مسؤولية رئيس مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)

م. د. مصدق عادل طالب
طالب الماجستير فاروق عز الدين خلف
كلية القانون– جامعة بغداد

المُلخص

يعالج هذا البحث مسؤولية رئيس مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والدساتير المقارنة باعتباره قائداً للسلطة التشريعية، ويبحث في أنواع وصور هذه المسؤولية، ويوضح الحدود الفاصلة في تحريكها، يستوي في ذلك بالنسبة إلى الإقالة أو الاتهام الجنائي، أو المسؤولية التاديبية من حيث تحديد الأسباب الموجبة لها والسلطة المختصة بفرضها والإجراءات الواجب اتباعها.

Abstract

This research deals with the responsibility of the President of the House of Representatives in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 and comparative constitutions as it considered the leader of the legislative authority. Therefore we research the types of this responsibility, explain the boundaries in exercised it, so in relation to the dismissal or impeachment or disciplinary responsibility, whether to identify the reasons of responsibility or its competence authority to impose, and procedures should be followed.

المقدمة

يُعد رئيس المجلس النيابي[١] مُمثلاً لأهم السلطات في الدول كافة، ألا وهي السلطة التشريعية، إذ يتربع على سدة رئاسة هذه السلطة بما تملكه من إختصاصات دستورية وسياسية وقانونية في آن واحد.

وإذا كانت التشريعات بانواعها المختلفة – دستوراً أو قانون أو نظام أو لائحة داخلية - ترسم حدود دور رئيس المجلس النيابي وتضعه في الموقع الذي تم اختياره له في ضوء الفكرة التي يعتنقها المشرع التاسيسي، فإنَّ هذا المنصب له أهميته، إذ كان ولا يزال من أبرز المناصب في الأنظمة السياسية بصورة عامة، وفي النظام البرلماني بصورة خاصة، وهو الامر الذي يوجب دراسة نطاق وحدود مسؤولية رئيس المجلس النيابي باعتبار أنَّ الدستور يهدف إلى ضبط عمل السلطات العامة ورسم حدودها في علاقتها مع سلطات الدولة، ومن ثم فإنَّ أي سلطة وعلى حد تعبير الفيلسوف (هارولدلسكي) إذا لم تخضع للرقابة باستمرار فهي تسلط[٢].

وبهذا الصدد لا بد من الإشارة إلى تأرجح دور رئيس السلطة التشريعية بين دورين فيما يتعلق بتحديد سلطته:

الدور الأول: دور التابع للسلطة التنفيذية (رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيس جمهورية)، إذ لم يتمتع بأيّ استقلال فيما يتعلق بتعيينه أو اختياره، وكذلك في الصلاحيات الممنوحة له، وذلك لاقتصار الإختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس التشريعي على الإختصاصات التنظيمية بالدرجة الأساس.

---

[١] وبهذا الصدد يلاحظ تنوع التسميات التي تطلق على رئيس المجلس النيابي، إذ يطلق عليه تارة رئيس البرلمان وقد قد يُطلق عليه الرئيس (president) أو المتحدث (speaker)، ومن استقراء الدساتير المقارنة نجدها توزعت بين هاتين التسميتين، حيث يُطلق عليه رئيس مجلس النواب كما هو الحال في الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ و دستور ايطاليا لعام ١٩٤٧ ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وقد يُطلق عليه رئيس مجلس العموم (السبيكر)، كما هو الحال في النظام السياسي البريطاني، وقد يُطلق عليه رئيس الجمعية الوطنية، كما هو الحال في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، أو رئيس مجلس الأُمة كما هو الحال في دستور الكويت لعام ١٩٦٢ أو رئيس مجلس الشعب كما هو الحال في الدستور المصري لعام ١٩٧١ أو رئيس مجلس نواب الشعب كما هو الحال في الدستور التونسي لعام ٢٠١١ أو رئيس المجلس الوطني الاتحادي كما هو الحال في دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١، كما قد يُطلق عليه في أحيان أُخرى مصطلح المُكلف كما هو الحال في العراق في ظل قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام ٢٠١١. د. مصدق عادل طالب – رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي– مكتبة السنهوري – بغداد – ٢٠١٥– ص ١٥–١٧.

[٢] د. حيدر محمد حسن الاسدي – عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى (دراسة مقارنة) – دار صفاء للنشر والتوزيع ومؤسسة دار الصادق الثقافية – عمان – ٢٠١٢ – ص٢٥.

فيما يتمثل **الدور الثاني** لرئيس السلطة التشريعية: في الظهور بدور المستقل عن السلطة التنفيذية استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات، فلا يتمتع رئيس الدولة بأي سلطة فيما يتعلق بتعيينه أو اختياره، كما أنَّ صلاحياته وإختصاصاته تبدو متسعة، لتكون غير مقتصرة على الجانب التنظيمي لعمل البرلمان فحسب، بل تمتد لتشمل ممارسة إختصاصات سياسية ودستورية وقانونية في آن واحد إلى جانب الإختصاص التنظيمي.

وبناء على ما تقدم تتمثل أهمية دراسة هذا الموضوع من ناحيتين: **الناحية الأولى**: تتجسد في ان دراسة مسؤولية رئيس المجلس النيابي تُعد أحد الجوانب الرئيسية في بيان المركز الدستوري والقانوني له في أي نظام سياسي، ذلك أنها تؤدي في كثير من الأحيان إلى الإطاحة به وإبعاده عن المجلس النيابي في حالة اقالته أو تحريك الاتهام الجنائي له، فيما يتمثل **ثانيها:** في عدم وجود دراسة فقهية معقمة تتناول مسؤولية رئيس مجلس النواب باعتبار أنَّ غالبية الدساتير تنص على منحه الحصانة النيابية.

ومن هذا المنطلق فإنَّ هذا الموضوع يثير اشكاليات متعددة، يتمثل أولها: إزاء التعارض بين الحصانة والمسؤولية فإنَّ الامر يقتصينا تحديد النطاق الفاصل الذي تقف عنده الحصانة النيابية في تحريك مسؤولية رئيس المجلس النيابي يستوي في ذلك بالنسبة للمسؤولية السياسية (الإقالة) أو المسؤولية الجنائية ؟

فيما يتمثل ثاني هذه الاشكاليات في معرفة الأساس الدستوري والقانوني لتحريك مسؤولية رئيس مجلس النواب، من خلال التساؤل عن حالات إقالة رئيس المجلس النيابي أو اتهامه جنائياً؟ وهل أنَّ المقاطعة السياسية لرئيس المجلس النيابي تدرج ضمن هذه الحالات من عدمه؟ وهل توجد إجراءات أو قيود مفروضة على أعضاء مجلس النواب في تحريك احدى صور المسؤولية؟ وهو ما سيتحقق من خلال استعراض القواعد الإجرائية والموضوعية المتعلقة بذلك؟

فيما يتمثل ثالث الإشكاليات في **إمكانية مُحاكمة رئيس مجلس النواب في حالة حنثه في اليمين الدستورية وفقاً لدستور ٢٠٠٥، فهل يُصار في حالة عدم النص على ذلك بصورة صريحة إلى إتباع القواعد العامة للمُحاكمة الجنائية العادية، أم إنَّ عدم النص يُفهم منه عدم مشروعية المُحاكمة استناداً لقاعدة الشرعية الجنائية بأنَّه:(لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)؟**

اما رابع الاشكاليات المثارة فإنَّه إزاء منح الدستور والنظام الداخلي رئيس مجلس النواب صلاحية فرض العقوبات الإنضباطية، **فهل يجوز لهيئة رئاسة مجلس النواب في حالة**

ارتكاب رئيس المجلس مخالفة للدستور أو النظام الداخلي أنْ تقرر معاقبة الرئيس، أم إنها لا تمتلك هذه الصلاحية؟

أما منهج الدراسة فسيتركز على المنهج التحليلي في معالجة كيفية تنظيم دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لمسؤولية رئيس مجلس النواب، فضلاً عن الاستعانة بالمنهج المُقارن من خلال مقارنة مسلك الدستور النافذ مع الدساتير العراقية السابقة المُتعاقبة من جهة، والدساتير العالمية والعربية في بعض الدول من جهة أُخرى .

وتحقيقاً لذلك فقد ارتأينا تقسيم هذا البحث إلى الخطة الاتية:

المبحث الأول : مفهوم مسؤولية رئيس المجلس النيابي واساسها ونطاقها.

المبحث الثاني : المسؤولية السياسية لرئيس المجلس النيابي.

المبحث الثالث: المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي.

المبحث الرابع : المسؤولية الانضباطية لرئيس المجلس النيابي.

المبحث الأول

مفهوم مسؤولية رئيس المجلس النيابي واساسها ونطاقها

تُعد مسالة إيراد تعريفٍ مُحددٍ لمسؤولية رئيس المجس النيابي من المسائل التي احتدم حولها الخلاف، ومرد ذلك عدم إيراد الدستور والقوانين المُكملة له تعريف لها، إذ غالباً ما يقرر الدستور هذه المسؤولية أو الوجه المقابل لها وهو الحصانة، تاركاً للفقه مهمة الإجتهاد في هذا الصدد، لذا في الوقت الذي نجد فيه تنوع التعريفات التي أَطلقها الفقهاء فيما يتعلق بتحديد معنى الحصانة البرلمانية فبالمقابل نجد احجامهم عن تعريف مسؤولية رئيس المجلس النيابي.

لذا ومن اجل الإحاطة بمفهوم مسؤولية رئيس السلطة التشريعية فيقتضينا الحال ان نقسم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

تعريف مسؤولية رئيس المجلس النيابي وانواعها

سنتناول هذا المطلب بتقسيمه إلى فرعين نخصص الأول منه للتعريف الاصطلاحي لمسؤولية رئيس المجلس النيابي، فيما نخصص الفرع الثاني لانواع مسؤولية رئيس المجلس النيابي وكالآتي:

الفرع الأول

التعريف اللغوي والاصطلاحي لمسؤولية رئيس المجلس النيابي

المسؤولية لغة مُشتقة من الفعل سأل، فيُقال يسأل وسايل ومُساءلة ومُسايلة بمعنى استخبر.

واصطلاحاً تتضمن معنى التبعة[١]، إذ تعني التزام الشخص بتحمل نتائج تصرفاته غير المشروعة المخالفة لواجب شرعي أو قانوني أو أخلاقي[٢].

وعلى الرغم من ندرة التعريفات إلا إنَّ بعض الفقهاء ذهب إلى تعريفها بأنها:(الرقابة والمحاسبة للشخص المكلف بسلطة سياسية على الإخلال بالتزاماته أياً كان مصدرها دستورية أو قانونية أو مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة والتي من شأنها تعريض مصالح البلاد

---

[١] محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي – **مختار الصحاح** – دار الرسالة – الكويت – ١٩٨٣– ص ٢١٨ .
جميل صلبيا – **المعجم الفلسفي**– الجزء الثاني – دار الكتاب اللبناني– بيروت– ١٩٧٩– ص ٢٦٩–٢٧٠.

[٢] د. جمال إبراهيم الحيدري– **أحكام المسؤولية الجزائية** – الطبعة الأولى – مكتبة السنهوري ومنشورات زين الحقوقية – بغداد –٢٠١٠ – ص٢٤.

للخطر، ويترتب عليها عزله على أنْ تكون الرقابة والمحاسبة من قبل صاحب السلطة الأصلي (الشعب) أو من ينوب عنه)[١].

ويُلاحظ على هذا التعريف اتسامه بعدة مزايا، إذ أبرز بوضوح مفهوم المسؤولية وهو الرقابة والمحاسبة، كما حدد أسباب إثارتها والأثر المُترتب على ممارستها ألا وهو العزل أو الإقالة من المنصب، وعلى الرغم من ذلك إلا إنَّنا لا يُؤيد هذا التعريف على إطلاقه، إذ لا ينطبق هذا التعريف على الأنظمة السياسية كافة، فضلاً عن عدم دقة التعريف في تحديده الجهة المُختصة بتحريك المسؤولية ألا وهو الشعب، إذ ليس بالإمكان إثارة هذه المسؤولية في حالة خلو الدستور من نصٍ يجيزها، فضلاً عن عدم إمكانية ممارستها في حالة عدم النص على إمكانية تجديد ولاية رئيس المجلس النيابي لمرة ثانية.

فيما ذهب **الراي الثاني** إلى الخلط بين المسؤولية السياسية المتمثلة بالإقالة والمسؤولية الانضباطية لرئيس المجلس النيابي، ومن ثم اكتفى أصحاب هذا الراي إلى تحديد توصيفها بالاعتماد على تحديد المفردات التي تثار بشانها هذه المسؤولية بانها تلك المسؤولية الناشئة نتيجة الاخلال بالواجبات خارج قبة البرلمان وبالشكل الذي يسئ للبرلمان وهذا الاخلال لا يشكل جريمة جنائية بقدر ما يشكل تصرفاً سياسياً غير مشروع[٢].

أما **المسؤولية الجنائية**[٣] لرئيس المجلس النيابي فلا يوجد لها تعريفاً جامعاً ومانعاً ومُحدداً[٤]، إذ ذهب بعض الفقهاء إلى تعريفها بانها:(مجموعة الإجراءات التي تؤدي إلى عزل

---

[١] د.عزة مصطفى حسني – **مسؤولية رئيس الدولة دراسة مقارنة (النظام الفرنسي– النظام المصري– النظام الإسلامي)**– دار النهضة العربية – القاهرة – ٢٠٠٨– ص١٩٧.

[٢] محمد عبد جري – واجبات عضو البرلمان وحقوقه (دراسة مقارنة بريطانيا – امريكا–مصر – العراق) – دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع – الديوانية – العراق – ٢٠١٤–ص ١٢٨.

[٣] توجد العديد من المبادئ التي تحكم المسؤولية الجزائية بصورة عامة، والتي تعد بمثابة مبادئ مميزة لها تتمثل في مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، ومبدأ شخصية المسؤولية، ومبدأ قضائية المسؤولية، ومبدأ المساواة في تحمل المسؤولية، ومبدأ التناسب في المسؤولية. للمزيد يُنظر: جمال إبراهيم الحيدري– مرجع سابق– ص ٢٨–٣٣.

[٤] لم يُثر التعريف اللغوي للمحاكمة البرلمانية (Impeachment) أي إختلافات، إذ إنَّ كلمة الإتهام مُشتقة من كلمة (empechen) ومعناها يتهم، وكذلك مشتقة من الكلمة اللاتينية (impedicare) والتي تعني وضعه في القيود والأغلال. يُنظر:

Alan Hirsch – **A Citizen's Guide to Impeachment**– Washington D.C– Essential Book–1998–p: 5.

الموظف المدني من منصبه لارتكابه جرائم الخيانة العظمى وعدم الولاء والرشوة والجنايات والجنح الخطيرة الكبرى).

ومما يؤاخذ على هذا التعريف أنه على الرغم من إشارته إلى الجرائم المُوجبة للمُحاكمة والتي تُعد الأكثر شيوعاً، وبالأخص في دستور الولايات المتحدة الامريكية إلا أنْ تحديد الجرائم بصورة حصرية يُعد قصوراً، إذ قد تستحدث العديد من الجرائم مستقبلاً، الأمر الذي يجعله قاصراً على الإلمام بها، فضلاً عن عدم تحديده العقوبات التي تفرض في حالة الإدانة، وعدم تحديده جهة الإتهام والمحكمة المُختصة بإجراء المُحاكمة.

وبناء على ما تقدم تنطوي مسؤولية رئيس المجلس النيابي على المُحاسبة، ويمكن إثارتها أو تحركها عند الإخلال بالتزامات الدستور، أو الفشل السياسي، أو ارتكاب أخطاءً جسيمة من شأنها تعريض مصالح البلاد للخطر، ويُتم المساءلة أمام الجهة التي يحددها المشرع[١].

