، ص ٢٧٩ –٢٨٠.

الفصل الثاني

الأحكام الموضوعية والاجرائية للحصانة البرلمانية ورفعها وتطبيقاتها

عد أن بينا في الفصل السابق معنى الحصانة وذاتيتها وعلاقتها بالمسؤولية الجنائية أصبح من الضروري تحديد مجال تطبيق الحصانة وبيان نطاقها وآلية انتهائها في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي أقر الحصانة البرلمانية بنوعيها الموضوعية والإجرائية وفقاً لأحكام المادة (٦٣) منه.

ولا خلاف في أن لهذه الحصانة بأنواعها المختلفة (موضوعية أو إجرائية) مجالات متعددة تختلف تبعاً لاختلاف الزوايا التي ينظر إليها، فمن حيث الأشخاص نجد أنّها تتعلق بالنواب الذين لهم حق الحصانة. كما نجد النطاق الزمني لهذه الحصانة وكذلك تحديد الموضوعات والأفعال التي تنطوي عليها هذه الحصانة وهو ما يسمى بـ(النطاق الموضوعي للحصانة)، ومن ثم يتوجب بيان وتحديد المكان الذي تطرح به الموضوعات والأفعال الذي تمتد لها الحصانة مما يمكن تسميته بـ(النطاق المكاني للحصانة)، دون ان نغفل الإشارة إلى مدى التوازن بين نطاق الحصانة البرلمانية والمسؤولية الجزائية.

وما دمنا بصدد البحث في إطار نطاق الحصانة فإنّه من الأهمية بمكان عدم اهمال حالات وأسباب انتهاء أو رفع الحصانة، وهو الأمر الذي يوجب علينا التطرق لذلك من خلال دراسة حالات رفع الحصانة ومسوغات انتهائها وتطبيقاتها في الواقع العملي.

ومن أجل الوقوف على هذه الأحكام سيتم تقسيم الفصل إلى المباحث الاتية:

المبحث الأول: مجالات تطبيق الحصانة البرلمانية في دستور جهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المبحث الثاني: حالات رفع الحصانة وإجراءاتها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المبحث الأول

مجالات تطبيق الحصانة البرلمانية

يختلف نطاق الحصانة الموضوعية عن نطاق الحصانة الإجرائية المنصوص عليها في المادة (٦٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، يستوي في ذلك من حيث الأشخاص أو الزمان أو المكان أو الموضوع.

ومن أجل الوقوف على أحكامها سيتم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب الاتية:

المطلب الأول: مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية.

المطلب الثاني: مجالات تطبيق الحصانة الإجرائية.

المطلب الثالث: مدى التوازن بين مجالات تطبيق الحصانة وبين نطاق المسؤولية الجزائية.

المطلب الأول

مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية

إنَّ للحصانة الموضوعية كما أسلفنا أربعة نطاقات وهي النطاق الشخصي والنطاق الزمني والنطاق المكاني كذلك النطاق الموضوعي، لذا سنقسم هذا المطلب إلى الفروع الاتية:

الفرع الأول: مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث الأشخاص.

الفرع الثاني: مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث الزمان.

الفرع الثالث: مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث المكان.

الفرع الرابع: مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث الموضوع.

الفرع الأول

مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث الأشخاص

إن الحصانة الموضوعية تعني عدم مساءلة عضو مجلس النواب عما يبديه من آراء وأفعال أثناء عمله البرلماني التشريعي والرقابي والتمثيلي، ولقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ذلك بموجب المادة (٦٣) منه.

ومهما كان الجدل في مدى أحقيتهم بهذا النص الدستوري فإن اهمية الحصانة والنص عليها دستورياً إنما كونها ضمانة ملحة للعمل البرلماني، فلو لم تمنح هذه الضمانة لعضو المجلس البرلماني لأصبح تحت طائلة الاتهام طيلة فترة العمل البرلماني.

كما إن هذه الضمانة تمتد لأعضاء البرلمان السابقين، إذ إنها تضمن لعضو البرلمان عدم اتهامه او اتخاذ الإجراءات الجنائية ضده في كل ما يصدر منه من آراء وأقوال أثناء ممارسة عملهُ البرلماني، وأياً كان سبب هذا الاتهام طالما كان يمارس العضو مهامه الدستورية والقانونية أثناء مدة

الدورة البرلمانية واثناء تمتعه بصفة النيابة، وطالما كانت هذا الآراء مرتبطة بالعمل البرلماني، وسند ذلك يتمثل بالرجوع إلى روح النص الخاص بالحصانة، فمن غير المنطقي محاسبة النائب السابق عما كان يدلي من آراء وأقوال باستثناء ما يصدر منه من أعمال تعد جرائم جنائية حين تمتعه بصفة العضوية.

وفضلاً عن ذلك فإنَّ الحصانة بالأصل تعد ضمانة مقررة للأعضاء الحاليين في المجلس عند مباشرتهم عملهم البرلماني لذا تسمى بـ (الحصانة الدائمة)[١].

وبناءً على ما تقدم فإنّه يمكن القول إنّ هذه الحصانة لا تشمل رئيس وأعضاء مجلس الوزراء على الرغم من اعتناق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النظام البرلماني في المادة (١) منه، وذلك لان هذا الدستور حظر الجمع بين عضوية البرلمان واي عمل رسمي اخر وفق المادة (٤٩/سادساً) منه، كما لا تشمل هذه الحصانة موظفي مجلس النواب أو الخبراء الذين يستعين بهم المجلس، إذ إن نص المادة (٦٣/ثانياً/أ) من الدستور جاء واضحاً من حيث النص على الحصانة لأعضاء مجلس النواب دون غيرهم.

وبهذا الصدد يثار التساؤل حول مدى شمول الحصانة للأشخاص الاخرين الذين يقومون بنقل ما تداول من آراء أو أقوال عن النواب، كما هو الحال بالنسبة إلى الصحفيين وغيرهم؟

للإجابة على هذا التساؤل فإنّه يتوجب التفرقة بين فئتين من الأشخاص، القسم الأول ويشمل الأشخاص العاديين وهم الناخبين الذين لا يتمتعون بحصانة عن الآراء والأقوال، وإنما يتمتعون بحرية التعبير عنها متى ما كانت هذه الحرية لا تتجاوز الحدود القانونية، ولهذا لا يمكن عد جرائم السب والقذف ضمن حدود حرية التعبير.

أما القسم الثاني فهم الصحفيين الذين ينقلون وقائع جلسات مجلس النواب، ويرى الباحث أنه يتوجب منحهم حصانة من نوع آخر فهي حصانة ليست برلمانية، وإنما هم خاضعون لقوانين

---

(١) د. صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص٣٢.

الصحافة، ومن ثم تعد هذه الحصانة ضمانة لحرية الصحافة وبالأخص إذا كانت في حدود حسن النية في نقل الخبر الصحفي ولا تمتد لتشمل خبر كاذب يعد جريمة يعاقب عليها القانون.

الفرع الثاني

مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث الزمان

يقصد بالنطاق الزمني للحصانة بأنّها المدة التي تبدأ بها الحصانة الموضوعية للنائب من حيث الزمان، حيث أن المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد أغفل عن تحديد الفترة الممتدة بين إعلان انتخاب النائب في البرلمان وتاريخ المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات، إذ إن المشرع الدستوري عد المرشح الفائز في الانتخابات عضواً في برلمان وأجاز لهُ أن يتمتع بجميع حقوقها باستثناء الحقوق المالية ابتداء من تاريخ المصادقة على الانتخابات [١]، وبهذا أغفل معالجة الوضع القانوني للفائز بالانتخابات البرلمانية للفترة الممتدة بين إعلان النتائج وتاريخ المصادقة عليها[٢].

ولقد تم التأكيد على الحكم أعلاه في المادة (١٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧[٣] إذ تنص على انه (يعد المرشح المنتخب عضواً في المجلس ويتمتع بجميع حقوق العضوية ابتداء من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ويباشر مهامه بعد أداء اليمين الدستورية).

كما تم التأكيد عليه بموجب المادة (٤) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ التي تنص على انه (أولاً: يعد المرشح المنتخب نائباً في المجلس ويتمتع بجميع حقوقه البرلمانية باستثناء المادية منها ابتداءً من تاريخ مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على النتائج النهائية للانتخابات العامة ويصدر مرسوم جمهوري بذلك، ويباشر مهامه بعد أداء اليمين الدستورية).

---

(١) ينظر المادة (٥٤/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) إن أغفال الفترة التي تسبق المصادقة على نتائج الانتخابات وهي المحصورة بين إعلان فوز المرشح وبين المصادقة على النتائج من قبل المفوضية أمر في غاية الأهمية، حيث أن الفائز يكون معرض في هذا الوقت حاله حال النائب الذي يتمتع بالحصانة وهذا ما يقرره الواقع السياسي الاجتماعي غير المستقر في العراق.

(٣) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٧.

وبهذا يمكن القول إنّ الحصانة الموضوعية تستمر مع استمرار صفة عضوية المجلس، ومن ثم فان كل ما يبديه من آراء وأفكار خلال مدة عضويته ليس بالإمكان مساءلته عنها حتى بعد انتهاء عضويته طالما كانت مرتكبة اثناء الوظيفة البرلمانية او بسببها.

وأن ديمومة هذه الحصانة طيلة مدة الدورة الانتخابية يعد أمراً منطقياً، فلو كانت مؤقتة لأنعدمت الفائدة منها، وذلك لأنها تعطي الحرية للنائب في ممارسة نشاطه[١]، يستوي في ذلك خلال مدة الفصل التشريعي أو خارجه.

ويلاحظ مما تقدم أنَّ ما نصت عليه المادة (٦٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فيما يتعلق بالحصانة جعلت منها حصانة موضوعية مقيدة بالفترة التي يمارس عضو المجلس العمل البرلماني.

وعلى الرغم مما يتراءى لنا من أنَّ مسلك المشرع العراقي قد يكون المشرع على صواب في هذا النص في حال توقف العضو نشاطه البرلماني بشكل تام خلال العطلة البرلمانية، غير أن الواقع العملي وطبيعة العمل التمثيلي للنائب تجعله ممارساً لعملهِ البرلماني طيلة أيام السنة خارج الفصل التشريعي بالإضافة إلى تمتع عضو البرلمان بالحصانة الإجرائية خلال العطلة البرلمانية، ولهذا كان النص الدستوري واضح حيث نص (لا يجوز اتخاذ الإجراءات الجنائية ضده إلا بموافقة رئيس المجلس)، ومن ثم فما هو المانع الدستوري والقانوني من تمتع العضو بالحصانة الموضوعية في الوقت ذاته.

وفضلاً عن ذلك فإن إمعان النظر في نص المادة (٦٣/ثانياً/أ) من دستور ٢٠٠٥ التي تنص على (يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في أثناء الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك) يتضح منها أنه في الوقت الذي يمنح الحصانة الموضوعية بشكل مطلق ثم يجعلها مقيدة، وبالمقابل فان المشرع يجعل من الحصانة الإجرائية مطلقة الزمن أثناء فترة العضوية وتمتد إلى العطلة البرلمانية، وتنتهي برفع الحصانة أو الضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية أو بانتهاء العضوية بالشكل الاعتيادي.

---

(١) د. محمود أبو السعود، ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ٣٣٤.

نخلص مما تقدم إلى ضرورة تعديل النطاق الزمني لنص المادة (٦٣/ثانياً) من الدستور وبالشكل الذي يضمن تمتع النائب بالحصانة عن العمل البرلماني التشريعي والرقابي والتمثيلي يستوي في ذلك اثناء الدورة الانتخابية او خارجها طالما كانت الآراء والأفعال متعلقة بالوظيفة البرلمانية.

الفرع الثالث

مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث المكان

يعد البرلمان المؤسسة أو الهيئة الوطنية التي تشرع القوانين في البلد الذي يأخذ بالنظام الديمقراطي، وهذا المكان الذي تجتمع بهِ هذه المؤسسة أو هذه الهيئة يسمى مقر (البرلمان)، أي: المكان الذي يمارس بهِ العضو نشاطه كعضو سلطة تشريعية.

ولو تأملنا النظر نص المادة (٣٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ فأنها نصت (يتمتع عضو الجمعية الوطنية بالحصانة عما يدلي بهِ أثناء جلسات الجمعية)، وهو الأمر الذي يتضح معه أن المشرع في هذا الدستور المؤقت قد جعل للنطاق المكاني للبرلمان دوراً مهماً في تحديد مسؤولية النائب، ومن ثم فإنَّ كل رأي أو قول أو فعل خارج ذلك المكان كان النائب مسؤولاً عنه طبقاً للقواعد العامة المعمول بها.

غير إنَّه بصدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نجد انه جعل الباب مفتوحاً للنائب عما يدلي به من آراء وأقوال وأفعال أثناء دورة انعقاد المجلس، سواء أكانت الآراء اثناء الجلسات أو خارجها، على أن تكون أثناء دورة الانعقاد ولا تمتد خلال مدة العطلة التشريعية.

وبهذا يمكن القول إنَّ طالما أنَّ المشرع الدستوري لم يحدد مقر انعقاد مجلس النواب بصورة صريحة، لذا فإن نطاق الحصانة في ظل الدستور النافذ يمتد إلى ممرات المجلس وأماكن استراحة المجلس وقاعة المؤتمرات الصحفية أو في الأماكن العامة، كذلك في أي مكان آخر غير المكان المخصص للبرلمان أن عقدت الجلسة بهِ، وسندنا في ذلك هو نص المادة (٢١) من النظام الداخلي

لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧[١] التي تنص على إنه (تنعقد جلسات المجلس في بغداد ويمكن عقدها في أماكن أخرى عند الاقتضاء).

وبناءً على ما تقدم يتمتع النائب بحصانة مطلقة غير مقيدة باي قيد زماني فيما يبديه في أي مكان كان، يستوي في ذلك ان يكون اثناء دورة الانعقاد أو خارجها.

وعلى الرغم من ذلك غير ان التساؤل الذي يثار بهذا الصدد هل أن نطاق الحصانة يمتد إلى الجزاءات الانضباطية المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب من عدمه؟

وتتمثل القاعدة العامة في إمكانية قيام المجلس بتوجيه عقوبات انضباطية لأعضاء البرلمان. لأن إيقاع مثل هذه الجزاءات لا يتعارض مع تمتع عضو مجلس النواب بهذه الحصانة[٢].

بمعنى آخر أن عضو مجلس النواب وإنْ لم يكن مسؤولاً جنائياً أو مدنياً غير أنه مسؤولاً تأديبياً طبقاً لنص المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تقرر لرئيس الجلسة أن يتخذ بحق العضو الذي أخل بالنظام، إحدى الإجراءات الآتية:

١- تذكير العضو بنظام الجلسة.

٢- إذا تمادى فالرئيس تنبيهه، ويترتب على هذا التنبيه شطب أقواله من المحضر.

٣- المنع من الكلام بقية الجلسة.

ويلاحظ من النص أعلاه أنها ليست جزاءات انضباطية بما تحتويه كلمة الجزاءات الانضباطية المحددة في الفصل الثامن عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب، وإنما هي إجراءات لضبط الجلسة، ومن ثم فهي لا تحقق الهدف من الردع المرجو من العقوبة الانضباطية، وبهذا وقع المشرع في قصور حيث لم ينص على العقوبات البرلمانية المنصوص عليها في التشريعات المقارنة.

---

(١) النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

(٢) عامر عياش الجبوري، مرجع سابق، ص١٥٨.

وفضلاً عن ذلك تجدر الإشارة إلى انه يشترط ان يكون الرأي الصادر من عضو المجلس بمناسبة عملهُ البرلماني، حيث أن الحصانة الموضوعية لا تمنح للنائب في حال صدور منه قول أو فعل يشكل جريمة وكان خارج عمله البرلماني ولو كان ذلك داخل مجلس النواب أو خارجه.

وحسناً فعل المشرع، وذلك منعاً من إساءة استخدام الحصانة، فعلى سبيل المثال عند حصول مشاجرة بين عضوين من أعضاء المجلس نتيجة نزاع عشائري بين قبيلتي النائبين فكل ما يصدر من أحد الأعضاء بهذا الخصوص يشكل عملاً خارج إطار العمل البرلماني، ومن ثم يكون مسؤولاً عن كل ما يصدر منهُ اتجاه الآخر حتى وإنْ وقع داخل قبة البرلمان.

الفرع الرابع

مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث الموضوع

ينصرف معنى الحصانة الموضوعية إلى الموضوع أو الرأي الذي يبديه النائب[١] ومن استقراء النماذج الدستورية المقارنة نجد انها لم تسلك مسلكاً موحداً، إذ تذهب بعض الدول إلى تضييق نطاق الحصانة من حيث الموضوع، ففي بريطانيا نجد انه يجوز القبض على النائب في مجلس العموم او اللوردات لأسباب جنائية شانه شان أي مواطن شريطة اخطار المجلس التابع له بالأسباب، إذ يتوجب ان يحصل الاخطار فوراً إذا كان البرلمان مجتمعاً أثناء فترة الانعقاد، أو بمجرد عودته إن كان في عطلة تشريعية[٢]، خلافاً لما هو عليه الحال في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ الذي يأخذ بفكرة الحصانة المطلقة والواسعة للنائب والتي تبقى مستمرة حتى بعد انتهاء مدة الولاية البرلمانية عن الآراء والأقوال التي ادلى بها النائب اثناء ممارسته الوظيفة البرلمانية سابقاً.

---

(١) الرأي في اللغة: هو الاعتقاد، والعقل، والتدبير وقيل في الرأي حالة للنفس تقم على اعتقادها صدق القضية مع التسليم بأنّها قد تكون خاطئة في اعتقادها. د. ياسين صلاواتي، الموسوعة العربية المسيرة والموسعة، ج٤، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، ط١، ٢٠٠١م، ص١٨٠٢.

(٢) م.م. بشار جاهم عجمي، الحصانة البرلمانية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم، العدد ٢٩، ٢٠١٢، ص ١٣٠

أما في العراق فلقد نصت المادة (٦٣/ثانياً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء...).

يتضح من النص أن موضوع الحصانة هو ما يمارسهُ النائب من قول أو رأي بمناسبة مباشرة الوظيفة البرلمانية، خلافاً لما عليه الحال بالنسبة لغير النائب، إذ انه يحاسب على كل هذه الآراء أو الأفكار.

وهذا الحكم نصت عليه المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ بأن (تكفل أحكام هذا النظام حرية التعبير عن الرأي والفكر لجميع أعضاء مجلس النواب...).

ويلاحظ بهذا الصدد انَّ المشرع بالرأي من الناحية الاصطلاحية والذي يكون أشمل واوسع من الناحية اللغوية، فمصطلح الرأي هو التعبير الموضوعي عن الرفض أو القبول لقرار أو إجراء أو تصرف بناء على أسباب تبرر النتيجة.

وعلى ضوء هذا التعريف يُمنح العضو مجالاً أوسع للعمل البرلماني، وهذا يعني أن تكون له حرية أوسع دون ان يتعرض للمسائلة ما دامت جميع آرائه ترتبط الوظيفة البرلمانية، وإذا خرج عن ذلك فلا ينطبق عليه قانون العقوبات، وإنما ينطبق عليه ما هو مقرر في النظام الداخلي للمجلس[١].

ويثار بهذا الصدد التساؤل عن مدى تمتع العضو بالحصانة فيما لو سب أو قذف أحد الافراد أو أحد المسؤولين في الحكومة؟ فهل يكون متمتع بالحصانة الموضوعية في هذه الحالات من عدمه؟

يتوجب التفرقة بين حالتين أو احتمالين في ظل كون الرأي جاء نتيجة عمل برلماني ام هو خارج العمل البرلماني، وفي جميع الأحوال يجب ان يكون العمل البرلماني خالي من السب والقذف، لكون عضو السلطة التشريعية يجب ان يكون متمتعاً بالثقافة والأخلاق بما يؤهله لتولي مثل هكذا منصب في أعلى سلم السلطات العامة.

---

(١) د. احمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية، مرجع سابق، ص٢٣٣.

وبناء على ما تقدم فإذا كان الراي متعلقاً بالعمل البرلماني فإنّه يكون محصناً قانوناً ومشمولاً بالحصانة، أما إذا لم يكن غير ذلك فهو مسؤولاً عن ذلك طبقاً للقانون المدني، والجنائي، وأن كان قد أدلى بهذا الحديث داخل المجلس أو خارج المجلس أو في وسائل الاعلام والتواصل الاجتماعي، وذلك على أساس أن الحصانة الموضوعية لا تحمي عضو المجلس لذاتهِ وإنما تحمي الوظيفة البرلمانية.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أن الحصانة الموضوعية لا تعني منح العضو امتياز إفشاء أسرار العمليات العسكرية أو اسرار الدفاع، إذ أن المحافظة على تلك الاسرار يمثل التزاماً يقع على عاتق أعضاء المجلس وذلك طبقاً لنص المادة (١/١٨٢) من قانون العقوبات العراقي[١].

نخلص مما تقدم إلى أن الحصانة الموضوعية من حيث الموضوع تعني عدم مؤاخذة أعضاء مجلس النواب عما يبدونه من آراء وأفعال أثناء عملهم البرلماني وتتسع لتشمل كل ما يبديه من آراء وأفكار خلال مدة عضويته باستثناء ما يشكل جريمة لا علاقة لها بالعمل البرلماني.

(١) تنص المادة (١٨٢) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ على انه (١- يعاقب بالحبس وبغرامة لا تزيد على خمسمائة دينار او بإحدى هاتين العقوبتين من نشر او اذاع بأية صورة وعلى أي وجه وبأية وسيلة كانت اخبارا او معلومات او مكاتبات او وثائق او خرائط او رسوما او صورا او غير ذلك مما يكون خاصا بالدوائر والمصالح الحكومية او المؤسسات العامة وكان محظورا من الجهة المختصة نشره او اذاعته).

