تنظيم الحصانة البرلمانية وفقاً لأحكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم

أ.م.د. آيات سلمان شهيب
كلية الحقوق/ جامعة النهرين

مستخلص البحث:

إنّ النظام النيابي الديمقراطي الذي يباشر فيه الشعب السيادة عن طريق النواب الذين يختارهم لا يتحقق الا اذا توافرت أركانه وأهمها الركن الخاص باستقلال البرلمان باعتباره الركن الأساسي الذي ترتكز عليه بقية الأركان الأخرى، حيث أنه وبدون استقلال البرلمان فسوف لن يستطيع مباشرة اختصاصات حقيقية وفعلية، وإنما قد يتحول وعلى الرغم من انتخابه الى مجرد هيئة استشارية أو تابعة تمارس سلطة محدودة. كما أن عضو البرلمان سوف لن يتمكن من أداء واجباته باسم الشعب ولصالحه الا أذا تحقق له هذا الاستقلال. وفي الوقت الذي نؤكد فيه على أهمية استقلال البرلمان كأحد الأركان التي لا غنى عنها لقيام النظام النيابي، فأن هذا الاستقلال يجب أن يتحقق ليس فقط في مواجهة جمهور الناخبين وإنما أيضاً في مواجهة كافة الهيئات والمؤسسات والسلطات الأخرى في الدولة وهذا ما جمع عليه الفقه الدستوري. ولكي يتحقق استقلال البرلمان ويستطيع ممارسة اختصاصاته بالفعالية المطلوبة، تحرص معظم دساتير الدول ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ حالياً على أن توفر لأعضاء البرلمان الضمانات التي تكفل لهم الحرية والطمأنينة عند مباشرتهم لوظائفهم النيابية دون وصاية من جانب الافراد او السلطات الاخرى. ولعل من أهم الضمانات الدستورية التي تجسد الاستقرار والاستقلالية هي نظام (الحصانات البرلمانية) التي نصت عليها معظم الدساتير فهي شرطاً من الشروط الرئيسية لحسن سير البرلمانات واستقلالها في أداء مهامها التشريعية والرقابية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. حيث أن هذه الضمانة الدستورية هي مقررة بالأساس لأعضاء السلطة التشريعية لتتيح لهم العمل بحرية من خلال حجب المسؤولية عن الأفعال الصادرة عنهم بمناسبة أدائهم لوظائفهم البرلمانية أو إخضاع المتابعات الجزائية لإجراءات غير مألوفة في القانون العام.

كلمات مفتاحية: الحصانة البرلمانية، البرلمان, النائب, العضوية, النصاب.

أهمية الموضوع Importance of research

أنَ لموضوع الحصانة البرلمانية أهمية كبيرة لكونها من أهم الضمانات لأعضاء البرلمان والتي تمكنهم من مباشرة أعمالهم وواجباتهم وأداء رسالتهم على أكمل وجه وخاصة فيما يتعلق بمراقبة الأجهزة الحكومية الاخرى، فهي تهدف الى حماية استقلال البرلمان في مواجهة السلطات الاخرى داخل الدولة، كما وانها تهدف فضلاً عن ما سبق الى حماية أعضاء البرلمان من أي تهديد أو تنكيل قد يتعرضون له من قبل الاشخاص او من قبل هذه السلطات. حيث ان القصد من الحصانة البرلمانية هو عدم تمكين السلطة التنفيذية من التأثير على عضو السلطة التشريعية عن طريق القبض عليه وتعرضه للمحاكمة الكيدية بالإضافة الى حصانته من اتخاذ الإجراءات الجنائية بحقه دون أذن من المجلس التابع له في غير حالة التلبس فهي امتياز دستوري يحمي أعضاء البرلمان بصفاتهم لا بأشخاصهم ويؤدي الى استقلاله واطمئنانه أثناء اداء واجباته وألا كان محل تهديد وترهيب.

مشكلة البحث Research problematic

تعد الحصانة البرلمانية الدرع الحصين الذي يتمتع به عضو البرلمان وتظهر المشكلة بسبب هذه الحصانة من خلال عدم إمكانية مساءلة أعضاء البرلمان عن الجرائم التي يرتكبونها خلال تمتعهم بهذه الحصانة حيث يدان البعض منهم خلال فترة انعقاد البرلمان وتظهر المشكلة التي تثير التساؤل فهل يتم رفع الحصانة عنه لمحاسبته ام انه يبقى (عضو البرلمان) متمتعا بها لحين انتهاء الدورة البرلمانية، كما وتثور المشكلة في حالة طلب رفع الحصانة عن عضو البرلمان فهل يتم ذلك أثناء انعقاد الدورة السالف ذكرها أم يتم رفعها في حالة عدم الانعقاد.

منهجية البحث Research methodology

نعتمد في هذا البحث على المنهج التحليلي للنصوص الدستورية والتي تتناول موضوع الحصانة البرلمانية وكيفية تطبيق هذه النصوص من الناحية العملية.

خطة البحث Research plan

قسمنا موضوع هذا البحث الى مقدمة وثلاث مباحث، جاء الاول بعنوان مفهوم الحصانة البرلمانية ومبرراتها ونشأتها في العراق. فيما جاء الثاني بعنوان أنواع الحصانة البرلمانية وتمييزها عما يختلط بها. وتطرق المبحث الثالث إلى حالات انتهاء الحصانة البرلمانية. وأنهينا البحث بخاتمة ضمّت استنتاجات ومقترحات.

المبحث الأول

مفهوم الحصانة البرلمانية وأهدافها

The concept of parliamentary immunity and its objectives

لم يوجد تعريف موحد للحصانة البرلمانية فقد أختلف فقهاء القانون الدستوري في تعريفاتهم فمن النادر ما نجد تقارب حول هذا الموضوع ويعود ذلك الى اختلاف مصادرهم كذلك الى اختلاف توجهاتهم الفكرية والأيديولوجية وكذلك الى اختلاف وجهات نظرهم في هذا الموضوع، لذلك سنتناول تعريف الحصانة البرلمانية في المطلب الاول من هذا المبحث، بينما ستكون أهدافها هي مادة المطلب الثاني من ذات المبحث.

المطلب الأول

تعريف الحصانة البرلمانية

Definition of parliamentary immunity

لقد حاول الفقه بصفة عامة، والفقه الدستوري بصفة خاصة إعطاء مفهوم للحصانة البرلمانية، لكنه لم يوفق في اقتراح مفهوم موحد للحصانة البرلمانية، فقد تعددت المصطلحات الدالة على الحصانة البرلمانية، وتعددت المفاهيم المحيطة بها. حيث إن الحصانة بصفة عامة - وكما يقول جانب من الفقه- مصطلح من المصطلحات التي تستعمل في لغة القانون دون أن تؤدي معنى محددا، ففي معناها الجاري تثير فكرة تحمل عبء أو واجب، فلقد كان لهذه الكلمة معنى ضيق ومحدودا يقتصر على إلغاء الضرائب المقررة على بعض الأشخاص الذين يمارسون مهنة معينة أو يقدمون خدمة معينة، ثم اتسع هذا المعنى ليشمل الحصانة الشخصية التي تعفي من واجب محدد كالخدمة العسكرية والحصانة العينية التي تمس الثروة كالملكية (بومدين، ٢٠١٤-٢٠١٥).

وتعرف الحصانة لغة أي في المفهوم اللغوي بأنها "المناعة وهي مشتقة من حصّن وحصن المكان من يحصن حصانة فهو حصين وهو منيع والحصن كل موضع حصين لا يوصل إلى ما في جوفه، فيقال حصّن بمعنى منع فهو حصين " (الزاوي، صفحة ٦٥٧).