لذا وإزاء عدم شمولية التعاريف المذكورة أعلاه يمكن تعريف مسؤولية رئيس المجلس النيابي بانها:(مجموعة القواعد الإجرائية والموضوعية التي تتعلق بإقالة أو اتهام رئيس المجلس النيابي في حالة مخالفته لاحد الواجبات المنصوص عليه في الدستور أو القوانين المكملة له أو قانون العقوبات أو أي قانون ذي صفة جزائية ويترتب على ثبوتها الحكم على رئيس المجلس بالعقوبات المنصوص عليها قانوناً).

الفرع الثاني

أنواع مسؤولية رئيس المجلس النيابي

تتعدد أنواع المسؤولية باختلاف الزاوية التي يُنظر إليها منها، فمن حيث المضمون أو الموضوع: تُقسم إلى مسؤولية سياسية وجنائية ومدنية وإدارية، كما تُقسم المسؤولية القانونية إلى مدنية وجزائية[٢].

وعلى الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة عدم تنظيم الدساتير المُقارنة بصورة عامة، والدساتير العراقية بصورة خاصة مسؤولية رئيس السلطة التشريعية، لتعارض ذلك مع مبدأ الحصانة، إلا إنَّ هذا القول غير صحيح على إطلاقه، إذ يخضع رئيس السلطة التشريعية إلى

---

(١) محمد فوزي نويجي– **مسؤولية رئيس الدولة** – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – ٢٠٠٢ – ص٤٨–٤٩.

(٢) تجدر الإشارة إلى أنَّ المسؤولية الجزائية نوعان: **النوع الأول:** المسؤولية العقابية (المسؤولية القانونية) والتي تفترض الخطيئة، وتقاس بقدرها، ويستتبع ثبوتها توقيع العقوبة. أما **النوع الثاني:** المسؤولية الإحترازية (المسؤولية الإجتماعية)، إذ تفترض الخطورة الإجرامية، وتقاس بقدرها، وتستتبع فرض التدبير الاحترازي على المخالف. د. محمود نجيب حسني– **شرح قانون العقوبات اللبناني– القسم العام** – دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع – بيروت – ١٩٨٤– ص٤٦٩–٤٧٠.

العديد من المسؤوليات: **أولها:** المسؤولية السياسية المتمثلة في إمكانية إقالته، أو سحب الثقة منه، فيما يتمثل **ثانيها:** في المسؤولية الجنائية.

فيما يتمثل ثالثها في المسؤولية الأدبية أو المعنوية[١]، إذ سبق للمحكمة الاتحادية العليا أنْ قررت المسؤولية الأدبية لرئيس وأعضاء السلطة التشريعية إلا إنَّها تخرج من نطاق دراستنا، لعدم وجود السند الدستوري والقانوني لها[٢].

كما أنَّ هناك المسؤولية الانضباطية أو التاديبية أو المهنية لرئيس المجلس النيابي والتي تثار عند اخلاله بالواجبات المنصوص عليها في النظام الداخلي واللائحة الداخلية للمجلس النيابي، وهذه المسؤولية على الرغم من أهميتها كونها تتوسط المسؤولية السياسية المتمثلة بالإقالة أو العزل والمسؤولية الجنائية (الاتهام والمحاكمة) إلا إنَّه يلاحظ ندرة النصوص التي تنظمها، ومن ثم يثار التساؤل عن السلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية ضد رئيس المجلس النيابي في حالة مخالفته لاحد الواجبات المناطة به.

نخلص مما تقدم إلى تنوع أنواع أو صور مسؤولية رئيس المجلس النيابي، فهناك المسؤولية السياسية أو القانونية المتمثلة بالإقالة أو العزل، والمسؤولية الجنائية المتمثلة في الاتهام والمحاكمة امام المحاكم المختصة، وهناك المسؤولية الانضباطية والتي تستوجب فرض احد العقوبات المحددة في النظام أو اللائحة الداخلية للمجلس النيابي في حالة مخالفته لاحدى الواجبات المنصوص عليها فيه.

المطلب الثاني

خصائص مسؤولية رئيس المجلس النيابي واساسها

---

[١] هناك انواع اخرى للمسؤولية وهي المسؤولية المعنوية، إذ أنَّ الحكام غالباً ما يُقيمون وزناً لحكم التاريخ عندما يُقبلون على تصرفاتٍ معينةٍ تتعلق بمصير البلد ورفاهية شعبه وأمته وحريته، فضلاً عن المسؤولية الدينية أمام الله، إلا إنَّ نطاق هذين المسؤوليتين يخرجان عن نطاق دراستنا في كونهما مجرد مسؤوليتين أخلاقيتين بحتة، متروك تقديرهما لرئيس الدولة وضميره، ولا توجد أي ضوابط قانونية تحكمهما. للمزيد من التفصيلات يُنظر: د.يحيى الجمل – **النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في المبادئ الدستورية العامة** – دار النهضة العربية– القاهرة – ١٩٧٤ – ص١٦٦.

[٢]– جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٥٣/اتحادية/٢٠١١) الصادر في ٢٠١١/١٠/١٨ بانَّه:(وإنْ كان من شأن تسمية وزراء لهذه الحكومة والمصادقة على ذلك مما يقتضيه حسن الأداء وتوزيع المسؤوليات إلا إنَّ ذلك لا يختص المدعى عليهما/إضافة لوظيفتهما بالقيام به بمفردهما وإنما تتوزع المسؤولية في ذلك على الكتل السياسية كافة المشاركة في الوزارة الحالية وفي مجلس النواب التي يلزم أنْ تتنادى إلى كلمة سواء للتوافق على مرشحين ممن تتوافر فيهم المعايير المهنية المطلوبة لمثل هذه الوزارات..) .

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نخصص الأول منه لخصائص مسؤولية رئيس المجلس النيابي، فيما نخصص الفرع الثاني لاساس مسؤولية رئيس المجلس النيابي وكالاتي:

الفرع الأول

خصائص مسؤولية رئيس المجلس النيابي

تتشابه مسؤولية رئيس المجلس النيابي مع غيرها من المسؤوليات المقررة في مواجهة رئيس الدولة أو رئيس الوزراء والوزراء في انها لا تقر الا بموجب نصوص صريحة، يستوي في ذلك النص عليها في الدستور أو القانون أو النظام الداخلي أو اللائحة الداخلية للمجلس النيابي.

كما يتحدد نطاق هذه المسؤولية مع الاختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس النيابي، ومن ثم فان النتيجة المنطقية المترتبة على ذلك هو أنْ تتقيد سلطة رئيس المجلس النيابي بالقواعد الدستورية التي يتوجب مراعاتها عند ممارسته لاختصاصاته فضلاً عن إخضاعه للمسؤولية عند تجاوز حدود تلك الاختصاصات، لضمان عدم إساءة استعمال السلطة وهذا هو التطبيق السليم لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، الذي يقضي بأن ممارسة السلطة ينبغي أنْ تتضمن مسؤوليات مرتبطة بهذه السلطة، فلا سلطة بدون مسؤولية، وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية[١].

وعلى الرغم من ذلك إلا إنَّ مسؤولية رئيس المجلس النيابي تختلف عن الأنواع المذكورة من المسؤوليات في تمتع الشخص الذي تقررت بمواجهة الا وهو رئيس مجلس النواب بالحصانة البرلمانية باعتباره نائب في المجلس النيابي وليس بوصفه رئيساً، لذا فان المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي تنتهي حيث يتوقف نطاق الحصانة البرلمانية.

هذا بالنسبة إلى المسؤولية الجنائية اما بالنسبة إلى لإقالة فالاصل انها مقررة لأعضاء المجلس النيابي في مواجهة رئيس المجلس الذي يعد ممثلاً لهم، لذا فإنها تخضع هي الأخرى لقيود عديدة من اجل ضمان هيبة رئيس المجلس من جهة وضمان عدم التعسف في استعمالها من قبل أعضاء المجلس من جهة أخرى، وهو الامر الذي يوجب على المشرع تحديد أسبابها كما سنرى.

وبناء على ما تقدم تتميز مسؤولية رئيس المجلس النيابي بعدة خصائص تميزها عن مسؤولية السلطات الأخرى، أهمها: اتسامها بالشمولية والعمومية، إذ لكل نوع من أنواعها

---

[١] د. نعمان الخطيب– الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري– دار الثقافة للنشر والتوزيع – الأردن – ٢٠٠٦ – ص١٨٥.

أحكامه المتميزة عن النوع الآخر، فالمسؤولية الجنائية أو الجزائية تتصف بأحكام مختلفة عن المسؤولية السياسية[١]، وعلى النحو الآتي :

١- **من حيث التطور التأريخي**: تُعد المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي سابقة في الوجود على المسؤولية السياسية المتمثلة في الإقالة، إذ أنَّ القاعدة التي سارت عليها غالبية الدساتير المقارنة تتمثل في إقرار الحصانة النيابية كقاعدة عامة.

٢- **من حيث المشروعية**: أنَّ المسؤولية السياسية (الإقالة) والمسؤولية الجنائية (الاتهام والمحاكمة) لا تتقرران إلا بنص صريح في الدستور أو النظام أو اللائحة الداخلية للمجلس النيابي، ومن ثم فإذا لم يكُ هناك نصاً يقررها فلا وجود للمسؤولية السياسية، وكذلك الحال بالنسبة إلى المسؤولية الجنائية التي تخضع هي الأُخرى لقاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، لذا فإنَّ نطاق المشروعية يكون أوسع في المسؤولية الجنائية، إذ يتوجب كقاعدة عامة توافر السند القانوني الصريح للجرائم والعقوبات على حدٍ سواءٍ اكثر من الإقالة.

٣- **من حيث الشروط الواجب توافرها**: إذ تشترط المسؤولية الجنائية توافر (ثلاثة) أركان للقول بتحققها ألا وهي: الركن المادي، والركن المعنوي، والركن الشرعي. أما المسؤولية السياسية فلا توجد شروط مُحددة لها، إذ تختلف الدساتير في الشروط الواجب توافرها لإقالة أو إعفاء رئيس المجلس النيابي من دولة لأُخرى.

٤- **من حيث النوع والنطاق**: في الوقت الذي تتسم فيه كلا المسؤوليتين بالصفة الفردية أو الشخصية إلا أنَّ المسؤولية السياسية تتخذ اما الإقالة أو الإعفاء أو العزل، خلافاً للمسؤولية الجنائية التي لا يمكن أنْ تكون إلا مسؤولية شخصية تتخذ شكل الاتهام والمحاكمة، أما نطاق المسؤولية السياسية فيكون أوسع من نطاق المسؤولية الجنائية، إذ لا يستلزم حدوث خطأ من رئيس المجلس النيابي، فهي تقوم على ارتكاب مخالفة يعود أمر تقديرها لأعضاء البرلمان[٢]، فيتسع الخطأ السياسي ليشمل جميع التصرفات الإيجابية

---

[١] للمزيد من التفصيلات حول التفرقة بين المسؤولية الجنائية والسياسية يُنظر: د. مصدق عادل طالب – محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية – مكتبة السنهوري – بيروت – ٢٠١٥– ص ٤٨–٥٢.

[٢] د. احمد سلامة بدر– **الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة مصر–فرنسا–إنجلترا)** – دار النهضة العربية – القاهرة – ٢٠٠٣ – ص٥٤. سعيد السيد علي – مرجع سابق – ص٤٢–٤٣.

والسلبية المشروعة، وغير المشروعة العمدية، وغير العمدية[١]، فضلاً عن أنَّ المسؤولية السياسية تنصرف إلى التحقق من مدى مطابقة التصرف للدستور، أو القانون، أو أي قاعدة قانونية، كما تنصرف إلى رقابة الملائمة أيّ: مدى انطباقها على الظروف والوقائع التي صدر فيها التصرف ومدى تحقيقها للمصلحة العامة[٢]، خلافاً للمسؤولية الجنائية التي تكون ذات طابع شخصي، فلا تمتد لتشمل فعل الغير، ويُمكن التخلص منها في حالة توافر أسباب الإباحة التي تحددها القوانين العقابية.

٥- **من حيث النتائج والآثار**: فإنَّ الأثر المُترتب على المسؤولية السياسية هو العزل أو الإعفاء أو الإقالة من المنصب، خلافاً للأثر المُترتب على المسؤولية الجنائية فهو وإنْ اقتصر في بعض الأحيان على توقيع عقوبة العزل كما هو الحال في الدستور الامريكي، إلا إنَّ ذلك لا يحول دون توقيع العقوبة الجنائية بالغرامة أو السجن.

٦- **من حيث وقت ممارستها**: توجب القواعد العامة تحريك مسؤولية رئيس المجلس النيابي أثناء وجوده في دفة الحكم وليس بعد انتهاء ولايته، أما المسؤولية الجزائية فلا يُشترط لممارستها استمرار رئيس المجبس النيابي في منصبه، بل بالإمكان اللجوء إليها حتى بعد الاستقالة، أو تركه منصبه لأي سببٍ كان، إذ أنَّ المعيار الذي يُمكن الاستناد إليه بهذا الشأن هو كون الجريمة قد أُرتكبت أثناء ممارسته واجباته الوظيفية من عدمها.

٧- **من حيث الأساس القانوني لممارستها و إجراءاتها** : يسري على المسؤولية الجزائية الإجراءات المُقررة أمام المحاكم الجزائية المنصوص عليها في قوانين الإجراءات الجزائية والقوانين الخاصة، وبضمنها الفصل بين سلطة الإتهام والمُحاكمة، والإستماع للأدلة وضمان حقوق المتهم وغيرها، وتنحصر آثارها في البراءة أو الإدانة، خلافاً للمسؤولية السياسية التي تخضع لأحكام الدستور والأنظمة الداخلية للبرلمان، وتنحصر آثارها في الإقتراع داخل البرلمان، ومن ثم تُوصف إجراءات تحريك المسؤولية الجنائية بأنها إجراءات قضائية، خلافاً للمسؤولية السياسية أو الإقالة التي تُوصف إجراءاتها بأنها غير قضائية.

٨- **من حيث طبيعة العمل**: تُثار المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس لارتكابه جريمة منصوص عليها في الدستور أو القوانين، أما المسؤولية السياسية فتُثار دون وجود أي خطأ شخصي.

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ – **اثر الحكم الصادر في الدعوى الدستورية ووسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية (التطبيقات العملية)**– دون مكان النشر – ٢٠٠٦ – ص١٧٤.

(٢) ثروت بدوي – **النظم السياسية – النظرية العامة للنظم السياسية** – الجزء الأول – دار النهضة العربية – ١٩٦٤– ص٢٨٩–٢٩٠.

الفرع الثاني

أساس مسؤولية رئيس مجلس النواب

تتنوع أسس مسؤولية رئيس المجلس النيابي بين عدة أُسس فلسفية وقانونية، إذ يرتبط قيام المسؤولية كقاعدة عامة مع السلطة وجوداً وعدماً، فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وهو الامر الذي يدعو إلى اعتبار الإرتباط بين المسؤولية والسلطة هو أساس هذه المسؤولية.

وفضلاً عن ذلك فان أساس المسؤولية يرتبط ايضاً بمبدأ المساواة بين الحكام والمحكومين في الخضوع للقانون، إذ ان من مؤدى هذا المبدأ وجوب المساواة بين الافراد امام القانون، ومن ثم تتقرر مسؤولية رئيس المجلس النيابي كنتيجة طبيعية لهذا لمبدأ الذي اعتنقه غالبية الدساتير ومنها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

عليه فإنَّ إخضاع القائمين بالحكم إلى نوع خاص من المحاكم يُحقق مصلحتين في آن واحد، حيث تتمثل مصلحة القابضين على السلطة بصورة عامة ورئيس المجلس النيابي في ضمان عدم التعرض للكيد من جانب الأفراد بسبب مُمارسة سلطتهم، فيما تتمثل مصلحة الأفراد في حسن مُمارسة السلطة وعدم الإنحراف بها في مواجهتهم[١].

