

ضمانات استقلال البرلمان

- دراسة مقارنة -

رسالة مقدمة إلى

كلية القانون بجامعة بابل

كجزء من متطلبات درجة الماجستير في القانون العام

من قبل

انعام مهدي جابر الخفاجي

بإشراف الدكتور

رافع خضر صالح

ايلول ٢٠٠٢م

رجب ١٤٢٣هـ

Parliament Independence Sureties

(A comparative Study)

A thesis Submitted To

The College of Law, University of Babylon, in partial fulfillment of the
requirement for the degree of M. A. in the Public Law.

By

ANAAM MAHADY AL- KHAFAY

Supervised

Ass. Prof.

RAFEE KHATHER SALEH

٢٠٠

١٤٢

الإهداء

الى

روح سيد المرسلين ، وخاتم النبيين وحجة رب العالمين، امام
الرحمة وقائد الخير ومفتاح البركة نبينا محمد عليه افضل الصلاة
وأزكى السلام وعلى آله الاطهار.

الى من كانا سبباً في قوتي ورفعتي وتحقيق احلامي ...

الى من يعجز لساني عن ذكر اوصافهما ...

الى شخصي والدي ووالدتي

اطال الله في عمريهما

عرفانا لكل ما قدماهُ لي

Summary

Parliament Independence Sureties

(A comparative Study)

The principle of parliament independence demands the existence of sureties to enforce this independence. So the constitutional documents and the elective laws provide the parliament, as constitutional institution, and its members with many sureties making them independent and without any effects.

The sureties implies two main axes the first one is the enforced sureties for independence of the parliament concerned and the second one is the enforced sureties for protection of the parliament membership. We have divided this theses in three sections discussing the parliament independence in arranging the internal Affair, the danger of gathering between the membership in the parliament and the other official positions, and the danger of the economical treatment with state. While in the second one, discussing the Objectival impunity, the procedural impunity, and the parliament requital.

I end this research with a conclusion, which shows the most important consequences and suggestions.

إقرار لجنة المناقشة

نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة أننا قد اطلعنا على هذه الرسالة الموسومة
(ضمانات استقلال البرلمان/ دراسة مقارنة) وقد ناقشنا الطالبة (إنعام مهدي جابر
الخفاجي) في محتوياتها وكل ما له علاقة بها ونرى إنها جديرة بالقبول لنيل درجة
الماجستير في القانون العام.

رئيس اللجنة:

التوقيع:

الاسم: علي زعلان نعمة

المرتبة العلمية: استاذ مساعد

عضو:

التوقيع:

الاسم: منذر جهاد العزاوي

المرتبة العلمية: أستاذ مساعد

عضو:

التوقيع:

الاسم: ازهار عبد الكريم

المرتبة العلمية: مدرس

عضو (المشرف):

التوقيع:

الاسم: رافع خضر صالح

المرتبة العلمية: أستاذ مساعد

صدقت من قبل مجلس كلية القانون بجامعة بابل

التوقيع

الاستاذ المساعد الدكتور

علي زعلان نعمة

عميد الكلية

إقرار المشرف على الرسالة

اشهد ان اعداد هذه الرسالة الموسومة بـ(ضمانات استقلال البرلمان/دراسة مقارنة) قد جرى باشرافي في كلية القانون/ جامعة بابل.

التوقيع

الأستاذ المساعد

الدكتور/ رافع خضر صالح

اشهد ان الرسالة المثبت عنوانها أعلاه قد دقت من الناحية اللغوية من قبلي

التوقيع/

مدرس مساعد/ الست

ابتهال سامي حسن

اشهد ان الرسالة المثبت عنوانها أعلاه قد دقت من قلبي من حيث السلامة الفكرية.

بناء على توصيات المتوفرة ارشح هذه الرسالة للمناقشة.

التوقيع

الأستاذ المساعد

الدكتور/ علي زعلان نعمة

التاريخ: / / ٢٠٠٢

رئيس لجنة الداسات العليا

المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	المقدمة
١	التمهيد/ تأصيل فكرة استقلال البرلمان وضماناته
٨	الفصل الأول/ الضمانات المقررة لاستقلال سير العمل في البرلمان
٩	المبحث الأول/ تنظيم البرلمان لشؤونه الداخلية
٩	المطلب الأول/ وضع البرلمان لنظامه الداخلي وتشكيل أجهزته
١٠	الفرع الأول/ وضع البرلمان لنظامه الداخلي
١٥	الفرع الثاني/ تشكيل البرلمان لأجهزته الداخلية
٢٢	المطلب الثاني/ اختصاص البرلمان بالبت بشؤون العضوية
٢٣	الفرع الأول/ دور البرلمان في الفصل بصحة العضوية
٢٤	أولاً/ اشتراك البرلمان والقضاء في الفصل بصحة العضوية
٢٧	ثانياً/ انفراد البرلمان في الفصل بصحة العضوية
٣٩	الفرع الثاني/ إسقاط البرلمان لعضوية أعضائه
٤٧	المبحث الثاني/ حظر الجمع بين العضوية في البرلمان والمراكز الوظيفية الأخرى
٤٨	المطلب الأول/ عدم الجمع بين عضوية البرلمان والتعيين في الوظائف العامة
٤٨	الفرع الأول/ الأحكام الدستورية والقانونية التي تمنع الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة

الصفحة	الموضوع
٥٥	الفرع الثاني/ الاستثناءات الواردة على مبدأ حظر الجمع بين العضوية في البرلمان والوظيفة العامة
٦٠	المطلب الثاني/ عدم الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في مجالس إدارة الشركات والمجلس البلدي أو وظيفة المختار
٦٠	الفرع الأول/ عدم الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في مجالس إدارة الشركات

٦٤	الفرع الثاني/ عدم الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في المجلس البلدي او وظيفة المختار
٦٧	المبحث الثالث/ حظر التعامل المالي مع الدولة
٦٧	المطلب الأول/ مبررات حظر التعامل المالي بين عضو البرلمان والدولة
٦٩	المطلب الثاني/ موقف بعض التشريعات الدستورية والعادية من مبدأ حظر التعامل المالي مع الدولة
٧٣	الفصل الثاني/ الضمانات المقررة لحماية استقلال عضو البرلمان
٧٤	المبحث الأول/ الحصانة الموضوعية (الحصانة ضد المسؤولية)
٧٥	المطلب الأول/ مبدأ الحصانة الموضوعية
٧٥	الفرع الأول/ مضمون الحصانة الموضوعية
٨١	الفرع الثاني/ نطاق الحصانة الموضوعية
٨٧	المطلب الثاني/ الاستثناءات الواردة على الحصانة الموضوعية
٩١	المبحث الثاني/ الحصانة الإجرائية (الحصانة ضد الإجراءات الجنائية)
٩٢	المطلب الأول/ مبدأ الحصانة الإجرائية

الصفحة	الموضوع
٩٢	الفرع الأول/ مضمون الحصانة الإجرائية
٩٩	الفرع الثاني/ نطاق الحصانة الإجرائية
١٠٦	المطلب الثاني/ الاستثناءات الواردة على الحصانة الإجرائية
١١٣	المبحث الثالث/ المكافأة البرلمانية
١١٤	المطلب الأول/ أساس المكافأة البرلمانية
١١٤	الفرع الأول/ الأساس الفلسفي للمكافأة البرلمانية
١١٦	الفرع الثاني/ الأساس القانوني للمكافأة البرلمانية
١٢١	المطلب الثاني/ النظام القانوني للمكافأة البرلمانية
١٢١	الفرع الأول/ القواعد المعتمدة في تحديد المكافأة البرلمانية
١٢٢	الفرع الثاني/ المبادئ التي تحكم المكافأة البرلمانية
١٢٨	الخاتمة
١٣٤	قائمة المراجع



الفصل الأول

الضمانات المقررة لاستقلال سير العمل في البرلمان

يقصد بالضمانات المقررة لاستقلال سير العمل في البرلمان، بأنها القواعد التي تقرر استقلال البرلمان في تنظيم شؤونه الداخلية، وتحظر الجمع بين العضوية في البرلمان والمراكز الوظيفية الأخرى، كما تحظر التعامل المالي مع الدولة. وسنعرض لهذه الضمانات في مباحث ثلاثة، وعلى النحو التالي:-

المبحث الأول: تنظيم البرلمان لشؤونه الداخلية.

المبحث الثاني: حظر الجمع بين العضوية في البرلمان والمراكز الوظيفية الأخرى.

المبحث الثالث: حظر التعامل المالي مع الدولة.



المبحث الأول:- تنظيم البرلمان لشؤونه الداخلية.

لضمان استقلال البرلمان تقرر الدساتير وقوانين الانتخاب، استقلال البرلمان في تنظيم شؤونه الداخلية وذلك بوضع نظامه الداخلي وتشكيل أجهزته، وأيضا الفصل في شؤون العضوية فيه، وفي ضوء ذلك سيتم تقسيم المبحث على مطلبين:-

المطلب الأول:- وضع البرلمان لنظامه الداخلي وتشكيل أجهزته.

المطلب الثاني:- اختصاص البرلمان بالبت بشؤون العضوية.

المطلب الأول:- وضع البرلمان لنظامه الداخلي وتشكيل أجهزته.

أناطت بعض الدساتير والقوانين بالبرلمان وحدة وضع نظامه الداخلي وتشكيل أجهزته الداخلية وتحديد اختصاصاتها، وتبعاً لذلك سوف تكون الدراسة لهذا المطلب على وفق ما يأتي:-

الفرع الأول:- وضع البرلمان لنظامه الداخلي.

الفرع الثاني: تشكيل البرلمان لأجهزته الداخلية.



الفرع الأول:- وضع البرلمان لنظامه الداخلي.

قررت الدساتير ضماناً لاستقلال البرلمان وعدم التأثير على سير أعماله استثنائه وحده بوضع نظامه الداخلي.^(١)

ويراد بالنظام الداخلي للبرلمان بأنه مجموعة القواعد التي يضعها البرلمان لبيان كيفية ممارسته لاختصاصاته الدستورية وبيان طريقة اختيار هيئة الرئاسة، وتحديد طريقة فحص الطعون الانتخابية، والتحقيق في صحة العضوية، وتحديد نظام الجلسات وإجراءات المناقشة، والتصويت داخل المجلس، وطريقة تشكيل اللجان البرلمانية، واختصاصاتها وكيفية المحافظة على النظام داخل المجلس وتنظيم سير العمل داخل المجلس الى جانب بيان المسائل المتعلقة بميزانية المجلس والمكافأة المستحقة لأعضاء المجلس.^(٢)

فالنظام الداخلي اذن هو مجموعة من الأحكام تكون مكملة للقانون والدستور فيما يتعلق بنظام البرلمان. الا ان ليس لنصوص النظام الداخلي التي ينفرد بوضعها البرلمان القوة نفسها التي لنصوص الدستور، او حتى القانون العادي. فالقانون يجب ان يقره البرلمان ويصدقه رئيس الدولة ويصدره. أما النظام الداخلي فهو من عمل البرلمان بمفرده فلا يعرض على أية جهة أخرى، لذلك لا يجوز بأي حال من الأحوال ان يتضمن النظام الداخلي أي نص مخالف لا للدستور ولا لأي قانون عادي. والنظام الداخلي يظل مطبقاً إلى أن يعدله البرلمان أو يلغيه ويستبدله بغيره، فلا يقتصر على الهيئة البرلمانية التي أصدرته بالذات، فإذا حل البرلمان أو انتهت مدته فهذا لا يؤثر على النظام الداخلي الذي وضعه البرلمان السابق بل يظل قائماً يتقيد به البرلمان الجديد، والذي يليه طالما انه لم يعدله. والنظام الداخلي يسري على جميع الأعضاء بلا استثناء من وافق عليه ومن لم يوافق وترتبط به هيئة المجلس

(١) انظر- د. وحيد رافت و د. وايت إبراهيم: القانون الدستوري، مرجع السابق، ص ٤٤٩، و د. اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المطبعة الأهلية، بيروت، ١٩٧٤، ص ٢٤٠، و د. ثروت بدوي: الأنظمة السياسية، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٢٩٢، و عبد الحق محمد عبدة المغربي: الوظائف الدستورية لمجلس نواب الجمهورية اليمنية، مرجع السابق، ص ٨٦، د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والانظمة السياسية، ٢٠٠٠، مرجع سابق، ص ٧٣٩.

(٢) انظر- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣، ص ٤٧٣، و د. عادل الطبطبائي: النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الأولى، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٥، ص ٧٤٤، د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والانظمة السياسية، ٢٠٠٠، مرجع سابق، ص ٧٤٠.



وهيأة مكتبه. والرئيس هو المكلف بتطبيق النظام الداخلي وبملاحظة تنفيذه وتفسير نصوصه عند اللزوم.^(١)

وقد اهتمت اغلب دساتير دول العالم، بمنح البرلمان صلاحية وضع نظامه الداخلي. ومن ابرز الأمثلة على ذلك، الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، اذ نص على ان لكل من مجلسي البرلمان (النواب والشيوخ) وضع قواعد الإجراءات الخاصة به وفرض العقوبات على أعضائه لا خلالهم بالنظام.^(٢)

ونص الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧ بالنص على ان لكل من مجلسي البرلمان وضع نظامه الداخلي والموافقة عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه.^(٣)

وجاء أيضا في دستور بولندا الشعبية لعام ١٩٥٢ النص على ان البرلمان (الدييت) يقوم بوضع نظامه الداخلي، الذي يوافق عليه، ويحدد النظام جدول أعمال الدييت وطبيعة عدد لجانه.^(٤)

كما جاء في الدستور الياباني لعام ١٩٦٣ النص على ان لكل من مجلسي البرلمان وضع نظامه الداخلي، لتنظيم جلساته وكيفية أدائه لا عماله وتقرير الجزاءات التي توقع على الأعضاء الذين يخلون بالنظام الداخلي للمجلس.^(٥)

ومن قبيل الدساتير التي نصت أيضا على ضمانه افراد البرلمان بوضع نظامه الداخلي، ومنها دستور السنغال لعام ١٩٦٠^(٦)، ودستور جمهورية ساحل العاج لعام ١٩٦٠^(٧)، دستور الغابون لعام ١٩٦١^(٨)، ودستور روسيا الاتحادية لعام ١٩٩٣^(٩)، ودستور السودان لعام ١٩٩٨^(١٠).

وقد أفردت العديد من الدساتير العربية نصوصا تقرر انفراد البرلمان بوضع نظامه الداخلي. ففي العراق نجد أن النصوص الدستورية والقانونية جاءت مؤكدة على انفراد البرلمان بوضع نظامه الداخلي، إذ عهد دستور العراق لعام ١٩٧٠ الى المجلس الوطني مهمة وضع نظامه الداخلي، وتحديد ملاكاته وتقرير موازنته وتعيين موظفيه وتحديد مكافآت ومخصصات رئيسه وأعضائه بقانون.^(١١)

(١) انظر - د. وحيد رأفت و د. وايت إبراهيم: مرجع السابق، ص ٤٥١، و د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية للطبع، ١٩٧٣، ص ١٣٢، و د. عبد الغني بسيوني: القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٧، ص ٢٨٦.

(٢) نص الفقرة الثانية من الجزء الخامس من المادة الأولى من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.

(٣) المادة (٦٤) من دستور إيطاليا لعام ١٩٤٧.

(٤) الفقرة (٤) من المادة (١٨) من الدستور البولندي لعام ١٩٥٢.

(٥) المادة (٥٨) من دستور اليابان لعام ١٩٦٣.

(٦) المادة (٣٤) من دستور السنغال لعام ١٩٦٠.

(٧) المادة (٣٩) من دستور ساحل العاج لعام ١٩٦٠.

(٨) المادة (٣٦) من دستور الغابون لعام ١٩٦١.

(٩) الفقرة الثانية من المادة (١٠١) من دستور روسيا الاتحادية لعام ١٩٩٣.

(١٠) المادة (٧٨) من دستور السودان لعام ١٩٩٨.

(١١) الفقرة (أ) من المادة (٥١) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ وقد نص أيضا القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة (٥٩) على: أن لمجلس الأعيان والنواب الحق في إصدار



وقد خصص قانون المجلس الوطني العراقي رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ الفصل الرابع من الباب الثالث لضمانة استقلال المجلس الوطني بتنظيم شؤونه الداخلية، وقد نص على ان المجلس الوطني هو الذي يضع نظامه الداخلي، لتحديد أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسته لمهامه وانضباط أعضائه بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين النافذة.^(١)

واستنادا الى أحكام المادة الحادية والخمسين من الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ والمادة (٦٤) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥، قرر المجلس الوطني في ١٩٩٩/١١/٦ إصدار النظام الداخلي الخاص به^(٢) والمتضمن في الباب الأول منه هيئة رئاسة المجلس وتضمن انتخاب الهيئة واختصاصاتها، والباب الثاني تضمن العضوية في المجلس، والباب الثالث تضمن لجان المجلس بضمنها اللجان الدائمة واللجان المؤقتة ولجان التحقيق، وتضمن الباب الرابع منه سير العمل في المجلس، والباب الخامس من النظام تضمن اختصاصات المجلس التشريعية والرقابية والاستشارية والتنظيمية، وتضمن الباب السادس منه أحكام عامة وختامية.

ونص دستور الأردن لعام ١٩٥٢ في المادة (٨٣) على: (يضع كل من المجلسين أنظمة داخلية لضبط وتنظيم إجراءاته وتعرض هذه الأنظمة على الملك للتصديق عليها)^(٣). وقد اصدر مجلسي البرلمان الأردني نظاما داخليا لكلا منهما حيث اصدر مجلس النواب النظام الداخلي الخاص به في ١٩٩٦/٢/٦ والمتضمن إحدى وعشرون فصلا تتعلق بافتتاح دورات المجلس العادية ومكتب المجلس ووظائفه وانتخابه واسلوب الانتخاب والفصل في الطعون ولجان المجلس ومشاريع

أنظمة وتعليمات فيما يتعلق بكيفية استعمال السلطة والامتيازات والضمانات الممنوحة للمجلس بموجب هذا القانون، وطريقة المحافظة عليها، وتنظيم أعمال المجلسين وإدارة مذاكرتهما منفردتين أو مجتمعين.

(١) المادة (٦٤) من قانون المجلس الوطني العراقي رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ وقد نص أيضا قانون المجلس الوطني العراقي رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠ في المادة (١٩) على ان: يتولى المجلس الوطني وضع نظامه الداخلي، ويحدد النظام الداخلي أسلوب وطرق العمل فيه، وقرر قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ في المادة (٥٠) على ان: يضع المجلس الوطني نظامه الداخلي لتحديد أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسته لمهامه وانضباط أعضائه.

(٢) منشور في الوقائع العراقية العدد ٣٨١٢ في ٧/شباط/ ٢٠٠٠ السنة الحادية والأربعون.

(٣) سلك المشرع الأردني في دستور عام ١٩٥٢ نفسه المنهج الذي سارت عليه الدساتير الأردنية السابقة التي أكدت على ضمانة انفراد البرلمان بوضع نظامه الداخلي، ومنها القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ في المادة (٣٣) منه، وأيضاً دستور الأردن لعام ١٩٤٧ في المادة (٤٥) منه، انظر- د. محمد سليم محمد غزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الخامسة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٦، ص ١٧٠.



القوانين والتصويت في المجلس ونظام الجلسات... الخ^(١). وصادر مجلس الأعيان الاردني النظام الداخلي الخاص به في ١٠/١/١٩٩٨ والمتضمن مائة وإحدى عشر مادة.^(٢)

اما الدستور المصري لعام ١٩٧١ فقد جاء باحكام دستورية تعزز ما سارت عليه الدساتير المصرية السابقة^(٣). فقد قرر وجوب اختصاص مجلس الشعب المصري لوحده بوضع نظامه الداخلي.^(٤)

وجاء أيضا في دستور اليمن لعام ١٩٩١ النص على حق مجلس النواب اليمني بوضع نظامه الداخلي متضمناً سير العمل في المجلس ولجانه واصول ممارسته لكافة صلاحياته الدستورية، ولا يجوز ان يتضمن النظام نصوصا مخالفة لأحكام الدستور او معدلة لها.^(٥)

وقد اصدر مجلس النواب اليمني النظام الداخلي الخاص به ٨/١٠/١٩٩٧ وقد تضمن في ابوابه الثمانية اجهزة المجلس وسير أعماله وطبيعة هذه الأعمال ورقابة المجلس و أحكام العضوية والإجراءات الخاصة بالترشيح لانتخابات رئيس الجمهورية الخ.

الفرع الثاني:- تشكيل البرلمان لأجهزته الداخلية.

يتطلب تسيير العمل داخل وخارج المجالس البرلمانية وجود أجهزة تتولى إدارة أعمال المجلس و الإشراف على حسن النظام فيه، و تتولى الأعداد والتحضير لأعمال المجلس ليتسنى للمجلس عقد اجتماعاته لمناقشة المواضيع المدرجة في جدول أعماله. و ما نراه دائما أن التشريعات الدستورية تعهد للنظام الداخلي للمجالس البرلمانية مهمة تحديد الأجهزة البرلمانية، وتحديد اختصاصات كل جهاز منها، وبيان

(١) وبصودر هذا النظام ألغى النظام الداخلي السابق لمجلس النواب لعام ١٩٥٢.

(٢) وبصودر هذا النظام ألغى النظام الداخلي السابق لمجلس الأعيان لعام ١٩٨٤.

(٣) من الدساتير المصرية السابقة التي نصت على ضمانات افراد البرلمان بوضع نظامه الداخلي، دستور مصر لعام ١٩٢٣ في المادة (١١٩) منه، ودستور مصر لعام ١٩٥٦ في المادة (٨٦) منه، انظر- د.عثمان خليل عثمان: النظام الدستوري المصري، مكتبة عبد الله وهبة للنشر، مصر، ١٩٤٢، ص٢١٨. و د.إبراهيم احمد شبلي: تطور النظم السياسية والدستورية في مصر، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة، بلا سنة طبع، ص٣٥٨ و د.محمد كامل ليله: القانون الدستوري، دار الفكر العربي للنشر، دار الحمامي للطباعة، القاهرة، ١٩٦٣، ص ٥٦٣.

(٤) المادة (١٠٤) من دستور مصر لعام ١٩٧١.

(٥) المادة (٦٦) من دستور اليمن لعام ١٩٩١.



كيفية ممارسة هذه الأجهزة لاختصاصاتها والإجراءات الواجب اتباعها في مباشرة هذه الاختصاصات. ويعمل النظام الداخلي للمجالس البرلمانية عادة على إيضاح طريقة تشكيل الأجهزة البرلمانية، وهذا ما لمسناه في معظم التشريعات الدستورية. واهم أجهزة المجلس هي رئيس المجلس وهيأة رئاسة المجلس ولجان المجلس.^(١) وقد أقرت بعض دساتير دول العالم اختصاص البرلمان في تشكيل أجهزته الداخلية، ومن أمثلة ذلك الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، إذ نص على: أحقية مجلس النواب في انتخاب رئيس له وموظفيه الآخرين^(٢). ويقوم مجلس الشيوخ باختيار موظفيه الآخرين، وبانتخاب رئيس مؤقت له في حالة غياب نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية.^(٣)

ونص أيضا على هذه الضمانة، كلٌّ من الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧^(٤)، ودستور جمهورية بولندا الشعبية لعام ١٩٥٢^(٥)، ودستور فرنسا لعام ١٩٥٨^(٦)، ودستور تونس لعام ١٩٥٩^(٧)، ودستور روسيا الاتحادية لعام ١٩٩٣^(٨)، ودستور الجزائر لعام ١٩٩٦^(٩)، ودستور سويسرا لعام ١٩٩٨^(١٠). وجاءت الدساتير العربية مؤكدة على انفراد البرلمان بتشكيل أجهزته ومن هذه الدساتير، دستور العراق لعام ١٩٢٥^(١١). أما دستور العراق لعام ١٩٧٠ فلم ينص على هذه الضمانة وإنما ترك ذلك لقانون المجلس الوطني.^(١٢)

(١) انظر - د.حسن الحسن: القانون الدستوري والدستور في لبنان، الطبعة الثانية، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٦٣، ص ٢٢٦، ٢٢٥، و عبد الحق محمد عبدة المغربي: الوظائف الدستورية لمجلس نواب الجمهورية اليمنية، مرجع السابق، ص ١١١.

(٢) والمقصود بالموظفين الآخرين هم نواب الرئيس والمساعدين - انظر - نص الفقرة الخامسة من الجزء الثاني من المادة الأولى من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.

(٣) نص الفقرة الخامسة من الجزء الثالث من المادة الأولى من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.

(٤) المادة (٦٣) من الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧.

(٥) الفقرة الأولى من المادة (١٨) من الدستور البولندي لعام ١٩٥٢.

(٦) المادة (٣٢) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٧) الفصل (٣٠) من دستور تونس لعام ١٩٥٩ المعدل بعام ٢٠٠٠.

(٨) المادة (١٠١) من دستور روسيا الاتحادية لعام ١٩٩٣.

(٩) المادتين (١١٤، ١١٣) من دستور الجزائر لعام ١٩٩٦.

(١٠) المادتين (١٥٣، ١٥٤) من دستور سويسرا لعام ١٩٩٨.

(١١) فقد نصت المادتين (٤٤، ٣٣) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على انتخاب مجلس الاعيان رئيس للمجلس ونائبين من بين أعضائه وجاء فيه أيضا لمجلس النواب انتخاب رئيسه ونائبين من بين أعضائه.

(١٢) ومن قوانين المجلس الوطني العراقي التي افردت للمجلس مهمة تشكيل أجهزته الداخلية، قانون المجلس الوطني رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠ النص على انتخاب المجلس الوطني رئيسا له ونائبين للرئيس من بين أعضائه وبطريق الاقتراع السري (المادة ١٥)، ويشكل المجلس بعد انتخاب الرئيس



ونص قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ على انتخاب المجلس الوطني وفي جلسته الأولى وبطريق الاقتراع السري رئيسا له ونائبين وأمين سر المجلس، وتتكون منهم هيئة رئاسة المجلس^(١). ويشكل المجلس الوطني في أول دورة انعقاد له لجانا دائمة ومؤقتة من بين أعضائه تمارس المهام المحددة لها في النظام الداخلي للمجلس.^(٢)

وجاء النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩ بأحكام تفصيلية ومعززة لانفراد البرلمان بتشكيل أجهزته الداخلية، إذ نص على ان المجلس الوطني يقوم بانتخاب رئيس له ونائبين للرئيس وأمين سر المجلس وبطريق الاقتراع السري كلا على حدة^(٣). وتتكون من هؤلاء هيئة رئاسة المجلس وتجتمع بناءً على دعوة من رئيس المجلس^(٤). ويشكل المجلس من بين أعضائه لجان دائمة ومؤقتة تمارس المهام المحددة لها في هذا النظام.^(٥)

ويشكل المجلس الوطني من بين أعضائه اللجان الدائمة التالية، ويكون عدد أعضاء كل لجنة- بما لا يقل عن تسعة أعضاء ولا يزيد عن تسعة عشر عضواً، ويحدد المجلس عدد أعضاء كل لجنة، قبل انتخاب أعضائها. واللجان هي: ١- لجنة الشؤون القانونية والإدارية ٢- لجنة العلاقات العربية والدولية. ٣- لجنة الشؤون التجارية والمالية والتخطيط. ٤- لجنة الثقافة والاعلام والشباب والسياحة. ٥- لجنة الشؤون الزراعية والري. ٦- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي ٧- لجنة الاوقاف والشؤون الدينية والاجتماعية. ٨- لجنة الخدمات العامة وشؤون المواطنين ٩- لجنة شؤون النفط والطاقة والصناعة والمعادن ١٠- لجنة البيئة ١١- لجنة الشؤون الصحية. ١٢- لجنة حقوق الانسان. ١٣- لجنة شؤون الأعضاء.^(٦)

ونائبيه اللجان الدائمة وهي لجنة الشؤون القانونية والشؤون المالية والاقتصادية والشؤون الداخلية والشؤون العربية والدولية (المادة ١٨). وجاء كذلك بقانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ النص على انتخاب المجلس الوطني وفي جلسته الاولى وبطريق الاقتراع السري رئيسا له ونائبا للرئيس وامين سر المجلس (المادة ٥٥).

(١) المادة (٧٤) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

(٢) المادة (٨٢) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

(٣) المادة (٣) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.

(٤) المادة (٩) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.

(٥) المادة (٤٥) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.

(٦) المادة (٤٦) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.



وتنتخب اللجان الدائمة من بين أعضائها في أول اجتماع لها خلال أسبوع من تاريخ تشكيلها رئيسا ونائبا للرئيس ومقررا^(١). ولكل لجنة دائمة سكرتير ذو شهادة جامعية أولية يرتبط برئيس اللجنة، ويتولى تسجيل مشروعات القوانين واقتراحات القوانين ومحالة على اللجنة وتهيئة أولياتها وضبط محاضر اجتماعات اللجنة وتنظيم مراسلاتها وتبويب وتنظيم توصيات وقرارات اللجنة.^(٢)

وللمجلس، بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة تشكيل لجان مؤقتة ولجان تحقيق، حسب مقتضيات المواضيع المعروضة على المجلس ويتم تشكيل هذه اللجان من قبل هيئة الرئاسة خارج دورات الانعقاد وتكون مهام هذه اللجان النظر في الشكاوي والقضايا المعروضة عليها^(٣). وتعد اللجنة المؤقتة ولجنة التحقيق منحة تلقائيا بانتهاء المهمة المناطة بها أو المدة المحددة لها.^(٤)

أما مشروع دستور العراق الدائم لعام ١٩٩٠ فقد نص على انتخاب المجلس الوطني رئيسا له ونائبا للرئيس وأمين سر المجلس وفي جلسته الأولى وبطريق الاقتراع السري.^(٥)

وقد جاءت اغلب الدساتير والقوانين البرلمانية والأنظمة الداخلية للبرلمانات بإقرار هذه الضمانة في نصوصها، ومن هذه الدساتير التي أخذت بهذه الضمانة دستور الأردن لعام ١٩٥٢، إذ نص على ان لمجلس النواب انتخاب رئيس له في بداية كل دورة عادية.^(٦)

وجاء في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦ ان من حق مجلس النواب انتخاب مكتب المجلس والذي يتالف من الرئيس ونائبيه والمساعدين.^(٧)

وينتخب المجلس في بدء كل دورة عادية أعضاء اللجان البرلمانية ومن ضمنها اللجان القانونية والمالية والاقتصادية.^(٨)

ونص النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام ١٩٩٨ بأحقية المجلس بانتخاب نائبين ومساعديين لرئيس المجلس من أعضائه^(١). وينتخب المجلس أعضاء اللجان البرلمانية ومنها لجنة الشؤون القانونية والمالية والاقتصادية.... الخ.^(٢)

(١) الفقرة (أولا) من المادة (٥١) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.

(٢) الفقرة (ثانيا) من المادة (٥١) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.

(٣) الفقرة (أولا) من المادة (٥٧) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.

(٤) الفقرة (ثانيا) من المادة (٥٧) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.

(٥) انظر- نص المادة (١٥٧) من مشروع دستور العراق لعام ١٩٩٠.

(٦) الفقرة الاولى من المادة (٦٩) من دستور الاردن لعام ١٩٥٢.

(٧) المواد (١٦، ١٥، ١٤، ١٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٩٦.

(٨) المادة (٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٩٦.



وجاء ايضا في الدستور المصري لعام ١٩٧١ النص على حق مجلس الشعب بانتخاب رئيس له ووكيلين في اول اجتماع لدور الانعقاد السنوي العادي لمدة هذا الدور، واذا خلا مكان احدهم ينتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته^(٣). ولمجلس الشعب ان يكون لجنة خاصة او يكلف من لجانته بفحص نشاط احدى المصالح الادارية او المؤسسات العامة^(٤).

كما نص الدستور اليمني لعام ١٩٩١ على ان يتولى مجلس النواب اليمني انتخاب رئيس له من بين أعضائه في أول اجتماع له، وثلاثة نواب للرئيس يكونون جميعا هيئة رئاسة المجلس. يكون للمجلس أمانة عامة يرأسها أمين عام وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس الأحكام المتعلقة بتشكيلها والأحكام الأخرى المتصلة بها^(٥).

وجاء النظام الداخلي لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧ بأحكام معززة لما جاء في النص الدستوري السابق الذكر، إذ نص على انتخاب مجلس النواب رئيسا له وثلاثة نواب من بين أعضائه في أول اجتماع له ويكونون جميعا هيئة الرئاسة^(٦). وهيئة رئاسة مجلس النواب اليمني هي الجهاز الدائم لمجلس النواب خلال الفصل التشريعي وهي مسؤولة أمامه عن جميع أعمالها وتمارس الصلاحيات المحددة لها بمقتضى الدستور، وهذه اللائحة^(٧). ويشكل المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة في دورته الأولى من بين أعضائه اللجان اللازمة لأعماله، ويجوز له ان يجري تعديلات في تشكيلاتها، وعلى اللجان ان تباشر صلاحياتها لإنجاز ما لديها من أعمال تمهيداً لعرضها عليه، كما يحق للمجلس كلما دعت الضرورة ان يشكل لجانا خاصة لدارسة مواضيع محددة^(٨). ولجان المجلس الدائمة هي أجهزة مساعدة للمجلس في ممارسته لاختصاصاته التشريعية والرقابية والتوجيهية^(٩).

وتشكل بالمجلس اللجان الدائمة، وهي لجنة الشؤون الدستورية والقانونية ولجنة التنمية والنفط والثروات المعدنية ولجنة التجارة والصناعة وغيرها من اللجان^(١٠).

- (١) المادة (٧) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني لعام ١٩٩٨.
- (٢) المادة (١١) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام ١٩٩٨.
- (٣) المادة (١٠٣) من دستور مصر لعام ١٩٧١.
- (٤) المادة (١٣١) من دستور مصر لعام ١٩٧١.
- (٥) المادة (٧٠) من دستور اليمن لعام ١٩٩١.
- (٦) المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.
- (٧) المادة (١٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.
- (٨) المادة (٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.
- (٩) المادة (٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.
- (١٠) فقرة (أ) من المادة (٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.