اما الحصانة البرلمانية فهي جملة مركبة من كلمتين هما الحصانة ولها عدة معاني في اللغة منها التحرز و المناعة، أما كلمة البرلمان، فأنها كلمة معربة فرنسية الاصل تتكون من كلمتي بارل(parler - اي تحدث او تكلم) و كلمة (مينت ment) التي تعني المكان، ومن خلال الاستخدام ادمجت في كلمة واحدة (parlement) بمعنى مكان الحديث او الحوار، ثم شاع استخدامها في اللغة العربية بكلمة البرلمان. اما اصطلاحاً فان جملة الحصانة البرلمانية، تعني في شقها الأول "الحصانة"، امتياز يمنحه المشرع الوطني أو الدولي إلى بعض الأشخاص بحكم وظائفهم، يعفيهم بموجبها من عبء او تكليف او مسائلة قانونية يفرض على جميع الأشخاص الموجودين على ارض الدولة، أو يمنحهم امتياز بعدم الخضوع للسلطات العامة ومنها السلطة القضائية او بعض اوجه مظاهرها، اما الشق الثاني "البرلمان " فانه يعني - اصطلاحاً " المؤسسة السياسية المكونة من مجلس واحد أو عدة مجالس تتألف من عدة أعضاء وتتمتع بسلطة تشريعية تتولى تشريع القوانين".

على اية حال فقد تعددت المعاني الاصطلاحية للحصانة، فهي حماية، كما انها امتياز، وقد تعني الإعفاء، فهي نوع من الحماية التي يكفلها الدستور والقوانين لنواب الشعب في البرلمان، ليتمكنوا من اداء مهامهم كسلطة تشريعية بعيدا عن تأثير السلطة التنفيذية (القيسي، ٢٠١١). زيادة على مصطلح الحصانة البرلمانية يوجد مصطلحي (المناعة البرلمانية) و (الحصانة النيابية)، والواقع نعتقد ان مصطلح الحصانة البرلمانية اعم واشمل من مصطلح المناعة البرلمانية، اضافة الى شيوع استخدامه لدى فقهاء القانونين الجنائي والدستوري والبرلمانات العربية، اما مصطلح الحصانة النيابية فانه ينصرف الى النواب المنتخبين فقط في حين ان مصطلح الحصانة البرلمانية ينصرف الى النواب المعينين والمنتخبين معا (الجمل، ١٩٧٤، صفحة ٢٠٠).

فضلاً عن جميع ما تقدم تعرف الحصانة البرلمانية بأنها: "مجموع الأحكام الدستورية التي تؤمن للنواب نظام قانوني مختلف عن النظام القانوني العادي الذي يطبق على عامة الناس فيما يخص علاقاتهم مع العدالة وذلك بهدف الحفاظ على حريتهم واستقلاليتهم" (شكر، ٢٠٠٦، صفحة ٦٣٨).

المطلب الثاني

مبررات الحصانة البرلمانية

Justifications for parliamentary immunity

أن للحصانة البرلمانية العديد من المبررات والمسوغات سواء أكانت حصانة موضوعية أم حصانة إجرائية وسنتطرق الى البعض منها في هذا المطلب:

أن الحصانة البرلمانية تنبع من ضرورة واقعية، وهي أن كل مجلس سياسي يحتاج لتأمين سير عمله بشكل منتظم لحماية أعضائه، فيجب أن يتاح لعضو البرلمان التعبير عما يعتقده أو يؤمن به دون خوف أو وجل من ملاحقة السلطة التنفيذية أو الأفراد له أمام القضاء وعلى هذا الأساس تتأمن حرية المناقشات السياسية في البرلمان.

حيث لو أجيز لسلطة من السلطات أو لأحد من الأفراد مؤاخذة النائب عن أفكاره وآرائه لحد ذلك من حريته واستقلاله وحال بينه وبين أداء واجباته ورسالته على الوجه الذي يرتضيه منه ممثلوه أو على الوجه الذي يرتضيه ضميره (بطيخ، ١٩٩٥، صفحة ١٣).

حيث ان الغاية من الحصانة هي تمكين النائب من التعبير بأكمل ما يمكن من الحرية عن أرادة الأمة، فالنائب ممثل لإرادة الأمة، وكل تقييد لأرادته يعد تقييد لأرادتها، وكل حماية

يوفرها المشرع له لتمكينه من ممارسة عمله النيابي بحرية انما هي في الواقع حماية للأمة (الخطيب، ١٩٦١، صفحة ٤٤١).

زيادة على ما تقدم فأن الحصانة البرلمانية تهدف دائماً الى عدم انتزاع العضو من مجلسه في أثناء اجتماعات المجلس، الا اذا تأكد المجلس أن الجرائم التي يراد محاكمة العضو من أجلها ليست ملفقة أو كيدية، وأنها لم تدبر لتحول بين العضو وادائه لواجب النيابة عن الأمة، وهذا هو الوضع الذي يحد الحصانة البرلمانية في مداها ومضمونها (فهمي، ١٩٨٤، صفحة ٣٤٨).

كما ان الحصانة تهدف الى حماية استقلال البرلمان الذي يمثل السلطة التشريعية فهي أذن حق مادي لا شخصي، فهي تطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يضمن المساواة بين السلطات داخل الدولة، ويحمي السلطة التشريعية من السلطة التنفيذية (عبودي، ٢٠٠٨، صفحة ٢٠).

المطلب الثالث

نشأة الحصانة البرلمانية في العراق

The emergence of parliamentary immunity in Iraq

أن الحصانة البرلمانية تجد أصولها وجذورها التاريخية في المواثيق الدستورية في إنكلترا التي منحت أعضاء المجالس النيابية الحصانة البرلمانية (يوسف، ١٩٩١، صفحة ١١١).

ولقد عرف العراق عدة دساتير منذ تأريخ تأسيس الدولة العراقية 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. وان القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ م يعد من الدساتير التي ركزت على حقوق الإنسان، والحريات الأساسية المصانة (الجدة، ٢٠٠٤، الصفحات ٤٢-٤٤)، وقد تحدث في الباب الثالث منه عن السلطة التشريعية واعتبرها منوطة بمجلس الأمة مع الملك، وأن مجلس الأمة يتألف من مجلسي الأعيان والنواب. وقد اشارت المادة (٦٠) منه على الحصانة البرلمانية بشقيها (الموضوعية والإجرائية)، وبعد انقلاب ١٤ تموز ١٩٥٨ م وإعلان قيام النظام الجمهوري في العراق في البيان الذي أذاعه رئيس الوزراء مساء يوم ٢٧ تموز ١٩٥٨ م الذي أكد فيه عن سقوط القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ م وتعديلاته كافة، وتطبيق الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨ م رغبة في تثبيت قواعد الحكم وتنظيم الحقوق والواجبات لجميع المواطنين ويلاحظ أن هذا الدستور جاء خاليا من الإشارة إلى الحصانة البرلمانية (الزيداوي، ٢٠٠٩، الصفحات ٢٥٦-٢٥٧). وقد انتهى العمل بهذا الدستور على إثر سقوط النظام القائم في يوم ١٩٦٣/٢/٨م، وإقامة نظام جديد على أنقاضه، وعلى أثر هذا الانقلاب صدر دستور نيسان ١٩٦٣م الذي جاء هو الآخر خاليا من أي إشارة للحصانة البرلمانية. وفي ١٩٦٣/٤/٤م صدر قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣م، الذي أشار في المادة (٤) منه على حصانة عضو المجلس الوطني لقيادة الثورة.

بعد ١٩٦٣ / ١١ / ١٨ م ظهر نظام سياسي جديد، وصدر على إثر ذلك قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٤ م، وقد أشارت 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 ١٩٦٣ م، وقررت الفقرة (ب) من

هذه المادة الحصانة الإجرائية. وفي عام ١٩٦٨ م، صدر الدستور المؤقت لعام ١٩٦٨ م، وقد قررت المادة (٤٥) منه الحصانة الموضوعية.

وفي عام ٢٠٠٤ صدر قانون ادارة الدولة العراقية المؤقتة حيث اشارت المادة ٣٤ منه على الحصانة البرلمانية بنوعيها (الموضوعية والإجرائية). وأخيراً نص دستور العراق ٢٠٠٥م على الحصانة البرلمانية بنوعيها، فقد نصت المادة (٦٣ / ثانيا / 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)، وقضت المادة (٦٣ / ثانيا / ب) بالحصانة الإجرائية خلال مدة الفصل التشريعي، إذ نصت على أنه (لا يجوز إلقاء القبض على 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) ونصت المادة (٦٣ / ثانيا / ج) على الحصانة الإجرائية خارج مدة الفصل التشريعي، إذ نصت على (لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية) (الخفاجي، ٢٠١٠، الصفحات ٢٠-٢٦).

المبحث الثاني

أنواع الحصانة البرلمانية وتمييزها عما يختلط بها

Types of parliamentary immunity and distinguishing it from what is mixed with it

سنتناول في المطلب الأول من هذا المبحث البحث بشكل موجز في موضوع الحصانة الموضوعية او عدم المسؤولية البرلمانية وفي المطلب الثاني الحصانة الإجرائية او الحصانة ضد الإجراءات الجنائية وكلا النوعين السالف ذكرهما من انواع الحصانة لا يمثلان امتيازاً شخصيا لعضو البرلمان وانما هي مقررة في جميع الأحوال لصالح البرلمان الممثل الحقيقي للأمة ضماناً لاستقلاله في عمله وحماية لأعضائه.

المطلب الأول

الحصانة الموضوعية (عدم المسؤولية البرلمانية)

immunity ratione materiae (parliamentary irresponsibility)

أن هذا النوع من الحصانة يحمي عضو البرلمان في اطار عمله البرلماني، اذ تنص معظم دساتير العالم على هذه الحصانة، التي تضمن لعضو البرلمان الحماية المناسبة في نطاق عمله البرلماني، مما يتيح له حرية العمل دون تهديد او ضغط. وهي تعني عدم مسؤولية اعضاء البرلمان عن الاقوال او الافكار او الآراء التي تصدر منهم اثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية ولهذا يقال لها اللا مسؤولية البرلمانية أو الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية، حيث يتمتع عضو البرلمان بالإعفاء من آية مسؤولية جنائية او مدنية (رباط، ١٩٦٧، صفحة ١٤). وهي لا تقتصر على مجرد الأقوال والآراء، وإنما تشمل المناقشات والمداولات التي تتم في الجلسات أو اللجان واقتراح مشروعات القوانين، والأسئلة الشفوية والمكتوبة التي توجه الى الوزراء في حالة الاستجواب، فاصطلاح الآراء والأفكار لا يجسدان في الواقع سوى الأسلوب أو النهج العادي واليومي لعمل أعضاء البرلمان، فهو يغطي نشاطهم في كافة الاجهزة التي يشتمل عليها (سرور، ٢٠٠٢، صفحة ٢٣٣)، ولعل أهم ما تتصف به هذه الحصانة أنها حصانة دائمة ومستمرة طوال مدة نيابة العضو وبعدها بحيث لا يؤاخذ العضو بعد زوال العضوية عنه عن قول أو رأي أبداه حينما كان عضواً

في المجلس (الخلفي، ١٩٩٩، صفحة ٩٩). ونلاحظ بأن المشرع الدستوري العراقي قد أخذ بهذا النوع من أنواع الحصانة البرلمانية (الحصانة الموضوعية) حيث نص عليها في المادة (٦٣ /ثانياً/أ) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ حالياً ((يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من أراء في أثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك)) (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، صفحة المادة ٦٣/ثانياً/أ).

كما نلاحظ ذات النص في المادة ٢٠/اولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ "لا يسأل العضو عما يبينه من اراء أو ما يورده من وقائع أثناء ممارسته عمله في المجلس" (النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، ٢٠٠٦، صفحة المادة ٢٠/أولاً).

ونلاحظ مما تقدم اعلاه أن النائب في العراق يتمتع بحصانة مطلقة، عامة وشاملة فهي حصانة مطلقة لا يجوز تقييدها وعامة غير قابلة للتخصيص وشاملة غير مجزأة عن الآراء التي يبديها سواء أكانت هذه الآراء سياسية أم قانونية أم اجتماعية، ولعل أطلاق النص يدعو الى القول الى أن النائب في العراق يتمتع بحصانة عن الاقوال والآراء حتى ولو كانت هذه الآراء تحمل معنى القذف أو السب والشتم في طياتها فهو حر في أبداء آرائه وأقواله. كما ويلاحظ ان هذه الحماية او الحصانة لآراء النائب العراقي مقررة في المجلس وخارجه فهي لا تشمل أقوال العضو داخل مجلس النواب أو المجلس الوطني الكردستاني فقط، بل تشمل أقواله داخل اللجان وتقاريره التي يكتبها، وكذلك أقواله التي يبديها خارج المجلس بمناسبة قيامه بعمله البرلماني كالتصريحات الصحفية أو المقابلات التلفزيونية وغيرها. لكن نستطيع القول ان الانظمة الداخلية للمجالس التشريعية في العراق، وضعت بعض القيود التي يمكن الاشارة اليها في هذا المجال، فالنائب ملزم عندما يريد أن يبدي رأيا أو يوجه سؤالا او استجوابا ان لا يستعمل أيا من ألفاظ السباب أو الشتائم الماسة بالأشخاص المراد سؤالهم او استجوابهم، ومن ذلك نص المادة ٦٣ /أ من النظام الداخلي للمجلس الوطني الكردستاني التي جاء فيها"..... وان لا يكون موضوع السؤال مطروحا امام القضاء او ذكر اسماء بقصد المساس بشؤونهم الخاصة"، والمادة ٤٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي ذكرت ان للمتحدث – النائب – التعبير عن رأيه ووجهة نظره مع وجوب المحافظة على احترام المؤسسات الدستورية للدولة وهيبتها واحترام مجلس النواب ورئاسته واعضائه، ولا يأتي بأمر مخل بالنظام والوقار الواجب في الجلسة. اما المادة ٥٨ مان ذات النظام فبينت اسلوب الاستجواب، الذي لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجِوب (القيسي، ٢٠١١، الصفحات ١١-١٢).

ومما تجدر الإشارة اليه أن الحصانة الموضوعية قد تتجاوز في بعض الحالات شخص عضو البرلمان وتمتد الى حماية غيره، فالصحفي الذي يقوم بنشر أقوال عضو البرلمان بما تنطوي عليه من قذف أو سب لا يعد مسؤولا اذا كان قد نقلها الى الرأي العام على أساس أنها نقل من محاضر جلسات البرلمان، وأنه لم يضف تأييداً شخصياً في هذا الإطار أي أنه لم يضع ملاحظاته وآرائه على المناقشات التي دارت داخل البرلمان، أما اذا أضاف الصحفي ما يدل على تأييده لما قاله عضو البرلمان، فأنه يقع تحت طائلة المسؤولية الجزائية (الخفاجي، ٢٠١٠، صفحة ٤٠).