المطلب الثاني

مجالات تطبيق الحصانة الإجرائية

يقصد الحصانة الإجرائية بأنّها عدم جواز اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو المجلس البرلماني أو القبض عليه – باستثناء حالة التلبس – إلا بإذن سابق من المجلس.

ولهذه الحصانة أربعة نطاقات كما هو الحال في الحصانة الموضوعية لذا سيتم تقسيم هذا المطلب إلى الفروع الاتية:

الفرع الأول: مجالات تطبيق الحصانة الإجرائية من حيث الأشخاص.

الفرع الثاني: مجالات تطبيق الحصانة الإجرائية من حيث الزمان.

الفرع الثالث: مجالات تطبيق الحصانة الإجرائية من حيث المكان.

الفرع الرابع: مجالات تطبيق الحصانة الإجرائية من حيث الموضوع.

الفرع الأول

مجالات تطبيق الحصانة الإجرائية من حيث الأشخاص

يذهب غالبية الفقهاء الى أن انكلترا تعد أول بلد في العالم استقرت على هذا النوع من الحصانة، وكانت تشمل عضو البرلمان وأفراد أسرته والأقارب والخدم والاتباع وكل من يعمل في خدمتهِ[١].

ويقرر المشرع الدستوري العراقي لأعضاء مجلس النواب حماية إجرائية خاصة، ولهذا نصت المادة (٦٣/ثانياً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على انه (لا يجوز إلقاء القبض على

(١) عقل يوسف مصطفى، مرجع سابق، ص١١٨.

العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية).

وأقر المشرع الدستوري العراقي هذه الحصانة خارج مدة الفصل التشريعي أيضاً حيث نص في المادة (٦٣/ثانياً/ج) من الدستور (لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، أو ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية).

ومن خلال التأمل في النصوص أعلاه نجد أن الحصانة الإجرائية هي حصانة تتعلق بإلاجراءات، وتوصف بأنّها حصانة شخصية، فهي لا تشمل غير عضو المجلس من أسرتهِ وحاشيته مهما كانت درجة القرابة.

كما لا تمتد إلى أعضاء السلطة التنفيذية إلاّ في حالة إقرار الدستور مبدأ الجمع بين النيابة والوزارة، فهي مقررة لأعضاء السلطة التشريعية دون غيرهم من السلطات، ولكن يشترط توافر صفة العضوية وقت اتخاذ الإجراء وليس بوقت ارتكاب الجريمة. وبمعنى ذلك أنه إذا زالت صفة العضوية فيجوز تحريك الدعوى ضده حتى لو كان وقت ارتكاب الجريمة متمتعاً بالحصانة، أما إذا بدأت الإجراءات الجنائية قبل انتخاب العضو في مجلس النواب فيتعين لاستمراها استئذان المجلس.

الفرع الثاني

مجالات تطبق الحصانة الإجرائية من حيث الزمان

اختلفت الدول في تحديد المدى الزمني لتطبيق الحصانة الإجرائية لعضو المجلس البرلماني، فذهبت بعض الدول إلى أن جواز اتخاذ الإجراءات الجزائية وإلقاء القبض خارج دورات الانعقاد، فيما ذهبت دول أخرى مثل فرنسا احتراماً منها للمجلس إلى عدم جواز المباشرة بأي إجراء جنائي حتى بين الدورتين، إذ يتوجب تأخيرها حتى انعقاد المجلس ومن ثم طلب الإذن منه بالملاحقة.

أما في العراق فان نص المادة (٦٢/ثانياً/ج) من دستور ٢٠٠٥ قضى بتمتع عضو مجلس النواب بهذه الحصانة طول مدة نيابتهِ، وعلى الرغم من أن المادة لم تنص على ذلك صراحة، غير

إنه قد يبدو ذلك واضحاً من خلال وجوب الحصول على الإذن من المجلس أو من رئيسه بحسب الأحوال المبينة قانوناً، قبل إلقاء القبض ولهذا فإنّه لابد لنا من تقسيم هذه إلى بندين نخصص الأول خلال مدة الفصل التشريعي، اما الثانية فهي مخصصة خارج مدة الفصل التشريعي.

اولاً: الحصانة خلال مدة الفصل التشريعي:

يقصد بالفصل التشريعي هو الفترة الزمنية التي تشكل جزءاً من دورة الانعقاد السنوية التي تتألف من فصلين تشريعيين أحدهما ثمانية أشهر يبدأ أولهما الأول من آذار وينتهي في الثلاثين من كان الأول من كل سنة[١].

وخلال هذه المدة يتوجب الحصول على موافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة لرفع الحصانة. وفي حالة إجراء انتخاب مجلس نواب جديد قبل (٤٥) يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة[٢] فأنّه في الوقت الذي يتمتع فيه أعضاء المجلس القديم يتمتعون بالحصانة الإجرائية لحين انتهاء مدة نيابتهم نجد بالمقابل انه لا يتمتع أعضاء المجلس الجديد بالحصانة الا بعد انعقاده في الجلسة الأولى له.

ثانياً: الحصانة خارج مدة الفصل التشريعي:

على الخلاف من الحالة السابقة، إذ إنها ترتكب الجريمة مدة داخل مدة الفصل التشريعي، أي: الفترة ما بين الفصلين خلال مدة السنة والتي تدعى (العطلة التشريعية).

ولقد جاءت المادة (٦٣/ثانياً/ ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ بنص لم تتطرق اليه دساتير العراق السابقة منذ ١٩٢٥، إذ حظرت القبض على عضو المجلس خارج مدة الفصل التشريعي، وبذلك حصرت ذلك باستثناء موافقة رئيس المجلس على رفع الحصانة اثناء مدة العطلة التشريعية.

---

(١) م (٢٢/ أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٢) م (٥٦) من دستور ٢٠٠٥ العراقي (يجري انتخاب مجلس نواب جديد قبل خمسة وأربعين يوم من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة).

بمعنى آخر أنه قبل صدور دستور ٢٠٠٥ النافذ كان يجوز إلقاء القبض على عضو المجلس دون الحاجة إلى الرجوع إلى المجلس أو رئيسه، اما بعد صدور الدستور الحالي فقد منع إلقاء القبض خارج مدة الفصل التشريعي، وكان الأولى بالمشرع انتظار عقد الجلسة الأولى للفصل التشريعي الثاني أو النص على تمتع النائب بالحصانة الكاملة خلال مدة خارج الفصل التشريعي.

والسبب في ذلك استمرار النشاط البرلماني للنائب خلال العطلة البرلمانية وهذا ما نلاحظه في الواقع البرلماني العراقي، إذ يستمر النائب بتقديم نشاطاته من خلال اجتماعه مع ناخبيه أو عقد المؤتمرات الصحفية أو غير ذلك من الأفعال التي تتعلق بالوظيفة البرلمانية[١].

ولقد تسنى للمحكمة الاتحادية العليا ان تطرقت إلى ذلك في قرارها المرقم ١٣٤/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في ٢٠١٧/١١/٢٧ الذي جاء فيه (وضع الطلب للتدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/١١/٢٧ ووجد ان المادة (٦٣/ثانياً/أ) من الدستور قد أوردت المبدأ العام بحصانة عضو مجلس النواب وهو عدم مقاضاته امام المحاكم عما يدلي به من آراء في اثناء دورة انعقاد المجلس، ودورة الانعقاد عرفتها المادة (٥٧) من الدستور ونصها الاتي(لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدها ثمانية اشهر...) أي ان عضو مجلس النواب يتمتع بالحصانة خلال دورة الانعقاد عما يدلي به من آراء ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشان ذلك. وفصلت الفقرتين (ب) و(ج) من المادة (٦٣) من الدستور الأحوال التي لا يجوز فيها القبض على عضو مجلس النواب خلال مدة الفصل التشريعي ضمن دورة الانعقاد حيث لم تجز ذلك الا إذا كان عضو مجلس النواب متهماً بجناية، ولا يتم القبض عليه الا بعد الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب. وكذا الحال- كما هو وارد في الفقرة (ج)- حيث لا يجوز القبض على عضو مجلس النواب خارج مدة الفصل التشريعي ضمن دورة الانعقاد الا إذا كان متهماً في جناية بعد اخذ موافقة رئيس مجلس النواب برفع الحصانة عنه، وعندها ينفذ أمر القبض الصادر بحقه باستثناء حالة ضبط عضو من أعضاء مجلس النواب متلبساً بالجرم المشهود في جناية وخارج مدة الفصل التشريعي، ففي هذه الحالة يجوز القبض عليه دون موافقة رئيس مجلس

---

(١) طارق حرب، متى ترفع الحصانة عن عضو مجلس النواب، منشورات شبكة المعلومات العالمية، الانترنت عبر الموقع: http://www.aslabah.com

النواب. هذا ما يتعلق بتنفيذ امر القبض الصادر على عضو مجلس النواب او إلقاء القبض عليه متلبساً بالجرم المشهود في جناية. اما إذا كان عضو مجلس النواب متهماً بجريمة دون الجنايات عما ادلى به من آراء في اثناء دورة الانعقاد المنصوص عليها في المادة (٥٧) من الدستور فان المبدأ العام الذي ورد في الفقرة (أ) من المادة (٦٣/ثانياً) من الدستور يبقى مرعياً ولا يجوز معه مقاضاة عضو مجلس النواب امام المحاكم الا إذا رفعت الحصانة عنه. وذلك تقديراً لما يقوم به من مهام تتعطل عند مقاضاته دون موافقة المجلس الذي له تقدير الحال وإنزال حكم الدستور عليها).

الفرع الثالث

مجالات تطبيق الحصانة الإجرائية من حيث المكان

ينصرف هذا النوع من الحصانة إلى عدم جواز إلقاء القبض على عضو المجلس إلاّ بإذن من المجلس أو رئيسه، والحكمة من ذلك هو الرغبة في ضمان تمكن أعضاء المجلس من أداء دورهم في التشريع والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وعدم إعاقتهم من الوصول إلى مبنى البرلمان لممارسة عملهم، وبهذا لا يجوز إلقاء القبض على العضو داخل المجلس أو خارجه إلا إذا صدر إذن من الجهات التي نص عليها الدستور.

وإن النطاق المكاني لهذه الحصانة يبرز خارج حدود المجلس وليس داخله، إذ لا يمكن اتخاذ مثل هذه الإجراءات داخل المجلس انطلاقاً من أنَّ حق المحافظة على أمنه ونظامه يدخل من اختصاص رئيس المجلس حصراً وفقاً لأحكام (٣٤/ثامناً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧، فلو جاء ذلك من اختصاص سلطة أخرى لكان ذلك تدخل في شؤون المجلس ، وهو ما ينبغي العمل بكل الوسائل لاجتنابه، ولهذا كان مسلك المشرع العراقي موقفاً حين نص على اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الامن والنظام بالمجلس من سلطات رئيس المجلس حصراً رغم عدم تشريع عقوبة رادعة وحاسمة ضد من ينتهك ذلك.

وبهذا الصدد يثار التساؤل فيما لو ارتكب النائب جناية أو جنحة داخل المجلس، فهل يصار الى مساءلته، أم إنه مشمول بالحصانة، ومن ثم يتعذر اتخاذ الإجراءات القانونية ضده إلاّ بعد رفع الحصانة عنه؟

للإجابة على هذا التساؤل فإنّه يتوجب التمييز بين حالتين:

الحالة الأولى: ارتكاب النائب جناية:

يجوز لرئيس المجلس الحق في استدعاء قوت الأمن لاعتقال النائب المرتكب للجريمة، استناداً لأحكام المادة (٣٤/ ثامناً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ التي تصن على انه (للرئيس اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الامن والنظام داخل المجلس)، ومن ثم فإن استدعاء قوات الأمن تعد من ضمن التدابير اللازمة لحفظ الأمن النظام داخل المجلس، فمن المحتمل أن يرتكب النائب جريمة جنائية أخرى فيما لو ترك على حريته. كذلك يقتضي إجراءات أخذ موافقة البرلمان لكون النائب قد ارتكب الجريمة داخل المجلس، ويعد متلبساً بجناية وكل من كان حاضراً في المجلس من النواب يعدون شهوداً على الجريمة[١].

اما الحالة الثانية فهي ارتكاب النائب جنحة داخل المجلس: فمن حق رئيس المجلس أيضاً اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الأمن واستدعاء القوات الأمنية طبقاً لنص المادة (٣٤/ثامناً) من النظام الداخلي لمجلس النواب خوفاً من ارتكاب الجناية أضافة لارتكاب الجنحة من قبل النائب المرتكب للجريمة.

غير انه يلاحظ أنَّ هذه الإجراءات لا يترتب عليها أي إجراء جنائي سوى اتخاذ التدابير الاحترازية المذكورة أعلاه، وذلك لأن المشرع الدستوري لم ينص على رفع الحصانة بالنسبة للجنحة وإنما حصرها بالجناية فقط، فضلاً عن أن ارتكاب الجنحة وتمتع النائب بالحصانة اتجاه ارتكابها لا يمنع من توجيه عقوبة انضباطية بحقه وفقاً لنصوص النظام الداخلي لمجلس النواب.

وعلى الرغم مما تقدم غير أنه يشير الواقع إلى عدم إمكانية تطبيق هذا النص، وهو يعتبر قصور تشريعي يتوجب معه تعديل النظام الداخلي للمجلس[٢].

---

(١) تنص المادة(١٤٦/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠٠٧ على انه (لا يجوز لاي شخص مسلح أو قوة مسلحة الدخول إلى المجلس ولا الإقامة على مقربة من أبوابه إلا بموافقة هيئة الرئاسة)

(٢) تجدر الإشارة إلى ان بعض التشريعات قد قررت لرئيس المجلس حق استدعاء قوات الامن كما جاء في نص المادة (٥) من الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٠م (رئيس كل من المجلسين مكلف بالمحافظة على السلام داخل المجلس الذي يرأسه وحوله، وتحقيقاً لهذا الغرض فلكل رئيس الحق في استدعاء القوات المسلحة وجميع السلطات التي يرى ضرورة للاستنجاء بها، ويجوز توجيه هذا الاستدعاء رأسا إلى أي ضابط أو موظف، وعلى هؤلاء تلبية الطلب في الحال، والا تعرضوا للمعاقبة حسب نصوص القانون).

الفرع الرابع

مجالات تطبيق الحصانة الإجرائية من حيث الموضوع

يقصد بذلك تحديد الموضوعات والأمور التي تنطوي لتلك الحصانة، بحيث لا يمكن اتخاذ أي من الإجراءات الجنائية ضد العضو الا بعد الحصول على إذن من المجلس.

وتوصف هذه الحصانة بأنّها ضمانة إجرائية او شكلية بحتة، فهي لا تتصل بأي قاعدة موضوعية ولا تمس أية جريمة يكون منسوباً ارتكابها لعضو المجلس، وإنما تقف عند التأكد من جدية الإجراءات التي يراد اتخاذها ضد العضو(١).

ولقد أشارت المادة (٦٣/ثانياً/ب،ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى عدم جواز إلقاء القبض على عضو المجلس في غير حالة التلبس بجناية، ومن ثم فإن هذه الحصانة تقتصر على الدعوى الجنائية ولا علاقة بها بالدعوى المدنية أيا كان نوعها، ومن ثم يحق لأي فرد أن يرفع دعوى مدنية ضد أي عضو من أعضاء المجلس دون إذن المجلس أو رئيس المجلس(٢).

وبهذا الصدد يثار التساؤل عن الإجراءات الجنائية التي تشملها الحصانة، فهل تكون قاصرة على إلقاء القبض فقط ام تتسع لتشمل جميع الإجراءات الجنائية الأخرى كالاستماع للشهادة وغيرها؟ وهل بالإمكان شمول الحصانة لاستقدام النائب من قبل القضاء ايضاً من عدمه؟

انقسمت الإجابات الفقهية بصدد الإجابة على هذا التساؤل، إذ يذهب الراي الأول إلى أنه طالما أن العضو يتمتع بالحصانة الموضوعية والإجرائية خلال فترة عضويته، عليه فإنّه لا يجوز اتخاذ أي إجراء ضده، إلا بعد رفع الحصانة عنه من قبل المجلس، لذلك فإنّه في حالة ارتكاب

---

(١) د. أحمد عبد الجبوري، الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٨، ص١٨٣-١٨٤.

(٢) للمزيد من التفصيلات حول ذلك ينظر د. بيرك فارس الجبوري، شاكر محمود شاكر، المسؤولية الشخصية التقصيرية لعضو مجلس النواب العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ٦٧ وما بعدها.

العضو جريمة، سواء أكانت جنائية أم جنحة أم مخالفة، فإنّه لا يجوز القبض عليه أو استجوابه أو إخضاعه للتفتيش من قبل الشرطة او مأموري الضبط القضائي، وكذلك لا يجوز حبسه، ولا يجوز ضبط المرسلات البريدية الخاصة به، لأنها قد تكون خاصــه بعمله البرلماني[١].

(١) يقصد بالتفتيش بأنّه وضع اليد على الأشياء التي تساعد في اظهار الحقيقة، فهو إجراء يقوم به عادة قاضي التحقيق أو المحقق أو عضو الضبط القضائي بأمر من قاضي التحقيق أو من يخوله القانون إجراءه. عبد الأمير العكيلي و د. سليم ابراهيم حربة، أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص١٣١.

على الرغم من خلو دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من نص يعالج الحالة المذكورة، غير أنَّ قانون أصول المحاكمات الجزائية أجاز التفتيش بقرار يصدر من قاضي التحقيق أو المحكمة المختصة[١].

ويرى الباحث أنه من الأرجح عدم جواز اتخاذ هذا الإجراء، وذلك لكونه من الإجراءات التي تمس شخص النائب، وهو إجراء خارج عن حالة التلبس الذي نصت عليها المادة (٦٣/ثانياً) من الدستور، كما إن هذا الإجراء لو شمل مسكنه لشمل سيارته ومراسلاته الخاصة وهذا انتهاك لحريته كشخص يتمتع بسمعة سياسية أو اجتماعية جعلت من ثقة الشعب طريق له نحو السلطة التشريعية، كذلك لم يصرح نص بذلك في التقاليد البرلمانية أو الدساتير المقارنة.

ويشير التطبيق العملي الى ان قوة من هيئة النزاهة قامت بإلقاء القبض على النائب (م.م.ط) من محافظة واسط بتاريخ ٢٠١٩/١١/٢٤ متلبساً بالرشوة من أحد الوزراء الذي يروم استجوابه[٢].

خلافاً لما هو عليه الحال في الظروف الاستثنائية كحالة إعلان الطوارئ فإنّه يمكن توسيع الاستثناء وتفتيش مسكن النائب ومراسلاته تطبيقاً لهذه الظروف ولمقتضيات المصلحة العامة[٣].

---

(١) تنص المادة (٧٢) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي على انه (أ – لا يجوز تفتيش أي شخص او دخول او تفتيش منزله او أي محل تحت حيازته الا في الاحوال المبينة في القانون.
ب – يقوم بالتفتيش حاكم التحقيق او المحقق او عضو الضبط القضائي بأمر من الحاكم او مني خوله القانون إجراءه).
فيما تنص المادة (٧٣) منه على انه (أ – لا يجوز تفتيش أي شخص او دخول او تفتيش منزله او أي مكان تحت حيازته الا بناء على امر صادر من سلطة مختصة قانوناً.
ب – يجوز تفتيش أي مكان دون مراعاة الشروط السابقة في حالة طلب المساعدة ممن يكون في داخله او حدوث حريق او غرق او ما شابه ذلك من احوال الضرورة).

(٢) النائب عن واسط ملا طلال في قبضة النزاهة متلبسا بالرشوة من وزير مقالة منشورة في مجلة المسلة الالكترونية بتاريخ ٢٠١٩/١١/٢٤ على الرابط الالكتروني الاتي http://almasalah.com/ar/news

(٣) تنص المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (يختص مجلس النواب بما يأتي: تاسعاً: الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين وتعلن لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها كل مرة) ولقد تم تشريع امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ وتم إعلان حالة الطوارئ في البلاد وتم تمديدها وكان ذلك عام ٢٠٠٤ حيث لم يكن هنالك مجلس منتخب بل معين.

المطلب الثالث

مدى التوازن بين مجالات تطبيق الحصانة وبين نطاق المسؤولية

بعد أن بينا في الفصل السابق اختصاصات النائب، يستوي في ذلك بالنسبة إلى رئيس مجلس النواب ونائبيه او عضو المجلس فإنّه يتوجب علينا بيان مدى التوازن بين مجالات ونطاقات تطبيق الحصانة وبين نطاق المسؤولية الانضباطية والجزائية وهو ما سنتناوله في الفروع الآتية:

الفرع الأول: مدى التوازن بين الحصانة والمسؤولية الانضباطية.

الفرع الثاني: مدى التوازن بين نطاق الحصانة والمسؤولية الجزائية.

الفرع الأول

مدى التوازن بين نطاق الحصانة والمسؤولية الانضباطية

تختلف الدول فيما بينها فيما يتعلق بنطاق الحصانة، يستوي في ذلك بالنسبة إلى الاثار الخارجية للحصانة والتصميم التشريعي والطبيعة القانونية لها، فقد ينص الدستور على الحصانة الدستورية المطلقة بحيث يمنع جميع المحاكم على اختلاف درجاتها من سماع الدعاوى المدنية او الجزائية ضد النائب، مما قد يؤدي إلى منع تطبيق القانون وتعطيله، دون ان يؤثر ذلك على صحة الدعوى المدنية او ينزع عن الفعل طبيعته الجرمية، فيما تذهب دساتير أخرى إلى قصر هذه الحصانة على عدم اتخاذ الإجراءات الجنائية لحين انتهاء مدة الولاية البرلمانية.