ويجوز للمجلس إنشاء وتشكيل لجان دائمة أخرى مع تحديد اختصاصاتها.^(١)
وتنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيساً ومقرراً، يكون لها سكرتيراً أو أكثر
من موظفي المجلس، وتكون للمجلس أمانة عامة تسمى (الأمانة العامة لمجلس
النواب)، وتتألف من أمين عام وأمين عام مساعد وعدد من الدوائر المتخصصة.^(٢)

المطلب الثاني:- اختصاص البرلمان بالبت بشؤون العضوية

إنَّ الدول التي تبنت الديمقراطية نظاماً للحكم قد عملت جاهدة ولإنزال تعمل
لتنزيه التمثيل الشعبي من الشوائب، وتأمين أوفر قدر من الحرية للناخبين لاختيار
ممثلهم. فإذا أقدم بعض الناس على تشويه هذا التمثيل سواء برشوة الناخبين لتحويلهم
عن منح تصويتهم الحقيقي أو بالضغط على حرياتهم بالإرهاب والعنف أو بأي
وسيلة أخرى، فإن الفوز الذي يتحقق عن هذه الطرق لا يكون بوجه من الوجوه فوزاً
نهائياً. فلكل مواطن أن يعترض على النتائج الانتخابية ويطلب إبطالها.^(٣)

ولابد من البت في صحة سير الانتخابات أي لابد من الفصل في الطعون التي
توجه إلى انتخاب نائب معين أو نواب عدة. إلا أن الفصل في صحة الانتخاب أو
بعبارة أدق الرقابة على العملية الانتخابية تثير في الحقيقة مسألة في غاية الدقة، فمن
الناحية النظرية تهدف الرقابة إلى التحقق من صحة الانتخاب، لكن من الناحية
العملية لا تخلو هذه الرقابة من الاعتبارات السياسية.^(٤)

ويلاحظ أن التشريعات تمنح في بعض الأحيان للمجالس النيابية سواء كانت
تتشكل من مجلس أو من مجلسين، اختصاص الفصل في صحة نيابة أعضائها،
وذلك حرصاً على استقلال البرلمان ولكي لا تتناط هذه المهمة بالحكومة فتستخدمها
كوسيلة للضغط على أعضاء البرلمان أو تناط بالقضاء خشية أن تؤثر الحكومة عليه
فتؤثر من خلاله على الأعضاء.^(٥)

فالبرلمان يختص بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وبإسقاطها. وهذا ما
سيتم بحثه في هذا المطلب والذي سيتم تقسيمه على:
الفرع الأول:- دور البرلمان بالفصل في صحة العضوية.

(١) فقرة (ب) من المادة (٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.

(٢) المادة (٧٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.

(٣) انظر- انور الخطيب: الأصول البرلمانية، مرجع السابق، ص ٨٧.

(٤) انظر- د. منذر الشاوي: الاقتراع السياسي، منشورات العدالة، بغداد، ٢٠٠١، ص ١٩١، ١٩٠.

(٥) انظر- محمد كامل ليله: القانون الدستوري، مرجع السابق، ص ٤٠٨.



الفرع الثاني:- إسقاط البرلمان لعضوية أعضائه.

الفرع الأول:- دور البرلمان بالفصل في صحة العضوية

لقد اختلفت التشريعات في تحديد الجهة التي تفصل في صحة عضوية أعضاء البرلمان حسب النظام السياسي المتبع في كل دولة، فذهب بعضها إعطاء هذا الاختصاص الى جهة قضائية بحتة، وذهب البعض الآخر إلى حصر هذا الأمر بالبرلمان نفسه. كما اختطت دساتير أخرى خطأ وسطاً، فأعطت التحقيق إلى هيئة قضائية والبت فيه الى البرلمان.^(١)

وتحقيق صحة العضوية ليس قاصراً على الأعضاء الذين قدمت الطعون في صحة عضويتهم. وانما يشمل جميع الأعضاء، فالمجلس يفصل في صحة عضوية جميع أعضائه.^(٢) وللاحاطة بموضوع اختصاص البرلمان بالفصل في صحة العضوية سوف يتم تقسيم هذا الفرع على:-

اولاً:- اشتراك البرلمان والقضاء في الفصل بصحة العضوية.
ثانياً:- انفراد البرلمان في الفصل بصحة العضوية.

اولاً : اشتراك البرلمان والقضاء في الفصل بصحة العضوية

اتجهت بعض التشريعات الى إشراك البرلمان والقضاء في عملية الفصل في صحة العضوية، بحيث يكون لكل منهما دوره الخاص في التعامل مع الطعون الانتخابية.

ومن الدساتير التي أخذت بهذا الاتجاه دستور المانيا لعام ١٩٤٩^(٣)، و دستور الغابون لعام ١٩٦١^(٤)، والدستور السوري لعام ١٩٧٣^(١).

(١) انظر- نصرت منلا حيدر: الفصل في صحة طعون انتخابات اعضاء السلطة التشريعية، مقالة منشورة في مجلة المحامين السورية، السنة الثالثة، العدد الاول، ١٩٧٨، ص ١، ود. منذر الشاوي: الاقتراع السياسي، ٢٠٠٠، مرجع السابق، ص ١٩١، د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ٢٠٠٠، مرجع سابق، ص ٧١٨، وحميدة عباس محمد: التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء المجلس الوطني في العراق (دراسة مقارنة مع بعض التشريعات العربية)، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠١، ص ١١٨.

(٢) انظر- د.سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف بالاسكندرية للنشر، مصر، ١٩٨٠، ص ٢١٢-٢١٣.

(٣) نصت المادة (٤١) من دستور ألمانيا لعام ١٩٤٩، على ان التحقيق في صحة العضوية من اختصاص المجلس، على ان يكون قرار المجلس خاضعاً للطعن فيه أمام المحكمة الدستورية الاتحادية.

(٤) نصت المادة (٢٨) من دستور الغابون لعام ١٩٦١ على صلاحية الجمعية الوطنية في انتخاب أعضائها، وفي حالة التنازع يعرض الأمر على المحكمة العليا، بناء على طلب أحد المرشحين فتبت في صلاحية الانتخاب وقانونيته.



وقد أعطى دستور مصر لعام ١٩٧١، سلطة التحقيق في الطعن الى هيئة قضائية وترك أمر الفصل في صحة الطعن للبرلمان نفسه، فقد نص على ان: (يختص مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية أعضائه وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة الى المجلس بعد أحالتها من رئيسه الذي يتولى ذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ علم المجلس بها وتعرض نتيجة التحقيق على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق عليه ولا تعد العضوية باطلة الا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس).^(٢)

وجاء أيضا بدستور اليمن لعام ١٩٩١ النص على جعل مهمة الفصل في الطعون من اختصاص مجلس النواب، ومهمة التحقيق في الطعون من اختصاص المحكمة العليا، إذ نص على أن: (يختص مجلس النواب بالفصل في صحة عضوية أعضائه ويجب إحالة الطعن إلى المحكمة العليا خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تسليمه للمجلس وتعرض نتيجة التحقيق بالرأي الذي انتهت إليه المحكمة على مجلس النواب للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ استلام نتيجة التحقيق من المحكمة، ولا تعد العضوية باطلة إلا بقرار يصدر من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوما من تاريخ أحالته إلى المحكمة).^(٣)

ونصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧ على مهمة الفصل في صحة العضوية، وخصصت لها الفصل الأول من الباب الخامس وجاء فيها: (يختص مجلس النواب وحده بالفصل في صحة عضوية أعضائه)^(٤) و (لكل ناخب ان يقدم الى مجلس النواب طعنا يبين فيه الأسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون في صحة عضويته مع إيداع ضمان مالي وقدره مائة ألف ريال يورد لصالح الخزينة

(١) نصت المادة (١٤٤) من دستور سوريا لعام ١٩٧٣ على اختصاص المحكمة الدستورية العليا في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب وتحيل تقريراً بنتيجة تحقيقها. ونصت المادة (٦٢) على ان مجلس الشعب السوري يفصل في حالة الطعن بصحة عضوية أعضائه في التحقيقات التي تجريها المحكمة الدستورية العليا، وذلك خلال شهر واحد من تاريخ تبليغه بقرار المحكمة ولا تبطل عضوية العضو، الا إذا قرر المجلس ذلك بأكثرية أعضائه. وجاء أيضا في النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤ في المادة (٢٨) منه النص على صلاحية القضاء والبرلمان في الفصل في صحة العضوية.

(٢) المادة (٩٣) من دستور مصر لعام ١٩٧١، وقد نص أيضا دستور مصر لعام ١٩٥٦، وقانون عضوية مجلس الأمة المصري رقم (٢٤٦) لعام ١٩٥٦ على اختصاص القضاء والبرلمان في الفصل في صحة العضوية في المادتين (١٧، ٨٩)، وقد نقل النص الى المادة (٦٢) من دستور الجمهورية العربية المتحدة لعام ١٩٦٤، وقانون عضوية مجلس الأمة المصري رقم (١٥٨) لسنة ١٩٦٣.

(٣) المادة (٦٧) من دستور اليمن لعام ١٩٩١.

(٤) المادة (١٨٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.



العامة للدولة إذا لم يكن البت في الطعن في صالحه ويرد إليه إذا كان البت في الطعن في صالحه^(١). و(تتولى هيئة رئاسة المجلس إرسال الطعون مع المستندات المرفقة بها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تسليمه للمجلس الى المحكمة العليا للتحقيق في الطعون المعروضة عليها وموافاة المجلس بنتيجة ما تتوصل اليه مع كامل الاوراق والمستندات ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوما من تاريخ أحالته الى المحكمة)^(٢) و (تعرض نتيجة التحقيق التي توصلت اليه المحكمة العليا حول صحة الطعون على مجلس النواب للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ استلام نتيجة التحقيق من المحكمة، ولا تعتبر العضوية باطلة الا بقرار من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس).^(٣)

(١) المادة (١٩٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.
(٢) المادة (١٩١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.
(٣) المادة (١٩٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.



ثانياً:- انفراد البرلمان في الفصل بصحة العضوية

إن اشتراط المشرع شروط معينة في المرشح لعضوية البرلمان وتطلبه إجراءات وقواعد معينة تسير بموجبها العملية الانتخابية، يقصد به ان يصل للبرلمان من توافرت فيه الشروط المطلوبة، وروعت في عملية انتخابه الإجراءات والقواعد التي تطلبها الدستور وقانون الانتخاب.

ومع ذلك قد يصل لعضوية البرلمان من لا تتوافر فيه الشروط المطلوبة او ان عملية انتخابه لم تسر على وفق الإجراءات التي رسمها المشرع. لذلك فتح المشرع باب الطعن في صحة العضوية، ومتى ما اثبت ان الشروط غير متوافرة او ان الإجراءات الانتخابية كانت غير سليمة أسقطت العضوية عن صاحبها اما اذا اثبت عكس ذلك ثبتت له العضوية في المجلس.^(١)

وعهدت بعض الدساتير للبرلمان نفسه مهمة فحص الطعون الانتخابية ومدى صحة عضوية أعضائه، والحكمة من وراء ذلك هو الرغبة في ضمان استقلال البرلمان والخشية من إعطاء هذا الاختصاص الى جهة حكومية او قضائية، قد لا تتمتع بإزاء السلطة التنفيذية باستقلال حقيقي كامل.

ومن هذه الدساتير، دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧^(٢)، ودستور إيطاليا لعام ١٩٤٧^(٣)، ودستور غينيا لعام ١٩٥٨^(٤)، ودستور الكمرون لعام ١٩٦٠^(٥)، ودستور ساحل العاج لعام ١٩٦٠^(٦)، والدستور الياباني لعام ١٩٦٣^(٧). وذهبت بعض الدساتير العربية الى منح البرلمان سلطة الفصل بصحة العضوية^(٨)، ومنها الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦^(٩).

واتجه المشرع العراقي ومنذ دستور عام ١٩٢٥ الى جعل مهمة الفصل في صحة العضوية للبرلمان نفسه^(١٠). الا أن دستور العراق لعام ١٩٧٠ لم يذكر هذا الاختصاص.

(١) انظر - د. عادل الطبطبائي: النظام الدستوري في الكويت، مرجع السابق، ص ٧٠٧-٧٠٨.

(٢) الفقرة الأولى من الجزء الخامس من المادة الأولى من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.

(٣) المادة (٦٦) من دستور إيطاليا لعام ١٩٤٧.

(٤) المادة (٦) من دستور غينيا لعام ١٩٥٨.

(٥) المادة (٥) من دستور الكمرون لعام ١٩٦٠.

(٦) المادة (٢٩) من دستور ساحل العاج لعام ١٩٦٠.

(٧) المادة (٥٥) من الدستور الياباني لعام ١٩٦٣.

(٨) ومن هذه الدساتير دستور مصر لعام ١٩٢٣ في المادة (٩٥) منه والدستور السوري لعام ١٩٢٨ في المادة (٤٧) منه.

(٩) المادة (٣٠) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦.

(١٠) المادة (٤٣) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.



اما القوانين الانتخابية والبرلمانية العراقية فقد نص اغلبها على انفراد البرلمان بالفصل في صحة عضوية أعضائه^(١) ومنها قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ فقد خصص فصلا مستقلا للفصل في صحة العضوية، والذي تضمن استقلال البرلمان بالفصل في الطعون المقدمة في صحة انتخاب أعضائه في جلسة علنية يعقدها بعد انتخاب هيئة الرئاسة وقبل مناقشة أي موضوع في جدول أعماله.^(٢) ولأي من أعضاء المجلس الوطني خلال (١٥) يوما من اعلان نتائج الانتخابات ان يقدم إلى المجلس أية بيانات تحريرية او شفوية للطعن في صحة عضوية أي من أعضائه^(٣). ولأي مواطن عراقي خلال (١٥) يوما من اعلان نتائج الانتخابات الطعن في صحة عضوية أي عضو من أعضاء المجلس الوطني بطلب يقدمه الى رئاسة الادعاء العام، وتقدم رئاسة الادعاء العام توصية الى المجلس الوطني خلال (١٥) يوما من تاريخ ورود الطلب اليها على وفق احكام الفقرة (ثانيا) من المادة (٢٨) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩^(٤).

ويبت المجلس الوطني بأغلبية عدد أعضائه في الطعون المقدمة في صحة انتخاب أي من أعضائه، ولا تبطل العضوية إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس^(٥). أما إذا تبين للمجلس الوطني ان الطعن المنصوص في المادة (٧٩) من هذا القانون لا يستند الى وقائع ثابتة او انه ينطوي على اخبار كاذب او يقصد به الكيد للعضو المطعون في صحة عضويته. فلرئيس المجلس الوطني ان يحيل الطاعن الى محكمة التحقيق المختصة لإجراء التعقيبات القانونية بحقه^(٦).

يتضح من خلال ما تقدم، ان اتجاه المشرع العراقي اتجاه خاص، اذ عهد بمهمة الفصل في صحة الطعون الانتخابية إلى المجلس الوطني في حالة تقديم الطعن من قبل أي عضو من أعضائه، بينما اشرك المجلس الوطني رئاسة الادعاء العام للنظر في صحة الطعون الانتخابية في حالة تقديم الطعن من قبل أي مواطن عراقي . ونجد ان القانون السابق الذكر، لم ينص على مبدأ فحص العضوية للأعضاء جميعهم وانما أوجب النظر في الطعون التي تقدم بهذا الخصوص فقط.^(٧)

(١) قانون انتخاب مجلس الامة العراقي رقم (٧) لسنة ١٩٦٧ في المادة (٦١) منه وقانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ في المادة (٥١) منه.

(٢) المادة (٧٧) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

(٣) المادة (٧٨) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

(٤) المادة (٧٩) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

(٥) المادة (٨٠) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

(٦) المادة (٨١) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

(٧) انظر - د. منال الالوسي: المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري (١٩٢٥-١٩٧٠)، دراسة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٧، ص ٢٤٢، وانظر - عمار طارق



وجاء النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩ نصه شاملا ومتضمنا مواد مفصلة لمهمة المجلس بالفصل في صحة عضوية اعضائه، اذ نص على مهمة المجلس الوطني بالفصل في الطعون المقدمة في صحة انتخاب اعضائه في جلسة علنية يعقدها بعد انتخاب هيئة الرئاسة وقبل مناقشة أي موضوع في جدول أعماله^(١). ولأي من أعضاء المجلس خلال (١٥) يوما من اعلان نتائج الانتخابات ان يقدم الى المجلس أية بيانات تحريرية او شفوية للطعن في صحة عضوية أي من أعضائه^(٢). وينتخب المجلس خلال (عشرة ايام) من تاريخ انعقاد الجلسة الاولى لجنة مؤقتة تسمى (لجنة النظر في صحة الانتخاب) تتكون من تسعة عشر عضوا يراعى في تشكيلها الاختصاص القانوني، على ان لا يكون من بين اعضائها أي عضو مطعون في صحة انتخابه^(٣). وتحال الطعون على هذه اللجنة بامر رئيس المجلس الوطني^(٤).

وتتولى اللجنة النظر في صحة الطعون المقدمة من أعضاء المجلس، عن طريق التثبت من الوقائع وتدقيق المحاضر والوثائق الأخرى المنصوص عليها في قانون المجلس، المتعلقة بانتخاب العضو المطعون في صحة انتخابه^(٥). وتتحدد مهام لجنة النظر في صحة الانتخاب باتخاذ التوصيات بشأن الطعن المعروف عليها، وذلك بأغلبية ثلثي عدد أعضائها وترفع هذه التوصيات خلال عشرة أيام من تاريخ إحالة الطعن إليها الى هيئة رئاسة المجلس. ويتولى رئيس المجلس عرض توصيات لجنة النظر في صحة الانتخاب وتوصيات رئاسة الادعاء العام في الطعون في صحة انتخاب أي من أعضائه على المجلس^(٦). ويبيت المجلس بأغلبية عدد أعضائه في الطعون المقدمة في صحة انتخاب أي من أعضائه في ضوء توصيات لجنة النظر في صحة الانتخاب، وتوصيات رئاسة الادعاء العام ولا تبطل العضوية الا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس^(٧).

العاني: المنازعات المتعلقة بالانتخابات، رسالة ماجستير، جامعة صدام، كلية الحقوق، ٢٠٠١، ص ٦٥.

- (١) المادة (١٨) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.
- (٢) المادة (١٩) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.
- (٣) المادة (٢٠) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.
- (٤) المادة (٢١) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.
- (٥) المادة (٢٢) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.
- (٦) المادة (٢٣) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.
- (٧) المادة (٢٤) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.



وإذا تبين للمجلس ان الطعن المنصوص عليه في المادة (٧٩) من قانون المجلس لا يستند الى وقائع ثابتة، او انه ينطوي على اخبار كاذب او يقصد به الكيد للعضو المطعون في صحة عضويته، فلرئيس المجلس ان يحيل الطاعن الى محكمة التحقيق المختصة لأجراء التعقيبات القانونية بحقه.^(١)

ولكن لم ينص هذا القانون على إمكانية طلب اللجنة تأجيل النظر في الطعون، وبعد ان ترفع التوصيات إلى المجلس يتوجب عليه في حالة اقتراح أبطال عضوية أحد الأعضاء ان يؤجل النظر فيه الى الجلسة التالية بطلب العضو المقترح إبطال عضويته، وذلك لكي يستعد للدفاع عن نفسه. ولم يعالج قانون المجلس الوطني هذه المسألة ايضا. إذ بيت المجلس فورا في الاقتراحات.^(٢)

ونلاحظ ان المجلس الوطني يقرر رد الطلبات المقدمة اليه مباشرة من قبل المواطنين العاديين والمتعلقة بصحة عضوية أعضاءه وذلك لعدم استيفائها أحد الشروط الشكلية والمتمثل بتقديم الطعن الى الجهة المختصة^(٣). ومن الجدير به ان يعمل على إرسالها الى الجهة المختصة وهي رئاسة الادعاء العام بدلا من ردها. وفي العراق يقوم رئيس الادعاء العام بتأليف هيئة او اكثر تضم ثلاثة من أعضاء الادعاء العام برئاسة أحد نائبيه.^(٤)

ويلاحظ ان الأغلبية المتطلبة في المجلس الوطني للبت في صحة عضوية أعضائه هي أغلبية أعضاء المجلس كافة وليس الحاضرون فقط. وأيضا يجري العمل في المجلس الوطني على إشراك العضو المطعون في صحة عضويته في التصويت على الطعن الموجه ضده^(٥). وهذا غير مقبول فلا يمكن للعضو المذكور ان يشترك في التصويت على قرار يمسه مباشرة، كما يجب ان يجري التصويت على كل طعن لوحده، ولو وجد تلازم في الوقائع بينه وبين طعن اخر، بينما نجد في المجلس

(١) المادة (٢٥) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.

(٢) انظر- قرار المجلس الوطني في الجلسة الثالثة من دورة الانعقاد الاعتيادية الاولى بتاريخ ٢٠٠٠/٤/١٥ (وهو غير منشور).

(٣) انظر- قرار المجلس الوطني في الجلسة الثالثة من دورة الانعقاد الاعتيادية الاولى بتاريخ ٢٠٠٠/٤/١٥ (وهو غير منشور).

(٤) انظر- الفقرة الثانية من المادة (٢٨) من قانون الادعاء العام العراقي رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٥) وهذا هو المعمول به حاليا في المجلس الوطني، هذه المعلومات مستقاة من مقابلة أجرتها الباحثة مع مع الأستاذ أيداد عباس النعيمي رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية في المجلس الوطني بتاريخ ٢٠٠١/١/٢٨.



الوطني انه من الممكن ان يجري التصويت جملة واحدة على الطعون المقدمة كافة اذا ما رفعت لجنة النظر في صحة الانتخاب توصية بذلك.^(١)

ونلاحظ ان قانون المجلس الوطني النافذ لم ينص على خضوع الشهود في مسألة صحة العضوية لقانون العقوبات، كما تفعل معظم القوانين، ولم يعالج القانون مسألة انقسام لجنة النظر في صحة الانتخاب بشأن الطعن المقدم، ولا سيما وان التوصية في الشأن تؤخذ بأغلبية الثلثين. لذا نقترح النص على رفع وجهات النظر المختلفة الى المجلس ليبت فيها. ويتضح من قرارات المجلس الوطني بشأن الطعون الانتخابية، انه يعمل على الفصل في هذه الطعون في الجلسة نفسها التي ترفع فيها التوصية اليه، بينما كان ينبغي النص في القانون على السماح للعضو المطعون بصحة عضويته والمرفوعة ضده توصية ببطلان انتخابه بطلب التأجيل ليستعد للدفاع عن نفسه.

وقد اصدر المجلس الوطني قرارات عديدة تتضمن رد الطلبات المقدمة للطعن في صحة عضوية بعض أعضاء المجلس الوطني، لكونها مقدمة الى جهة غير مختصة، أو لعدم استنادها الى أدلة أو وقائع يمكن الركون اليها في قبول طلبات الطعن. وفيما يأتي نص هذه القرارات:

١- رد طلب المواطن (هـ،م،ي،ع) والذي يطعن فيه بصحة عضوية السيد (أ،ح،م) على اعتبار أن الهيئة المشرفة على انتخابات المنطقة الخامسة في نينوى أعلنت اللجنة العليا المشرفة على الانتخابات في العراق، بفوز المعارض المذكور بواقع (٦٥١٣٨) صوتاً على تسلسل الخامس فيما حصل السيد (أ،ح،م) على (٦٤٣٤٨) صوتاً وتسلسله السادس. الا أن الحال تغيرت فيما بعد، إذ اخبره السيد قائم مقام تلغفر بحصول خطأ مادي حسابي لان واقع الاصوات التي حصل عليها هذا العضو بعد تدقيقها هي (٦٥٣٩٥) صوتاً، وقد دقت رئاسة الادعاء العام مدونات الانتخابات في المنطقة الانتخابية المذكورة، واستمعت الى أقوال رئيس المنطقة الانتخابية وتبين لها عدم صحة الاعتراض المذكور، وعليه قررت رد الاعتراض للأسباب المذكورة وترى هذه اللجنة تأييد التوصية ورد الاعتراض.^(٢)

٢- رد طلب المواطن (ع،ع،م،س) من المنطقة الانتخابية الأولى في محافظة بابل، الذي يعترض على صحة فوز السيد (ح،ح،ج،أ) لعضوية المجلس الوطني مدعياً

(١) محضر الجلسة الثامنة من دورة الانعقاد الاعتيادية الاولى للمجلس الوطني بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٦.

(٢) محاضر جلسات المجلس الوطني دورة الانعقاد الاولى لسنة ٢٠٠٠، الجزء الاول، ص ١٣٣.



بقيام الأخير بالتأثير بواسطة أشقائه واستغلال عدم حضور بعض الناخبين وتأشيرها بصورة غير مشروعة لصالحه. وقد دقت رئاسة الادعاء العام الأوليات ومحاضر الانتخاب ضمن المنطقة المذكورة، ودونت اقوال القاضي (ن،م،ح) رئيس المنطقة الانتخابية الاولى، واتضح لها عدم صحة الادعاء، وعدم وجود أي دليل يسندها واوصت برد الاعتراض وعليه ترى اللجنة تأييد التوصية ورد الاعتراض.^(١)

٣- رد طلب المواطنين (ح،ه،و،ع،خ) واخرين الى رئيس المجلس الوطني بشأن صحة الانتخابات في المنطقة الانتخابية الثالثة في بغداد، وقد وجدت اللجنة ان الطلب كان قد تم تقديمه الى السيد رئيس المجلس الوطني في حين كان من الواجب تقديمه الى رئاسة الادعاء العام طبقا لاحكام (الفقرة اولا من المادة ٧٩ من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥)، وعليه يكون الطلب قد تم تقديمه الى جهة غير مختصة قانونا وتوصي اللجنة برد الطلب من حيث الشكل.^(٢)

٤- قدم المواطنون (هـ،م،ي،ع) و (م،ح،س) و (س،س،ح) و (ف،ب،ع،غ) و (أ،م،ع،ج) طلباتهم الى رئيس المجلس الوطني مباشرة، وقد وجدت اللجنة ان الطلبات المذكورة مقدمة الى جهة غير مختصة اذ كان الواجب تقديمها الى رئاسة الادعاء العام/ وزارة العدل استنادا الى (المادة ٧٩) من قانون المجلس الوطني، و (ثانيا من المادة ٢٨) من قانون الادعاء العام.

لذا توصي اللجنة برد الطلبات المذكورة شكلا وبإمكان المعترضين أعلاه تقديمها الى الجهة المذكورة مباشرة.^(٣)

وقد تسنى للمجلس الوطني في دورته الخامسة لسنة ٢٠٠٠، ان يباشر اختصاصه في الفصل بصحة العضوية عندما اصدر قرارا بأبطال عضوية أحد أعضائه، بعد ان طعن في صحة انتخابه احد المرشحين في المنطقة الانتخابية الثالثة في بغداد، وبطلب قدمه الى رئاسة الادعاء العام ادعى فيه بحصول خطأ مادي حسابي عند فرز الاصوات، وقد تبين ان الطعن المقدم من المواطن (ع،ج،ح،خ) واقع ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلا وبعد الاطلاع على توصية رئاسة الادعاء العام، فقد تبين صحة الطعن من الناحيتين الشكلية والموضوعية بعد ما ثبت

(١) محاضر جلسات المجلس الوطني دورة الانعقاد الاولى لعام ٢٠٠٠، الجزء الاول، ص ١٣٧.
(٢) محاضر جلسات المجلس الوطني دورة الانعقاد الاولى لعام ١٩٩٦، الجزء الاول، محضر الجلسة الرابعة من دورة الانعقاد الاعتيادية الاولى بتاريخ ١٣/٤/١٩٩٦.
(٣) محضر الجلسة الاعتيادية الثالثة المسائية ليوم السبت ١٥/٤/٢٠٠٠.



لها ان المعارض كان قد حصل على اصوات تزيد على ما حصل عليه المعارض عليه (ع، هـ، م، ج) وعليه فقد اوصت اللجنة بتاييد توصية الادعاء العام بشأن صحة الطعن، وعرض الموضوع على المجلس الوطني لاتخاذ مايراه بشأن ابطال عضوية السيد (ع، هـ، م) من المجلس الوطني استنادا للمادة (٨٠) من قانون المجلس الوطني، واحالة الهيئة المشرفة على المنطقة الانتخابية المذكورة للتحقيق واشعار الهيئة العليا المشرفة على انتخابات المجلس الوطني بالموضوع.^(١)

اما مشروع دستور العراق الدائم لعام ١٩٩٠ فقد افرد للمجلس الوطني مهمة الفصل بصحة عضوية اعضاءه، إذ نص على: (يفصل... والمجلس الوطني في صحة عضوية اعضاءه وفقا للنظام الداخلي وبما يضمن توافر الشروط الدستورية والقانونية وتبطل العضوية بقرار يصدر بأكثرية ثلثي عدد اعضاء المجلس).^(٢)

ومن الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه الدستور الأردني لعام ١٩٥٢، إذ نص على ان لمجلس النواب حق الفصل في صحة نيابة اعضاءه، ولكل ناخب ان يقدم الى سكرتارية المجلس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعلان نتيجة الانتخاب في دائرته طعنا، يبين فيه الأسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون فيه ولا تعد النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي اعضاء المجلس.^(٣)

وجاء قانون انتخاب مجلس النواب الأردني رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦ الملغي مؤكدا على انفراد مجلس النواب بالفصل في صحة عضوية اعضاءه.^(٤)

اما النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦ فقد جاء بأحكام تفصيلية تتضمن انفراد مجلس النواب الأردني بالفصل في طعون انتخاب اعضاءه، إذ خصص لها فصلا مستقلا، وقد تضمن هذا الفصل، ان على المجلس ان ينتخب في بداية كل دورة تلي انتخابات عامة او تكميلية لجنة واحدة او اكثر، حسب الحاجة للتحقيق في الطعون المقدمة بصحة نيابة أي عضو من اعضاءه. وتتالف اللجنة من خمسة اعضاء، ولا يجوز ان يشترك فيها النائب الذي يعهد اليها التحقيق في صحة نيابته. وتنتخب لجنة الطعون رئيسا ومقررا لها في اول جلسة تعقدها وتمارس أعمالها وفقا للأحكام المتعلقة بلجان المجلس الواردة في هذا النظام.^(٥)

(١) محضر الجلسة الاعتيادية الثالثة المسائية ليوم السبت ١٥/٤/٢٠٠٠.

(٢) انظر-المادة (١٦١) من مشروع دستور العراق لعام ١٩٩٠.

(٣) المادة (٧١) من دستور الأردن لعام ١٩٥٢.

(٤) المادة (٥٩) من قانون انتخاب مجلس النواب الأردني لعام ١٩٨٦.

(٥) المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦.



ولكل ناخب ان يقدم للامانة العامة للمجلس، لقاء إيصال، وخلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعلان نتيجة الانتخاب في دائرته، طعنا يبين فيه الاسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون فيه محددا بالاسم^(١). ويحيل مكتب المجلس طلبات الطعن الواردة الى المجلس على لجنة الطعون وتحقيق صحة النيابة^(٢). وعلى اللجنة التحقيق من ورود الطعن للمجلس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعلان نتيجة الانتخاب في الدائرة، وصحة اسم الطاعن وتوقيعه وتحديد المطعون بصحة نيابته بالاسم، ووجود الاسباب القانونية المبررة للطعن في استدعاء الطاعن. واذا لم يتحقق أي من الامور السابقة ترد اللجنة الطعن شكلا وتبلغ المجلس بذلك^(٣). وترسل اللجنة صورة من الطعن الى النائب المطعون بصحة نيابته^(٤). وللطاعن ان يقدم مذكرات كتابية يوضح بها طعنه^(٥). وللجنة حق استدعاء الطاعن او المطعون بصحة نيابته لسماع أقوالهم^(٦). وأيضا للجنة حق استدعاء الشهود والخبراء واتخاذ ما يلزم من الاجراءات^(٧). وبعد ان تكمل اللجنة تحقيقاتها، تجتمع للتداول واصدار قرارها في جلسة يقتصر حضورها على اعضاء اللجنة، وترفع قرارها للمجلس خلال فترة شهرين من تاريخ انتهاء مهلة تقديم الطعون، فان لم تتمكن من ذلك عليها ابلاغ المجلس الذي له حق تمديد الفترة للمدة التي يراها مناسبة^(٨). ويتلى تقرير اللجنة في اول جلسة تالية للمجلس، ومن ثم يفصل المجلس في صحة النيابة ويعلن الرئيس القرار^(٩).

ولكن قانون انتخاب مجلس النواب الأردني رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠١ الحالي جاء باتجاه جديد، إذ نص على أن لكل ناخب حق الطعن في قبول ترشيح أي من المرشحين في دائرته الانتخابية لدى محكمة الاستئناف المختصة خلال ثلاثة ايام من تاريخ عرض قوائم المرشحين، وعلى المحكمة الفصل في الطعن خلال خمسة ايام

- (١) المادة (٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦.
- (٢) المادة (٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦.
- (٣) المادة (٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦.
- (٤) المادة (٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦.
- (٥) المادة (٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦.
- (٦) المادة (٢٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦.
- (٧) المادة (٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦.
- (٨) المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦.
- (٩) المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦.



من تاريخ تقديمه اليها ويكون قرارها قطعيا وعليها تبليغ قراراتها الى رئيس اللجنة المركزية خلال يومين من تاريخ صدورها.^(١)

الفرع الثاني: إسقاط البرلمان لعضوية أعضائه

من الضمانات المقررة لصالح عمل البرلمان عدم جواز إسقاط العضوية عن احد النواب الا عن طريق البرلمان نفسه، واسقاط العضوية يختلف عن بطلانها. ويكون سبب البطلان هو عدم توافر الشروط القانونية التي استوجبها القانون في المرشح يوم الانتخاب او عدم صحة اجراء عملية الانتخاب نفسها. اما إسقاط العضوية فيكون سببه هو فقدان الشروط التي يتطلبها القانون في العضو او تغيبها بعد اجراء عملية الانتخاب، فالإسقاط يفترض ان العضوية قامت صحيحة وذلك على خلاف البطلان.