المطلب الثاني
الحصانة الإجرائية (الحصانة ضد الإجراءات الجنائية)
Procedural immunity (immunity from criminal proceedings)

تم تعريفها بأنها ضمانة دستورية بعدم أتخاذ أي من الإجراءات الجنائية في غير حالة التلبس بالجريمة، ضد أحد أعضاء البرلمان أثناء انعقاده بغير إذن من المجلس التابع له ذلك العضو. ويطلق عليها في المملكة المتحدة بـ "Freedom from arrest " وقد ساند نص الفقرتين (ب، ج) من المادة (٦٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ هذه الرؤية حينما نص على أنه (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 ضبط متلبسا بالجرم المشهود في جناية. (ج) لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهما بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضبط متلبسا بالجرم المشهود في جناية) ونلاحظ في البند (ثانيا) من المادة (٦٣) بأن الحصانة الإجرائية التي يتمتع بها عضو مجلس النواب من النظام العام ولا يمكن التنازل عنها لأنها ليست مقررة للنائب بصفته الشخصية وإنما للجسد الوظيفي (مجلس النواب) الذي ينتمي اليه وكما أن هذه الحصانة قاصرة على الدعاوى الجزائية دون المدنية لأن النص السالف الذكر يشير الى حصانة ضد إجراءات من نوع الجزاء ولا يشير الى إجراءات أخرى من نوع العقاب كالتعويض عن الضرر مثلاً أو غيره مما يرد عادة نتيجة الدعاوى المدنية (محسن، ٢٠١٠، صفحة ٢٦٤).

والحصانة تنصب على النائب فحسب ولا تمتد الى عائلته، فإذا أرتكب أحد هؤلاء جريمة ما فيجوز أتخاذ كافة الإجراءات قبله. واستنادا لما تقدم فأن المرشح المنتخب يعد عضوا في المجلس ويتمتع بجميع حقوق العضوية (بما فيها الحصانة البرلمانية) ابتداء من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ويباشر عمله بعد أداء اليمين الدستورية " كما أن الموافقة على رفع الحصانة البرلمانية ليس له تأثير في استمرار النائب بالتمتع بالصفة النيابية، في غير الحالات التي تنتهي أو تزول الصفة النيابية عنه، سواء كان الانتهاء طبيعيا أو استثنائياً. وأن الحصانة الإجرائية تدخل بالنسبة للأفعال التي تكون جرائم طبقا لقانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، سواء أكانت الدعوى الجزائية مرفوعة من قبل الادعاء العام أم من قبل الأفراد، أضافة إلى ذلك فأن الحصانة الإجرائية لاتقف حائلا أمام أتخاذ أي إجراء مدني أو دعوى مدنية، فيمكن رفع الدعوى المدنية أمام القضاء للمطالبة بالتعويض إن كان له مقتضى على العضو البرلماني دون حاجة لأخذ إذن مسبق من مجلس النواب، وذلك لعدم توافر أي احتمال للقبض على العضو والحكم بحبسه أو تنفيذ الإكراه البدني عليه في حالة الحكم بالتعويض (محسن، ٢٠١٠، صفحة ٢٦٥).

ومن الجدير بالذكر ولعله من ابرز خصائص هذه الحصانة (الحصانة الإجرائية) ومن وجهة نظرنا هي انها تتعلق بالإجراءات، أي أنها لا ترفع عن الفعل صفة الجريمة أو تحمي العضو من نتائج الجريمة التي أرتكبها، ولكن يقتصر أثرها على تأخير أتخاذ الإجراءات الجنائية أثناء دور الانعقاد حتى يأذن المجلس بذلك وعليه فأنه يجوز تحريك الدعوى الجزائية والسير بالإجراءات بعد الحصول على ذلك الأذن (الجرف، ١٩٦٤، صفحة ٣٥٧). وأنها تظهر ضد الإجراءات عندما يرتكب عضو البرلمان جريمة خارج وظيفته النيابية أي بصفته فرداً عادياً، كأن يرتكب جريمة اعتداء على الأشخاص أو على الأموال في حياته وغيرها من الجرائم التي يعاقب عليها القانون (حسن، ١٩٦٨، صفحة

٢٤٠). وبالإضافة الى ما تقدم فأن الحصانة الإجرائية هي حصانة مؤقتة، تزول بزوال العضوية البرلمانية أو برفع الحصانة عن العضو أو ضبطه متلبسا بالجريمة، فيجوز بعدها اتخاذ كافة الإجراءات الجنائية، وعند انتهاء ولاية المجلس النيابي فللنيابة العامة اتخاذ الإجراءات الجنائية أو تحريك دعوى الحق العام ضد عضو المجلس دون الحصول على إذن من المجلس الذي ينتمي إليه العضو ودون رفع الحصانة عنه، إذ بانتهاء ولاية المجلس النيابي تنتفي العلة في تقرير الحصانة، وهذه الصفة تتوافق مع حكمة مشروعيتها التي تتعلق بتأمين حرية العمل للمجلس وتحول دون تمكين السلطة التنفيذية من منع النائب من أن يجلس في المجلس ويشترك في المناقشات (أحمد، ١٩٩٥، صفحة ٧٥).

المطلب الثالث

مقارنة الحصانة الموضوعية بالحصانة الإجرائية

Comparing substantive immunity to procedural immunity

تلتقي الحصانة الموضوعية والإجرائية في جوانب وتختلفان في جوانب أخرى، فهما يلتقيان من جانب كونهما من حقوق المجلس والوظيفة البرلمانية لا العضو ذاته، وعليه فأنهما تتعلقان بالنظام العام، فلا يمكن للنائب أن يتنازل عن أي منهما أو كلتاهما، لأن هذه الضمانات لم تشرع لصالح العضو شخصياً بل هي ضمانة دستورية قررتها التشريعات لتأمين استقلال البرلمان (بوصفه هيأة تشريعية) عن السلطات الأخرى وتؤثر عليه وتمنعه من أداء وظائفه التي نصت عليها دساتير العالم المختلفة، كما أنه لا يستطيع أن يدفع بها في أي حالة تكون عليها الدعوى، ويجب على القاضي أن يطبقها من تلقاء نفسه عندما تعرض أمامه قضية جزائية يكون أحد أطرافها عضواً في البرلمان، ويكون قرار القاضي في حالة دفع أمامه بالحصانة قراراً فورياً ومستقلاً

(رضوان، ١٩٦٦، الصفحات ٢٥٦-٢٥٧)

وعلى الرغم من هذا الالتقاء بين نوعا الحصانتين السالف ذكرهما إلّا أنهما يختلفان في العديد من الجوانب وأهمها:

١- الحصانة الإجرائية اوسع نطاقا من الحصانة الموضوعية، فهي تنسحب على كل الجرائم، حيث تشمل الجرائم التي تقع خارج المجلس أو داخله سواء أكانت هذه الجرائم جنحا أم جنايات، كما أن هذه الحصانة تنسحب حتى على الجرائم السابقة التي قام بها عضو المجلس قبل أن يكتسب صفة عضوية المجلس، لأنه لا يجوز اتخاذ أي إجراء ضده إلا بإذن المجلس.

فإذا وقعت الجريمة من العضو والمجلس منعقد في أدواره، فالحصانة تكون سارية في حقه ولكن هذه الحصانة تسقط في حال إجازة المجلس أو في حال حل المجلس أو في حال انتظار انتخابات جديدة للمجلس، وأثناء إجازة المجلس بين أدوار الانعقاد فإن عضو المجلس يظل محتفظا بصفة العضوية ولكنه لا يتمتع بالحصانة فحينئذ يجوز للسلطات القضائية أن تمارس إجراءاتها في مواجهة العضو ويجب أن نلفت النظر إلى أن هذه الإجراءات التي تمارسها السلطة القضائية تتوقف عندما يعود المجلس إلى الانعقاد وعلى هذه السلطة أن تطلب الإذن من المجلس لكي تستمر في اتخاذ الإجراءات. ومن ثم فان الحصانة الإجرائية اوسع نطاقا من حيث المكان لأنها تشمل الافعال المرتكبة داخل وخارج المجلس، كما انها اوسع نطاق من حيث الموضوعات لأنها تشمل كل الجرائم المرتكبة جنايات وجنح، اما عدم المسؤولية البرلمانية (الحصانة الموضوعية) فأن نطاقها من حيث المكان لا يتعدى المجلس أي أثناء انعقاد جلسات المجلس أو اجتماع لجانه، و في

العراق فهي تشمل ما يصدر عن العضو من اراء داخل مجلس النواب طالما كان ذلك أثناء أدوار الانعقاد، أما الأقوال التي يبديها العضو خارج المجلس أو خارج لجانه فإنه يؤاخذ عليها ولا تمتد الحصانة إلى ذلك، فإذا انتهت الجلسة تنتهي حصانة عدم المسؤولية البرلمانية حتى وإن كان العضو داخل مبنى المجلس لأن الإباحة تتقرر فقط أثناء انعقاد جلسات المجلس أو أثناء انعقاد اللجان. كما أن التصريحات الصحافية التي يطلقها العضو خارج المجلس وبها مساس بأحد الأعضاء أو بأحد الأشخاص فإن عدم المسؤولية لا تحميه بنص الدستور الذي جعل هذه الحصانة أثناء عقد المجلس جلساته أو أثناء اجتماع اللجان وبالإضافة الى ما تقدم فإذا ما كانت الحصانة البرلمانية تؤدي الى تأجيل النظر بالدعوى دون الاعفاء منها، فان عدم المسؤولية البرلمانية التي تتعلق بجرائم الرأي والتعبير داخل المجلس، تشمل الاعفاء من المسؤولية المدنية والمسؤولية الجنائية معا (القيسي، ٢٠١١، صفحة ١٦)، كما ان الحصانة الإجرائية لا تمنع من رفع الدعاوى المدنية ضد عضو البرلمان (العبودي، ٢٠٠٦، صفحة ٤٩٤).

٢- أن الحصانة الموضوعية تؤدي الى زوال صفة الجريمة عما يصدر عن العضو من أفكار واراء أثناء عمله، أي أنها تسبغ المشروعية على أفعال مجرمة قانوناً، في حين أن الحصانة الإجرائية لا ترفع عن الفعل صفة الجريمة ولكنها تستلزم استئذان المجلس قبل أتخاذ اي إجراءات جنائية ضد عضو البرلمان (رباط، ١٩٦٧، صفحة ٧١٢).

المبحث الثاني

حالات انتهاء الحصانة البرلمانية

Cases of termination of parliamentary immunity

أن الوضع الطبيعي لزوال الحصانة البرلمانية هو انتهاء مدة المجلس وبالتالي يعود العضو الى وضعه السابق مواطناً عادياً في الدولة، فالحصانة البرلمانية الإجرائية قاعدة شكلية تتمثل في عدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية في غير حالة التلبس بحق العضو البرلماني، الا بعد الحصول على اذن المجلس التابع له، فهي لا تتعرض الى طبيعة الفعل، وانما تقف عند حد حماية عضو البرلمان من تطبيق قانون الإجراءات الجزائية عليه، لحين رفع المانع القانوني لهذه الحصانة، إما لتوافر حالة الجرم المشهود، أو لصدور الاذن بذلك من المجلس المختص، أو لانتهاء ولاية المجلس، أو لعدم وجود دورة انعقاد (كشاكش، ٢٠٠٧، صفحة ١٥). وسنتناول أسباب انتهاء الحصانة البرلمانية، وكالآتي:

المطلب الأول

حالة ضبط العضو متلبساً بالجرم المشهود

The case of a member caught in flagrante delicto

يعرف الجرم المشهود فقهاً بأنه الجرم الذي تتم مشاهدته سواء عرف الجاني أم لم يعرف وهو وصف يلحق بالجريمة لا بفاعلها، كمشاهدة جثة القتيل والدم ينزل منها. فالجرم يعتبر مشهوداً ولو لم يعرف الفاعل، ذلك أن اعتبار الجرم مشهوداً حالة ترافق الجريمة ذاتها (محمد، ١٩٨٠، صفحة ٢٦٥). وقد عرف المشرع العراقي الجريمة المشهودة (التلبس) في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ في المادة (١/ب) الجرم المشهود بأنه (تكون الجريمة مشهودة اذا شوهدت حال ارتكابها او عقب ارتكابها ببرهة يسيرة أو اذا تبع المجنى عليه مرتكبها اثر وقوعها أو تبعه الجمهور مع الصياح او اذا وجد مرتكبها بعد وقوعها بوقت قريب حاملاً آلات أو اسلحة أو أمتعة أو أوراقاً أو أشياء

أخرى يستدل منها على أنه فاعل أو شريك فيها أو أذا وجدت به في ذلك آثار أو علامات تدل على ذلك) (قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣)، ١٩٧١).
ويلاحظ من نص المادة أعلاه أن حالات التلبس قد وردت على سبيل الحصر وحسناً فعل المشرع العراقي لأنه من وجهة نظرنا تعد هذه الحالة من أهم الحالات التي ترفع الحماية أو الحصانة عن النائب وتحقق العدالة والاطمئنان في نفوس المواطنين.
حيث ترفع الحصانة الإجرائية عن العضو البرلماني، اذا ضبط في حالة تلبس بالجريمة. لأن الجهة المختصة في هذه الحالة لها أن تتخذ ما تراه مناسباً من الإجراءات ضد العضو، دون أخذ إذن من المجلس، ولها أن ترفع عليه الدعوى كأي فرد من الأفراد، لأن حالة التلبس تزيل شبهة التجني على العضو وشبهة الدعوى الكيدية. حيث ان هذا هو الاستثناء الوحيد الذي ينهي هذه الحصانة، وهو حالة التلبس بجريمة جنائية، وهي تعني ضبط المتهم في اثناء ارتكابه للجريمة، وقد تكون الحكمة من وراء هذا الاستثناء، المحافظة على معالم الجريمة خوفاً من الضياع، إضافة الى أن المتهم الذي يضبط بجناية لا شك فيها، تزول المبررات التي تحول دون اعتقاله. وعليه اذا ألقي القبض على أحد الأعضاء متلبساً بجريمة جنائية، هنا يجوز توقيفه ومحاكمته دون استئذان من المجلس الذي ينتمي إليه العضو كما تنتفي في هذه الحالة آية شبهة تثور حول تلفيق السلطة التنفيذية، أو كيدها لعضو البرلمان بغية إيقاعه تحت تأثير تهديدها أو وعيدها.وبناءً على ما تقدم فإن الإجراءات الجنائية تتخذ تجاه عضو البرلمان الذي يقترف جرماً مشهوداً، بما في ذلك إلقاء القبض أو التفتيش. حيث أشارت المادة (٦٣/ثانياً/ ب) من الدستور الى إلقاء القبض على عضو البرلمان خلال مدة الفصل التشريعي في حالتين، الأولى اذا كان متهماً بجناية وبموافقة أعضاء البرلمان بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة، والثانية اذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية. وهذا يعني أن الحصانة تصبح غير نافذة في حالة ثبوت التلبس بالجريمة، لأن الحق العام لابد ان يأخذ مجراه، فالنائب المتهم بجريمة مشهودة يمكن أن يكون ملاحقاً وموقوفاً، وكأنه في هذه الحالة مجرد من صفته النيابية، وليس هناك أي مجال لطلب الاذن من المجلس، والنائب لا يستطيع طلب إيقاف الحجز والملاحقة، لأن هذه الأحكام غير قابلة للجدال تجاه النص الدستوري الذي يستثني دون تحفظ الجريمة المشهودة (حسين و عسل، ٢٠١٥، الصفحات ١٥٥-١٥٦). ومن مبررات زوال الحصانة عن العضو البرلماني في حالة التلبس بالجريمة وذلك للإسراع في اتخاذ الإجراءات بهدف عدم ضياع الوقت الذي تكون فيه احتمالات الخطأ في التقدير أو الكيد للمتهم منتفية أو ضعيفة مما تسوغ الخروج عن القواعد العامة في الإجراءات الجنائية (مصطفى، ١٩٨٤، صفحة ١٠١). كما وأن مشاهدة النائب وهو يرتكب جريمته، لدليل قوي على أجرامه وبرهان على خطورة متأصلة فيه. حيث أن القبض على البرلماني الذي وجد في حالة تلبس لا يعد تعدياً على حقوقه بل هو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم من التعدي والانتهاك، ومن غير المنطقي والمعقول أن يمسك بالعضو وهو يقوم بارتكاب جريمته ثم يترك بحجة أن لديه حصانة برلمانية (الحلبي، ١٩٩٦، صفحة ٣٩٨).