وبناءً على ما تقدم فإن إقرار الحصانة البرلمانية الاجرائية وتكريسها دستورياً لا يعني أن جميع الأفعال أو الآراء أو الأعمال التي يرتكبها عضو مجلس النواب والتي يحظرها قانون العقوبات تصبح اعمالاً مشروعة، إذ إن الحصانة ضد الإجراءات الجنائية معناها تأجيل اتخاذ الإجراءات القانونية الجنائية ضد العضو لحين الحصول على إذن من المجلس، ومن ثم تنزع الصفة البرلمانية عن النائب بعد صدور الإذن ويتحول إلى مواطن عادي يخضع لجميع أحكام القانون الجنائي، وبهذا يمكن القول إنّ الحصانة لا تجعل من أعضاء البرلمان فوق القانون، وإنما تؤجل تطبيق القانون عليه لحين انتهاء صفته.

أما بالنسبة إلى الحصانة الموضوعية فإنها تمنع من معاقبة النائب عن الآراء أو الأقوال التي يبديها طالما كانت مرتبطة بالوظيفة البرلمانية، إذ إن المشرع أعفى من العقاب من خلال الموازنة بين مصلحتين: المصلحة الأولى وهي مصلحة العمل أو الوظيفة البرلمانية التي تقتضي منح النائب قدراً معيناً من السلطة التقديرية من أجل تمثيل الشعب، فيما تتمثل المصلحة الثانية في مصلحة المتضرر من رأي أو قول عضو مجلس النواب، ومن ثم راى المشرع أن المصلحة الأولى جديرة بالحماية على المصلحة الثانية، لذا قرر عدم تجريمها(١).

غير أنه يجب التأكيد بهذا الصدد إلى أن الحصانة الموضوعية الممنوحة للنائب لا يقصد منها ترك النواب عرضة للتشهير والقذف من زملائهم، إذ تكاد تجمع قواعد السلوك البرلماني على اعتبار العديد من الأفعال مخالفة لنظام الجلسة ومنها الهجمات الشخصية أو الشتائم أو الكلمات البذيئة، ومن ثم يلاحظ أن مدونة السلوك البرلماني تأخذها بالحسبان وتنص على تجريمها لضمان عدم تعارضها مع الحصانة الموضوعية التي يملكها النائب.

وبناءً على ما تقدم يمكن القول إنّه على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة في تداخل نطاق الحصانة مع نطاق المسؤولية التأديبية أو الانضباطية، غير إن هذا القول غير صحيح على إطلاقه، إذ إنه مع الإقرار بالحصانة البرلمانية للنائب غير ان الأفعال المرتكبة منه حتى في حالة ارتكابها اثناء ممارسة الوظيفة البرلمانية أو بسببها فإنّه بالإمكان أن تعرض مرتكبها إلى تحريك الإجراءات الانضباطية وفرض احدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في النظام الداخلي ولوائح السلوك البرلماني.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب نجد انه عالج نطاق المسؤولية الانضباطية بصورة مبتسرة، فلم يحدد جميع العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها ضد النائب المخالف، مما يعني عدم وجود حدود واضحة بين نطاق الحصانة وبين نطاق المسؤولية التأديبية، وهو الأمر الذي يتوجب معه تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب.

---

(١) د. حنان محمد القيسي، إعادة تقييم الحصانة البرلمانية في ضوء معايير السلوك البرلمانية، بحث منشور في الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العددان الخامس والسادس والعشرون، ٢٠١٦، ص ٦.

أما بالنسبة إلى مدونة قواعد السلوك البرلماني رقم (١) لسنة ٢٠١٦ التي صوت عليها مجلس النواب نجد انها هي الأخرى قد خلت من ايراد حدوداً فاصلة بين الأفعال والآراء التي تقع ضمن نطاق الحصانة وبين نطاق المسؤولية الانضباطية.

نخلص مما تقدم إلى أنه في الوقت الذي يمكن فيه القول بعدم إمكانية التداخل بين نطاق الحصانة الإجرائية ونطاق المسؤولية الانضباطية كقاعدة عامة على الرغم من عدم وضع المشرع العراقي الحدود الفاصلة بينهما، غير انه بالمقابل يمكن تصور حصول التداخل بين نطاق الحصانة الموضوعية ونطاق المسؤولية الانضباطية، ومن ثم فإذا ما سلمنا بعدم إمكانية معاقبة النائب عن الآراء والأقوال التي أدلى بها بسبب تمتعه بالحصانة غير إن هذه الحصانة لا تمنع من إمكانية مساءلته من الناحية الانضباطية وفرض احد العقوبات المنصوص عليها في النظام الداخلي، لذا فإنّنا ندعو مجلس النواب إلى ضرورة تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب ومدونة قواعد السلوك البرلماني.

الفرع الثاني

مدى التوازن بين نطاق الحصانة وبين المسؤولية الجزائية

إن الحصانة البرلمانية لا تعني أن النائب فوق القانون أو إمكانية ارتكاب الجرائم دون اتخاذ الإجراءات القانونية الجزائية ضده، إذ إن هدف الحصانة ليس حماية النائب من نتائج الجرائم التي يرتكبها، وانما تقتصر على مجرد استحصال موافقة الإذن من المجلس البرلماني على رفع الحصانة، ومن ثم بمجرد رفع الحصانة فإن النائب يتحول إلى شخص ومواطن عادي يحاسب بالآلية والإجراءات ذاتها التي يحاسب بها المواطن العادي، وبهذا فإن الغرض الأول والأخير من منح المجلس البرلماني صلاحية منح الإذن هو لغرض التأكد من أن الدعوى التي أقيمت ضد النائب تستند إلى أسس قانونية سليمة[١].

(١) د. حنان محمد القيسي، مرجع سابق، ص ١١.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أن الحصانة البرلمانية تدور وجوداً وعدماً مع العمل البرلماني، بمعنى وجود علاقة سببية بين العمل البرلماني والرأي أو القول الذي يبديه النائب، أي يتوجب أن يكون الرأي أو القول الذي يشمل بالحصانة قد ارتكب أثناء العمل البرلماني أو بسببه، وليس خارج عنه، إذ في الفرض المذكور كما في حالة ارتكاب النائب لسب او شتم لأحد الأعضاء او الموظفين خارج اطار العمل البرلماني فإنّه لا يكون مشمولاً بالحصانة، ومن ثم بالإمكان تحريك مسؤوليته الجزائية.

وأول ما يلاحظ بهذا الصدد وجود بعض أوجه التشابه والتقارب بين نطاق الحصانة الإجرائية وبين نطاق المسؤولية الجزائية، وبالأخص فيما يتعلق بالنطاق الشخصي، انطلاقاً من الصفة الشخصية للحصانة والمسؤولية الجزائية التي لا تمس غير النائب، فهي تحمي النائب في تصرفاته العادية، فضلاً عن ذلك توصف هذه الحصانة بأنّها حصانة شاملة، فلا تقتصر على جريمة معينة او أنواع محددة من الجرائم، وانما تتسع لتشمل جميع الجرائم، يستوي في ذلك ان تكون من جرائم الأشخاص او الأموال او من الجرائم الواقعة على المال العام[١]، كما توصف بأنّها حصانة مؤقتة تنتهي بانتهاء العضوية البرلمانية، ولا يستثنى من هذه الحصانة إلاّ في حالة تلبس النائب بالجريمة، مما يعني ان نطاق التلبس يشكل أحد أوجه التشابه بين نطاق الحصانة الإجرائية وبين نطاق المسؤولية الجزائية.

وعلى الرغم مما تقدم إلاّ أن هناك بعض الأفعال الجرمية كجرائم الفساد المالي وإساءة استخدام السلطة قد تؤدي إلى حصول التعارض بين نطاق الحصانة الإجرائية ونطاق المسؤولية الجزائية، وهو الأمر الذي يتوجب معها الوقوف عليها ومعالجتها وكالاتي:

١- تعارض المصالح: يعرف بأنّه حالة التداخل التي تحصل بين الواجبات العامة والمصلحة الخاصة للموظف التي من الممكن أن تؤثر على الأداء السليم للواجبات الوظيفية[٢].

---

(١) د. سليمان عبد المنعم، أصول الإجراءات الجنائية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨، ص ٤١٤.

(2) OECD,oecd guidelines for managing conflict of interest in public service,2007,p2

وبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نجد أنه منع النواب من تولي الوظائف والاعمال الرسمية الأخرى، دون شموله للاعمال الخاصة باستثناء الأفعال المحضورة وفق المادة (١٢٧) من الدستور التي منعت استغلال النفوذ في شراء او استئجار شيئاً من أموال الدولة أو أنْ تأجير أو بيع لها شيئاً من أموالهم، أو أنْ يقاضوها عليها أو ابرام عقداً مع الدولة بصفته ملتزم أو مورد أو مقاول.

٢- قبول الهدايا: لا تسلك التشريعات المقارنة اتجاهاً موحداً فيما يتعلق بقبول النائب للهدايا، إذ تحظر بعضها على النائب قبول الهدايا التي تزيد قيمتها على مبلغ معين، كما في الولايات المتحدة الأمريكية، فيما تتيح دول أخرى للنائب قبول أي هدية غير إنها تتطلب الإعلان عن الهدايا التي تتجاوز مبلغ أو قيمة معينة كما في هولندا، أما دول أخرى فتجيز قبول الهدايا شريطة الإعلان والإفصاح عنها كما في التشيك.

أما في العراق فلا يوجد نص دستوري او قانوني يوجب على النائب عدم قبول الهدايا، ومن ثم فإن القاعدة العامة تتمثل بقبول الهدايا دون وجود أي إلزام قانوني بالإعلان أو التصريح عنها.

٣- كشف الذمة المالية: على الرغم من عدم الزام دستور جمهورية العراق النائب بكشف الذمة المالية، غير ان قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ أوجب قيام رئيس مجلس النواب ونائبيه وعضو المجلس ضرورة الكشف عن ذمته المالية، وبخلاف ذلك بالإمكان مساءلته من الناحية الجنائية في حالة حصول زيادة في ثروته بجريمة الكسب غير المشروع وفقاً للمادة (١٦) من القانون أعلاه.

٤- سوء استخدام السلطة أو المال العام: ويقصد به جميع الاعمال التي تؤدي إلى إساءة استخدام السلطة او النفوذ واستخدام المال العام لزيادة دخل الاسرة، ومن استقراء التشريعات المقارنة نجد أنها اختلفت في مدى جواز فرض حظر على النائب في توظيف أفراد الاسرة، إذ نجد بعضها قد حظر ذلك بصورة مطلقة كما في النمسا، فيما نجد ان دول أخرى إجازت ذلك شريطة الإعلان عن هذه الوظائف كما في بريطانيا.

أما في العراق فلا وجود لمثل هكذا نص، ومن ثم فان المبدأ الواجب تطبيقه هو إن الأصل في الأشياء الإباحة طالما لم يرد نص بالمنع، ومن ثم يستطيع عضو مجلس النواب استخدام نفوذه في تعيين أحد أفراد عائلته من دون ان يكون ملزماً بالإعلان عن ذلك، لعدم وجود النص الذي يلزمه بذلك.

وبناءً على ما تقدم نخلص مما تقدم إلى ضرورة تنظيم قواعد السلوك البرلماني وذلك من أجل منع استفادة النائب من الحصانة في إساءة استخدام السلطة وارتكاب جرائم الفساد المالي والإداري وعدم الإعلان عن الذمة المالية او تعارض المصالح او تعيين الأقارب.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أنه على الرغم من وجود العديد من صور التشابه بين نطاق الحصانة الإجرائية وبين نطاق المسؤولية الجزائية، إذ تظهر الحصانة والمسؤولية الجزائية كانهما وجهان لعملة واحدة، غير أن ذلك ليس معناه ان الحصانة والمسؤولية لا توجد بينهما العديد من أوجه الاختلاف، إذ من الممكن تصور انفصال نطاق الحصانة عن نطاق المسؤولية الجزائية كما في حالة ارتكاب النائب لجرائم خارجة عن نطاق العمل البرلماني كتقاضيه الرشوة أو تلبسه بها أو استغلال النفوذ.

كما يمكن إخضاع أقوال وآراء وأفكار النائب التي يبديها خارج المجلس البرلماني حتى وإن حصلت أثناء أدوار الانعقاد إلى القانون الجزائي، يستوي في ذلك ابدائها في الاجتماعات أو الندوات أو المؤتمرات الحزبية إذا ما تضمنت جرائم تقع تحت طائلة قانون العقوبات كالقذف أو السب وغيرها، ومن ثم ليس بامكانه التخلص من المسؤولية حتى في حالة إبداء هذا الرأي أو الفكر مسبقاً في المجلس أو إحدى لجانه على الرغم من أنه بإمكانه الاستمرار بالتمتع بالحصانة الإجرائية[١].

وبناء على ما تقدم يمكن القول إنّه توجد علاقة عكسية بين نطاق الحصانة وبين نطاق المسؤولية الجزائية، إذ حيثما يقوم المشرع بتقليل نطاق الحصانة نجد بالمقابل توسيع نطاق المسؤولية الجزائية، والعكس صحيح.

---

(١) د. محمد عبد الوهاب الخولي، مرجع سابق، ص١٨.

ومن أجل إجراء موازنة وموائمة بين نطاق حق الحصانة البرلمانية وبين نطاق المسؤولية الجزائية لذا فإنّنا ندعو المشرع العراقي إلى تعديل نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ والنظام الداخلي لمجلس النواب وذلك من أجل التقليل من نطاق الحصانة البرلمانية الممنوحة للنائب وتوسيع نطاق المسؤولية الجزائية، ولا يتحقق ذلك إلاّ بتقليل النطاق الزمني والمكاني للأفعال المشمولة بالحصانة لجعلها مقتصر على الآراء والأعمال المرتكب من النائب اثناء فترة الفصل التشريعى وداخل قبة مجلس النواب حصراً.

كما ندعو إلى إلغاء الاستثناء المطلق الممنوح للنائب عند ارتكابه الجنحة، إذ إن صياغة المادة (٦٣/ثانياً) من الدستور لا تجيز لمجلس النواب رفع الحصانة عند ارتكاب جنحة بل حتى لو كرر ارتكاب الجنحة مرة ثانية، على الرغم من تعدد صور جرائم الجنح وأهميتها الكبيرة في الحياة العملية كما هو الحال بالنسبة إلى الجرائم المخلة بسير العدالة كجنحة شهادة الزور والاخبار الكاذب وانتحال الوظائف والتحريض على الفسق وخيانة الأمانة والاحتيال.

نخلص مما تقدم إلى وجود تداخل بين نطاق الحصانة بنوعيها الاجرائي والموضوعي مع نطاق المسؤولية الجزائية، إذ ان معيار الشمول بنطاق الحصانة من عدمه يتمثل بالارتباط بين رأي أو قول النائب وبين العمل البرلماني، بان يكون قد وقع إثناء العمل البرلماني او بسببه، وبخلاف ذلك يكون مجلس النواب والقضاء هو المختص بمدى الارتباط بين الراي والقول من جهة وبين العمل البرلماني، ويصار كقاعدة عامة الى النظر في كل قضية على حدة.

المبحث الثاني

حالات رفع الحصانة وإجراءاتها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

عالج دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الحالات التي ترفع فيها الحصانة، إذ تنص المادة (٦٣/ثانياً) منه على انه (ب- لا يجوز إلقاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهما بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه أو إذا ضُبِطَ متلبساً بالجرم المشهود في جناية. ج- لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، أو ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية).

وبهذا فإن الحصانة ليست امتياز شخصي وإنما مقررة لأعضاء مجلس النواب للمراكز التي يشغلونها لمقتضيات الوظيفة البرلمانية، ولهذا يشترط للحصول على الحصانة توافر صفة العضوية في المجلس.

ومن أجل الوقوف على حالات رفع الحصانة وإجراءاتها سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب:

المطلب الأول: حالات رفع الحصانة البرلمانية.

المطلب الثاني: إجراءات رفع الحصانة البرلمانية.

المطلب الثالث: تطبيقات في رفع الحصانة في مجلس النواب العراقي.

المطلب الأول

حالات رفع الحصانة البرلمانية

سبق وأن بينا أنَّ الحصانة لم تتقرر لأعضاء مجلس النواب كامتياز أو حقاً شخصياً، وإنما هي مقررة للمراكز التي يشغلونها لمقتضيات الوظيفة البرلمانية التي يباشرونها، ولهذا فإنَّ التمتع بها يستوجب استمرار توافر صفة العضوية، ومن ثم يمكن القول إنّ هذه الحصانة تزول بزوال هذه الصفة.

كما تتفق الدساتير على حالات محددة لرفع الحصانة والتي تتمثل بارتكاب جناية او ضبط النائب متلبساً بالجرم المشهود.

ومن أجل الوقوف على حالات رفع الحصانة سيتم تقسيم هذا المطلب إلى الفروع الاتية:

الفرع الأول: حالة أتهام العضو بجناية.

الفرع الثاني: حالة ضبط العضو متلبساً بالجرم المشهود في جناية.

الفرع الثالث: انتهاء العضوية في مجلس النواب.

الفرع الأول

حالة أتهام العضو بجناية

قبل الدخول في تحديد مفهوم الجناية، لابد لنا أن نتعرف على مفهوم الجريمة في قانون العقوبات العراقي، إذ ان غالبية القوانين جاءت خالية من تعريف الجريمة ومنها قانون العقوبات البغدادي وقانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، وسبب في ذلك انعدام الفائدة من إيراد التعريف في القانون. فمهما بذل المشرع في صياغة التعريف لن يأتي جامعاً لكل المعاني المطلوبة. في حين أشتملت قوانين أخرى على بتعريف الجريمة كقانون العقوبات الاسباني لسنة ١٩٢٩م واليوناني لسنة ١٩٣٢م والسويسري لسنة ١٩٣٧م والسوفيتي لسنة ١٩٥٨م[١].

(١) د. علي حسين الخلف ود. سلطان عبد القادر الشاوي، مرجع سابق، ص١٣٠.

ونفصل في تعريف الجريمة ما أورده الدكتور علي عبد القادر القهوجي، إذ عرف الجريمة بأنّها (سلوك إرادي يحضره القانون ويقرر لفاعله جزاء جنائياً)[١].

وتكون الجريمة على نوعين مشهودة (متلبس بها) أو غير مشهودة (غير متلبس بها)، ولقد ميز الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٦٣) في اتخاذ الإجراءات القانونية بحق عضو المجلس بين حالة التلبس (الجريمة المشهودة) وبين الاتهام في جناية غير متلبس بها (جريمة غير مشهودة).

فإذا كانت الجناية المتهم بها عضو المجلس غير متلبس بها وغير مشهودة، وإنما يتم كشفها بعد وقوع الجناية، فلا يجوز اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه أو إلقاء القبض عليه، وإنما تطلب الجهة القضائية من مجلس النواب رفع الحصانة، وبهذا يصبح الأمر متروك للمجلس، وأي قرار يصدر من الجهة القضائية بدون موافقة المجلس أو رئيسه يعد باطلاً ولا قيمة لهً قانوناً.

اما مفهوم الجناية في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ فقد قسم المشرع الجرائم حسب جسامتها في الفصل الثاني في الباب الثالث منه، حيث نصت المادة (٢٢) منه على ان (الجرائم من حيث جسامتها ثلاث أنواع: الجنايات والجنح والمخالفات، يحدد نوع الجريمة بنوع العقوبة الأشد المقررة لها في القانون، وإذا اجتمع في عقوبة جريمة ما الحبس والغرامة عقوبة الحبس المقرر لها قانوناً).

كذلك نصت المادة (٢٥) على أن (الجناية هي الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبات التالية:

١- الإعدام.

٢- السجن المؤبد.

٣- السجن المؤقت أكثر من خمس سنوات إلى خمسة عشر سنة.

---

(١) د. علي عبد القادر القهوجي، شرح قانون العقوبات العام، منشورات الحلبي، بيروت، ص٥.

اما نص المادة (٢٦) كان كما يلي (الجنحة هي الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبتين التاليتين:

١- الحبس الشديد أو البسيط إن كان حده الأقصى أكثر من ثلاثة أشهر إلى خمس سنوات.

٢- الغرامة فينظر إلى مقدارها، فإن كان مقدارها زاد على ثلاثين دينار.

اما المخالفة فقد نصت المادة (٢٧) عليها إذ نصت (المخالفة هي الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبتين التاليتين):

١- الحبس البسيط لمدة أربع وعشرين ساعة إلى ثلاثة أشهر.

٢- الغرامة التي لا يزيد مقدارها عن ثلاثين دينار.

وبهذا يمكن القول حسب النص الدستوري أنه لا يمكن أتهام العضو بالجنحة أو المخالفة أو الجناية غير المشهودة، وإنما يمكن اتهامه بالجناية غير المشهودة بعد الموافقة على طلب رفع الحصانة من قبل المجلس أو رئيسه.

وبعبارة اخرى فان عضو مجلس النواب لا يمكن إلقاء القبض عليه إلاّ أذا كان متلبساً بجناية مشهودة فقط، وهو الأمر الذي يمكن معه القول بإنّ النص الدستوري خرق مبدأ المساواة بين الموطنين، فالنائب محصناً عن المخالفات وخاصة المرورية، مما خلق نوع من التمييز، حيث للنائب امتياز في عدم المثول للقوانين المرورية دون غيره، كذلك الجنحة فهو محصناً من الجريمة تصل عقوبتها سجن لمدة خمس سنوات فهي جريمة لا يمكن الأغفال عن أهميتها.