وإسقاط العضوية يمكن تصوره في حالتين، الاولى تكون في حالة تخلف او زوال احد الشروط الواجب توافرها في النائب كفقد الجنسية او ثبوت حالة الجمع بين العضوية والوظيفة العامة في غير الحالات التي يسمح بها القانون، والحالة الثانية تكون كعقوبة تأديبية جزاء لما قد يرتكبه العضو من مخالفات او الاخلال بواجبات أعماله البرلمانية، ويمكن تصور فقد العضو لثقتهم واعتباره اذا ما ارتكب العضو جريمة من الجرائم المخلة بالشرف.^(٢)

ومن الدساتير التي منحت البرلمان مهمة اسقاط عضوية أعضائه، دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧^(٣)، ودستور الهند لعام ١٩٤٩^(٤)، ودستور تركيا لعام ١٩٦١^(٥)، ودستور اليابان لعام ١٩٦٣^(٦)، ودستور البرازيل لعام

(١) الفقرة (د) من المادة (١٣) من قانون انتخاب مجلس النواب الأردني لعام ٢٠٠١.

(٢) انظر- انور الخطيب: الأصول البرلمانية، مرجع السابق، ص ٥٠٢- ٥٠٣، و د. ابراهيم عبد العزيز العزیز شبحا: القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣، ص ٦٢١-٦٢٢، د.

ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والانظمة السياسية، ٢٠٠٠، مرجع سابق، ص ٧٣٦.

(٣) الفقرة الثانية من الجزء الخامس من المادة الاولى من الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧.

(٤) الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة (١٠١) من دستور الهند لعام ١٩٤٩.

(٥) المادة (٨٠) من دستور تركيا لعام ١٩٦١.

(٦) المادة (٥٥) من الدستور الياباني لعام ١٩٦٣.



١٩٧٥^(١)، ودستور لبنان لعام ١٩٢٦^(٢)، ودستور الجزائر لعام ١٩٩٦^(٣)، ودستور السودان لعام ١٩٩٨^(٤).

أما موقف دستور العراق لعام ١٩٧٠ فلم يشر صراحةً إلى اختصاص المجلس الوطني في مسألة إسقاط العضوية. ولكنه نظم موضوع اختصاص المجلس الوطني بوضع أصول لاثهام ومحاكمة أعضائه في حالة اقترافهم أحد الأفعال المنصوص عليها في المادة (٥٦) من هذا الدستور.^(٥)

ونصت المادة (٥٦) منه على: (رئيس المجلس الوطني وكل عضو فيه مسؤول أمام المجلس عن خرق الدستور أو عن الحنث بموجبات اليمين الدستورية أو عن أي عمل أو تصرف يراه المجلس الوطني مخلاً بشرف المسؤولية التي يمارسها).

ولم تستقر حالات إسقاط العضوية في المجلس الوطني منذ تشريع قانون المجلس رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠^(٦)، حتى صدور القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥، حيث جاء نصه شاملاً ومتضمناً جميع حالات الإنهاء إذ نص على حق المجلس الوطني في إنهاء عضوية العضو:-

١- في حالة انتفاء أحد شروط الترشيح لعضوية المجلس ويقر المجلس ذلك بأغلبية عدد أعضائه.

٢- التحاق العضو بوظيفة أو عمل خارج العراق لمدة لا تقل عن ستة أشهر، ويكون انتهاء العضوية بقرار من هيئة الرئاسة.

(١) المادة (٣٥) من دستور البرازيل لعام ١٩٧٥.

(٢) المادة (٣٠) من دستور لبنان لعام ١٩٢٦.

(٣) المادتين (١٠٦، ١٠٧) من دستور الجزائر لعام ١٩٩٦.

(٤) المادة (٦٩) من دستور السودان لعام ١٩٩٨.

(٥) الفقرة (ب) من المادة (٥١) من دستور العراق لعام ١٩٧٠، وقد جاء في القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادتين (٤٧، ٤٩) النص على سقوط العضوية بفقدان المؤهلات النيابية أو التغيب عن المجلس وبناء على قرار صادر من المجلس التابع له العضو _ انظر للمزيد من التفاصيل، د. حسن ابو السعود سيف: القانون الدستوري، مطبعة الجزيرة، بغداد، ١٩٨٣، ص ٣٩٥، ودرعد الجدة: التشريعات الدستورية في العراق، إصدارات بيت الحكمة، قسم الدراسات التاريخية، لجنة السلسلة الوثائقية، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٩٨، ص ٤٢.

(٦) من قوانين المجلس الوطني التي خصت المجلس الوطني بإسقاط عضويته قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ في المادة (١٠) منه، إذ نص على حق المجلس الوطني في إنهاء عضوية العضو في حالة انتفاء أحد شروط الترشيح لعضوية المجلس، ويقر المجلس ذلك بأغلبية عدد أعضائه أو في حالة التحاق العضو بوظيفة أو عمل خارج العراق لمدة لا تقل عن ستة أشهر أو غياب العضو عن حضور دورة انعقاد واحدة من دون عذر مشروع أو غياب العضو عن حضور اجتماعات المجلس سنتين تشريعتين.



٣- غياب العضو عن حضور دورة انعقاد واحدة بدون عذر مشروع بقرار من المجلس بأغلبية عدد أعضائه.

٤- غياب العضو عن حضور اجتماعات المجلس دورتين تشريعتين متتاليتين، ويكون انتهاء العضوية بقرار من هيئة الرئاسة.

٥- فصل العضو من حزب البعث العربي الاشتراكي اذا كان مرتبطا به.^(١)

وجاء في النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩ النص على إسقاط العضوية من قبل المجلس الوطني في حالات انتفاء أحد شروط الترشيح لعضوية المجلس، ويقر المجلس ذلك بأغلبية عدد أعضائه او التحاق العضو بوظيفة او عمل خارج العراق لمدة لا تقل عن ستة اشهر ويكون انتهاء العضوية بقرار من هيئة الرئاسة او غياب العضو عن حضور دورة انعقاد واحدة من دون عذر مشروع بقرار من المجلس بأغلبية عدد أعضائه او غياب العضو عن اجتماعات المجلس دورتين تشريعتين متتاليتين، ويكون انتهاء العضوية بقرار من هيئة الرئاسة او فصل العضو من حزب البعث العربي الاشتراكي اذا كان مرتبطا به.^(٢)

وجاء في النظام الداخلي النص على: (أولاً:- يتم الاخبار عن انتفاء أحد شروط العضوية عن عضو المجلس من قبل رئيس الجمهورية او من رئيس المجلس الوطني او من احد أعضاء المجلس معززا بالوثائق القانونية المثبتة لذلك. ثانياً:- يحال الاخبار الى لجنة الشؤون القانونية والإدارية لتقديم توصياتها بشأنه ولعضو المجلس ذي العلاقة ان يحضر اجتماع اللجنة. ثالثاً:- ترفع لجنة الشؤون القانونية والإدارية توصياتها بشأن الاخبار الى رئيس المجلس لعرضه على المجلس في اول جلسة يعقدها بعد ورود تقرير اللجنة وتوصياتها وللعضو ذي العلاقة حضور الجلسة. رابعاً:- يستمر عضو المجلس ذو العلاقة بممارسة عمله الى حين صدور قرار بشأن عضويته. خامساً:- يبت المجلس في طلب انتفاء شروط العضوية بأغلبية عدد أعضائه).^(٣)

ونص أيضا على ان: (يتم الاخبار عن انتهاء عضوية العضو في المجلس في أي من الحالات التالية من قبل امين سر المجلس بتقرير يرفعه الى رئيس المجلس معززا بالوثائق المثبتة لذلك:-

(١) المادة (١٢) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

(٢) المادة (٣٨) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.

(٣) المادة (٤١) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.



اولاً:- التحاق العضو بوظيفة او عمل خارج العراق لمدة لا تقل عن ستة اشهر ثانياً:- غياب العضو عن حضور دورة انعقاد واحدة بدون عذر مشروع. ثالثاً:- غياب العضو عن حضور اجتماعات المجلس دورتين تشريعتين متتاليتين^(١) ونص على ان (يعلم رئيس المجلس الوطني المجلس بقرار هيئة الرئاسة بانتهاء عضوية عضو المجلس في الحالتين المنصوص عليها في البندين اولا وثالثا من المادة (٤٢) من هذا النظام في اول جلسة تلي تاريخ اتخاذ هذا القرار)^(٢). ونص على ان (يعلم رئيس المجلس الوطني المجلس بانتهاء عضوية العضو في المجلس لفصله من حزب البعث العربي الاشتراكي).^(٣)

وخص مشروع دستور العراق الدائم ١٩٩٠ المجلس الوطني بإسقاط عضوية أعضائه وبقرار يصدر من المجلس بأكثرية ثلثي عدد اعضاء المجلس في المادة (١٦١) منه.

وقد جاءت العديد من الدساتير بالنص على ضمانات افراد البرلمان بإسقاط العضوية ومنها الدستور الأردني لعام ١٩٥٢، إذ أعطى مجلسي البرلمان (الأعيان والنواب) مهمة إسقاط العضوية اذا حدثت اية حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (٧٥) إثناء عضوية العضو او إذا ظهرت بعد انتخابه، ويصدر القرار من المجلسين في غير حالتي عدم الجمع والسقوط المبينتين في هذا الدستور، وبقانون الانتخاب بأكثرية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس واذا كان الفصل يتعلق بعضو من مجلس الأعيان فيرفع قرار المجلس الى الملك لا قراره.^(٤)

وجاء النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦ مؤكدا ما جاء بنص الدستور، إذ نص على: (لا تعتبر نيابة العضو ساقطة الا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس).^(٥)

وجاء ايضا في النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام ١٩٩٨ التأكيد على انفراد البرلمان بإسقاط العضوية، إذ نص على: (اذ حدثت لاي عضو من أعضاء المجلس حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في المادة (٦٤) والفقرة الاولى من المادة (٧٥) من الدستور وكذلك في الحالة المبينة في المادة (٩٠)

(١) المادة (٤٢) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.

(٢) المادة (٤٣) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.

(٣) المادة (٤٤) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.

(٤) الفقرة الثانية من المادة (٩٠) من دستور الاردن لعام ١٩٥٢.

(٥) الفقرة (ب) من المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٩٦. وقد جاء في قانون انتخاب مجلس النواب الاردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النص على هذه الضمانة ضمن الفصل التاسع والخاص بضمانات خاصة بمهمة النائب في المادة (٧٠) منه، ولكن لم ياتي قانون انتخاب مجلس النواب الاردني رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠١ على ذكر لهذه الضمانة.



منه لا يجوز إسقاط عضويته أو فصله من عضوية المجلس الا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس ويقره الملك^(٣).

اما موقف دستور مصر لعام ١٩٧١ فجاء مؤكدا على ما نصت عليه الدساتير المصرية السابقة له، اذ نص على ان: (لا يجوز اسقاط عضوية احد اعضاء المجلس الا اذا فقد الثقة والاعتبار او فقد احد شروط العضوية او صفة العامل او الفلاح التي انتخب على أساسها أو أخل بواجبات عضويته ويجب ان يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه)^(٢).

وقد انتقد جانب من الفقه المصري ما ورد في المادة سابقة الذكر، بأنها جاءت غير موفقة في صياغتها، اذ هي عددت أسباب إسقاط العضوية من دون تحديد ما اذا كانت ترتبط بالإسقاط العادي معنى الإنهاء لفقد احد شروط العضوية، او ما اذا كانت ترتبط بالإسقاط الجزائي في معنى الجزاء للاخلال بواجبات العضوية. هذا فضلا عن انها تضمنت ترديدا لامبرر له عندما ذكرت ان الاسقاط يترتب على فقد احد شروط العضوية او صفة العامل او الفلاح، التي انتخب على اساسها مع ان صفة العامل او الفلاح لا تخرج عن كونها شرطا من شروط العضوية الواردة بشأن الترشيح^(٣). ونص دستور اليمن لعام ١٩٩١ على اختصاص مجلس النواب بإسقاط عضوية العضو ويصدر القرار بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس^(٤).

اما اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧ فقد جاءت بأحكام تفصيلية ومعززة لنص الدستور، اذ نصت على: (يختص مجلس النواب وحده بالفصل في طلب إسقاط العضوية)^(٥) و (لا يجوز إسقاط عضوية أي عضو من أعضاء مجلس النواب الا اذا فقد شرطا من شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور أو أخل إخلالا جسيما بواجبات العضوية ويعتبر إخلالا جسيما بواجبات العضوية ارتكاب العضو لاحد الأفعال التالية:-

- ١- خرق الدستور
- ٢- القيام باي عمل يعد طبقا للقانون خيانة عظمى او مساسا باستقلال وسيادة البلاد.

(٣) المادة (١٠٤) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام ١٩٩٨.
(٢) المادة (٩٦) من دستور مصر لعام ١٩٧١، وقد نصت الدساتير المصرية السابقة على هذه الضمانة ومنها دستور مصر لعام ١٩٢٣ في المادة (١١٢) منه، ودستور مصر لعام ١٩٥٦ في المادة (١٠٩) منه، ودستور الجمهورية العربية المتحدة لعام ١٩٦٤ في المادة (٩٤) منه، انظر للمزيد من التفاصيل، د.عثمان خليل عثمان: النظام الدستوري المصري، مرجع السابق، ص٢١٧، ود.مصطفى ابوزيد فهمي: الدستور المصري، مرجع السابق، ص٣٣٥، ود.محمود حلمي: النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٥، ص١٩٣.
(٣) انظر في الفقه المصري: د.سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، مرجع السابق، ص٢١٤، و د.ابراهيم عبد العزيز شيجا: مرجع السابق، ص٦٢١، ود.ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والانظمة السياسية، ٢٠٠٠، مرجع السابق، ص٧٣٨.

(٤) المادة (٦٧) من دستور اليمن لعام ١٩٩١.

(٥) المادة (١٩٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.



- ٣- ارتكاب أي فعل من الأفعال التي تعد جريمة جسيمة بموجب القانون.
- ٤- الجمع بين عضوية مجلس النواب والوظيفة العامة باستثناء عضوية مجلس الوزراء.
- وفي جميع الأحوال لا يجوز للمجلس البت في موضوع طلب الإسقاط بالنسبة للأفعال المنصوص عليها في البنود (١، ٢، ٣) من هذه المادة ما لم يكن قد صدر في أي منها حكم قضائي بات).^(١) و(إذا فقد العضو أحد شروط العضوية المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (٦٣) من الدستور أو ارتكب إحدى المخالفات المنصوص عليها في المادة السابقة فانها تسقط عضويته ويكون اجراء اسقاط العضوية على النحو التالي:-
- ١- مع مراعاة احكام المادة (١٩٥) من هذه اللائحة يقدم اقتراح اسقاط العضوية لرئيس المجلس كتابة ومعززا بالادلة وموقعا من عشرين عضوا.
- ٢- يخطر رئيس المجلس العضو المقدم بشانه اسقاط العضوية ويعرض على المجلس في اول جلسة.
- ٣- يحيل المجلس اقتراح اسقاط العضوية الى اللجنة المختصة لبحثه وتقدم اللجنة تقريرها خلال اسبوعين على الاكثر ويعرض على المجلس في اول جلسة.
- ٤- يكون صدور قرار المجلس بشأن اسقاط العضوية في مدة لا تتجاوز اسبوعين من تاريخ عرض التقرير عليه ويحق للعضو الذي اقترح اسقاط عضويته ان يشترك في المناقشة التي تدور في اللجنة والمجلس ويبيدي دفاعه على ان يغادر الاجتماع عند اخذ الاصوات.
- ٥- يفصل المجلس في اقتراح اسقاط العضو بطريقة اخذ الراي بالمناداة بالاسم ويصدر القرار باسقاط العضوية باغلبية اعضاء المجلس ويجوز للمجلس ان يقرر جعل التصويت سريا).^(٢)

(١) المادة (١٩٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.

(٢) المادة (١٩٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.



المبحث الثاني: حظر الجمع بين العضوية في البرلمان والمراكز الوظيفية الأخرى

أوردت بعض الدساتير حظرا يقضي بعدم الجمع بين العضوية في البرلمان والمراكز الوظيفية الأخرى لضمان استقلال أعضاء البرلمان لأنه لو كان العضو موظفا خاضعا لرؤسائه، ولا سيما إذا كان وزيرا لتعذر عليه مراقبة الحكومة والوزراء على الوجه الاكمل. وايضا يخشى على عضو البرلمان من ترغيب الحكومة وهباتها ومنحها وفي عدم شغل أعضاء البرلمان باعمال تستغرق الكثير من وقتهم ومجهودهم.^(١)

وعلى الرغم مما سبق قوله الا ان المصلحة العامة في بعض الاحيان تقتضي جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة، كالاستفادة من ذوي الخبرات والشهادات العليا. لذا نجد بعض الدساتير تنص على استثناء بعض الفئات من مبدأ عدم الجمع، فتجيز لهم الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة.^(٢) ولكي نتعرف على مضمون مبدأ عدم الجمع بين عضوية البرلمان والمراكز الوظيفية الأخرى والاستثناء على مبدأ عدم الجمع، فقد ارتأينا ان نبحث كلا منهم في المطالب الآتية:-

المطلب الأول: عدم الجمع بين عضوية البرلمان والتعيين في الوظائف العامة.
المطلب الثاني: عدم الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في مجالس ادارة الشركات والمجلس البلدي او وظيفة المختار .

المطلب الأول: عدم الجمع بين عضوية البرلمان والتعيين في الوظائف العامة.

حرصت الدساتير على تحديد بعض الوظائف العامة المحظور جمعها مع عضوية البرلمان لأهميتها وترك تحديد عدد اخر منها لقانون الانتخاب والنظام الداخلي للبرلمان^(١)، وللاحاطة بتفاصيل هذا الموضوع سوف يتم تقسيم هذا المطلب على فرعين:-

(١) انظر - فتحي رضوان: الدول والدساتير، دروس في المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٦٥-١٩٦٦، ص ٢٥٧ و اسراء شريف جيجان: النظام السياسي في لبنان (١٩٨٢-١٩٩٥)، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ١٩٩٦، ص ١٥٠، ود. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ٢٠٠٠، مرجع السابق، ص ٧٣٢.

(٢) انظر - د. مظهر محمد اسماعيل العزي: المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية واثار التعديلات على نظام الحكم، الطبعة الثانية، منشورات دار الجامعة اليمنية، صنعاء، ١٩٩٧، ص ١٦٨.

(١) انظر - د. مصطفى ابو زيد فهمي: الدستور المصري، مرجع السابق، ص ٣٣٢، و د. عبد الله اسماعيل البستاني: مساهمة في اعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، بلا دار للنشر، بغداد، ١٩٦٢، ص ١١٨، ود. محمد كامل ليله: القانون الدستوري، مرجع السابق، ص ٤١٢، ود. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية للنشر، ٢٠٠٠، ص ١٢٧.



الفرع الاول:- الاحكام الدستورية والقانونية التي تمنع الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة.

الفرع الثاني:- الاستثناءات الواردة على مبدأ حظر الجمع بين العضوية في البرلمان والوظيفة العامة.

الفرع الأول: الأحكام الدستورية والقانونية التي تمنع الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة

نصت بعض الدساتير على عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة، عدا الحالات التي يحددها الدستور دون سواء، فالمشرع الدستوري لم يترك للقانون العادي مهمة إضافة استثناءات جديدة لقاعدة عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة، لان استثناء الاستثناء يجب ان يرد في الوثيقة الدستورية.

وقد حددت التشريعات القانونية مفهوم الوظيفة العامة، ومنها التشريع الفرنسي، إذ كان الرأي الراجح في الفقه والقضاء الفرنسي، ان الموظف العام هو كل شخص يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، او احد اشخاص القانون العام.^(١)

وقد عرف القانون الإداري المصري الموظف العام، هو كل شخص يلحق بادرة قانونية وبصفة غير عارضة، لاداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام.^(٢)

وحدد المشرع العراقي مفهوم الوظيفة العامة، بانها تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة.^(٣)

اما مفهوم الموظف العام وكما بينه قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ بانه كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين.

(١) انظر- د. محمد حامد الجمل: الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الاول، الطبعة الاولى، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، مصر، ١٩٥٨، ص ٢٥.

(٢) انظر- د. محمد حامد الجمل: الموظف العام فقها وقضاء، مرجع السابق، ص ٦٧.

(٣) نص المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المنشور بالجريدة الرسمية رقم ٣٣٥٦ في ١٩٩١/٦/٣- لمزيد من التفصيل - انظر- د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ واحكام القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص ٢٨٩.



وتأكد هذا النهج بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، الذي عرف الموظف العام بأنه كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة.^(١)

وقد تبنت بعض الدساتير مبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف الاخرى، ومنها الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧^(٢)، و دستور الهند لعام ١٩٤٩^(٣)، و الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨^(٤)، و دستور البرازيل لعام ١٩٧٥^(٥)، و دستور سويسرا لعام ١٩٩٨^(٦)، و دستور السودان لعام ١٩٩٨^(٧).

اما المشرع العراقي فقد اخذ بحظر الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة ومنذ صدور القانون الاساسي لعام ١٩٢٥^(٨)، اما دستور العراق الحالي لعام ١٩٧٠ فلم يتضمن نصا لحظر الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة، ولكنه ترك طريقة تشكيل البرلمان (المجلس الوطني) وتحديد طريقة العضوية وسير العمل فيه وصلاحياته الى قانون يسمى قانون المجلس الوطني.^(٩)

وقد مر موضوع عدم الجمع بين عضوية المجلس الوطني ومهام اخرى بتطورات تشريعية مهمة في العراق.^(١٠)

- (١) المادة الأولى (الفقرة- ثالثا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، انظر- د.علي محمد بدير و د.عصام البرزنجي و د.مهدي السلامي، مرجع السابق، ص ٢٩٣.
- (٢) الفقرة الثانية من الجزء السادس من المادة الاولى من الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧.
- (٣) المادة (١٠٢) من دستور الهند لعام ١٩٤٩.
- (٤) المادة (٢٥) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.
- (٥) المادة (٣٤) من دستور البرازيل لعام ١٩٧٥.
- (٦) الفقرة الاولى من المادة (١٤٤) من دستور سويسرا لعام ١٩٩٨.
- (٧) الفقرة الثانية من المادة (٦٨) من دستور السودان لعام ١٩٩٨.
- (٨) نصت الفقرة السادسة من المادة (٣٠) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على: (لا يكون عضوا في احد المجالسين من كان له وظيفة في الحكومة او المصالح الملحقة بها او منصب او وظيفة او خدمة لدى شخص او مؤسسة لها عقد مع احدى الدوائر العامة...) وكذلك نصت المادة (٤٢) من القانون على: (للموظفين الذين ينتخبون الخيار بين قبول العضوية ورفضها والذي يقبل العضوية يجب عليه التخلي عن وظيفته في الحكومة خلال المدة المذكورة عدا الوزراء والموفدين من الاعيان والنواب). ويلاحظ على المشرع العراقي انذاك وعلى الرغم من اخذه بحظر الجمع بين النيابة والوظيفة، انه يعد مدة العضوية في البرلمان بالنسبة للموظف السابق له خدمة تقاعدية مدتها عشر سنوات تضاف الى مدة الخدمة السابقة، وفي هذا عدم فهم للعضوية في البرلمان، فهي ليست وظيفة حكومية ولكنها خدمة عامة وتمثيل للناخبين. انظر- د.عبد الله اسماعيل البستاني: مساهمة في اعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، مرجع السابق، ص ١١٨ و د.نوري لطيف: القانون الدستوري (المبادئ والنظريات العامة)، الطبعة الاولى، طبع في الجامعة المستنصرية، بغداد، ١٩٧٦، ص ٢٥٠ - ٢٥١، و د.رعد الجدة: التشريعات الدستورية في العراق، مرجع السابق، ص ٣٩ - ٤١.
- (٩) نص المادة (٤٧) من دستور العراق لعام ١٩٧٠.
- (١٠) نصت المادة السابعة من قانون المجلس الوطني رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠ على ان: (لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس وتولي الوظائف العامة او الاستخدام في الدوائر الرسمية و شبه الرسمية)، كما نصت المادة الثامنة من القانون نفسه على ان: (لا يجوز لعضو المجلس ان يكون مديرا عاما او عضوا او رئيسا لمجلس ادارة شركة او مؤسسة عامة طيلة مدة عضويته في المجلس)، غير ان العمل بهذا القانون لم يتم، وشرع قانون جديد للمجلس الوطني بالرقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠، وجاء



إذ جاء قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ بنصوص تختلف عن تلك التي وردت في القانون رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠، فقد اخذ بجواز الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة.

واشترط قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ التفرغ الوجوبي بالنسبة لرئيس المجلس الوطني ونائبيه وأمين سر المجلس ورؤساء اللجان الدائمة فيه وللمجلس ان يفرغ أي عضو من أعضائه.^(١)

أما مشروع دستور العراق الدائم لعام ١٩٩٠ فقد تضمن حظر الجمع بين عضوية المجلس الوطني وبعض الوظائف والمناصب، في الوقت الذي لم يتضمن دستور عام ١٩٧٠ مثل هذا المنع، إذ نص على انه: (لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني ومنصب نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو نائب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير أو وظائف الدرجات الخاصة أو رئاسة الوحدات الادارية)^(٢) ويبدو ان هذا الحظر الذي نص عليه مشروع الدستور جاء مقصودا نتيجة اتجاه المشروع صراحة نحو تبني النظام الرئاسي الذي يفصل بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية^(٣)، فنص في المادة الأولى منه على ان: (العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري رئاسي)، ونحن نؤيد ما ذهب إليه مشروع الدستور حيث نظم هذا الموضوع تنظيما دقيقا وبما يضمن استقلال أعضاء المجلس الوطني. ونص أيضا على: (يفقد عضو المجلس الوطني عضويته في المجلس اذا عين في احد المناصب او الوظائف المذكورة في الفقرة (أولا) من هذه المادة).^(٤)

ونعتقد بضرورة إعادة النظر بهذا النص، باتجاه ان يخير عضو المجلس بين عضوية المجلس او تولي المنصب او الوظيفة لاحتمال رغبته في الاستمرار بعضوية المجلس، وعدم تولي المنصب او الوظيفة التي كلف بها او عين فيها. وقد اخذت بعض الدساتير بحظر الجمع بين عضوية البرلمان وتولي احدى الوظائف العامة، ومنها الدستور الاردني لعام ١٩٥٢، اذ نص على: (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان او النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الاموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات.....).^(٥)

متضمنا احكاماً شاملة تبين كيفية تكوين المجلس واسلوب انتخابه وقواعد العمل فيه، وقد اخذ هذا القانون بجواز الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة (الفقرة الثانية من المادة السادسة)، انظر - حسن عزبة العبيدي: المركز الدستوري لحزب البعث العربي الاشتراكي (دراسة قانونية في قيادة الحزب للدولة والمجتمع)، دار واسط للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، بغداد، ١٩٨٢، ص ١٣٠، ١٢٩.

(١) الفقرة الثانية من المادة السادسة من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

(٢) الفقرة الاولى من المادة (١٢٩) من مشروع دستور العراق الدائم لعام ١٩٩٠.

(٣) انظر د. رعد الجدة: دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، مطبعة الخيرات، بغداد، ٢٠٠١، ص ٢٠٠.

(٤) الفقرة الثانية من المادة (١٢٩) من مشروع دستور العراق الدائم لعام ١٩٩٠.

(٥) المادة (٧٦) من دستور الاردن لعام ١٩٥٢.



اما القوانين الانتخابية الاردنية فقد جاءت جميعها مؤكدة على حظر الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة^(١). ومنها قانون انتخاب مجلس النواب رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠١ اذ نص على: (لايجوز للموظفين في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة الذين يتقاضون راتبا من خزانة الدولة او الصناديق العامة التابعة لها او الخاضعة لاشرفها كما لايجوز لموظفي الهيئات الدولية وامين عمان ورؤساء المجالس البلدية والموظفين في امانة عمان الكبرى والبلديات ان يرشحوا انفسهم لعضوية مجلس النواب الا اذا قدموا استقالتهم قبل الموعد المحدد للترشيح وتم قبولها)^(٢).

وجاء في النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٩٦ النص على: (لا يجوز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية مكتب مجلس النواب)^(٣). ونص النظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني لعام ١٩٩٨ على: (لا يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مكتب مجلس الاعيان وعضوية المجلس العالي)^(٤). ولحظر الجمع السابق الذكر في النص الدستوري حكمة، تتلخص في تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، فوجود افراد من السلطة التنفيذية ضمن اعضاء المجلس يضعف كيانه كقريب على اعمال السلطة التنفيذية^(٥).

اما دستور مصر لعام ١٩٧١ فقد جاء بمسلك مغاير لما كانت قد استقرت عليه الدساتير المصرية السابقة^(٦)، إذ اجاز الجمع بين عضوية مجلس الشعب والوظائف في الحكومة والقطاع العام، ونص على: (يجوز للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام ان يرشحوا انفسهم لعضوية مجلس الشعب وفيما عدا الحالات التي يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته او عمله وفقا لاحكام القانون)^(٧).

(١) ومنها قانون انتخاب مجلس النواب الاردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ والمعدل بالقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٨٤ في المادة (٦٩) منه وكذلك قانون انتخاب مجلس النواب الاردني رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦ في المادة (٢٠) منه، انظر د. نعمان احمد الخطيب: مبادئ القانون الدستوري، منشورات جامعة مؤتة، عمادة البحث العلمي والدراسات العليا، الاردن، ١٩٩٣، ص ١٩٠.

(٢) نص المادة (٩) من القانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠١ والمنشور في الجريدة الرسمية للمملكة الاردنية الهاشمية والتي تصدر عن رئاسة الوزراء بالعدد (٤٤٩٧) المؤرخة في ٢٠٠١/٧/١٩.

(٣) الفقرة (ج) من المادة السابعة من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٩٦.

(٤) المادة (٩) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني لعام ١٩٩٨.

(٥) انظر - د. محمد سليم محمد غزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الاردنية الهاشمية، مرجع السابق، ص ١٢٨.

(٦) من الدساتير المصرية السابقة التي نصت على حظر الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة دستور عام ١٩٢٣ اذ احوال احوال عدم الجمع لقانون الانتخاب لسنة ١٩٣٥ ودستور عام ١٩٥٦ في المادة (١١٤) منه وحدد قانون مجلس الامة المصري رقم (٢٤٦) لسنة ١٩٥٦ احوال عدم الجمع في المواد من (٢٢) الى (٢٥).

(٧) المادة (٨٩) من دستور مصر لعام ١٩٧١.



وجاء في قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ المعدل النص على: (لا يجوز ان يعين عضو مجلس الشعب في وظائف الحكومة او القطاع العام وما في حكمها او الشركات الاجنبية اثناء مدة عضويته ويبطل أي تعيين على خلاف ذلك الا اذا كان التعيين نتيجة ترقية او نقل من جهة الى اخرى او كان بحكم قضائي او بناء على قانون).^(١)

واكد قانون مجلس الشعب على عدم خضوع عضو المجلس للسلطة الرئاسية في وظيفة طويلة مدة نيابته فقد نص على: (لا يخضع عضو مجلس الشعب من العاملين لنظام التقارير السنوية من جهة وظيفته الاصلية ويجب ترقيته بالأقدمية عند حلول دوره فيها او اذا رقى بالاختيار من يليه في الاقدمية كما لايجوز اتخاذ اجراءات تأديبية ضد اعضاء المجلس من العاملين في الدولة او في القطاع العام بسبب أعمال وظيفته او عمله او إنهاء خدمته بغير الطريق التأديبي الا بعد موافقة المجلس طبقا للإجراءات التي تقرر لها لائحته الداخلية).^(٢)

واخيرا قضت المادة (٢٦) من قانون مجلس الشعب المصري بعودة عضو المجلس الى الوظيفة التي كان يشغلها قبل انتخابه، او التي يكون قد رقى اليها او الى اية وظيفة مماثلة بمجرد انتهاء مدة عضويته.

اما في دستور اليمن لعام ١٩٩١ فقد نص على حالة الحظر اذ جاء فيه: (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي وظيفة عامة.....).^(٣) ونصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧ على حالة الحظر ولكن ضمن نصوص اسقاط العضوية اذ يعتبر اخلا لا جسيما بواجبات العضوية الجمع بين عضوية مجلس النواب والوظيفة العامة.^(٤)

الفرع الثاني:- الاستثناءات الواردة على مبدأ حظر الجمع بين العضوية في البرلمان والوظيفة العامة.

ان الاصل هو عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة لضمان استقلال البرلمان وحرية وعدم خضوعه للمؤثرات في قيامه بالرقابة على السلطة التنفيذية، فضلا عن رغبة المشرع الدستوري في عدم شغل اعضاء البرلمان باعمال تستغرق الكثير من وقتهم ومجهودهم. الا انه اخذا بمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يجوز الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري ولاسيما في الانظمة البرلمانية.

(١) المادة (٢٨) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢.

(٢) المادة (٢٥) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢.

(٣) المادة (٧٩) من دستور اليمن لعام ١٩٩١.

(٤) الفقرة الرابعة من المادة (١٩٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.



او ان المصلحة العامة في بعض الاحيان تقتضي جواز الجمع بين عضوية البرلمان وتولي احدى الوظائف العامة، كالاستفادة من ذوي الخبرات والمواهب والكفاءات.^(١)

لذا نجد بعض الدساتير تنص على استثناء بعض الفئات من حظر الجمع، فتجيز لهم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة، الا ان هذا الاستثناء يرد على سبيل الحصر في هذه الدساتير.

وتعد الرقابة والتعاون بين السلطات ولا سيما السلطتين التنفيذية والتشريعية من اهم اركان النظام البرلماني، مثلاً في إنكلترا حيث اهم مظاهر التعاون بين السلطتين هو قيام السلطة التنفيذية بدور اساس في التهيئة لاختيار أعضاء البرلمان، وأيضاً جواز الجمع بين عضوية البرلمان وشغل المنصب الوزاري. بمعنى ان النظام البرلماني يسمح لعضو البرلمان بان يشغل منصب الوزير او رئيس الوزراء، والعكس بمعنى السماح للوزير ان يرشح نفسه لعضوية البرلمان وان يفوز ويجمع بين عضويتيها معاً، فقد جرت العادة على ان رئيس الوزراء والوزراء يختارون كقاعدة عامة من بين أعضاء البرلمان، وبذلك لهم حق الحضور والكلام والمناقشة والتصويت. ولا جدال في ان هذا الجمع بين عضوية البرلمان و الوزارة يؤدي الى التعاون بينهما.^(٢)

وقد اوردت بعض الدساتير استثناءات على مبدأ عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة، ومن أمثلة ذلك، الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧^(٣)، ودستور البرازيل لعام ١٩٧٥^(٤)، ودستور روسيا الاتحادية لعام ١٩٩٣^(٥).