فيما ذهب الراي الاخر إلى القول بانه يلزم لنشوء المسؤولية أنْ يكون هناك فعل يستوي في ذلك أنْ يكون فعل إيجابي أو امتناع عن عمل وأنْ يكون هذا الفعل غير مشروع ويلحق ضرراً بمصالح الشعب[٢].

هذا بالنسبة إلى الأساس الفلسفي لإقرار المسؤولية، اما بالنسبة إلى الأساس القانوني لإقرار مسؤولية رئيس المجلس النيابي، فيتمثل في ضرورة وجود نص قانوني يقررها، يستوي في ذلك أنْ يكون النص وارداً في الدستور أو القانون الذي ينظم شؤون المجلس النيابي أو النظام أو اللائحة الداخلية للمجلس.

وبناء على ما تقدم فإنَّه على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة ضرورة وجود نص دستوري يقرر أحكام مسؤولية رئيس المجلس النيابي، كون المسؤولية تدور وجوداً وعدماً مع الخطأ المُرتكب يستوي في ذلك أنْ يكون الخطأ سياسياً أو جنائياً، إلا إنَّ هذا القول غير صحيح على اطلاقه، إذ يتوجب التفرقة بين نوعي المسؤولية، فلا يتوجب توافر النص القانوني الذي يُجرم فعل رئيس المجلس النيابي من الناحية السياسية لاستحالة تحديد الأخطاء السياسية مُقدماً،

---

[١] د.احمد فتحي سرور– **القانون الجنائي الدستوري** – ط٤ – دار الشروق– القاهرة – ٢٠٠٦– ص٤٢٢– ٤٢٣ .

[٢] محمد عبد جري– واجبات عضو البرلمان وحقوقه – مرجع سابق– ص ١٢٨.

وإنما يتم الإكتفاء بوجود النصوص الدستورية والقانونية التي تنظم كيفية مُمارسة هذه المسؤولية ووسائل إثارتها، خلافاً للمسؤولية الجنائية التي يشترط فيها كقاعدة عامة وجود نص يجرم الفعل، إذ تثار هذه المسؤولية على أساس ارتكاب خطأً يكون مُوجباً لتحريك المسؤولية.

وإلى جانب الأساس الدستوري لمسؤولية رئيس المجلس النيابي فإنَّ الأساس القانوني لهذه المسؤولية يتمثل في القوانين المُكملة للدستور التي تأتي تطبيقاً وتأكيداً للنص الدستوري، فالدستور يضع القاعدة العامة وتأتي بعد ذلك القوانين والأنظمة لتضع التفصيلات والأمور الجزئية المتعلقة بهذه المسؤولية، ومن ثم فإنها تضع الأساس القانوني لمسؤولية رئيس المجلس النيابي.

ومن ثم نخلص مما تقدم إلى أنَّ مسؤولية رئيس المجلس النيابي يكمن أساسها في مبدأ المساواة أمام القانون، والخطأ المُرتكب من قبله في معرض قيامه بواجباته، فيما يتمثل الأساس القانوني لمسؤولية رئيس المجلس النيابي في نصوص القوانين المكملة للدستور والتي تتمثل في العراق بالنظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ وفق التفصيل الذي سنبينه لاحقاً.

المبحث الثاني

المسؤولية السياسية لرئيس المجلس النيابي

بعد أنْ انتهينا إلى أنَّ المسؤولية السياسية لرئيس المجلس النيابي - أو كما اصطلح على تسميتها بالإقالة - لها أحكام متميزة عن المسؤولية السياسية لرئيس وأعضاء السلطة التنفيذية، وسكوت غالبية الدساتير عن إيراد نصوص تنظم المسؤولية السياسية لرئيس المجلس النيابي، ومن ثم يُثار التساؤل هل أنَّ الحصانة النيابية مانعة من إقرار المسؤولية السياسية أو الإقالة ؟

تجدر الإشارة إلى انه لا تلازم بين الحصانة الممنوحة لرئيس المجلس النيابي وبين إقرار مبدأ اقالته لاي سبب من الأسباب، إذ ان نطاق البحث في الإقالة يختلف عن نطاق لبحث في الحصانة والذي يدور وجوداً وعدماً مع المسؤولية الجزائية.

ومن ثم فان القاعدة العامة التي تسير عليه الدساتير المقارنة والعراقية تتمثل في انه لا يوجد مانع دستوري من إقرار المسؤولية السياسية أو الإقالة لرئيس المجلس النيابي امام أعضاء المجلس في حالة ارتكاب ما يستوجب ذلك، لعدم تعارض ذلك مع مبدأ الحصانة النيابية.

لذا ومن أجل الوقوف على هذه الأحكام سنقسم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

مفهوم إقالة رئيس المجلس النيابي

من اجل الوقوف على مفهوم الإقالة سنتناول في الفرع الأول التعريف الاصطلاحي للإقالة، فيما سنخصص الفرع الثاني لخصائص الإقالة وكالآتي:

الفرع الأول

التعريف الاصطلاحي للإقالة

تتنوع التسميات التي تُطلقها الدساتير على الإقالة، إذ تسميها البعض الإقالة[١]، فيما تطلق عليها دساتير أخرى سحب الثقة[٢] أو الفصل[٣] أو الإعفاء أو العزل.

وأياً كانت التسمية فإنَّه ينصرف مفهوم الإقالة بصورة عامة إلى تجريد أصحاب الولاية العامة من الحكام والنواب من صلاحياتهم القانونية بسحب ثقة الناخبين منهم قبل نهاية مدة ولايتهم، وذلك على أساس أنَّ الحاكم أو النائب يُعد وكيلاً عن الأفراد، يجب عليه تنفيذ توجيهاتهم والاحتفاظ بثقتهم فإن أخل بالتوكيل جاز لهم إقالته[٤].

فيما عرفها آخرون بأنه يراد بإقالة رئيس المجلس النيابي تنحيته من منصبه دون اتخاذ أي إجراءات جنائية ضده، إذا ما صدر منه فعل يفقده الثقة والاعتبار لرئاسة المجلس، أو فقد أسباب الصلاحية لأدائها، وبذلك فإنّ إقالة رئيس المجلس النيابي تكون بسبب إخلاله بالواجبات الملقاة على عاتقهِ والمنصوص عليها في الدستور أو النظام الداخلي للمجلس[٥].

كما تعرف المسؤولية السياسية بأنَّها: إمكانية إعفاء رئيس البرلمان أو إقالته في حالة ارتكابه لأحد الأخطاء السياسية التي تُشكل إخلالاً جسيماً بالواجبات المُلقاة على عاتقه، ومن ثم يتضح أنَّ المسؤولية السياسية تتخذ صورتين: تتمثل إما بالإعفاء من المنصب، أو الإقالة،

---

(١) في الوقت الذي سكت فيه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ عن تنظيم إقالة رئيس مجلس النواب نجد أنَّ البند(ثانياً) من المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦عالج موضوع الإقالة بالنص على ان (لمجلس النواب إقالة أي عضو من هياة رئاسته وفق القانون).

(٢) يُنظر المادة (٤٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

(٣) يُنظر المادة (٩٠) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ المعدل.

(٤) د. ماجد راغب الحلو– النظم السياسية – دار الجامعة الجديدة– الإسكندرية– ٢٠٠٧–ص٣٣٤.

(٥) د. ضياء عبدالله الجابر الأسدي، علي سعد عمران – المسؤولية الجزائية لعضو المجلس النيابي– مكتبة زين الحقوقية– بيروت – ٢٠١٣–ص٦٥ .

فيما يُقصد بالإقالة بأنها: إنهاء خدمة رئيس البرلمان بتحقق أحد الأسباب التي حددها الدستور أو القانون، ويصدر قرار أو مرسوم الإقالة من الجهة التي يُحددها المشرع[١].

فيتضح من التعاريف المذكورة بان الإقالة تعد عملية غير ارادية مؤداها انتهاء الولاية المحددة لرئيس المجلس النيابي نهاية مبتسرة – قبل انتهاء مدتها المحددة قانوناً- من الجهة التي حددها الدستور أو القانون أو النظام الداخلي وفق الإجراءات المرسومة لها، والتي يترتب عليها منعه من ممارسة الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة له.

أما العزل فيُقصد به بأنه: جزاء يُؤدي إلى إنهاء مُمارسة الوظيفة السياسية قبل حلول أجلها الطبيعي نتيجة اختلاف الإرادة الوطنية مع إرادة الحكام، ويتخذ شكل طرح الثقة[٢]، فيما عرف آخرون العزل بأنه عقوبة يترتب عليها فقدان المركز الوظيفي للمُدان[٣].

فيتضح من التعاريف أعلاه أنَّ العزل يكون للسبب الجنائي المتمثل بارتكاب جريمة وظيفية تارة، كما يكون للسبب السياسي المتمثل بسحب الثقة تارة اخرى .

ولا نؤيد هذا الرأي على إطلاقه، إذ أنَّ العزل يكون في حالة ارتكاب الجرائم، خلافاً للإقالة التي يُمارسها المجلس التشريعي (البرلمان) فيما يتعلق بالأخطاء السياسية[٤].

نخلص من ذلك إلى أنَّ الإقالة أو الإعفاء تكون للاسباب السياسية، كما في حالة عدم الالتزام بالحياد الوظيفي، أو عدم الالتزام بالنظام الداخلي للمجلس النيابي، فيما يكون العزل للسبب الجنائي كما في حالة ارتكاب احد الجرائم الخلة للشرف أو غيرها من الجرائم الوظيفة.

الفرع الثاني

خصائص الإقالة

تتصف إقالة رئيس المجلس النيابي بالعديد من الخصائص المميزة لها، إذ يتمثل **أولها** في عدم إمكانية ممارستها الا في حالة وجود نص صريح يقررها، فيما يتمثل **ثانيها** في انها تحمل في طياتها معنى العقوبة والتانيب كونها لا تُفرض الا في حالة وجود اخلالا بالواجبات الوظيفية لرئيس المجلس النيابي، اما **ثالثها** فتتمثل في انها عملية غير ارادية من شانها انتهاء ولاية رئيس

---

(١) د. مصدق عادل طالب – رئيس السلطة التشريعية – مرجع سابق – ص ٣٤٢.

(٢) يُنظر: د. سعيد السيد علي – مرجع سابق – ص٤٠.

(٣) د. حيدر محمد حسن الاسدي – مرجع سابق– ص٢٧١.

(٤) ولقد تسنى لمجلس شورى الدولة أنْ تطرق إلى الإعفاء في القرار المُرقم ٢٠٠٧/٣٠ الصادر في ٢٠٠٧/٢/٢٧ إذ جاء فيه (إنَّ مصطلح الإعفاء لغة وقانوناً لا يُفيد الإحالة إلى التقاعد، وإنما يعني الإعفاء أو التنحية من المنصب وإعادته إلى وظيفة السابقة وإنْ كانت له وظيفة أو إخراجه إنْ لم تكن له وظيفة).

المجلس قبل انتهاء المدة المحددة له، ومن ثم فلا يتمتع باي سلطة تقديرية بشانها، كون الغالبية العظمى من الدساتير والأنظمة واللوائح الداخلية للمجلس النيابية تمنح سلطة فرضها وايقاعها بأعضاء المجلس ووفق الاغلبية التي تحددها.

على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة تشابه إقالة رئيس المجلس النيابي باعتباره مكلفاً بخدمة عامة مع إقالة الموظف العام باعتبار ان كليهما ينصرفان إلى انهاء التكليف أو الوظيفة دون انتهاء المدة المحددة للاشغال، ودون أنْ يكون لارادة المُقال دوراً فيها إلا إنَّ هذا القول غير صحيح على اطلاقه، لوجود العديد من الاختلافات فيما بينهما، فبالنسبة إلى إقالة رئيس المجلس النيابي يراد بها أنْ يتقدم أعضاء المجلس النيابي بطلب يبدون فيه رغبتهم التحريرية بوجوب قيام رئيس المجلس بترك منصب الرئاسة بشكل نهائي لأسباب خاصة يعود تقديرها لهم يستوي في ذلك بسبب ارتكاب مخالفات (شخصية، عامة، سياسية، اجتماعية)، وبعبارة اخر فان الإقالة تكون نتيجة ارتكاب رئيس المجلس خطأ يستوجب الإقالة أو تقصيره في أداء مهامه البرلمانية خلافاً لإقالة الموظف العام التي تحددها قوانين الوظيفة العامة والتي تتمثل أسبابها في التغيب عن الحضور إلى مقر العمل لايام محددة، أي ان سبب إقالة لموظف قانوني بحت ويتمثل في التغيب عن الحضور إلى مقر العمل[١].

كما يختلف كلا التصرفين المذكورين من حيث السلطة الممنوحة للجهة التي حددها النص القانوني، ففي الوقت الذي نجد ان غالبية الدساتير والقوانين المقارنة تمنح هذا الحق لأعضاء المجلس بصورة تقديرية وليس الزامية، إذ يتوجب في حالة تقديم طلب الإقالة من قبل العدد المحدد فإنَّه لا تنتج الإقالة اثارها القانونية الا من تاريخ الموافقة عليها من قبل أعضاء المجلس النيابي بالأغلبية المحددة يستوي في ذلك أنْ تكون اغلبية مطلقة أو موصوفة، ومن ثم يمكن وصف سلطة أعضاء المجلس النيابي في إصدار قرار الإقالة من عدمه في انها سلطة تقديرية، خلافاً لما هو عليها الحال بالنسبة إلى إقالة الموظف العام الذي لا تملك الإدارة في ايقاعها أي سلطة تقديرية كونها محددة بنص القانون عند تحقق الأسباب الموجبة لها، ومن ثم توصف إقالة الموظف بانها إقالة الموظف بحكم القانون نتيجة إخلاله بواجباته في الحضور إلى مقر العمل.

هذا من جهة ومن جهة أخرى تجدر الإشارة إلى اختلاف الإقالة عن العزل الذي تقرره بعض الدساتير إذ يعرف بأنه: عقوبة يترتب عليها فقدان المركز الوظيفي لرئيس المجلس المدان

---

[١] تنص المادة (٣٧/ثالثاً) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ المعدل على ان (يعد الموظف المنقطع عن وظيفته مستقيلاً اذا زادت مدة انقطاعه على عشرة ايام ولم يبدِ معذرة مشروعة تبرر هذا الانقطاع).

بارتكاب إحدى الحالات الموجبة للمسؤولية وفقاً للدستور[١]، وبذلك فالعزل يكون عقوبة تترتب على إقرار مسؤولية رئيس المجلس عند إدانته بأحد الأفعال الموجبة لذلك بنص الدستور، ومن ثم تختلف الإقالة عن العزل من حيث السبب ومن حيث الأثر.

فمن حيث السبب: فإن أسباب العزل تحدد على سبيل الحصر بنص الدستور أما أسباب الإقالة فإنها لا تحدد في الدستور، وإنما يُترك أمر تقديرها للمجلس النيابي بوصفه الجهة المختصة بإصدار قرار الإقالة.

ومن حيث الأثر فالإقالة يترتب عليها حرمان رئيس المجلس النيابي من الاستمرار في القيام بمهام منصب الرئاسة، أما أثر العزل فلا يقتصر على ذلك، وإنما يمتد ليشمل حرمان الرئيس من تولي أي منصب يتطلب الشرف أو الثقة أو يجلب منفعة في المستقبل[٢].

أي أنَّ اثر الإقالة يكون وقتياً، إذ يترتب عليه حرمان رئيس المجلس النيابي من الاستمرار في شغل المنصب، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى العزل الذي يحمل معنى الحرمان النهائي والمطلق للشخص من اشغال المنصب الذي كان مكلفاً به سابقاً، ومن ثم تنصرف اثاره إلى الحاضر والمستقبل.