الفرع الثاني

حالة ضبط العضو متلبساً بالجرم المشهود في جناية

إن الجرمية المشهودة هي عبارة عن حالات عينية وليست شخصية، فهي تقوم باكتشاف الجريمة دون النظر رؤية الجاني، وهو يرتكب الجريمة.

وتعد نظرية التلبس بالجريمة فرنسية النشأة، وتعرف جريمة التلبس بأنّها (حالة تتعلق بأكتشافها لا باركانها القانونية وتعتمد اما على مشاهدتها وقت ارتكابها أو بعده بوقت قصير، فالمشاهدة الفعلية للجريمة أو التقارب الزمني بين كشفها ووقوعها هو مناط حالة التلبس)[١].

ولقد نصت معظم الدساتير على عدم نفاذ الحصانة البرلمانية في حالة الجناية المشهودة، إذ تم استثناء هذه الحالة من الشمول بأحكام الحصانة البرلمانية.

أي: ان الحصانة ليس بالإمكان الاحتجاج بها في حالة تلبس عضو مجلس النواب بالجريمة المشهودة.

١- مشاهدة الجريمة حال ارتكابها: أي المشاهدة الحقيقية المباشرة للجريمة بالعين او ادراكها بأحد الحواس، يستوي ذلك بالنظر أو السمع أو الشم ضمن ضوابط معينة تقدرها المحاكم إن هذه الحالة تسمى حالة التلبس الحقيقي[٢]كمشاهدة القاتل وهو يطعن المجني عليه، أو سماع الطلقات النارية في جريمة القتل أو الشروع فيها، أو شم رائحة المخدر أو الغاز الخانق، إذ ان المقصود بالمشاهدة للجريمة وليس لمرتكب الجريمة، لان التلبس وصف لازم للجريمة نفسها بغض النظر عن شخصية مرتكبها[٣].

---

(١) د. أحمد فتحي سرور، أصول قانون الاجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص٤٣٢.

(٢) د. حسن صادق المرصفاوي، أصول المحاكمات الجنائية، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٦٤، ص٢٩٦.

(٣) الأستاذ عبد الأمير عكيلي ود. سليم حربة، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق ص٢٩.

٢- مشاهدة الجريمة عقب ارتكابها ببرهة يسيرة:

ويقصد بها مشاهدة الجريمة عقب ارتكابها مباشرة، او عقب الوقت التالي لوقوعها، كمن يشاهد النار عقب وضعها من قبل الفاعل، أو مشاهدة المجني عليه وهو ينزف دماً ، أي إن الجريمة قد وقعت منذ لحظات ولكن آثارها لازالت باقية.

٣- تتبع الجاني اثر وقوع الجريمة :

يعني تتبع مرتكب الجريمة من قبل المجني عليه، أو من قبل الجمهور، بعد وقوع الجريمة، مع الصياح، والتتبع يعني اقتفاء اثر مرتكب الجريمة من قبل المجني عليه، أو الجمهور، ولا يشترط الركض وراءه بل يكفي الصياح أو الإشارة إليه بالأيدي، وان محكمة الموضوع هي التي تقدر المدة[١].

٤- مشاهدة أدلة الجريمة بعد وقوعها بوقت قريب:

إذا وجد مرتكب الجريمة بعد وقوعها بوقت قريب حاملاً آلات أو أسلحة أو أمتعة يستدل منها على انه فاعل الجريمة أو شريك فيها، كما إن وجود هذه الأشياء مع المتهم لا يعني بالضرورة استعماله لها في ارتكاب الجريمة، وإنما المهم أن تكون هذه الأشياء والأدوات أو المواد علاقة بالجريمة المرتكبة[٢].

٥- وجود آثار أو علامات على المتهم

ويقصد بها وجود الآثار والعلامات على المتهم بعد مرور وقت قريب من وقوع الجريمة يستدل منها على انه فاعل الجريمة، أو شريك فيها، فمثلاً وجود الكدمات أو الجروح أو الخدوش أو التسلخ في جسم المتهم يستدل منها على انه حدثت مشادة.

---

(١) د. محمد مصطفى القلي، أصول قانون التحقيق الجنائي، مرجع سابق، ص١٦٢.

(٢) د. سامي النصراوي، دراسة في أصول المحاكمات الجزائية، الجزء الأول مطبعة السلام، بغداد، ١٩٧٨، ص٣٥٠.

وبهذا يتضح ان حالات التلبس وردت في القانون على سبيل الحصر، فلا يجوز للقاضي إيجاد حالات تلبس جديدة، عن طريق القياس، وذلك لخطورة حالة التلبس ما تنتجه من آثار مباشرة بحريات الأفراد.

ولقد انقسمت الآراء الفقهية بصدد شروط التلبس، إذ يذهب البعض إلى تحديدها بشرطين هما أن تشاهد الجريمة في إحدى حالات التلبس، والثاني أن يأتي اكتشاف حالة التلبس على نحو قانوني(١).

فيما يشترط اخرون – ونحن معهم– لاعتبار الجريمة مشهودة أن تتوافر فيها شروط التلبس الاتية:

١– مشاهدة الجريمة في إحدى حالات التلبس:

إنَّ المشاهدة الشخصية للتلبس في إحدى الحالات المنصوص عليها في القانون من قبل أعضاء الضبط القضائي بأنفسهم يعد شرطاً ضرورياً لاعتبار الجريمة مشهودة أي المشاهدة الشخصية يجب أن تتحقق حتى تترتب الآثار القانونية لحالة التلبس(٢).

٢– مشاهدة الجريمة من قبل أفراد الشرطة أو الافراد العاديين:

إن مشاهدة الجريمة من قبل الشرطة أو الأفراد العاديين أو مشاهدة الاثار التي يستدل منها على وقوع الجريمة كمشاهدة معالم الجريمة بعد وقوعها ببرهة يسيرة أو مشادة المتهم حاملاً أدوات الجريمة، ففي هذه الحالة تعد الجريمة مشهودة ويعد أفراد الشرطة أو الأشخاص العاديين شهود في الجريمة(٣).

٣– أن يكون اكتشاف التلبس عن طريق قانوني مشروع:

أي لا يجوز اكتشاف حالة التلبس عن طريق إجراءات غير مشروعة تتنافر من الآداب العامة والأخلاق كالتجسس على المواطنين أو انتهاك المحرمات لمساكنهم من إجراء تفتيش باطل أو جراء التصنت على من فيها، فالتلبس لا يقوم قانوناً إذ كشف عنه إجراءات باطلة(٤).

---

(١) احمد فتحي سرور، الوجيز في الإجراءات الجنائية، المرجع السابق ص٤٩٠.

(٢) د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، مرجع سابق، ص٣٢٣.

(٣) د. سامي النصراوي، دروس في اصول المحاكمات، ج١، مطبعة دار السلام، بغداد، ط٢، ١٩٧٤م، ص٣٠.

(٤) د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، مرجع سابق، ص٣٣٥.

ولقد نص قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ على الجريمة المشهودة في المادة (١) منه التي تصن على انه (ب – تكون الجريمة مشهودة إذا شوهدت حال ارتكابها او عقب ارتكابها ببرهة بسيرة او إذا تبع المجني عليه مرتكبها اثر ووقعها او تبعه الجمهور مع الصباح أو إذا وجد مرتكبها بعد وقوعها بوقت قريب حاملاً آلات او اسلحة او امتعة او اوراقاً او اشياء اخرى يستدل منها على انه فاعل او شريك فيها أو إذا وجدت به في ذلك الوقت آثار او علامات تدل على ذلك).

وبهذا يلاحظ انَّ المشرع الدستوري لم يورد حالات التلبس، وانما أشار اليها، واحال التفاصيل المتعلقة بها إلى القواعد العامة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية، لذا يتم تطبيق الأحكام المذكورة بشأن تلبس عضو مجلس النواب بالجريمة المشهودة.

كما تجدر الإشارة إلى إن المقصود في الجرم المشهود الذي يؤدي إلى رفع الحصانة هو جناية، ومن ثم فلا يشتمل الجنحة ولا المخالفات، إذ يبقى النائب مشمولاً بأحكام الحصانة البرلمانية، ولهذا فان الحصانة البرلمانية تعد زائلة في جميع حالات التلبس سواء كان حقيقياً أو اعتيادياً[١].

---

(١) جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٣٤/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في ٢٠١٧/١١/٢٧ (ان عضو مجلس النواب يتمتع بالحصانة خلال دورة الانعقاد عما يدلي به من آراء ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشان ذلك. وفصلت الفقرتين (ب) و(ج) من المادة (٦٣) من الدستور الأحوال التي لا يجوز فيها القبض على عضو مجلس النواب خلال مدة الفصل التشريعي ضمن دورة الانعقاد حيث لم تجز ذلك الا إذا كان عضو مجلس النواب متهماً بجناية، ولا يتم القبض عليه الا بعد الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب. وكذا الحال– كما هو وارد في الفقرة (ج)– حيث لا يجوز القبض على عضو مجلس النواب خارج مدة الفصل التشريعي ضمن دورة الانعقاد إلا إذا كان متهماً في جناية بعد اخذ موافقة رئيس مجلس النواب برفع الحصانة عنه، وعندها ينفذ امر القبض الصادر بحقه باستثناء حالة من ضبط من أعضاء مجلس النواب متلبساً بالجرم المشهود في جناية وخارج مدة الفصل التشريعي، ففي هذه الحالة يجوز القبض عليه دون موافقة رئيس مجلس النواب. هذا ما يتعلق بتنفيذ امر القبض الصادر على عضو مجلس النواب او إلقاء القبض عليه متلبساً بالجرم المشهود في جناية. اما إذا كان عضو مجلس النواب متهماً بجريمة دون الجنايات عما ادلى به من آراء في اثناء دورة الانعقاد المنصوص عليها في المادة (٥٧) من الدستور فان المبدأ العام الذي ورد في الفقرة (أ) من المادة (٦٣/ثانياً) من الدستور يبقى مرعياً ولا يجوز معه مقاضاة عضو مجلس النواب امام المحاكم الا إذا رفعت الحصانة عنه. وذلك تقديراً لما يقوم به من مهام تتعطل عند مقاضاته دون موافقة المجلس الذي له تقدير الحال وانزال حكم الدستور عليها).

الفرع الثالث

حالة انتهاء العضوية في مجلس النواب

اعتنق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مبدأ إن الحصانة البرلمانية تبدأ من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ويباشر العضو مهامه بعد أداء اليمين الدستورية دون التوقف على التحقق من صحة العضوية. وتستمر هذه الحصانة طيلة مدة العضوية وتنتهي بانتهاء صفة العضوية سواء أكان الانتهاء عادياً ام استثنائياً.

ومن أجل الوقوف على حالات انتهاء العضوية لذا سيتم تقسيم هذا المطلب إلى البندين الآتيين:

أولاً: الطريق العادي لانتهاء العضوية في مجلس النواب:

ويتمثل هذا الطريق لانتهاء العضوية بانتهاء مدة ولاية مجلس النواب وهي أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بانتهاء السنة الرابعة.

وهذا ما حددته المادة (٥٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على انه (تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب (أربع) سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة)[١].

ويلاحظ على النص أعلاه أن اول جلسة للمجلس تبدأ بأول جلسة وتنتهي بآخر جلسة في السنة الرابعة، ومن ثم لا يكون بهذا التحديد انسجاماً بين بداية الدورة ونهايتها، كما يلاحظ أيضاً ان تحديد المدة جاء مطلقاً لا يقبل التمديد بأي حال من الأحوال.

ولقد نصت المادة (٢٢/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ على ان (لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمرهما ثمانية أشهر يبدأ أولهما في الأول من

---

(١) للمزيد من التفصيلات ينظر د. مصدق عادل طالب، بيداء عبد الحسين، شرح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ٤٠.

اذار وينتهي في الثلاثين من حزيران من كل سنة ويبدأ ثانيهما في الأول من أيلول في الواحد والثلاثين من كانون الاول)[١].

ويتمتع عضو المجلس خلال مدة العضوية بالحصانة الموضوعية والاجرائية المنصوص عليها في الدستور، وتنتهي عضوية الأعضاء وتزول بزوال العضوية إذا انتهت المدة المحددة دستورياً، ولكن إذا حصل تأخير في إجراء انتخاب المجلس الجديد – في الدساتير التي تجيز ذلك – فان أعضاء المجلس يبقون متمتعين بالحصانة لحين انتخاب مجلس جديد.

وعلى الرغم من تحديد مدة الولاية البرلمانية على النحو المذكور اعلاه غير انه يلاحظ اختلاف الآراء الفقهية بشأن تمديدها بين رأيين:

الرأي الأول: يذهب إلى عدم النص على التمديد وذلك لعدم الفائدة منه بوجود قانون انتخاب وحياة سياسية ديمقراطية وإخراج العراق من حياة الدكتاتورية في جميع السلطات ومنها التشريعية أيضاً.

أما الرأي الثاني: فيرى ضرورة النص على تمديد مدة ولاية البرلمان لنكون امام نص دستوري يعالج حالة الفراغ التشريعي في حال كان البلد يعاني من اضطرابات داخلية او تفشي وباء يصعب معهُ إقامة انتخابات.

أي: إنَّ غياب النص على تحديد حياة البرلمان في حالة الظروف الطارئة كالحروب والاضطرابات الداخلية أمر يخلف فراغاً تشريعياً يصعب تدارك آثاره.

ويرى الباحث رجاحة الرأي الثاني بوجوب النص على تحديد مدة ولاية البرلمان.

---

(١) النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

ثانياً: الطريق الاستثنائي لانتهاء العضوية في مجلس النواب

يقصد به انتهاء عضوية النائب في المجلس قبل انتهاء ولاية المجلس.

ولقد تضمنت المادة (١) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل بقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧ حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب قبل انتهاء مدته وهي:

١- تبوء عضو المجلس منصباً في رئاسة الدولة أو في مجلس الوزراء أو أي منصب آخر:

إن العضو الذي يصبح عضو في مجلس الوزراء أو مجلس رئاسة الجمهورية أو أي عمل حكومي آخر يفقد عضويته وجميع حقوق وامتيازات المجلس وهو ما يمكن تسميته (سقوط العضوية) إذ يتم ذلك دون طلب من العضو ودون قرار من المجلس، فهو يتم بشكل آلي[١].

ويجيئ هذا الحكم استناداً إلى أحكام المادة (٤٩/سادساً) من الدستور التي حظرت الجمع بين العضوية وبين أي عمل او منصب رسمي اخر.

ويمكن القول إنّ المشرع بالنص هنا على ذلك قد أراد تفرغ النائب التام لعضوية المجلس أو التفرغ التام لمهامه الأخرى في حال توليه منصب آخر وبهذا منع توليه وظيفتين تشريعية وتنفيذية لضمان الفصل بين السلطتين.

٢- فقدان أحد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور وقانون الانتخابات:

ينبغي التمييز بين (أسقاط العضوية) و(أبطال العضوية) فالأسقاط يأتي في مرحلة لاحقة للانتخابات أي بعد تمتع النائب بعضوية المجلس.

اما أبطال العضوية فإنّه يتعلق بالأمور الخاصة بالانتخابات فقد يظهر أن أحد الأعضاء كان فاقداً منذ البداية لاحد شروط الترشيح، ولم يطعن في عضويتهِ أو طعن في عضويته وقرر المجلس

---

(١) م (١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب (يعد عضو المجلس الذي يصبح عضواً في مجلس الرئاسة او مجلس الوزراء مستقيلاً من عضوية المجلس ولا يتمتع بامتيازات العضوية).

(خطأ) رفض الطعن، لعدم وجود دليل كافي على ذلك، ثم ظهر هذا الدليل أثناء العضوية، فقطع الشك باليقين[١]، مثال على ذلك فيما لو قدم أحد المرشحين شهادة جامعية وهو من أحد شروط الانتخابات ضمن قانون الانتخابات العراقي واتضح بعد ذلك ان الشهادة صادرة من جامعة غير معترف بها في ظل تعليمات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقية.

٣- قبول استقالة العضو من مجلس النواب:

يقصد بالاستقالة بأنّها إعلان الشخص عن ارادته في تركه الوظيفة البرلمانية بشكل نهائي أي تقديم طلب تحريري بترك العمل البرلماني ويمكن عد ذلك ترك العضوة بصورة طوعية.

فإذا كان الموظف في القطاع العام والمستخدم في القطاع الخاص له الحق في تقديم استقالته متى اشاء فمن باب أولى تمتع عضو مجلس النواب استقالته أيضاً لكونه مكلف بخدمة عامة، وكان لذلك نقص تشريعي حيث ان دستور جمهورية العراق لينة ٢٠٠٥ لم ينص ولم يشير إلى حالة استقالة عضو المجلس بشكل طوعي ودون توليه منصب كما نصت على ذلك المادة (١٥) من النظام الداخلي للمجلس على استقالة العضو بشكل آلي في حالة توليه منصب آخر.

وتجدر الإشارة إلى ان المشرع أشار بشكل مختصر للاستقالة الطوعية في المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ حيث نصت المادة على انه(ثانياً: تشريع القانون الذي يعالج استبدال أعضائه في حالة الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لاي سبب آخر).

ويلاحظ بهذا الصدد وجود نقص تشريعي في معالجة هذا الموضوع، حيث لم تشير المادة إلى إجراءات الاستقالة والمدة الزمنية لقبولها، وهل تقبل الاستقالة الشفوية ام يشترط في الاستقالة ان تكون تحريرية وبالقياس على نص المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل التي اشترطت ذلك بنصها على الطلب التحريري للاستقالة[٢].

---

(١) عادل عبد الله محمد، إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص١٦.

(٢) م (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٣٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ((للموظف ان يستقيل من وظيفة بطلب تحريري يقدمه إلى مرجعه المختص)).

وكذلك يجب النص على ان تكون الاستقالة طوعية عير معلقة على شروط، أو مقترنة بأي قيود، لأن طلب الاستقالة بهذا الشكل يثير الشك في كونها طوعية تحت إرادة حرة، فقد يكون الهدف من الاستقالة حث المجلس على تلبية طلبات النائب[١].

٤- الوفاة:

تعد الوفاة من الأمور الطبيعية لانهاء العضوية البرلمانية ، سواء أشار له المشرع ام لم يشر، وعلى الرغم من اختلاف طرق اسناد الوظيفة البرلمانية التمثيلية عن مثيلاتها في الأنظمة الملكية كما هو الحال بالنسبة إلى مجالس اللوردات الذي يستند إلى توارث المناصب وعليه، فإنّه لا يجوز كقاعدة عامة انتقال حق العضوية في البرلمان في حالة وفاة النائب إلى اسرته أو أحد الورثة الاخرين من عائلته، وذلك لان لتعارضه وتنافيه مع مبادئ الديمقراطية، إذ يقتصر التوريث – في الدول التي تجيز ذلك على مجرد إنما انتقال الحقوق المالية فقط وهو الراتب التقاعدي فقط.

وبالرجوع إلى قانون استبدال أعضاء مجلس النواب وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ نجد انهما قد اكدا على انتهاء العضوية في مجلس النواب بالوفاة.

٥- صدور حكم قضائي بات بحق العضو بجناية وفقاً لأحكام الدستور:

ان صدور حكم قضائي بحق النائب لا يكفي لرفع الحصانة عنه، إذ يشترط بهذا الحكم ان يكتسب الدرجة القطعية بان يكون باتاً وملزماً، حينذاك يصار إلى انتهاء عضوية (النائب) الذي رفعت الحصانة عنه بموجب طلب رفع الحصانة من الجهة القضائية المختصة.

٦- الإصابة بمرض عضال أو عوق أو عجز يمنعه من أداء مهامه في المجلس:

ان من غير اللائق قيام المجلس بإنهاء دور النائب بإحالته إلى التقاعد لأسباب صحية وبذلك يمكن القول إنّه لا يجوز إحالة النائب على التقاعد قبل استنفاذ اجازاته الاعتيادية[١] والمرضية[٢].

---

(١) د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة في القانون الوظيفي والشريعة الاسلامية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٤م، ص١٦٣.

ويعد تقدير العوق أو العجز من المسائل المتروك تقديرها إلى اللجان الطبية التي يحال إليها النائب في حالة تجاوزه مدة اجازاته المنصوص عليها في المادة (١٧/أولاً وثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ يتوجب كقاعدة عامة ان لا يتجاوز مجموع إجازاته المرضية (ثلاثة أشهر) خلال فصلين متتاليين وفي حالة التجاوز يحال إلى التقاعد، لعدم لياقته صحياً للعمل البرلماني.

وتجدر الإشارة إلى حق المجلس في استئناف قرارات اللجنة الطبية.

٧- إقالة العضو لتجاوز غياباته بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد:

يقصد بالاقالة بأنّها انهاء عضوية النائب وإخراجه نهائياً من المجلس كعقوبة نتيجة لإخلال بواجبات العضوية، ومن ثم حرمانه من الحقوق والامتيازات.

وبالرجوع إلى نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نجد انه لم يتطرق إلى موضوع الإقالة، وانما أحال إلى القانون تنظيم استقالة النائب وجميع حالات انتهاء العضوية.

ولقد ألزمت المادة (١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ عضو المجلس بحضور اجتماعات المجلس او لجانه الدائمة التي لا يجوز التغيب عنها الا بعذر مشروع يقرره رئيس المجلس أو رئيس اللجنة.

كما نص المادة (١٨) من النظام الداخلي للمجلس لسنة ٢٠٠٧ على انه:

أولاً: ينشر الحضور والغياب في نشرة المجلس الاعتيادية وأحد الصحف.

---

(١) تنص المادة (١٧/ أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب على انه (للرئيس منح العضوية اجازة اعتيادية مدة لا تزيد على (١٥) خمسة عشر يوماً خلال كل دورة سنوية للمجلس).