اما المشرع العراقي في دستور عام ١٩٧٠ فجاء خالياً من النص على مبدأ حظر الجمع والاستثناءات عليه^(١). ولكن قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة

(١) انظر - د. ماجد راغب الطلو: القانون الدستوري، ١٩٧٣، مرجع السابق، ص ١٢٧ و د. مظهر محمد اسماعيل العزي: المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية واثار التعديلات على نظام الحكم، مرجع السابق، ص ١٦٨.

(٢) انظر - د. ايرون الكسندر: الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الامم البريطانية، ترجمة محمد الهميشري و د. محمد ابو طائل، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٤٠، ص ٨٠، ٨١، و عقيل محمد عبد: النظام السياسي البريطاني - العلاقة بين الحكومة والمعارضة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ١٩٩٥، ص ٣٨.

(٣) نصت الفقرة الرابعة من الجزء الثالث من المادة الاولى من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ على جواز الجمع بين وظيفة نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ورئاسة مجلس الشيوخ الأمريكي، وهذا الاستثناء هو أحد الاستثناءات التي وردت على مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور الأمريكي، انظر د. يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٥٨.

(٤) نصت المادة (٣٦) من دستور البرازيل لعام ١٩٧٥ على جواز الجمع بين عضوية البرلمان وتولي مهمة وزير الدولة

(٥) نصت الفقرة الثالثة من المادة (٩٧) من دستور روسيا الاتحادية لعام ١٩٩٣ على استثناء وظائف التدريس والنشاط العلمي والابداعي من حظر الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة.



١٩٩٥ اورد بعض الاستثناءات، فقد نص على: (لعضو مجلس قيادة الثورة بعد موافقة رئيس المجلس ان يرشح لعضوية المجلس الوطني وفي حالة انتخابه عضوا فيه يحق له الجمع بين عضوية المجلسين)^(٢). ونص ايضا على: (اولا: للأشخاص الاتية ان يجمعوا بين عضوية المجلس الوطني والمناصب التي يشغلونها او الوظائف والاعمال التي يقومون بها: أ- الوزير او الموظف في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي. ب- رؤساء واعضاء المكاتب التنفيذية والهيئات الادارية المركزية في النقابات والاتحادات والمنظمات المهنية والجماهيرية).^(٣)

يتضح لنا مما سبق ان قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ قد اخذ بقاعدة جواز الجمع.^(٤)

ونحن نرى ان هذا التنظيم التشريعي والذي جاء في اطار الجمع بين عضوية المجلس الوطني وتولي الوظائف العامة، يخفف من هامش الاستقلالية المفترضة بين المجلس الوطني والجهات التنفيذية بينما يعد مبدأ حظر الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة من الضمانات الاساسية لاستقلال البرلمان طالما انه يتولى مراقبة اعمال السلطة التنفيذية، لذا نقترح على المشرع العراقي التقليل من حالات الاستثناء الواردة على مبدأ حظر الجمع و الاقتصار فقد على حالات خاصة تخدم المصلحة العامة للحفاظ على الاستقلالية بين المجلس الوطني والجهات التنفيذية.

اما موقف دساتير الدول محل المقارنة من هذه الاستثناءات فقد نص الدستور الاردني لعام ١٩٥٢ على: (يشترط في عضو مجلس الاعيان ان يكون من احدى الطبقات الاتية: رؤساء الوزراء الحاليون والسابقون ومن اشغل سابقا مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة امير لواء فصاعدا).^(٥)

وجاء فيه ايضا: (لرئيس الوزراء او الوزير الذي يكون عضوا في احد مجلسي الاعيان والنواب حق التصويت في مجلسيه ...).^(٦)

(١) ومن الدساتير العراقية التي ورد فيها استثناءات على مبدأ عدم الجمع، القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة (٤٢).

(٢) المادة (٤) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

(٣) المادة (٦) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥، وقد اخذ هذا القانون الاتجاه نفسه لقانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ في المادتين (٤،٦) منه.

(٤) بينما جاءت القاعدة العامة في قانون المجلس الوطني رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠ بحظر الجمع بين عضوية المجلس الوطني واحدى الوظائف العامة وقد نص عليها في المادتين (٧،٨).

(٥) المادة (٦٤) من دستور الاردن لعام ١٩٥٢.

(٦) المادة (٥٢) من دستور الاردن لعام ١٩٥٢.



يتضح من النصوص الدستورية السابقة ان المشرع الاردني اجاز الجمع بين العضوية في البرلمان والمناصب الوزارية لانها تعتبر ذات طبيعة مزدوجة سياسية وادارية.^(١)

وجاء في الدستور المصري لعام ١٩٧١ جواز الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة اذ نص: (يجوز للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام ان يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب.....)^(٢)، وأجاز قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ لبعض الفئات الجمع بين وظائفهم وعضوية مجلس الشعب المصري وهم: مديرو الجامعات ووكلائها (أي رؤساء الجامعات ونوابهم) وأعضاء هيئات التدريس والبحوث فيها ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات، والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها والشاغلون لوظيفة من وظائف الادارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.^(٣)

ولم يشترط قانون مجلس الشعب المصري السابق الذكر التفرغ لعضوية المجلس بالنسبة للاعضاء اصحاب المهن الحرة من المحامين والاطباء والمهندسين، لان عملهم لايتعارض مع عضويتهم في المجلس، اذ ان وضعهم يختلف عن وضع العاملين في الدولة والقطاع العام الذي يتعارض مع متطلبات العضوية.^(٤)

لقد جاء مسلك دستور مصر لعام ١٩٧١ بإجازته للجمع بين عضوية مجلس الشعب والعمل في الحكومة او القطاع العام مغايرا لما كانت قد استقرت عليه الدساتير المصرية السابقة من حظر الجمع، ولهذا انتقد جانب من الفقه الدستوري هذا المسلك على أساس انه يناقض استقلال أعضاء مجلس الشعب وطالب بالعودة الى الوضع السابق.^(٥)

(١) انظر - د.محمد سليم غزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الاردنية الهاشمية، مرجع السابق، ص١٢٨. وقد اجازت الدساتير الاردنية للاعوام ١٩٢٨ و ١٩٤٧ الجمع بين العضوية في البرلمان والمناصب الوزارية، إذ نص دستور عام ١٩٢٨ في الفقرة (ب) من المادة (٢٥) على: (تناط السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي والامير ويتالف المجلس التشريعي من أـممثلين منتخبين... بـ رئيس الوزراء واعضاء مجلس الوزراء الاخرين الذين لم ينتخبوا ممثلين مدة المجلس التشريعي ثلاث سنوات...) ونص دستور عام ١٩٤٧ في المادة (٤٤) على: (لرئيس الوزراء الذي يكون عضوا في احد المجلسين حق التصويت في مجلسه...).

(٢) المادة (٨٩) من الدستور المصري لعام ١٩٧١.

(٣) المادة (٢٧) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢.

(٤) المواد (٣٢، ٣٣، ٣٤) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢.

(٥) انظر - في الفقه الدستوري المصري: د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، مرجع السابق، السابق، ص١١٧، و د.ابراهيم عبد العزيز شيجا: القانون الدستوري (تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة)، مرجع السابق، ص٦٣٥، و د.عبد الغني بسيوني عبد الله : النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٧، مرجع السابق، ص٦٤٢-٦٤٣.



وأجاز دستور اليمن لعام ١٩٩١ الجمع بين عضوية مجلس النواب اليمني ومجلس الوزراء.^(١)

المطلب الثاني: عدم الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في مجالس إدارة الشركات والمجلس البلدي او وظيفة المختار.

اشتترطت بعض الدساتير والقوانين الانتخابية على عضو البرلمان ان لا يكون عضوا في مجلس إدارة إحدى الشركات او عضوية المجلس البلدي. الا ان حدود هذا الحظر تختلف عما ورد بالنسبة الى الوظيفة العامة.

وللاحاطة بالموضوع سوف يتم تقسيم هذا المطلب على فرعين:-

الفرع الاول:- عدم الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في مجالس ادارة الشركات.

الفرع الثاني:- عدم الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في المجلس البلدي او وظيفة المختار.

الفرع الأول:- عدم الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في مجالس إدارة الشركات.

نصت بعض الدساتير والقوانين الانتخابية على هذا الحظر، الا ان حدود هذا الحظر تختلف عما ورد بالنسبة الى الوظيفة العامة.

فاذا كان العضو عند انتخابه عضوا في مجلس إدارة إحدى الشركات جاز له الاستمرار في هذه العضوية، فيجمع بذلك بين عضوية البرلمان وعضوية مجلس الإدارة. الا انه متى انتخب العضو في البرلمان امتنع تعيينه في مجلس إدارة أية شركة، وأيضاً يمتنع تجديد تعيينه في مجلس إدارة كان عضوا فيه قبل انتخابه، ويمتنع ايضا - ومن باب اولى - تعيينه رئيسا لمجلس إدارة إحدى الشركات، وأيا كان نوع الشركة او نشاطها.

غير ان هذا الحظر لا يتعدى هذا النطاق فيجوز الجمع بين عضوية المجلس واية وظيفة أخرى في الشركة ايا كانت أهميتها وحساسيتها.^(٢)

(١) المادة (٧٩) من دستور اليمن لعام ١٩٩١.

(٢) انظر - د. عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع السابق، ص ٢٥٠



والغاية التي جعلت التشريعات تنص على هذا الحظر، هو عدم السماح للعضو باستغلال مركزه للحصول على العضوية في مجلس إدارة إحدى الشركات من أجل تحقيق مصالح خاصة سواء لعضو المجلس أو للشركة. وهذا ما يتعارض مع السلوك الذي يجب على العضو الالتزام به أثناء مدة عضويته. كما أن الشركة قد تستغل وجود بعض أعضاء البرلمان في مجلس إدارتها في تسهيل أعمالها لدى الجهات الحكومية.^(١)

لم ينص المشرع العراقي في دستور عام ١٩٧٠ على حظر الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية مجالس إدارة الشركات. فيما جاءت النصوص القانونية مقررة مبدأ حظر الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية مجالس إدارة الشركات^(٢)، ومنها قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ على: (لا يجوز لعضو المجلس الوطني أن يكون رئيساً لمجلس إدارة شركة من شركات القطاع الخاص أو عضواً فيه باستثناء ممثلي العمال في تلك الشركة....)^(٣).

وبمقارنة نص المادة (٨) من القانون رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠ مع نصوص المادة الخامسة من القانونين رقم (٥٥، ٢٦) لسنتي ١٩٨٠ و ١٩٩٥، يلاحظ أن حظر الجمع بين رئاسة أو عضوية مجالس إدارة الشركات اقتصر في قانوني المجلس رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ ورقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ على شركات القطاع الخاص. بينما جاء الحظر في القانون رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠ للشركات المساهمة أو ذات المسؤولية المحدودة أو مؤسسة عامة.

أن هذا التنظيم التشريعي في إطار الجمع بين عضوية المجلس الوطني وعضوية مجالس إدارة الشركات، يخفف من هامش الاستقلالية المفترضة بين المجلس الوطني والجهات التنفيذية.

أما موقف دساتير الدول محل المقارنة من هذا الحظر فقد جاء بعضها بالنص على هذا الحظر ولم ينص البعض الآخر.

(١) انظر - د. عادل الطبطباني: السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، الكويت، ١٩٨٥، ص ٢٣٩.

(٢) من قوانين المجلس الوطني العراقي الملغية التي نصت على هذا النوع من الحظر، قانون المجلس الوطني رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠، فقد نص في المادة (٨) منه على: (منع القانون على العضو طيلة مدة عضويته أن يكون مديراً عاماً أو عضواً أو رئيساً لمجلس إدارة شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة). وجاء أيضاً قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ بالنص على هذا الحظر في المادة (٥)، إذ نصت على أن: (لا يجوز لعضو المجلس أن يكون رئيساً لمجلس إدارة شركة من شركات القطاع الخاص أو عضواً فيه باستثناء ممثلي العمال...).

(٣) المادة (٥) من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥.



إذ نجد ان دستور الأردن لعام ١٩٥٢ لم ينص صراحة على هذا النوع من الحظر، ولكنه أورده ضمنا في الشروط الواجب توفرها في اعضاء مجلسي الأعيان والنواب، إذ نص على (١- لا يكون عضوا في مجلسي الاعيان والنواب: من كان له منفعة مادية لدى احدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الاراضي والاملاك ولا ينطبق ذلك على من كان مساهما في شركة اعضاؤها اكثر من عشرة أشخاص)^(١)، وجاء النص نفسه في قانون انتخاب النواب الأردني رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠١.^(٢)

اما دستور مصر لعام ١٩٧١ فلم ينص على حظر الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في مجالس إدارة الشركات، ولكن قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ المعدل جاء بحظر نوعية خاصة من الشركات من جمع عضويتها مع عضوية البرلمان، اذ نص على ان: (لا يجوز ان يعين عضو مجلس الشعب في الوظائف... او الشركات الأجنبية أثناء مدة عضويته ويبطل أي تعيين على خلاف ذلك....)^(٣).

أما بالنسبة للمشرع اليمني فانه لم ينص في دستور اليمن لعام ١٩٩١ على هذا الحظر، على الرغم من ان دستور اليمن لعام ١٩٧٠ قد نص عليه.^(٤) ومن الأمثلة البارزة للدساتير التي حظرت الجمع بين العضوية في البرلمان وعضوية مجالس إدارة الشركات، الدستور التركي لعام ١٩٦١^(٥)، ودستور البرازيل لعام ١٩٧٥.^(٦)

-
- (١) الفقرة (و) من المادة (٧٥) من دستور الأردن لعام ١٩٥٢.
(٢) الفقرة (ح) من المادة (٨) من قانون الانتخاب الأردني لعام ٢٠٠١.
(٣) المادة (٢٨) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢.
(٤) نص دستور اليمن لعام ١٩٧٠ في المادة (٧٢) منه على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وعضوية مجلس إدارة شركة، تساهم فيها الحكومة او ان يسهم العضو في التزامات تعقدها الحكومة او المؤسسات العامة.
(٥) المادة (٧٨) من دستور تركيا لعام ١٩٦١.
(٦) المادة (٣٤) من دستور البرازيل لعام ١٩٧٥، وهناك بعض الدساتير الملغية انتهجت النهج السابق، ومنها دستور مصر لعام ١٩٥٦ في المادة (١١٥) منه، وأيضا حدد القانون رقم (٢٤٦) لسنة ١٩٥٦ الخاص بعضوية مجلس الأمة المصري في الباب الرابع منه أحوال عدم الجمع في المواد من (٢٢) الى (٢٥)، ونص على حظر الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية مجلس إدارة الشركات في المادتين (٢٤) و (٢٥) منه.



الفرع الثاني:- عدم الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في المجلس البلدي او وظيفة المختار

اشتترطت قسم من الدساتير والقوانين الانتخابية حظر الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجلس البلدي او وظيفة المختار، وذلك باعتبار عضو المجلس البلدي والمختار بمثابة موظف عام لا يجوز له ان يجمع بين منصبه والعضوية في البرلمان. الا ان هذا لا يعني ان عضو البرلمان لا يجوز له الترشيح لانتخابات المجلس البلدي او ان عضو المجلس البلدي لا يجوز له ترشيح نفسه لعضوية البرلمان، وكل ما هنالك انه اذا تحققت حالة الجمع بين العضويتين تعين على العضو ان يختار احدهما خلال مدة معينة من تاريخ قيام حالة الجمع والا اعتبر مختارا لاحد العضويتين.^(١)

اما بالنسبة لوظيفة المختار فالحقيقة انه يصعب تصور الجمع بين المركزين، ذلك لان المختار يتبع وزارة الداخلية ويقوم بأعمال تنفيذية كثيرة، ويسهل ايضا مهمة السلطة القضائية في التبليغات القضائية الصادرة منها مما لا يمكن معه ان يؤدي دوره في البرلمان دون ان يتأثر مركزه كمختار، وذلك في الدول التي تتواجد فيها وظيفة المختار.^(٢)

والملاحظ ان دستور العراق لعام ١٩٧٠، وقانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لعام ١٩٩٥ قد اغفلا تنظيم مسألة حظر الجمع بين عضوية المجلس والعضوية في المجلس البلدي او وظيفة المختار. وإزاء ذلك، ندعو المشرع الى إجراء تعديل في نصوص قانون المجلس الوطني، بغية معالجة هذه المسألة.

اما موقف الوثائق الدستورية محل المقارنة من حظر الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجلس البلدي او وظيفة المختار، فهو يختلف من دولة لأخرى، تبعا لنظرة المشرع الدستوري لهذا الحظر. ومن هذه الدساتير، الدستور الأردني لعام ١٩٥٢، فقد نص على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان او النواب وبين الوظيفة في دوائر البلديات.^(٣)

(١) انظر - د.عادل الطبطبائي: السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، مرجع السابق، ص ٢٤.

(٢) انظر - د.عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع السابق، ص ٢٥١-٢٥٢.

(٣) المادة (٧٦) من دستور الاردن لعام ١٩٥٢.



وجاء قانون انتخاب مجلس النواب الأردني (٣٤) لسنة ٢٠٠١ مؤكداً على هذا الحظر وعلى ماسارت عليه قوانين الانتخاب الأردنية السابقة^(١)، اذ نص على عدم جواز ترشيح موظفي المجالس البلدية والموظفين في امانة عمان الكبرى والبلديات لعضوية مجلس النواب الا اذا قدموا استقالاتهم قبل الموعد المحدد للترشيح وتم قبولها.^(٢)

اما موقف دستور مصر لعام ١٩٧١ من هذا الحظر فلم يأتي على ذكره في نصوصه، على الرغم من وروده في الدساتير المصرية السابقة^(٣). الا ان قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ نص في المادة (٢٢) منه والمعدلة بالقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ على انه: (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ومجلس الشورى او المجالس الشعبية المحلية كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ووظائف العمد والمشايخ او عضوية اللجان الخاصة بها).

وقضى قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ بوصف الشخص الذي ينتخب لعضوية المجلس، وهو عضو في المجالس المحلية او وظائف العمد والمشايخ متخلٍ بصفة مؤقتة عن عضويته في المجالس الأخرى، بمجرد توليه عمله في المجلس. وحدد القانون مدة شهر من تاريخ الفصل بصحة العضوية بمجلس الشعب لكي يبدي العضو رغبته في الاحتفاظ بعضويته الأخرى او وظيفته، فإذا لم يبدي هذه الرغبة خلال هذه المدة فانه يعد متخلياً نهائياً عنها والى ان يتم هذا التخلي النهائي، لا يتناول العضو سوى مكافأة عضوية مجلس الشعب^(٤). ولم ينص الدستور اليمني لعام ١٩٩١ على هذا الحظر.

(١) جاء في قانون انتخاب النواب الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النص على حظر الجمع بين النيابة وعضوية المجالس الإدارية والبلدية والهيئات الاختيارية في المادة (٦٩) منه. جاء النص ايضا في قانون انتخاب مجلس النواب الأردني رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦ النص على عدم جواز ترشيح الموظفين في المجالس البلدية والقروية لعضوية مجلس النواب في المادة (٢٠) منه.

(٢) المادة (٩) من قانون الانتخاب الأردني لعام ٢٠٠١.

(٣) من الدساتير المصرية السابقة التي اخذت بهذا الحظر دستور مصر لعام ١٩٢٣ في المادة (٩٢) منه، و دستور مصر لعام ١٩٥٦، فقد أحوالها للقانون وقد نظمها قانون عضوية مجلس الامة المصري رقم (٢٤٦) لسنة ١٩٥٦ في المادتين (٢٢، ٢٣) ودستور الجمهورية العربية المتحدة لعام ١٩٦٤، اذ نص عليها في المادة (٩٦) منه.

(٤) المادة (٢٣) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢، انظر- د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٧، مرجع السابق، ص ٦٤١، و د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ٢٠٠٠، مرجع السابق، ص ٧٣٢.



المبحث الثالث: حظر التعامل المالي مع الدولة.

لما كان الدستور يعد المصدر الأساس لتحديد النظام القانوني في الدولة، فيما يتضمنه من تحديد ضمانات استقلال البرلمان. فمن البديهي ان تتجه بعض التشريعات الى حظر التعامل المالي مع الدولة.

وتبعاً لذلك سوف يتم تقسيم هذا المبحث الى المطلبين الآتيين:-

المطلب الاول:- مبررات حظر التعامل المالي بين عضو البرلمان والدولة.

المطلب الثاني:- موقف بعض التشريعات الدستورية والعادية من مبدأ حظر التعامل المالي مع الدولة.

المطلب الاول:- مبررات حظر التعامل المالي بين عضو البرلمان والدولة.

اشتترطت بعض الدساتير ضماناً حظر التعامل المالي مع الدولة في نصوصها، والمقصود بها منع عضو البرلمان من البيع والشراء والمقايضة والإيجار وإبرام العقود مع الدولة بوصفه ملتزماً او مورداً او مقولاً أثناء مدة عضويته.^(١)

ومما لا ريب فيه، إنّ هذه الضمانة من الضمانات المهمة للعمل البرلماني، فقد تسعى الحكومة عامدة الى محاباة عضو البرلمان الذي يتعامل معها على حساب المصلحة العامة حتى يغض هذا العضو نظره عن أخطائها، ويتهاون في رقابتها، وقد يسعى عضو البرلمان ايضا الى استغلال نفوذه فيؤثر على الموظفين تأثيراً من شأنه ان يجعلهم يتساهلون في الحقوق العامة، ويحصل تحت ستار التعاقد على مالا يستحق من اموال الدولة، لذلك حرصت الدساتير على منع تعامل عضو البرلمان مالياً مدة نيابته مع الدولة درءاً للشبهات. الا ان بعض الدساتير الأخرى أجازته على شرط ان يتم عن طريق المزايدة العلنية.^(٢)

وهناك بعض الدساتير تمنع العضو من الإسهام في التزامات تعقدها الحكومة او المؤسسات العامة او البلديات. فلا يجوز للعضو ان يكون ملتزماً، وحده او مع

(١) انظر- د. ابراهيم عبد العزيز شيجا: القانون الدستوري - تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، مرجع السابق، ص ٦٣١-٦٣٢.

(٢) انظر- د. محمود حلمي: النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مرجع السابق، ص ٢٠٠، و د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري و الانظمة السياسية، ٢٠٠٠، مرجع السابق، ص ٧٣٣.



غيره، في استثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية او مرفق من المرافق العامة. ولايجوز له ان يشتري او يستأجر مالا من أموال الدولة او ان يبيعها او يؤجرها شيئا من أمواله او يقايضها عليه. ويستثنى من ذلك الحالات التي يكون فيها التصرف بطريق المزايدة او المناقصة العلنيتين او بالتطبيق لنظام الاستملاك الجبري، لانتفاء مظنة الاستغلال فيها، وخارج هذه الحدود، يستطيع العضو ان يباشر بجانب العضوية نشاطه الخاص، سواء أكان نشاطاً مالياً أم صناعياً أم تجارياً، شأنه في ذلك شأن الأفراد العاديين^(١). والحكمة من الحظر هو منع العضو من ان يستعمل صفته النيابية للحصول من الدولة على شروط افضل من تلك التي كان ليحصل عليها لو لم تكن له هذه الصفة^(٢).

المطلب الثاني: موقف بعض التشريعات الدستورية والعادية من مبدأ حظر التعامل المالي مع الدولة

لقد تباين موقف التشريعات من مبدأ حظر التعامل المالي مع الدولة، فهو يختلف من دولة لأخرى، تبعا لنظرة المشرع الدستوري لهذا المنع والنتائج المترتبة عليه. فبعضها اورد المنع مطلقا والبعض الآخر أورد استثناء على المنع، وهو ان يكون التعامل عن طريق المزايدة العلنية او حسب نظام التملك لاموال الدولة. وقد ضَمَّن المشرع العراقي نصوص بعض دساتيره وقوانينه حظر التعامل المالي مع الدولة ومنذ عام ١٩٢٥^(٣). ولكن جاءت نصوص دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ خالية من مبدأ حظر التعامل المالي مع الدولة.

(١) انظر - المادة (٨١) من دستور البحرين لعام ١٩٧٣.

(٢) انظر - د. عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع السابق، ص ٢٥٤ و د. عادل الطبطبائي: السلطة التشريعية في دول الخليج العربي (نشاتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها)، مرجع السابق، ص ٢٤٠-٢٤١.

(٣) نصت الفقرة (٦) من المادة (٣٠) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على: (لا يكون عضوا في احد مجلسي البرلمان من كانت له منفعة مادية مباشرة او غير مباشرة مع شخص او مؤسسة لها عقد مع احدى الدوائر العامة الا اذا كانت المنفعة ناشئة عن كونه مساهما في شركة مؤلفة من اكثر من خمس وعشرين شخصا). ونص قانون انتخاب النواب العراقي لعام ١٩٢٤ على هذه الضمانة في الفقرة (٣) من المادة (٣٢) منه ونص ايضا قانون انتخاب النواب العراقي لعام ١٩٤٦ عليها في الفقرة (٦) من المادة (٤) منه وجاء ايضا في مرسوم انتخاب النواب العراقي لعام ١٩٥٢ النص عليها في الفقرة (٦) من المادة (٣) ونص قانون انتخاب النواب العراقي لعام ١٩٥٦ عليها في الفقرة (٦) من المادة (٣) منه. وجاء هذا الحظر في قانون المجلس الوطني رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠، إذ نص في المادة (٥) على: (منع القانون على العضو أثناء عضويته التعاقد مع الحكومة او يشغل مقال او يشتري مالا من الدولة او يبيعها او يؤجر لها)، انظر - د. رعد الجدة: التشريعات الانتخابية في العراق، مطبعة الخيرات، بغداد، ٢٠٠٠، ص ١١٤، ٩١، ٧٤.



وحظر قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ التعاقد بين عضو المجلس الوطني والدولة بالنسبة للالتزامات والمقاولات، إذ نص على: (لا يجوز لعضو المجلس ان يتعاقد بالذات او بالواسطة مع الدولة او الأشخاص المعنوية العامة بصفة ملتزم او مقول).^(١)

يتضح لنا ان حظر التعاقد بين عضو المجلس الوطني والدولة اقتصر في القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ على الالتزامات والمقاولات، بينما كان الحظر في قانون المجلس الوطني السابق رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠ يشمل أعمال الشراء والبيع وتأجير أموال الدولة، وبالتالي فان لعضو المجلس الحق في البيع او الشراء او الإيجار من الدولة، اذا لم تكن عملية البيع او الشراء بصيغة مقولة او شراء او التزام، ومن ثم فاننا ندعو المشرع العراقي لتوسيع نطاق حظر التعامل المالي مع الدولة ليشمل ايضا منع التعامل مع السلطات الادارية الاخرى محلية كانت او مرفقية وكذلك المؤسسات العامة وشركات القطاع العام او أي شركة اخرى تساهم فيها الاشخاص العامة بنصيب في اموالها وذلك لتوافر العلة نفسها وهي ابعاد عضو المجلس الوطني عن مظنة الشبهات.

وجاء مشروع دستور العراق الدائم لعام ١٩٩٠ مؤكدا على هذه الضمانة، ونص عليه ضمن الاحكام المشتركة لمجلس الشورى والمجلس الوطني، إذ نص على: (لا يجوز لعضو مجلس الشورى او المجلس الوطني في مدة عضويته ان يشتري او يستأجر شيئا من اموال الدولة للأغراض التجارية او ان يؤجرها او يبيعها شيئا من امواله او ان يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزما او موردا او مقولا).^(٢)

ومن الدساتير التي تبنت هذه الضمانة دستور الاردن لعام ١٩٥٢، إذ جاء مؤكدا ما ذهبت اليه الدساتير الأردنية السابقة^(٣). وقد نص على: (لا يكون عضوا في مجلسي الأعيان والنواب من كان له منفعة مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الأراضي والأموال ولا ينطبق ذلك على من كان مساهما في شركة أعضاؤها اكثر من عشرة أشخاص).^(٤)

وجاء قانون انتخاب مجلس النواب الأردني رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠١ مؤكدا ما ذهب إليه النص الدستوري السابق، وما جاءت به القوانين الانتخابية الأردنية

(١) المادة (٥) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لعام ١٩٩٥ وجاءت هذه المادة مشابهة لنص المادة الخامسة من قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠.

(٢) المادة (١٦٢) من مشروع دستور العراق لعام ١٩٩٠.

(٣) من الدساتير الأردنية السابقة التي أخذت بهذا الحظر القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ في

الفقرة (٧) من المادة (٢٧) منه ودستور الأردن لعام ١٩٤٧، إذ نص عليه في الفقرة (ز) من المادة

(٣٥) منه.

(٤) الفقرة (و) من المادة (٧٥) من دستور الأردن لعام ١٩٥٢.



السابقة^(١)، إذ نص على أن: (يشترط في المتقدم بطلب الترشيح لعضوية مجلس النواب ان لا يكون له منفعة مادية لدى إحدى الدوائر الحكومية بسبب عقد من غير عقود استئجار الأراضي والأماكن ولا ينطبق ذلك على من كان مساهما في شركة أعضاءها أكثر من عشرة أشخاص).^(٢)

ونص دستور مصر لعام ١٩٧١ على هذه الضمانة اذ جاء فيه: (لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته ان يشتري او يستأجر من أموال الدولة او ان يؤجرها او يبيعها شيئا من أمواله او ان يقايضها عليه او ان يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزما او موردا او مقاولا).^(٣)

واتجه جانب من الفقه المصري إلى نقد نص الدستور السابق الذكر، وذلك لان الحظر جاء قاصرا وليس شاملا، وكان من الجدير به ان يتسع ليشمل التعامل مع اية هيئة تشرف عليها الدولة أو تسهم فيها بنصيب مالي لتوافر العلة نفسها، وهو أبعاد عضو مجلس الشعب عن مظنة الشبهات. ويذهب الفقهاء الى توسيع نطاق الحظر ليشمل فضلا عن منع التعامل مع الدولة، منع التعامل مع السلطات الإدارية الأخرى محلية كانت او مرفقية، وأيضا المؤسسات العامة وشركات القطاع العام او أي شركة أخرى تساهم فيها الأشخاص العامة بنصيب في أموالها.^(٤)

اما دستور اليمن لعام ١٩٩١ فانه لم ينص على حظر التعامل المالي مع الدولة، على الرغم من ان الدستور اليمني السابق لعام ١٩٧٠ كان قد نص عليه.^(٥) وهناك بعض الدساتير نصت على حظر التعامل المالي مع الدولة، ومنها دستور تركيا لعام ١٩٦١^(٦)، ودستور البرازيل لعام ١٩٧٥.^(٧)

(١) من القوانين الانتخابية الأردنية السابقة التي أخذت بهذا الحظر قانون انتخاب مجلس النواب الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ في الفقرة (ب) من المادة (٦٩) منه، وأيضا قانون انتخاب مجلس النواب الأردني رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦ في الفقرة (و) من المادة (١٨) منه.

(٢) الفقرة (ح) من المادة (٨) من قانون الانتخاب الأردني رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠١ .

(٣) المادة (٩٥) من دستور مصر لعام ١٩٧١ .

(٤) انظر - د.سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، مرجع السابق، ص ١٩٢، ود.إبراهيم عبد العزيز شبحا، مرجع السابق، ص ٦٣٢، ود.عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٧، مرجع السابق، ص ٦٤٥.

(٥) نص دستور اليمن لعام ١٩٧٠ على ان هذا الحظر في المادة (٧٢) منه اذ حرم على العضو ان يشتري او يستأجر مالا من أموال الدولة او ان يؤجرها او يبيعها شيئا من أمواله او يقايضها عليه مالم يكن بطريقة المزايدة او المناقصة العلنيتين او بالتطبيق لنظام التملك للمصلحة العامة وفقا لما ينص عليه القانون.

(٦) المادة (٧٨) من دستور تركيا لعام ١٩٦١ .

(٧) المادة (٣٤) من دستور البرازيل لعام ١٩٧٥ .



الفصل الثاني

(الضمانات المقررة لحماية استقلال عضو البرلمان)

يقتضي استقلال عضو البرلمان في ممارسة عمله البرلماني، أن تقرر له حصانة موضوعية وإجرائية، وان يمنح مكافأة برلمانية. وفي ضوء ما تقدم، سوف يتم تقسيم هذا الفصل على مباحث ثلاثة :-

المبحث الأول: الحصانة الموضوعية (الحصانة ضد المسؤولية)

المبحث الثاني: الحصانة الإجرائية (الحصانة ضد الإجراءات الجنائية)

المبحث الثالث: المكافأة البرلمانية



المبحث الأول: الحصانة الموضوعية (الحصانة ضد المسؤولية)

تعني الحصانة لغةً، المناعة فيقال حصن بمعنى منع فهو حصين^(١)، و(حصن- حصانة) المكان أي منع فهو حصين^(٢).

أما الحصانة البرلمانية اصطلاحاً، فتعني امتيازاً يمنح لعضو البرلمان، ويضمن له الممارسة الحرة للمهمة البرلمانية عن طريق حمايته من الملاحقات القضائية سواء من قبل الحكومة أو من قبل الأفراد^(٣).

تعد الحصانة الموضوعية الشكل الأول للحصانة البرلمانية وهي الحصانة التي تحمي عضو البرلمان بإطار عمله البرلماني بصفته ممثلاً للشعب أو الأمة أو مجموع ناخبيه^(٤).

وللتعرف على ضمانات الحصانة الموضوعية، سنبحث مضمونها ونطاقها وآثارها والاستثناءات الواردة عليها في المطالب التالية:-

المطلب الأول:- مبدأ الحصانة الموضوعية (الحصانة ضد المسؤولية).