المطلب الثاني
حالة انتهاء العضوية في مجلس النواب
In case of termination of membership in the House of Representatives

ويكون انتهاء العضوية عاديا وذلك بانتهاء مدة المجلس المحددة دستورياً، أو استثنائياً وذلك في حالات معينة إذ تزول فيها صفة العضوية وبالتبعية الحصانة، ولذا فإننا سنتناول هذا المطلب في فرعين نخصص الفرع الأول لدراسة الطريق العادي لانتهاء العضوية في مجلس النواب وسنبحث في الثاني الطريق الاستثنائي لانتهاء العضوية في مجلس النواب وانتهاء الحصانة بالتبعية:

الفرع الأول
الطريق العادي لانتهاء العضوية في مجلس النواب
The normal way to end membership in the House of Representatives

يتمثل الطريق العادي لانتهاء العضوية في مجلس النواب بانتهاء مدة دورة مجلس النواب وهي أربع سنوات تقويمية، حيث تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة.

ونلاحظ من استقراء نص المادة (٢٢ أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ م والتي نصت على أن (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 أيلول وينتهي في ٣١ كانون الأول)، أن مدة دورة مجلس النواب تنتهي في ٣١ كانون الأول من السنة الرابعة للدورة.

حيث يتمتع عضو مجلس النواب خلال فترة العضوية بالحصانة الموضوعية والإجرائية المنصوص عليها في الدستور، وتنتهي عضوية أعضاء مجلس النواب وتزول عنهم صفة العضوية إذا انتهت المدة المحددة دستورياً، ولكن إذا حصل تأخير في إجراء انتخاب المجلس الجديد فإن أعضاء المجلس يبقون متمتعين بالحصانة لحين انتخاب مجلس جديداً.

الفرع الثاني
الطريق الاستثنائي لانتهاء العضوية في مجلس النواب
The exceptional way to end membership in the House of Representatives

ويقصد بالطريق الاستثنائي هو انتهاء عضوية النائب في المجلس قبل انتهاء ولاية المجلس (حسن، ١٩٦٨، صفحة ٢٧٧):

لقد نصت المادة (١) من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦م المعدل بالقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧م أنفاً بانتهاء العضوية في مجلس النواب وبالتالي انتهاء الحصانة البرلمانية لأحد الأسباب الأتية:

١- تبوء عضو المجلس منصبا في رئاسة الدولة او مجلس الوزراء او اي منصب حكومي اخر.
٢- فقدان احد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور و قانون الانتخابات.
٣- قبول الاستقالة او الاقالة من مجلس النواب.
٤- الوفاة.

٥- صدور حكم قضائي بات بحق العضو بجناية وفقا لأحكام الدستور.
٦- الاصابة بمرض او عوق او عجز يمنع العضو من اداء مهامه المجلس طيلة فترة الانعقاد ويثبت ذلك بالطرق في الاصولية.

أولاً: تبوء عضو المجلس منصباً في رئاسة الدولة أو مجلس الوزراء أو أي منصب حكومي أخر

The council member holds a position in the presidency of the state, the Council of Ministers, or any other governmental position

وهو ما يعرف بسقوط العضوية الذي يتم بدون طلب من العضو وبدون قرار من المجلس أذ يتم بشكل ألي (١). حيث أن النائب الذي يصبح عضواً في مجلس الرئاسة أو في مجلس الوزراء يعد مستقيلاً من عضوية المجلس ولا يتمتع بامتيازات العضوية (النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، ٢٠٠٦، صفحة المادة ١٥).

ثانياً: فقدان أحد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور وقانون الانتخابات

Loss of one of the membership conditions stipulated in the Constitution and the Elections Law

لقد أجاد المشرع الدستوري العراقي حينما حدد دستوريا بصورة صريحة الشرطين الأساسيين العمليين الذين لا يختلف عليهما، وهما شرطان تتفق عليهما جميع الانظمة الدستورية المقارنة، فلا يوجد نظام قانوني يقبل ترشيح الاجنبي لعضوية البرلمان دون حصوله على جنسية الدولة التي يروم الترشيح الى مجلسها، كما ولا يمكن لمواطن أن يكون أهلاً لمباشرة حقوقه السياسية، وفي مقدمتها حق الترشيح، وهو ليس أهلاً لمباشرة حقوقه المدنية لفقدانه القدرة على التمييز بسبب صغر سنه أو لأصابته بالعته أو الجنون، أو لارتكابه جريمة مخلة بالشرف أو أي جريمة يعتبرها القانون مانعة من مباشرته حقوقه السياسية ومن ذلك حق الترشيح، ويندرج تحت الشروط العامة للترشيح شرط حصول المرشح على مؤهل علمي معين، وبلوغه سن معينة يسمح له بالترشيح للعضوية البرلمانية، بالإضافة الى القيد في جدول الناخبين، وعدم ارتكابه جريمة مخلة بالشرف (الكعبي، ٢٠٢٠، صفحة ٣٧٢). ونلاحظ بأن المشرع الدستوري العراق أشار بشكل واضح وصريح في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ حالياً بأن يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية، كما أشار قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ الى هذين الشرطين (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، صفحة المادة ٤٩/ثانياً).

ثالثاً: قبول الاستقالة من مجلس النواب Accepting the resignation of the House of Representatives

وتعني أبداء الرغبة التحريرية بترك العمل في الوظيفة النيابية بشكل نهائي، ولذلك تعد الاستقالة طريق لإنهاء العضوية بصورة طوعية، فإذا كان للموظف في القطاع العام وللمستخدم في القطاع الخاص الحق في الاستقالة من الوظيفة وفقاً لشروط يحددها القانون، فمن باب أولى أن يكون للنائب الحق في الاستقالة من النيابة (شكر، ٢٠٠٦، صفحة ٦٥٤). ونلاحظ بأن النظام الداخلي لمجلس النواب قد أشار لموضوع الاستقالة من خلال أشارته الى قيام المجلس بتشريع قانون يعالج استبدال أعضاءه في حالة الإقالة أو

الاستقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية أو لأي سبب أخر (النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، ٢٠٠٦، صفحة المادة ٣١/ثانياً).

رابعا: وفاة عضو البرلمان Death of a Member of Parliament

وهي السبب الطبيعي لانتهاء أي مركز قانوني يشغله الأنسان في حياته طالما انتهت تلك الحياة (العازمي، ٢٠١١، صفحة ٩٢).

فبالاستناد الى ما تقدم يكون من الطبيعي انتهاء العضوية لعضو مجلس النواب نتيجة وفاته وبالتالي انتهاء الحصانة التي كان يتمتع بها.

خامساً: صدور حكم جزائي بات بحق العضو بجناية وفقاً لأحكام الدستور Issuance of a final criminal judgment against a member of a felony in accordance with the provisions of the Constitution

من استقراء المادة (٥/١) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦، نجد المشرع العراقي جعل من أسباب انتهاء العضوية صدور حكم قضائي بات بحق النائب بجناية. وقد اشترط المشرع هنا صدور حكم جزائي بات يقضي بإدانة العضو عن جريمة من نوع الجنايات، ويقصد بالحكم البات (كل حكم اكتسب الدرجة القطعية بأن استنفذ جميع أوجه الطعن القانونية أو انقضت المواعيد المقررة للطعن فيه). ونلاحظ أن المشرع هنا أقتصر على الإحكام الباتة لأنها تعتبر حجة في تعين الواقعة المكونة للجريمة، فهذه الواقعة التي أثبتتها المحكمة في حكمها تكون ملزمة للمحاكم الجزائية الأخرى ولا يجوز إجراء المحاكمة عنها مجدداً لسبق المحاكمة عنها، وتعتبر حجة أيضا في نسبة الواقعة إلى فاعلها والوصف القانوني للواقعة المكون للجريمة، فلا يمكن أن تنسب الجريمة إلى غير عضو البرلمان الجاني ولا تعطى غير التكييف القانوني لها الوارد في قرار التجريم وقرار العقوبة، وحسنا فعل المشرع العراقي إلا أنه يؤخذ عليه انه جعلها في جرائم الجنايات فقط. وقد أورد المشرع الايطالي والفرنسي هذه الحالة كسبب لانتهاء الحصانة الإجرائية إلا إنهما شملا بها أحكام الإدانة النهائية غير القابلة للنقض الصادرة بحق عضو البرلمان عند ارتكابه جريمة من نوع الجنايات والجنح والمخالفات (أحمد خ.، ٢٠١٨، الصفحات ٣٩٣-٣٩٤).

سادسا: الإصابة بمرض أو عوق أو عجز يمنع العضو من أداء مهامه في المجلس طيلة فترة الانعقاد ويثبت ذلك بالطرق الأصولية Having an illness, disability, or infirmity that prevents the member from performing his duties in the Council throughout the period of the session, and this is proven by the fundamental methods

حيث تعد مسألة العوق أو العجز الذي يمنع العضو من أداء مهامه في مجلس النواب مسألة متروك تقديرها إلى اللجان الطبية التي تقرر بأن النائب غير قادر على القيام بمهامه ومسؤوليات العضوية في مجلس النواب، ولكن بشرط أن لا تتجاوز مجموع إجازته المرضية ثلاثة أشهر خلال فصلين تشريعيين متتاليين وفي حالة تجاوزه يحال على التقاعد، لأن المصلحة العامة تحتم انفكاكه عن الوظيفة البرلمانية، لعدم لياقته للعمل النيابي صحياً، وذلك انطلاقاً من أهمية الوظيفة البرلمانية وما يتطلبه سن التشريعات والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من جهود بدنية تقتضي سلامة البدن لتساعده على طرح الآراء والأفكار ومناقشتها وكتابة التقارير، وعليه يمكن اعتبار هذا السبب من أسباب نهاية العضوية مما تقتضيه طبائع الأمور (الخفاجي، ٢٠١٠، صفحة ١٤٣). وبالتالي انتهاء

الحصانة البرلمانية التي يتمتع كان يتمتع بها العضو كنتيجة طبيعية لنهاية عضويته في البرلمان. كما أن حل البرلمان يؤدي لانتهاء عضوية النائب حيث يتم ذلك بموجب حق السلطة التنفيذية بفض البرلمان أو احد المجلسين بصفة نهائية أو دائمة قبل انتهاء الفصل التشريعي ودعوة الأمة لانتخاب مجلس نيابي جديد (رأفت و أبراهيم، ١٩٣٧، صفحة ٤٧٢). ونلاحظ بأن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد أشار الى حل البرلمان بطريقتين وهي أما عن طريق طلب يقدم من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية أو عن طريق طلب مقدم من ثلث أعضاء مجلس النواب ويكون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، صفحة المادة ٦٤/أولاً).

الخاتمة Conclusion

وفي ختام بحثنا عن الحصانة البرلمانية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نشير الى أهم الاستنتاجات والتوصيات المتعلقة بالموضوع :

الاستنتاجات Results

١- أن الحصانة البرلمانية تعد استثناءً من النظام العام وهي في ظاهر الأمر تعد أخلالاً بمبدأ المساواة بين الأفراء الا أن هذا الأخلال يجد مبرراته حيث تسبغ عليه المشروعية تحقيقاً لصالح الشعب.

٢- أن الحصانة الموضوعية (عدم المسؤولية البرلمانية) تنصب على الافعال المجرمة الصادرة من النائب كأفعال السب والقذف والإهانة فهي تعدم المسؤولية الجزائية والمدنية بشأنها وهي دائمة ومطلقة وتعتبر من النظام العام بينما تنصب الحصانة الإجرائية (ضد الإجراءات الجنائية) على الإجراءات فقط أي أنها تعني عدم أتخاذ الإجراءات الجنائية بحق عضو البرلمان في غير حالة التلبس واثناء اجتماع المجلس الا بعد الحصول على أذن من المجلس التابع له هذا العضو كما انها حصانة مؤقتة.

٣- أن الحصانة الموضوعية تؤدي الى زوال صفة الجريمة عما يصدر عن العضو من أفكار واراء أثناء عمله، أي أنها تسبغ المشروعية على أفعال مجرمة قانوناً، في حين أن الحصانة الإجرائية لا ترفع عن الفعل صفة الجريمة ولكنها تستلزم استئذان المجلس قبل أتخاذ اي إجراءات جنائية ضد عضو البرلمان.

٤- تهدف الحصانة البرلمانية ضد المسؤولية البرلمانية إلى ضمان حرية المناقشة وطرح الآراء اثناء دورات الانعقاد في المجلس النيابي في حين تهدف الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية إلى منع الحكومة والسلطات الأخرى في الدولة من تخويف النائب وتهديده عن طريق ملاحقته جنائياً.

٥- الحصانة الموضوعية التي قررها دستورنا العراقي واسعة النطاق حيث قرر عدم مؤاخذة النواب عما يبدونه من اراء واقوال بمناسبة ادائهم أعمالهم داخل وخارج البرلمان كما أنها تمتد للصحفي على أن لا يزيد عما ينقله عن أعضاء مجلس النواب، بينما جعل من الحصانة الإجرائية حصانة شخصية لا تمتد الى أفراد أسرة النائب او اقاربه اي لا تشمل الشركاء في الجناية.