المطلب الثاني

التنظيم الدستوري والقانوني لإقالة رئيس المجلس النيابي

من أجل تفصيل الأحكام المتعلقة بإقالة رئيس المجلس النيابي سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول منه: إقالة رئيس مجلس النواب في الدساتير المقارنة، وفي الفرع الثاني: إقالة رئيس المجلس النيابي في الدساتير العراقية وكالآتي:

الفرع الأول

إقالة رئيس مجلس النواب في الدساتير المقارنة

تجدر الإشارة بهذا الصدد إلى تمتع رئيس السلطة التشريعية بالعديد من مظاهر الاستقلال، أهمها: عدم مسؤوليته السياسية والجنائية كما سبق وأنْ بينا، لتمتعه بالحصانة النيابية، ومن ثم فإنَّ القاعدة العامة عدم إمكانية توجيه الأُسئلة أو الاستجوابات إليه من قبل أعضاء المجلس، لعدم وجود سند دستوري أو قانوني بذلك، إلا إنَّ ذلك لا يحول دون إمكانية عزله أو إقالته من قبل المجلس بالأغلبية التي يشترطها الدستور أو النظام الداخلي

---

[١] د. رافع خضر صالح شبر– اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين– بحث منشور في مجلة بابل للعلوم الإنسانية– كلية التربية– جامعة بابل– العدد (١٢) – ٢٠٠٧– ص١٢٧.

[٢] د. حيدر محمد حسن الأسدي– مرجع سابق – ص٢٧٦.

للمجلس، إذ يتوجب تطبيق قاعدة توازي الاختصاصات والأشكال في حالة انتفاء النص، ومن ثم فإنَّ الجهة المُختصة بتعيين رئيس السلطة التشريعية هي المُختصة بإقالته .

وعلى الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة أنَّ سحب الثقة من رئيس السلطة التشريعية يجعله تحت رحمة حزب الأغلبية، إلا إنَّ هذا القول غير صحيح على إطلاقه، إذ يُمكن التغلب على ذلك بتطلب أغلبية خاصة لسحب الثقة، كأنْ تكون أغلبية ثُلثي الأعضاء، وتكرار التصويت على هذا الإجراء[1].

ولئن استقرئنا الدساتير المقارنة نجد أنَّها لم تسلك مسلكاً موحداً بهذا الشأن، لذا سيتم تناولها تباعاً في البنود الآتية:

أولاً: إقالة رئيس مجلس النواب في دستور لبنان لعام ١٩٢٦

لئن تاملنا المادة (٤٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل لوجدنا انه أجاز لأعضاء مجلس النواب إقالة رئيس مجلس النواب أو كما اصطلح على تسميته بـ(سحب الثقة)، إذ إنَّ لمجلس النواب ولمرة واحدة بعد عامين من انتخاب رئيسه ونائبه في أول جلسة يعقدها أنْ ينزع الثقة من رئيسه بأكثرية الثلثين من مجموع أعضائه، وذلك بموجب عريضة يوقعها عشرة نواب على الأقل، وعلى المجلس أنْ يعقد على الفور جلسة لملء المركز الشاغر.

ومن ثم يتضح أنَّ الدستور اللبناني أجاز إقالة رئيس مجلس النواب وفق العديد من القيود والإجراءات، إذ يتمثل أولها في تحديد قيد زمني على ممارسة الإقالة، إذ يتوجب ان لايصار إلى تحريكها من حيث المبدأ الا بعد عامين من انتخاب رئيس المجلس، ومن ثم في حالة عدم انقضاء هذه المدة فليس بالإمكان اقالته.

فيما تتمثل إجراءات الإقالة في وجوب توافر العديد من الإجراءات أولها فيما يتعلق باقتراح سحب الثقة أو الإقالة، إذ يتوجب تقديم عريضة موقعة من عشرة نواب على الأقل، فيما يتمثل ثانيها في تحديد الأغلبية الواجب توافرها لإصدار هذا القرار وذلك بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه الكلي، وليس الحاضرين.

ومما يؤاخذ على مسلك المشرع الدستوري اللبناني أنه لم يبين الأسباب التي تجيز طلب إقالة رئيس المجلس، فيما جاء النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني ساكتاً عن تحديد ذلك أو معالجة القواعد الاجرائية والموضوعية لإقالة رئيس المجلس.

ثانياً: إقالة رئيس مجلس النواب في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢

على الرغم من أنَّ استقراء نصوص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ تشير لنا إلى انه لم يعالج مسألة إقالة رئيس مجلس النواب بصورة صريحة، إلا أنَّ امعان النظر في المادة (٩٠)

---

[1] د. مصدق عادل طالب – رئيس السلطة التشريعية – مرجع سابق– ص ٣٤٤.

من الدستور يشير إلى معالجة حالة الفصل من العضوية كجزاء تأديبي لإخلال العضو بواجبات عمله البرلماني ورئيس المجلس باعتباره عضو في المجلس تطبق عليه هذه المادة[١].

ومن ثم يتضح ان مفهوم الفصل في الدستور الأردني ينصرف إلى الإقالة، وتقدير أمر الفصل من العضوية متروك للسلطة التقديرية لمجلس النواب، إذ لم يحدد الدستور أسباب الفصل[٢]، كما لم يحدد الجهة أو الإجراءات الواجب اتباعها لتقديم اقتراح الفصل، إلا إنَّه يشترط لصدور قرار الفصل موافقة أكثرية ثلثي الأعضاء الكلي الذي يتالف منهم المجلس.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني فلم يعالج حالة الفصل من العضوية خلافاً للنظام الداخلي لمجلس الأعيان الذي نص على ذلك في المادة (١٠٤) منه.

ومن الأسباب التي تؤدي إلى فصل رئيس وأعضاء مجلس النواب وجود شبهات أخلاقية أو سلوكية، وذلك لحماية المجلس من الانتهاك والإساءة إليه، إذ يجوز لمجلس النواب فصل أي عضو يقتنع أن بقاءه يسئ ويشوه إلى صورة المجلس، ووفقاً للمادة (٩٠) من الدستور يشترط لصدور قرار الفصل موافقة أكثرية ثلثي الأعضاء[٣].

الفرع الثاني

إقالة رئيس المجلس النيابي في الدساتير العراقية

تختلف الدساتير العراقية في معالجة مسألة إقالة رئيس المجلس النيابي باختلاف النظام السياسي السائد من دستور لاخر، لذلك سيتم تقسيم هذا الفرع إلى البنود الآتية:

أولاً: إقالة رئيس مجلس النواب في القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥

على الرغم مما ذهب اليه بعض الكتاب والمتمثل في عدم معالجة القانون الأساسي لإقالة رئيس مجلس النواب مدفوعاً بالرغبة في منع الأغلبية من التحكم بالأقلية[٤]، إلا إنَّ هذا الرأي غير صحيح على اطلاقه، إذ أنَّ امعان النظر المادة (٤٩) منه فإنها اعتبرت النائب مستقيلاً (مقالاً) في حالة التغيب لمدة شهر دون تقديم عذر مشروع، وينطبق هذا الحكم على رئيس المجلس.

فضلاً عن المعالجة الضمنية للإقالة في القانون الاساسي، إذ أنَّ اختيار رئيس مجلس النواب يتم من قبل المجلس ولا يصبح نافذاً بموجب المادة (٤٤) منه إلا من تاريخ مصادقة الملك على

---

[١] ينظر المادة (٩٠) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢.

[٢] د. عصام الدبس– النظم السياسية، السلطة التشريعية– ج٣– دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – الاردن – ٢٠١١ – ص٢٣٠.

[٣] د. عصام الدبس– النظم السياسية، السلطة التشريعية– ج٣– المرجع اعلاه– ص٢٣٠.

[٤] منال يونس الآلوسي– مرجع سابق– ص٣٣.

انتخابه، ومن ثم فأن للملك أنْ يقيل رئيس المجلس قبل تعيينه، وبهذا يختلف مفهوم الإقالة وفق هذا النص عن مفهوم الإقالة المتعارف عليه الذي يصدر بعد إصدار قرار التعيين[١].

ثانياً: إقالة رئيس المجلس الوطني في دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠

على الرغم مما يتراءى لأول وهلة سكوت نصوص دستور العراق لعام ١٩٧٠ عن معالجة إقالة رئيس المجلس الوطني، وكذلك الحال بالنسبة إلى قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لعام ١٩٩٥ والنظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ٢٠٠٠ اللذان لم يجيزا إقالة رئيس المجلس الوطني إلا إنَّ هذا القول غير صحيح على اطلاقه، إذ أنَّ المادة (٥٦) تقضي بمسؤولية رئيس المجلس الوطني عن أي خرق للدستور أو الحنث بموجبات اليمين الدستورية أو اعمال التي يرى المجلس انها مخلة بشرف المسؤولية، ومن ثم فان الأسباب أو المخالفات المذكورة تعد من الأسباب الموجبة لتحريك المسؤولية السياسية أو الإقالة، إلا أنَّ المشرع لم يحدد الأغلبية الواجب توافرها لإصدار هذا القرار.

ومن جهة أخرى فان استقراء الواقع العملي يكشف لنا أن رئيس الجمهورية يستطيع إقالة رئيس المجلس الوطني في أي وقت يشاء وفقاً للأسباب التي يراها موجبة للإقالة.

ثالثاً: إقالة رئيس مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

لم يعالج دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إقالة رئيس مجلس النواب، ولدى الرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ نجد أنَّ المادة (١٢/ثانياً) منه أجازت لمجلس النواب إقالة رئيس المجلس باعتباره أحد أعضاء هيئة رئاسة المجلس[٢].

ومما يلاحظ على هذا النص أنه لم يُبيّن الأغلبية الواجب توافرها لإصدار قرار الإقالة، وعلى الرغم من ذلك فاننا نرى أن قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لعام ٢٠٠٦ المعدل أجاز لمجلس النواب إقالة رئيس المجلس من منصبه وذلك بناءً على طلب مسبب من ثلث أعضاء المجلس، وتتم إقالته بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس[٣].

وبناء على ما تقدم تتمثل الجهة التي لها الحق في إصدار قرار الإقالة بأعضاء المجلس، وتتمثل إجراءات الإقالة في مرحلة اقتراح الإقالة في وجوب تسبيب طلب الإقالة، اما بشان الأغلبية

---

[١] د. مصدق عادل طالب– رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي – مرجع سابق– ص٣٤٧.

[٢] تنص المادة (١٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ على أنه: (لمجلس النواب إقالة أي عضو من هيئة رئاسته وفق القانون) .

[٣] تنص المادة (١/ثانياً) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لعام ٢٠٠٦ المعدل على أن: (لمجلس النواب إقالة أعضاء هيئة الرئاسة من منصبهِ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بطلب مسبب من ثلث أعضاء المجلس).

الواجب توافرها لإصدار قرار إقالة رئيس مجلس النواب فيلاحظ سكوت دستور جمهورية العراق والنظام الداخلي لمجلس النواب عن بيان ذلك صراحة، وهو ما يوجب علينا اتباع قاعدة توازي الاشكال، ومن ثم طالما أنَّ المشرع الدستوري اشترط في المادة (٥٥) وجوب حصول رئيس المجلس على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب لغرض انتخابه لهذا المنصب، لذا فان طلب الإقالة يجب أنْ يقترن بهذه الأغلبية التي تتحقق بنصف أعضاء مجلس النواب الكلي زائد واحد.

ومما يؤاخذ على مسلك المشرع انه لم يحدد الأسباب التي تجيز لأعضاء مجلس النواب طلب إقالة الرئيس، ومن ثم يثار التساؤل هل تتمثل هذه الأسباب بعدم الكفاءة أو الإخلال الجسيم بواجبات الوظيفة البرلمانية أم يكون لأسباب أخرى؟ كما يثار تساؤل حول إمكانية إقالة رئيس مجلس النواب في حالة امتناعه عن إدراج قوانين مهمة كقانون الموازنة على جدول أعمال المجلس أو في حالة المقاطعة السياسية لرئيس مجلس النواب جلسات المجلس؟

نرى من جانبنا انه طالما أنَّ المشرع لم يحدد أسباب إقالة رئيس مجلس النواب باعتبار أنَّ النص جاء بصورة مطلقة والقاعدة أنَّ النص المطلق يجري على اطلاقه، لذا فإن عدم ادراج قوانين مهمة على جدول أعمال مجلس النواب والمقاطعة السياسية لاعمال المجلس يُعد تقصيراً وإهمالاً وظيفياً لرئيس المجلس ويضر بالمصلحة العامة، ومن ثم تعد من الأسباب التي تجيز إقالة رئيس المجلس.

وفضلاً عن الأسباب المذكورة أعلاه فقد أجاز قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لعام ٢٠٠٦ المعدل في المادة (١/أولاً/٧) منه إقالة رئيس مجلس النواب باعتباره عضواً من أعضاء المجلس في حالة تكرار غيابه غير المشروع عن جلسات المجلس كجزاء تأديبي لعدم التزامه بحضور الجلسات، إذ أنْ تكرار عدم حضور الرئيس في جلسات المجلس دون عذر مشروع يمثل خيانة للعهد الذي قطعه للشعب قبل انتخابه ما لم يكن الغياب لأسباب معقولة أو مشروعة [١].

وبناء على ما تقدم فإنَّه على الرغم مما يتراءى لأول وهلة ان لمجلس النواب إقالة رئيسه في حالة تجاوز غياباته بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الذي أمده أربعة أشهر، إلا أنَّ المشرع لم يُبيّن إجراءات إقالة رئيس المجلس في هذا الفرض، فهل يصار إلى إصدار القرار من هيئة رئاسة المجلس أم من مجلس النواب؟ وهو قصور ينبغي تلافيه، لذا ندعو المشرع إلى إناطة هذا الأمر بمجلس النواب.

---

[١] طارق حرب– الغياب بدون عذر مشروع خيانة برلمانية– بحث منشور على شبكة المعلومات العالمية (الانترنت) عبر الموقع: http://www.alsabah.com. ٢٠١٥/٦/١٠.

يتضح مما تقدم عدم المعالجة الدقيقة للمشرع العراقي فيما يتعلق بإقالة رئيس مجلس النواب، يستوي في ذلك من حيث تحديد الأسباب الموجبة للإقالة أو إجراءاتها، لذا ندعو إلى إدراج هذه الأحكام، إما في قانون استبدال أعضاء مجلس النواب أو النظام الداخلي لمجلس النواب.

المبحث الثالث

المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي

إن الحصانة البرلمانية التي يتمتع بها رئيس المجلس النيابي ليست مطلقة، وإنما مقيدة من حيث الموضوع والمكان والزمان، وخارج هذا الإطار الذي تدور فيه الحصانة فإن رئيس المجلس النيابي يتحمل المسؤولية الجنائية، لذا سنتناول هذه الأحكام في المطالب الاتية:

المطلب الأول

مفهوم المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي ونطاقها

من أجل قيام رئيس المجلس النيابي بمهامه، لذا فإن معظم التشريعات تنص على استثنائه من الخضوع لأحكام القانون الجنائي في اطار محدد، من خلال منحه الحصانة الموضوعية والإجرائية، وعلى الرغم من ذلك فإن رئيس المجلس في بعض الأحيانْ يتجاوز نطاق الحصانة البرلمانية، وبالتالي يتعرض للمسؤولية الجنائية.

لذا ومن أجل تفصيل ذلك سنتناول في هذا المطلب تعريف المسؤولية الجنائية وخصائصها واركانها في الفرع الأول، فيما سنتناول نطاق المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي في الفرع الثاني وكالآتي:

الفرع الأول

تعريف المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي وخصائصها واركانها

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[1]، ومن ثم يمكن تعريف المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي بأنها التزام رئيس المجلس بتحمل التبعات القانونية الناشئة عن فعلهِ غير المشروع جنائياً.