المطلب الثاني:- الاستثناءات الواردة على الحصانة الموضوعية

(١) ترتيب القاموس المحيط على طريقة المصباح المنير أساس البلاغة: تصنيف واعداد الطاهر احمد الزاوي، المجلد الاول، دار الفكر، ج ١، ط ٣، بيروت، غير مؤرخ، ص ٦٥٧.
(٢) معجم متن اللغة: العلامة الشيخ احمد رضا، المجلد الثاني، دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٥٨، ص ١٠٦.

(٣) George Burdeau: Droit Constitutionnel, ٢١^{ers} edition, L. D. J, Paris, ١٩٨٨, P ٥٥٤.

(٤) Jean Giequel: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Neavie' me Edition, Montrestien, Paris, ١٩٨٧, P. ٧٤٥.



المطلب الأول: مبدأ الحصانة الموضوعية (الحصانة ضد المسؤولية)

ويتضمن مبدأ الحصانة الموضوعية مضمونها ونطاقها وعليه سنقسم هذا المطلب على :-

الفرع الأول:- مضمون الحصانة الموضوعية.

الفرع الثاني:- نطاق الحصانة الموضوعية.

الفرع الأول:- (مضمون الحصانة الموضوعية)

تشمل الحصانة الموضوعية كل ما ينطق به عضو البرلمان أو يكتبه أو أي فعل أو تصرف يأتيه في المسيرة العادية لواجباته الرسمية، كأن يكون خطاباً يلقيه في البرلمان أو في إحدى لجانه أو أي مداخلة تصدر عنه أثناء المناقشات البرلمانية. وأيضا أي اقتراح يتقدم به أو تقارير يسهم بوضعها في نطاق عمله البرلماني وأيضا أية أسئلة يطرحها سواء أكانت شفوية أم تحريرية، وعلى نحو عام، أي تصرف يفترض مسبقا أن العضو يقوم به إنما يفعله في مجرى واجباته البرلمانية ولا يستطيع أن يفعله أي شخص عدا عضو البرلمان^(١).

وتنص معظم دساتير العالم على الحصانة الموضوعية التي تضمن لعضو البرلمان الحماية المناسبة في نطاق عمله البرلماني، مما يتيح له حرية العمل من دون تهديد أو ضغط.

ومن الدساتير التي نصت على الحصانة الموضوعية، الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧^(١)، والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨^(٢)، ودستور البرازيل لعام ١٩٧٥^(٣)،

(١) Michel Ameller: Parliaments - A comparative study on the structure and functioning of Representative Institutions in fifty-five countries, Cassell, London, ١٩٦٦, P.٦١.

(١) نصت الفقرة الأولى من الجزء السادس من المادة الأولى من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ على أن (يتلقى الشيوخ والنواب مكافأة عن خدماتهم يحددها ويثبتها القانون وتدفع من خزانة الولايات المتحدة، ويتمتعون بالحصانة ضد القبض عليهم، إلا في حالات الخيانة والجرائم الكبرى والإخلال بالأمن، وذلك أثناء حضورهم دورة مجلسي الشيوخ والنواب، و أثناء ذهابهم إلى المجلسين وعودتهم منهما، كما انهم لن يستجوبوا في أي مكان آخر فيما يتعلق بالخطب أو المناقشات التي تدور في أي من المجلسين).

(٢) نصت المادة (٢٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أنه (لا يجوز مقاضاة أي عضو من أعضاء البرلمان أو التحقيق معه أو إلقاء القبض عليه أو حبسه أو الحكم عليه وذلك بمناسبة رأي أبداه أو تصويت أدلى به خلال ممارساته لمهامه...).



ودستور الصين لعام ١٩٨٢^(٢)، و دستور أثيوبيا لعام ١٩٨٧^(٣)، و دستور رومانيا لعام ١٩٩١^(٤)، وجاء في دستور اسبانيا لعام ١٩٩٢^(٥)، و دستور سويسرا لعام ١٩٩٨^(٦).

ونص المشرع العراقي على أحكام الحصانة الموضوعية في دساتيره ومنذ دستور عام ١٩٢٥^(٧)، لتمكين عضو البرلمان من أداء عمله البرلماني على الوجه الأكمل. وقد جاء في دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ التأكيد على هذه الضمانة، إذ نص على: (لا يسال أعضاء المجلس الوطني عما يبدونه من آراء ومقترحات أثناء ممارستهم مهام وظائفهم).^(٨)

وتضمنت قوانين المجلس الوطني العديد من العلامات المضيئة، التي تهدف لتحقيق الديمقراطية الحققة وتجعل من المجلس الوطني مؤسسة دستورية تمثل الشعب تمثيلا فعليا، ومن العلامات المضيئة في قوانين المجلس الوطني موضوع الحصانة

(١) نصت المادة (٣٢) من الدستور البرازيلي لعام ١٩٧٥ على: (يتمتع النواب والشيوخ بالحصانة من الاعتقال، أثناء ممارستهم لمهامهم، وعن آرائهم أو العبارات التي ينطقون بها أو الأصوات التي يبدون بها..)

(٢) نصت المادة (٧٥) من دستور الصين لعام ١٩٨٢ على (أقوال عضو المجلس الوطني لنواب الشعب في اجتماعات المجلس والأصوات التي يبدلي بها لا يحاسب عليه حسابا قانونيا).

(٣) نصت الفقرة الثانية من المادة (٧٥) من دستور أثيوبيا لعام ١٩٨٧ على: (لا يسال أي ممثل للشعب أو ترفع عليه الدعوى بسبب الآراء التي يبدونها في دورات الجمعية وأجهزتها).

(٤) المادة (٧٠) من الدستور رومانيا لعام ١٩٩١ على: (لا يخضع النائب أو الشيخ للإجراءات القانونية عن التصويت أو الآراء السياسية التي يعبر عنها في أثناء ممارسته لمهامه).

(٥) المادة (٧١) من الدستور أسبانيا لعام ١٩٩٢ على: (يتمتع أعضاء مجلس النواب والشيوخ بالضمانة عن الآراء التي يعبرون عنها أثناء ممارستهم لمهامهم ...).

(٦) نصت الفقرة الأولى من المادة (١٦٢) من دستور سويسرا لعام ١٩٩٨ على (لا تجوز محاسبة أعضاء الجمعية الاتحادية والمجلس الاتحادي والمستشار الاتحادي قانونيا بسبب تصريحاتهم في المجالس أو الهيئات التابعة لها).

(٧) نص القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في الفقرة الأولى من المادة (٦٠) على: (لكل عضو حرية الكلام التامة ضمن حدود ونظام المجلس الذي ينتسب إليه ولا تتخذ أية إجراءات قانونية ضده من اجل تصويت أو بيان رأي أو لقاء خطبة في مداوالات المجلس و مبحثاته). وفيما يخص هذه الحصانة، فمن الواضح أنها لا تشمل حرية الكلام والمناقشة خارج المجلس، ولكنها تمتد لتشمل كلام العضو ومناقشاته خارج المجلس، ولكن بشرط ان يتعلق هذا الكلام بالأعمال البرلمانية للعضو كأن يشترك في عمل إحدى لجان المجلس التي يمتد عملها خارج المجلس، انظر- روبين بطاط: الحصانة البرلمانية بحث منشور في مجلة القضاء العراقية، العدد الأول، السنة الثانية، اب/١٩٣٥، إدارة الطبع والنشر بديوان وزارة العدلية، ص ٢، ود. عبد الله اسماعيل البستاني: مذكرات أولية في القانون الدستوري، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٥١، ص ٣٢٢، و د. محمد عزيز: النظام السياسي العراقي في العراق، مطبعة المعارف ، بغداد، ١٩٥٤، ص ٢٧٠.

C. A. Hooper: The Constitutional Low of Iraq, Mackenzie and Mackenzie the Bookshop, Baghdad, ١٩٢٨, P. ١٠٤.

(٨) الفقرة (أ) من المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠.



البرلمانية بنوعها التي توفر لعضو المجلس الوطني الأجواء المناسبة لممارسة عمله بكل حرية وبعيدا عن الضغوط أو التهديد بالملاحقة أو القبض.^(١)

وجاء قانون المجلس الوطني العراقي رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ مؤكدا ما جاء بنص الدستور، إذ نص على: (لا يسأل عضو المجلس عما يبديه من آراء وما يورده من وقائع أثناء ممارسة عمله في المجلس)^(٢) وهو ما ذهب اليه قانون المجلس الوطني الملغي رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠^(٣)، إلا ان المشرع اضاف الى نص المادة من القانون الحالي عبارة: (إلا إذا كان يعلم ان هذه الآراء والوقائع غير صحيحة او يريد إضرار الغير بها).

وجاء النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩، مؤكداً المبدأ الوارد في قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥، إذ نص على ان: (لايسأل عضو المجلس عما يبديه من آراء، وما يورده من وقائع، أثناء ممارسة عمله في المجلس الا اذا كان يعلم ان هذه الآراء والوقائع غير صحيحة او يريد أضرار الغير بها).^(٤)

وقد نص مشروع دستور جمهورية العراق الدائم لعام ١٩٩٠ على ضمانات الحصانة الموضوعية التي تشمل أعضاء المجلس الوطني وضمن الفصل الخاص بالأحكام المشتركة بين مجلس شورى الدولة و المجلس الوطني، إذ جاء في: (أولاً- لايسأل أعضاء كل من مجلس الشورى والمجلس الوطني عما يبديونه من آراء ومقترحات وما يوردونه من وقائع ذات علاقة بالموضوع ولكل عضو حرية الكلام التامة ضمن حدود النظام الداخلي للمجلس في أثناء ممارسة عمله فيه. ثانياً- يتعين على أعضاء كل من مجلس الشورى والمجلس الوطني عند ممارستهم حرية الكلام و أيراد الوقائع في أثناء عملهم فيه توخي الدقة وبيان الحقيقة وعدم الإساءة أليها والالتزام بالنظام العام والآداب والمصلحة العامة وقواعد السلوك والأخلاق وبما لا يتضمن تشهيراً او تجنيا شخصياً).^(٥)

ويلاحظ على هذه المادة:-

انه وردت في الفقرة (أولاً) منها عبارة : (....) ولكل عضو حرية الكلام التامة ضمن حدود النظام الداخلي للمجلس في أثناء ممارسة عمله فيه)، ونرى من ناحية الصياغة، ان تكون هذه العبارة على النحو التالي: (.... ولكل عضو حرية الكلام التامة ضمن حدود النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي أليه في أثناء ممارسة عمله فيه) وذلك لان النص يشمل مجلسين هما: مجلس الشورى والمجلس الوطني.

(١) انظر- د.علي غالب خضير العاني: دراسة في قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، س٩، ع١٣، ١٩٨١، ص٨٩ وما بعدها.

(٢) المادة (٧) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

(٣) المادة (٧) من قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠.

(٤) المادة (٣١) من النظام الداخلي للمجلس الوطني ١٩٩٩.

(٥) المادة (١٦٠) من مشروع دستور جمهورية العراق الدائم لعام ١٩٩٠.



ونص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على أن: (لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب مليء الحرية في التكلم وإبداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب إليه ولا يجوز مؤاخذه العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبدية أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس).^(١)

وتعد هذه الضمانة من الضمانات المهمة، لأنه إذا أجاز لسلطة من السلطات مؤاخذه العضو عن أقواله وآرائه في المجلس، فإن ذلك يحد من حريته ويحول بينه وبين أدائه لواجبه على الوجه الذي يرضى ضميره وما يتطلبه الصالح العام.

وان عدم المسؤولية طبقاً لنص المادة السابقة الذكر، تشمل فقط الخطب والأقوال والآراء التي تصدر عن العضو في المجلس سواء في الجلسات العلنية أو السرية والمتعلقة بالموضوع المطروح على النقاش. ومن ثم فإن الأفعال والأقوال التي تصدر عن العضو في غير ذلك، وأيضاً تصرفاته خارج المجلس لا تشملها الحصانة ويؤاخذ عليها مدنياً وجنائياً، كما إذا سب مثلاً عضو البرلمان خصماً سياسياً له في اجتماع خاص، أو تعدى بالضرب أو القتل أو الشروع فيه فإنه يعاقب كبقية الأفراد ويسال عن عمله مدنياً وجنائياً.^(٢)

وجاء النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام ١٩٩٨ مؤكداً ما ذهب إليه النص الدستوري، إذ نص على: (لكل عضو مليء الحرية بالتكلم وإبداء الرأي ولا يجوز مؤاخذه أو ملاحقته بسبب أي تصويت أو رأي يبدية أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس).^(٣)

ونص دستور مصر لعام ١٩٧١ على الحصانة الموضوعية إذ جاء فيه: (لا يؤاخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار والآراء في أعمالهم في المجلس أو في لجانه).^(٤)

(١) المادة (٨٧) من دستور الأردن لعام ١٩٥٢ وقد نصت دساتير الأردن الملغية على هذه الضمانة، ومنها القانون الاساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ في المادة (٤١) ودستور الأردن لعام ١٩٤٧ في المادة (٥٤).

(٢) انظر - د. محمد سليم محمد غزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، مرجع السابق، ص ١٣٠، ١٢٩.

(٣) انظر - المادة (٣٣) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لعام ١٩٩٨.

(٤) المادة (٩٨) من دستور مصر لعام ١٩٧١، وقد قررت دساتير مصر المختلفة - عدا دستور ١٩٥٨ - هذه الضمانة ومن دساتير مصر الملغية التي نصت على ضمانة الحصانة الموضوعية دستور عام ١٩٢٣ إذ نص على هذه الضمانة في المادة (١٠٩)، ودستور عام ١٩٥٦ نص عليها في المادة (١٠٨) - انظر - المؤلفات في الدساتير المصرية - د. إبراهيم أحمد شلبي: تطور النظم السياسية والدستورية في مصر، مرجع السابق، ص ٣٦٦، و د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، مكتبة سيد عبد الله وهبة للنشر، مصر، ١٩٤٩ ص ٤٤٢، و د. محمد كامل ليله: القانون الدستوري، مرجع السابق، ص ٥٦٣.



ونص أيضا دستور اليمن لعام ١٩٩١ على ضمانة الحصانة الموضوعية، إذ جاء فيه: (لا يؤاخذ عضو مجلس النواب بحال من الأحوال بسبب الوقائع التي يطلع عليها أو يوردها للمجلس أو الأحكام والآراء التي يبديها في عمله في المجلس أو لجانه أو بسبب التصويت في الجلسات العلنية أو السرية ولا يطبق هذا الحكم على ما يصدر من العضو من قذف أو السب).^(١)

وجاءت أحكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧ معززة ما جاء بالدستور اليمني، إذ نص على: (لا يؤاخذ عضو مجلس النواب بحال من الأحوال بسبب الوقائع التي يطلع عليها أو يوردها أو الأحكام والآراء التي يبديها في عمله في المجلس أو لجانه أو بسبب التصويت في الجلسات العلنية أو السرية ولا يطبق هذا الحكم على ما يصدر من العضو من قذف أو سب).^(٢)

الفرع الثاني:- نطاق الحصانة الموضوعية

يكون عضو البرلمان وضمن نطاق الحصانة الموضوعية غير مسؤول مدنيا أو جزائيا عما يصدر منه من أقوال و أفعال أثناء تأدية عمله البرلماني، ولكن من الممكن ان يتعرض العضو للجزاءات المقررة في اللائحة الداخلية للمجلس الذي ينتمي اليه.^(٣)

وينحصر نطاق الحصانة الموضوعية داخل البرلمان كأصل عام، ويمتد هذا النطاق ليشمل الأقوال والآراء التي يبديها عضو البرلمان داخل المجلس الذي ينتمي إليه او في إحدى لجانه. ولكن نطاق الحصانة الموضوعية محدد بطبيعة الأعمال التي تنعدم فيها المسؤولية وكذلك بالمكان الذي تجري فيه هذه الأعمال.^(٤)

وإذا تمادى العضو في سلوكه وصدرت عنه أقوال تضمنت عبارات غير لائقة او تخل بمقتضيات آداب الحديث، او صدرت عنه أفعال مادية كالضرب مثلا،

(١) المادة (٨٠) من دستور اليمن لعام ١٩٩١.

(٢) المادة (٢٠٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.

(٣) انظر- د. وحيد رافت ود. وايت إبراهيم: القانون الدستوري، مرجع السابق، ص ٤٤١، و د.عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٧، مرجع السابق، ص ٦٤٧.

(٤) انظر- د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت، مرجع السابق، ص ٣٠٤ ود. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع السابق، ص ٦٤٧، و د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والانظمة السياسية، ٢٠٠٠، مرجع السابق، ص ٧٣٠.



فان ذلك يخرج عن حدود الحصانة الموضوعية، وقد يتم اتخاذ الإجراءات الجنائية بحقه طبقاً لشروط معينه.^(١)

وفي نطاق الحصانة الموضوعية داخل البرلمان يثار التساؤل الاتي: ما الحكم اذا كانت الآراء والأفكار التي يدلي بها عضو البرلمان خارج البرلمان ولكن بمناسبة قيامه بعمل برلماني؟^(٢)

وللإجابة على هذا التساؤل، يرى جانب من الفقه ان الحصانة الموضوعية تمتد لتشمل الأقوال والآراء التي يبديها عضو البرلمان خارج مجلسه وذلك بمناسبة قيامه بوظيفته البرلمانية.^(٣)

ونحن نرى ان الإجابة على هذا التساؤل، تعود الى النص الدستوري نفسه الذي ينص على موضوع الحصانة، فاذا كان النص الدستوري صريحاً بشأن سريان الحصانة الموضوعية، فلا نواجه اية صعوبة في هذا الشأن، وهذا ما نصت عليه بعض الدساتير ومنها دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ حيث تضمن عدم مساءلة أعضاء المجلس الوطني، إذ نص على: (أ. لا يسال أعضاء المجلس الوطني ... أثناء ممارستهم مهام وظائفهم).^(٤)

وأيضاً دستور مصر لعام ١٩٧١، إذ جاء فيه: (لا يؤاخذ أعضاء مجلس الشعب في أداء أعمالهم في المجلس او في لجانه).^(٥) وكفل دستور اليمن لعام ١٩٩١ لأعضاء مجلس النواب، حصانة ضد المسؤولية، حيث جاء فيه: (لا يؤاخذ عضو مجلس النواب..... التي يبديها في عمله في المجلس او لجانه...).^(٦)

هذا وقد اولت اغلب دساتير دول العالم اهتماماً بتنظيم عدم مسؤولية أعضاء البرلمان، ومن أمثلة ذلك، الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، إذ جاء فيه: (لا يجوز مقاضاة أي عضو..... خلال ممارسته لمهامه...).^(٧)

ولكن هناك بعض الدساتير نصت على تقييد شمول الحصانة الموضوعية لما يصدر عن أعضاء البرلمان من الأقوال والآراء التي يبديونها داخل المجلس الذي

(١) انظر - د. ابراهيم احمد شلبي: تطور النظم السياسية والدستورية في مصر، مرجع السابق، ص ٣٦٧.

(٢) انظر - د. مصطفى ابو زيد فهمي: الدستور المصري، مرجع السابق، ص ٣٤١.

(٣) انظر د. وحيد رافت و د. وايت ابراهيم: القانون الدستوري، مرجع السابق، ص ٤٤٢.

(٤) الفقرة (أ) من المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠.

(٥) المادة (٩٨) من الدستور المصري لعام ١٩٧١، وقد نص دستور مصر لعام ١٩٥٦ أيضاً على الحصانة الموضوعية، وكان نصه صريحاً بشأنها إذ جاء في المادة (١٠٨) منه: (لا يؤاخذ أعضاء

مجلس الأمة..... في أداء أعمالهم في المجلس او لجانه).

(٦) المادة (٨٠) من دستور اليمن لعام ١٩٩١.

(٧) المادة (٢٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.



ينتمون اليه فقط، ومنها دستور الأردن لعام ١٩٥٢، حيث جاء فيه: (.....ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس)^(١).

ومن الدساتير الأخرى التي قيدت نطاق الحصانة الموضوعية داخل البرلمان فقط الدستور التونسي لعام ١٩٥٩، إذ نص على: (لا يمكن تتبع النائب أو إيقافه أو محاكمته لأجل آراء أو اقتراحات يبديها، أو أعمال يقوم بها لاداء مهام نيابته داخل المجلس)^(٢) ودستور الصين لعام ١٩٨٢^(٣)، ودستور سويسرا لعام ١٩٩٨^(٤).

وتشمل الحصانة الموضوعية جميع ما يصدر عن عضو البرلمان من أقوال أو أفعال وهو بصدد اداء وظيفته البرلمانية وبما يبديه من الأفكار والآراء كتابةً أو شفاهاً، ويترتب على ذلك انعدام المسؤولية بجميع صورها بما فيها المسؤولية المدنية، فلاتجوز مقاضاة أعضاء البرلمان أمام المحاكم المدنية، بسبب الأعمال البرلمانية بما فيها الأقوال التي يبدونها في الجلسات العلنية أو السرية أو اللجان البرلمانية.^(٥)

وإذا انتهت العضوية لأي سبب من الأسباب فلا تجوز العودة الى مساءلة العضو عما كان قد بدر منه أثناءها، بل تمتد الحصانة حتى الى ما بعد انقضاء العضوية بالنسبة لما أتاه العضو أثناءها.^(٦)

أما آثار الحصانة الموضوعية فتترتب في عدم المسؤولية الجزائية، فلا تستطيع أية جهة ان تحرك الدعوى الجزائية أو الدعوى المدنية.

وقد نصت بعض النصوص الدستورية على ذلك وبشكل صريح، ومن هذه الدساتير، الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦، إذ نص على أن: (لا يجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته)^(٧)، كما نص دستور المغرب لعام ١٩٧٢، إذ نص على أن: (لا يمكن متابعة

(١) المادة (٨٧) من دستور الأردن لعام ١٩٥٢، وجاءت ايضا الدساتير الاردنية الملغية نصوصها، مقيدة نطاق الحصانة الموضوعية داخل المجلس فقط، ومنها القانون الاساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ في المادة (٤١) ودستور الأردن لعام ١٩٤٧ في المادة (٥٤).

(٢) الفصل السادس والعشرون من دستور تونس لعام ١٩٥٩.

(٣) نصت المادة (٧٥) من دستور الصين لعام ١٩٨٢، على: (أقوال عضو المجلس الوطني لنواب الشعب في اجتماعات المجلس و الأصوات التي يدلي بها لا يحاسب عليها حساباً قانونياً).

(٤) نصت الفقرة الأولى من المادة (١٦٢) من دستور سويسرا لعام ١٩٩٨، على: (لا تجوز محاسبة أعضاء الجمعية الاتحادية والمجلس الاتحادي والمستشار الاتحادي قانونياً بسبب تصريحاتهم في المجالس أو الهيئات التابعة لها).

(٥) انظر، في المعنى نفسه: د.مظهر محمد إسماعيل العزي: المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري الدستوري في الجمهورية اليمنية واثر التعديلات على نظام الحكم، مرجع السابق، ص ١٦٤-١٦٥.

(٦) انظر - د.عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع السابق، ص ٢٣٨. وانور الخطيب، الأصول البرلمانية، مرجع السابق، ص ٤٤٣.

(٧) المادة (٣٩) من دستور لبنان لعام ١٩٢٦.



أي عضو من أعضاء مجلس النواب ولا البحث عنه ولا القاء القبض عليه ولا اعتقاله ولا محاكمته بمناسبة ابدائه لراي او قيامه بتصويت خلال مزاوالتة لمهامته.....^(١)، وتضمن الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ نصا يقرر: (..... لا يمكن ان يتابعوا أو يوقفوا وعلى العموم، ولا يمكن ان ترفع عليهم اية دعوى مدنية او جزائية او يسلط عليهم اي ضغط وبسبب ما عبروا عنه من آراء، او ما تلفظوا به من كلام او بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية).^(٢)

ولا يمكن لعضو البرلمان أيضا التنازل عن تمسكه بالحصانة الموضوعية، لان هذه الضمانة لم تشترط لصلاح العضو شخصيا بل هي ضمانة دستورية قررتها التشريعات لتأمين استقلال البرلمان - بوصفه هيئة تشريعية - عن السلطات الاخرى وتؤثر عليه وتمنعه من اداء وظائفه التي نصت عليها دساتير العالم المختلفة^(٣). وعلى القاضي الذي تعرض امامه قضية جزائية يكون احد اطرافها عضوا في البرلمان ان يقرر من تلقاء نفسه بطلان أي اجراء جزائي يمس عضو البرلمان كان قد اتخذ ضده، ويكون قرار القاضي في حالة الدفع امامه بالحصانة قراراً فورياً ومستقلاً^(٤). ويصح الدفع ببطلان الإجراءات المتخذة ضد عضو البرلمان في أية حالة كانت عليها الدعوى، وفي اية درجة من درجات المحاكم.^(٥)

ومن آثار الحصانة الموضوعية (الحصانة ضد المسؤولية) أنها تكون ذات أثر مطلق من الناحيتين الموضوعية والزمنية، فالناحية الموضوعية تتضمن جميع ما يقوم به عضو البرلمان ضمن نطاق أعماله البرلمانية داخل البرلمان وخارجه حتى انتهاء عضويته في البرلمان.

اما الناحية الزمنية فلا يقتصر اثرها على فترة الانعقاد او الفصل التشريعي بل تكون ذات اثر دائم، فلا تجوز مساءلة عضو البرلمان عن اقواله واراؤه حتى في حالة زوال العضوية^(٦).

(١) الفصل (٣٧) من دستور المغرب لعام ١٩٧٢.
(٢) المادة (١٠٩) من دستور الجزائر لعام ١٩٩٦، وجاء أيضا في دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ النص نفسه النص في المادة (١٠٣) منه.
(٣) انظر- فؤاد كمال: الأوضاع البرلمانية، الطبعة الاولى، مطبعة دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٢٧، ص٣٢٥، ود.مظهر محمد إسماعيل العزي: مرجع السابق، ص١٦٥، و د.عثمان خليل عثمان: النظام الدستوري المصري، مرجع السابق، ص٢١٧، و د.عادل الطبطبائي: النظام الدستوري في الكويت، مرجع السابق، ص٧٤.
(٤) انظر- د.ادمون رباط: نظرية الحصانة النيابية في القانون الدستوري اللبناني، مرجع السابق، ص١٠٨.

(٥) انظر- د. محمود محمود مصطفى: شرح قانون الإجراءات الجنائية، الطبعة الثانية عشر، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٠٢، وجندي عبد الملك: الموسوعة الجنائية، الجزء الثالث، الطبعة الاولى، مطبعة الاعتماد، القاهرة، ١٩٣٦، ص ٥٤٢.

(٦) Jean Gicquel: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, op. Cit. Cit. P.٧٤٦.



المطلب الثاني:- الاستثناءات الواردة على الحصانة الموضوعية

نصت بعض النصوص الدستورية على استثناء حالات يجوز فيها إقامة دعاوى مدنية، وكذلك دعاوى جزائية على الأعضاء وبذلك تزول عنه ضمانات الحصانة الموضوعية.

ولم يشتر المشرع العراقي الى هذه الاستثناءات في نصوص دستور عام ١٩٧٠، الا ان قانون المجلس الوطني (٢٦) لسنة ١٩٩٥ جاء باستثناء خاص، وهو علم العضو بان الآراء والوقائع التي يوردها غير صحيحة، او يريد اضرار الغير بها، إذ نص على ان: (لا يسأل عضو المجلس عما يبيده من آراء وما يورده من وقائع اثناء ممارسة عمله في المجلس، الا اذا كان يعلم ان هذه الآراء غير صحيحة او يريد اضرار الغير بها).^(١)

ونحن نعتقد ان هذا الاستثناء الوارد في النص ضروري، لان فيه معالجة للنقد الذي اورده الفقه الدستوري حول قاعدة عدم المسؤولية^(٢)، فمثلما لهذه القاعدة فائدة لا يمكن ان تنكر، الا انها تصبح خطيرة اذا ما أساء النواب استغلالها. فقد يعتمد عضو البرلمان الى التشهير بخصم له وبموجب قاعدة عدم المسؤولية فان المجني عليه من الناحية القانونية لا يستطيع ان يرد هذه الاتهامات، كما ان الاستثناء جاء واضحاً

(١) المادة (٧) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.
(٢) انظر- د. رعد الجدة: دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، ٢٠٠١، مرجع سابق، ص ١٢٨.



ومحددًا بشكل دقيق، فهو يلزم ان يكون عضو المجلس على علم بان الآراء والوقائع التي أوردتها غير صحيحة وانه يريد إضرار الغير بها.

وان ورود هذا الاستثناء في القانون يتوجب استحداث قواعد في قانون المجلس الوطني وفي النظام الداخلي للمجلس، تبين اجراءات تحريك المساءلة وضوابطاً تحمي النص من سوء التطبيق، واحتمالات استغلاله الذي سيكون مضراً للعمل البرلماني ومضعفاً لمبدأ الديمقراطية، لذا نقترح على المشرع العراقي تضمين نصوصه ذلك.

كما ان اقرار مسؤولية العضو تثير التساؤل ايضا عن طبيعة هذه المسؤولية، فعرض المجلس الذي تقرر مسؤوليته عن اقواله سيكون قد حنث بالقسم الذي أداه امام المجلس والوارد في نص المادة (٦٧) من القانون (... و أحافظ مخلصاً على شرف المسؤولية وأمانتها...)، وان شرف وامانة المسؤولية يملي على عضو المجلس ان يكون صادقاً في أقواله وان لا يستخدم شرف المسؤولية البرلمانية لأضرار الغير.

وعن تحديد الجهة التي سيكون مسؤولاً امامها فانه بموجب المادة (٥٦) من الدستور التي نصت على ان (رئيس المجلس الوطني وكل عضو فيه مسؤول أمام المجلس عن خرق الدستور او عن الحنث بموجبات اليمين الدستورية او أي عمل او تصرف يراه المجلس مخلاً بشرف المسؤولية التي يمارسها) سيكون مسؤولاً امام المجلس الوطني.

وجهة الاتهام والمحاكمة فقد حددتها الفقرة (ب) من المادة (٥١) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ التي نصت على أن (يتولى المجلس الوطني وضع أصول لاتهام ومحاكمة أعضائه في حالة اقترافهم أحد الأفعال المنصوص عليها في المادة (٥٦) من الدستور) .

وفيما يخص النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩، فقد جاء بنص يؤكد المبدأ الوارد في قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥، إذ نص على: (... الا اذا كان يعلم ان هذه الآراء والوقائع غير صحيحة او يريد اضرار الغير بها).^(١)

و بالنسبة لموقف مشروع دستور جمهورية العراق الدائم لعام ١٩٩٠، فقد جاء باستثناءات عديدة على ضمانات الحصانة الموضوعية وضمن الفصل الخامس والخاص بالاحكام المشتركة، إذ نص على: (يتعين على أعضاء كل من المجلس الشورى والمجلس الوطني عند ممارستهم حرية الكلام وإيراد الوقائع في أثناء عملهم فيه توخي الدقة وبيان الحقيقة وعدم الإساءة أليها والالتزام بالنظام العام والآداب

(١) المادة (٣١) من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩.



والمصلحة العامة وقواعد السلوك والأخلاق وبما لا يتضمن تشهيراً أو تجنياً شخصياً^(١).

من ملاحظة النص يتبين ان هذه المادة لم تحدد ما يترتب على مخالفة ما ورد فيها من إحكام، كما ان كلمة (يتعين) غامضة وتحتل أكثر من تفسير. ونرى ان ايراد هذه الفقرة في نص دستوري لا موجب له، فالنظام الداخلي لكل من المجلسين يمكن ان يحوي هذا النص، ولا سيما ان الفقرة (اولا) من المادة (١٦٠) من مشروع الدستور لعام ١٩٩٠، تشير الى هذه المسألة، إذ تقرر ان لكل عضو حرية الكلام التامة ضمن حدود النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي اليه. بالنسبة لدساتير الدول محل المقارنة، فقد نص بعضها على هذه الاستثناءات والبعض الآخر جاء خالياً من أي استثناء.

ومن الدساتير التي نصت على الاستثناءات الواردة على الحصانة الموضوعية، دستور اليمن لعام ١٩٩١ إذ نص على ان: (لا يؤاخذ عضو مجلس النواب بحال من الاحوال بسبب الوقائع التي يطلع او يوردها للمجلس او الأحكام والآراء التي يبديها في عمله في المجلس او لجانه او بسبب التصويت في الجلسات العلنية او السرية ولا يطبق هذا الحكم على ما يصدر من العضو من قذف او سب)^(٢). كما نصت عليها اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧، إذ جاءت ترديدا حرفيا لما جاء به الدستور، فقد نصت على ان: (لا يؤاخذ عضو مجلس النواب بحال من الاحوال بسبب الوقائع التي يطلع عليها او يوردها او الاحكام والآراء التي يبديها في عمله في المجلس او لجانه او بسبب التصويت في الجلسات العلنية او السرية ولا يطبق هذا الحكم على ما يصدر من العضو من القذف او سب)^(٣). ويتبين من النص السابق ان (عدم المسؤولية) تنحصر فيما يبديه عضو مجلس النواب من أفكار وآراء، فلا يشمل اذن اعمال العنف كالضرب. كما لا تغطي هذه الضمانة ما يصدر عنه من قذف او سب، وذلك لان قاعدة الحصانة الموضوعية تهدف الى بعث الطمأنينة والشجاعة في نفس عضو البرلمان اثناء تأديته لعمله، حتى يستطيع انتقاد ما قد يرى من عيوب في اجهزة الدولة من دون ان يخشى في ذلك حسابا او عقابا، اما خارج نطاق العمل البرلماني فان الحكمة من الضمانة تختلف^(٤).

(١) الفقرة (ثانيا) من المادة (١٦٠) من مشروع دستور جمهورية العراق الدائم لعام ١٩٩٠.
(٢) المادة (٨٠) من دستور اليمن لعام ١٩٩١، وقد ذهب دستور اليمن لعام ١٩٧٠ أيضا في الاتجاه نفسه في المادة (٥٨) منه.

(٣) المادة (٢٠٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.

(٤) انظر - د. مظهر محمد اسماعيل العزي: المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية واثار التعديلات على نظام الحكم، مرجع السابق، ص ١٦٤.



المبحث الثاني:- الحصانة الإجرائية (الحصانة ضد الإجراءات الجنائية)

المقصود بالحصانة الإجرائية أو الحصانة ضد الإجراءات هو منع اتخاذ إجراءات جنائية ضد أي عضو في البرلمان، من دون استئذان المجلس أو رئيسه. ويتضمن المنع جميع الإجراءات الجنائية ابتداءً من الاستدعاء لسؤاله أو التحقيق معه، وأيضاً توجيه الاتهام اليه وانتهاء بالقبض عليه أو تفتيشه أو حبسه^(١). وللإحاطة بهذا الموضوع فسيتم بحثه عبر المطلبين الآتين :-

المطلب الأول:- مبدأ الحصانة الإجرائية (الحصانة ضد الإجراءات الجنائية).

المطلب الثاني:- الاستثناءات التي ترد على الحصانة الإجرائية.

(١) انظر - د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٧، مرجع السابق، ص ٦٤٩، وفؤاد كمال: الأوضاع البرلمانية، مرجع السابق، ص ٣٠٤-٣٠٥.



المطلب الاول:- مبدأ الحصانة الإجرائية (الحصانة ضد الإجراءات الجنائية)

ويتضمن البحث في هذا الموضوع مضمون الحصانة الاجرائية ونطاقها وعليه سنقسمه على:-

الفرع الاول:- مضمون الحصانة الإجرائية

الفرع الثاني:- نطاق الحصانة الإجرائية

الفرع الاول: مضمون الحصانة الإجرائية

تقتصر الحصانة الإجرائية على تأخير اتخاذ الإجراءات الجنائية الى ما بعد استئذان المجلس التابع له العضو، فالمسألة تبعا لذلك تتعلق بالإجراءات^(١). وتبرز الأهمية الكاملة للحصانة الإجرائية في المسائل الجنائية، لحماية أعضاء البرلمان من تعسف الحكومة ومناورات الأفراد المتمثلة بإقامة دعاوى كيدية على الأعضاء^(٢).

ونص المشرع العراقي على ضمانات الحصانة الإجرائية في النصوص الدستورية والقانونية^(٣)، فقد نص دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ في المادة (٥٠) على: (ب- لا يمكن ملاحقة أي عضو من أعضاء المجلس الوطني او القاء القبض عليه من اجل جريمة أثناء دورات الانعقاد او خارجها بدون اذن رئيس مجلس قيادة الثورة الا في حالة التلبس بجناية).

وجاءت قوانين المجلس الوطني، مؤكدة على ضمانات الحصانة الاجرائية ونظمت احكامها ونطاقها وآثارها، ومن هذه القوانين، قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥، اذ نص على: (اولا- لايمكن ملاحقة أي عضو من اعضاء المجلس او القاء القبض عليه من اجل جريمة اثناء دورات الانعقاد او خارجها بدون

(١) انظر- د. السيد صبري و د. محمود عيد: الحصانة البرلمانية، مرجع السابق، ص ١٥٢.

(٢) انظر- عامر عياش الجبوري: الحصانة البرلمانية، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٥، ص ٣٠.

(٣) من الدساتير العراقية التي نصت على الحصانة الإجرائية، القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، فقد نص على: (لا يوقف ولا يحاكم أحد من أعضاء مجلس الأمة ما لم يصدر من المجلس الذي ينتسب إليه قرار بالأكثرية بوجود الأسباب الكافية لاتهامه او ما لم يقبض عليه حين ارتكابه جناية مشهودة وإذا أوقف أحد الأعضاء لسبب ما اثناء عطلة المجلس فعلى الحكومة ان تعلم المجلس بذلك عند اجتماعه مع الإيضاحات وبيان الأسباب).



اذن من رئيس مجلس قيادة الثورة الا في حالة التلبس بجناية ويعتبر اعطاء الاذن بالملاحقة او القاء القبض بمقتضى هذه الفقرة بمثابة رفع الحصانة عن العضو).^(١)

ونص مشروع دستور جمهورية العراق الدائم لعام ١٩٩٠ على: (اولا- لايجوز ملاحقة عضو المجلس الوطني او القاء القبض عليه في اثناء دورات الانعقاد من اجل جريمة بدون اذن من المجلس الا في حالة التلبس بجناية. ثانيا- لايجوز ملاحقة عضو المجلس الوطني او القاء القبض عليه خارج دورات الانعقاد من اجل جريمة بدون اذن من رئيس المجلس الا في حالة التلبس بجناية. ثالثا-يعد الاذن بالملاحقة او القاء القبض بمقتضى هذه المادة رفعا للحصانة عن العضو).^(٢)

ومما يلاحظ على هذه المادة انها عالجت موضوع حصانة أعضاء المجلس الوطني أثناء دورات الانعقاد وخارجها، فضلاً عن ذلك، فان المجلس الوطني هو الذي يختص بالنظر في طلبات رفع الحصانة عن أعضائه وهذه ميزة أخرى للمجلس بخلاف دستور عام ١٩٧٠. اما ورود عبارة : (يعد الأذن بالملاحقة او القاء القبض بمقتضى هذه المادة رفعا للحصانة عن العضو)، فنرى ان لا موجب لها، فهذا الامر هو تحصيل حاصل فإعطاء الأذن بالملاحقة هو رفع للحصانة، وأيضا فان القاء القبض على العضو وهو في حالة التلبس بجناية، يعد بمثابة رفع للحصانة عن عضو المجلس الوطني.

وقد اختلفت الدساتير في معالجة الحصانة الاجرائية ومن هذه الدساتير، دساتير الدول محل المقارنة، فقد نص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على: (١-لا يوقف احد اعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب اليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كافي لتوقيفه او لمحاكمته او ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية و في حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب اعلام المجلس بذلك فوراً. ٢- إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الامة مجتمعاً فيها فعلى رئيس الوزراء ان يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه بالاجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم)^(٣). أن عبارة (جريمة جنائية) الواردة في النص الدستوري السابق،

(١) المادة (٨) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ وقد كان نص المادة (٨) من قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ مطابقاً لنص القانون الحالي.

(٢) المادة (١٢٨) من مشروع دستور جمهورية العراق الدائم لعام ١٩٩٠.

(٣) المادة (٨٦) من الدستور الاردني لعام ١٩٥٢، وكانت من الدساتير الاردنية الملغية قد نصت على الحصانة الاجرائية، ومنها القانون الاساسي لشرق الاردن لعام ١٩٢٨ في المادة (٤١)، ودستور عام ١٩٤٧ في المادة (٥٤).



امر يعه القانون مخلا بنظام او امن المجتمع، فيحدده ويقرر له عقوبة، وهي تشمل الجنايات والجنح والمخالفات، وبالتالي فإنها تشمل هذه الأنواع الثلاثة.^(١) وجاء النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٩٦ مؤكدا ما ذهب اليه النص الدستوري، وخصص الفصل الخامس عشر للحصانة النيابية والذي نص على: (لا يجوز خلال دورة انعقاد المجلس ملاحقة العضو جزائيا او اتخاذ اجراءات جزائية او إدارية بحقه او القاء القبض عليه او توقيفه الا بأذن المجلس باستثناء حالة الجرم الجنائي المشهود، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب اعلام المجلس بذلك فوراً).^(٢)

وذهب النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام ١٩٩٨ في الاتجاه نفسه لنصي الدستور والنظام الداخلي السابق الذكر، اذ نص على: (لا يجوز خلال دورة انعقاد المجلس ملاحقة العضو جزائيا او اتخاذ إجراءات جزائية او إدارية بحقه او إلقاء القبض عليه او توقيفه الا بأذن من المجلس، باستثناء حالة الجرم الجنائي المشهود).^(٣)

وقد نص المشرع المصري على الحصانة الإجرائية في جميع دساتيره ومنذ دستور عام ١٩٢٣^(٤)، لتمكين النائب من اداء عمله البرلماني بلا خوف من اتخاذ أية إجراءات جنائية ضده من دون استئذان المجلس، ولقد قرر الدستور المصري لعام ١٩٧١ في نص له ان: (لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بأذن سابق من المجلس. ويخطر المجلس عند اول انعقاد له بما اتخذ من أجراء).^(٥) والمقصود بالنص هو منع اتخاذ اية اجراءات جنائية ضد أي عضو بمجلس الشعب من دون استئذان المجلس او رئيسه، ويتضمن المنع جميع الاجراءات الجنائية ابتداء من الاستدعاء لسؤاله او التحقيق معه، ومروراً بتوجيه الاتهام اليه، وانتهاءً بالقبض عليه او حبسه. ولهذا فإن الحصانة الإجرائية هي ضمانة إجرائية صرفة تستهدف التاكيد من جدية الاجراءات الجنائية المزمع اتخاذها

(١) انظر - د. محمد سليم محمد غزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، ١٩٩٦، مرجع السابق، ص ١٣٠.

(٢) المادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦.

(٣) المادة (٩٧) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الأردني لعام ١٩٩٨.

(٤) نص دستور مصر لعام ١٩٢٣ على ضمانة الحصانة الاجرائية في المادة (١١٠)، وايضا جاء في

دستور مصر لعام ١٩٥٦ النص عليها في المادة (١٠٧)، انظر - د. وحيد رافت و د. وايت ابراهيم:

مرجع السابق، ص ٢٣٧، و د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، مرجع السابق، ص ٤٤١، و

د. محمد كامل ليله: القانون الدستوري، مرجع السابق، ص ٥٦٣.

(٥) انظر - المادة (٩٩) من الدستور المصري لعام ١٩٧١.



ضد عضو مجلس الشعب ويتمتع بالحصانة الإجرائية جميع أعضاء مجلس الشعب المنتخبين منهم والمعينين وتتعلق ضمانة الحصانة الإجرائية بالنظام العام فلا يهدرها أي تصرف من التصرفات ولا مناص من الرجوع الى مجلس الشعب في جميع الأحوال ولا يملك العضو التنازل عنها وإذا أراد الإسراع للإدلاء بأقواله دفعاً للشبهات عن نفسه دون ان يوجد طلب يرفع الحصانة عنه فعليه ان يستأذن المجلس في ذلك وعند استئذان المجلس لاتخاذ اجراءات جنائية ضد احد اعضائه فان المجلس يفحص الطلب بواسطة احدى لجانته المختصة للتاكيد من توافر الجدية دون التطرق الى الجانب القانوني منه لكي يتخذ قراره اما برفض الطلب او الأذن باتخاذ الاجراءات الجنائية أي الموافقة على رفع الحصانة.^(١)

وجاء في الدستور اليمني لعام ١٩٩١ النص على: (لا يجوز ان يتخذ نحو عضو مجلس النواب أي إجراء من إجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي الا بأذن من مجلس النواب ما عدا حالة التلبس وفي هذه الحالة يجب أخطار المجلس فوراً وعلى المجلس ان يتأكد من سلامة الإجراءات وفي غير دورة انعقاد المجلس يتعين الحصول على اذن من هيئة الرئاسة ويخطر المجلس عند اول انعقاد لاحق له بما اتخذ من إجراءات).^(٢)

اما اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧ فقد جاءت مؤكدة لما ورد في النص الدستوري.^(٣)

إنّ الحماية التي توفرها الحصانة الإجرائية تشمل الأفعال التي يرتكبها اعضاء البرلمان خارج اعمالهم البرلمانية، أي الأفعال التي تشكل جرائم وفقاً للقوانين الجنائية كجرائم الايذاء والقتل والسرقه والتزوير وغيرها.^(٤)

وتتماز الحصانة الاجرائية بكونها شخصية أي ترتبط بعضو البرلمان حصراً، اذ هي تهدف الى حماية شخصه فقط فلا تمتد الى افراد اسرته ومعاونيه او شركائه في الجريمة، فلا تمنع الحصانة الاجرائية من اتخاذ الاجراءات الجنائية ضد هؤلاء ان وجدوا.^(٥)

(١) انظر - د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٧، مرجع السابق، ص ٦٤٩.

(٢) انظر - المادة (٨١) من الدستور اليمني لعام ١٩٩١.

(٣) المادة (٢٠٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.

(٤) انظر - عامر عياش الجبوري: الحصانة البرلمانية، مرجع السابق، ص ٢٩.

(٥) انظر - جندي عبد الملك: الموسوعة الجنائية، مرجع السابق، ص ٥٥٠. ود. محمود حلمي: النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مرجع السابق، ص ٢٠٣، و د. ادمون رباط: نظرية الحصانة النيابية في القانون الدستوري اللبناني، مرجع السابق، ص ١٧.



ويتجه جانب من الفقه الى ان الحصانة الاجرائية تشمل جميع الاجراءات التي تمس شخص عضو البرلمان او منزله، فهي تشمل تكليف عضو البرلمان بالحضور والقبض عليه وحبسه احتياطياً وتفتيشه، وتفتيش مسكنه او محله وضبط المراسلات الصادرة منه او المرسلة اليه، ورفع الدعوى. اما الاجراءات التي لاتمس شخص العضو او منزله مثل سماع الشهود والمعاينة وانتداب الخبراء فيجوز اتخاذها قبل الحصول على الاذن من البرلمان.^(١)

وتمتاز الحصانة الاجرائية بكونها مقررة للمصلحة العامة فهي لا تجعل ممثل الشعب في منأى عن الخضوع لاحكام القوانين السائدة، فمن حيث المبدأ هو خاضع لها بالكامل كبقية المواطنين، ولكن الحق العام جاء لصالح المصلحة العليا للشعب، ولحفظ كيان البرلمان وصيانتته ضد كل تجاوز واعتداء سواء من السلطات الأخرى او من الأفراد.^(٢)

وتمتاز الحصانة الاجرائية أيضاً بكونها شاملة لجميع انواع الجرائم^(٣) ونصت بعض الدساتير على ذلك، ومنها الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦، إذ نص على: (لا يجوز في اثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جزائية نحو أي عضو من اعضاء المجلس او القاء القبض عليه اذا اقترف جرماً جزائياً الا باذن المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة).^(٤)

(١) انظر - محمود محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مرجع السابق، ص ١٠٠.
(٢) انظر - د. ادمون رباط: الحصانة النيابية، مرجع السابق، ص ١٥.
(٣) تقسم الجرائم الى جنايات وجنح ومخالفات، ويستند هذا التقسيم الى جسامه الجريمة وجسامه العقوبة المقررة لها، وقد نص قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ على هذا التقسيم في الفصل الثاني من الباب الثالث في المواد (٢٧، ٢٦، ٢٥، ٢٤، ٢٣).
(٤) المادة (٤٠) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦.



الفرع الثاني: نطاق الحصانة الإجرائية

يكون نطاق الحصانة الإجرائية خارج البرلمان، وتثار الحصانة بسبب جريمة ليس لها علاقة بعمل عضو البرلمان على نحو عام، وتتصف الحصانة خارج البرلمان بانها مؤقتة ولا تعفي عضو البرلمان من المسؤولية، بل يترتب عليها أرجاء اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه، حتى يصدر الأذن من المجلس الذي ينتمي إليه.^(١) ولنطاق الحصانة خارج البرلمان حدود، الحد الأول يتمثل بان الحصانة هنا تشمل الأفعال التي تشكل جرائم معاقب عليها في القوانين الجنائية فقط فمن الممكن اتخاذ أي إجراء مدني او محاكمة مدنية.^(٢)

اما الحد الثاني فيتعلق بفترة الحصانة حيث ترتبط ضمانات الحصانة الإجرائية بصفة العضوية في البرلمان وجودا وعدما، أي ان تطبيقها يبدأ بعد ثبوت صفة العضوية في المجلس وتزول بزوالها، ويترتب على ذلك، ان الإجراءات الجنائية التي تم اتخاذها قبل ان تثبت صفة العضوية تكون صحيحة ونافذة، لان العضو لم يكن عضوا وقتئذ بل كان مواطنا عاديا ولم تكن هناك حاجة الى استئذان المجلس.^(٣) وتسري الحصانة الإجرائية لعضو البرلمان طوال دور الانعقاد للبرلمان سواء اثناء دور الانعقاد العادي او غير العادي، إذ تتوافر العلة من تقرير هذه الضمانة في الحالتين. اما في غير دور الانعقاد أي في اثناء العطلة البرلمانية فيتعين اخذ اذن رئيس المجلس.^(٤)

ومن الدساتير الأجنبية التي حددت نطاق الحصانة الإجرائية، الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧^(٥)، والدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧^(٦)، والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨^(٧)، ودستور الصين لعام ١٩٨٢^(٨).

(١) انظر - د. السيد صبري و د. محمود عيد: الحصانة البرلمانية، مرجع السابق، ص ١٤١، و د. احمد عبد القادر الجمال: النظم الدستورية العامة في ضوء الاتجاهات الحديثة، مكتبة النهضة العربية للنشر والطبع، مصر، ١٩٥٣، ص ٢٧٦ و د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٧، مرجع السابق، ص ٦٤٩.

(٢) انظر - د. مصطفى ابو زيد فهمي: الدستور المصري، مرجع السابق، ص ٣٤٤.

(٣) انظر - د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٧، مرجع السابق، ص ٦٥٠.

(٤) انظر - د. مصطفى ابو زيد فهمي: الدستور المصري، مرجع السابق، ص ٣٤٤ و د. راغب الحلو: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ٢٠٠٠، مرجع السابق، ص ٧٢٨.

(٥) الفقرة الأولى من الجزء السادس من المادة الأولى من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.

(٦) المادة (٦٨) من دستور إيطاليا لعام ١٩٤٧.

(٧) نصت المادة (٢٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على: (... لا يجوز في مواد الجنايات او الجنح، الجنح، القاء القبض على أي عضو من أعضاء البرلمان، او تعرضه لأي تدبير اخر سالب او مقيد



وقد جعل المشرع العراقي وفي دستور عام ١٩٧٠، نطاق الحصانة الإجرائية شاملة لفترات انعقاد دورات المجلس الوطني وخارجها، وجعل الاذن بالملاحقة من اختصاص رئيس مجلس قيادة الثورة.^(٢)

وجاء قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥، مؤكداً على ما جاء به نص الدستور، اذ جعل نطاق الحصانة الإجرائية أثناء دورات انعقاد المجلس وخارجها وتطلب اذن رئيس مجلس قيادة الثورة في ملاحقة العضو.^(٣)

ونصّ مشروع دستور جمهورية العراق الدائم لعام ١٩٩٠ على نطاق الحصانة الاجرائية، اذ جعلها أثناء دورات انعقاد المجلس الوطني وخارجها.^(٤)

وقد دأبت الدساتير على تحديد نطاق الحصانة الإجرائية، إذ نص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على ان: (لا يوقف احد اعضاء مجلسي الاعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس).^(٥) وايضا ما جاء بالنظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٩٦، إذ نص على: (لا يجوز خلال دورة انعقاد المجلس ملاحقة العضو جزائيا او).^(٦) وذهب النظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني لعام ١٩٩٨ في الاتجاه نفسه، إذ نص على: (لا يجوز خلال دورة انعقاد المجلس ملاحقة العضو جزائيا او).^(٧)

للحرية، الا باذن من مكتب المجلس الذي ينتمي اليه العضو. هذا الاذن غير مطلوب في حالة التلبس بجناية او بجنحة او في حالة صدور حكم نهائي بالادانة. يوقف حبس عضو البرلمان، كما توقف كل التدابير السالبة او المقيدة للحرية المتخذة ضده و اجراءات مقاضاته، طوال دور الانعقاد، إذا ما طلب ذلك المجلس الذي ينتمي اليه هذا العضو (...). ويتضح من نص هذه المادة هو عدم امكان اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد أعضاء البرلمان في أثناء دورات الانعقاد، الا بموافقة البرلمان، وذلك فيما عدا حالات التلبس بالجريمة. اما في غير أوقات الانعقاد، فيجوز القبض على أي عضو من اعضاء البرلمان، ولكن بشرط اخذ موافقة مكتب المجلس التابع له العضو، عدا حالات التلبس بالجريمة او التحقيق المأذون به او أدانته نهائيا. وفي جميع الاحوال يوقف اعتقال العضو او السير في الاجراءات الجنائية ضده اذا طلب ذلك المجلس التابع له. انظر-

Francois Luchaire, Cerard Conac, La Constitution de La Republique Franeaise, ٢ edition, Paris, ١٩٨٩, P.١٩.

- (١) المادة (٧٤) من دستور الصين لعام ١٩٨٢.
- (٢) الفقرة (ب) من المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠.
- (٣) المادة (٨) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٠.
- (٤) المادة (١٢٨) من مشروع دستور جمهورية العراق لعام ١٩٩٠.
- (٥) المادة (٨٦) من دستور الاردن لعام ١٩٥٢.
- (٦) المادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٩٦.
- (٧) المادة (٩٧) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني لعام ١٩٩٨.



ونص الدستور المصري لعام ١٩٧١ في المادة (٩٩) منه على نطاق الحصانة الاجرائية، إذ حددها بدور انعقاد المجلس، واسبغ حماية جديدة على اعضاء مجلس الشعب اثناء العطلة البرلمانية، تتمثل في ضرورة اخذ اذن رئيس المجلس قبل اتخاذ اية اجراءات مع وجوب اخطار المجلس عند اول انعقاد له بما اتخذ من اجراءات^(١).

وايضا ما جاء بالدستور اليمني لعام ١٩٩١، فهو فقد نصَّ على نطاق هذه الحصانة في المادة (٨١) منه، إذ حددها بدورة انعقاد مجلس النواب اليمني، وفي غير دورة انعقاد المجلس يتعين الحصول على اذن من هيئة الرئاسة، ويخطر المجلس عند اول انعقاد لاحق له بما اتخذ من إجراءات.

اما آثار الحصانة الإجرائية، فيتضح في أنها لاترفع عن الفعل صفة الجريمة او تحمي العضو من نتائج الجريمة التي ارتكبتها، وانما مفعول هذه الحصانة يقتصر على تأخير اتخاذ الإجراءات الجنائية حتى الحصول على الاذن من المجلس الذي ينتمي اليه ذلك العضو، وفقا لأحكام القانون. وعليه يجوز تحريك الدعوى الجزائية والسير بالإجراءات بعد الحصول على ذلك الاذن.^(٢)

ويلاحظ ان النصوص الدستورية في شأن الحصانة الاجرائية، تخص بالذكر القبض من دون التفتيش، غير انه من المقرر ان التفتيش يقاس على القبض، فتشمله الحصانة الاجرائية كذلك.^(٣)

والتساؤل الذي يثار في هذا الصدد هو: هل تمتد الحصانة الاجرائية التي يتمتع بها عضو البرلمان الى منزله، بحيث لا يجوز تفتيشه الا باذن البرلمان؟ يرى جانب من الفقه اللبناني جواز اجراء التفتيش لمنزل عضو البرلمان من جانب القضاء بالطرق العادية المشروعة، وكذلك من الممكن اجراء التفتيش على سيارة العضو اذا وجدت فيه السلطة تدبيرا احتياطيا في نطاق معين ولمدة معينة،

(١) انظر - د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٧، مرجع السابق، ص ٦٤٩.

(٢) انظر - د. طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مرجع السابق، ص ٣٥٧، و د. اسماعيل مرزة: القانون الدستوري - دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الاخرى - منشورات الجامعة الليبية، ليبيا، ١٩٦٩، ص ٢٥٣، و د. شمس مرغني علي: القانون الدستوري - دراسة مقارنة بين المبادئ والانظمة السياسية المعاصرة وبعض المبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية، مطبعة دار التاليف، مصر، ١٩٧٧، ص ٢٠٠.

(٣) انظر - د. رافع خضر صالح: الحق في حرمة السكن، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٨، ص ٩٥.



وذلك لعدم ارتباط الحصانة الاجرائية بشخص العضو، بل ان هذه الحصانة ترتبط بعمله البرلماني.^(١)

وفي مصر، فقد ذهب الفقه وعلى الرغم من عدم النص على هذه الحالة في الدستور، لعدم جواز تفتيش منزل النائب في اثناء دور الانعقاد الا اذا اذن بذلك مجلس الشعب.^(٢)

وفي فرنسا فقد اختلف رأي الفقهاء، فذهب جانب من الفقه الى ان للسلطة القضائية حق إصدار الامر بتفتيش مسكن عضو البرلمان، من دون الحصول على الاذن من المجلس الذي ينتمي اليه العضو، وذلك لان الحصانة البرلمانية لكي تشمل مسكن عضو البرلمان، فلا بد من نص دستوري بهذا الشأن. وان القول بغير ذلك يشكل إخلالا بقواعد المساواة امام القانون.^(٣)

بينما ذهب البعض الاخر من الفقهاء الى عدم جواز تفتيش مساكن اعضاء البرلمان الا بعد الحصول على اذن المجلس التابعين له، وذلك لان هذا الاجراء ينبغي مباشرته في حضور المتهم، كما انه يعد عائقا لحرية النائب من حيث هو اجراء يتضمن اكرهاها يحول دون النائب وبين ممارسته لاعماله النيابية.^(٤)

ونحن نرى ان الحماية الدستورية لعضو البرلمان يجب ان تمتد الى منزله، إذ لايجوز اتخاذ أي اجراء ماس بحرية عضو البرلمان الا في حالة التلبس بالجريمة او بعد صدور إذن من المجلس التابع له، وان اجراءات التفتيش المحظورة من دون إذن تشمل شخص عضو البرلمان ومراسلاته ومنزله وسيارته الخاصة، ذلك لان التعرض لاي منها يشكل مساسا مباشراً بحصانة عضو البرلمان. انما لا تمتد هذه الحصانة الى افراد أسرته، هذا في حالة اذا كان التفتيش احد اجراءات التحقيق.

اما اذا كان التفتيش وقائياً، وهو الذي يعني تجريد المقبوض عليه مما يحمله من اسلحة او ادوات اخرى من الممكن ان يستعين بها على الإفلات من القبض.^(٥)

(١) انظر - مخايل لحدود: الحصانة النيابية، بحث منشور في مجلة العدل الصادرة من نقابة المحامين اللبنانية، السنة الرابعة، العدد الاول، بيروت، ١٩٧٠، ص ٥.

(٢) انظر - د.محمود محمود مصطفى: شرح قانون الاجراءات الجنائية، مرجع السابق، ص ١٢١، ود. محمد مصطفى القللي: أصول قانون تحقيق الجنايات، الطبعة الثانية، ١٩٤٢، ص ٥٩.

(٣) León Duguit: Droit Constitutionnel, OP. Cit, P. ٢١٨.

(٤) Garrand (R): Traite Theorique et Pratique d'instruction Criminelle et de Procedure Penale, Paris, ١٩٠٧ - ١٩٢٩، ٦. Vol, P. ٣٧٢.

(٥) انظر - د. احمد فتحي سرور: الوجيز في قانون الاجراءات الجنائية، مرجع السابق، ص ٣٤٢.



ونرى ان هذه الصورة من صور التفتيش لاتثير المصاعب فيما يتعلق الحصانة الاجرائية، لانها تنفذ على شخص مقبوض عليه، ثم ان الجهة التي قامت بالقبض لابد ان تكون قد استنفذت الطرق المشروعة التي رسمها القانون حتى قامت بهذا الاجراء، و أخيراً فان لها الحق في اتخاذ الاجراءات الاقل قوة من اجراء القبض.

واذا كان التفتيش إداريا، وهو الذي يهدف الى تحقيق أغراض إدارية، مثال ذلك، تفتيش المصابين بحادث معين للتحقق من شخصياتهم، او تفتيش عمال المصانع عند خروجهم، او تفتيش الأمتعة والأشخاص الذين يدخلون الى الدوائر الكمركية او يخرجون منها او يمرون بها^(١)، فنرى ان هذا النوع من التفتيش لا يمس حصانة عضو البرلمان.

(١) انظر- د.احمد فتحي سرور: الوجيز في قانون الاجراءات الجنائية، مرجع السابق، ص ٣٤٣.



المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على الحصانة الإجرائية

تعد الحصانة الإجرائية غير نافذة في حالة التلبس بالجريمة، وقد نصت على ذلك معظم الدساتير السائدة في دول العالم، إذ استثنيت هذه الحالة من أحكام الحصانة الإجرائية. وللإحاطة بأحكام هذه الحالة لابد ان نبين ماهية التلبس بالجريمة (الجرم المشهود) ابتداءً.

وتختلف القوانين الجزائية في التعبير عن حالة الجرم المشهود، ولكن على الرغم من ذلك، فان مضامينها متقاربة بصورة عامة. إذ عبر قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم (١٥٠) لسنة ١٩٥٠ على هذه الحالة، بالجريمة المتلبس بها في المادة (٣٠) منه.^(١)

وعبر قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١، عن هذه الحالة بالجريمة المشهودة في المادة الأولى منه.^(٢)

ويلاحظ على نصي المادتين السابقتين وجود خمس حالات للتلبس وهي: الأولى- مشاهدة الجريمة حال ارتكابها عن طريق الرؤية أو بإحدى الحواس الأخرى ويطلق على هذه الحالة (حالة التلبس الحقيقي)، أما الحالات الأربع الأخرى، فان التلبس فيها يكون اعتباريا وهي: مشاهدة الجريمة عقب ارتكابها ببرهة يسيرة وتتبع الجاني اثر وقوع الجريمة ومشاهدة أدلة الجريمة بعد وقوعها بوقت قريب ووجود آثار او علامات على المتهم.^(٣)

(١) نصت المادة (٣٠) من قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم (١٥٠) لسنة ١٩٥٠ على: (تكون الجريمة متلبسا بها حال ارتكابها او عقب ارتكابها ببرهة يسيرة وتعتبر الجريمة متلبسا بها اذا اتبع المجني عليه مرتكبها او تبعه العامة مع الصباح اثر وقوعها او وجد مرتكبها بعد وقوعها بوقت قريب حاملا آلات او أسلحة او أمتعة او أوراق او أشياء أخرى يستدل منها على انه فاعل او شريك فيها او اذا وجدت به في ذلك الوقت آثار او علامات تفيد ذلك).

(٢) نصت المادة الأولى من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ على: (تكون الجريمة مشهودة إذا شوهدت حالة ارتكابها او عقب ارتكابها ببرهة يسيرة او اذا اتبع المجني عليه مرتكبها اثر وقوعها او تبعه الجمهور مع الصباح او اذا وجد مرتكبها بعد وقوعها بوقت قريب حاملا آلات او أسلحة او أمتعة او أوراق او أشياء أخرى يستدل منها على انه فاعل او شريك فيها او اذا وجدت به في ذلك الوقت آثار او علامات تدل على ذلك).

(٣) وللمزيد من التفاصيل- انظر- د. محمد مصطفى القلبي: أصول قانون تحقيق الجنايات، مرجع السابق، ص ١٦١ وما بعدها و د. احمد فتحي سرور: الوجيز في الإجراءات الجنائية، مرجع السابق، ص ٢٣١، و د. سامي النصراوي: دراسة في أصول المحاكمات الجزائية، الجزء الاول، مطبعة



وقد وردت حالات التلبس في القانون على سبيل الحصر، فلا يجوز للقاضي ايجاد حالات تلبس جديدة عن طريق القياس، وذلك لخطورة حالة التلبس وما تنتجه من آثار مباشرة تمس حريات الأفراد.^(١)

ان تفسير استثناء حالة التلبس من أحكام الحصانة الإجرائية يرتبط بمسوغات الحصانة نفسها، المتمثلة بحماية أعضاء البرلمان من التهديد او التنكيل الذي يكون له طابع سياسي او كيدي. وفي الوقت الذي تكون فيه الجريمة في حالة تلبس، فإنّ احتمالات الكيد التي يكون لها طابع سياسي او غير ذلك تكون ضعيفة الحصول، مما يسوغ استثناء التلبس من احكام الحصانة الاجرائية فيما لو وجدت حالة تلبس فان، القانون العام يسترد كلّ سلطاته ويصبح عضو البرلمان مجردا من ضمانات الحصانة، لذا يجوز القبض عليه وتقديمه للمحاكمة كبقية الأفراد. ولا يوجد في هذه الحالة أي مسوغ لطلب الاذن من المجلس التابع له العضو وكذلك فان المجلس لايمكنه التمسك بالحصانة للتهرب من احكام القانون.^(٢)

ان الاثر المهم الذي ينتج عن حالة الجرم المشهود هو جواز القبض على المتهم وتفتيشه استثناء من القواعد العامة، وذلك بهدف عدم ضياع الأدلة.^(٣) ومن امثلة الدساتير التي أقرت الحصانة ضد الإجراءات الجنائية، الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧^(٤)، والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨^(٥)، والدستور التركي لعام

السلام، بغداد، ١٩٧٨، ص ٣٥٠ وما بعدها والاستاذ عبد الامير العكلي ود. سليم حربية: اصول المحاكمات الجزائية، الجزء الاول، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٨، ص ٢٨-٣١

- (١) انظر - د. محمود محمود مصطفى: شرح قانون الإجراءات الجنائية، مرجع السابق، ص ٢٣١.
- (٢) انظر - د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، ١٩٦٤، مرجع السابق، ص ٥٤٩، و د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، مرجع السابق، ص ١٩٧، و د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: النظام الدستوري اللبناني، مرجع السابق، ص ٤٤٨.
- (٣) انظر - د. محمود محمود مصطفى: شرح قانون الإجراءات الجنائية، مرجع السابق، ص ٢٣٧.
- (٤) نصت المادة (٦٨) من دستور ايطاليا لعام ١٩٤٧ على: (لايجوز ان تتخذ اية اجراءات ضد اعضاء البرلمان بسبب ما يبدونه من الافكار او الاراء في ادائهم لوظائفهم. ولا يجوز ان يتخذ اجراء جنائي ضد أي عضو من اعضاء البرلمان دون اذن من المجلس الذي ينتمي اليه، كما انه لا يجوز ان يقبض عليه او ان يحرم من حريته الشخصية او ان يتعرض لتفتيش شخصه او منزله الا اذا ضبط في حالة تلبس بارتكاب جريمة وعندئذ يكون اثبات الحالة واستصدار امر القبض واجبيين كما انه من الضروري الحصول على هذا الاذن للقبض على عضو في البرلمان او لاستمرار حبسه تنفيذاً لحكم ولو كان هذا الحكم نهائياً).
- (٥) نصت المادة (٢٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ على: (... لايجوز في مواد الجنايات او الجنح، القاء القبض على أي عضو من اعضاء البرلمان، او تعرضه لاي تدبير اخر سالب او مقيد للحرية، الا باذن من مكتب المجلس الذي ينتمي اليه العضو. هذا الاذن غير مطلوب في حالة التلبس بجناية



١٩٦١^(١)، ودستور البانيا الشعبية لعام ١٩٧٢^(٢)، ودستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٣^(٣)، ودستور البرازيل لعام ١٩٧٥^(٤)، ودستور موريتانيا لعام ١٩٩١^(٥)، ودستور الجزائر لعام ١٩٩٦^(٦).

ونص المشرع العراقي على استثناء حالة ارتكاب عضو البرلمان للجريمة المشهودة من أحكام الحصانة الإجرائية ومنذ صدور دستور عام ١٩٢٥^(٧)، وقد اخذ بها ايضا دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ فقد استثنى حالة التلبس بجناية مشهودة من أحكام الحصانة الإجرائية، اذ نص على: (لا يمكن ملاحقة أي عضو من

او بجنحة او في حالة صدور حكم نهائي بالإدانة. يوقف حبس عضو البرلمان، كما توقف كل التدابير السالبة او المقيدة للحرية المتخذة ضده واجراءات مقاضاته، طوال دور الانعقاد، إذا ما طلب ذلك المجلس الذي ينتمي اليه هذا العضو ...).

(١) نصت المادة (٧٩) من الدستور التركي لعام ١٩٦١ على: (... وكل عضو متهم بارتكاب جريمة قبل او بعد الانتخاب لا يجوز اعتقاله او استجوابه او حبسه و محاكمته بغير قرار من المجلس التابع له، ويستثنى من هذا الحكم حالة التلبس بالجريمة المعاقب عليها بالأشغال الشاقة، الا انه يجب في هذه الحالة على السلطة المختصة اخطار المجلس الذي ينتمي اليه العضو فوراً ...).

(٢) نصت المادة (٥٣) من دستور البانيا الشعبية لعام ١٩٧٢ على: (يتمتع ممثلوا مجلس الشعب بالحصانة البرلمانية ولا يمكن اعتقالهم او اعدامهم بدون موافقة مجلس الشعب او رئاسته ما عدا في حالة التلبس).

(٣) نصت المادة (٨٢) من دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٣ على: (لا يجوز اثناء انعقاد المجلس، وفي غير حالة التلبس بالجريمة ان تتخذ اية إجراءات جزائية ضد أي من أعضائه، الا بإذن المجلس، وفي حالة اتخاذ مثل هذه الإجراءات في غيبته يجب أخطاره بها).

(٤) نصت الفقرة الاولى من المادة (٣٢) من دستور البرازيل لعام ١٩٧٥ على: (لا يحق اعتقال النواب والشيوخ اثناء انتقالهم من وإلى جلسة البرلمان ما عدا في حالة التورط الواضح في الجرائم العامة او الاخلال بالنظام العام).

(٥) نصت المادة (٥٠) من دستور موريتانيا لعام ١٩٩١ على: (... كما لا يرخص في متابعة او توقيف عضو من اعضاء البرلمان اثناء دورته لاسباب جنائية او جنحية ما عدا التلبس بالجريمة الا باذن من الغرفة التي ينتمي اليها. ولا يرخص في توقيف عضو من اعضاء البرلمان خارج دوراته الا باذن من مكتب الغرفة التي ينتمي اليها سوى في حالة التلبس بالجريمة والمتابعات المرخص فيها او حكم نهائي بشأنه. ويعلق اعتقال عضو البرلمان او متابعته اذا طلبت ذلك الغرفة التي ينتمي اليها).

(٦) نصت المادة (١١٠) من دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ على: (لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب او عضو مجلس الامة بسبب جريمة او جنحة الا بتنازل صريح منه او باذن، حسب الحالة، من مجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة، الذي يقرر رفع الحصانة عنه باغلبية اعضائه)، وايضا نصت المدة (١١١) من الدستور نفسه على: (في حالة تلبس احد النواب او اعضاء مجلس الامة بجنحة او جنائية، يمكن توقيفه ...).

(٧) نص القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة (٦٥) على: (... لا يوقف ولا يحاكم أحد من أعضاء مجلس الأمة ما لم يصدر من المجلس الذي ينتسب إليه قرار بالأكثرية بوجود الأسباب الكافية لاتهامه او ما لم يقبض عليه حين ارتكابه جنائية مشهودة).



أعضاء المجلس الوطني أو إلقاء القبض عليه من أجل جريمة أثناء دورات الانعقاد أو خارجها بدون إذن من رئيس مجلس قيادة الثورة إلا في حالة التلبس بجناية^(١). وجاء قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥، مؤكداً ما ذهب إليه نص دستور عام ١٩٧٠، إذ استثنى حالة التلبس بجناية من أحكام الحصانة الإجرائية^(٢).

وجاء مشروع دستور جمهورية العراق الدائم لعام ١٩٩٠ نصه مؤكداً لما ذهبت إليه الدساتير والقوانين العراقية النافذة، إذ استثنى حالة التلبس بالجناية من أحكام الحصانة الإجرائية^(٣).

وقد نصت غالبية الدساتير على استثناء حالة التلبس بالجريمة من أحكام الحصانة الإجرائية، ومنها دستور الأردن لعام ١٩٥٢، إذ نص على: (... أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب أعلام المجلس بذلك فوراً)^(٤). إن الجريمة الجنائية أمر يعده القانون مخلاً بنظام أو أمن المجتمع، فيحدده ويقرر له عقوبة. وعبارة (جريمة جنائية) الواردة بالنص

(١) الفقرة (ب) من المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠، وقد حلت هذه الفقرة محل الفترتين (ب، ج) الملغيتين بقرار مجلس الثورة المرقم ١٩٦ في ١٠/٢/١٩٨٥ المنشور في الوقائع العراقية عدد ٣٠٣٤ الصادر بتاريخ ١٩٨٥/٢/٢٥، وهو التعديل الثاني لهذه المادة، إذ كانت قد عدلت بقرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٣٨٥ في ١٥/٣/١٩٨٠ بإلغاء الفقرة (ب) وإحلال نص جديد محلها بالتسلسل نفسه، وإضافة الفقرة (ج)، وكان قد نشر القرار في الوقائع العراقية عدد ٢٧٦٤ في ١٧/٣/١٩٨٠، إذ كان نص المادة: (لا يمكن ملاحقة أي عضو من أعضاء المجلس أو إلقاء القبض عليه من أجل جريمة أثناء دورات الانعقاد بدون إذن من المجلس إلا في حالة التلبس بالجريمة)، وكان هذا النص موضع نقد كتاب القانون في القطر، ذلك لأن التلبس بالجريمة يشمل الجنايات والجناح والمخالفات، ومن غير المقبول هدر حصانة عضو المجلس بسبب جنحة بسيطة أو مخالفة. ولقد طور هذا التعديل الدستوري الحصانة التي يتمتع بها عضو المجلس الوطني، إذ حددت حالة التلبس بجناية بعد أن كانت محددة، وتوسع نطاقها بشمول الفترة التي تقع خارج انعقاد دورات الانعقاد.

(٢) المادة (٨) من القانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

(٣) المادة (١٢٨) من مشروع دستور جمهورية العراق لعام ١٩٩٠.

(٤) انظر - نص الفقرة الأولى من المادة (٨٦) من دستور الأردن لعام ١٩٥٢، وجاء أيضاً في القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ النص على استثناء حالة التلبس من أحكام الحصانة في المادة (٤١) منه، وإيضاً جاء في دستور الأردن لعام ١٩٤٧ النص على استثناء حالة التلبس في المادة (٥٤) منه.



السابق تشمل الجنايات والجرح والمخالفات، وبالتالي فان الحصانة تشمل هذه الانواع الثلاثة.^(١)

وجاء في النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٩٦ التأكيد على تمتع النائب بالحصانة الإجرائية الا في حالة الجرم الجنائي المشهود. وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً.^(٢)

أما النظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني لعام ١٩٩٨ فقد استثنى حالة التلبس بالجرم الجنائي المشهود من الحصانة الاجرائية^(٣). وجاء دستور مصر لعام ١٩٧١ مؤكداً على استثناء التلبس بالجريمة من احكام الحصانة الاجرائية المقررة في النص الدستوري^(٤)، ولا حاجة لاستئذان مجلس الشعب لاتخاذ الاجراءات الجنائية ضد العضو الذي ضُبطَ متلبساً بارتكاب الجريمة، إذ تتوافر الجدية في تلك الاجراءات في هذه الحالة.^(٥)

وجاء في الدستور اليمني لعام ١٩٩١ النص على استثناء حالة التلبس من تمتع عضو مجلس النواب بالحصانة الإجرائية، وفي هذه الحالة يجب أخطار المجلس فوراً.^(٦)

وجاءت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧ مؤكدة ما ذهب اليه نص الدستور السابق الذكر، إذ استثنت حالة التلبس من أحكام الحصانة الإجرائية^(٧).

المبحث الثالث:- المكافأة البرلمانية

يشغل العمل البرلماني جزءا كبيرا من وقت الأعضاء ومن جهدهم، ومن المتصور من الناحية النظرية ان يكون أداء العضو لوظيفته البرلمانية مجانيا لا يتقاضى عنه مقابلا ماديا. غير ان النتيجة الحتمية لذلك سوف تكون احتكار القادرين

(١) انظر- د. محمد سليم محمد غزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الاردنية الهاشمية، ١٩٩٦، مرجع السابق، ص ١٣٠.

(٢) انظر- نص المادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦.

(٣) انظر- نص المادة (٩٧) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الأردني لعام ١٩٩٨.

(٤) المادة (٩٩) من الدستور المصري لعام ١٩٧١.

(٥) انظر- د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٧، مرجع السابق، ص ٦٤٩.

(٦) انظر- نص المادة (٨١) من دستور اليمن لعام ١٩٩١.

(٧) انظر- نص المادة (٢٠٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.



للعضوية، وهم وحدهم الذين يجدون الفراغ اللازم للمساهمة في أعمال المجلس من دون ان تشغلهم عن ذلك أعباء الحياة اليومية.

فمجانبة العمل البرلماني اذن لا تنسجم مع المبدأ الديمقراطي الذي يعني فتح الأبواب واسعة، سواء لممارسة حق الانتخاب او لممارسة حق الترشيح. لذلك اتجهت بعض الدساتير الى تقرير المكافآت التي تمنح لأعضاء البرلمان وان اختلفت في الأحكام التي تنظم هذه المكافأة.^(١)

وللإحاطة بالأحكام المتعلقة بالمكافأة البرلمانية، سيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين:-

المطلب الأول:- أساس المكافأة البرلمانية.

المطلب الثاني:- النظام القانوني للمكافأة البرلمانية.

(١) انظر- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع السابق، ص ٢٤٤، و د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الثانية، مطبعة جامعة دمشق، سوريا، ١٩٦٧-١٩٦٨، ص ٢٦٣-٢٦٤، و د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، ١٩٧٣، مرجع السابق، ص ١٢٨.



المطلب الأول:- أساس المكافأة البرلمانية

نعرض لدراسة الأسس التي تعتمد عليها المكافأة البرلمانية وذلك في فرعين رئيسيين:

الفرع الأول: الأساس الفلسفي للمكافأة البرلمانية.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للمكافأة البرلمانية.

الفرع الأول:- الأساس الفلسفي للمكافأة البرلمانية

المكافأة البرلمانية هي عبارة عن مبلغ يتقاضاه العضو في البرلمان من خزانة الدولة، ليسد احتياجاته جراء ترك الأعمال التي كان يمارسها وتفرغه للعمل البرلماني.

فالمعضو قبل ان يصبح عضوا في البرلمان كان يمارس عملا من الاعمال التي يعيش، منها وبما ان بعض التشريعات الدستورية والانتخابية تمنع الجمع بين العضوية في البرلمان والمراكز الوظيفية الأخرى، كما ان هناك أصحاب مهنة أخرى لم ينص القانون على وجوب ترك مهنتهم عندما ينتخبون أعضاء في البرلمان. الا ان الواقع يدل على ان هؤلاء يتركون أعمالهم من تلقاء انفسهم بعد انتخابهم ويصبحون بحاجة لسد احتياجاتهم وتأمين معيشتهم. ولهذا فانه لاغنى عن المكافأة البرلمانية، لان كثيرا من الأعضاء ان لم يكن اغلبهم من الطبقة المتوسطة التي يعيش فرادها من عملهم الشخصي، وقد يتطلب من بعض أعضاء البرلمان السفر والانتقال من محال أقامتهم الى مقر البرلمان.^(١)

ويلاحظ ان مبدأ منح مكافأة برلمانية لأعضاء البرلمان لم يكن مقررا دائما، ففي فرنسا مثلا كان يؤخذ بمبدأ مجانية العضوية البرلمانية في المدة بين ١٨١٤ و ١٨٤٨، ومن ثم عدلت عنه كما عدلت هولندا وبلجيكا عن مبدأ قصر هذه المكافأة على أعضاء مجلس النواب من دون مجلس الاعيان، ولم يبق في الوقت الحاضر لهذا المبدأ من اثر الا بالنسبة لمجلس اللوردات في انجلترا، إذ ما زالت العضوية مجانية.^(٢)

(١) انظر- د. حسن الحسن: القانون الدستوري والدستور في لبنان، مرجع السابق، ص٢٢٣، ود.وحيد رافت ود.وايت ابراهيم: القانون الدستوري، مرجع السابق، ص ٤٤٧.

(٢) انظر- د. حسن ابو السعود سيف: القانون الدستوري، مرجع السابق، ص٣٩٨.



ويفترض بالمكافأة البرلمانية أن تضمن لعضو البرلمان حد ادنى من المعيشة الكريمة، حتى لا يقع تحت تأثير أصحاب الأموال. كما ان هذه المكافأة تمنع ان تكون عضوية البرلمان حكرا على الأغنياء. أما نظام العضوية المجانية فيقال في تبريره انه يرفع من مكانة أعضاء البرلمان في نظر الشعب، لانهم يؤدون مهمتهم لمجرد خدمته من دون انتظار لأي مقابل مادي.^(١)

وتعد المكافأة البرلمانية أيضا شرطا مهما من شروط العمل البرلماني، فهي تحقق الاستقلال المادي للأعضاء في مواجهة المصالح الخاصة لبعض الفئات، او الوقوف في وجه مجموعات الضغط التي قد تستغل الحاجة المادية للأعضاء لتمير مصالحها الذاتية.^(٢)

الفرع الثاني: الأساس القانوني للمكافأة البرلمانية.

تواترت بعض الدساتير على إقرار مبدأ المكافأة البرلمانية، كمبدأ عام، و أحالت الى المشرع العادي سلطة تنظيم هذا المبدأ. ومن هذه الدساتير، الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧^(٣)، والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦^(٤)، ودستور ايطاليا لعام ١٩٤٧^(٥)، ودستور الهند لعام ١٩٤٩^(٦)، والدستور التركي لعام ١٩٦١^(٧)، والدستور الياباني لعام ١٩٦٣^(٨)، ودستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٣^(٩)، ودستور البرازيل لعام ١٩٧٥^(١٠)، ودستور رومانيا

(١) انظر - د.مظهر محمد اسماعيل العزي: المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية واثار التعديلات على نظام الحكم، مرجع السابق، ص ١٦٥، و د.ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري والانظمة السياسية، ٢٠٠٠، مرجع السابق، ص ٧٣٤.

(٢) انظر - د.عادل الطبطبائي: النظام الدستوري في الكويت، مرجع السابق، ص ٧٢٣.
(٣) نصت الفقرة الاولى من الجزء السادس من المادة الاولى من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ على: (يتلقى الشيوخ والنواب مكافأة عن خدماتهم يحددها ويثبتها القانون و تدفع من خزانة الولايات المتحدة، ...).

(٤) نصت المادة (٤٨) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ على: (التعويضات التي يتناولها اعضاء المجلس تحدد بقانون).

(٥) نصت المادة (٦٩) من الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧ على: (يتقاضى عضو البرلمان مكافأة يحددها القانون).

(٦) نصت المادة (١٠٦) من دستور الهند لعام ١٩٤٩ على: (يتقاضى كل من اعضاء مجلسي البرلمان مكافآت وبدلات وفقا لما يحدده البرلمان بقانون من وقت لآخر ...).

(٧) نصت المادة (٨٢) من الدستور التركي لعام ١٩٦١ على: (تنظم بقانون مكافآت ومصروفات انتقال أعضاء المجلس الوطني الكبير. ولا يجوز ان تزيد المكافأة الشهرية للعضو عن مرتب موظف الدولة من الدرجة الاولى ولا ان تزيد مصروفات تنقلاته على نصف مكافآته ...).

(٨) نصت المادة (٤٩) من الدستور الياباني لعام ١٩٦٣ على: (يتقاضى أعضاء المجلسين من الخزانة العامة مكافأة مناسبة يحددها القانون).

(٩) نصت المادة (٨٣) من دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٣ على: (يستحق رئيس المجلس المجلس وسائر أعضائه من تاريخ حلف اليمين امام المجلس مكافأة يحددها القانون، وبديل انتقال من محال أقامتهم الى مقر اجتماعات المجلس).



لعام ١٩٩١^(٢)، ودستور موريتانيا لعام ١٩٩١^(٣)، ودستور أسبانيا لعام ١٩٩٢^(٤)، ودستور الجزائر لعام ١٩٩٦^(٥).

أما المشرع العراقي فقد نص في دستور عام ١٩٧٠ على تحديد مكافآت ومخصصات رئيس وأعضاء المجلس الوطني بقانون^(٦).

وجاءت قوانين المجلس الوطني معززة ومؤكدة ضمانات المكافأة البرلمانية وبينت أحكامها وتفصيلها ومن هذه القوانين^(٧)، قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ فقد خصص المواد (١١، ١٠، ٩) لتنظيم المكافأة البرلمانية وأحكامها، إذ جاء في المادة (٩) منه: (أولاً- يتقاضى رئيس المجلس الوطني مكافأة ومخصصات تعادل راتب ومخصصات عضو مجلس قيادة الثورة. ثانياً- يتقاضى نائب رئيس المجلس الوطني مكافأة ومخصصات تعادل راتب ومخصصات وزير. ثالثاً- يتقاضى عضو المجلس الوطني مكافأة يحددها رئيس الجمهورية. رابعاً- يمنح عضو المجلس الوطني مخصصات مقطوعة يحددها رئيس الجمهورية إضافة إلى ما يتقاضاه شهرياً بموجب أحكام هذا القانون وتستثنى هذه المخصصات من قانون مخصصات موظفي الدولة). أما المادة (١٠) منها فقد نصت على: (لعضو المجلس ان يختار بين راتب منصبه او وظيفته او راتبه التقاعدي او مكافأته او أجره وبين المكافأة المنصوص

(١) نصت المادة (٣٣) من دستور البرازيل لعام ١٩٧٥ على: (تحدد المكافآت، التي تقسم الى ثابتة ومتغيرة، ومنح السفر وتكاليف التنصيب الممنوحة للنواب والشيوخ في نهاية كل مدة تشريعية للمدة الاخرى).

(٢) نصت المادة (٧١) من دستور رومانيا لعام ١٩٩١ على: (يتلقى النواب والشيوخ مكافآت شهرية. ويخضع حجم المكافآت والحقوق الاخرى للقانون).

(٣) نصت المادة (٤٨) من دستور موريتانيا لعام ١٩٩١ على: (يحدد قانون نظامي شروط انتخاب اعضاء البرلمان ... وعلاواتهم ...).

(٤) نصت المادة (٧١) من دستور أسبانيا لعام ١٩٩٢ على: (يتلقى النواب والشيوخ مكافأة يحددها المجلس المختص).

(٥) نصت المادة (١١٥) من دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ على: (... يحدد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة ...).

(٦) الفقرة (أ) من المادة (٥١) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠.

(٧) قد نص قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ في المادة (٩) منه على تحديد مكافأة ومخصصات أعضاء المجلس الوطني، إذ نصت على: (أولاً- يتقاضى كل من رئيس المجلس الوطني ونائبه وأمين سر المجلس وأعضائه مكافأة شهرية مقطوعة تحدد بقرار من مجلس قيادة الثورة.

ثانياً: أ- لعضو المجلس من المشمولين بحكم الفقرة (أولاً) من المادة (٦) من هذا القانون متفرغاً كان او غير متفرغ ان يختار بين راتب منصبه او وظيفته او مكافأته او أجره والمكافأة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من هذه المادة ايهما افضل.

ب- اذا كان عضو المجلس متقاعداً فله ان يختار بين راتبه التقاعدي والمكافأة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من هذه المادة ايهما افضل.

ج- يمنح عضو المجلس مخصصات مقطوعة مقدارها مائة دينار إضافة الى الراتب الذي يتقاضاه او المكافأة المحددة في الفقرة (أولاً) من هذه المادة وتستثنى هذه المخصصات من قانون مخصصات موظفي الدولة).

وحدد قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ١٦٨٣ في ١٩٨٠/١/٩ مكافأة ومخصصات أعضاء المجلس كما يأتي :-

- ١- يتقاضى رئيس المجلس الوطني راتب عضو مجلس قيادة الثورة ومخصصاته.
- ٢- يتقاضى نائب رئيس المجلس الوطني راتب وزير ومخصصاته.
- ٣- يتقاضى عضو المجلس الوطني مكافأة شهرية قدرها (٣٠٠) دينار.
- ٤- زيادة المخصصات المقطوعة التي تمنح لعضو المجلس الوطني بموجب الفقرة (ثانياً-ج) من المادة (٩) من قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ من خمسين دينار الى مائة دينار.



عليها في البند ثالثا من المادة (٩) من هذا القانون ايهما افضل). وجاءت المادة (١١) من النص اعلاه: (تتحمل الدولة اقامة عضو المجلس المقيم اقامة دائمة خارج حدود محافظة بغداد وفق ما يقرره رئيس الجمهورية وذلك اثناء فترة انعقاد دورات المجلس واثناء تأديته واجباته المتعلقة بعمله بالمجلس).

ان الصياغة التي ذهب اليها قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ هي افضل من صياغة القانون الذي سبقه، ذلك ان تحديد مبلغ المكافأة والمخصصات يجعل من نص القانون عرضة للتعديل، ولا سيما وان ارتفاع معدلات التضخم، أصبحت ظاهرة سائدة سواء في ظل الظروف الاعتيادية او الظروف الاستثنائية.

ومنح المجلس الوطني أعضائه للدورات السابقة (الأولى، الثانية، الثالثة، الرابعة) وجميع الأعضاء المتوفين والشهداء والمفقودين والأسرى مكافآت ومخصصات ومناسبات دينية ووطنية حسب تعليمات ديوان رئاسة جمهورية العراق بالعدد (ق/ ١٠٥٠٠ في ٢٠٠١/٨/٥).

ومنح المجلس الوطني أعضائه في الدورة الحالية (الخامسة) مكافآت ومخصصات ومناسبات دينية ووطنية حسب تعليمات ديوان رئاسة جمهورية العراق بالعدد (٣٧٠ في ١٩٩٩/١١/٣٠)، والعدد (٨٦١٧ في ٢٠٠١/٦/٧).

ومن حق عضو المجلس الوطني ان يجمع بين اكرامية المجلس في المناسبات الدينية والوطنية التي يتقاضاها من المجلس او من دائرته، اذا كان يتمتع بدرجة خاصة او مدير عام او درجة حزبية.

ويتقاضى عضو المجلس الوطني أثناء اجتماعات اللجان الدورية مخصصات إيفاد، اذا كان من خارج محافظة بغداد ولكل ليلة (١٣ الف دينار)، فضلا عن أجور النقل من محافظته التي يسكن فيها الى المجلس الوطني وبواقع مقعدين وحسب تسعيرة الشركة العامة للنقل الخاص وحسب المحافظات.

ولا يجوز الجمع بين هذه الإكramيات و الإكramيات التي يتقاضاها من دائرته او الحزب.

ومن الدساتير التي نصت على مبدأ المكافأة البرلمانية، دساتير الدول محل المقارنة، فقد نص دستور مصر لعام ١٩٧١ على مبدأ المكافأة البرلمانية في المادة (٩١) منه، إذ جاء فيه:-

(يتقاضى أعضاء مجلس الشعب مكافأة يحددها القانون)، ولقد حدد قانون مجلس الشعب رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ المكافأة البرلمانية بخمسة وسبعين جنيها مصريا شهريا لكل عضو بالمجلس، ماعدا رئيس مجلس الوزراء ونوابه. وكما بينت المادة



(٢٩) من قانون مجلس الشعب المصري ان هذه المكافأة تستحق من تاريخ حلف اليمين ولا يجوز التنازل عنها او الحجز عليها وتعفى من كافة أنواع الضرائب. وتيسيرا لمهمة أعضاء مجلس الشعب، المصري فقد نص قانون مجلس الشعب المصري على استخدام اشتراك سفر لكل عضو بوسيلة المواصلات المناسبة من الجهة التي يختارها في دائرته الانتخابية الى القاهرة، كما احال على لائحة المجلس لبيان التسهيلات الاخرى التي يقدمها المجلس لأعضائه لتمكينهم من اداء مسؤولياتهم.^(١)

ونص الدستور اليمني لعام ١٩٩١ على ان: (يتقاضى رئيس مجلس النواب وأعضاء هيئة الرئاسة وبقية أعضاء المجلس مكافأة عادلة يحددها القانون ولا يستحق رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء المكافأة المذكورة اذا كانوا أعضاء في مجلس النواب).^(٢)

وجاءت اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧ مؤكدة ما ذهب اليه الدستور السابق الذكر، إذ نصت على: (يستحق عضو مجلس النواب مدة عضويته في المجلس مكافأة مالية ابتداءً من يوم أدائه اليمين الدستورية ما يساوي مجموع ما يتقاضاه الوزير العامل من مرتب وبدلات ولا يستحق رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء المكافأة المذكورة اذا كانوا أعضاء في مجلس النواب).^(٣) اما بالنسبة للمشرع الأردني فلم نجد أي نص في الدستور او في قانون البرلمان او النظام الداخلي ينص على المكافأة البرلمانية.

المطلب الثاني :- النظام القانوني للمكافأة البرلمانية

يعتمد النظام القانوني للمكافأة البرلمانية على القواعد المعتمدة في تحديد المكافأة البرلمانية والمبادئ التي تحكم المكافأة البرلمانية، لذا سيقسم هذا المطلب الى:-

الفرع الاول:- القواعد المعتمدة في تحديد المكافأة البرلمانية.

الفرع الثاني:- المبادئ التي تحكم المكافأة البرلمانية.

الفرع الاول:- القواعد المعتمدة في تحديد المكافأة البرلمانية

(١) انظر - د.عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٧، مرجع السابق، ص٦٤٤.

(٢) المادة (٧٦) من دستور اليمن لعام ١٩٩١.

(٣) المادة (٢٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.



تخصص معظم الدول على اختلاف أنظمتها السياسية مكافأة نقدية لكل عضو من أعضاء البرلمان، ويكمن السبب الرئيسي لهذا التخصيص في رغبة هذه الدول بضمان ايراد مستقر ومن مورد عام لممثلي الشعب، ولتحفيز أصحاب الكفاءات لاشغال مثل هذه الوظائف، وتحمل مسؤولية تمثيل الشعب، وبالتالي قيامهم بواجباتهم الوظيفية على الوجه الاكمل من دون الخضوع الى قوى الضغط السياسية في البلاد، بسبب وضعهم الاقتصادي. وان نظام المكافأة البرلمانية افضل من نظام مجانية العمل البرلماني، لان مجانية العضوية تؤدي الى جعل العضوية قاصرة على الطبقات الغنية، وهؤلاء قد لا تتوفر لديهم الكفاءة لتولي العمل البرلماني هذا فضلا، عن ان تكليف الأفراد القيام بأعمال عامة من دون اجر او مقابل اجر قليل، يعرضهم للتأثير من أصحاب النفوذ^(١). وتعتمد الدول عند تحديدها هذه المكافأة على قواعد معينة، وعلى النحو الآتي:-

- ١- عند تحديد المكافأة البرلمانية ينظر الى طبيعة الاعمال التي يكلف بها كل موظف والجهود التي يبذلها والمسؤولية التي يتحملها، كما يراعى في تحديد المكافأة المستوى الواقعي للمعيشة وثروة الدولة، وذلك لان العضو الذي يحصل على مكافأة غير كافية لسد نفقات العيش المناسب، قد يدفعه الامر الى البحث عن مصادر اخرى تؤمن متطلباته المادية.^(٢)
- ٢- عند تحديد المكافأة البرلمانية يؤخذ بنظر الاعتبار مستوى هذه المكافأة، والمكافآت السائدة في البلدان المجاورة والمتماثلة في قدراتها الاقتصادية.^(٣)

الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم المكافأة البرلمانية

تضمنت بعض الوثائق الدستورية نصوصا تقرر منح أعضاء البرلمان مكافأة برلمانية، واحالت الى القوانين الخاصة بالبرلمان، أمر تنظيم أحكام هذه المكافأة. وبرز هذا الاتجاه في بعض الدساتير، ومنها دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠، ودستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٣، ودستور رومانيا لعام ١٩٩١.

(١) انظر في المعنى نفسه- د. هاشم الجعفري: مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، ١٩٦٨، ص ٣٢.

(٢) انظر في المعنى نفسه- د. طاهر الجنابي: علم المالية والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩٥، ص ٢٢، ٢٣.

(٣) انظر في المعنى نفسه- د. هاشم الجعفري: مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مرجع السابق، ص ٣٢.



وإذا لم تنص بعض الدساتير على مسألة تنظيم المكافأة البرلمانية من جانب المشرع العادي، فإن المشرع العادي، درج على تنظيم الاحكام القانونية التي تحكم المكافأة البرلمانية.

وقد جاءت القوانين متقاربة الى حد كبير فيما يتعلق بالنظام القانوني للمكافأة البرلمانية، من حيث انها متساوية واجبارية وعدم قابليتها للحجز واستحقاقها من حلف العضو لليمين والاعفاء من كافة انواع الضرائب.^(١) وعليه فان المبادئ التي تحكم المكافأة البرلمانية هي:-

أولاً: بدء استحقاق المكافأة البرلمانية

تستحق المكافأة البرلمانية من تاريخ حلف العضو لليمين، فهي كالراتب تكون مقابلاً لخدمة تؤدي، وعلى هذا فإذا حدث ان طعن في صحة العضوية وقضى ببطلانها فان العضو لا يلتزم برد ما قبضه من المكافأة البرلمانية اذ هي تعدّ مقابلاً لما اداه من خدمات في البرلمان^(٢). ومن التشريعات التي حددت استحقاق المكافأة البرلمانية من تاريخ حلف العضو لليمين، قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢^(٣)، واللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧^(٤).

اما المشرع العراقي فلم ينص صراحةً على بدء استحقاق المكافأة البرلمانية لأعضاء المجلس الوطني، لذا نقترح النص على ذلك في قانون المجلس الوطني النافذ. ومن التشريعات الأخرى، دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٣^(٥) وهناك من جعلها تستحق من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب.^(٦)

ثانياً:- المساواة في المكافأة البرلمانية

أقرت التشريعات مبدأ المساواة في المكافأة البرلمانية إذ نصت على ان يكون أعضاء البرلمان متساوين في ما يتقاضونه من مكافأة وحوافز شهرية. فيما جاء قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ خالياً من اقرار مبدأ المساواة صراحةً.

(١) ومن القوانين التي نصت على مبدأ المكافأة البرلمانية، قانون عضوية مجلس الامة المصري رقم ٢٤٦، لسنة ١٩٥٦.

(٢) انظر- د. ابراهيم عبد العزيز شبحا: القانون الدستوري (تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة)، مرجع السابق، ص ٦١١.

(٣) انظر المادة (٢٩) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢.

(٤) انظر المادة (٢٠٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.

(٥) انظر- نص المادة (٨٣) من دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٣، وايضا من الدساتير التي حددت استحقاق المكافأة البرلمانية من تاريخ حلف اليمين، دستور الجمهورية العربية المتحدة لعام ١٩٦٤، انظر- د.محمود حلمي: النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مرجع السابق، ص ٢٠٠-٢٠١.

(٦) مثلاً المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.



ومن امثلة التشريعات التي أقرت مبدأ المساواة، قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢، إذ جاء فيه ان المكافأة البرلمانية لاجزاء مجلس الشعب المصري تكون متساوية، إذ حددها بخمسة وسبعين جنيها مصريا شهريا لكل عضو.^(١)

كما جعل في دستور اليمن لعام ١٩٩١، المكافأة عادلة لأعضاء مجلس النواب اليمني،^(٢) والملاحظان المشرع اليمني قد استخدم مصطلح (عادلة) والعدالة لفظ يقتضي معنى المساواة، فالعدالة هي المساواة في المعاملة وفي الحقوق والواجبات.^(٣) ويلاحظ ان التشريعات قد أشارت الى بعض الاستثناءات التي ترد على مبدأ المساواة، ومن اهم تلك الاستثناءات، ما يتعلق بالمكافأة الممنوحة لرئيس البرلمان ونوابه فقد استثنيت من مبدأ المساواة في المكافأة ومن امثلة تلك التشريعات، قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥^(٤)، وقانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢.^(٥)

وكذلك وردت بعض الاستثناءات في التعليمات الصادرة من ديوان الرئاسة الجمهورية المرقمة ٤٣٤٠٨٩ في ١٩٩٩/١٢/٣٠ فهي لم تساو بين أعضاء المجلس الوطني فيما يتقاضونه من مكافآت، اذ منحت العضو الذي لديه خدمة تزيد على ١٥ سنة اكثر من العضو الذي لديه خدمة تقل عن ١٥ سنة، وايضا ما جاء بتعليمات ديوان الرئاسة المرقمة ٨٦١٧ في ٢٠٠١/٦/٧، إذ منحت إكرامية للعضو الذي لديه خدمة تزيد على ١٥ سنة اكثر من العضو الذي لديه خدمة تقل عن ١٥ سنة.

ثالثا:- الإلزامية في المكافأة البرلمانية

تعُدّ المكافأة البرلمانية إلزامية فلا يستطيع العضو ان يتنازل عنها مقدما قبل العضوية، وإذا فاز بعد ذلك في عملية الانتخاب، كان ذلك سببا كافيا لإسقاط عضويته وهذا الوضع يختلف اذا ما تنازل العضو عن مكافأته البرلمانية إذا حلت فهو حر في التبرع بها او أنفاقها او التنازل عنها للدولة.^(٦)

(١) المادة (٢٩) من قانون مجلس الشعب المصري رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢.

(٢) انظر المادة (٧٦) من دستور اليمن لعام ١٩٩١.

(٣) لمزيد من التفصيل: انظر- د. صلاح الدين الناهي: العدالة في تراث الرافدين وفي الفكرين اليوناني والعربي الاسلامي، الدار العربية للموسوعات، بيروت، ١٩٨٤، ص ٦٥.

(٤) المادة (٩) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

(٥) المادة (٢٩) من قانون مجلس الشعب المصري رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢.

(٦) انظر- د. ابراهيم عبد العزيز شبحا: القانون الدستوري، مرجع السابق، ص ٦١١، ود. عبد الغني بسيوني: القانون الدستوري والانظمة السياسية، ١٩٩٧، مرجع السابق، ص ٦٤٤.



ومن التشريعات التي أخذت بالإجبارية في المكافأة البرلمانية صراحة، قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥، ولكنه خير عضو المجلس بين راتب منصبه او وظيفته او راتبه التقاعدي او مكافأته او اجره وبين المكافأة المنصوص عليها في البند (ثالثا) من المادة (٩)، من القانون نفسه، وهي المكافأة التي يحددها رئيس الجمهورية، أيهما افضل، وايضا قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢^(١). وفيما يتعلق بالمشروع اليمني فلم ينص صراحة على ذلك في نصوصه.

رابعاً:- عدم قابلية المكافأة البرلمانية للحجز

تعدّ المكافأة البرلمانية غير قابلة للحجز عليها اقتضاء لدين يكون على العضو، والغرض من تقرير عدم جواز الحجز عليها، هو تمكين الأعضاء من قبض المكافأة كاملة. ويشير الفقه اللبناني الى انه لا يوجد اجتهاد قضائي بخصوص جواز او عدم جواز الحجز على المكافأة البرلمانية التي يتقاضاها عضو البرلمان. الا انه من المصطلح عليه جواز المكافأة البرلمانية برضاء عضو البرلمان مسبقاً، وهذا الشرط يشير بالتالي الى ان المكافأة البرلمانية لا يحجز عليها عند فقدان الموافقة المشار اليها.^(٢)

ومن القوانين التي نصت على قابلية المكافأة البرلمانية للحجز قانون عضوية مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢^(٣). ولم ينص الدستور اليمني لعام ١٩٩١ صراحة على عدم جواز الحجز على المكافأة البرلمانية. وقد اغفل المشرع العراقي النص على عدم قابلية المكافأة البرلمانية للحجز. ونرى ضرورة تضمين نصوص قانون المجلس الوطني النافذ ذلك، حفاظاً على استقلال اعضاء المجلس الوطني وضماناتهم.

خامساً:- إعفاء المكافأة البرلمانية من الضريبة

(١) انظر المادة (٢٩) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢.
(٢) انظر- د. ابراهيم عبد العزيز شياح: النظام الدستوري اللبناني، مرجع السابق، ص ٤٥٧ و حسن الحسن: القانون الدستوري والدستور في لبنان، مرجع السابق، ص ٢٢٥.
(٣) انظر- المادة (٢٩) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢، وايضا نص قانون عضوية مجلس الامة المصري الملغي رقم (٢٤٦) لسنة ١٩٥٦ في المادة (٢٨) منه على: (تستحق المكافأة من تاريخ حلف العضو لليمين وتسري عليها الأحكام الخاصة بموظفي الدولة من حيث التنازل عنها او الحجز عليها).



تعفى المكافأة البرلمانية من كافة انواع الضرائب بما فيها ضريبة الدخل او ضريبة الايراد العام، والغرض من تقرير هذا الإعفاء هو حصول العضو على المكافأة من دون اية خصومات او استقطاعات تجعلها غير كافية لتحقيق الغرض من تقريرها.^(١)

ومن التشريعات التي نصت على إعفاء المكافأة البرلمانية من الضريبة، قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢، إذ نص في المادة (٢٩) منه على تمتع المكافأة البرلمانية بالإعفاء من كافة أنواع الضرائب. ولم يتضمن المشرع اليمني نصا صريحا على ذلك. وقد اغفل المشرع العراقي ذكر تمتع المكافأة البرلمانية بالإعفاء الضريبي. ونعتقد ضرورة تضمين المشرع العراقي صراحة على ذلك، حرصا على حصول العضو على مكافأته دون خصم او استقطاع.

(١) انظر - د. ابراهيم عبد العزيز شياح: القانون الدستوري، مرجع السابق، ص ٦١٢.



قائمة بمراجع البحث

أولاً: - باللغة العربية

أ- الكتب

- ١- الدكتور ابراهيم احمد شلبي: تطور النظم السياسية والدستورية في مصر، دار الفكر العربي للنشر والطبع، القاهرة، بلا تاريخ.
- ٢- الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيجا: القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣.
- ٣- / النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣.
- ٤- احمد رضا: معجم متن اللغة، المجلد الثاني، دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٥٨.
- ٥- احمد الزاوي: ترتيب القاموس المحيط على طريقة المصباح المنير و أساس البلاغة، المجلد الأول، دار الفكر، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، بيروت، غير مؤرخ.
- ٦- الدكتور احمد عبد القادر الجمال: النظم الدستورية العامة في ضوء الاتجاهات الحديثة، مكتبة النهضة العربية للنشر والطبع، مصر، ١٩٥٣.
- ٧- الدكتور احمد فتحي سرور: الوجيز في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢-١٩٨٣.
- ٨- الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٥.
- ٩- الدكتور إسماعيل مرزة: القانون الدستوري- دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة الليبية، ليبيا، ١٩٦٩.
- ١٠- أنور الخطيب: الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، الطبعة الأولى، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦١.
- ١١- الدكتور ثروت بدوي: الأنظمة السياسية، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٤.
- ١٢- جندي عبد الملك: الموسوعة الجنائية، الجزء الثالث، الطبعة الاولى، مطبعة الاعتماد، القاهرة، ١٩٣٦.
- ١٣- الدكتور حسن ابو السعود سيف: القانون الدستوري، مطبعة الجزيرة، بغداد، ١٩٨٣.
- ١٤- الدكتور حسن الحسن: القانون الدستوري والدستور في لبنان، الطبعة الثانية، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٦٣.
- ١٥- حسن عزبة العبيدي: المركز الدستوري لحزب البعث العربي الاشتراكي (دراسة قانونية في قيادة الحزب للدولة والمجتمع)، دار واسط للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بغداد، ١٩٨٢.



- ١٦- **الدكتور رعد الجدة:** التشريعات الدستورية في العراق، إصدارات بين الحكمة، قسم الدراسات التاريخية، لجنة السلسلة الوثائقية، دار الشؤون الثقافية العامة للطبع، بغداد، ١٩٩٨.
- ١٧- **الدكتور سامي النصاروي:** دراسة في أصول المحاكمات الجزائية، الجزء الأول، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٧٨.
- ٢٠- **الدكتور سعد عصفور:** النظام الدستوري المصري، دستور مصر لسنة ١٩٧١، منشأة المعارف بالإسكندرية للنشر، ١٩٨٠.
- ٢١- **الدكتور السيد صبري:** مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، مكتبة سيد عبد الله وهبة للنشر، مصر، ١٩٤٩.
- ٢٢- **الدكتور شمس مرغني علي:** القانون الدستوري- دراسة مقارنة بين المبادئ والأنظمة السياسية المعاصرة وبعض المبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، مطبعة دار التأليف، مصر، ١٩٧٧.
- ٢٣- **الدكتور صلاح الدين الناهي:** العدالة في تراث الرافدين وفي الفكرين اليوناني والعربي الاسلامي، الدار العربية للموسوعات، بيروت، ١٩٨٤.
- ٢٤- **الدكتور طاهر الجنابي:** علم المالية والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩٥.
- ٢٥- **الدكتور طعيمة الجرف:** القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤.
- ٢٦- **الدكتور عادل الطبطبائي:** السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، منشورات مجلة دراسات الخليج و الجزيرة العربية، الكويت، ١٩٨٥.
- ٢٧- **الدكتور عبد الامير العكيلي ود. سليم حرب:** اصول المحاكمات الجزائية، الجزء الاول، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٨.
- ٢٩- **الدكتور عبد الغني بسيوني:** القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٧.
- ٣٠- **الدكتور عبد الغني بسيوني:** القانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ١٩٩٧.
- ٣١- **الدكتور عبد الغني بسيوني:** دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الاسلامي والفكر الاوربي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، مصر، ١٩٩٧.



- ٣٢- الدكتور عبد الله إسماعيل البستاني: مذكرات أولية في القانون الدستوري، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٥١.
- ٣٣- /مساهمة في أعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، بلا دار للنشر، بغداد، ١٩٦٢.
- ٣٤- الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف في الإسكندرية، ١٩٩٩.
- ٣٥- الدكتور عبدة عويدات: النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، منشورات عويدات، بيروت، بلا تاريخ.
- ٣٦- الدكتور عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٨.
- ٣٧- الدكتور عثمان خليل عثمان: النظام الدستوري المصري، مكتبة عبد الله وهبة للنشر، القاهرة، ١٩٤٢.
- ٣٨- الدكتور علي محمد بدير و. عصام البرزنجي و د. مهدي السلامي: مبادئ و أحكام القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
- ٣٩- الدكتور فؤاد كمال: الأوضاع البرلمانية، الطبعة الأولى، مطبعة دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٢٧.
- ٤٠- الدكتور فتحي رضوان: الدول والدساتير - دروس في المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٦٥-١٩٦٦.
- ٤١- الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الثانية، مطبعة جامعة دمشق، سوريا، ١٩٦٧-١٩٦٨.
- ٤٢- الدكتور ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة في الإسكندرية للطبع والنشر، مصر، ١٩٧٣.
- ٤٣- / القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ٢٠٠٠.
- ٤٤- الدكتور محمد حامد الجمل: الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، مصر، ١٩٥٨.
- ٤٥- الدكتور محمد سليم محمد غزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الخامسة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٦.
- ٤٦- الدكتور محمد عزيز: النظام السياسي في العراق، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٥٤.
- ٤٧- الدكتور محمد مصطفى القللي: أصول قانون تحقيق الجنايات، الطبعة الأولى، مطبعة نوري، القاهرة، ١٩٣٥.
- ٤٨- الدكتور محمد كامل ليله: القانون الدستوري، دار الفكر العربي للنشر، دار الحمامي للطباعة، القاهرة، ١٩٦٣.



- ٤٩- الدكتور محمود حلمي: النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٥.
- ٥٠- الدكتور محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٨٨.
- ٥١- الدكتور محمود محمود مصطفى: شرح قانون الإجراءات الجنائية، الطبعة الثانية عشر، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٨٨.
- ٥٢- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: الدستور المصري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف بالإسكندرية للنشر، مصر، ١٩٥٨.
- ٥٣- / النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، مصر، ١٩٦٤.
- ٥٤- الدكتور مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري (المبادئ العامة والدستور المصري)، الطبعة الثانية، دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٥٢.
- ٥٥- الدكتور مظهر محمد إسماعيل العزي: المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية واثـر التعديلات على نظام الحكم، الطبعة الثانية، منشورات دار الجامعة اليمنية، صنعاء، ١٩٩٧.
- ٥٦- الدكتور منذر الشاوي: الاقتراع السياسي، منشورات العدالة، بغداد، ٢٠٠١.
- ٥٧- الدكتور نعمان احمد الخطيب: مبادئ القانون الدستوري، منشورات جامعة مؤتة- عمادة البحث العلمي والدراسات العليا، الأردن، ١٩٩٣.
- ٥٨- / الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٩.
- ٥٩- الدكتور نوري الطيف: القانون الدستوري (المبادئ والنظريات العامة) الطبعة الأولى، طبع في الجامعة المستنصرية، بغداد، ١٩٧٦.
- ٦٠- الدكتور هاشم الجعفري: مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، الطبعة الثالثة، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، ١٩٦٨.
- ٦١- الدكتور وحيد رافت و الدكتور وايت ابراهيم: القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧.
- ٦٢- الدكتور يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠-١٩٧١.
- ٦٣- الدكتور يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٣.

ب- البحوث والمقالات

- ١- ابراهيم الصغير ابراهيم: مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية والتطبيق، مجلة إدارة قضايا الحكومة، ع٣، س٢٤، ١٩٨٠.



- ٢- **الدكتور ادمون رباط:** نظرية الحصانة النيابية في القانون الدستوري اللبناني، بحث منشور في مجلة العدل (مجلة نقابة المحامين اللبنانية)، العدد الاول، بيروت، ١٩٦٧.
- ٣- **روبين بطاط:** الحصانة البرلمانية، بحث منشور في مجلة القضاء العراقية، العدد الاول، السنة الثانية، ١٩٣٥.
- ٤- **الدكتور علي غالب العاني:** دراسة في قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، السنة التاسعة، العدد الثالث عشر، ١٩٨١.
- ٥- **الدكتور محمود عيد والدكتور السيد صبري:** الحصانة البرلمانية، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة لسنة ١٩٤٤.
- ٦- **مخايل لحدود:** الحصانة النيابية، بحث منشور في مجلة العدل صادرة من نقابة المحامين اللبنانية، السنة الرابعة، العدد الأول، بيروت، ١٩٧٠.
- ٧- **نصرت منلا حيدر:** الفصل في صحة طعون انتخابات أعضاء السلطة التشريعية، مقالة منشورة في مجلة المحامين السورية، السنة الثالثة، العدد الأول، ١٩٧٨.
- ٨- **الدكتور نوري الطيف:** نظرية الفصل بين السلطات بين الشكل والمضمون، مقالة منشورة في مجلة العلوم السياسية والقانونية، العدد الثاني، كانون الثاني، الجامعة المستنصرية، كلية القانون والسياسة، ١٩٧٧.

ج - الرسائل الجامعية

- (١) **اسراء شريف جيجان:** النظام السياسي في لبنان (١٩٨٢-١٩٩٥)، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ١٩٩٦.
- (٢) **حمدية عباس محمد:** التنظيم القانوني لانتخاب اعضاء المجلس الوطني في العراق (دراسة مقارنة مع بعض التشريعات العربية)، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠١.
- (٣) **رافع خضر صالح:** الحق في حرمة السكن، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٨.
- (٤) **عامر عياش الجبوري:** الحصانة البرلمانية، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٥.
- (٥) **عبد الحق محمد عبدة المغربي:** الوظائف الدستورية لمجلس نواب الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٣.
- (٦) **علي حسين غيلان الفهاوي:** مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٧.
- (٧) **عقيل محمد عبد:** النظام السياسي البريطاني (العلاقة بين الحكومة والمعارضة)، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ١٩٩٥.
- (٨) **عمار طارق العاني:** المنازعات المتعلقة بالانتخابات، رسالة ماجستير، جامعة صدام، كلية الحقوق، ٢٠٠١.



٩) منال يونس عبد الرزاق الالوسي: المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري (١٩٢٥-١٩٧٠) - دراسة مقارنة- رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٧.

د - الدساتير والقوانين والأنظمة والمراسيم

أولاً:- الدساتير:-

- ١- القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥م.
- ٢- دستور جمهورية العراق المؤرخ في ١٦ تموز لسنة ١٩٧٠م.
- ٣- مشروع دستور العراق الدائم لعام ١٩٩٠م.
- ٤- دستور سوريا لعام ١٩٢٨م.
- ٥- دستور الجمهورية السورية لسنة ١٩٧٣م.
- ٦- القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨م.
- ٧- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٤٧م.
- ٨- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢م.
- ٩- دستور الجمهورية التونسية لعام ١٩٥٩م.
- ١٠- دستور دولة البحرين لسنة ١٩٧٣م.
- ١١- دستور مصر لعام ١٩٢٣م.
- ١٢- دستور مصر لعام ١٩٥٦م.
- ١٣- دستور الجمهورية العربية المتحدة لعام ١٩٦٤م.
- ١٤- دستور مصر لعام ١٩٧١م.
- ١٥- دستور السودان لسنة ١٩٩٨م.
- ١٦- دستور لبنان لعام ١٩٢٦م.
- ١٧- دستور اليمن لعام ١٩٧٠م.
- ١٨- دستور اليمن لعام ١٩٩١م.
- ١٩- دستور الجزائر لعام ١٩٨٩م.
- ٢٠- دستور الجزائر لعام ١٩٩٦م.
- ٢١- دستور الإمارات لعام ١٩٧٣م.
- ٢٢- دستور موريتانيا لعام ١٩٩١م.
- ٢٣- دستور المغرب لعام ١٩٧٢م.
- ٢٤- الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م.
- ٢٥- دستور فرنسا لعام ١٧٩١م.
- ٢٦- دستور فرنسا لعام ١٨٤٨م.
- ٢٧- دستور فرنسا لعام ١٨٧٥م.
- ٢٨- دستور فرنسا لعام ١٩٤٦م.
- ٢٩- دستور فرنسا لعام ١٩٥٨م.
- ٣٠- الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧م.
- ٣١- الدستور التركي لعام ١٩٦١م.



- ٣٢- الدستور الصيني لعام ١٩٨٢م.
- ٣٣- دستور البرازيل لعام ١٩٧٥م.
- ٣٤- دستور اليابان لعام ١٩٦٣م.
- ٣٥- دستور بولندا لعام ١٩٥٢م.
- ٣٦- دستور الجابون لعام ١٩٦١م.
- ٣٧- دستور ساحل العاج لعام ١٩٦٠م.
- ٣٨- دستور السنغال لعام ١٩٦٠م.
- ٣٩- دستور غينيا لعام ١٩٥٨م.
- ٤٠- دستور الكمرون لعام ١٩٦٠م.
- ٤١- دستور الهند لعام ١٩٤٩م.
- ٤٢- دستور سويسرا لعام ١٩٩٨م.
- ٤٣- دستور ألبانيا لعام ١٩٧٢م.
- ٤٤- دستور رومانيا لعام ١٩٩١م.
- ٤٥- دستور أسبانيا لعام ١٩٩٢م.
- ٤٦- دستور ألمانيا لعام ١٩٤٩م.
- ٤٧- دستور روسيا الاتحادية لعام ١٩٩٣م.

ثانيا - القوانين:

- (١) قانون انتخاب النواب العراقي لعام ١٩٢٤.
- (٢) قانون انتخاب النواب العراقي لعام ١٩٤٦.
- (٣) قانون انتخاب النواب العراقي لعام ١٩٥٦.
- (٤) قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة العراقي لعام ١٩٦٧.
- (٥) قانون المجلس الوطني العراقي رقم (٢٢٨) لسنة ١٩٧٠.
- (٦) قانون المجلس الوطني العراقي رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠.
- (٧) قانون المجلس الوطني العراقي رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.
- (٨) قانون الادعاء العام العراقي رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٩) قانون انضباط موظفي الدولة القطاع الاشتراكي العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.
- (١٠) قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.
- (١١) قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.
- (١٢) قانون انتخاب مجلس النواب الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- (١٣) قانون انتخاب مجلس النواب الأردني رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦.
- (١٤) قانون انتخاب مجلس النواب الأردني رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠١.
- (١٥) قانون عضوية مجلس الأمة المصري رقم (٢٤٦) لسنة ١٩٥٦.
- (١٦) قانون مجلس الأمة المصري رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣.
- (١٧) قانون مجلس الشعب المصري رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢.
- (١٨) قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠.
- (١٩) قانون الحقوق الانجليزي لعام ١٦٨٩.



ثالثا - الأنظمة

- ١) اللائحة الداخلية لمجلس شورى النواب المصري لعام ١٨٦٦.
- ٢) اللائحة الداخلية لمجلس شورى النواب المصري لعام ١٨٨٢.
- ٣) اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤.
- ٤) النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٩٦.
- ٥) النظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني لعام ١٩٩٨.
- ٦) اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٧.
- ٧) النظام الداخلي للمجلس الوطني العراقي لعام ١٩٩٩.

رابعاً - المراسيم

- ١) مرسوم انتخاب النواب العراقي لعام ١٩٥٢.

هـ - المراجع الاجنبية المترجمة

- ١- **اندرية هوريو:** القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الاولى، المطبعة الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤.
- ٢- **الدكتور ايرون الكسندر:** الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الامم البريطانية، ترجمة محمد الهمشري و الدكتور محمد ابو طائل، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٤٠.

و - الوثائق

- ١) محاضر جلسات المجلس الوطني لدورة الانعقاد الاولى لعام ١٩٩٦، الجزء الاول، محضر الجلسة الرابعة من دورة الانعقاد الاعتيادية الاولى بتاريخ ١٩٩٦/٤/١٣.
- ٢) محضر الجلسة الثالثة للمجلس الوطني من دورة الانعقاد الاعتيادية الاولى بتاريخ ٢٠٠٠/٤/١٥.
- ٣) محضر الجلسة الثامنة للمجلس الوطني من دورة الانعقاد الاعتيادية الاولى بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٦.

ثانيا: المراجع الاجنبية

أ - المراجع الإنجليزية

- ١- **O. Hood Phillips:** Constitutional and Administrative Law, third edition, Sweet and Maxwell, London, ١٩٦٢.
- ٢- **S. A. de Smith:** Constitutional and Administrative Law, Longmont, London, ١٩٧١.



- ٣- **K. R. Mockenzie:** The English Parliament, London, ١٩٥٠.
- ٤- **Michel Ameller:** Parliaments - A comparative study on the Structure and functioning of Representative Institutions in fifty five countries Cassell, London, ١٩٦٦.
- ٥- **C. A. Hooper:** The constitutional Law of Iraq, Mackenzie and Mackenzie the Bookshop, Baghdad, ١٩٢٨.

ب - المراجع الفرنسية

١. **Leon Duguit:** Droit Constitutionnel, Deuxieme Edition, Ancienne Librairie Fontemoing, Editeurs, Paris, ١٩٢٤.
٢. **George Burdeau:** Droit Constitutionnel, ٢١ Edition, L. D. J. Paris, ١٩٨٨.
٣. **Jean Giequel:** Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Neuvieme Edition, Montrestien, Paris, ١٩٨٧.
٤. **Francois Luchaire, Cerard Conac:** La Constitution de La Republique Francaise, ٢ é dition, Paris, ١٩٨٧.
٥. **Garrand (R):** Traite Theorique et Pratique d'instruction Criminelle et de Procedure Penale, Paris, ١٩٠٧ - ١٩٢٩.





الخاتمة

بعد أن انتهيت من بحث ضمانات استقلال البرلمان، لابد من استعراض أهم اهم الاستنتاجات التي تم التوصل إليها في هذه الرسالة والمآخذ التي تؤخذ على المشرع العراقي، واهم المقترحات التي تقدم، لإعادة النظر في بعض نصوص دستور العراق لعام ١٩٧٠، وبعض قواعد قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥.

أولاً:- الاستنتاجات

- ١- تباينت الاتجاهات الدستورية والقانونية في تحديد الجهة التي تفصل في صحة عضوية أعضاء البرلمان، فمنها من يعطي هذه المهمة للمجلس الذي نشأ من الانتخاب، أو تعطى هذه المهمة للقضاء أو إلى محكمة اعتيادية. أما البعض الآخر فقد أعطى سلطة التحقيق في الطعن بصحة العضوية إلى هيئة قضائية وترك أمر الفصل في صحة الطعن للبرلمان نفسه.
- ٢- اتجه المشرع العراقي اتجاهها خاصاً في إيداع مهمة الفصل في صحة الطعون بعضوية أعضاء المجلس الوطني إلى المجلس الوطني، في حالة تقديم الطعن من قبل أي عضو من أعضائه، بينما أشرك المجلس الوطني رئاسة الادعاء العام للنظر في صحة الطعون الانتخابية في حالة تقديم الطعن من قبل أي مواطن عراقي. ولكن قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ لم ينص على مبدأ فحص العضوية للأعضاء جميعهم، وإنما أوجب النظر في الطعون التي تقدم بهذا الخصوص فقط.
- ٣- لقد أوردت بعض الدساتير حظراً يقضي بعدم الجمع بين العضوية في البرلمان والمراكز الوظيفية الأخرى. إلا إنها أوردت استثناءً على هذا الحظر، إذ أجازت لبعض الفئات الجمع بين عضوية البرلمان ومراكزهم الوظيفية حسب مقتضيات المصلحة العامة، كالاستفادة من ذوي الخبرات والمواهب والكفاءات والشهادات العليا أو حسب طبيعة النظام السياسي للدولة، إذ يقوم النظام البرلماني على مبدأ التعاون بين الهاتين التنفيذية والتشريعية.
- ٤- لقد تبين لنا من خلال البحث عن موقف دساتير الدول أن الحصانة البرلمانية، أصبحت ظاهرة دستورية عامة وذات اتجاه حديث، إذ كان النص عليها واضحاً وصريحاً في معظم أن لم نقل في جميع دساتير العالم التي تقرر مبدأ الحصانة البرلمانية. أما اختيارنا لتعبيري نوعي الحصانة: الحصانة الموضوعية (عدم المسؤولية) أو الحصانة الإجرائية (الحصانة ضد الإجراءات)، يبقين نوعي



الحصانة البرلمانية في إطار اللفظ الشائع لها، أي لفظ (الحصانة)، لأن التعابير الأخرى قد تبعد القارئ عن جوهر الموضوع الذي يتفرع عنه نوعا الحصانة.

٥- أما تأثير بعض الإجراءات الجنائية في الحرية الشخصية لعضو البرلمان وفيما يتعلق بالتفتيش، فنرى أن التفتيش إجراء للتحقيق، وهو من الإجراءات التي تمس عضو البرلمان على نحو مباشر، لذلك نرى وجوب الحصول على إذن المجلس الذي ينتمي إليه العضو عند تفتيشه أو إجراء التفتيش في منزله وسيارته الخاصة. أما التفتيش الإداري، الذي يهدف إلى تحقيق أغراض إدارية، فأن هذا النوع من التفتيش لا يمس الحصانة التي يتمتع بها عضو البرلمان، لأنه يتم برضاء من يجري عليه التفتيش صراحةً أو ضمناً، وكذلك لصعوبة الحصول على إذن من البرلمان في كل حالة يقوم بها هذا الإجراء، فهذا النوع من التفتيش يعد من الإجراءات الروتينية اليومية.

أما إجراء الإعلان أو التكليف بالحضور، فنرى أن هذا الإجراء هو من الإجراءات التي تمس شخصية عضو البرلمان على نحو عام، فلا بد من الحصول على إذن البرلمان، ألا إذا كان هذا الإجراء للمساعدة على كشف جوانب معينة في الدعوى، كأن يكون التكليف بالحضور للإدلاء بالشهادة.

٦- فيما يتعلق بكون الحصانة الإجرائية عامة أو شاملة لجميع أنواع الجرائم: الجنايات، الجنح، المخالفات، فأن الوضع الذي ينسجم مع المسوغات التي وجدت من أجلها الحصانة، هو أن تشمل الحصانة جميع أنواع الجرائم بما في ذلك المخالفات، لأن الكثير من عقوبات المخالفات مقيدة للحرية، فهي تمس باستقلال البرلمان وحرية أعضائه.

نص قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ على أحكام المكافأة البرلمانية، ومنح رئيس المجلس مخصصات عضو مجلس قيادة الثورة، ونائب رئيس المجلس، راتب ومخصصات وزير. أما أعضاء المجلس الوطني فهم يتقاضون مكافأة يحددها رئيس الجمهورية فضلاً عن المخصصات المقطوعة التي يحددها رئيس الجمهورية أيضاً.

ثانياً :- المآخذ:

من خلال دراستنا للتنظيم الدستوري والقانوني لضمانات استقلال البرلمان في التشريع العراقي يمكن ملاحظة ما يأتي:

١. ان دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠، قد تولى تنظيم بعض الضمانات التي تكفل استقلال المجلس الوطني ولكنه لم يبلغ بتنظيمه درجة الكمال حيث اغفل النص على بعض الضمانات الأخرى.

٢. لم يتضمن دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ أي حظر للجمع أو استثناءً عليه. إلا إن قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ جاء بقاعدة جواز



الجمع بين عضوية المجلس الوطني، وإحدى الوظائف العامة، واستثنى منها رئيس المجلس ونائبيه وأمين سر المجلس ورؤساء اللجان الدائمة، إذ اشترط تفرغهم وجوبا. في حين اخذ مشروع دستور العراق لعام ١٩٩٠ بحظر الجمع. ونعتقد أن موقف مشروع الدستور من الحظر كان موقفاً، إذ اخذ بمبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تطبيقاً للنظام الرئاسي الذي تبناه المشروع.

٣. لقد تباين موقف التشريعات من مبدأ حظر التعامل المالي مع الدولة، فهو يختلف من دولة لأخرى، تبعا لنظرة المشرع الدستوري لهذا المنع والنتائج المترتبة عليه. فبعضها أورد المنع مطلقا والبعض الآخر أورد استثناءً على المنع بان يكون التعامل عن طريق المزايدة العلنية أو حسب نظام التملك لأموال الدولة. وبالنسبة لنصوص دستور العراق لعام ١٩٧٠ فقد جاءت خالية من مبدأ حظر التعامل المالي مع الدولة، أما قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥، فقد حظر التعاقد على الالتزامات والمقاولات فقط، بينما كان اتجاه المشرع سابقاً حظر أعمال البيع والشراء والتأجير لأموال الدولة.

٤. بالرغم من ان التنظيم الدستوري للحصانة ضد الإجراءات الجنائية، قد مر بمراحل متعددة، من خلال التعديلات التي أدخلت على دستور العراق لعام ١٩٧٠، إلا أن هذا التنظيم لا زالت تكتنفه بعض جوانب القصور، ذلك لان الدستور يقرر حماية عضو المجلس الوطني في مواجهة بعض الإجراءات الجنائية وهي الملاحقة والقبض، فيما اغفل الدستور حماية عضو المجلس في مواجهة الإجراءات الجنائية الأخرى وبخاصة التفتيش لشخص العضو او لمسكنه الخاص او سيارته الخاصة.

٥. لا معنى لوجود قواعد قانونية (دستورية او قواعد عادية) دون الخضوع لاحكامها. سواء من قبل الأفراد او الدولة، وان الذي يكفل هذا الخضوع هو الرقابة القضائية. وبخاصة القضاء الدستوري المتخصص. والملاحظ ان دستور العراق لعام ١٩٧٠ جاء من تنظيم هذه الرقابة. بما يضعف من فعالية المبادئ والأحكام الدستورية والقانونية الضامنة لاستقلال المجلس الوطني.

٦. المشرع العراقي قد أورد استثناء على الحصانة ضد المسؤولية تمثل في حالة تقديم العضو لمعلومات غير صحيحة واتجهت نيته للأضرار بالغير. والملاحظ ان المشرع العراقي لم يضع معيارا موضوعيا لتحديد فكرة الأضرار بالغير او كيفية الإثبات.

كما يعالج المشرع في هذا الموضوع محاور أخرى تعد استثناء يرد على الحصانة الموضوعية وبخاصة ما يتعلق بموضوع القذف او السب الذي يرد في أقوال عضو البرلمان.

ثالثا:- المقترحات



- ١- وفي حالة رفع التوصيات بأبطال عضوية عضو المجلس الوطني العراقي، نقترح أن يؤجل النظر فيه إلى الجلسة التالية بطلب العضو المقترح أبطال عضويته، وذلك لكي يستعد للدفاع عن نفسه.
- ٢- يقوم المجلس الوطني ببرد الطلبات المقدمة إليه مباشرة من قبل المواطنين العاديين والمتعلقة بصحة عضوية أعضائه، وذلك لعدم استيفائها أحد الشروط الشكلية، والمتمثلة بتقديم الطعن إلى الجهة المختصة. ونقترح أن يعمل المجلس الوطني على إرسالها إلى الجهة المختصة، وهي رئاسة الادعاء العام بدلاً من ردها.
- ٣- لم ينص قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ على خضوع الشهود في مسألة صحة العضوية لقانون العقوبات، كما تفعل معظم القوانين العربية والأجنبية، لذا نقترح أن يخضع الشهود لنص في القانون.
- ٤- لم يعالج قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ مسألة أنقسام لجنة النظر في صحة الانتخاب بشأن الطعن المقدم، ولا سيما وان التوصية في هذا الشأن تؤخذ بأغلبية الثلثين، لذا نقترح النص على رفع جهات النظر المختلفة إلى المجلس ليبت فيها.
- ٥- لقد أورد قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ استثناءً على قاعدة الحصانة الموضوعية، وهو حالة إذا كان العضو يعلم ان الآراء التي أوردتها غير صحيحة أو يريد إضرار الغير بها، فلا يتمتع في هذه الحالة بالحصانة الموضوعية. ونعتقد أن هذا الاستثناء الوارد في النص ضروري، لان فيه معالجة للنقد الذي أوردته الفقه الدستوري حول قاعدة الحصانة الموضوعية. الا ان ورود هذا الاستثناء في القانون يتوجب استحداث قواعد في القانون وفي النظام الداخلي للمجلس، تبين إجراءات تحريك المسائلة وضوابط تحمي النص من سوء التطبيق، واحتمالات استغلاله، والذي سيكون مضرًا للعمل البرلماني ومضعفًا لمبدأ الديمقراطية.
- ٦- نقترح تعديل نص الفقرة (ب) من المادة (٥٠) من دستور العراق لعام ١٩٧٠، ونص المادة (٨) من قانون المجلس الوطني النافذ، وجعل الحصانة الإجرائية شاملة لجميع إجراءات التحقيق حيث نقترح وضع النص الآتي: (لايجوز في مواد الجنايات او الجنح، القاء القبض على أي عضو من أعضاء البرلمان، او تعرضه لأي تدبير اخر سالب او مقيد للحرية، الا باذن من مكتب المجلس الذي ينتمي اليه العضو. هذا الاذن غير مطلوب في حالة التلبس بجناية او بجنحة او في حالة صدور حكم نهائي بالادانة. يوقف حبس عضو البرلمان، كما توقف كل التدابير السالبة او المقيدة للحرية المتخذة ضده و اجراءات مقاضاته، طوال دور الانعقاد، إذا ما طلب ذلك المجلس الذي ينتمي اليه هذا العضو).