(٢) تنص المادة (١٧/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب على انه (للعضو التمتع بالإجازة المرضية الممنوحة له أصولياً، وتقدر هيئة الرئاسة حالات الولادة).

ثانياً: لهيأة الرئاسة في حالة تكرار الغياب من دون عذر مشروع خمس مرات متتالية أو عشر مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية أن توجه تنبيهاً خطياً إلى العضو الغائب تدعوه إلى الالتزام بالحضور وفي حالة عدم امتثاله لهيأة الرئاسة يعرض الموضوع على المجلس بناء طلب الهيئة.

ثالثاً: تستقطع من مكافئة عضو مجلس النواب في حالة غيابه نسبة معينة يحدده المجلس).

ويلاحظ بهذا الصدد من امعان النظر في نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب نجد انه فرض عقوبات على لنائب المتغيب دون النص الصريح على اقالته كعقوبة نهائية ينجم عنها الردع لباقي أعضاء المجلس المتغيبين، فالفقرة الأولى من المادة أعلاه نصت على نشر الغياب في نشرة المجلس والصحف متناسية بذلك غياب رؤساء الكتل السياسية وعدم ذكر أسمائهم من خلال وسائل الاعلام غير الصحف.

وفضلاً عن ذلك فان النص أعلاه لم يبين كيفية صدور الإقالة وما هي الأغلبية المطلوبة للتصويت عليها وترك للنص الأمر للمجلس بشكل جزافي دون تحديد شكل معين لإجراءات سلمية وواضحة.

اما قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ فلقد كرر الواجب المفروض على عضو مجلس النواب في حضور جلسات المجلس او اللجان الدائمة وفق المادة (١٠/ثانياً) منه[١].

كما ان المادة (١١) من القانون أعلاه نصت على انه (أولاً : على النائب التزام حضور جلسات المجلس ولجانه، وفي حال تكرار غياب النائب من دون عذر مشروع خمس مرات متتالية أو عشر مرات غير متتالية خلال الفصل التشريعي يوجه الرئيس له تنبيها خطياً يدعوه فيه إلى الالتزام بالحضور.

(١) تنص المادة ١٠ من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ (على النائب إضافة إلى ما يفرضه الدستور والقوانين والنظام الداخلي الالتزام بوجه خاص بما يأتي: ثانياً: حضور جلسات المجلس واجتماعات اللجنة التي هو عضو فيها وعدم التغيب عنها إلا بعذر مشروع يقدره الرئيس فيما يخص جلسات المجلس ورئيس اللجنة فيما يخص اجتماعاتها، ويستقطع من راتب النائب في حال غيابه نسبة معينة يحددها المجلس بناءً على اقتراح من الرئيس ونائبيه).

ثانياً: ينشر الغياب بدون عذر مشروع بطرق تحدد بتعليمات.

ثالثاً: للمجلس إقالة النائب إذا تجاوزت غياباته بدون عذر مشروع أكثر من (ثلث) جلسات المجلس في الفصل التشريعي الواحد).

وبهذا يتضح أن النائب يكون معرضاً للإقالة في حالة تجاوز النسبة القانونية المحددة للغياب المذكورة أعلاه والمحددة بأكثر من ثلث جلسات المجلس في الفصل التشريعي الواحد.

٨- حل المجلس:

يقصد به حق السلطة التنفيذية في فض البرلمان أو أحد المجلسين إذا كانت السلطة التشريعية تتألف من مجلسين ودعوة الناخبين إلى انتخاب مجلس نيابي جديد.كما يعرف بأنّه (وسيلة للانهاء المبتسر للمجلس البرلماني قبل حلول موعده القانوني المحدد لانتهاء وكالته عن الشعب) [١].

ويترتب على حل المجلس زوال صفة العضوية عن أعضائه، مع مراعاة ان حل المجلس لا يكون إلا قبل انتهاء مدته الدستورية[٢].

ولقد أشار دستور ٢٠٠٥ النافذ إلى اسلوبين لحل المجلس في نص المادة (٦٤) وهو اما بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب اقتراح بالحل يقدم من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية وموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ولم يجز الدستور حل المجلس في اثناء استجواب رئيس مجلس الوزراء، وفي الوقت ذاته اوجب على لرئيس الجمهورية أن يدعو إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويُعد مجلس الوزراء مستقيلاً بحكم الدستور، لكونه نتاج لتصويت البرلمان

---

(١) د. محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية،دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٦، ص٦٢٣.

(٢) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص١٥٥.

على منح الثقة للوزارات ولكنه يواصل تصريف الاعمال اليومية بما يطلق عليه (حكومة تصريف أعمال)[١].

وبهذا تكون حالات رفع الحصانة البرلمانية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ثلاثة حلالات: أولهما حالة أتهام العضو بجناية، أي: أتهام العضو بجناية دون الجنحة والمخالفة أو الجناية غير المشهودة وأنما يمكن أتهامه بجناية غير مشهودة بعد الموافقة على طلب رفع الحصانة عنه من قبل المجلس أو رئيسه.

أما الحالة الثانية فهي حالة ضبط العضو متلبساً بالجريمة المشهودة في جناية، أي: تكون الجريمة عبارة عن حالة عينية وليست شخصية، فهي تقوم باكتشاف الجريمة دون النظر إلى الجاني وهو يرتكب الجريمة.

فيما تتمثل الحالة الثالثة بانتهاء العضوية في مجلس النواب، يستوي في ذلك انتهاء العضوية الطريق العادي وهو بانتهاء مدة دورة البرلمان وهي أربع سنوات تقويمية، أو الطريق الاستثنائي لإنهاء العضوية، وهو ما نصت عليه المادة (١) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل بالقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧.

---

(١) ينظر المادة (٦٤/ثانياً) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الثاني

إجراءات رفع الحصانة البرلمانية

إن رفع الحصانة البرلمانية من النائب تمر بمراحل متعددة وتخضع لإجراءات محددة كشرط لصحة رفع الحصانة البرلمانية استناداً لما تنص عليه الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات بهذا الجانب واستناداً لما استقرت عليه التقاليد البرلمانية، إذ لابد ان تمر أصول رفع الحصانة بمرحلة تقديم الطلب والجهة التي يحق لها التقديم وإجراءات النظر فيه واخيراً آثار رفع الحصانة وهو ما سنتناوله تباعاً في الفروع الاتية:

الفرع الأول

طلب رفع الحصانة

تتخلص الحصانة الإجرائية بعدم اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد النائب عن الجرائم التي يرتكبها والتي تكون غير مشهودة (غير متلبس بها) الا بعد ان يتم استحصال موافقة المجلس على اتخاذ الإجراءات القانونية بحق عضو البرلمان.

وتختلف هذه الجهات التي يحق لها تقديم الطلبات إلى المجلس برفع الحصانة من النائب باختلاف ما اعتمدته الدول وسارت عليه، إذ يمكن تقديم هذا الطلب إلى رئيس المجلس عن طريق السلطة القضائية (المحكمة المختصة)، كما يمكن تقديمه من قبل أحد الافراد.

ففي فرنسا تقدم طلبات رفع الحصانة من عضو البرلمان إلى رئيس المجلس من المدعي العام عن طريق وزير العدل، وهو ما مطبق أيضاً في لبنان، إذ تقوم السلطات القضائية بإعداد تقرير مفصل يتضمن رفع الحصانة عن أحد الأعضاء، ويتم تقديمه إلى رئيس المجلس عن طريق وزير العدل[١].

اما في العراق فان طلب رفع الحصانة عن أحد أعضاء مجلس النواب يتم من قبل قاضي التحقيق وعن طريق مجلس القضاء الأعلى، إذ يقوم الأخير بمخاطبة مجلس النواب ويرسل له طلب

---

(١) مخائيل لحود، الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص٦.

يتضمن رفع الحصانة بعد تحريك شكوى جزائية امام محاكم التحقيق ومن المعروف بأنّه تقديم الشكوى من الجهات المختصة التي حددها قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ[١].

فضلاً عن اختصاص هيئة النزاهة بتقديم طلب رفع الحصانة عن النائب فيما يخص قضايا الفساد الإداري والمالي، كما أنه باستطاعة أي من أعضاء مجلس النواب ان يقدم طلب ضد احد الأعضاء من دون حاجة بان تكون هناك شكاوي جزائية سابقة امام المحاكم.

والعلة في منح هذا الإجراء بدون اشتراط وجود الشكاوى الجزائية وبدون تقديم طلب من المحاكم، لكون مقدم الطلب ممثل الشعب مما يستبعد معهُ ان يتضمن هذا الطلب جانب من الكيدية أو التأثير على العضو البرلماني.

يتضح مما تقدم انه لا يجوز للأفراد ان يتقدموا بطلب وبشكل مباشر إلى مجلس النواب للطلب برفع الحصانة عن أحد أعضائه حتى وان كانت لديهم مستندات تخص ذلك، وإنما عليهم التوجه إلى القضاء وتحريك الشكوى الجزائية عن طريق القضاء وعن طريق الأخير يتم الطلب برفع الحصانة عن العضو البرلماني[٢].

ويرى الباحث ان هذا الإجراء كان في الاتجاه الصحيح من قبل المشرع العراقي، وذلك لان فتح باب تقديم طلبات رفع الحصانة عن النواب من قبل المواطنين قد يستغل في التأثير على أعضاء المجلس من خلال ادعاءات كيدية، كما انه سيشغل المجلس للبت في هذه الطلبات مما يبعده عن مهامه الرئيسية في أداء اعماله على خلاف القضاء الذي لن يقوم بتقديم طلب رفع الحصانة الا بعد وجود ادله تبرز تقديم هذا الطلب والذي سيتم عرضها على المجلس لمناقشة مدى جديتها وابتعادها عن الكيد السياسي، كما ان هناك من يذهب إلى انتقاد الجهات التي تقوم بأرسال طلبات رفع الحصانة من الأعضاء إلى المجلس لأنها ستكون سبباً في شيوع الفوضى داخل المجلس لذا لابد من توحيد الجهة التي تخاطب المجلس بخصوص رفع الحصانة عن أعضائهِ.

---

(١) ينظر الفقرة (أ) من المادة (١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ النافذ.

(٢) د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب، مرجع سابق، ص١٥٠.

وعلى الرغم مما يقدم يؤخذ على المشرع العراقي عدم تحديده المدة التي يجب على المجلس البت في الطلب خلالها، إذ لم يتضمن الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب تحديد لهذه المدة وكان من المفروض تحديدها بمدة شهر يتم خلالها البت في هذا الطلب.

ومن استقراء التطبيقات العملية لرفع الحصانة البرلمانية نجد تعددها وتنوعها، فمنها ما تم تقديمه من قبل مجلس القضاء الأعلى إلى مجلس النواب بخصوص رفع الحصانة من العضو (ع.ع.ك) عام ٢٠١٠ وذلك لاتهامه بجرائم جنائية متعلقة بالإرهاب.

وكذلك رفع الحصانة عن النائب (م.د) لاتهامه بارتكابه جرائم إرهابية منها تفجير مجلس النواب عام ٢٠٠٧، كذلك رفعت الحصانة بموجب طلب عن النائب (م.ش) عام ٢٠٠٦ بناء عن اتهامه بقضايا فساد اداري ومالي من قبل هيئة النزاهة، وكذلك النائب (م.ا) عام ٢٠٠٨ وذلك أثر زيارته لإسرائيل.

وإزاء القصور التشريعي في معالجة جميع الأحكام المتعلقة برفع الحصانة عن النائب يرى الباحث انه يتوجب على المشرع العراقي تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب، وتعديل قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ وبالشكل الذي ينص على تحديد الجهة التي يحق لها تقديم الطلب لرفع الحصانة ويقصرها على القضاء حصراً، مع ضرورة تحديد الفترة التي يتم بها البت بطلب رفع الحصانة.

الفرع الثاني

إجراءات النظر في طلب رفع الحصانة من قبل المجلس البرلماني

بعد تقديم طلب رفع الحصانة من الجهات المختصة ضد النائب لاستحصال موافقة المجلس البرلماني على استكمال الإجراءات القانونية بحقهِ تبتدئ مرحلة الموافقة على رفع الحصانة، والتي يتجلى فيها دور المجلس في النظر لهذا الطلب وآلية السير في إجراءاته.

وتختلف المجالس البرلمانية في الإجراءات المتخذة في هذا الطلب، إذ تتجه بعض الدساتير والتشريعات المكملة له إلى معالجة جميع المسائل المتعلق بهذه الإجراءات، في حين تفتقر بعض المجالس لهذا التنظيم، إذ تسير في النظر بهذه الإجراءات بخصوص طلبات رفع الحصانة البرلمانية وفقاً لما استقرت التقاليد البرلمانية في تلك الدول.

وبناءً على ما تقدم تتمثل الإجراءات المتبعة لرفع الحصانة في فرنسا بأن يعرض طلب رفع الحصانة على المجلس من قبل رئيسه وبعد ان تم قراءة الطلب يعطى للنائب المعني برفع الحصانة بحق تقديم دفوعه بهذا الجانب كما يمكن للرئيس بأن يأمر بتقديمها كتابة إذا لم يرغب بتقديمها شفاهاً، وبعدها يتم إحالة القضية على لجنة خاصة لدراستها وتقديم تقرير بشأنها إذ يتم درج القضية ضمن جدول اعمال المجلس.

ويلاحظ بهذا الصدد أنه بالإمكان الاستغناء عن إحالة القضية إلى اللجنة وعن تقريرها متى ما كانت القضية مستعجلة لذا يتم حسمها من قبل المجلس بدون إحالتها إلى اللجنة. كما درج المجلس الفرنسي بعدم رفع الحصانة على العضو الغائب بصورة رسمية أو لمدة قصيرة وإذا ما تم تقديم طلب رفع الحصانة عن العضو الغائب في المجلس فمن حقه تقديم دفوعه في الجلسة التالية.

وينطبق الحكم نفسه بالنسبة إلى المشرع الدستور الأردني إذ لم ينص الدستور الأردني على تنظيم إجراءات النظر في طلب رفع الحصانة وإنما ترك تنظيمها للأنظمة الداخلية للبرلمان الأردني، واستناداً لما اقرته التقاليد البرلمانية، وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني النافذ والمعدل نجد أنه خصص الفصل الخامس عشر منه للحصانة البرلمانية ، إذ بعد أن يتم تقديم الطلب برفع الحصانة من قبل رئيس الوزراء إلى رئيس المجلس يشترط في هذا الطلب أن يشتمل المعلومات التي تبين نوع الجريمة ومكانها وزمانها وكافة الأدلة الأخرى.

ويقوم رئيس المجلس بدوره بإحالة الطلب إلى اللجنة القانونية حيث تقوم بدراسة وفحصه وتقديم تقرير خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين فإذا لم يقدم التقرير من قبل اللجنة القانونية خلال تلك المدة يجوز للمجلس البت في الطلب مباشرة، وبذلك فان اللجنة القانونية ملزمة خلال هذه الفترة بتقديم تقريرها والا فأن المجلس سيبت في الطلب بعيداً عن تقرير اللجنة القانونية وفي حال وصول تقرير اللجنة القانونية في الموعد المحدد سيقوم رئيس المجلس بدوره عرضه على المجلس في اول جلسة تالية وبعد المداولة في الطلب وللمجلس أن يقرر باتخاذ الإجراءات الجنائية ضد العضو عن طريق رفع الحصانة. بقرار يصدر بالأكثرية المطلقة. وكذلك لم يمنع العضو البرلماني الذي رفعت الحصانة عنه الحضور إلى جلسات المجلس للمناقشة والتصويت إذا لم يحقه قرار بعدم حضور الجلسات،

ويتضح من هذا بأن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني قد عنى بتنظيم هذا الإجراءات بشكل أفضل مما هو عليه في الدول الأخرى[١].

اما في العراق فإنّه بالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب نجد أنه عالج موضوع البت في طلب رفع الحصانة عن أعضاء المجلس. إذ نصت الفقرة ثانياً من المادة (٦٣) من الدستور على (ب. لا يجوز إلقاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جانية).

ج- (لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، إذا ضبط متلبساً).

ولقد اكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ الحكم المذكور أعلاه[٢]، وهو الأمر الذي يقتضي بطبيعة الحال التفريق بين الحالتين الاتيتين:

الحالة الاولى: تقديم طلب رفع الحصانة إلى رئيس مجلس النواب خارج أدوار الانعقاد:

ففي هذه الحالة لا توجد إجراءات تذكر من قبل المجلس وإنما تقتصر على موافقة رئيس المجلس الا ان ذلك يجب ان يتم وفق ضوابط يلتزم بها رئيس المجلس لكونه ينظر في هذا الطلب بصفة سياسية بحته وليست مناقشة الأدلة القضائية من حيث كفايتها في الأدلة من عدمه، وإنما يقتصر دوره على التحقيق بأن السبب في طلب رفع الحصانة ليس لأسباب كيدية وسياسية ضد العضو البرلماني، ويمكن للرئيس في هذا الجانب استدعاء العضو المعني بالموضوع والاستماع

---

(١) ينظر المادة (١٣٥- ١٤٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني. كما ينظر المادة (٩٧- ١٠٥) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الأردني لسنة ١٩٩٨ المعدل.

(٢) تنص المادة (٧) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته على انه (ثالثاً: لا يجوز إلقاء القبض على النائب خلال مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة المجلس بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضُبط متلبّساً بالجرم المشهود في جناية.

رابعاً: لا يجوز إلقاء القبض على النائب خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الرئيس على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضُبط متلبّساً بالجرم المشهود في جناية).

لأقواله إذا رأى ذلك رئيس المجلس للاستيضاح عن دمى جدية التهمة المنسوبة إليه وبعدها عن الجانب السياسي[١].

الحالة الثانية: تقديم طلب رفع الحصانة البرلمانية ضمن إدوار الانعقاد:

إن هذا الطلب يبت فيه من قبل المجلس ضمن إجراءات يمر من خلالها هذا الطلب منها ادراج هذا الطلب ضمن جدول الاعمال ويجب أن يضمن في اقرب جدول أعمال ويسمح للعضو بأبداء دفوعه بصدد ما ورد في الطلب من أتهام أو بصدد ما نسب إليه من وقائع، وهذا ما تحقق عند رفع الحصانة عن النائب (م.أ) ولكن لا يمنع من البت في طلب رفع الحصانة بشأن العضو الغائب وهذا ما تحقق عند رفع الحصانة عن النائب الغائب (م.ج)، ومن الأمور الهامة أن مهمة المجلس عند البت في طلب رفع الحصانة رفع الحصانة هي مهمة سياسية وليست قضائية لكون ان دوره يقتصر للتحقيق في مدى جدية الطلب وابتعاده عن المسائل الكيدية وليس البحث في مدى كفاية الأدلة من حين ادانتها للعضو.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى انه قد يتضمن الطلب برفع الحصانة اكثر من عضو في المجلس ففي هذه الحالة يمكن للمجلس ان يتم البت في هذا الطلب بتصويت واحد اما إذا تم تقديم طلب بالتفريق سيتم البت لكل عضو على حدة، وفي حالة تضمن الطلب بالإذن الاتهام بعدة جرائم سيتم عندها التصويت لكل جريمة على حدة ومستقلة عن الأخرى وله الحق في الموافقة على بعضها بالإذن ورفض بقية الجرائم[٢].

---

(١) نشير إلى قرار مجلس النواب في ٢٠٠٨/٩/١٤ بخصوص رفع الحصانة عن النائب مثال الالوسي على أثر زيارته إلى اسرائيل (وكان رفع الحصانة) فقط بمثابة عقوبة للنائب لكون المحكمة الاتحادية العليا ألغت القرار اعلاه بموجب قرارها المرقم (٣٤/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/١١/٢٤ حيث رفع المجلس الحصانة عن النائب دون اتهامه بجناية ودون وجود قرار قضائي بذلك.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص٨٩.

وتجدر الإشارة إلى انه سبق للمحكمة الاتحادية العليا ان تطرقت إلى ذلك بصورة دقيقة في قرارها المرقم ١٣٤/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في ٢٠١٧/١١/٢٧ إلى الأحكام المذكورة أعلاه اثر طلب التفسير من محكمة تحقيق الكرخ فيما إذا كان يستوجب استحصال الموافقة برفع الحصانة عن عضو مجلس النواب في حالة ارتكابه لجنحة او مخالفة من عدمه وذلك اتباعاً للقرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم (٣١/الهيئة العامة/٢٠١٧ المؤرخ في ٢٠١٧/١٠/٣١، وانتهت المحكمة الاتحادية إلى اصدار القرار الاتي (وضع الطلب للتدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/١١/٢٧ ووجد ان المادة (٦٣/ثانياً/أ) من الدستور قد أوردت المبدأ العام بحصانة عضو مجلس النواب وهو عدم مقاضاته امام المحاكم عما يدلي به من آراء في اثناء دورة انعقاد المجلس، ودورة الانعقاد عرفتها المادة (٥٧) من الدستور ونصها الاتي (لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدها ثمانية اشهر...) أي ان عضو مجلس النواب يتمتع بالحصانة خلال دورة الانعقاد عما يدلي به من آراء ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشان ذلك. وفصلت الفقرتين (ب) و(ج) من المادة (٦٣) من الدستور الأحوال التي لا يجوز فيها القبض على عضو مجلس النواب خلال مدة الفصل التشريعي ضمن دورة الانعقاد حيث لم تجز ذلك الا إذا كان عضو مجلس النواب متهماً بجناية، ولا يتم القبض عليه الا بعد الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب. وكذا الحال- كما هو وارد في الفقرة (ج)- حيث لا يجوز القبض على عضو مجلس النواب خارج مدة الفصل التشريعي ضمن دورة الانعقاد إلاّ إذا كان متهماً في جناية بعد اخذ موافقة رئيس مجلس النواب برفع الحصانة عنه، وعندها ينفذ امر القبض الصادر بحقه باستثناء حالة من ضبط من أعضاء مجلس النواب متلبساً بالجرم المشهود في جناية وخارج مدة الفصل التشريعي، ففي هذه الحالة يجوز القبض عليه دون موافقة رئيس مجلس النواب. هذا ما يتعلق بتنفيذ امر القبض الصادر على عضو مجلس النواب أو إلقاء القبض عليه متلبساً بالجرم المشهود في جناية. اما إذا كان عضو مجلس النواب متهماً بجريمة دون الجنايات عما ادلى به من آراء في اثناء دورة الانعقاد المنصوص عليها في المادة (٥٧) من الدستور فان المبدأ العام الذي ورد في الفقرة (أ) من المادة (٦٣/ثانياً) من الدستور يبقى مرعياً ولا يجوز معه مقاضاة عضو مجلس النواب امام المحاكم الا إذا رفعت الحصانة عنه. وذلك تقديراً لما يقوم به من مهام تتعطل عند مقاضاته دون موافقة المجلس الذي له تقدير الحال وانزال حكم الدستور عليها، وصدر القرار بالاتفاق في ٢٠١٧/١١/٢٧).