---

[1] د. جمال إبراهيم الحيدري– أحكام المسؤولية الجزائية – ط١– منشورات زين الحقوقية – بيروت– ٢٠١٠– ص٥٩.

فيتضح من التعريف أنَّ المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي تتميز بعدة خصائص يمكن اجمالها بالاتي:

١) **شرعية المسؤولية:** لا يكون رئيس المجلس النيابي مسؤولاً جنائياً ما لم تكن الأفعال المنسوب إليه ارتكابها مجرمة قانوناً سواء في قانون العقوبات أو القوانين الأخرى التي تحوي نصوص جزائية ويطلق على هذه القاعدة (قاعدة الشرعية الجنائية) [١].

٢) **قضائية المسؤولية:** تعني هذه الخصيصة أنَّ المحاكم الجزائية وحدها المختصة بتقرير هذه المسؤولية، وبالتالي إيقاع العقوبات الجزائية، فلا يمكن مساءلة رئيس المجلس النيابي إلا بقرار من جهة قضائية مختصة، ويراد بذلك أن لا يسأل عن الجريمة إلا مرتكبها ولا تفرض إلا على شخص المتهم، ولا يمكن أنْ تصيب أحد من أفراد أسرته، ولا يجوز فيها الإنابة ولا تقبل التحويل أو الحلول[٢]، وقد أخذ بهذا المبدأ دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٩) منه ويترتب على هذا المبدأ أنَّ المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي تسقط بوفاته فلا تنتقل إلى ورثته.

٣) **مبدأ التناسب:** ويعني هذا المبدأ التناسب بين جسامة الفعل المرتكب والعقوبة، وتحديد التناسب بين المسؤولية الجنائية والأثر المترتب عليها متروك تقديره للمحكمة المختصة، ومن معايير تحديد التناسب شخصية الجاني وظروفه الشخصية.

٤) **مبدأ المساواة:** ويعني هذا المبدأ أنَّ المسؤولية الجنائية تسري بحق الجميع دون استثناء، سواء كان فرداً عادياً أم موظفاً أم مكلفاً بخدمة عامة كما في رئيس المجلس النيابي وفقاً لأحكام المادة (١٤) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

اما فيما يتعلق باركان المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي فتتمثل في وجوب توافر الركن المادي للجريمة وهو السلوك الإجرامي أو الأفعال المادية المكونة للجريمة[٣]، والركن المعنوي المتمثل بالقصد الجرمي أو الخطأ، أي العلم والإرادة، مع الإشارة إلى ان عنصر الادراك يعد مفترضاً وذلك لاشتراط الدستور وقوانين الانتخابات في رئيس المجلس النيابي اكماله سناً معينة تتجاوز سن الرشد المحدد في القوانين المدنية.

---

[١] د. أحمد فتحي سرور– الشرعية والإجراءات الجنائية– دار النهضة العربية– القاهرة– ١٩٧٧– ص١٠١.

[٢] د. عبد الأمير العكيلي، د. سليم حربة– شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية – ج١– المكتبة القانونية – بغداد – دون سنة النشر– ص ٣٨–٤٠.

[٣] د. جمال إبراهيم الحيدري– شرح أحكام القسم الخاص من قانون العقوبات العراقي– ج١– مطبعة الفائق– بغداد– ٢٠٠٨– ص٦ و٢٥و ٣٢.

الفرع الثاني

نطاق المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي

تعد الحصانة البرلمانية لرئيس المجلس النيابي حماية دستورية وظيفية شُرعت لحماية المصلحة العامة، وهذه الحصانة ليست مطلقة من حيث الموضوع أو المكان أو الزمان وإنما هي مقيدة في نطاق معين، وأفعال رئيس المجلس خارج هذا النطاق تخضع للمسؤولية الجنائية، أي أنَّ المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي تبدأ حيث ينتهي نطاق الحصانة الممنوحة لرئيس المجلس النيابي، ومن الوقوف على نطاق هذا المسؤولية لذا سنتناولها في البنود الاتية :

أولاً: النطاق الموضوعي للمسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي:

حدد القانون نطاق الحصانة البرلمانية بجرائم وأفعال من نوع خاص، أي الأفعال التي تصدر عن رئيس وأعضاء المجلس وتكون مشمولة بالاستثناء من اتخاذ الإجراءات القانونية، وهي الآراء والأفكار التي يبديها قولاً أو كتابة وبأية طريقة كانت، ولكن بشرط تعلقها بأداء الوظيفة البرلمانية وما تتطلبه من تمثيل الشعب والتعبير عن تطلعاته وبما يحقق المصلحة العامة، أما خارج ذلك العمل البرلماني فيمكن أثارة مسؤولية رئيس المجلس وفقاً لأحكام القانون[١].

القاعدة العامة انه يجب أنْ تكون الآراء والأفكار التي يبديها رئيس المجلس متصلة بعمله البرلماني ومتعلقة بالمواضيع والمصالح العامة ودون تجاوز على الحياة الخاصة للأشخاص والهيئات العامة في الدولة أو بقصد الإساءة أو التشهير أو من أجل مصالح ومنافع شخصية أو حزبية وبخلاف ذلك تكون موجبة لمساءلته عنها.

فكل ما يصدر عن رئيس المجلس النيابي خارج اطار عمله البرلماني بعيداً عن الوظيفة البرلمانية يمكن أنْ يسأل عنه جنائياً، لانتفاء الغاية أو المبرر من تمتعه وشموله بالحصانة البرلمانية، فإذا صدر من رئيس المجلس قول يشكل جريمة قذف أو سب أو صدر عنه تصريح شخصي أو نشر مقالاً صحفياً أو أدلى بتصريحات لا علاقة لها بالعمل البرلماني فإنَّه يكون مسؤول عنه جنائياً بعد رفع الحصانة الاجرائية أو انتهاء مدة النيابة[٢] .

---

[١] د. مصطفى أبو زيد فهمي– النظام الدستوري المصري رقابة دستورية القوانين – ط٧ – دون مكان نشر – ١٩٩٣– ص٧٥٨ .

[٢] عقيل يوسف مصطفى المقابلة – الحصانة القانونية في المسائلة الجنائية – اطروحة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة عين شمس – ١٩٨٧– ص٣٦٣ وما بعدها .

كما أنَّ الجرائم العادية التي لا علاقة لها بما يطرحه رئيس المجلس من آراء وأفكار مرتبطة بعمله البرلماني تكون محلاً للمسؤولية حتى وان كانت مرتكبة بحجة التعبير عن الرأي.

وبذلك تخرج جرائم الاعتداء على الحياة بمختلف صورها (القتل المقترن بظرف مشدد، القتل العمد، القتل الخطأ، الضرب المفضي إلى الموت) أو الاعتداء على الحق في سلامة الجسم (العاهة المستديمة، الإيذاء بالجسم، الإيذاء البسيط) أو الاعتداء على الملكية (جرائم السرقة، خيانة الأمانة، الاحتيال، صك بدون رصيد) أو الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة (الرشوة، الاختلاس، التزوير، وتخريب الأموال العامة) وغيرها من الجرائم الاخرى [١].

ومما تقدم فانه على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة انه لا يُثير موضوع التمييز بين الأفعال التي تخضع للمسؤولية الجنائية الصادرة من رئيس المجلس النيابي وتلك الأفعال التي لا تخضع لها اي غموض أو لبس بشان تحديدها في حالة خروجها عن نطاق الأفعال القولية والكتابية، إذ يسأل رئيس المجلس عنها، كما هو الحال بالنسبة إلى الأفعال والتصرفات المادية كالقتل، والإيذاء، أحدث عاهة مستديمة، السرقة، الاختلاس، الاحتيال، خيانة الأمانة، التزوير والتي تجعل منه محلاً للمسؤولية الجنائية، إلا إنَّ هذا الأمر ليس بهذه السهولة في غير الحالات المذكورة، وهو ما يبرر الحاجة إلى معيار أو ضابط عندما يتعلق بالأفعال القولية أو الكتابية التي يدلي بها رئيس المجلس أو تصدر عنه بمختلق الوسائل والصور تقليدية كانت أم حديثة متطورة.

ومن استقراء اراء الفقهاء نجد انهم لم يتبنوا معياراً أو ضابطاً للتمييز بين ما يعد من تلك الأفعال القولية أو الكتابية من صميم العمل البرلماني، ويدخل في إطار الوظيفة البرلمانية، وبين ما لا يعد كذلك فيخرج من نطاق الحصانة البرلمانية وبالتالي يُسأل عنه جنائياً.

ونرى من جانبنا ان معيار العمل المتصل والمنفصل بالوظيفة يعد من اهم المعايير التي يمكن الاهتداء اليها بهذا الشأن، فالاعمال التي ترتكب من رئيس المجلس النيابي اثناء التكليف البرلماني أو بسببه تشكل جرائم وظيفية بالإمكان شمولها بالحصانة طالما كانت تربطها صلة وثيقة بعمل رئيس المجلس، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى الجرائم التي ترتكب من رئيس المجلس والتي لا توجد صلة تربطها بعمل الرئيس لذا فإنها تكون غير مشمولة بالحصانة ومن ثم يمكن تحريك مسؤوليته الجنائية عنها[٢].

---

[١] د. أحمد فتحي سرور – أصول قانون الإجراءات الجنائية – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٦٠ – ص٥٠٨ .

[٢] د. مصدق عادل طالب – محاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية – مرجع سابق– ص ٥١٤–٥١٥.

وبناء على ما تقدم فأن الآراء والأفكار التي تدخل في نطاق الوظيفة البرلمانية، قد تكون قولية أو كتابية من خلال الخطب والأقوال والآراء التي يبديها رئيس المجلس في جلسات المجلس أو في لجانه، وكذلك المناقشات أو المداولات التي تتم في الجلسات أو اللجان أو التقارير التي تصدر باسم المجلس واقتراح مشروعات القوانين، والأسئلة لشفوية أو المكتوبة التي توجه إلى الوزراء وأعضاء الحكومة الآخرين، والتحقيقات والاستجوابات، وتصريحاته عند زيارة إحدى الوزارات أو الهيئات المستقلة والمؤسسات العامة، فهذه الأفعال القولية والكتابية تكون مرتبطة بالوظيفة البرلمانية.

وتقدير فيما إذا كانت هذه الأقوال والكتابات مرتبطة بالعمل البرلماني من عدمه أمر متروك تقديره 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 أنْ تستعين في تحديد كون الفعل داخل في نطاق العمل البرلماني من عدمه، بما ورد من نصوص دستورية متعلقة بعمل واختصاصات السلطة التشريعية، وما ورد في النظام الداخلي للبرلمانات الأخرى في بقية الدول وفي ظل المعيار المطروح (نظرية العمل المتصل والمنفصل عن الوظيفة) .

ونرى أنْ يحمل ما يصدر من رئيس المجلس النيابي على حسن النية، وتحقيق المصلحة العامة، ما لم يثبت للمحكمة العكس، فهو ممثلاً لنواب الشعب، لذا فلا بد من أنْ تكون له الحرية التامة في التعبير عن رأيه وأفكاره في حدود القانون .

ثانياً: النطاق المكاني للمسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي:

القاعدة العامة أنَّ الحصانة البرلمانية الموضوعية التي يتمتع بها رئيس المجلس النيابي تسري على الآراء والأفكار التي يدلي بها داخل قبة البرلمان، سواء كانت جلسات المجلس عادية أم استثنائية، سرية أم علنية، كما تمتد الحصانة البرلمانية إلى أي مكان تعقد فيه جلسات البرلمان، سواء كانت في المقر الدائم[١] أو أي مقر آخر يتقرر عقد الجلسات فيه لأي سبب كان كالظروف الطارئة والاستثنائية، أما خارج هذا المكان فإن رئيس المجلس النيابي يتحمل المسؤولية الجنائية عن أقوالهِ وآراءه بعد رفع الحصانة الإجرائية عنه وفقاً للقانون[٢].

ويذهب البعض إلى ابعد من ذلك إذ أنَّ التصريحات واللقاءات التي يجريها رئيس المجلس في أروقة المجلس النيابي وممراته أو في أماكن استراحة النواب تخضع للمسؤولية الجنائية ولا

---

[١] يُنظر المادة (٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦.

[٢] د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت– مطبوعات جامعة الكويت ١٩٧٠–١٩٧١–ص٣٠٤ .

تتمتع بالحصانة البرلمانية الموضوعية، كون هذه الأقوال والآراء وقعت خارج المكان الذي يمارس فيه رئيس المجلس أعماله الرسمية وهو قاعة اجتماعات المجلس أو أحدى اللجان[1].

وعلى الرغم من رجاحة هذ الراي إلا إنَّ هناك دساتير تخرج الأقوال والآراء التي يدلي بها الرئيس خارج المجلس والتي تدخل في مفهوم الوظيفة البرلمانية من نطاق المسؤولية الجنائية، كما هو الحال في حالة تطلب انجاز اعماله انتقاله إلى إحدى الوزارات أو المؤسسات أو الهيئات العامة لممارسة دورهُ الرقابي، أو حضوره لقاءات وندوات ومؤتمرات تعد جزء من عملهِ البرلماني خارج مقر المجلس النيابي.

ثالثاً: النطاق الزمني للمسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي:

يتمتع رئيس المجلس النيابي بالحصانة البرلمانية أثناء دورة انعقاد المجلس، وتختلف هذه المدة باختلاف الأنظمة الدستورية، فما يقع من رئيس المجلس من أفعال قولية أو كتابية مرتبطة بالعمل البرلماني أثناء دورة الانعقاد لا يسأل عنه نهائياً، لأن الحصانة الموضوعية دائمة، أما إذا كانت هذه الأفعال خارج أدوار الانعقاد فإنَّه يكون مسؤول عنها جنائياً إذا شكلت جريمة منصوص عليها في القانون الجنائي، كما أنَّ الأفعال المادية التي تشكل جريمة والتي تصدر منه خارج أدوار الانعقاد فإنَّه يكون مسؤول عنها جنائياً ولا يتمتع بالحصانة البرلمانية، أما إذا كانت أثناء دورات الانعقاد فإنَّه يتمتع بالحصانة البرلمانية، وبالتالي لا يمكن مساءلته جنائياً إلا بعد رفع الحصانة أو انتهاء مدة النيابة.

المطلب الثاني

التنظيم الدستوري والقانوني للمسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نخصص الأول منه للمسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي في الدساتير المقارنة، فيما نخصص الثاني لمسؤوليته الجنائية في الدساتير العراقية وكالاتي:

الفرع الأول

المسؤولية الجنائية لرئيس مجلس النواب في الدساتير المقارنة

يتمتع رئيس مجلس النواب في الدساتير المقارنة بحصانة برلمانية موضوعية وإجرائية، إلا إنَّ هذه الحصانة لها نطاق معين، ويتحمل رئيس المجلس خارج هذا النطاق مسؤولية جنائية ومن أجل تفصيل سيتم تناول المسؤولية الجنائية لرئيس مجلس النواب في الدستور اللبناني

---

[1] د. عبد الفتاح ساير – القانون الدستوري– ط١– دار الكتاب العربي– القاهرة– ١٩٥٩– ص٥٥٣.

لعام ١٩٢٦، ومسؤوليته الجنائية في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ ووفقاً لما يأتي:

أولاً: المسؤولية الجنائية لرئيس مجلس النواب في دستور لبنان لعام ١٩٢٦:

سبق أن بينا تمتع رئيس مجلس النواب اللبناني بحصانة برلمانية موضوعية وإجرائية، ففيما يتعلق بالحصانة الموضوعية فالمادة (٣٩) من الدستور بيّنت أن رئيس المجلس يتمتع بهذه الحصانة فيما يدلي به من أفكار وآراء قولية وكتابية طيلة مدة النيابة في المجلس سواء كانت داخل المجلس أو خارجه ما دامت تلك الآراء والأفكار متعلقة بالعمل البرلماني[١].