٦- في حالة انتهاء العضوية في مجلس النواب لأي سبب كان فأن ذلك يؤدي الى رفع الحصانة عن النائب تباعاً لانتهاء العضوية بينما رفع الحصانة عن النائب لا يؤدي الى انتهاء العضوية بل هي مجرد أجراء يتم بموافقة المجلس لغرض التحقيق معه أو اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه.

الاقتراحات Suggestions

١- ندعو المشرع العراقي الى أعادة النظر في نص المادة (٦٣/ثانياً/ب) من الدستور لسنة ٢٠٠٥ وأن لا يقتصر الاستثناء بالنسبة لرفع الحصانة الإجرائية عن النائب على الجنايات فقط في حالة ضبطه متلبسا بالجرم المشهود ولكن يجب أن يشمل الجنح والمخالفات أيضاً لرفع الحصانة عن النائب لكي لا تكون الحصانة وسيلة لتعسف بعض النواب في استعمال هذا الدرع ولكي لا تساعدهم في الإفلات من العقاب.

٢- ندعو المشرع العراقي أن يقوم باستبدال الموافقة بالأغلبية المطلقة والمشار اليها في المادة المذكورة انفاً بالأغلبية البسيط في حالة رفع الحصانة عن عضو مجلس النواب المتهم بجناية أو اذا ضبط متلبساً لأن الأغلبية المطلقة قد تؤدي الى عدم القبض على العضو الجاني لكونها تتطلب حضور الأغلبية من أعضاء مجلس النواب وقد لا يتحقق ذلك بسبب التغيب عن حضور الجلسات.

٣- أن يتم النص في النظام الداخلي لمجلس النواب على الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب أن يتم السؤال البرلماني في ضوئها، كما يجب تحديد أنواعه وأهمية كل نوع والنص على السؤال العاجل الذي يقدم على سواه من الأسئلة في حال تعلق الأمر المستفسر او المستوضح عنه بالمصالح العامة الهامة.

المصادر References

أولاً: القران الكريم

ثانياً: القواميس:

القاموس المحيط – تصنيف وأعداد الطاهر احمد الرازي – دار الفكر العربي – بيروت – المجلد الاول-الطبعة الثالثة.

ثالثاً: الكتب والأطاريح والرسائل:

١- أحمد فتحي سرور - القانون الجنائي الدستوري ط٢، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٢ م.

٢- أحمد علي عبود الخفاجي، الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ م، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة،٢٠١٠ م.

٣- أسماعيل عبد الرحمن أسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان – دراسة مقارنة – أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة،١٩٩٩ م.

٤- أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت ن ط١،١٩٦١ م.

٥- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت،١٩٦٨.

٦- د.حسام الدين محمد أحمد، الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية من وجهة النظر الجنائية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢، ١٩٩٥م.

٧- جمال ناصر جبار الزيداوي، دراسات دستورية، مركز العراق للدراسات، مطبعة البينة، بغداد، ٢٠٠٩. د. حسن شلبي يوسف، الضمانات الدستورية للحرية الشخصية،دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٩١ م.

٨- د. حسن شلبي يوسف، الضمانات الدستورية للحرية الشخصية، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٩١ م.

٩- د. رمضان محمد بطيخ،الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.

١٠- خالد عبد الأمير عبودي، رفع الحصانة البرلمانية عن النائب، رسالة ماجستير جامعة النهرين،٢٠٠٨ م
١١- د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ط١، ٢٠٠٤م،
١٢- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ج١،بدون أسم المطبعة و المكان، ٢٠٠٦ م.
١٣- د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة،مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤ م.
١٤- د. عبد الفتاح حسن، مباددئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨ م
١٥- د.مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري،منشأة المعارف، الأسكندرية، ط١،١٩٨٤ م
١٦- د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، مطبعة جامعة القاهرة، ط ٨، ١٩٨٤ م، ص ١٠١.
١٧- د. محمد علي سالم عياد الحلبي، الوسيط في شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ج ١، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، ١٩٩٦ م.
١٨- د. فتحي رضوان، الدول والدساتير، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١ ١٩٦٦م.
١٩- د. محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٢٠- مشعل محمد العازمي، الحصانة البرلمانية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، سنة ٢٠١١.
٢١- د.وحيد رأفت، د. وايت أبراهيم،القانون الدستوري، المطبعة العصرية،القاهرة،١٩٣٧
٢٢- د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية – دار النهضة العربية – القاهرة -١٩٧٤

الدساتير والقوانين والانظمة الداخلية:

٢٣- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢٤- قانون أنتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠
٢٥- قانون أستبدال أعضاء مجلس النواب العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ م المعدل بالقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧ م.
٢٦- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦

البحوث والمقالات:

٢٧- أدمون رباط – نظرية الحصانة البرلمانية في القانون الدستوري اللبناني، بحث منشور في مجلة العدالة الصادرة عن نقابة المحامين، العدد الاول،بيروت – ١٩٦٧.
٢٨- أ.م.د حنان محمد القيسي – الحصانة البرلمانية في العراق – دراسة تحليلية مقارنة بين النظام الداخلي لمجلس النواب والمجلس الوطني الكوردستاني- مجلة القاضي – أربيل- العدد٣.
٢٩- كريم يوسف كشاكش، الحصانة الإجرائية ضمانة دستورية للعمل البرلماني، بحث في مجلة المنارة، المجلد ١٣، العدد ٨، ٢٠٠٧.

٣٠- د. حامد مخلف أحمد حسين، د.خالد محمد عجاج عسل، موقف القانون الدولي من الحصانة البرلمانية (دراسة في أصول المحاكمات الجزائية العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٥، العدد العاشر،٢٠١٥ م.
٣١- خالد أحمد علي أحمد،مدى تأثر المسؤولية الجزائية لأعضاء البرلمان في ظل الحصانة البرلمانية، بحث منشور في مجلة كلية المعارف الجامعة، مجلد ٢٧ عدد ١ لسنة ٢٠١٨ م.
٣٢- علي عبيد ثوني الكعبي، شروط الترشيح لمجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية /كلية القانون – جامعة بغداد / العدد الخاص بالتدريسين و طلبة الدراسات العليا العدد الثاني، مجلد (٣٥) لسنة ٢٠٢٠.
٣٣- م.د محمد عباس محسن – رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية – دراسة تطبيقية في ضوء قرار المحكمة الأتحادية العليا رقم ٠٣٤٩سنة ٢٠٠٨، مجلة كلية الأداب / العدد ٩٤ ص ٢٦٤- بحث منشور على شبكة المعلومات العالمية الانترنت www.iasj.**net**

Regulating parliamentary immunity in accordance with the provisions of Iraq's 2005 permanent constitution

Assist Prof. Dr. Aeait Salman Chehayeb
College of Law/ Al-Nahrain University

Abstract:

The democratic parliamentary system in which the people exercise sovereignty through the representatives they choose is not achieved unless its pillars are fulfilled, the most important of which is the pillar of the independence of Parliament as it is the main pillar upon which the rest of the other pillars are based. Parliamentary immunity has many justifications and justifications, whether it is substantive immunity or procedural immunity. We will address some of them in this requirement:

Parliamentary immunity stems from a realistic necessity, which is that every political council needs to ensure its regular functioning in order to protect its members. A member of Parliament must be able to express what he believes or believes in without fear or apprehension that the executive authority or individuals will persecute him before the judiciary. Freedom of political debate in Parliament.

Keywords: Parliamentary Immunity ,Parliament, MP Membership Quorum.