وبهذا يتضح ان المشرع العراقي لم ينظم جميع تفاصيل وإجراءات النظر والبت في طلب رفع الحصانة عن النائب، يستوي في ذلك بالنسبة إلى الدستور او النظام الداخلي للمجلس او قانون مجلس النواب وتشكيلاته، ونرى ان سبب ذلك هو حداثة التجربة السياسية فضلاً عن عدم رسوخ التقاليد البرلمانية العراقية.

لذا فإننا ندعو إلى تعديل قانون مجلس النواب والنظام الداخلي للمجلس وذلك بتحديد مدة للبت في طلب رفع الحصانة وعدم ترك الباب مفتوح أمام الآخرين لتوجيه جرائم كيدية إلى النائب ومن ثم تشوية سمعته ونزاهته امام ناخبيه فترة طويلة فيما لو اتضح رفض المجلس لطلب رفع الحصانة وتبرئة العضو مما أتهم به، مع الإشارة إلى أنَّ تحديد المدة ما هو الا توسيع لحصانة النائب وليس التضييق عليه في هذا الجانب.

الفرع الثالث

الأثار القانونية لقرار المجلس في البت في طلبات رفع الحصانة

إن قرار المجلس البرلماني بعد البت في طلب رفع الحصانة البرلمانية عن العضو يكون اما بالموافقة على رفع الحصانة أو رفضها، وان قرارها في هذا الشأن سيترتب عليه العديد من الآثار التي نجملها في البنود الاتية:

أولاً: القرار الصادر بالموافقة على رفع الحصانة:

إن صدور القرار برفع الحصانة يستوي في ذلك من قبل المجلس (في فترة الانعقاد) أو رئيسه (ما بين فترات الانعقاد) برفع الحصانة عن العضو سيجعله كأي مواطن عادي لا يتمتع بالحصانة، ومن ثم سيطبق عليه أحكام القوانين دون أي موافقة سواء كان ذلك أثناء التحقيق أو المحاكمة، إذ يتيح للقضاء باتخاذ كافة الإجراءات القانونية بحقه غير أن اتخاذ هذه الإجراءات ليست مطلقة بلا حدود وإنما قرار رفع الحصانة يكون مقيداً من الناحية القانونية بالاتهام الذي تم رفع الحصانة بصدد الطلب الذي ورد فيه ومن ثم لا يصار إلى التحقيق معه أو محاكمته عن أي أتهام جديد الا بعد

استحصال موافقة المجلس بهذا الشأن[١]، وهذا المبدأ يعرف بـ(خصوصية الإذن باتخاذ الإجراءات أو برفع الحصانة).

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أنَّ بعض القوانين ذات الصلة منحت لعضو المجلس الذي رفعت عنه الحصانة ولم يمنع من حضور جلسات المجلس الحق في الحضور والمشاركة في المناقشة والتصويت غير انه من الممكن للعضو باستعادة الحصانة والعودة للعمل البرلماني في المجلس إذا تم غلق التحقيق بحقهِ أو صدور حكم بعدم الإدانة، وخلاف هذا الراي يذهب الراي الثاني إلى أنه حتى في حالة الإدانة أو اصدار حكم ضد العضو فأنّه يتعين بأن يتم استحصال موافقة المجلس على رفع الحصانة عن العضو لغرض تنفيذ الحكم عندها يستمر العضو في اعماله البرلمانية لحين انتهاء عضويته[٢].

وبعبارة أخرى فان صدور مجلس النواب القرار برفع الحصانة عن النائب لا يؤثر في احتفاظ النائب بصفته البرلمانية ، استناداً لنص المادة (١٩/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تقضي بان المتهم برئ حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية عادلة، كما لا يمنع رفع الحصانة من استمرار النائب بوظائفه المحددة دستوراً وقانوناً[٣].

وبناء على ما تقدم يرى الباحث ان اعطاء الإذن من قبل مجلس النواب برفع الحصانة في مرحلة التحقيق وبالذات في مرحلة أصدار أمر القبض لغرض تنفيذه ضد العضو وإحالته إلى محكمة الموضوع لا تحتاج إلى استحصال موافقة جديدة من المجلس لغرض تنفيذ مضمون الحكم في مرحلة المحاكمة، ودليلنا على ذلك هو أن صراحة نص المادة (٦٤/ثانياً/ج) من الدستور العراقي تقضي بعدم جواز إلقاء القبض على العضو البرلماني واشترط استحصال موافقة المجلس برفع الحصانة عنه في مرحلة التحقيق حصراً، ولم يُشترط استحصال الإذن في مرحلة المحاكمة ولو أراد المشرع ذلك لنص عليه صراحة، وهو ما يستلزم تطبيق قاعدة أنَّ الاستثناء يتوجب عدم التوسع في تفسيره، فضلاً عن ذلك فإنّه من الاجحاف أن يطلب رفع الحصانة مرتين عن ذات الجرم وما قد يثيره ذلك من

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص٩٤.

(٢) د. حنان محمد القيسي، مرجع سابق، ص١٥٦-١٥٧.

(٣) د. نجيب شكر محمود، الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، ٢٠١٣، ص ٢٤٤.

ازدواجية محتملة في قرارات المجلس، وهو الأمر الذي يجعل من قرار رفع الحصانة يخضع للأهواء الحزبية أكثر مما تقتضيه تحقيق المصلحة العامة.

ثانياً: القرار الصادر برفض طلب رفع الحصانة:

قد يصدر المجلس قراره برفض طلب رفع الحصانة عن العضو عندما لا يمكن الاستمرار في اتخاذ الإجراءات الجنائية، وتحفظ الدعوى أو تغلق عند الحد الذي توقفت عنده طلب الإذن، وأن الاستمرار في الإجراءات الجنائية على الرغم من رفض طلب رفع الحصانة يترتب عليه بطلان الإجراءات بطلاناً مطلقاً، وذلك لكون الحصانة من النظام العام، وان المجلس برفضه رفع الحصانة إنما قدر بذلك المحافظة على استقلال العضو من التأثير في عمله البرلماني، ومن ثم فان عدم الموافقة ستؤخر الإجراءات لحين انتهاء الفترة البرلمانية أو انتهاء العضوية لعدم الموافقة والتي يمكن معها القول إنّها في حقيقة أمرها تعد مانعاً اجرائياً يتوجب معه تأجيل الإجراءات القانونية لحين زوال الحصانة[١].

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أن الأحكام المذكورة اعلاه تتعلق بالحصانة الإجرائية، اما فيما يتعلق بالحصانة الموضوعية فأنّه لا جدال من حيث عدم ترتيب أي مسؤولية عن ما يبديه العضو عن أقوال وآراء، سواء كانت المسؤولية جزائية ام مدنية طالما كانت متعلقة بحدود الوظيفة البرلمانية، وعليه لا يتعرض إلى أي مسؤولية جزائية أو مدنية يصدرها ولكن ربما يتعرض العضو للجزاءات التأديبية التي تنص عليها الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية.

---

(١) د. ضياء عبد الله الجابر الأسدي، مرجع سابق، ص١٤٢.

نخلص مما تقدم إلى ان إجراءات رفع الحصانة البرلمانية تتلخص في تقديم طلب رفع الحصانة من قبل القضاء عن طريق مجلس القضاء الأعلى ليخاطب الطلب مجلس النواب، ليقوم الأخير بدوره في إجراءات النظر في الطلب ومن ثم صدور القرار بشأن ذلك، ويكون القرار إما الموافقة على طلب رفع الحصانة أو رفض رفع الحصانة.

المطلب الثالث

تطبيقات رفع الحصانة البرلمانية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

شهدَ مجلس النواب في دورته الانتخابية الأولى العديد من حالات رفع الحصانة، واختلفت الأسباب التي وقفت وراء اتخاذ مثل هكذا قرار بالغ الأهمية والخطورة، لاسيما في مثل هذه الظروف السياسية التي يعيشها العراق وما تتقاذفه من توافقات وتجاذبات سياسية.

وتتمثل أول التطبيقات في قيام مجلس النواب في ٢٠٠٦/١٠/٨ بالتصويت بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عن النائب (م.ج) وذلك بتهمة اختلاس ملايين الدولارات.

وفي ٢٠٠٧/١٠/٤ قرّر مجلس النواب إقالة النائب (ع.ن.ج) لثبوت قيامه بتمويل العمليات الإرهابية والتحريض والإشراف عليها وقيادة مجاميع مسلحة إرهابية، بعد أن أعلن أمام الفضائيات انضمامه للزمر الإرهابية وبرائته من العملية السياسية.

وفي ٢٠٠٨/٩/١٤ تم رفع الحصانة البرلمانية عن (م.ا) لزيارته الثانية لإسرائيل في ٢٠٠٨/٩/١٠ ومنعه من السفر وحضور جلسات مجلس النواب.

وفي ٢٠٠٩/٢/٢٥ قرّر مجلس النواب رفع الحصانة البرلمانية عن (م.د) بسبب تورطه بعملية تفجير مجلس النواب في ٢٠٠٧/٤/١٢، وهو الأمر الذي أدى إلى مقتل ثمانية أشخاص بينهم النائب محمد عوض وجرح حوالي (٢٠) آخرين، فضلاً عن العديد من الجرائم.

كما شهدت الدورة الانتخابية الثانية والثالثة والرابعة لمجلس النواب العديد من قرارات رفع الحصانة، لذا ومن أجل الوقوف على هذه التطبيقات لذا سنتناول هذا المطلب بتقسيمه إلى الفروع الاتية:

الفرع الأول: تطبيقات رفع الحصانة في الدورات الانتخابية السابقة.

الفرع الثاني: تطبيقات رفع الحصانة في الدورة الانتخابية الحالية.

الفرع الأول

تطبيقات رفع الحصانة في الدورات الانتخابية السابقة

سنتناول هذه التطبيقات تباعاً كالاتي:

أولاً: قرار مجلس النواب برفع الحصانة عن النائب (م.ج):

في ٢٠٠٦/٥/٢٤ طلبت الهيأة القضائية للنزاهة في المحكمة الجنائية المركزية من مجلس النواب رفع الحصانة عن النائب (م.ج)، بتهمة اختلاس ملايين الدولارات المخصصة لحماية أنابيب النفط الممتدة من شمالي بغداد وحتى الحدود العراقية الشمالية، وفي ٢٠٠٦/١٠/٨[١].

وتمثلت إجراءات رفع الحصانة عن المؤما اليه أنه بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٢٤ جاء في تصريح رئيس مفوضية النزاهة العامة في العراق (ر.ح) (إنَّ رئيس كتلة المصالحة والتحرير (م.ر.ض) سيقدم للمحاكمة بتهمة اختلاس ملايين الدولارات المخصصة لحماية أنابيب النفط الممتدة من شمالي بغداد وحتى الحدود العراقية الشمالية، وأكدَّ الراضي: أنَّ مفوضية النزاهة قدمت ملف الجبوري إلى المحكمة الجنائية المركزية وأن الهيأة القضائية للنزاهة في المحكمة طلبت من مجلس النواب رفع الحصانة عنه ليتسنى لها محاكمته، وأوضح: أنَّ اتهام الجبوري بالاختلاس وَرَدَ إلى المفوضية من وزارة الدفاع كونها الجهة التي كلفت النائب مشعان الجبوري بتشكيل قوات لحماية أنابيب النفط من شمالي بغداد حتى مدينة (الموصل)... وأنه كان من الملاحظ أن أعمال تفجير أنابيب النفط كانت تزداد بزيادة أعداد قوات حمايتها الأمر الذي أثار انتباه وزارة الدفاع التي أجرت تحقيقاً إدارياً وقدمت نتيجته ... وجدنا أن ملايين الدولارات صُرِفت في هذا المجال وفق أسماء وهمية وأفواج يدعي أصحابها بأن النائب (م.ر.ض) يأخذ منهم مبالغ شهرية من رواتبهم ... أجرينا تحقيقات إضافية في ذلك وقدمناها إلى المحكمة الجنائية المركزية إذ وجدت الهيأة القضائية للنزاهة فيها أن هناك أدلة على وجود فساد فأصدرت أمراً بإلقاء القبض على النائب (م.ر.ض) وابنه يزن).

---

(١) ينظر محاضر جلسات مجلس النواب العراقي، محضر الجلسة رقم (٤٤) الفصل التشريعي الأول السنة التشريعية الأولى المصادفة الاثنين ١٠/أيلول /٢٠٠٧.

وأثناء جلسة مجلس النواب، تلا رئيس المجلس نَصْ القرار الذي تم رفعه من قبل مجلس القضاء الأعلى الذي جاء فيه (طلبت محكمة التحقيق المركزية رفع الحصانة عن النائب (م.ر.ض) عضو مجلس النواب بناءً على المادة (١١٣) من قانون العقوبات العراقي، نتيجة استيلائه على مبالغ إطعام أفواج حماية النفط، وهي الأفواج ٩ . ١٠ . ١١ التابعة لوزارة الدفاع، وأوضح رئيس المجلس: إنَّ القرار جاء بتوقيع رئيس مجلس القضاء الأعلى القاضي مدحت المحمود، واصفاً هذا القرار بالأشد على نفسه قائلاً: إنَّ هذا القرار هو أشد قرار على نفسي، لأن المتهم هو أحد أعضاء البرلمان، وعندما نتخذ مثل هكذا قرار فإننا نتخذه بألم، إلاّ أنه يبقى قراراً قانونياً يجب علينا اتخاذه، لذا نهيب بالأخوة الأعضاء بالترفع عن مثل هذه الأمور).

وبالفعل تم التصويت خلال هذه الجلسة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على رفع الحصانة عن النائب المذكور وتمثلت بأغلبية (١٤١) من أصل (١٨٠) عضو كانوا حاضرين الجلسة.

ومن إمعان النظر في قرار رفع الحصانة يتضح لنا الملاحظات الاتية:

١- إن المدة ما بين طلب هيئة النزاهة في المحكمة الجنائية المركزية من المجلس وبين تاريخ انعقاد الجلسة هي خمسة أشهر تقريباً وهي فترة طويلة نسبياً. ويعاب هنا على المشرع الدستوري أنه لم يحدد هذه المدة مما جعل الفترة شبة مفتوحة ومن ثم يسهل هرب النائب المتهم فضلاً عن ضياع معالم الجريمة وأدلتها.

٢- تم التصويت بـ(١٤١) نائباً من مجموع (١٨٠) عضواً وهو عدد كاف لتحقيق الأغلبية المطلقة التي نص عليها دستورياً، وهذا الأمر يعد عاملاً معطلاً لرفع الحصانة وكان الأولى بالمشرع ان لا يشترط الأغلبية المطلقة وإنما الأغلبية البسيطة لتسهيل الإجراءات، فضلاً عن اختزال المدة التي تطول في المناقشات بين أعضاء البرلمان حتى تتحقق النتيجة المرجوة برفع الحصانة لتحقيق العدالة بأسرع وقت.

٣- وفضلاً عن ذلك يلاحظ أن النائب المتهم لم يستعمل حقه في الطعن أمام المحكمة وهذا يدل على عدم وجود دفوع يدفع بها أمام المحكمة لتبرئته لوجود أدلة دافعة لأدانته[1].

---

(١) تنص المادة (٥٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره).

ثانياً: قرار مجلس النواب برفع الحصانة عن النائب (ع.ك.ي):

بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٥ طلب رئيس مجلس القضاء الأعلى من رئاسة مجلس النواب رفع الحصانة عن النائب (ع.ك.ي) عضو جبهة التوافق العراقي وذلك لوجود نشاط إرهابي له ينطبق وأحكام المادة (٤) من قانون مكافحة الإرهاب بعد أن طلبت محكمة التحقيق المركزية العراقية من مجلس القضاء الأعلى رفع الحصانة البرلمانية في ٢٠٠٧/٢/١٩ وقد أرفقت صورة من الأوراق التحقيقية.

وفي ٢٠٠٧/١٠/٤ تم رفع الحصانة عنه من قبل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة[١].

وتتمثل الملاحظات الواردة على قرار رفع الحصانة بالاتي:

١- إن الفترة بين تاريخ طلب مجلس القضاء لرفع الحصانة وبين تاريخ انعقاد هذه الجلسة هي ثمانية أشهر تقريباً وهي فترة طويلة، وكان أن منح إجازة مرضية من قبل رئيس المجلس دون علم نائبيه خلال هذه الفترة ليتسنى له الهروب مستغلاً عدم وجود النص الدستوري[٢].

٢- يلاحظ أن النائب الذي رفعت عنه الحصانة لم يتقدم بالطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا لكونه صرح أمام وسائل الاعلام في ٢٠٠٧/٦/٣٠ ليعلن انضمامه للزمر الإرهابية وكفره بالعملية السياسية وانسحابه منها وتنصله عن اليمين التي اداها مع غير من الأعضاء وبهذا أصبحت العضوية في المجلس لا تعنيه ولا يرغب بالرجوع إليها وبذلك لك يتقدم بطلب الطعن في القرار[٣].

٣- تم اعتبار العضو (مقالاً) وتم بالتصويت بالأغلبية المطلقة ومن ثم لا تترتب له أي حقوق تقاعدية، والسبب في اقالته هو فسح المجال امام الحزب الذي ينتمي اليه لتقديم اسم بديل عن العضو المقال[٤].

---

(١) ينظر محاضر جلسات مجلس النواب العراقي، محضر الجلسة (١٣) في الفصل التشريعي الثاني، السنة التشريعية الثانية، الاثنين ٢٩ تشرين الأول ٢٠٠٧.

(٢) جريدة الصباح الجديد العدد (٩٦٧) الصادر في ٦/تشرين الاول/٢٠٠٧م.

(٣) قناة العربية الاخبارية في نشرة الثامنة ٢٠٠٧/٦/٣٠م.

(٤) ولقد تقدمت جبهة التوافق باسم بديل وهو (أ.ر) وتم التصويت عليه من قبل مجلس النواب في دورته الانتخابية الاولى، جريدة الجريدة، العدد (١١٢) الصادر في ٩/اكتوبر (تشرين الأول) ٢٠٠٧م.

أولاً: قرار مجلس النواب برفع الحصانة عن النائب (م.ا.س):

بتاريخ ٢٠٠٨/١١/٢٤ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم (٣٤/اتحادية/٢٠٠٨) المتضمن إلغاء قرار مجلس النواب برفع الحصانة عن النائب (م.ج) ومنعه من السفر ومن حضور الجلسات، وفيما يلي نص القرار:

(وضعت الدعوى بما حوته عريضتها واللوائح المتبادلة بين طرفيها موضع التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا فوجدت أن موضوعها تحكمه المواد المتعلقة بـ(الحريات) الواردة في (الفصل الثاني) من (الباب الثاني) من دستور جمهورية العراق ومنها المادة (٤٤/أولاً) منه ونصها (للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه) ومن قراءة النص المتقدم تجد المحكمة أنه قد كفل الحرية للعراقي بالسفر والتنقل داخل العراق وخارجه دون قيد أو شرط ولا يجوز تقييد هذه الحرية بنص في قانون أو نظام أو تعليمات استناداً إلى أحكام المادة (٢/أولاً/ج) من الدستور، كما وجدت المحكمة أن سفر المدعي كان بصفته الشخصية وخلال عطلة المجلس البرلماني لذا لا يلزم أن يشعر المجلس البرلماني بسفره، هذا من جانب ومن جانب آخر وجدت المحكمة أن مواد النظام الداخلي لمجلس النواب لا تخوله اتخاذ القرارات بحق أحد أعضائه برفع الحصانة عنه ومنعه من السفر إلاّ بناءً على طلب من السلطة القضائية وفي حالات محددة وردت على سبيل الحصر، وليس من بينها الحالة موضوع الدعوى، وبعد إجراء تحقيق إداري يجريه المجلس، وبناءً عليه واستناداً إلى أحكام المادة (٩٣/ثالثاً) من الدستور التي خولت المحكمة الاتحادية العليا صلاحية الفصل في القرارات والإجراءات المتخذة من السلطة الاتحادية المتكونة بموجب المادة (٤٧) من الدستور من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبناءً عليه تجد المحكمة الاتحادية العليا أن القرار الذي اتخذه مجلس النواب برفع الحصانة عن النائب ومنعه من السفر ومن حضور الجلسات للسبب الوارد في القرار المتخذ بتاريخ ٢٠٠٨/٩/١٤ يتعارض مع أحكام الدستور ومع النظام الداخلي للمجلس، ولما تقدم قررت المحكمة الاتحادية العليا إلغاء القرار الصادر من مجلس النواب بتاريخ ٢٠٠٨/٩/١٤ المتضمن رفع الحصانة عن النائب ومنعه من السفر ومن حضور الجلسات وتحميل المدعى عليه/إضافة لوظيفته مصاريف الدعوى وأتعاب محاماة وكيل المدعي المحامي (ط.ق) ومقدارها مائة وخمسون ألف دينار وصدر القرار بالاتفاق في ٢٤/ذي القعدة/١٤٢٩هـ الموافق ٢٠٠٨/١١/٢٤م).

ومن امعان النظر في القرار أعلاه وحيثيات قرار رفع الحصانة يتضح لنا الملاحظات الاتية[١]:

١- سرعة استجابة رئاسة البرلمان إلى طلب النواب برفع الحصانة عن النائب إذ ان الفترة ما بين تاريخ زيارته لإسرائيل وانعقاد الجلسة هي أقل من خمسة أيام، فضلاً عن ان جو الجلسة كان يسوده التوتر مما أدى إلى حصول مشادة كلامية تحولت إلى تشابك بالأيدي بين الموما اليه واحد النواب، وبهذا لم يعطوا النائب المتهم من قبلهم فرصة الدفاع عن نفسه.

وتجدر الإشارة إلى أن سرعة استجابة رئاسة المجلس لطلب النواب هو بسبب عدم توفر رغبة الهروب من قبل النائب لعدم اعتقاده بوجود خطأ في تصرفه كذلك عدم صدور أمر بإلقاء القبض عليه كما هو عليه في رفع طلبات الحصانة السابقة بل على العكس فأن النائب كان حاضراً اثناء الجلسة مما يؤكد عودته السريعة من المؤتمر المنعقد في إسرائيل إلى العراق للدفاع عن نفسه.

٢- إن ادعاء النائب أنه يتمتع بالحصانة وفقاً للمادة (٦٣) واعتبار سفره إلى إسرائيل هو من قبيل الآراء المشمولة بالنص فأن قوله يعد اجتهاداً في مورد النص حيث النص خص الآراء والأقوال ضمن الوظيفة البرلمانية، في حين أنه كان يدعي أن الدعوة إلى المؤتمر وجهت له بصفة شخصية وليس عضو بالبرلمان مما لم يتطلب أخذ إذن الرئاسة في حضور المؤتمر. وهذا مما جعل النائب يناقض نفسه بنفسه.

٣- إن قرار رفع الحصانة من النائب كان مخالفاً لنص المادة (٤٤/أولاً) التي نصت (للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق واخرجه) ولم تشير المادة إلى إسرائيل كاستثناء عن النص، وهذه ما كفلته المادة (٢/أولاً/ج) من الدستور التي نصت (لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في الدستور).

٤- كذلك رأت المحكمة الاتحادية أن سلطة المجلس في رفع الحصانة لا تكون إلاّ بناء على طلب من السلطة القضائية وحددت حالتها على سبيل الحصر في الدستور.

---

(١) للمزيد من التفصيلات حول قرار المحكمة الاتحادية العليا ينظر د. محمد عباس محسن، رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية (دراسة تطبيقية في ضوء قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور في مجلة كلية الآداب، العدد ٩٤، ٢٠١٠، ص ٢٧٢ وما بعدها.

وبالاستناد إلى الحجج المذكورة أعلاه قامت المحكمة الاتحادية العليا بالغاء قرار رفع الحصانة من مجلس النواب لكونه مخالف لنص الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب في ٢٠٠٨/١١/٢٤ أي بعد عشرة أيام من صدور قرار رفع الحصانة في ٢٠٠٨/١١/١٤ مما يحسب للقضاء في شجاعته لاتخاذ القرار كون الكيانات السياسية والكتل كانت جميعها مع قرار رفع الحصانة كذلك أثبت المحكمة أن لا سلطة فوق الدستور وهذا ما أثبته في سرعة البت في الطعن.

وعلى الرغم من رجاحة الأسس التي استند اليها قرار المحكمة غير اننا نعيب على المحكمة الاتحادية العليا إصدارها هذا القرار، لكونه صدر خارج الاختصاصات المحددة في المادة (٩٣) من الدستور.

أولاً: قرار مجلس النواب برفع الحصانة عن النائب (م.ك):

في تشرين الثاني ٢٠٠٨ وجهت له دعوة للسفر إلى جنيف لكي يجتمع ويبلّغ مؤسسات الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الإنسان ومنظمات حقوق الإنسان الأخرى حول أوضاع حقوق الإنسان في العراق وعزمه على تأسيس منظمة محلية لحقوق الإنسان في العراق بالتعاون مع آليات الأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان، وبناءً على المعلومات التي قدمها عضو الوفد العراقي فإن الدايني كان غير متفق مع سياسات الحكومة العراقية، وكان يعمل مع النظام السابق ولديه اتصالات بالقاعدة.

وفي ٢٠٠٩/٢/٢٢ عقد الناطق باسم قيادة عمليات بغداد مؤتمراً صحفياً كشف فيه عن تورط النائب (م.ا.د) بتفجير استهدف مجلس النواب في ٢٠٠٧/٤/١٢م، وأدى إلى مقتل ثمانية أشخاص بينهم النائب محمد عوض وجرح حوالي (٢٠) آخرين، وجاء فيه (إنَّ عناصر حماية الدايني قتلوا تاجرَي ذهب مسيحيينَ في منطقة المنصور، وسرقوا الذهب منهما وسلموه إلى الدايني، .... وإصدار الدايني أوامر لأفراد حمايته بقتل باعة للنفط بالعربات، ونفذت العملية من قبل شخصين من أنصاره.... وإنَّ ابن شقيقته اعترف خلال التحقيق إنَّ الدايني كان يُصدّر العديد من الكتب القضائية المزورة ضد ضباط يعملون بنزاهة في الحكومة الجديدة من أجل عرقلة عملهم) ولقد اقترن ذلك بعرض شريطاً فيديواً يظهر اعترافات لاثنين من المعتقلين، أحدهما ابن شقيقة النائب الدايني وهو سكرتيره الخاص، والآخر مسؤول حماية الدايني اللذين اعتقلا في كانون الثاني وشباط ٢٠٠٩، إذ اعترف الأول بالقيام بعشرات الجرائم بينها القتل والتهجير الطائفي بأوامر من (م.ا.د) حسب قوله،

وأكد إنَّ النائب الدايني أمر بجلب الانتحاري الذي نفذ التفجير في مجلس النواب، وعن عملية إطلاق الهاونات، إذ جاء في احد الافادات (تلقينا أمراً من شقيق النائب الدايني، بنقل مدفع هاون وقذائف بسيارة إلى أحد المواقع، وأطلقنا في حدود ثلاث إلى أربع قذائف على المنطقة الخضراء، دون الإشارة إلى تاريخ العملية، احتج أحد أصحاب المنازل القريبة على ما نفعل، فقام مسؤول الحماية بإطلاق النار عليه، وقمت أنا بالمثل حتى قُتل، بينما أكد الثاني أن الدايني يملك معملاً شديد التحصين لتفخيخ السيارات في حي الداودي في المنصور، وقال أن المقربين فقط من الدايني يسمح لهم بالدخول إلى هذا المعمل، وأكد مسؤولية الدايني عن تفجير سيارة مفخخة خلف مستشفى اليرموك وقعت في ٢٠٠٧/٧/٣م، وأدت إلى مقتل أربعة أشخاص وإصابة عشرة آخرين بجروح).

وفي ٢٠٠٩/٢/٢٣م عقد النائب مؤتمراً صحفياً أعلن فيه استنكاره لاعتقال سكرتيره الخاص ومسؤول حمايته كما أنه نفى أي ارتباطات له بعملية التفجير، وقال إن هذه الاعترافات قد انتزعت بالقوة.

وفي الساعة العاشرة صباحاً من يوم ٢٠٠٩/٢/٢٥ كان الدايني يستقل طائرة المملكة الأردنية المتوجهة إلى عمان وعلى متنها عدد كبير من المسافرين فضلاً عن أربعة نواب آخرين، وبعد مرور نحو عشرين دقيقة على إقلاع الطائرة عادت أدراجها إلى مطار بغداد الدولي بناءً على طلب استدعاء موجه لطاقم الطائرة، وصدر الأمر إلى الدايني من قبل ضابط الأمن في المطار بالنزول من الطائرة ومرافقتهم إلى مدرج المطار، إذ كانت تقف عدد من المركبات المدنية، وأثناء ذلك ترجل من الطائرة مع عدد من النواب الآخرين لمعرفة ما يجري، وبعد أن أُعيد جواز سفره غادر الدايني مع نائبين وحراسهما المطار وقد كانوا يرومون السفر براً إلى الأردن.

وفي هذه الأثناء قرّر مجلس النواب العراقي رفع الحصانة عن الدايني في جلسته التي عقدها في ذلك اليوم في الساعة (١:٤٥) ظهراً، تم الاتصال به هاتفياً وأُبلغ بأن الحصانة رفعت عنه، ثم أجرى اتصالاً وترجل فوراً من السيارة قبل وصولها إلى الرمادي، أي بعد ساعتين تقريباً من مغادرة المطار، واستوقفت إحدى المفارز موكب النائبين وسألوهما عن الدايني وعندما أبلغوهم بعدم وجوده أجروا اتصالات وجاءت قوة من لواء بغداد وأخذوا أفراد حماية هذين النائبَين للاستفسار منهم عن المكان الذي نزل فيه الدايني، كما أخذوا العجلات وقاموا بإيصال النائبَين بسيارات خاصة إلى فندق

الرشيد، وبعد ذلك ظهرت تصريحات بأن أفراد الحماية الأربعة تنطبق عليهم المادة (٢٣١) من قانون العقوبات العراقي بسبب منعهم القوات الأمنية من إلقاء القبض على المتهم (م.ا.د) ومساعدته على الهروب.

ومن امعان النظر في قرار رفع الحصانة عن النائب يتضح لنا الملاحظات الاتية:

١- أن الفترة بين تاريخ إعلان الناطق باسم قيادة عمليات بغداد بأن مذكرة قضائية أو طلب قضائي برفع الحصانة قد وصلت إلى مجلس النواب وبين تاريخ عقد الجلسة يومان وكان الاجدر أن ترفع الحصانة فور وصول الطلب إلى المجلس بدعوته للانعقاد لكون الجرائم المرتكبة من قبل المتهم (النائب) وكثرتها كانت كفيلة بتوجيه رئيس المجلس نحو انعقاد جلسة طارئة لرفع الحصانة والحيلولة دون هروب المتهم وهذا ما حصل بعد حين.

٢- ان القرار أتخذ دون مناقشة أي من أعضاء المجلس لوجود قناعة تامة من قبل جميع أعضاء المجلس على تورط النائب وهذا ما يؤكد ادانته.

٣- تم رفع الحصانة من خلال تصويت جميع أعضاء المجلس الحاضرين وهم (٢٢٠) عضو أي أغلبية مطلقة.

٤- كما يلاحظ ان النائب لم يطعن بالقرار لوجود الأدلة الدامغة وعدم وجود دفوع مقنعة.

ونتيجة قيام الموما اليه بالطعن امام المحكمة الاتحادية العليا طالباً الغاء قرار رفع الحصانة عنه فلقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم ٣٧/اتحادية/٢٠٠٩ الصادر في ٢٠٠٩/٨/١١ والذي جاء فيه (ان ادعاء المدعي لم يثبت بعدم حصول النصاب القانوني في الجلسة (٤٦) المشار اليها، كما ان وكيل المدعي في الجلسة المؤرخة ٢٠٠٩/٨/١١ افاد انه لا يطعن بإجراءات التصويت وانما بعدم دستورية القرار، وحيث ان دعوى المدعي لا سند لها من القانون للأسباب المتقدمة قرر الحكم برد الدعوى).

الفرع الثاني

تطبيقات رفع الحصانة في الدورة الانتخابية الحالية

تتنوع التطبيقات التي رفع مجلس النواب الحصانة من النواب خلال الدورة الانتخابية الحالية لمجلس النواب (٢٠١٨-٢٠٢٢)، إذ طلب مجلس القضاء رفع الحصانة عن (٣٦) نائب، فبتاريخ ٢٠١٩/٨/١٩ قام رئيس مجلس النواب بارسال كتاب إلى مجلس القضاء الأعلى/ رئاسة الادعاء العام يتضمن رفع الحصانة عن النائب (ط.خ.ع) رئيس لجنة النزاهة البرلمانية وذلك بطلب من القضاء بناءً على تهم متعددة موجهة ضده بابتزاز احد مالكي الشركات التجارية.

وتتبع أهمية هذا القرار في اعتبارها الحالة الأولى لرفع الحصانة، فضلاً عن استخدام رئيس المجلس السلطة التقديرية الممنوحة له لغرض رفع الحصانة اثناء فترة العطلة التشريعية، وكان يفترض إحالة الطلب إلى اللجنة القانونية، وعرض رأيها على أعضاء المجلس لاتخاذ القرار المناسب اتجاه الجميع بعيداً عن الاستهداف الشخصي نتيجة وجود خصومة بين النائب ورئيس المجلس من جهة، فضلاً عن قرب انعقاد المجلس.

وتوالت قرارات رفع الحصانة البرلمانية اللاحقة، فبتاريخ ٢٠١٩/٩/١٧ رفع مجلس النواب العراقي الحصانة عن النائب عن تيار تمدن (ف. ع) وذلك باغلبية (٨٩) نائباً بناء على طلب من مستشارة رئيس الوزراء لشؤون المرأة (ح. ف) بتهمة القذف والتشهير، على خلفية انتقادها دوره السياسي خلال لقاء تلفزيوني، وكذلك وصف سياسيي السلطة بـ(السفلة) و(إن حذاء أحمد حسن البكر أطهر منهم جميعا).

وفضلاً عن ذلك قام رئيس مجلس النواب بتوجيه كتابه المؤرخ ٢٠١٩/١١/٢٥ إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى/ رئاسة الادعاء العام برفع الحصانة عن النائب (ا. ع) على خلفية اتهامه بتهم بالفساد.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى انه قام مجلس النواب بالتصويت على قرار عام برفع الحصانة عن أي نائب متهم بجرائم الفساد المالي والاداري وذلك بجلسته المرقم ١١ المنعقدة بتاريخ

٢٠١٩/١٠/٢٩[١]، وعلى اثر ذلك قام مجلس القضاء بمفاتحة رئاسة الادعاء العام لغرض اتخاذ الإجراءات القانونية دون الحاجة إلى مفاتحة مجلس القضاء ومجلس النواب، وفي حالة وجود مذكرة قبض او استقدام يتم تنفيذها بصورة مباشرة من قبل الجهات التنفيذية[٢].

وبهذا يلاحظ عدم دستورية قرار مجلس النواب بإصدار قرار نيابي عام برفع الحصانة عن كل نائب متهم بإحدى قضايا الفساد المالي والإداري، إذ ان نص المادة (٦٤/ثانياً) من الدستور تتحدث عن رفع الحصانة عن النائب بصورة منفردة، ولم تتحدث عن رفع الحصانة عن النواب بصورة جماعية، فضلاً عن ان اصدار هذا القرار البرلماني من شانه ان يذهب بالضمانات التي قررها الدستور لحماية النائب، وبالأخص إذا ما علمنا انه سيصار إلى تنفيذ مذكرة القبض او الاستقدام دون اتباع الإجراءات الدستورية المحددة.

وفضلاً عن ذلك فإن قرار مجلس النواب يُذهب بالغاية والمبرر من منح الحصانة البرلمانية والتي سبق للمحكمة الاتحادية العليا ان بينتها في قرارها المرقم ١٣٤/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في ٢٠١٧/١١/٢٧ الذي جاء فيه (تقديراً لما يقوم به من مهام تتعطل عند مقاضاته دون موافقة المجلس الذي له تقدير الحال وانزال حكم الدستور عليها).

وبعبارة أخرى فان قرار مجلس النواب بإصدار القرار البرلماني العام يتعارض مع حجية القرارات التي أصدرتها المحكمة الاتحادية العليا وفقاً لأحكام المادة (٩٤) من الدستور، ومنها القرار المذكور أعلاه والذي جاء فيه (ان المادة (٦٣/ثانياً/أ) من الدستور قد أوردت المبدأ العام بحصانة عضو مجلس النواب وهو عدم مقاضاته امام المحاكم عما يدلي به من آراء في اثناء دورة انعقاد المجلس، وفصلت الفقرتين (ب) و(ج) من المادة (٦٣) من الدستور الأحوال التي لا يجوز فيها القبض على عضو مجلس النواب خلال مدة الفصل التشريعي ضمن دورة الانعقاد حيث لم تجز ذلك الا إذا كان عضو مجلس النواب متهماً بجناية، ولا يتم القبض عليه الا بعد الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب. وكذا الحال- كما هو وارد في الفقرة (ج)- حيث لا يجوز

---

(١) ينظر الموقع الرسمي لمجلس النواب على الرابط الالكتروني https://ar.parliament.iq/2019/10/29 تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٠/٢/٢٢

(٢) ينظر كتاب مجلس القضاء الأعلى المرقم ١٣٩٢/مكتب/٢٠١٩ الصادر في ٢٠١٩/١٠/٣٠.

القبض على عضو مجلس النواب خارج مدة الفصل التشريعي ضمن دورة الانعقاد الا إذا كان متهماً في جناية بعد اخذ موافقة رئيس مجلس النواب برفع الحصانة عنه، وعندها ينفذ امر القبض الصادر بحقه باستثناء حالة من ضبط من أعضاء مجلس النواب متلبساً بالجرم المشهود في جناية وخارج مدة الفصل التشريعي، ففي هذه الحالة يجوز القبض عليه دون موافقة رئيس مجلس النواب... لذا فان المبدأ العام الذي ورد في الفقرة (أ) من المادة (٦٣/ثانياً) من الدستور يبقى مرعياً ولا يجوز معه مقاضاة عضو مجلس النواب امام المحاكم الا إذا رفعت الحصانة عنه).

لذا فإننا ندعو مجلس النواب إلى الغاء القرار البرلماني المذكور أعلاه، والرجوع إلى جادة الدستور والالتزام الدقيق بأحكامه، لا سيما إذا ما علمنا ان قضايا الفساد التي أشار القرار إلى رفع الحصانة عنها غير محددة بصورة دقيقة، إذ سبق للمشرع في المادة (١) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ قد حدد بعض صورها دون البعض الاخر[1]، وهو الأمر الذي يوجب الغاء القرار والعودة إلى الأصول الدستورية التي تقضي برفع الحصانة بصورة فردية عن كل نائب يتهم بجناية ووفقاً للشروط المنصوص عليها في المادة (٦٣/ثانياً) من الدستور.

وفي حالة الإصرار على هذا الانتهاك فإننا ندعو رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب إلى طلب التفسير من المحكمة الاتحادية العليا لغرض البت في هذه المسألة مجدداً.

---

(١) تنص المادة (١/ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل عام ٢٠١٩ على انه (١.قضية فساد: هي دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من جرائم (سرقة أموال الدولة ، الرشوة ، الاختلاس ، الكسب غير المشروع ، تجاوز الموظفين حدود وظائفهم وفق المواد ٣٢٨ و ٣٢٩ و ٣٣٠ و٣٣١ و٣٣٤ و٣٣٥ و ٣٣٦ و ٣٣٨ و ٣٤٠ و٣٤١ من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩).

٢.تُعد قضية فساد الجرائم الآتية :

أ–جرائم الفساد وبضمنها خيانة الأمانة التي ترتكب من المنظمات غير الحكومية الممنوحة صفة النفع العام وفي الاتحادات والنقابات والجمعيات المهنية التي تسهم الدولة في أموالها أو التي مُنحت أموالها صفة أموال عامة أو التي مُنح منسوبوها صفة المكلفين بخدمة عامة.

ب– جرائم الرشوة في القطاع الخاص الوطني والاجنبي في الاعمال المتعلقة بالقطاع العام وجرائم رشوة الموظف الأجنبي).

الخاتمة

بعد أنْ أنتهيت بعون الله العلي القدير من بحث موضوع التوازن بين الحصانة البرلمانية والمسؤولية الجزائية لعضو مجلس النواب العراقي. وأسأل الله أنْ أكون قد وفقت في أنْ أحيط الموضوع بكامل جوانبه، وكان جل تركيزي على نصوص دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لما يخص الحصانة فقد توصلت إلى العديد من النتائج والتوصيات التي نجملها بالآتي:

أولاً: النتائج

تتعدد النتائج التي توصلنا إليها من خلال بحثنا والتي يمكن أن نلخصها بالآتي:

١- إنَّ الحصانة البرلمانية حق دستوري وقانوني ممنوح للنائب من أجل حمايته من أتخاذ الإجراءات الجنائية بحقه عند ممارسته لمهامه وواجباته البرلمانية، غير أنه يلاحظ اقتصار نطاق الحصانة وفق نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على الجرائم فقط، ومن ثم فلا تتسع لتشمل جرائم الجنح أو المخالفات وإنما حُصرت الاتهام بالجنايات فقط.

٢- إنَّ الجرائم العادية التي لا علاقة لها بما يطرحهُ النائب من آراء وأفكار مرتبطة بالعمل البرلماني تكون محلاً للمسؤولية، ولتمييز هذه الجرائم عن الاستثناء من عدمه يحتاج إلى ضابط ومعيار وبإمكان المحاكم ان تستعين في تحديد ذلك بما ورد في نصوص الدستور والمتعلقة بعمل واختصاصات السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب، وبما ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب.

٣- إنَّ الحصانة البرلمانية التي قررها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ممنوحة للنائب بصفته الوظيفية لا الشخصية، وذلك لإعطائه حرية العمل البرلماني، ومن ثم فلا تمتد إلى أفراد أسرة النائب أو أقاربهم أو أفراد حمايتهم.

٤- يقرر المشرع لعضو البرلمان سواء أكان مزاول للعمل البرلماني أو من الأعضاء السابقين التمتع بالحصانة الموضوعية، ومن ثم يتمتع هذا النائب بالحصانة عما يدلي من آراء ضمن عملهُ البرلماني سواء أكان نائب حالياً أو سابقاً بشرط أنْ يكون إبداء هذه الآراء حين تمتعه بصفة الوظيفة البرلمانية، ولذلك تسمى بـ(الحصانة الموضوعية بالدائمة).

٦- في الوقت الذي حظرت فيه المادة (٦٤/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ القبض على عضو مجلس النواب خارج مدة الفصل التشريعي إلا بموافقة رئيس مجلس النواب، غير أنه أقر زوال الحصانة إذا ضبط متلبساً بجناية، ومن ثم يمكن للقضاء أن يتخذ الإجراءات المناسبة دون الرجوع إلى رئيس المجلس أو المجلس؛ وذلك لأن حالة التلبس تزيل شبهة الكيد عن العضو، ويلاحظ بهذا الصدد ان مجلس النواب العراقي قد اهدر النص الدستوري بإصداره القرار البرلماني بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٩ برفع الحصانة المسبق عن كل نائب متهم بقضايا الفساد، وذلك لان الحصانة ضمانة مقررة للنائب من اجل تمكينه من أداء وظيفته البرلمانية، ومن ثم فان القيام بهذا الاجراء معناه التحايل على إجراءات رفع الحصانة المنصوص على بعض احكامها في النظام الداخلي لمجلس النواب وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، فضلاً عن تعارض هذا القرار البرلماني مع حجية القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا.

٨- اتضح لنا أنَّ دستور جمهورية العراق قد قصر الحصانة على القاء القبض، ومن مفهوم المخالفة فانه يجوز أتخاذ جميع الإجراءات التي تسبق إلقاء القبض ضد النائب كإجراءات جمع الأدلة أو سماع الشهود والتكليف بالحضور، وذلك لان القاعدة العامة تتمثل في ان الأصل في الأشياء الاباحة طالما لم يرد نص بالمنع.

٩- أختلف الباحثين في تحديد الطبيعة القانونية للحصانة الموضوعية، ففي الوقت الذي ذهب فيه البعض الى اعتبارها مانعاً من موانع العقاب أو المسؤولية، نجد بالمقابل أنَّ البعض الاخر يراها مانعاً إجرائياً دائماً. ونرى من جانبنا أنها سبباً من أسباب الإباحة، لكون عضو مجلس النواب بصفته مكلفاً بخدمة عامة يمارس حقاً أجازه له القانون، فلا يكفي أن يمنح هذا الحق ثم يعد جريمة بعد ذلك.

١٠- لم يفرد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أي حصانة نيابية مستقلة لرئيس مجلس النواب عن تلك الحصانة الممنوحة لعضو مجلس النواب، وبالشكل الذي تنسجم فيه نطاق هذه الحصانة مع المركز الدستوري والقانوني لرئيس المجلس في ضوء الاختصاصات الممنوحة له بصفته رئيساً للمجلس ويمارس العديد من الاختصاصات الدستورية والقانونية والإدارية والسياسية الناشئة عن هذا المنصب.

١١- اتضح لنا أنَّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يسر في الاتجاه الذي سارت عليه الدساتير المقارنة، اذ لم يحقق التوازن الدستوري الذي من أجله منحت الحصانة البرلمانية انطلاقاً من قاعدة حيث

توجد الاختصاصات توجد المسؤولية، وبعبارة أخرى فإنَّ الدستور قد اختص مجلس النواب وفق نص المادة (٦١) من الدستور بممارسة العديد من الاختصاصات الجماعية لأعضاء مجلس النواب دون أنْ يفرد أي نص لتنظيم الاختصاصات الممنوحة للنائب بصفته الفردية ذات العلاقة بالوظيفة البرلمانية باستثناء حق السؤال البرلماني، لذا فاننا ندعو لجنة التعديلات الى إعادة النظر بالحصانة البرلمانية الممنوحة لكل من رئيس المجلس ونائبيه وأعضاء المجلس وبما ينسجم مع هذا التوازن.

١٢- اما من ناحية التوازن التشريعي بين الاختصاصات الممنوحة لعضو مجلس النواب وبين إقرار الحصانة وفقاً لاحكام التشريعات ذات العلاقة بالعمل البرلماني، فلقد اتضح لنا انه من خلال امعان النظر في نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ نجد انه سار على النهج ذاته الذي سار عليه دستور جمهورية العراق، ومن ثم لم يقم أي موازنة تشريعية بين الاختصاصات الممنوحة للنائب بصفته البرلمانية الفردية وبين نطاق الحصانة الممنوحة للنائب من اجل ضمان ممارسة الوظيفة البرلمانية، غير أنَّ المشرع العراقي حاول تصحيح الوضع المذكور أعلاه وذلك وفقاً لقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، ومن ثم منح النائب العديد من الاختصاصات التي يمارسها بصفته الوظيفية الفردية في المادتين (١٤) و(١٥) من الدستور، ويلاحظ بهذا الصدد أنه على الرغم من هذه البادرة الجيدة غير أنَّ التوازن المنشود بين نطاق الحصانة البرلمانية بنوعيها الاجرائي والموضوعي بقيت على النهج ذاته الذي سار عليه الدستور، وبهذا يمكن القول بانعدام التوازن الاجرائي والموضوعي بين الاختصاصات الممنوحة وبين نطاق الحصانة، اذ ان نطاق الحصانة يتسم بالشمولية وطغيانه على كل قول او عمل نيابي، يستوي في ذلك ارتباطه بالعمل البرلماني بالعلاقة السببية، اذ ان بقاء الحصانة بصورتها ونطاقها الحالي يفهم منها انها تتسع لتشمل جميع اقوال واراء النائب طالما ارتكبت اثناء العمل البرلماني وليس بسببه، ومن ثم فان القاعدة العامة هي انعدام التوازن بين الحصانة والاختصاصات البرلمانية عند مقارنتها بين النصوص الدستورية من جهة وبين النصوص القانونية المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب وقانون مجلس النواب وتشكيلاته و قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ فيما يخص جرائم الجنايات والجنح من حيث نوع الجريمة وإجراءات إلقاء القبض.

١٣- مارست المحكمة الاتحادية دوراً مهماً في إرساء العديد من المبادئ المتعلقة بالحصانة البرلمانية، ونظرت في العديد من الطعون المتعلقة برفع الحصانة، ومن ثم تشكل هذه القرارات حجة ملزمة لكل السلطات.

ثانياً: التوصيات:

بناء على ما تقدم نتائج، نتقدم ببعض التوصيات التي نأمل أن تكون مفاتيح للارتقاء بتجربة الحصانة البرلمانية في ظل جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وهي:

١- نقترح على لجنة التعديلات الدستورية أنْ تعيد تنظيم الحصانة البرلمانية وفقاً لاحكام المادة (٦٣/ثانياً)، وتقييد نطاق الحصانة الموضعية لتقتصر على الجرائم والجنح المرتكبة اثناء دورة الانعقاد وليس الفصل التشريعي، لكونها لا تقل أهمية عن جرائم الجنايات في بعض الأحيان، مع تخفيض الأغلبية اللازمة لرفع الحصانة لتصبح الأغلبية البسيطة، فضلاً عن وضع الأحكام التفصيلية بتحديد السلطة المختصة التي يحق لها تقديم طلب رفع الحصانة بالإضافة إلى الاحكام الموضوعية والاجرائية لرفع الحصانة، ونقترح استبدال النص الحالي بالصياغة الاتية:

ثانياً:أ- يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء اثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بسبب تصويت قام به او أي اقوال او مناقشات ادلى بها في جلسات المجلس او احدى لجانه، ولا تشمل الحصانة جرائم القذف أو السب أو الإهانة أو التشهير.

ب- لا يجوز القاء القبض على العضو أو التحقيق معه او توقيفه خلال مدة الفصل التشريعي الا اذا كان متهماً بجناية أو جنحة وبموافقة الأغلبية البسيطة على رفع الحصانة عنه باستثناء ضبطه متلبساً بالجرم المشهود في جناية أو جنحة.

ج - لا يجوز القاء القبض على العضو أو التحقيق معه او توقيفه خارج مدة الفصل التشريعي الا اذا كان متهماً بجناية أو جنحة وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه باستثناء ضبطه متلبساً بالجرم المشهود في جناية أو جنحة.

د- يحل النائب الأول لرئيس المجلس محل الرئيس إذا كان متهماً بارتكاب جناية أو جنحة خارج مدة الفصل التشريعي.

١- نقترح على لجنة التعديلات الدستورية أن تضع نصاً قانونياً بالوقف الاحتياطي للنائب عن العمل وعلى غرار سحب اليد المنصوص عليه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، أي تجميد نشاط

النائب البرلماني الذي ترفع عنه الحصانة، فكيف يمكن تصور أن يكون النائب متهماً بجرم معين ويدافع عن مصالح الشعب خلال تلك الفترة؟

٢- نقترح أنْ يصار الى افراد وضع دستوري أو قانوني متميز لحصانة رئيس مجلس النواب تختلف عن نطاق الحصانة الممنوحة لعضو مجلس النواب، وذلك لاختلاف وتعدد الاختصاصات الدستورية والقانونية والإدارية الممنوحة لرئيس المجلس واليت يمارسها بالإضافة الى صفته كونه احد أعضاء المجلس.

٣- نقترح وضع نصاً قانونياً صريحاً يحدد الفترة الزمنية بين تقديم الطلب برفع الحصانة والإجابة عليه، وبين حالة السكوت عنه، فهل تعد إجابة أم رفضاً له بحكم الدستور؟

٤- ندعو مجلس النواب العراقي إلى إعادة النظر في الإجراءات الانضباطية التي نص عليها النظام الداخلي للمجلس وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ وتعديلها بالشكل الذي تكون معه إجراءات رفع الحصانة أكثر جدية وفعالية، وتحديد الأثر المترتب عليها أسوة بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

المصادر

أولاً: القرآن الكريم.

ثانياً: الكتب:

١- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣.

٢- أبن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ط٣، ٢٠١٠.

٣- د. أحمد عبد الجبوري، الحصانة البرلمانية (دراسة تطبيقية مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٨.

٤- د. أحمد فتحي بهنسي، المسؤولية الجنائية في الفقه الإسلامي، دار الفكر، القاهرة، ١٩٦١.

٥- د. أحمد فتحي سرور، الشرعية والإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧.

٦- _____ أصول قانون الاجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٠.

٧- د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج٢، دار العلم للملايين، بيروت، ط٣، ٢٠٠٤.

٨- د. أدوار غالي الذهبي، دراسات في قانون العقوبات المقارن، مكتبة غريب، القاهرة، بدون سنة طبع.

٩- د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد، ط٣، ٢٠٠٤.

١٠- د. أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

١١- إلهام محمد حسن العاقل، الحصانة في الإجراءات الجنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٧.

١٢- أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، ط١، ١٩٦١.

١٣- المستشار إيهاب عبد المطلب، الموسوعة الجنائية المدنية في شرح قانون العقوبات، المجلد الأول، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.

١٤- د. جمال إبراهيم الحيدري: أحكام المسؤولية الجزائية، ط١، مكتبة السنهوري، مكتبة زين الحقوقية، بغداد – بيروت، ٢٠١١.

١٥- د. حافظ عفيفي باشا، الإنكليز في بلادهم، دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٣٥.

١٦- د. حسام الدين محمد أحمد، الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية من وجهة النظر الجنائية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ١٩٩٥.

١٧- د. حسن شلبي يوسف، الضمانات الدستورية للحرية الشخصية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.

١٨- د. حنان محمد القيسي، حقوق ووجبات أعضاء مجلس النواب في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١١.

١٩- د. خير إله بروين، الوسيط في القانون الدستوري الإيراني، منشورات الحلبي الحقوقي، بيروت، ط١، ٢٠٠٩.

٢٠- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.

٢١- د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، ط١، مطابع الإيمان، مصر، ١٩٩٧.

٢٢- د. رؤوف عبيد، السببية في القانون الجنائي – دراسة تحليلية مقارنة، ط٢، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٦.

٢٣- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٤.

٢٤- د. سامي النصراوي، دروس في اصول المحاكمات، ج١، مطبعة دار السلام، بغداد، ط٢، ١٩٧٤.

٢٥- د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري دستور ١٩٧١م، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠.

٢٦- سليمان مرقص، المسؤولية في تقنيات البلاد العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧١.

٢٧- د. صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.

٢٨- د. صلاح الدين الهواري، المعجم الوسيط، دار ومكتبة الهلال، بيروت، ط١، ٢٠٠٧.

٢٩- د. ضياء عبد الله الجابر الاسدي، المسؤولية الجزائية لعضو المجلس النيابي، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.

٣٠- أ. عبد الأمير العكيلي و د. سليم حربه، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ج١، بغداد، ١٩٨٨.

٣١- د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة في القانون الوظيفي والشريعة الاسلامية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

٣٢- د. عبد الفتاح سابردار، القانون الدستوري، دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٥٩.

٣٣- عبدة عويدان، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، منشورات عويدان، بيروت، ط١، ١٩٦١.

٣٤- د. عزة وهبي، السلطة التشريعية في النظام السياسي المصري بعد يوليو ١٩٥٢، مركز الدراسات الاستراتيجية، القاهرة، ١٩٩٣.

٣٥- د. علي حسين خلف و د. سلطان الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ١٩٨٢.

٣٦- د. علي عبد القادر القهوجي، شرح قانون العقوبات العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.

٣٧- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.

٣٨- فتحي رضوان، الدول والدساتير، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦.

٣٩- د. فتحي فكري، د. جودت حسين جهاد، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية لدولة الامارات العربية وفقاً للقانون الاتحادي رقم (٣٥) لسنة ١٩٩٢، ج١، ١٩٩٤.

٤٠- د. مأمون محمد سلامة، قانون العقوبات – القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.

٤١- د. محمد الشربيني يوسف محمد الجريدي، أثر الحصانات على عمل الشرطة، دون اسم المطبعة ومكان النشر، ٢٠٠٤.

٤٢- محمد جواد مغنية، عقائد الامامية، إعداد فارس علي العامر، ط١، مؤسسة التأريخ العربي، ٢٠٠٤.

٤٣- محمد عبد السلام الزيات وهاني خير ومحمد حسن مازن، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، بدون اسم المطبعة والمكان، ط١، ١٩٧١.

٤٤- د. محمد عبد الوهاب الخولي، الحصانة البرلمانية في التشريع المصري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.

٤٥- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١.

٤٦- د. محمود أبو السعود، ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

٤٧- د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط٣، دار النهضة العربية، ١٩٩٦.

٤٨- _____، شرح قانون العقوبات اللبناني، بيروت، ١٩٧٥.

٤٩- د. مصطفى محمد عبد المحسن، النظام الجنائي الإسلامي، العقوبة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

٥٠- د. مصدق عادل طالب، بيداء عبد الحسين، شرح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.

٥١- د. نجيب شكر محمود، الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية، مجلة الجلسة البرلمانية، العدد الثاني، ٢٠١٢.

٥٢-هاشم معروف الحسني، المسؤولية الجزائية في الفقه الجعفري، ط٢، دار العارف للمطبوعات، لبنان – بيروت، ١٩٨٧.

٥٣-د. هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية دراسة مقارنة، دون اسم المطبعة والمكان، ٢٠٠٨.

٥٤- وائل عبد اللطيف الفضل، دساتير الدولة العراقية، بدون اسم المطبعة، بغداد،٢٠٠٦.

٥٥- د. وحيد رأفت و د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧.

٥٦- د. ياسين صلاواتي، الموسوعة العربية المسيرة والموسعة، ج٤، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، ط١، ٢٠٠١.

٥٧- د. يس عمر يوسف، شرح قانون الإجراءات الجنائية لعام ١٩٩١، ط٢، مكتبة هلال، بيروت، ١٩٦٩.

٥٨- د. يسر أنور، شرح قانون العقوبات، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح:

١. إسماعيل عبد الرحيم الحلفي، ضمانات عضو البرلمان – دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٩٩.

٢. عادل عبد الله محمد، إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.

٣. عامر عياش الجبوري، الحصانة البرلمانية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥.

٤. عقل يوسف مصطفى المقابلة، الحصانة القانونية في المسائلة الجنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٧.

رابعاً: البحوث والمقالات:

١. ادمون رباط، نظرية الحصانة النيابية في القانون الدستوري اللبناني، بحث منشور في مجلة (العدالة) الصادرة عن نقابة المحامين، العدد الأول، بيروت، تشرين الأول ١٩٦٧.
٢. بشار جاهم عجمي، الحصانة البرلمانية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم، العدد ٢٩، ٢٠١٢.

٣. بيرك فارس الجبوري، شاكر محمود شاكر، المسؤولية الشخصية التقصيرية لعضو مجلس النواب العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، العدد ٢، ٢٠١٧.

٤. حنان القيسي، الحصانة البرلمانية في العراق، بحث منشور في مجلة الملتقى، تصدر عن مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد ١٣ لسنة ٢٠٠٩.
٥. حنان محمد القيسي، إعادة تقييم الحصانة النيابية في ضوء معايير السلوك البرلمانية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العددان الخامس والسادس والعشرون،٢٠١٦.

٦. رمزي طه الشاعر، الأيديولوجية التحريرية وأثرها في الأنظمة السياسية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، العدد١، السنة ١٧، القاهرة، يناير ١٩٧٥.
٧. روبين رباط، الحصانة البرلمانية، بحث منشور في مجلة (القضاء) العراقية، العدد الأول، السنة الثانية، آب ١٩٣٥.
٨. السيد صبري و د. محمود عيد، الحصانة البرلمانية، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة، السنة ٣٥، القاهرة، ١٩٤٤.
٩. طارق حرب، متى ترفع الحصانة عن عضو مجلس النواب، منشورات شبكة المعلومات العالمية، الانترنت عبر الموقع: http://www.aslabah.com
١٠. علاء الدين الوسواسي، الحصانة البرلمانية، بحث منشور في مجلة القضاء، العدد الأول، السنة التاسعة، شباط ١٩٥١.
١١. محمد أبو العينين، الحصانة البرلمانية، بحث منشور في مجلة القضاء، القاهرة، أبريل ١٩٨١م، ص١٢١ وما بعدها.

١٢. محمد عباس محسن، رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية (دراسة تطبيقية في ضوء قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور في مجلة كلية الاداب، العدد ٩٤، ٢٠١٠.

١٣. نجيب شكر محمود، الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانوينة والسياسية، العدد الأول، ٢٠١٣.

خامساً: التشريعات:

أ- الدساتير:

١- الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧.

٢- القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

٣- الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦.

٤- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٣.

٥- دستور العراق لسنة ١٩٥٨.

٦- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

٧- الدستور الصومالي لسنة ١٩٦٠.

٨- الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.

٩- دستور العراق لسنة ١٩٦٣(قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣الملغى).

١٠- دستور العراق لسنة ١٩٦٤(قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٤الملغى).

١١- دستور العراق لسنة ١٩٦٨(الملغى).

١٢- دستور العراق لسنة ١٩٧٠ (الملغى).

١٣- الدستور المصري لسنة ١٩٧١(الملغى).

١٤- الدستور الاماراتي لسنة ١٩٧١ المعدل.

١٥- الدستور التونسي لسنة ١٩٧٢ (الملغى).

١٦- الدستور السوري لسنة ١٩٧٣.

١٧- الدستور اليمني لسنة ١٩٩٤.

١٨- الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ (الملغى).

١٩- الدستور الفلسطيني لسنة ١٩٩٦.

٢٠- الدستور المغربي لسنة ١٩٩٦ (الملغى).

٢١- الدستور السوداني لسنة ١٩٩٨.

٢٢- الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢.

٢٣- الدستور القطري لسنة ٢٠٠٣.

٢٤- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤(الملغى).

٢٥- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢٦- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٢ المعدل.

ب- القوانين:

١- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢- قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٣- قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ النافذ.

٤- قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

٥- النظام الداخلي لمجلس الاعيان الأردني لسنة ١٩٩٨ المعدل

٦- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

سادساً: القرارات القضائية:

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٣٤/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في ٢٠١٧/١١/٢٧.

٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٤/اتحادية/٢٠٠٨ الصادر في ٢٠٠٨/١١/٢٤.

٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٧/اتحادية/٢٠٠٩ الصادر في ٢٠٠٩/٨/١١.

٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/٥/٢٦.

Research Summary

The parliamentary immunity is one of the safe guarantees to practice the parliamentary job as well the public authority perform and take the imports role in every country.

Through the inventing some laws which requires its implementation and applications of the executive and judicial authorities .This requires people who have done conditions and they have some important privileges to do the important and dangerous role.

One of these privileges is impunity. It is legal right in order to protect parliamentarian from any procedures against and due to the most research on the topic of the immunity in the legal studies we came to respond of the theme of balance and we make our subject in our studies about parliamentarian.

we came to respond and then to the states remove the immunity at the procedures of removing immunity.

we practice removing immunity in the constitution of 2005 in the republic of Iraq .At the end of this studying to reach the most important conclusions on this topic in order to introduce some suggestions .We saw the necessary for Iraq project .

The Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and Scientific Research
University of Maisan
College of Law

The balance between parliamentary immunity and the criminal responsibility for an amnesty for the Iraq parliament

Research submitted by the student
Zainab Jassim Baqr

To the Council of the College of Law - University of Maisan, as a part of the requirements for obtaining a master's degree in public law

Supervision
Ass. Prof. Dr
Musadaq Adel Talib

2020.M 1441.H