وبذلك فإن رئيس المجلس يكون مسؤولاً جنائياً عن الآراء والأفكار التي لا علاقة لها بالعمل البرلماني، سواء كانت داخل المجلس أم خارجه، وسواء كانت الجريمة جناية أم جنحة أم مخالفة[٢]، شريطة رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية عنه.

ويكون رئيس المجلس مسؤولاً جنائياً عن الأفعال المادية للتعبير عن آراءه وأفكاره، كما لو قام بضرب أحد أعضاء مجلس النواب بحجة التعبير عن الرأي حتى لو ارتكبها داخل المجلس أو إحدى لجانه، ولكنه يتمتع بالحصانة الإجرائية، ولا يمكن مساءلته جنائياً عن هذه الأفعال إلا بعد رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية عنه.

أما بالنسبة إلى الحصانة الإجرائية فقد بيّنت المادة (٤٠) من الدستور اللبناني بأنه لا يجوز اتخاذ أي إجراء جنائي ضد رئيس المجلس أثناء دورة الانعقاد إلا بأذن من المجلس أو في حالة القبض عليه متلبساً بالجرم المشهود، ففي أثناء دورة انعقاد المجلس لا يمكن مساءلة رئيس المجلس جنائياً إلا إذا تم رفع الحصانة عنه بالأكثرية النسبية وفقاً للمادة (٣٤) من الدستور[٣]، وكذلك في حالة القبض عليه متلبساً بالجرم المشهود، إذ يجوز ملاحقته والقبض عليه ولو كان المجلس في دور الانعقاد ودون استحصال موافقة المجلس، أما خارج أدوار الانعقاد أي أثناء العطلة البرلمانية فإنَّه يكون مسؤولاً جزائياً، ومن ثم يجوز اتخاذ جميع الإجراءات الجزائية بحقه دون موافقة المجلس[٤].

---

[١] د. محسن خليل– النظم السياسية والدستور اللبناني– دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع – بيروت – ص٧٩٦.

[٢] د. مصطفى أبو زيد فهمي– النظام البرلماني في لبنان فقهاً وقضاءاً – الشركة الشرقية للنشر – بيروت – ١٩٩٦– ص٤٢١.

[٣] يُنظر المادة (٣٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦.

[٤] د. أنور الخطيب– الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية – دار العلم للملايين – بيروت– دون سنة النشر– ص٤٤٨.

ثانياً: المسؤولية الجنائية لرئيس مجلس النواب في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢:

لئن تأملنا المادة (٨٧) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ لوجدنا أن رئيس مجلس النواب يتمتع بالحصانة البرلمانية الموضوعية عن أقواله وآراءه ما دامت في حدود النظام الداخلي للمجلس، فلا يمكن مساءلته جزائياً مهما تضمنت من نقد جارح أو قاس للغير سواء أفراد أو مؤسسات عامة أو خاصة، واشترط المشرع أنْ يمارس رئيس المجلس حريته في الرأي والتعبير في حدود النظام الداخلي لمجلس النواب وهذا النظام لا يطبق إلا داخل المجلس ولذلك يكون رئيس المجلس مسؤول جنائياً إذا الحق ضرر بالغير نتيجة ممارسته لحرية التعبير عن الرأي خارج مجلس النواب[١]، ولكنه يبقى متمتعاً بالحصانة الإجرائية.

كما أنَّ الحصانة الموضوعية مقصورة على الآراء والأفكار، ولا تشمل الأعمال المادية، فإذا ارتكب فعلاً مادياً للتعبير عن آراءه وأفكاره يجعله عرضة للمسؤولية الجنائية فإنَّه يسأل عن هذا الفعل بعد رفع الحصانة الإجرائية عنه[٢]، كأنْ يقوم بضرب أو جرح أو قتل عضو أو وزير أو موظف أو احد الحاضرين من الجمهور في المجلس بحجة التعبير عن الرأي.

أما الحصانة الإجرائية المنصوص عليها في المادة (١/٨٦) من الدستور فإن المشرع حصرها بإجرائي التوقيف والمحاكمة خلافاً للإجراءات الجزائية الأخرى مثل التحقيق الابتدائي والاستجواب وتفتيش الأشخاص والأماكن وغيرها من الإجراءات الجزائية إذ يجوز اتخاذها دون موافقة المجلس[٣].

وبموجب المادة (١/٨٦) من الدستور فإن رئيس المجلس لا يتمتع بالحصانة الإجرائية، وبالتالي يكون مسؤولاً جنائياً في حالة ضبطه متلبساً بالجرم المشهود[٤]، ففي هذه الحالة يجوز القبض عليه دون موافقة المجلس بشرط أنْ تكون الجريمة المشهودة جناية، أم الجنح والمخالفات فإنها لا تؤدي إلى زوال الحصانة وبالتالي لا يجوز مساءلته جنائياً إلا بعد رفع الحصانة.

وبموجب المادة (٢/٨٦) من الدستور الأردني فإنَّه في حالة كون مجلس النواب غير منعقد، ففي هذه الحالة يجوز اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد رئيس المجلس، ولا يتمتع

---

[١] د. أمين سلامة العضايلة– الوجيز في القانون الدستوري – ط١– دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – ٢٠١٠– ص١٨٠.

[٢] د. عادل الحباري– مرجع سابق– ص٧٦١.

[٣] د. عصام الدبس– النظم السياسية، السلطة التشريعية– ج٣– مرجع سابق– ص٦٨٣.

[٤] يُنظر المادة (٨) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (٩) لعام ١٩٦١ المعدل .

بالحصانة البرلمانية الإجرائية، ويقتصر الأمر على قيام رئيس الوزراء بإبلاغ المجلس عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاحات اللازمة، أي تقديم تقرير مفصل من قبل رئيس مجلس الوزراء إلى مجلس النواب في اجتماعه الأول[١]،أما إذا قامت السلطات المختصة بالتحقيق مع الرئيس دون توقيفه فلا يجوز القبض عليه بعد بدء دورة الانعقاد إلا بعد موافقة المجلس[٢].

ولا يتمتع رئيس مجلس النواب بالحصانة الإجرائية، وبالتالي يخضع للمسؤولية الجنائية دون موافقة المجلس في حالة إرجاء دعوة الملك مجلس النواب للانعقاد في دورته العادية لمدة شهرين المنصوص عليها في المادة (٧٨) من الدستور، وكذلك في حالة حل مجلس النواب من قبل الملك قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية[٣].

الفرع الثاني

المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي في الدساتير العراقية

تختلف المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس النيابي في العراق باختلاف الدساتير المتعاقبة لذا سوف نتناول هذه المسؤولية لرئيس مجلس النواب في القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ ودستور العراق لعام ١٩٧٠ ومرورا بقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ وانتهاءً بدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في البنود الاتية:

أولاً: المسؤولية الجنائية لرئيس مجلس النواب في القانون الأساسي لعام ١٩٢٥:

من استقراء المادة (١/٦٠) من القانون الأساسي نجد أن لرئيس مجلس النواب التعبير عن آراءه وأفكاره داخل مقر المجلس فيما يتعلق بأعمال الوظيفة عن طريق الخطب والأقوال في الجلسات العلنية والسرية وفي اللجان دون أنْ يتعرض للمسؤولية الجنائية[٤]، خلافاً لما هو عليه الحال خارج قبة المجلس، إذ إنه لا يتمتع بالحصانة الموضوعية، ومن ثم يكون عرضة للمسؤولية الجنائية إذا مس في كلامهِ أو خطبهِ الغير بعد رفع الحصانة عنه أو انتهاء مدة النيابة[٥].

---

[١] د. عصام الدبس– النظم السياسية، السلطة التشريعية– ج٣– مرجع سابق– ص٦٨٢–٦٨٣.

[٢] د. عادل الحياري– القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني – ط١– مطابع غانم عبدة – عمان – ١٩٧٢– ص ٧٦١.

[٣] د. عصام الدبس– النظم السياسية، السلطة التشريعية– ج٣– مرجع سابق– ص٦٨٥.

[٤] منال يونس عبد الرزاق– مرجع سابق– ص٣٥.

[٥] د. روبين بطاط– مرجع سابق– ص٢.

وعلى الرغم من ذلك فإن هناك من يذهب إلى عدم اخضاع كلام الرئيس ومناقشاته خارج المجلس للمسؤولية الجنائية في حالة تعلق الكلام بالعمل البرلماني، كأنْ يشرف على عمل اللجان التي يمتد عملها خارج المجلس أو قيامه بزيارة الوزارات والمؤسسات العامة[١].

مع الإشارة إلى أنَّ الحصانة الموضوعية في هذا الدستور لا تشمل الأعمال المادية التي يقوم بها رئيس المجلس للتعبير عن أفكاره وآراءه داخل المجلس لذا ففي حالة قيام الرئيس بالاعتداء على أحد النواب أو أحد الحضور في قاعة المجلس مما يؤدي إلى قتله أو إصابته بعاهة مستديمة مثلاً فإنَّه يتعرض للمسؤولية الجنائية ولا يمكن التذرع بالحصانة في مواجهته[٢].

وبموجب المادة (٢/٦٠) من القانون الأساسي تقتصر الحصانة الإجرائية على إجرائي التوقيف والمحاكمة، ومن ثم يمكن اتخاذ الإجراءات الجزائية الأخرى كالتحقيق وتفتيش الأشخاص والأماكن والخبرة والمعاينة ضد رئيس مجلس النواب دون موافقة المجلس[٣]، هذا في حالة كون المجلس في حالة انعقاد، أما في حالة وجود المجلس خارج أدوار الانعقاد فيجوز اتخاذ الإجراءات الجزائية بما فيها التوقيف والمحاكمة بحق الرئيس دون موافقة المجلس، ويمكن الاستعاضة عنها بموافقة هيئة رئاسة المجلس.

كما أن رئيس مجلس النواب يخضع للمسؤولية الجنائية، ومن ثم يجوز القبض عليه واتخاذ الإجراءات الجزائية كافة في حالة ضبطه متلبساً بالجرم المشهود بجناية، لذا فأن النص على الجناية المشهودة دون الجنح والمخالفات كان مقصوداً من قبل المشرع الدستوري بما يتناسب وكرامة رئيس المجلس والقدر المعقول من الحماية التي توفرها الحصانة البرلمانية[٤].

وفضلاً عن ذلك فبالرجوع إلى المادة (٨١) من القانون الأساسي لوجدنا أنها أجازت محاكمة أعضاء مجلس الأمة المتهمين بجرائم سياسية أو جرائم تتعلق بوظائفهم العامة من المحكمة العليا، ويختص مجلس النواب بإصدار قرار الاتهام بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين في كل قضية على حدة ومن ثم يصدر الملك الإرادة الملكية باجتماع المحكمة العليا التي تتكون من رئيس وثمانية أعضاء وتنعقد برئاسة رئيس مجلس الأعيان[٥]، فيما تتمثل الأغلبية الواجب

---

[١] عامر عياش عبد– مرجع سابق– ص١٧٠.

[٢] منال يونس الآلوسي– مرجع سابق– ص٣٥.

[٣] عامر عياش عبد– مرجع سابق– ص١٦٤.

[٤] د. علاء الدين الوسواسي–الحصانة البرلمانية – بحث منشور في مجلة القضاء – نقابة المحامين العراقية– السنة التاسعة– العدد الأول– شباط ١٩٥١– ص٧.

[٥] يُنظر: المادة (٨٢) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ .

توافرها لإصدار قرار الحكم من المحكمة في اقترانه بأكثرية ثلثي الآراء مع وجوب كف يد المتهم عن العمل حالاً وفي حالة استقالته فلا يكون ذلك مانعاً من إجراء المحاكمة[١]، وقد كرر النظام الداخلي لمجلس النواب الأحكام المذكورة أعلاه [٢].

ثانياً: المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس الوطني في دستور العراق لعام ١٩٧٠:

تقتصر الحصانة الموضوعية لرئيس المجلس الوطني التي نصت عليها المادة (٥٠/أ) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ على الأفعال الكتابية والقولية التي ترتكب من رئيس المجلس أثناء تأديته وظيفته البرلمانية وأن تكون ضرورية وملائمة لأداء الواجب، أما الأفعال المادية كالاعتداء على أحد النواب والحضور في قاعة المجلس بالضرب فإنها تُعد عملاً يستوجب المسؤولية الجنائية[٣].

واشترطت المادة (٧) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لعام ١٩٩٥، لكي يتمتع رئيس المجلس بتلك الحصانة أن لا يعلم بأن هذه الآراء والوقائع غير صحيحة، وأنه يريد الإضرار بالغير بها، وبذلك فإذا كان رئيس المجلس الوطني على علم بأن هذه الوقائع التي أدلى بها غير صحيحة، أو أنه يريد الإضرار بالغير بها فإنَّه يكون مسؤول جنائياً، ويرى الباحث أن هذه الإضافة غير دستورية؛ لأن الدستور لم يتضمن أي تقييد لقاعدة عدم المسؤولية.

وبموجب المادة (٥٠/ب) من الدستور فإنَّه لا يجوز ألقاء القبض على رئيس المجلس أو ملاحقته أثناء دورة الانعقاد أو خارجها إلا بأذن رئيس مجلس قيادة الثورة المنحل وبذلك يخضع رئيس المجلس الوطني للمسؤولية الجنائية بعد استحصال موافقة رئيس مجلس قيادة الثورة المنحل سواء كان المجلس في حالة انعقاد أم خارج أدوار الانعقاد.

ولا يتمتع رئيس المجلس الوطني بالحصانة الإجرائية، ومن ثم يخضع للمسؤولية الجنائية في حال ضبطه متلبساً بالجرم المشهود بجناية، إذ يجوز القبض عليه دون موافقة رئيس مجلس قيادة الثورة (المنحل) أما في حالة تلبسه فيجب استحصال موافقة رئيس المجلس.

ويتميز دستور العراق لعام ١٩٧٠ عن غيره من الدساتير العراقية، بإقراره مسؤولية رئيس المجلس الوطني عن خرق الدستور أو عن الحنث في اليمين الدستورية أو عن أي عمل أو تصرف يراه المجلس الوطني مخلاً بشرف المسؤولية التي يمارسها[٤]، إذ يتولى المجلس الوطني

---

[١] يُنظر: المادة (٨٥) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ .

[٢] يُنظر: المادة (١٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ١٩٢٥.

[٣] د. سامي النصراوي– دراسة في أصول المحاكمات الجزائية – ج٢ – مطبعة دار السلام– بغداد – ١٩٧٦– ص٢٧.

[٤] يُنظر المادة (٥٥) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ .

اتهام ومحاكمة الرئيس في حالة ارتكابه أحد الأفعال المذكورة أعلاه[١]، وفي هذه الحالة لا يتمتع رئيس المجلس الوطني بالحصانة البرلمانية الإجرائية المنصوص عليها في المادة (٥٠/ب) من الدستور ويخضع للمسؤولية الجنائية.

ويتمثل أولى الأسباب الموجبة لتحريك مسؤولية رئيس المجلس الوطني في خرق الدستور، والذي ينصرف مفهومه إلى مخالفة أي نص من نصوص الدستور[٢]، أما الأفعال المكونة لهذا الجرم فتتمثل في مخالفة القواعد الدستورية يستوي في ذلك أنْ تكون شكلية أو موضوعية، إذ تتمثل حالات المخالفة الشكلية للدستور في مخالفة شروط الاختصاص والشكل والإجراءات التي يكون المشرع الدستوري قد فرضها وأوجب مراعاتها عند إصدار القرارات أو ممارسة الاختصاصات، أما المخالفة الموضوعية للقواعد الدستورية، فإنها تتحقق إذا كان التصرف الصادر من رئيس المجلس النيابي مخالفاً لمضمون القواعد الدستورية أو متجاوزاً في غايته روح الدستور، وهو ما يتحقق بالانتهاك الظاهر أو المستتر للقواعد الدستورية [٣].

فيما تتمثل الحالة الثانية من حالات خرق الدستور في تعليق الدستور أو وقف العمل بالدستور أو بعض نصوصه ولمدة مؤقتة[٤]، وما يهمنا هنا هو التعليق غير رسمي (واقعي أو فعلي) الذي لا يستند إلى الدستور نفسه، ويتحقق عند ترك النصوص الدستورية ووقفها كلاً أو جزءً لفترة قد تطول أو تقصر[٥]، أما ثالث حالات خرق الدستور فتتمثل في تعديل الدستور دون اتباع الإجراءات والحدود التي يرسمها الدستور، والذي يتحقق في فروض عدة أهمها تعديل المبادئ الأساسية للدستور، أو مخالفة إجراءات التعديل، أو تغيير إجراءات التعديل، أو انتهاك الغاية من التعديل، أو انتهاك الحظر الموضوعي وانتهاك الحظر الزمني.

---

[١] نصت المادة (٥١/ب) من دستور العراق لعام ١٩٧٠ على ان (يتولى المجلس الوطني: ب– وضع أصول اتهام ومحاكمة أعضائه في حال اقترافهم أحد الأفعال المنصوص عليها في المادة (٥٥) من هذا الدستور) .

[٢] فيما يعرف اخرون خرق الدستور بأنه مخالفة جسيمة لأحكام الدستور من شأنها أنْ تكون قد تسبب عنها ضرراً بالغاً بالمصلحة العامة. د. زهير شكر– الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية– ج٢– بلا مكان نشر– ٢٠٠٦– ص٧٥٠.

[٣] د. رافع خضر صالح شبر– المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة– ط١– دار الرضوان للنشر والتوزيع– عمان– ٢٠١٤– ص١٤٢– ١٤٣ .

[٤] د. يحيى الجمل– نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة– دار النهضة العربية– القاهرة– ١٩٨٨– ص١٥٢.

[٥] د.إحسان المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة– النظرية العامة في القانون القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق – بغداد –١٩٩٠– ص٢٦٢.

أما الحنث باليمين الدستورية باعتباره ثاني الأسباب الموجبة لمسؤولية رئيس المجلس الوطني، فيراد به عدم الالتزام بالواجبات الملقاة على عاتق رئيس المجلس الوطني عند ممارسة أعماله[١]. أما ثالث الأسباب الموجبة لتحريك المسؤولية فتتمثل في العمل المخل بشرف المسؤولية، إزاء غموض هذا الجرم يرى البعض أنه يشمل الجرائم والأعمال الوظيفية التي تتعارض مع مهمة رئيس المجلس، وتقدير ذلك متروك لكل حالة على حدة[٢].

ثالثاً: قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤

في الوقت الذي جاء فيه قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ساكتاً عن تحديد حالات إقالة رئيس الجمعية الوطنية، بالمقابل نجد تكفل المادة (٦٣) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية بتنظيم إقالة وسحب الثقة من أحد أعضاء مجلس رئاسة الجمعية الوطنية، إذ يُقدم الطلب كتابة إلى رئيس الجمعية موقعاً عليه من (٢٠%) من أعضاء الجمعية، ومن ثم فلا يجوز كقاعدة عامة أنْ يكون رئيس الجمعية من ضمن مقدمي الطلب، كونه سيكون الخصم والحكم في ذات الوقت.

رابعاً: المسؤولية الجنائية لرئيس مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥:

بالرجوع إلى المادة (٦٣/ثالثاً/أ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد أنها جعلت الحصانة الموضوعية لرئيس مجلس النواب مقتصرةَ على الآراء والأفكار التي يدلي بها رئيس المجلس داخل المجلس أو خارجه أثناء دورات الانعقاد، ولا تشمل الأفعال والتصرفات المادية، فإذا اعتدى رئيس المجلس على احد الأعضاء أو الحضور بالضرب بحجة التعبير عن آراءه وأفكاره ولو كان خلال اجتماعات المجلس ولجانه فإنَّه يكون مسؤول جنائياً عن فعلهِ[٣]، كما يكون مسؤولاً جنائياً عن تلك الآراء والأفكار القولية والكتابية خارج أدوار الانعقاد .

أما الحصانة الإجرائية التي نصت عليها المادة (٦٣/ثالثاً/ب، ج) من الدستور فإنها لا تشمل جميع الإجراءات الجزائية، وإنما تقتصر على إجراء إلقاء القبض، وبالتالي يجوز اتخاذ الإجراءات الجزائية الأخرى بحق رئيس مجلس النواب عند ارتكابه جريمة دون رفع الحصانة، ابتداءً من تحريك الدعوة وإجراء المعاينة والكشف على محل الحادث والاستجواب والتحقيق والتفتيش والشهادة والخبرة، ومن ثم فلا يجوز إلقاء القبض على رئيس المجلس إلا بعد استحصال موافقة المجلس على منح الاذن برفع الحصانة باستثناء حالة ضبطه متلبساً

---

[١] د. مصدق عادل طالب– رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي– مرجع سابق– ص٣٥٨.

[٢] د. مصدق عادل طالب– المرجع أعلاه – ص٣٥٩.

[٣] د. رافع خضر صالح شبر– فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق– ط١– مكتبة السنهوري– بغداد – ٢٠١٢– ص١٣٥.

بالجرم المشهود في جناية، ففي هذه الحالة يكون مسؤولاً جنائياً يجوز إلقاء القبض عليه دون موافقة المجلس، مع الإشارة إلى أنَّ الدستور اشترط لغرض استحصال الاذن أنْ تكون الجريمة من نوع الجنايات دون الجنح والمخالفات[١].

وإزاء عدم تحديد النظام الداخلي لمجلس النواب الآلية القانونية لاستحصال الأذن، لذا يتوجب تطبيق القواعد العامة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية، إذ يقدم طلب الأذن بتحريك الدعوى الجزائية ضد رئيس مجلس النواب من قبل الإدعاء العام أو مجموعة من أعضاء مجلس النواب أو أحد أعضاء المجلس أو جهة رسمية أو المشتكي أو المتضرر من الجريمة، وتقوم المحكمة المختصة بإحالة الطلب إلى محكمة الاستئناف الاتحادية والتي تقوم بإرساله إلى مجلس القضاء الأعلى، الذي يطلب بدوره من مجلس النواب رفع الحصانة عن رئيس المجلس، وفي حالة موافقة مجلس النواب على رفع الحصانة عن الرئيس فأن الأثر المترتب على ذلك امكانية اتخاذ كافة الإجراءات الجزائية بحق الرئيس بما فيها القبض والتوقيف.

وبناء على ما تقدم فإنَّه على الرغم من إقرار دستور ٢٠٠٥ الحصانة لرئيس وأعضاء السلطة التشريعية، إلا إنَّه مما يلاحظ بهذا الشأن أنَّ القوانين الصادرة عن مجلس النواب أجازت إتهام ومُحاكمة رئيس وأعضاء مجلس النواب في حالة واحدة فقط، وهي ارتكابهم جريمة الكسب غير المشروع، فبالرجوع إلى قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام ٢٠١١ فإنَّ المادة (١٨) منه عرفت الكسب المشروع بأنها: كل زيادة في أموال المكلف بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية أو أموال زوجه أو أولاده التابعين له لا يتناسب مع مواردهم العادية، ما لم يُثبت المكلف أنه قد تم كسبه من مصادر مشروعة.

ويتوجب على الهيئة أنْ ترفع أمر من تنسب إليه كسباً غير مشروع إلى قاضي التحقيق، الذي يُقيم المكلف ضمن إختصاصه المكاني، ليُنظر في تكليفه بإثبات مصادر مشروعة للزيادة التي ظهرت في أمواله أو في أموال زوجه أو في أموال أحد أولاده التابعين له خلال مدة يحددها، على أنْ لا تقل عن (٩٠) يوماً[٢].

وفي حالة تخلف أو عجز المكلف، بعد تكليفه من قاضي التحقيق، عن إثبات مصادر مشروعة للزيادة في أمواله أو أموال زوجه أو أولاده التابعين له بما لا يتناسب مع مواردهم

---

[١] يُنظر المادة (٦٣/ثالثاً/ ب، جـ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٢] – يُنظر: المادة (١٩) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام ٢٠١١.

يعاقب بالحبس وبغرامة مساوية لقيمة الكسب غير المشروع، أو بإحدى هاتين العقوبتين، ومصادرة الكسب غير المشروع، مع مراعاة العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة[١].

فيتضح أنَّ المواد المذكورة تتعارض لأول وهلة مع مبدأ الحصانة النيابية الممنوحة لرئيس مجلس النواب، ومن ثم يُثار التساؤل الآتي: **هل تُعد النصوص المذكورة نصوصاً غير دستورية لتعارضها مع مبدأ الحصانة النيابية، وهل بإمكان قاضي التحقيق تطبيقها عند عرض الأمر عليه في حالة كون المخالفة منسوبة إلى رئيس مجلس النواب؟**

للإجابة على هذا التساؤل فإنَّه يقتضينا الحال أنْ نحدد نطاق الحصانة، إذ أنَّ الحصانة ممنوحة لغرض تمكين النائب بصورة عامة، ورئيس مجلس النواب بصورة خاصة من أداء أعمالهم على أتم وجه، ومن ثم فإنَّ نطاقها محصور في الأعمال البرلمانية، فلا يتعدى الأعمال الخارجة عن الوظيفة البرلمانية.

عليه فلا يوجد تعارض دستوري بين مبدأ الحصانة وإمكانية إتهام ومُحاكمة رئيس مجلس النواب في حالة تضخم ثرواته أو ارتكابه جريمة الكسب غير المشروع، إذ إنَّ نطاق سريان الحصانة يختلف عن نطاق سريان قانون الإثراء غير المشروع، فلا تلازم بينهما، حيث أنَّ لكل منهما نطاق مستقل عن الآخر، فبينما يكون قانون الكسب متعلق بالذمة المالية، فإنَّ الحصانة تتعلق بالأعمال البرلمانية.

لذا فإنَّ التعارض المذكور هو تعارض ظاهري بين النصوص، ولا يُثير شبهة عدم الدستورية، ومن ثم يتوجب على القاضي إعمال النص أعلاه، دون أنْ يصار إلى طلب رفع الحصانة عن رئيس مجلس النواب من المجلس[٢].

ومن ثم يتضح بهذا الصدد أنَّ مسلك دستور ١٩٢٥ أفضل من الدستور الحالي لإخضاعه رئيس وأعضاء مجلس النواب للمُحاكمة أمام المحكمة العليا.

وعلى الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة من إقرار المشرع إمكانية سحب الثقة من رئيس مجلس النواب كسلاح بديل عن المحاكم أمام مجلس النواب، إلا إنَّ هذا القول غير صحيح على إطلاقه، فسحب الثقة أو الإقالة يتعلق بالمسؤولية السياسية وليس المسؤولية الجنائية، ومن المتصور في بعض الأحيان ارتكاب رئيس مجلس النواب لفعل يُشكل جريمة جنائية ذات صلة بالوظيفة دون تكييفه بأنه جريمة سياسية.

---

[١] – يُنظر: المادة (٢٠) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام ٢٠١١.

[٢] – د. مصدق عادل طالب – التنظيم الدستوري والقانوني لجريمة الكسب غير المشروع في العراق– بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي لهيئة النزاهة – ٢٠١٥– ص ١٧ وما بعدها.

كما يُثار تساؤل **عن مدى جواز إحالة رئيس مجلس النواب إلى المحكمة الاتحادية العليا على الرغم من عدم وجود نص في الدستور والنظام الداخلي يقرر ذلك؟ أي هل بالإمكان تحريك المسؤولية الجنائية لرئيس المجلس في حال حنثه في اليمين الدستورية أو انتهاك الدستور؟**

بالرجوع إلى نصوص الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب نجد أنَّها لم تسعفنا في الإجابة على هذا التساؤل، لذا فلا يُمكن القياس على ذات الجريمة المحددة لرئيس الجمهورية والتي توجب إتهامه من مجلس النواب، ومحاكمته من المحكمة الاتحادية العليا، إذ أنَّ المسؤولية بنوعيها لا تتقرر إلا بنص صريح، لذا فليس بالإمكان مساءلة رئيس مجلس النواب في حالة إتهامه بالحنث في اليمين الدستورية، إلا إنَّ ذلك لا يحول دون إمكانية مساءلته سياسياً كما سنرى، إذ بإمكان أعضاء مجلس النواب إقالته في هذا الفرض.

ونرى من جانبنا أنه طالما أنَّ المسؤولية الجزائية لا تتقرر إلا بنص صريح، وطالما سكت الدستور عن معالجة ذلك بصورة صريحة لذا فإنَّه ليس بالإمكان إحالة رئيس مجلس النواب على المحكمة الاتحادية لمحاكمته والبت في الإتهامات الوظيفية المنسوبة إليه لعدة أسباب: **أولها**: تمتعه بالحصانة، **وثانيها**: عدم وجود نص يُحدد الجرائم التي بالإمكان محاكمته عنها باستثناء الكسب غير المشروع[1].

ومن ثم فإنَّ القاعدة العامة: هي عدم إمكانية قياس ذلك على الجرائم التي يرتكبها رئيس الجمهورية كالحنث في اليمين الدستورية أو الخيانة العظمى أو انتهاك الدستور، كون النص جاء بصورة استثنائية ومتعلق برئيس الجمهورية، والقاعدة أنَّ ما جاء على سبيل القياس فغيره لا يُقاس عليه، لذا نستطيع القول بأنَّ المسؤولية الجنائية لرئيس مجلس النواب تظل فكرة غائبة، وليس بالإمكان تحريكها، لعدم وجود النص الذي يقررها، باستثناء الكسب غير المشروع.

المبحث الرابع

المسؤولية الانضباطية لرئيس المجلس النيابي

تُعد العقوبات النيابية من الوسائل التي يُمكن اتخاذها لتحقيق انضباط أعضاء مجلس النواب، فلا تربطها أي علاقة بالحصانة النيابية، وقد عالج دستور ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب هذه المسالة بإيراد العديد من النصوص، أهمها: حق رئيس مجلس النواب في حفظ النظام داخل المجلس، إذ إنَّ منح رئيس مجلس النواب حق فرض العقوبات النيابية يجد سنده في الحق المعطى له في حفظ النظام داخل المجلس.

---

[1] د.مصدق عادل طالب– رئيس السلطة التشريعية – مرجع سابق– ص ٣٦٦.

لذا ومن أجل الوقوف على الأحكام المنظمة لمسؤولية رئيس مجلس النواب الانضباطية سنقسم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

مفهوم المسؤولية الانضباطية

يُقصد بالمسؤولية الإنضباطية بأنها: منح جهة معينة صلاحية فرض أحد العقوبات التي تتعلق بممارسة مهنة معينة، فهي تدخل في تقويم وتصحيح الأخطاء الصادرة، ويكون لها أثر على المركز القانوني للمعاقب انضباطياً، ويتحدد الغرض منها في إطار حفظ النظام داخل المؤسسة.

وتجدر الإشارة إلى وجود العديد من الاختلافات بين الحصانة والعقوبات الإنضباطية:

إذ يتمثل **أول** هذه الاختلافات: من حيث الجهة التي تحركها: ففي الوقت الذي يكون فيه طب رفع الحصانة مُقدم من قبل السلطة القضائية، وبمناسبة ارتكاب جرم جنائي منصوصاً عليه في قانون العقوبات أو القوانين العقابية المكملة له، فإنَّه بالمقابل تنحصر المبادرة في العقوبات الإنضباطية بالمجلس النيابي، وبمناسبة ارتكاب النائب لأحد المخالفات الإنضباطية التي تستوجب ذلك، كمخالفته أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب.

فيما تتمثل **ثاني** الاختلافات: في أنه في الوقت الذي يكون فيه أثر الجريمة الجنائية تسجيل قيد جنائي على العضو الذي ثبتت الجريمة بحقه، فلا يكون للعقوبة الإنضباطية ضد النائب أي أثر سوى تلك الاثار المقررة في النظام الداخلي .

المطلب الثاني

التنظيم القانوني للمسؤولية الانضباطية لرئيس مجلس النواب

القاعدة العامة تتمثل في وجوب تحديد العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها، دون أنْ يكون المشرع ملزماً بتحديد المخالفات، لاستحالة التحديد المسبق لها.

وفي الوقت الذي نجد فيه سكوت الدساتير المقارنة وبضمنها الدستور العراقي عن مسالة ايراد نص يجيز فرض العقوبات النيابية ضد رئيس المجلس، نجد بالمقابل فان الأنظمة واللوائح الداخلية لمجالس النواب في هذه الدول اجازت فرض العقوبات الانضباطية على أعضاء المجلس فقط، ومن ثم يثار التساؤل عن إمكانية فرض هذه العقوبات على رئيس المجلس النيابي؟

لذا سنتناول هذا المطلب بتقسيمه إلى الفروع الاتية:

الفرع الأول

التنظيم الدستوري والقانوني للمسؤولية الانضباطية لرئيس المجلس النيابي

سنتناول هذا الفرع بتقسيمه إلى البنود الاتية:

اولاً: مسؤولية رئيس مجلس النواب اللبناني

بالرجوع إلى الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ نجد انه لم ترد فيه إشارة صريحة إلى إمكانية فرض العقوبات المهنية أو النيابية على رئيس مجلس النواب، وعلى الرغم من ذلك فإنَّه لدى استقرائنا لأحكام المادة (٩٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ١٩٩٤ يظهر لنا إمكانية فرض احد العقوبات على النظام في حالة تمرّده على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها، وهي التنبيه للرجوع إلى النظام والتنبيه مع تسجيله في محضر الجلسة و اللوم مع تسجيله في محضر الجلسة والإخراج من الجلسة.

لذا وإزاء التحديد الصريح لهذا النص للشخص بالمعاقب بالنائب، لذا فإنَّه ليس بالإمكان فرض عقوبة انضباطية على رئيس مجلس النواب لعدم تحديد النظام الداخلي لأي عقوبة يمكن فرضها بهذا الشأن.

ثانياً: مسؤولية رئيس مجلس النواب الأردني

على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة أنَّ الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ قد سار على خلاف الدستور اللبناني في مسالة عدم تحديده فرض عقوبة مهنية أو نيابية على رئيس المجلس النيابي، وذلك بإقراره في المادة (٩٠) منه إمكانية فرض عقوبة الفصل ضد رئيس المجلس بقرار صادر من المجلس، إلا إنَّ هذا القول غير صحيح على اطلاقه، فالعقوبة المذكورة تعد مرادفة لعقوبة الإقالة التي سبق لنا وان عالجناها في المسؤولية السياسية لرئيس المجلس النيابي.

ونزولاً على ما تقدم ومن استقرار النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٣ نجد أنَّ العقوبات الانضباطية محددة بلفت النظر وحرمان العضو من استخدام نقطة نظام وحرمان العضو من حضور باقي الجلسة[١].

وبالنظر للتحديد الحصري للسلطة المختصة بفرض هذه العقوبات وتوجيهها ضد النائب، لذا من مفهوم المخالفة ليس بالإمكان توجيهها أو فرضها ضد رئيس مجلس النواب لافتقاد ذلك إلى السند القانوني.

(١) يُنظر المادتان (١١٨) و(١١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣.

الفرع الثاني

التنظيم الدستوري والقانوني للمسؤولية الانضباطية لرئيس المجلس النيابي في العراق

لئن استقرئنا النظام الداخلي لمجلس النواب لوجدنا أنَّه في الوقت الذي حدد فيه العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها على عضو مجلس النواب والتي تتمثل في لفت النظر[١]، إلا إنَّه بالمقابل لم يُحدد إمكانية فرضها على رئيس مجلس النواب، فالتساؤل الذي يُثار: **هل يجوز لرئيس مجلس النواب عدم تطبيق النظام الداخلي لمجلس النواب؟ ومن هي السلطة المُختصة بمحاسبته[٢]؟**

بالرجوع إلى المادة (٤) من النظام الداخلي فإنها أوجبت التزاماً عاماً على جميع أعضاء مجلس النواب وبضمنهم رئيس المجلس بوجوب الالتزام بأحكام النظام الداخلي، وقرنته بالالتزام بأحكام الدستور، لذا فإنَّه فبالامكان تصور إمكانية مخالفة رئيس مجلس النواب للنظام الداخلي استناداً لمبدأ المشروعية، وهو الامر الذي يجيز لأعضاء المجلس محاسبته، كما أنَّ لهم إقالته بالأغلبية المُطلقة من عدد أعضاء المجلس باعتباره ممثلاً عنهم في إدارة جلسات المجلس.

ونزولاً على ما تقدم من استقراء النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠٠٦ نجد أنَّ العقوبات الإنضباطية قد اتخذت صورة العقوبات المعنوية فقط، فلم تحتوي على العقوبات المالية المتمثلة بقطع التعويض المادي للنائب في حالة تغيبه دون عذر مشروع.

وطالما أنَّ المشرع لم يُجز إمكانية فرض العقوبات على رئيس المجلس، لعدم تحديد العقوبة الواجب فرضها على رئيس المجلس النيابي في حالة مخالفة واجباته الوظيفية، فضلاً عن أنَّ العقوبة محددة بغرض معين وهو حفظ النظام، لذا فإنَّ رئيس المجلس ليس بالإمكان معاقبته انضباطياً، يستوي في ذلك من هيئة رئاسة المجلس أو من قبل أعضاء مجلس

---

[١]– تتمثل العقوبة الوحيدة التي يجوز فرضها على عضو مجلس النواب وفقا لأحكام المادة (٤٢/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ في (لفت نظر العضو) وذلك عند الاخلال بآداب الحديث داخل المجلس، وهو ما يفهم منه أنَّ المشرع العراقي لم يأخذ بالعقوبات النيابية.

[٢]– على سبيل المثال أتهمت عضو اللجنة القانونية في مجلس النواب (رئيس المجلس أ. ن) بخرق النظام الداخلي للمجلس من خلال استثنائه نواب الكتل المقاطعة للجلسات من الغرامات المفروضة على المتغيبين. وذلك لأنه (لا يوجد في النظام الداخلي للمجلس شيء اسمه مقاطعة، وبالتالي فإنَّ عدم حضور أي نائب يُعد تغيباً). يُنظر: الموقع الالكتروني الآتي: www.akadnews.org

النواب، لعدم وجود السند الدستوري والقانوني لذلك، وينطبق هذا الحكم على أعضاء هيئة رئاسة مجلس النواب.

الخاتمة

بعد الانتهاء من دراسة مسؤولية رئيس المجلس النيابي فقد توصلنا الى العديد من النتائج والتوصيات التي يمكن اجمالها بالاتي:

اولاً: النتائج :

١- اتفقت الدساتير محل الدراسة على عدم شمول رئيس المجلس النيابي بالحصانة البرلمانية في حالة القبض عليه متلبساً بالجريمة المشهودة، وبذلك فإنَّه في حالة ضبطه متلبساً بالجرم المشهود في جناية فإنَّه يجوز القبض عليه واتخاذ كافة الإجراءات الجزائية بحقه دون موافقة المجلس، وبالتالي يخضع للمسؤولية الجنائية ولا يستفيد من الحصانة.

٢- إنَّ الدستور العراقي لم يعالج مسألة سحب الثقة أو إقالة رئيس مجلس النواب، وهو ما تبناه النظام الداخلي لمجلس النواب، ومن ثم فإنَّ الإقالة تعد الصورة المقابلة للمسؤولية السياسية لرئيس مجلس النواب وذلك مقابل الإختصاصات التي يُمارسها استناداً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية.

٣- لم يحدد المشرع العراقي الآلية الدستورية والقانونية لطلب الحصول على اذن رفع الحصانة عن رئيس مجلس النواب او هيئة رئاسة المجلس، يستوي في ذلك بالنسبة إلى الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب، وهو الامر الذي يوجب تطبيق القواعد العامة المنصوص عليها في قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

٤- اتضح لنا خلو التشريع العراقي من نصوص صريحة تعالج المسؤولية الانضباطية لرئيس المجلس النيابي، وقد تماثل موقف المشرع العراقي مع موقف التشريعات المقارنة محل الدراسة، وهو الامر الذي نراه غير منسجماً مع الواجبات والاختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس النيابي، ومن ثم فلا نعد الاقالة او الاعفاء الجزاء الكافي لتحقيق هذا الردع.

ثانياً: التوصيات

١- ندعو المشرع العراقي الى تحديد الاسباب الموجبة لتقديم طلب اقالة رئيس المجلس النيابي وتحديد اجراءاتها وتحديد اجراءات رفع الحصانة عنه وذلك بافراد نصوص إما في قانون مجلس النواب او النظام الداخلي للمجلس .

٢- ندعو الى ضرورة تعديل الدستور العراقي بالشكل الذي يصار الى افراد نص ليعالج جريمة الحنث في اليمين الدستورية المرتكبة من قبل رئيس مجلس النواب وعلى غرار رئيس الجمهورية.

المصادر

اولاً: الكتب

I. أيهاب عبد المطلب – الموسوعة الجنائية والمدنية في شرح قانون العقوبات – المجلد الأول – ط١ – المركز القومي للإصدارات القانونية – القاهرة – ٢٠٠٨.

II. د. ثروت بدوي - النظم السياسية - النظرية العامة للنظم السياسية - الجزء الأول – دار النهضة العربية – ١٩٦٤.

III. جميل صلبيا – المعجم الفلسفي- الجزء الثاني – دار الكتاب اللبناني- بيروت- ١٩٧٩.

IV. د. احمد سلامة بدر– الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة مصر- فرنسا-إنجلترا) – دار النهضة العربية – القاهرة - ٢٠٠٣ .

V. د. أحمد فتحي سرور – أصول قانون الإجراءات الجنائية – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٦٠.

VI. د. أحمد فتحي سرور- الشرعية والإجراءات الجنائية- دار النهضة العربية- القاهرة- ١٩٧٧.

VII. د. جمال إبراهيم الحيدري- أحكام المسؤولية الجزائية - الطبعة الأولى - مكتبة السنهوري ومنشورات زين الحقوقية – بغداد -٢٠١٠.

VIII. د. جمال إبراهيم الحيدري- شرح أحكام القسم الخاص من قانون العقوبات العراقي- ج١- مطبعة الفائق- بغداد- ٢٠٠٨.

IX. د. حيدر محمد حسن الاسدي – عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى (دراسة مقارنة) – دار صفاء للنشر والتوزيع ومؤسسة دار الصادق الثقافية – عمان – ٢٠١٢.

X. د. رافع خضر صالح شبر- المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة- ط١- دار الرضوان للنشر والتوزيع- عمان- ٢٠١٤.

XI. د. رمضان محمد بطيخ – اثر الحكم الصادر في الدعوى الدستورية ووسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية (التطبيقات العملية)- دون مكان النشر- ٢٠٠٦ .

XII. د. زهير شكر- الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية- ج٢- بلا مكان نشر- ٢٠٠٦.
XIII. د. سامي النصراوي- دراسة في أصول المحاكمات الجزائية – ج٢ – مطبعة دار السلام- بغداد – ١٩٧٦.
XIV. د. ضياء عبدالله الجابر الأسدي، علي سعد عمران – المسؤولية الجزائية لعضو المجلس النيابي- مكتبة زين الحقوقية- بيروت – ٢٠١٣.
XV. د. عبد الفتاح ساير- القانون الدستوري- ط١- دار الكتاب العربي- القاهرة- ١٩٥٩.
XVI. د. ماجد راغب الحلو- النظم السياسية – دار الجامعة الجديدة- الإسكندرية- ٢٠٠٧.
XVII. د. محمود نجيب حسني- شرح قانون العقوبات اللبناني- القسم العام – دار النهضة العربية – بيروت – ١٩٨٤.
XVIII. د. مصدق عادل طالب – رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي- مكتبة السنهوري – بغداد – ٢٠١٥.
XIX. د. مصدق عادل طالب – محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية – مكتبة السنهوري – بيروت – ٢٠١٥.
XX. د. مصطفى أبو زيد فهمي- النظام الدستوري المصري رقابة دستورية القوانين – ط٧ – دون مكان نشر – ١٩٩٣.
XXI. د. نعمان الخطيب- الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري- دار الثقافة للنشر والتوزيع – الأردن – ٢٠٠٦.
XXII. د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت- مطبوعات جامعة الكويت ١٩٧٠-١٩٧١.
XXIII. د. يحيى الجمل- نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة- دار النهضة العربية- القاهرة- ١٩٨٨.
XXIV. د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في المبادئ الدستورية العامة – دار النهضة العربية- القاهرة – ١٩٧٤ .
XXV. د.احمد فتحي سرور- القانون الجنائي الدستوري – ط٤ - دار الشروق- القاهرة – ٢٠٠٦.
XXVI. د.عزة مصطفى حسني – مسؤولية رئيس الدولة دراسة مقارنة (النظام الفرنسي– النظام المصري- النظام الإسلامي)- دار النهضة العربية – القاهرة – ٢٠٠٨.

XXVII. محمد عبد جري – واجبات عضو البرلمان وحقوقه (دراسة مقارنة بريطانيا – امريكا-مصر – العراق) – دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع – الديوانية - العراق – ٢٠١٤.

ثانياً: البحوث والاطاريح

I. محمد فوزي نويجي- مسؤولية رئيس الدولة – اطروحة دكتوراه - جامعة القاهرة - ٢٠٠٢ .

II. عقيل يوسف مصطفى – المقابلة – الحصانة القانونية في المسائلة الجنائية – اطروحة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة عين شمس – ١٩٨٧.

III. د. علاء الدين الوسواسي-الحصانة البرلمانية - بحث منشور في مجلة القضاء – نقابة المحامين العراقية- السنة التاسعة- العدد الأول- شباط ١٩٥١.

IV. طارق حرب- الغياب بدون عذر مشروع خيانة برلمانية- بحث منشور على شبكة المعلومات العالمية (الانترنت) عبر الموقع: http://www.alsabah.com.

V. د. رافع خضر صالح شبر- اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين- بحث منشور في مجلة بابل للعلوم الإنسانية- كلية التربية- جامعة بابل- العدد (١٢) – ٢٠٠٧.

VI. د. مصدق عادل طالب – التنظيم الدستوري والقانوني لجريمة الكسب غير المشروع في العراق – بحث مقدم الى المؤتمر العلمي لهيئة النزاهة -٢٠١٥.

ثالثاً: الدساتير

I. الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.

II. دستور ايطاليا لعام ١٩٤٧ .

III. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

IV. الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

V. الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

VI. دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ المعدل.

VII. دستور الكويت لعام ١٩٦٢.

VIII. الدستور التونسي لعام ٢٠١١ .

IX. دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.

رابعاً: القوانين

I. قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لعام ٢٠٠٦ المعدل.

II. قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (٩) لعام ١٩٦١ المعدل .

III. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠ المعدل.

IV. قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام ٢٠١١.

خامساً: الانظمة

I. النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣.

II. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

III. النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤.