التنظيم القانوني للسلوك النيابي

م. د. محمد موسى جابر
وزارة التربية/ مديرية الشؤون القانونية

الملخص :

تناول هذا البحث التنظيم القانوني للسلوك النيابي، وقد تم بحث مفهوم السلوك النيابي في المطلب الأول منه من خلال تحليله والإشارة إلى العوامل المؤثرة فيه ابتداءً، وهو ما تطلب تحديد مفهوم هذا السلوك من حيث تعريفه بـــأنه **كل ما يقوم به النائب لتنفيذ المهام النيابية خلال مدة نيابته**، وبيان المنطلقات النظرية التي تؤثر فيه والتي تم تصنيفها ،لأغراض البحث، إلى المنطلقات النظرية العامة وهي التي يشترك فيها السلوك الإنساني بوجه عام أو وهي الأسس العامة التي تمثل القاعدة التي ينطلق منها السلوك الإنساني بشكل عام والبوصلة التي تحدد اتجاهه ومنها يمكن معرفة اتجاهات السلوك، كما يمكن الإفادة منها في تحديد اختيارات الناخب، وقد تم بيانها على نحو الإجمال بنقطتين هما: **وعي موقع الفرد من سنن الوجود** و**اعتماد مبدأ المواطنة**، والمنطلقات النظرية المحددة بنصوص قانونية ، والتي أُطلق عليها عنوان(المنطلقات النيابية) ، إذ لابد للنائب ان يؤمن ويُقر بالقواعد الدستورية والقانونية التي تقوم عليها الدولة التي هو عضو من أعضاء السلطة التشريعية فيها، وبالتالي يلتزم بالعمل وفقا لها ويمتنع عن ما يؤدي إلى مخالفتها لا نصاً فقط بل روحا لتكون منطلقا تستمد منه جميع تصرفاته النيابية؛ ومن القواعد التي يفترض أن تشكل منطلقا للسلوك النيابي ،**ما تقرر في الدستور و** ما ورد في **مدونة قواعد السلوك النيابي** الملحقة بالنظام الداخلي لمجلس النواب و**ما ورد من قواعد قانونية في قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 وقانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة2013 وقانون انتخابات مجالس المحافظات رقم(36) لسنة 2008 المعدل**، وقد تم بيان ذلك في البحث، أما المطلب الثاني فتم البحث فيه بالحماية القانونية للسلوك النيابي وعلى فرعين من خلال البحث في توفير الحماية القانونية له (حصانة) بما يُمكِّن النائب من ممارسة دوره الدستوري، وكذلك توفير وسائل الضبط (عقوبات) لكبح الانحراف فيه ليشكل ضمانات تحمي مؤسسات الدولة والمواطن، وقد تم تناول تلك الحماية في اطار الدستور وقانون العقوبات والقوانين ذات الصلة، فضلا عن تناول الرقابة عليه، وقد خُتم البحث بنتائج وتوصيات يأمل الباحث أن تكون بداية لمرحلة النقاش والتطوير تحت مظلة الفقه الجنائي الدستوري.

مقدمة

يحتل السلوك النيابي أهمية فائقة، في الأنظمة الديمقراطية النيابية التي تُشكِّل المجالس النيابية حجر الأساس فيها سواء من حيث تولي وظيفة التشريع أو الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وغير ذلك من الاختصاصات الواردة في الدستور، أو القوانين ذات الصلة .

وينبني على ممارسة المجالس النيابية لاختصاصاتها قيام النواب الأعضاء فيها بجملة من التصرفات ما يشكل مجموعها ما يمكن تسميته سلوكا نيابيا تكمن خطورته في أنه يحدد خارطة الطريق للدولة بجميع مفاصلها سواء بصورة مباشرة بواسطة التشريعات أو الرقابة أم من حيث النتيجة من خلال ما يترتب على هذه التشريعات أو الرقابة من آثار على الدولة بجميع أركانها؛

ومن هنا تظهر أهمية التنظيم القانوني للسلوك النيابي تارة في ضرورة توفير الحماية القانونية له (حصانة) بما يُمكِّن النائب من ممارسة دوره الدستوري، وأخرى في توفير وسائل الضبط (عقوبات) لكبح الانحراف فيه لما يسببه من آثار قد تعصف بالدولة فضلا عن النظام السياسي فيها، وهو ما حرص عليه المشرع العراقي بالعديد من النصوص التي تضمنها الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب ومدونة قواعد السلوك النيابي الملحقة به إضافة إلى النصوص التي أوردها في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم وكذلك ما ورد في قانون العقوبات فضلا عن ما تناولته نصوص قانون الأحزاب السياسية أو قانوني الانتخابات؛ وذلك ما يُبرز **اهمية البحث والمشكلة** التي يتناولها خاصة لما يشير له الواقع النيابي من ضعف الانضباط بالعديد من الجوانب، والتي قد يكون مرجعها لما قد يشوب التنظيم القانوني من هنّات يحاول البحث تسليط الضوء عليها واقتراح المعالجات المناسبة بشأنها ، وللوصول إلى ذلك يرى الباحث أهمية تحليل السلوك النيابي والإشارة إلى العوامل المؤثرة فيه ابتداءً، وهو ما يتطلب تحديد مفهوم هذا السلوك من حيث تعريفه وبيان المنطلقات النظرية التي تؤثر فيه، وذلك ما سيتم بحثه في مطلبين، يخصص الأول لتحديد مفهوم السلوك النيابي وعلى فرعين يُبحث فيهما التعريف والأسس، أو المنطلقات النظرية، أما الثاني فسيتم البحث فيه بالحماية القانونية لهذا السلوك وعلى فرعين أيضا يتناولان تلك الحماية في اطار الدستور وقانون العقوبات فضلا عن الرقابة عليه، ليُختم بنتائج وتوصيات يأمل الباحث أن تكون بداية لمرحلة النقاش والتطوير تحت مظلة الفقه الجنائي الدستوري.

المطلب الأول: مفهوم السلوك النيابي

وسيتم البحث في تحديد المقصود بالسلوك النيابي الذي يرى الباحث أن نطاقه يمتد ليشمل سلوك أعضاء جميع المجالس النيابية التي تمثل مكونات السلطة التشريعية في الاتحاد أو الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم ، ومن ثم بيان المنطلقات التي تشكل مصدرا للسلوك سواء بوصفه سلوكا إنسانيا يعتمد في تكوينه على فهم فلسفة الوجود الإنساني أو سلوكا نيابياً يعتمد في حركته على الإيمان بجملة من المبادئ الدستورية والقانونية وسيكون ذلك في فرعين وكما يلي:

الفرع الأول: تعريف السلوك النيابي

السلوك النيابي مصطلح يتشكل من مقطعين لإسم وصفة، والاسم هو السلوك، والذي يقوم به الإنسان بصفة حركة مادية مختلفة الأوصاف – فعلا إيجابيا كان أم سلبيا أو قولا أو إشارة– والحركة بهذا المعنى تشمل جميع أنواع السلوك وجميع الأشخاص، ولكنها لأغراض هذا المصطلح، تكون حركة موصوفة تارة لتعلقها بنوع معين من الأشخاص وأخرى كونها مقصودة تنطلق من سبب وتتجه لغاية مخصصة، ما يتطلب أن يكون القائم بها إنسانا بالغا عاقلا مختارا عالما بفعله ومريدا له وما ينتج عنه من آثار(1).

ويتكون السلوك، بوجه عام ، من مثير واستجابة، وهما يتأثران إلى حد كبير بمنظومة التعلم التي اكتسبها الفرد علما وتطبيقا (خبرات) فضلا عن الاستعدادات الفطرية الموروثة(2)، وبذلك يتأثر السلوك بما حصل عليه صاحبه من عقائد دينية أو سياسية أو اجتماعية إلى غير ذلك مما يتشكل به ومنه العقل والتفكير أو ما يمكن أن تتشكل به منطقة الأنا الأعلى أو الذات العليا من النفس الإنسانية ، بحسب مصطلحات علم النفس(3)؛

وعلى ذلك يتحدد السلوك الناتج عن الفكر الرأسمالي بطريقة مختلفة عن غيره الاشتراكي أو المسيحي أو الإسلامي، وغير ذلك مما يعد أفكارا أو مبادئا متبناة لتكون من الأصول التي تشكل أحد مصادر السلوك بل تشكل بوصلة التفكير بما يجعلها أساسا ينطلق منه الفرد في جميع أو بعض تصرفاته(4)؛ وهنا علينا أن نتنبه إلى هذه الأصول في تقييمنا لسلوك الأفراد بصفة عامة والنواب بصفة خاصة؛

أما الصفة المتعلقة بالمصطلح فهي (النيابي) وتعني أن يكون مُصدِر السلوك نائبا، والنائب هو الشخص الذي يمثل مجموعة من الأفراد يتم اختياره من قبلهم(5)؛ ولأغراض هذا المصطلح، يكون المقصود بالنائب هو الفرد الذي يتم انتخابه لعضوية أحد المجالس النيابية (6) اعتمادا على نظام الديمقراطية النيابية(7)؛

وعلى ذلك يكون السلوك النيابي عبارة عن **تصرفات النائب في أحد المجالس النيابية(مجلس النواب، مجلس الاتحاد، مجلس المحافظة، مجلس القضاء، مجلس الناحية) طوال مدة نيابته(8)، متى كانت هذه التصرفات مرتبطة بعمله النيابي**، وبذا يتحدد سلوكه النيابي- كونه صفة عارضة عليه رضي بها بقبول ترشحه- بالقواعد الدستورية والقانونية للدولة لينتظم في ضوئها بما يصل إلى تحقيق الأهداف المتوخاة منه كنائب في ظل هذه القواعد.

وهنا لابد من تحديد التصرفات التي يقوم بها النائب بصفته نائبا وبين تصرفاته فردا من الأفراد، فتصرفاته النيابية هي التي يأتي بها:

1- ابتداء من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ومباشرة مهامه بعد أداء اليمين الدستورية(9).

2- طيلة مدة الدورة الانتخابية مادام نائبا فيها.

3- في ضوء المهام النيابية المحددة في الدستور والقانون، إذ أن هناك جملة من الالتزامات التي يتوجب على النائب القيام بها فهي فضلا عن المهام والمسؤوليات القانونية المتمثلة بالقيام بما يتوجب لممارسة اختصاصات المجلس المحددة بالدستور والقانون، فانه - وفقا لليمين الدستورية-يجب عليه أن يحافظ على استقلال العراق وسيادته، ويرعى مصالح الشعب، ويسهر على سلامة أرض العراق وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، ويعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، ويلتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد(10).

نخلص من ذلك إلى تعريف السلوك النيابي بـــأنه**(كل ما يقوم به النائب لتنفيذ المهام النيابية خلال مدة نيابته)**، ومتى كان هذا السلوك منسجما معها كان سلوكاً نيابياً مشروعا وإلا فانه يعد انحرافاً تحت طائلة المسؤولية.

الفرع الثاني: المنطلقات النظرية المؤثرة في السلوك النيابي

السلوك النيابي ،كأي سلوك بشري، تتحدد طبيعته وفقا للحاجة التي يرمي إلى إشباعها، إذ أن السلوك المقصود، وكما تمت الإشارة ، يتكون من مثير واستجابة ، ويمكن أن يمثل المثير صور الحاجة التي يتحرك بسببها السلوك، وإنَّ الاستجابة جوهرها التعلم برافديه (التجارب السابقة-الخبرات- والعلم) ، وهذين الرافدين هما مَن يحدد طبيعة السلوك فضلا عن انهما قد يشكلان مصدرا من مصادر الإثارة كسبب للاستجابة أيضا وبذلك يتكون المنطلق النظري الذي يؤمن به الإنسان وهو الذي يحدد طبيعة سلوكه ابتداءً(11)؛ ولا يخرج السلوك النيابي عن هذه القواعد؛ أما كونه

موصوفا **بالنيابي** فهو أمر يجعله محدداً بمساحة معينة هي الأعمال التي تتطلبها العملية النيابية سواء في مجلس النواب أو الاتحاد أو المحافظة أو القضاء أو الناحية، وعلى النائب أن يبني سلوكه النيابي في ضوء ما تبتغي هذه المجالس التي يكون عضوا فيها من أهداف، ولاشك أن هذه الأهداف تكون مرسومة بالدستور أو القانون، وعليه يجب أن يكون سلوك النائب متعيناً بما يحقق تلك الأهداف.

وعلى أية حال فان السلوك بوجه عام والسلوك النيابي بوجه خاص لابد أن تتوافر في مُصدِره (فرداً كان أم نائباً) جملة من الأساسيات تمثِّل منطلقا يحدد الوجهة التي يتحرك فيها ومن خلالها وهي ما يمكن تسميته بالمنطلقات النظرية والتي يمكن تصنيفها، لأغراض البحث، إلى المنطلقات النظرية العامة وهي التي يشترك فيها السلوك الإنساني بوجه عام والمنطلقات النظرية المحددة بنصوص قانونية وهي تلك التي تشكل مبادئ أساسية يسير بموجبها النائب لأداء مهامه النيابية ، والتي سنطلق عليها عنوان(المنطلقات النيابية) وهو ما سيتم بيانه تباعا:

أولا : المنطلقات النظرية العامة المؤثرة في السلوك

وهي الأسس العامة التي تمثل القاعدة التي ينطلق منها السلوك الإنساني بشكل عام والبوصلة التي تحدد اتجاهه ومنها يمكن معرفة اتجاهات السلوك، كما يمكن الإفادة منها في تحديد اختيارات الناخب، ويمكن بيانها على نحو الإجمال بما يلي:

1- وعي موقع الفرد من سنن الوجود

فحيث لا عبث من خلق الإنسان {أَفَحَسِبْتُمْ أَنَّمَا خَلَقْنَاكُمْ عَبَثاً وَأَنَّكُمْ إِلَيْنَا لَا تُرْجَعُونَ } (12) ،وحيث وجوده لغاية معلومة ومقررة من الخالق {وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ }(13) وأن الناس في الأرض خلائف يخلف بعضهم بعضا {ثُمَّ جَعَلْنَاكُمْ خَلَائِفَ فِي الأَرْضِ مِن بَعْدِهِم لِنَنظُرَ كَيْفَ تَعْمَلُونَ }(14)، وأنه يرجع حتما إلى ملاقاة خالقه{يَا أَيُّهَا الْإِنسَانُ إِنَّكَ كَادِحٌ إِلَى رَبِّكَ كَدْحاً فَمُلَاقِيهِ }(16) فانه بذلك يتبين موقع الإنسان في الوجود بغاية "يعبدون" التي تجسدها الطاعة للخالق سبحانه وتعالى والمتمثلة بعمل الصالحات والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وإنَّ وعي الفرد لهذا الموقع يعني قبوله التنوع والعمل بقاعدة التعارف وإنكاره البغي والظلم وسعيه لتطبيق مناهج العدالة الإنسانية بجوانبها كافة ولاشك في أن ذلك يجعل من سلوكه سلوكا قويما باحثا به نحو الحق، واذا توّلى أمراً من أمور العباد فحدَّه الحكم بينهم بالحق وعدم اتباع الهوى {يَا دَاوُودُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَى فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ بِمَا نَسُوا يَوْمَ الْحِسَابِ }(15)،

ولاشك في أن عدم فهم ذلك يجعل من الإنسان مجرد كائن بشري يتمتع بقوى قد يستغلها في الخير أو الشر وحسب رغباته الشخصية ليكون سيد نفسه لا عبد خالقه، وبالتالي فان ما يحدد بوصلة سلوكه هو ما سوف يكتسبه من تجاربه الحياتية ونشاطاته العقلية، وقد دلَّت التجربة أن ذلك قد يقود إلى الفوضى وسيادة شريعة الأقوى لا الأصلح، وهو ما عليه غالبية البشر اليوم مما سبب وجود كَمْ لا يُعَّد من الجرائم وأصناف لا تُحصى من الظلم، أما من وعى فلسفة الوجود فقد ادرك غاية حركته في الدنيا، ويبقى تمثُّله بحسب سعته بين من قد يرتكب الكبائر أو من يرتكب الصغائر أو من يرتكب اللمم وهناك من تعف نفسه حتى عن اللمم، وهذا الأمر وإن كان مهما أن يعيه النائب فانه أيضا من المفيد أن يبحث عنه الناخب في المرشح فيختار من الأصناف العليا ليمثله في البرلمان ليضمن العدالة.

2- اعتماد مبدأ المواطنة

وتعني أن يعي النائب أو الفرد بوجه عام أن المواطنة تؤدي إلى تحقيق العدالة والعزة والأمن، بتوفيرها المساواة وعدم التمييز، وأن يدرك أنه لابد أن تتوافر فيه مقوماتها، التي يمكن إجمالها بما يلي*:

أ- أن يعي بأنه جزء فعال من كل وأن يكون مصدر خير للجميع وأن يتعايش مع الجميع بالخير وأن يُحَّصن نفسه من الإضرار بالغير وأن يعي أن ذلك يعود بالنفع عليه.

ب- أن يقوم بواجباته كمواطن بغض النظر عما تقدمه له الدولة وأن يتقن عمله (كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته) و(رحم الله امرئ عمل عملا فأتقنه)

ج- رعاية الأنظمة التي شرعت لتنظيم الشؤون العامة ومصالح الجميع لان الإضرار بها يضر الجميع ويعود أيضا بالضرر على الفرد نفسه.

د- الحفاظ على الأموال العامة من خلال وعي:

(1) أن المال العام ليس بلا مالك بل أن الشعب كله هو المالك

(2) أن يتم التصرف به وفق القانون فقط

(3) أن الاعتداء أو هدر المال العام اعتداء على ملكية الشعب كله، وخصم المعتدي هو الشعب كله.

ثانيا- المنطلقات النيابية

إنَّ وعي النائب بأنه جزء من مجلس نيابي يتطلب إضافة إلى معرفته بوظائفه المقررة له في المجلس الذي ينتمي له(17)، ليقوم بها بحسن نية وبإتقان، أن يؤمن ويُقر بالقواعد الدستورية والقانونية التي تقوم عليها الدولة التي هو عضو من أعضاء السلطة

التشريعية فيها، وبالتالي يلتزم بالعمل وفقا لها ويمتنع عن ما يؤدي إلى مخالفتها لا نصاً فقط بل روحا لتكون منطلقا تستمد منه جميع تصرفاته النيابية؛ ومن القواعد التي يفترض أن تشكل منطلقا للسلوك النيابي :-

(أ) **ما تقرر في الدستور** من أن جمهورية العراق دولة اتحادية ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي (مادة 1)، وأن الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع و لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام ،كما لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية أو يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في الدستور (مادة 2)، وأن السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية (مادة 5) وأن يتم تداول السلطة سلميا، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في الدستور (مادة 6)، وأن يحظر كل كيانٍ أو نهجٍ يتبنّى العنصرية أو الإرهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي، أو يحرض أو يمهد أو يمجد أو يروج أو يبرر له، وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه، وتحت أي مسمىً كان، ولا يجوز أن يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق، وأن تلتزم الدولة بمحاربة الإرهاب بجميع أشكاله، وتعمل على حماية أراضيها من أن تكون مقرا أو ممرا أو ساحة لنشاطه(مادة 7)، ومراعاة مبدأ حسن الجوار، والالتزام بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، والسعي لحل النزاعات بالوسائل السلمية، وإقامة العلاقات الدولية على أساس المصالح المشتركة والتعامل بالمثل، واحترام الالتزامات الدولية (مادة 8) وأن العراقيين متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي الاقتصادي أو الاجتماعي (مادة 14)، وأن لكل فردٍ الحق في الحياة والأمن والحرية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق أو تقييدها إلا وفقا للقانون، وبناءً على قرار صادر من جهةٍ قضائيةٍ مختصة (مادة 15)،وأن تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك (مادة 16)، وأن لكل فردٍ الحق في الخصوصية الشخصية، بما لا يتنافى مع حقوق الآخرين، والآداب العامة و حرمة المساكن مصونة، ولا يجوز دخولها أو تفتيشها أو التعرض لها إلا بقرار قضائي، ووفقا للقانون (مادة 17)،وأن الجنسية العراقية حق لكل عراقي، وهي أساس مواطنته(مادة 18)، وأن القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون و التقاضي حقّ مصونٌ ومكفولٌ للجميع و حق الدفاع مقدّسٌ ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة (مادة 19)، وأن للمواطنين رجالا ونساءً، حق المشاركة في

الشؤون العامة، والتمتّع بالحقوق السياسية، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح (مادة 20) وأن للأموال العامة حُرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن (مادة 27) ، وأن لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون يعفى أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة(مادة 28)، وان حرية الإنسان وكرامته مصونة ولا يجوز توقيف احد أو التحقيق معه إلا بموجب قرار قضائي و يحرم جميع أنواع التعذيب النفسي والجسدي والمعاملة غير الإنسانية، ولا عبرة بأي اعتراف انتزع بالإكراه أو التهديد أو التعذيب، وللمتضرر المطالبة بالتعويض عن الضرر المادي والمعنوي الذي أصابه وفقا للقانون، وتكفل الدولة حماية الفرد من الإكراه الفكري والسياسي والديني ، و يحرم العمل القسري (السخرة)، والعبودية وتجارة العبيد الرقيق، ويحرم الإتجار بالنساء والأطفال، والإتجار بالجنس(مادة 37) وأن الدولة تكفل ، بما لا يخل بالنظام العام والآداب، حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل و حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي(مادة 38)،وأن حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام اليها، مكفولة، وتنظم بقانون، ولا يجوز إجبار أحدٍ على الانضمام إلى أي حزبٍ أو جمعية أو جهة سياسية، أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها(مادة 39)، وأن حرية الاتصالات والمراسلات البريدية والبرقية والهاتفية والإلكترونية وغيرها مكفولة، ولا يجوز مراقبتها أو التنصت عليها، أو الكشف عنها، إلا لضرورةٍ قانونية وأمنية، وبقرار قضائي (مادة 40)، وأن العراقيين أحرار في الالتزام بأحوالهم الشخصية، حسب دياناتهم أو مذاهبهم أو معتقداتهم أو اختياراتهم (مادة 41) وان لكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة (مادة 42)، وأن كل دينٍ أو مذهبٍ أحرار في ممارسة الشعائر الدينية، بما فيها الشعائر الحسينية و إدارة الأوقاف وشؤونها ومؤسساتها الدينية و تكفل الدولة حرية العبادة وحماية أماكنها(مادة 43)؛

(ب) ما ورد في **مدونة قواعد السلوك النيابي** الملحقة بالنظام الداخلي لمجلس النواب في البند (أولا) منها والتي نصت على:(1. المبادئ العامة• الإيثار• النزاهة• الموضوعية• المساءلة• الشفافية• الصدق• القيادة

أ. يحقّ للنواب أن يعبّروا عن أي رأي سياسي وفقآ للقانون وعليهم احترام المبادئ العامة في هذه القواعد و عدم مخالفتها.

ب. على النواب احترام الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في الدستور العراقي.

2. المساواة أمام القانون

يجدر بالنواب تعزيز احترام المساواة أمام القانون و عدم التمييز بين العراقيين و ذلك عبر معاملتهم باحترام بغض النظر عن العرق أو العمر أو الدين أو القبيلة أو الجنس أو الآراء السياسية.

3. تعزيز العلاقات الجيدة

يتعين على أعضاء مجلس النواب أن يتصرفوا بشكلٍ يساهم في تعزيز العلاقات الجيّدة عبر تقديم مثالٍ إيجابي للمجتمع وذلك من خلال التصرّف بعدلٍ و موضوعية وتعزيز ثقافة احترام القانون.

4. الاحترام

قد يكون تبادل الأفكار والآراء في المجلس حادا ولكن يجب أن يبقى ذلك ضمن السياق العام للجلسات ويجب عدم توسعه ليشمل تعرض أفراد إلى هجومٍ شخصي غير معقول ومفرط. ويتوجّب على النواب ألاّ ينسوا بأنّ السلوك غير الحضاري والعدائي قد يقلل من شأنهم في نظر الشعب وقد يخفض من ثقة الشعب فيهم وفي المجلس نفسه. لذلك يتعين على النواب إبداء الاحترام والاعتبار لغيرهم في جميع الأوقات.

5. علاقات عمل جيّدة

أ. علاقة النواب في ما بينهم – على النواب العمل بمسؤوليّة مع غيرهم من أعضاء المجلس وذلك خدمة لمصلحة المجتمع بأكمله. وعلى النواب معاملة غيرهم من النواب بكياسة واحترام، من دون أن ينسوا واجبهم بمعاملة بعضهم البعض وفق مبادئ المساواة. على النواب أيضًا تعزيز بيئة عمل فعّالة في مجلس النواب بحيث يسود فيه جو إيجابي مع توفر الود والاحترام.

ب. علاقة النواب وموظّفي المجلس–العلاقة بين النواب وموظفي المجلس تبقى مهنية في جميع الأوقات وأن تتّصف بالكياسة وتستند على الاحترام المتبادل.

6. حلّ التضاربات في المصالح

أ. في حال وقوع تضارب بين مصالح النواب الشخصية والمصالح العامة، يتوجب على النواب حلّ هذه التضاربات بشكلٍ يتفوق فيه الواجب إتجاه المصلحة العامة على المصالح الشخصية والعائلية و الفئوية و الحزبية.

ب. إن قبول أحد النواب للمساومة بغية تغيير سلوكه كنائب، بما في ذلك أي تعويضات أو مكافآت تتعلق بمعارضة أو تأييد أي مشروع قانون أو قرار أو أي مسألة طُرحت أو ستُطرح أمام المجلس أو أي لجنة من لجان هذا المجلس، هو عمل غير قانوني.

بالإضافة إلى ذلك، لا يجدر بأي نائب أن يحثّ أي نائب آخر على اتباع السلوك ذاته لقاء أي دفعة مالية أو منفعة معينة.

ج. في حال تعرض أي عضو من أعضاء المجلس للتأثير بما ورد في الفقرة ب. أعلاه، يتعين على العضو المعني إحالة المسألة إلى هيئة الرئاسة وإلى لجنة قواعد السلوك النيابي.

د. لا يجوز استخدام أي دفعات مالية أو بدلات يحصل عليها النواب لأهداف عامة بشكل غير ملائم، و يكون صرفها وفق الضوابط .

هـ. لا بد للنواب من أن يأخذوا بعين الاعتبار أنه يجب استخدام المعلومات التي يتلقونها بسرية في سياق مهامهم في المجلس فقط وفي إطار هذه المهام، وأنه لا يجوز قطعاً استخدام مثل هذه المعلومات لغرض الكسب المالي أو لتحقيق منافع أخرى).

(ج) ما ورد من قواعد قانونية في قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 وقانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة2013 وقانون انتخابات مجالس المحافظات رقم(36) لسنة 2008 المعدل، والتي حددت بُنية الأحزاب والتنظيمات السياسية وآلية الوصول للنيابة(الانتخابات)، وهو لاشك في تأثيره على السلوك النيابي من حيث النتيجة كونه يعد منطلقا في إعداد النائب؛

وبشان بنية الأحزاب السياسية وحيث أن الأحزاب السياسية تمثل المؤسسات الفكرية التي يتحرك في ضوء مبادئها النائب فإنها لاشك تؤثر في سلوكه النيابي(18)، وهو ما دعا المشرع إلى إصدار قانون للأحزاب السياسية متضمنا جملة من المبادئ التي يجب أن تعمل في ضوئها الأحزاب أو التنظيمات السياسية ، منها ما اشترطه ابتداء في الحزب من خلال تعريفه للحزب أو التنظيم السياسي الوارد في المادة(2/أولا) من انه(هو مجموعة من المواطنين منضمة تحت أي مسمى على أساس مبادئ وأهداف ورؤى مشتركة تسعى للوصول إلى السلطة لتحقيق أهدافها بطرق ديمقراطية بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين النافذة)،وكذلك اشتراطه أن يؤسس الحزب على أساس المواطنة وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور وعدم جواز تأسيس الحزب على أساس العنصرية أو الإرهاب أو التكفير أو التعصب الطائفي أو العرقي أو القومي أو الترويج لفكر ومناهج حزب البعث المنحل (المادة 5) وأن يعتمد الحزب السياسي الآليات الديمقراطية لاختيار القيادات الحزبية(المادة 6)، وان يلتزم الحزب وأعضاؤه بأحكام الدستور واحترام سيادة القانون وبمبدأ التعددية السياسية ومبدا التداول السلمي للسلطة وعدم المساس باستقلال الدولة وامنها وصيانة وحدتها الوطنية واعتماد مبدا

المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين عند تولي المسؤولية أو المشاركة فيها والمحافظة على حيادية الوظيفة العامة والمؤسسات العامة وعدم استغلالها لتحقيق مكاسب حزبية(المادة 24) فضلا عن التزام الحزب بعدم الارتباط بالجهات أو الأجندات الخارجية أو أن يكون منفذا للدول الأخرى للتدخل في الشؤون الداخلية(المادة25)؛

والحقيقة أن ما ورد من مبادئ في هذا القانون لاشك يتأثر به النائب كونه عضوا حزبيا من جهة وكونه سيعمل على وفق أجندة الحزب الذي ينتمي له من جهة أخرى بما يشكِّل منطلقا لسلوكه النيابي؛

كما أن طريقة أو آلية الوصول إلى العضوية النيابية من خلال شروط الترشيح ابتداء أو طريقة الترشيح ونوع القوائم الانتخابية وطريقة احتساب الأصوات وغير ذلك من الشروط والمؤهلات والمحظورات التي تحددها قوانين الانتخاب، كتلك الواردة في المواد (30–37) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة2008 المعدل والمواد(24–30) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم(45) لسنة2013 ، كلها تؤثر من حيث النتيجة في السلوك النيابي لان الكثير من تصرفات النائب ستحكمها الاتفاقات الانتخابية وتعهداتها بدءا من وقت الترشيح، ما يستوجب دائما النظر إلى قانون الانتخاب الذي يوفر حرية واستقلال للمرشحين ليحقق لهم الاستقلالية أثناء عملهم النيابي بما ينعكس إيجابا على سلوكهم النيابي.

هذه المنطلقات جميعها هي التي تشكل الحركة الأولى في سلسلة السلوك النيابي ، وهنا ينبغي الالتفات إلى أن إغفال التركيز على هذه المنطلقات أو التقليل من شأنها لاشك في أن يؤدي إلى عدم دقة أية معالجات وخاصة المعالجات القانونية، فالواقع يشير إلى أن وجود أغلب الانتهاكات سواء بين النواب بوجه خاص أو الأفراد بوجه عام، لم تكن بسبب عدم وجود نصوص تشريعية تنظيمية أو جزائية تعالجها، بل أن الكثير منها يعود إلى أيدولوجيات عقائدية أو عوامل تربوية أو اجتماعية أو اقتصادية، ما يجعل هناك ضرورة للنظر في المنظومة القيمية للمجتمع ومحاولة إصلاحها ، بل وترتيب الآثار القانونية الجزائية عند مخالفتها لاسيما بالنسبة للنواب خاصة بما يتعلق بما وصفناه بـــ(المنطلقات النيابية)كونهم يتصدون لأخطر وظيفة من وظائف الدولة ألا وهي الوظيفة التشريعية، وهو الأمر الذي أغفلته مدونة قواعد السلوك النيابي بوجه خاص والتي كان يفترض بها أن تُشكِّل الأساس القانوني للرقابة على السلوك النيابي وأن تكون خطوة باتجاه حل إشكالية الجزاء في القانون الدستوري، ليكون البرلمان العراقي سبّاقا في هذا المجال.

المطلب الثاني: الحماية القانونية للسلوك النيابي

يراعي المشرع عند إسباغه الحماية على جملة من المصالح ما يمكن معه حماية الأشخاص القائمين بالعمل المأمور به بذات الوقت الذي يحمي فيه غيرهم من الأشخاص ممن قد يتضرروا من استغلال هؤلاء القائمين لسلطاتهم، وعلى هذا سيتم بحث الحماية التي وفرها المشرع في اطار الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفي اطار قانون العقوبات سواء للسلوك النيابي أو منه، إضافة إلى بحث الرقابة عليه وكما يلي:

الفرع الأول: الحماية الدستورية والجنائية

وفَّر المشرع العراقي الحماية للسلوك النيابي في العديد من النصوص سواء تلك التي أوردها في الدستور أم في النظام الداخلي لمجلس النواب أو في القوانين ذات الصلة ،فضلا عن توفير الضمانات القانونية التي تمنع من استغلال هذا السلوك في غير الغاية المخصصة له، وسيتم بحث ذلك تباعا فيما يلي:

أولا: في اطار الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم

وسيتم بحث صور الحماية ثم الضمانات وكما يلي:

(أ) صور الحماية

منح الدستور الحصانة للنائب عما يدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد، ومنع تعرضه للمقاضاة أمام المحاكم بشان ذلك، كما لم يجوِّز القاء القبص على العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلا اذا كان متهما بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، أو اذا ضبط متلبّسا بالجرم المشهود في جناية ، وكذلك لم يجوِّز القاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا اذا كان متهما بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، أو اذا ضبط متلبّسا بالجرم المشهود في جناية (19).

كما كفلت المادة (3) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007 حرية التعبير عن الرأي والفكر لجميع أعضاء مجلس النواب أيا كانت اتجاهاتهم أو انتماءاتهم السياسية أو الحزبية بما لا يتعارض وأحكام الدستور . وتضمن حرية المعارضة الموضوعية والنقد البناء ، وتحقيق التعاون بين مجلس النواب والمؤسسات الدستورية الأخرى وهوما نصت عليه أيضا المادة (1/15) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل بقولها(يتمتع أعضاء المجالس بحرية في إبداء أراءهم في المناقشات) .

كما قررت المادة(20) من النظام ذاته بأنه (أولا : لا يسأل العضو عما يبينه من آراء أو ما يورده من وقائع أثناء ممارسته عمله في المجلس .ثانيا : لا يجوز القاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلا اذا كان متهما بجناية ، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه ، أو اذا ضبط متلبسا بالجرم المشهود في جناية .ثالثا : لا يجوز القاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا اذا كان متهما بجناية ، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه ، أو اذا ضبط متلبسا بالجرم المشهود في جناية).

وأعطت المادة (27) من النظام الحق للعضو أثناء جلسات المجلس أن يعترض (نقطة نظام) على سير المناقشات اذا خالفت احدى مواد الدستور أو النظام أو تجاوزت جدول أعمال الجلسة وعليه بيان رقم المادة التي يحتج بها ونصها .

(ب) الضمانات

ومن جهة أخرى فقد حدد الدستور والنظام الداخلي ومدونة السلوك الملحقة به إضافة إلى قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم طبيعة واجبات أو مهام النائب من خلال تحديد اختصاصات المجلس النيابي تارة وأخرى من خلال تحديد ما يقوم به النائب في ضوء هذه الاختصاصات، فضلا عن بيان العديد من الإجراءات التي تضبط السلوك النيابي، كالتي وردت بالمادة(139) من النظام التي نصت على أن(يتخذ رئيس الجلسة بحق العضو الذي اخل بالنظام احدى الإجراءات الآتية :أولا – تذكير العضو بنظام الجلسة .ثانيا – اذا تمادى العضو فللرئيس تنبيهه ، ويترتب على هذا التنبيه شطب أقواله من المحضر .ثالثا – المنع من الكلام بقية الجلسة)والمادة (140)التي نصت على(اذا لم يمتثل العضو لقرار رئيس الجلسة ، فله أن يتخذ الوسائل الكفيلة لتنفيذ هذا القرار بعد إنذار العضو ، ولرئيس الجلسة أن يوقف الجلسة أو يرفعها ، وفي هذه الحالة يتم الحرمان إلى ضعف المدة التي يقررها المجلس)(20) ؛

وكذلك ما نصت عليه ثالثا من مدونة قواعد السلوك النيابي بقولها(لرئيس المجلس إضافة لما ورد في المواد 139، 140 من النظام الداخلي ما يلي:

أ- بعد إنذار النائب من قبل رئيس المجلس وحسب ما ورد في المادة 140 من النظام الداخلي لرئيس المجلس تعليق عضوية النائب ليوم واحد أو لفترة أقصاها ستة أيام.

ب – يمكن للنائب المعني أن يقدّم طلب استئناف إلى رئيس الجلسة ولجنة قواعد السلوك النيابي فقط بعد خروجه من قاعة الجلسة.

ج- تفرض غرامات على النائب المعلقة عضويته بسبب مخالفة قواعد السلوك و حسب قرار لجنة تطبيق قواعد السلوك النيابي، وما نصت عليه خامسا من المدونة من أن (تشكل لجنة نيابية مؤقتة تضم في عضويتها ممثلين عن الكتل النيابية من ذوي الاختصاصات القانونية وممن يتمتعون بالخبرات السياسية والعمل النيابي لفترة طويلة، ومن كبار السن، تتولى النظر والتحقق من صحة المخالفات لقواعد السلوك النيابي ومقتضيات الصفة والواجب النيابي المنسوبة للسادة النواب وللجنة في سبيل أداء مهامها ما يأتي:-

1-التحقيق تحريريا مع النائب المعني والشهود.

2-سماع وتدوين أقوال النائب المعني والشهود.

3-الاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها.

4-للجنة إجراء التحقيق بغياب النائب المعني اذا امتنع عن الحضور بالرغم من تبليغه ، وفق الإجراءات الآتية:

أ-يجب أن لا تقل المدة بين تبليغ النائب المعني والميعاد المحدد لانعقاد اللجنة عن ثلاثة أيام.

ب-على اللجنة الاستماع لأقوال النائب وان تحقق في أوجه دفاعه.

ج-اذا تخلف النائب عن الحضور ، أعادت اللجنة تبليغه طبقا للقواعد السابقة، فاذا تخلف بعد ذلك دون عذر مقبول تستمر اللجنة في مباشرة أعمالها.

5-تحرر اللجنة محضرا تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، إما بعدم مساءلة النائب وغلق التحقيق ، أو بفرض احدى العقوبات التالية وترفع كل ذلك إلى هيئة رئاسة المجلس:-

أ-التنبيه.

ب-اللوم.

ج-المنع من الكلام لـــ(خمسة جلسات) متتالية.

د- الحرمان من الاشتراك في أي من أعمال المجلس لمدة لا تزيد على شهر.

هـــ- إسقاط العضوية، وذلك عند ثبوت الانتهاك الجسيم لقواعد السلوك النيابي او مقتضيات الصفة النيابية أو الواجب النيابي.

6- تراعي اللجنة مبدأ التناسب بين مستوى العقوبة التي توصى بها، وحجم المخالفة المنسوبة للنائب المعني.

7- أ-يتلى محضر توصيات اللجنة على المجلس للتصويت.

ب-باستثناء العقوبة الواردة بالفقرة(هـ) من البند(خامساً) من هذه القواعد، تتخذ القرارات المتعلقة بهذه اللائحة بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء.

ج- يشترط لأسقاط العضوية موافقة ثلثي أعضاء المجلس وبمراعاة الإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة ويجوز للمجلس أن يقرر جعل التصويت سرِّياً.

8- للنائب الذي حرم من الاشتراك في أعمال المجلس بمقتضى أحكام الفقرة(د) من البند(خامساً) من هذه القواعد أن يطلب وقف أحكام هذا القرار إذا قدم اعتذاراً خطياً لرئيس المجلس، يسجل فيه أسفه عما بدر منه، ويتلى اعتذاره في الجلسة، وينشر في الموقع الالكتروني للمجلس، وفي احدى الصحف المحلية ان استلزم الامر- وحسب تقدير هيئة الرئاسة-، ويصدر المجلس قراره في الطلب دون مناقشة.

9- اذا تكرر من النائب في ذات دورة الانعقاد ما يوجب حرمانه من الاشتراك في اعمال الجلسة فلا يقبل اعتذاره، وللمجلس في هذه الحالة حرمانه من الاشتراك في اعماله مدة لا تزيد على شهرين.

10- يعد النائب الذي حرم من الاشتراك في اعمال المجلس بموجب احكام هذه القواعد غائباً عن حضور الجلسات طيلة مدة الحرمان، وتقطع عنه المخصصات المالية عن تلك المدة.

11- إذا كان النائب الذي حرم من الاشتراك في اعمال المجلس بموجب احكام هذه القواعد رئيساً او نائباً لرئيس احدى اللجان النيابية أو مقرراً لها ترتب على ذلك تنحيته عن منصبه في اللجنة، في دورة الانعقاد التي أوقع الجزاء بحقه خلالها.

12- تقوم اللجنة المشكلة بموجب البند(خامساً) من تلقاء نفسها او لدى تلقيها إخبارا يفيد بوجود خرق لقاعدة او اكثر من هذه القواعد من قبل أحد الأعضاء بالاستفسار وتقصي الحقائق بعد إعلام هياة الرئاسة).

وأيضا ما نصت عليه المادة(6) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 في الفقرة(3) منها- التي تسري على جميع أعضاء المجالس المحلية بحسب ما قررته الفقرة (4) منها - من أن (يعد العضو مقالا إذا تخلف عن الحضور أربع جلسات متتالية او غاب4/1 ربع عدد جلسات المجلس خلال مدة أربعة أشهر ، دون عذر مشروع، يدعو المجلس العضو لغرض الاستماع إلى أقواله في جلسة تعقد بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تبليغه بموعدها ويعد العضو مقالا بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.)(21) والفقرة(4) من المادة ذاتها التي نصت على(للمجلس إنهاء العضوية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في حالة تحقق احد

الأسباب الواردة في المادة (7) فقرة (8) من هذا القانون) وهذه الأسباب التي نصت عليها هذه الفقرة هي(ا –عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.ب –التسبب في هدر المال العام. ج –فقدان احد شروط العضوية.هـ – الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية إضافة إلى ما نصت عليه المادة (15 /2) من القانون من أن (للمجالس أن تقرر بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها منع أحد الأعضاء عن جلسة واحدة أو أكثر من جلساتها على أن لا تتجاوز على ثلاث جلسات اذا تصرف في المجلس تصرفاً أساء إلى سمعة المجلس المعني.)

ويلاحظ مما تقدم انه يوفر ضمانات تحمي من سوء استغلال السلطة، فضلا عن ما يمكن أن تشكل بمجموعها طبيعة السلوك النيابي الواجب على النائب القيام به(22).

ثانيا: في اطار قانون العقوبات

كون النائب مكلفا بخدمة عامة، وهو ما أشارت له صراحة المادة(16) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل على أن يعد عضو مجلس المحافظة والمجالس المحلية(القضاء والناحية) في أثناء مدة عضويته مكلفا بخدمة عامة لأغراض تطبيق قانون العقوبات(وهو ما خلا من النص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب صراحة ومع ذلك لا يقدح عدم النص فيه من اعتبار عضو مجلس النواب أو مجلس الاتحاد مكلفا بخدمة عامة بحسب صراحة المادة (2/19) من قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل التي عدّت أعضاء المجالس النيابية من المكلفين بخدمة عامة بقولها(المكلف بخدمة عامة: كل موظف أو مستخدم أو عامل أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها أو الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وأعضاء المجالس النيابية والإدارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين (السنديكيين) والمصفين والحراس القضائيين وأعضاء مجالس إدارة ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت التي تساهم الحكومة أو احدى دوائرها الرسمية أو شبه الرسمية في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت، وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة باجر أو بغير اجر. ولا يحول دون تطبيق أحكام هذا القانون بحق المكلف بخدمة عامة انتهاء وظيفته أو خدمته أو عمله متى وقع الفعل الجرمي أثناء توافر صفة من الصفات المبينة في هذه الفقرة فيه) .

وقد وفَّر المشرع الجنائي في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل الحماية لعضو المجلس النيابي في العديد من النصوص بما يمكنه من أداء المهام المكلف

بها، بذات الوقت الذي وفّر للأفراد والدولة العديد من الضمانات التي توفر الحماية من استغلال النائب صفته كمكلف بخدمة عامة، وهو ما سنبينه فيما يلي:

(أ) الحماية الجنائية لأعضاء المجالس النيابية

وفر المشرع الجنائي في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل للمجلس النيابي حماية جنائية فيما أورده بالمادة(226) التي عاقبت بالسجن او الحبس او الغرامة كل من أهان بإحدى طرق العلانية مجلس الامة، كما وفَّر لعضو المجلس النيابي بالمادة (224) الحماية ضد كل من لجا الى العنف او التهديد او اية وسيلة اخرى غير مشروعة لحمله على أداء عمل من اختصاصه قانونا القيام به او على الامتناع عنه ، كما وفر له أيضا، كونه مكلفا بخدمة عامة، في المادة (40) من قانون العقوبات الحماية بنصه على أنه(لا جريمة اذا وقع الفعل من موظف أو شخص مكلف بخدمة عامة في الحالات التالية:

أولاً: اذا قام بسلامة نية بفعل تنفيذا لما امرت به القوانين أو اعتقد أن إجراءه من اختصاصه.

ثانياً: اذا وقع الفعل منه تنفيذا لأمر صادر اليه من رئيس تجب عليه طاعته أو اعتقد أن طاعته واجبه عليه. ويجب في الحالتين أن يثبت أن اعتقاد الفاعل بمشروعية الفعل كان مبنيا على أسباب معقولة وانه لم يرتكبه إلا بعد اتخاذ الحيطة المناسبة ومع ذلك فلا عقاب في الحالة الثانية اذا كان القانون لا يسمح للموظف بمناقشة الأمر الصادر اليه)، وكذلك ما ورد بالمادة (229) من انه(يعاقب بالحبس كل من أهان أو هدد موظفا أو أي شخص مكلف بخدمة عامة أو مجلسا أو هيئة رسمية أو محكمة قضائية أو إدارية أثناء تأدية واجباتهم أو بسبب ذلك) والمادة(230) التي نصت على انه(يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة من اعتدى على موظف أو أي مكلف بخدمة عامة أو مجلس أو هيئة رسمية أو محكمة قضائية أو إدارية أثناء تأدية واجباتهم أو بسبب ذلك ، وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين اذا حصل مع الاعتداء والمقاومة جرح أو أذى ، وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو الحبس مدة لا تقل عن ثلاث سنوات اذا وقع الجرح أو الأذى على قاض أو من هو بدرجة مدير عام فاكثر أثناء تأدية وظيفته أو بسببها. ولا يخل ما تقدم بتوقيع أية عقوبة اشد يقررها القانون للجرح أو الإيذاء) والمادة (231) التي نصت على(يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين من منع قصدا موظفا أو أي شخص مكلف بخدمة عامة عن القيام بوظيفته) والمادة (239)التي نصت على(يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة

اشهر وبغرامة لا تزيد على مائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من نزع أو مزق أو اتلف عمدا إعلانا أو بيانا معلنا بأمر محكمة أو سلطة قضائية أو موظف أو مكلف بخدمة عامة)(23) والمادة (240) التي نصت على (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة اشهر أو بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من خالف الأوامر الصادرة من موظف أو مكلف بخدمة عامة أو من مجالس البلدية أو هيئة رسمية أو شبه رسمية ضمن سلطاتهم القانونية أو لم يمتثل أوامر أية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات وذلك دون الإخلال بأية عقوبة اشد ينص عليها القانون) والمادة (242) بنصها على (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة اشهر وبغرامة لا تزيد على مائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من امتنع بغير عذر عن المعاونة الواجب عليه تقديمها لمحكمة أو قاض أو محقق تنفيذا لواجباته القضائية أو لموظف أو مكلف بخدمة عامة تنفيذا لواجبات عمله بعد أن طلب منه تلك المعونة)، كما عدَّت المادة (406/هـ) ظرفا مشددا اذا وقع القتل على موظف أو مكلف بخدمة عامة أثناء تأدية وظيفته أو خدمته أو بسبب ذلك، وكذلك ما جعلته المادة(4/414) ظرفا مشددا للعقاب اذا ارتكب الاعتداء المذكور في المادتين (412 و413) ضد موظف أو مكلف بخدمة عامة أثناء تأدية وظيفته أو خدمته أو بسبب ذلك.

(ب) الضمانات الجزائية

الضمانات الجزائية التي وفرها المشرع في قانون العقوبات للدولة والأفراد عند استغلال النائب لصفته كمكلف بخدمة عامة ، فقد نصت المادة(233) عقوبات على أن (يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن 6 ستة اشهر ولا تزيد على سنة كل موظف أو مكلف بخدمة عامة توسط أو حاول التدخل في عمل القضاة أو التأثير على قناعاتهم القانونية بأية طريقة كانت سواء لصالح احد الخصوم أم الإضرار به) ، كما نصت المادة(260) على أن (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات كل من انتحل وظيفة من الوظائف العامة أو تداخل في وظيفة أو خدمة عامة مدنية كانت أو عسكرية أو اجرى عملا من أعمالها أو من مقتضياتها بغير حق وكان ذلك دون صفة رسمية أو إذن من جهة مختصة. ويعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف أو مكلف بخدمة عامة عزل أو فصل أو أوقف عن عمله وعلم بذلك على وجه رسمي اذا استمر في ممارسة أعمال وظيفته أو خدمته)، وكذلك فيما نصت عليه المادة (307) من أن (1 – كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعدا بشيء من ذلك لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة يعاقب

بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس والغرامة على أن لا تقل عما طلب أو أعطي أو وعد به ولا تزيد باي حال من الأحوال على خمسمائة دينار. 2 – وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس اذا حصل الطلب أو القبول أو الأخذ بعد أداء العمل أو الامتناع عنه أو بعد الإخلال بواجبات الوظيفة بقصد المكافاة على ما وقع من ذلك) وما نصت عليه المادة(308) من أن (كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو وعدا بشيء من ذلك لأداء العمل أو الامتناع عن عمل لا يدخل في أعمال وظيفته ولكنه زعم ذلك أو اعتقده خطا يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو الحبس والغرامة على أن لا تقل عما طلب أو أعطي أو وعد به ولا تزيد باي حال من الأحوال على خمسمائة دينار) والمادة (309) بنصها على (تسري أحكام المادتين السابقتين ولو كان الموظف أو المكلف بخدمة عامة يقصد عدم القيام بالعمل أو عدم الامتناع عنه وعدم الإخلال بواجبات وظيفته) والمادة(315) التي نصت على (يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو اخفى مالا أو متاعا أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته)والمادة (316) بنصها على أن (يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مملوك للدولة أو لإحدى المؤسسات أو الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما أو سهل ذلك لغيره. وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على عشر سنين اذا كان المال أو المتاع أو الورقة أو غيره مملوكا لغير من ذكر في الفقرة المتقدمة).

كما نصت المادة (318) على أن (يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة عهدت اليه المحافظة على مصلحة للجهة التي يعمل فيها في صفقة أو قضية فأضر بسوء نية أو تسبب بالإضرار لهذه المصلحة ليحصل على منفعة لنفسه أو لغيره) والمادة (319) التي نصت على أن (يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة انتفع مباشرة أو بالواسطة من الأشغال أو المقاولات أو التعهدات التي له شان في إعدادها أو إحالتها أو تنفيذها أو الإشراف عليها. ويعاقب بالعقوبة ذاتها اذا حصل على عمولة لنفسه أو لغيره بشان من الشؤون المتقدمة)، والمادة(327) بنصها على(يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبالغرامة التي لا تزيد على ثلاثمائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة افشى أمرا وصل إلى علمه بمقتضى وظيفته لشخص يعلم وجوب عدم إخباره به. وتكون العقوبة السجن اذا كان من شان هذا الإفشاء أن يضر بمصلحة

الدولة)والمادة (328) بنصها على أن (يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة أو مستخدم في دوائر البريد والبرق والتلفون وكل موظف أو مكلف بخدمة عامة فتح أو اتلف أو اخفى رسالة أو برقية أودعت أو سلمت للدوائر المذكورة أو سهل لغيره ذلك أو افشى سرا تضمنته الرسالة أو البرقية. ويعاقب بالعقوبة ذاتها من افشى ممن ذكر مكالمة تلفونية أو سهل لغيره ذلك) والمادة(330) والتي نصت على (يعاقب بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع بغير حق عن أداء عمل من أعمال وظيفته أو اخل عمدا بواجب من واجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة أو لأي سبب آخر غير مشروع) وأيضا فيما نصت عليه المادة (331) من انه (يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين: كل موظف أو مكلف بخدمة عامة ارتكب عمدا ما يخالف واجبات وظيفته أو امتنع عن أداء عمل من أعمالها بقصد الإضرار بمصلحة احد الأفراد أو بقصد منفعة شخص على حساب آخر أو على حساب الدولة) والمادة (332) بنصها على (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على مائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين: كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استعمل القسوة مع احد من الناس اعتمادا على وظيفته فاخل باعتباره أو شرفه أو احدث ألما ببدنه وذلك دون الإخلال بأية عقوبة اشد ينص عليها القانون) والمادة (334) التي نصت على(يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل سلطة وظيفته فاشترى عقارا أو منقولا قهرا عن مالكه أو استولى عليه أو على منفعة أو أي حق آخر للغير بغير حق أو اكره مالكه على إجراء أي تصرف مما ذكر لشخصه أو لشخص آخر أو على تمكينه من الانتفاع به بأي وجه من الوجوه. ويحكم برد الشيء المغتصب أو قيمته إن لم يوجد عينا فضلا عن الحكم وبالتعويض لمن لحقه ضرر من الجريمة اذا كان له داع)والمادة (335) بنصها على (يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد بحيازته بسبب وظيفته أو سهل ذلك لغيره ولم يكن ذلك بنية التملك)والمادة(336) التي نصت على (1 – يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين: كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اخل بطريق الغش أو بأية وسيلة أخرى غير مشروعة بحرية أو سلامة المزايدات أو المناقصات المتعلقة بالحكومة أو المؤسسات أو الشركات التي تسهم الحكومة بمالها بنصيب أو التي تجريها الدوائر الرسمية أو شبه الرسمية. 2 – ويعاقب بالعقوبة ذاتها من ارتكب الفعل المنصوص عليه

في الفقرة المتقدمة من غير الموظفين أو المكلفين بخدمة عامة. 3 – ويحكم برد الخسارة التي نشأت عن الفعل المنصوص عليه في هذه المادة)والمادة (340) بقولها(يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة احدث عمدا ضررا بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل فيها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال الأشخاص المعهود بها اليه) والمادة(341) بنصها على (يعاقب بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة تسبب بخطئه الجسيم في الحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال أو مصالح الأشخاص المعهود بها اليه إن كان ذلك ناشئا عن إهمال جسيم بأداء وظيفته أو عن إساءة استعمال السلطة أو عن إخلال جسيم بواجبات وظيفته)والمادة(364) التي نصت على (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقالة أو امتنع عمدا عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله متى كان من شان الترك أو الامتناع أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو امنهم في خطر أو كان من شان ذلك أن يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو اذا عطل مرفقا عاما. 2 – ويعتبر ظرفا مشددا اذا وقع الفعل من ثلاثة أشخاص أو اكثر وكانوا متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك)، وكذلك فيما نصت عليه المادة (2/433) من استثناء في قبول إقامة الدليل من القاذف بقولها(ولا يقبل من القاذف إقامة الدليل على ما اسنده إلا اذا كان القذف موجها إلى موظف أو مكلف بخدمة عامة أو إلى شخص ذي صفة نيابية عامة أو كان يتولى عملا يتعلق بمصالح الجمهور وكان ما اسنده القاذف متصلا بوظيفة المقذوف أو عمله فاذا أقام الدليل على كل ما اسنده انتفت الجريمة) كما عدَّت المادة (444/ ثامنا) ظرفا مشددا لجريمة السرقة اذا ارتكبت من مكلف بخدمة عامة وذلك بنصها على انه (اذا ارتكبت من موظف أو مكلف بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو من شخص انتحل صفة عامة أو ادعى انه قائم أو مكلف بخدمة عامة).

ثالثا :في اطار قانون الأحزاب السياسية وقوانين الانتخاب

تشكل القواعد التي بينها قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015بشان شروط تأسيس وتنظيم العمل الحزبي ومساراته وآلياته وأهدافه تارة قواعدا لحماية الأحزاب والتنظيمات السياسية ذاتها لأنها تمثل جواز مرور لهم لتأسيس الأحزاب والتنظيمات السياسية والسعي نحو تولي السلطة وأخرى شروطا عليهم توفر للشعب والدولة ضمانات من أن لا يحيد الحزب أو التنظيم السياسي عنها، خاصة فيما يتعلق

بالمبادئ الديمقراطية التي يتوجب العمل بموجبها(م) هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فقد وفَّر هذا القانون العديد من الضمانات المتمثلة بجملة من الأحكام الجزائية التي تفرض عقوبات جنائية على المخالفين لأحكامه في المواد(46–55)؛

كما أن ما ورد في قانون انتخابات مجلس النواب رقم(45) لسنة2013 في المواد(31–37) وما ورد بقانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة2008 المعدل من شروط للترشيح ومحظورات وآليات هي الأخرى يمكن أن تعد وسائل حماية للمرشحين كونها تشكل أساسا قانونيا يمنحهم حق الترشح لتولي السلطة من جهة بذات الوقت الذي يمكن أن تكون شروطا توفر ضمانات للشعب والدولة أيضا لضمان أن يكون المرشح ملتزما بالقواعد التي تنص عليها إضافة إلى الضمانات التي يوفرها ما ورد من عقوبات في قانون انتخابات مجلس النواب رقم(45) لسنة2013 في المواد(31–37) وما ورد بقانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة2008 المعدل من عقوبات في المواد(38–45)، التي يمكن أن تكون بمجموعها وسائل ضبط لسلوك النائب عند تولي النيابة أو أثناء ممارسته لعمله النيابي.

الفرع الثاني: الرقابة على السلوك النيابي

توَّفر الأنظمة الديمقراطية جملة من الوسائل الرقابية التي يمكن أن تمارسها السلطات في الدولة بعضها على بعض، فيما يسمى بالرقابة السياسية والرقابة القضائية، ولكن يكتنف موضوع الرقابة الشعبية على البرلمان جملة من الإشكاليات النابعة من طبيعة النظام الديمقراطي وخاصة بشكله النيابي بما ينعكس على الرقابة على السلوك النيابي، لذا سيتم البحث أولا في الرقابة السياسية والقضائية ثم الرقابة الشعبية على السلوك النيابي، وكما يلي:

أولا: الرقابة السياسية والقضائية على السلوك النيابي

تمثل الرقابة السياسية والقضائية أداة تهدف إلى ضبط الأداء الوظيفي للسلطات في الدولة بما ينعكس على السلوك النيابي، ولو بصورة غير مباشرة كون أن الرقابة السياسية أو القضائية تتوجه إلى السلطة التشريعية لا لأعضائها فرادى ولكن مع ذلك فان النظر إلى تقييم الأداء التشريعي للمجلس لاشك يلقي بظلاله على أعضاء هذا المجلس بالضرورة؛ وتتمثل الرقابة السياسية في وسيلة الحل التي يمتلكها مجلس النواب أو رئيس مجلس الوزراء التي نصت عليها المادة (64/أولا) من الدستور بقولها(يُحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل

المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) ، وتتمثل الرقابة القضائية فيما نصت عليه المادة(93/ أولا) من الدستور من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، والمادة(4/ثانيا) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 التي قررت اختصاص هذه المحكمة بالفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو من مدع ذي مصلحة .

ثانيا: الرقابة الشعبية على السلوك النيابي

يُعَّد وجود برلمان منتخب من الشعب ويمارس سلطة فعلية على وجه الاستقلال(24) أحد أركان الديمقراطية النيابية أو النظام النيابي؛ وبحسب هذا النوع من الأنظمة الديمقراطية فإن مهمة الناخبين تنتهي بالتصويت على المرشحين ليتولى البرلمان بعد الانتخابات – بعَّد النواب فيه يمثلون الأمة جمعاء– ممارسة السلطة باسم الشعب ونيابة عنه.

وقد حاولت العديد من النظريات تبرير القول بان إرادة البرلمان تمثل الإرادة الشعبية وبالتالي تبرير انتهاء دور الناخب بعد الانتخابات واستقلال البرلمان، وأهما النظرية النيابية التي ترى بأن البرلمان وكيلا عن الأمة وتنصرف آثار تصرفاته على الشعب الموكل، وبالتالي فالشعب هو الذي قام بهذه التصرفات، وعليه لا مجال للتعارض بين إرادة الشعب وإرادة البرلمان(25)، وقد تعرضت هذه النظرية إلى جملة من الانتقادات جعلت منها غير صالحة لتفسير علاقة النظام النيابي بالديمقراطية(26)، وكذلك نظرية العضو التي ترى أن إرادة البرلمان لا تنفصل عن إرادة الشعب لان البرلمان ونوابه جزء لا يتجزأ من مجموع أفراد الشعب فالبرلمان أشبه بعضو من أعضاء الجسم يقوم بمهام معينة لصالح الجسم دون أن ينفصل عنه، وكان من أبرز ما وُجه لهذه النظرية من انتقاد هي أنها تقود إلى استبداد البرلمان،(27)،والنظرية الواقعية التي لم ترى في البحث عن التكييف القانوني للعلاقة بين البرلمان والشعب في النظام النيابي الذي نشأ كضرورة سياسية وقانونية بعد تعثر الديمقراطية المباشرة أهمية فطالما لا يتعارض النظام النيابي مع سيادة الأمة أو سيادة الشعب وطالما ينتخب البرلمان من الشعب فان مسألة التعارض بين إرادة الشعب والبرلمان تظل مشكلة في التطبيق؛(28)

وبسبب الانتقادات الموجهة للنظام النيابي فقد ظهر ما يسمى بالديمقراطية شبه المباشرة (29) والتي تقوم على أن تفوض الأمة سلطاتها إلى برلمان منتخب مع احتفاظ الشعب ببعض الصلاحيات ليتخذ القرار ببعض المسائل بنفسه (30) وأصبحت هذه الصلاحيات تمثل مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة **كالاستفتاء الشعبي** الذي يعني أخذ رأي هياة الناخبين في موضوع معين بالموافقة من عدمها بالاستفتاء الشعبي فان كان الموضوع قانونا كان الاستفتاء تشريعيا وإن كان غير ذلك سمي بالاستفتاء السياسي(31)، وقد تكون نتيجة الاستفتاء ملزمة للبرلمان وقد تكون استشارية غير ملزمة له، كما يمكن أن يكون سابقا على سن القانون عندما يتم عرض المشروع على الشعب قبل استكمال إجراءات سنه وقد يكون لاحقا اذا ما تم عرضه بعد استكمال هذه الإجراءات مع إيقاف تنفيذه على موافقة الشعب ، وتقتصر سلطة الناخبين في الاستفتاء على الموافقة على التشريع أو الرفض دون أن يكون له طلب التعديل(32)، **والاعتراض الشعبي** الذي يقصد به إعطاء مجموعة من الناخبين الحق في الاعتراض على قانون أقره البرلمان خلال مدة معينة من نشره بالجريدة الرسمية ينقضي بانقضائها ويقتصر الاعتراض على وقف تنفيذ القانون فقط لحين عرضه على الشعب بالاستفتاء الشعبي ليتقرر مصيره في النفاذ أو الإلغاء(33) ، وكذلك **الاقتراح الشعبي** بمنح عدد معين من الناخبين حق اقتراح مشروعات قوانين أما بصورة مشروع قانون مصاغ حسب الأصول أو مجرد فكرة يترك للبرلمان صياغتها وعرضها على البرلمان ليواجهها إما بالقبول أو الرفض(34) ، وبهذا يعد الاقتراح الشعبي خطوة أولية لابد أن تتبعها خطوات أو إجراءات أخرى لإتمام عملية التشريع كإقرار البرلمان أو عرض المشروع على الاستفتاء الشعبي وقد يتضمن العرض على الاستفتاء مشروعين متوازيين احدهما يمثل الاقتراح الشعبي والأخرى يقدمه البرلمان ليتم الاستفتاء على اختيار احدهما(35)، وتتضح أهمية هذه الآلية الدستورية في إشراك الشعب في عملية إنشاء القوانين إلا أن جعلها خطوة أولية قد يضعف من تأثيرها كما أن ربطها بالبرلمان عضويا سواء بالإقرار أو سلطة العرض على الاستفتاء يجعل الغلبة فيها لمؤسسة البرلمان لا الإرادة الشعبية وهذا ما يتنافى ومفهوم سلطة الشعب بعدِّها مصدر السلطات وأساس شرعيتها وبعَّد الشعب مالك الثروة بما يؤدي إلى رهن الإرادة الشعبية بإرادة البرلمان لذا فان مقتضى هذه السلطة يتطلب خضوع البرلمان التلقائي للمقترح والزامه باتخاذ الإجراءات الشكلية للإصدار والا الزامه بعرض المشروع على الاستفتاء الشعبي حتما ليتحدد مصيره بواسطته.

وعلى ذلك اختلفت مساحة تدخل الشعب(جمهور الناخبين) في الرقابة بحسب طبيعة النظام الديمقراطي المتبع وما ينشا عنه من تكييف للعلاقة بين الشعب والبرلمان؛

وبالعودة إلى نصوص الدستور العراقي، وبعد أن نصت المادة (1) منه على اعتماد النظام النيابي بقولها(جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، نجد أنه اقر النظام النيابي ولم يفوض الناخبين سلطات ما بعد انتخاب البرلمان كالديمقراطية شبه المباشرة إلا في الاستفتاء على بعض المسائل التي حددها في المادة (4/ خامسا)التي نصت على أن (لكل إقليم أو محافظة اتخاذ أية لغة محلية أخرى، لغة رسمية إضافية، اذا أقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاءٍ عام) ، والمادة (126/ ثانيا) التي نصت على انه(لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام) والفقرة ثالثا من المادة ذاتها التي نصت على انه (لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند ثانيا من هذه المادة، إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام) ، والفقرة رابعا منها التي نصت على انه (لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شانه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام)، فضلا عن ما ورد في المادة (142/ثالثا) التي أوجبت طرح المواد الدستورية المعدلة من قبل مجلس النواب – والمقدمة له من اللجنة المشكلة على وفق الفقرة(أولا) من المادة ذاتها– على الشعب للاستفتاء عليها، خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب .

ويلاحظ بذلك أن الدستور العراقي لم ينص صراحة على منح هياة الناخبين حق الاستفتاء التشريعي أو حق اقتراح القوانين أو حق الاعتراض على القوانين وإن أعطى المدعي ذي المصلحة بالطلب من المحكمة الاتحادية العليا للفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها، إلا انه من جهة أخرى أعطى في المادة (5) منه السيادة للقانون بالنص على أن (السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها

بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية)، وليس كما اعتادت الدساتير النص على أن السيادة للشعب أو السيادة للامة وبالتالي يمكن- بحسب وجهة نظر الباحث- أنه يمكن أن يشكل نص السيادة للقانون أساساً قانونياً للرقابة الشعبية على السلوك النيابي بما يمنح الناخبين حق التدخل لمصلحة سيادة القانون، من جهة ومن جهة أخرى تجدر الإشارة إلى أن المادة الثامنة من الدستور الإيراني عدَّت الدعوة إلى الخير والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر مسؤولية جماعية ومتبادلة بين الناس فيتحملها الناس بالنسبة لبعضهم بعضاً، وتتحملها الحكومة بالنسبة للناس، والناس بالنسبة للحكومة، استنادا لقوله تعالى {وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاء بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلاَةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ اللّهَ وَرَسُولَهُ أُوْلَـئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللّهُ إِنَّ اللّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ }(36)، وهو ما يمكن الأخذ به أيضا كأساس قانوني اخر يُمكِّن الرقابة الشعبية على السلوك النيابي استناداً للمادة(2) من الدستور العراقي التي تقرر أن الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع و لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام ، وبما أن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لاشك من ثوابت الإسلام وباعتبار أن هدف الرقابة الشعبية تحقيق المعروف بتطبيق الدستور والقانون والنهي عن المنكر بمكافحة الانحراف عن قواعدهما.

وعلى أية حال سواء اعتمد هذان الأساسان أم تقاذفهما التحليل والإبعاد مماراة في الشكلية أو تحقيقا لمصالح شخصية، فانه لابد أن تكون هناك وسائل قانونية للرقابة الشعبية على السلوك النيابي – خاصة بعد طغيان البراغماتية في ابشع صورها المادية – تعتمد مبدأ حق الطعن لمصلحة القانون أو الدستور، والتي تُمَّكن جمهور الناخبين من الرقابة على السلوك النيابي، (37) والتي يمكن إيرادها على سبيل المثال لا الحصر، وبحسب وجهة نظر الباحث، بما يلي:

1- **حق الاعتراض على القوانين:** بأن يُعطى لعدد يعينه الدستور للشعب السياسي(الناخبين) دون ربطه بقيد ذوي الشأن من حيث الخصومة أو المصلحة تقديم اعتراض على القوانين التي تسنها السلطة التشريعية أو الأنظمة والتعليمات التي تصدرها السلطة التنفيذية أمام المحكمة الدستورية (المحكمة الاتحادية العليا) وأن يكون اثر قبول الاعتراض هو إما إلغاء أو تعديل القانون مع إيقاف نفاذ القانون لحين ظهور نتيجة الاعتراض ونقترح أن يكون العدد الدستوري لهذا الحق هو خمس عدد الناخبين من المصوتين فعلا.

2- **حق اقتراح القوانين:** بأن يكون ،مثلا، لخمس عدد الناخبين المصوتين حق اقتراح القوانين إنشاءً أو تعديلا أو إلغاء، وأن يقدم الاقتراح إلى المحكمة الاتحادية العليا للنظر في مدى ملائمته للدستور وأن تحيله للبرلمان لإقراره عند عدم تعارضه مع الدستور أو بالنص على قيام البرلمان خلال مدة يحددها الدستور بعرضه على الاستفتاء الشعبي العام، سواء كما ورد من الناخبين أو بتقديم مسودة برلمانية مرافقة للمقترح ويترك للشعب الاختيار بينهما.

3- **حق الحضور للجلسات البرلمانية غير الأمنية بصفة مراقب:** السماح للمراقبين ومنظمات المجتمع المدني العراقية المسجلة قانونا بالحضور إلى الجلسات غير الأمنية (التي لا تتعلق بمناقشة أسرار الدولة) للبرلمان لمراقبة الأداء أو السلوك النيابي والسماح بنشر ما تقف عليه هذه المنظمات من معلومات عن السلوك النيابي تحت طائلة المسؤولية، وهو ما ينبغي ملاحظته وتعديل نص المادة(40/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي نصت على (للمواطنين والعاملين في حقل الأعلام حضور جلسات المجلس بأذن من هيأة الرئاسة ما لم تكن الجلسات سرية)إلى ما يشير إلى حق الحاضرين بالمراقبة والنشر.

النتائج والتوصيات

تبين من خلال البحث جملة من النتائج والتوصيات سيتم إيرادها تباعا:

أولا: النتائج

1- أن السلوك النيابي هو كل ما يأتيه عضو المجلس النيابي، في المجالس النيابية في الدولة كافة، من تصرفات خلال عضويته النيابية وفقا للمهام النيابية، ويكون محددا بالغاية المخصصة له.

2- يعتمد السلوك النيابي على جملة من المنطلقات النظرية والقانونية التي تُشكِّل مصادره، فان كانت هذه المنطلقات تعتمد القيم الأخلاقية والديمقراطية وتؤمن بالقيم الدستورية والقواعد القانونية ، كان السلوك النيابي منضبطا ومحققا لغاياته وإلا فقد يكون الموقع النيابي وسيلة للانتفاع الشخصي أو سببا في عرقلة تحقق الاستقرار في الدولة، فضلا عن دوره في إضعاف المنظومة القانونية لتكون عاجزة عن تحقيق ضبطه

3- وفر المشرع الحماية القانونية للسلوك النيابي بما يمكن النائب من أداء مهامه النيابية بذات الوقت الذي وفر الضمانات الرادعة للانحراف عن القواعد الواجبة الاتباع فيه، وان لم يحتويها قانون واحد.

4- أن هناك أساسا دستوريا – بحسب وجهة نظر الباحث – للرقابة الشعبية على السلوك النيابي، وخاصة في مراقبة التشريع، يكمن في نص المادتين (2 و 5) من الدستور العراقي لسنة 2005 يستطيع من خلاله جمهور الناخبين الاعتراض على القوانين أو اقتراحها.

ثانيا: التوصيات

لأجل ضبط السلوك النيابي وتحقيق الغاية المقصودة منه يوصي الباحث بدعوة المشرع إلى:

1- تفعيل صور الرقابة الشعبية ، وكما وردت في البحث، والنص عليها وعلى آلياتها بتشريع

2- توحيد النصوص الناظمة للسلوك النيابي لجميع الأعضاء في كل المجالس النيابية

3-اعادة تنظيم أحكام جريمة الحنث باليمين الدستورية ومد نطاق التجريم فيها على جميع أعضاء المجالس النيابية .

4- النظر في تعديل مدونة قواعد السلوك النيابي، ونقترح أن تشتمل على النصوص الآتية:

أ- **النص المقترح الأول** وغرضه توحيد أحكام المسؤولية لأعضاء المجالس النيابية كافة دون الاقتصار على مجلس النواب الاتحادي من خلال تحيد تعريف النائب والمهام النيابية والمجلس النيابي فضلا عن تحيد مفهوم السلوك النيابي

يقصد بالعبارات الآتية المعاني المبينة إزائها:

أولا: النائب: كل شخص طبيعي ينتخب وفق الآليات الدستورية في المجالس النيابية كافة.

ثانيا: السلوك النيابي: كل فعل، أيا كانت صورته، يقوم به النائب استنادا إلى صلاحياته أو واجباته المقررة له قانونا بقصد أداء مهامه النيابية.

ثالثا: المهام النيابية: كل ما يقتضي أن يقوم به النائب المنتخب من أجل أن يؤدي المجلس النيابي وظيفته التشريعية أو الرقابية، وضمن الآليات المعتمدة في النصوص التشريعية ذات الصلة.

رابعا: المجلس: مجلس النواب، مجلس الاتحاد، مجلس المحافظة، مجلس القضاء، مجلس الناحية.

ب- **النص المقترح الثاني** – ويُعَّد تعديلا للفقرة خامسا من المدونة- وغرضه إنشاء لجنة للنظام والسلوك النيابي دائمة وتحديد أعضائها وجعل قراراتها تابعة لرقابة

المحكمة الاتحادية العليا فضلا عن التزامها بالإحالة إلى القضاء متى كوَّن السلوك النيابي جريمة، ونقترح الاتي:

أ- تشكل لجنة تسمى لجنة النظام والسلوك النيابي يتكون أعضائها من رؤساء الكتل النيابية ورئيس اللجنة القانونية في المجلس، وينتخبون من بينهم رئيسا لها، وتكون مدة رئاسة اللجنة لسنة واحدة قابلة للتجديد

ب- يناط بلجنة النظام والسلوك النظر في أي شكوى أو مخالفة تتعلق في مدونة السلوك ولها حفظ الشكوى أو التوصية بما تراه مناسباً (وكما ورد في خامسا من المدونة)، مع اضافة عبارة(واذا شكلَّت المخالفة جريمة جنائية فتلتزم بإحالتها إلى المحكمة المختصة).

ج- تخضع قرارات اللجنة للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا، ويكون قرار المحكمة قطعيا.

ج- النص المقترح الثالث وغرضه التأكيد على المسؤولية الجنائية للنائب بصفته مكلفا بخدمة عامة فضلا عن جعل المحكمة الجنائية المركزية هي المحكمة المختصة بالنظر بالجرائم النيابية

أ- يُعَّد عضو المجلس النيابي في أثناء مدة عضويته مكلفا بخدمة عامة لأغراض تطبيق قانون العقوبات، ولا يحول دون تطبيق أحكام هذا القانون انتهاء تكليفه متى وقع الفعل الجرمي أثناء توافر الصفة النيابية فيه.

ب- تختص المحكمة الجنائية المركزية بالنظر فيما اذا شكل السلوك النيابي جريمة جنائية وتتخذ الإجراءات القانونية المناسبة بحسب القوانين النافذة، وعلى رئيس المجلس النيابي أو الادعاء العام ،إقامة الدعوى أمامها، على وفق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23)لسنة 1971 المعدل.

ج- يعاقب المخبر بذات عقوبة الجريمة اذا ثبت قضائيا أن الإخبار كان كيديا.

الهوامش

(1) د.محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم العام،ط9،مطبعة جامعةالقاهرة،1974،ص 264 وما بعدها، ود. كيرت بارتول ود. آنا بارتول، مقدمة في علم النفس الجنائي، ترجمة د. ذياب البداينة ود. خولة الحسن، دار الفكر،لبنان،2016،ص333 وما بعدها

(2) د. حسن اكرم نشأت علم الأنثروبولوجيا الجنائي، دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،2011، ص43 وما بعدها

(3) وللمزيد في تبين اثر المعرفة والخبرات في السلوك ينظر: لندا ل.دافيدوف، مدخل علم النفس ،ترجمة د. سيد الطواب ود. محمود عمر ود. نجيب خزام،ط3،منشورات مكتبة التحرير، القاهرة، بلا سنة نشر، ص 191 وما بعدها

(4) وللمزيد في بيان ذلك ينظر: مارسيل غوشيه، الدين في الديمقراطية، ترجمة د. شفيق محسن، المنظمة العربية للترجمة ،بيروت،49،2007 وما بعدها، وماكس فيبر، مفاهيم أساسية في علم الاجتماع، ترجمة صلاح هلال، المركز القومي للترجمة ،القاهرة،2011،ص50 وما بعدها

(5) وهي كما قررته المادة(49/أولا) من الدستور بقولها(يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق) والمادة(3/أولا)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل بنصها على أن (1- يتكون مجلس المحافظة من خمسة وعشرين مقعدا، يضاف إليها مقعد واحد لكل (200000) مائتي ألف نسمة لما زاد عن (500000) خمسمائة نسمة .2- يتكون مجلس القضاء من عشرة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسين ألف نسمة .3- يتكون مجلس الناحية من سبعة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل

خمسة وعشرون ألف نسمة.4- أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس)

(6) وقد بينت المادة(48) من الدستور مجلسين من المجالس النيابية اذا نصت على (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد).كما بينت المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل المجالس النيابية بمجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية

(7) وقد حددت المادة (13) النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007 شروط العضوية في مجلس النواب بنصها على (يجب ان تتوفر في عضو مجلس النواب الشروط الآتية : أولا : ان يكون عراقيا كامل الأهلية وفقا للمادة (49) الفقرة ثانيا من الدستور .ثانيا : ان لا يكون مشمولا بأحكام اجتثاث البعث وفقا للمادة (135) الفقرة ثالثا من الدستور .ثالثا : ان تطبق عليه الشروط الأخرى المنصوص عليها في قانون الانتخابات .كما حددت المادة(5)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل شروط العضوية لمجالس المحافظات والأقضية والنواحي بنصها على أن (يشترط في المرشح لعضوية المجالس تحقق الشروط الآتية :أولا : أن يكون عراقيا كامل الأهلية انم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح .ثانيا : أن يكون حاصلا على شهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها . ثالثا: إن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.سابعا: أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيما فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على إن لا تكون إقامته فيها لأغراض التغيير الديمغرافي .خامسا : أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه .سادسا: أن لا يكون مشمولا بإحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون أخر يحل محله .سابعا : أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي

(8) وقد حددت المادة(56/أولا) من الدستور هذه المدة بالنسبة لمجلس النواب بنصها على أن (تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب اربع سنواتٍ تقويمية، تبدا بأول جلسةٍ له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة) كما حددت المادة (4)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل هذه المدة بالنسبة للمجالس المحلية بنصها على أن(تكون مدة الدورة الانتخابية للمجالس ، أربع سنوات تقويمية ، تبدأ بأول جلسة لها (، و حددت المادة (14) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007 تاريخ بدء العضوية ابتداء من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتاريخ مباشرة مهامه بعد أداء اليمين الدستورية، كما بينت المادة (6 / أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل بأن تنتهي العضوية بانتهاء مدة الدورة الانتخابية.

(9) إذ نصت المادة (14) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007 على (يعد ترشيح المنتخب عضوا في المجلس ويتمتع بجميع حقوق العضوية ابتداء من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ويباشر مهامه بعد أداء اليمين الدستورية .

(10) فقد الزمت المادة(50) من الدستور أن يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس، قبل أن يباشر عمله، بالصيغة الآتية :

(اقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتفانٍ وإخلاص، وان أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وارعى مصالح شعبه، واسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وان اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد)

(11) مرتضى مطهري، الإنسان الكامل، دار الرسول الأكرم(ص)،بيروت،2012،ص46 وما بعدها

(12) سورة المؤمنون، الاية:115

(13) سورة الذاريات ، الاية:56

(14) سورة يونس، الاية:14

(15)سورة ص، الآية: 26

(16) سورة الانشقاق ، الاية:6

* من خطبة صلاة الجمعة في الصحن الحسيني الشريف بتاريخ 2017/9/15

(17) فقد حددت المادة(61) من الدستور طبيعة مجلس النواب، كما حددت المواد(2 و 8 و12) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل طبيعة مجلس المحافظة ومجلس القضاء والناحية

(18) وعلى ذلك فان أي خلل في هذه البنى او الاليات لاشك يؤثر سلبا على العمل النيابي وهو ما يمكن ملاحظته في السلوك النيابي للمجالس النيابية الحالية حيث افرزت بعض النصوص سلطة للزعامات او رؤساء الكتل او الاحزاب الكبيرة ادت الى اجبار النواب على مواقف قد لا تعبّر عن مواقفهم الحقيقية او تقودهم لاتخاذ قرارات غير مقتنعين بها.

(19) المادة (63) من الدستور

(20) تجدر الإشارة إلى ما نصت عليه المادة 141 من النظام من أن (للعضو الذي حرم من الاشتراك في اعمال المجلس ان يطلب وقف احكام هذا القرار بان يقر كتابة لرئيس المجلس انه (يأسف لعدم احترامه نظام المجلس) ويتلى ذلك في الجلسة ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة دون مناقشة

(21) تجدر الاشارة الى مما نصت عليه الفقرة ثالثاً من المادة (6) من قانون المحافظات من ان (لعضو المجلس الطعن بقرار إنهاء عضويته لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه به، وتبث المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن ويكون قرارها باتا.)

(22) تنظر المواد (48-65) من الدستور فضلاً عن مواد النظام الداخلي لمجلس النواب والمواد (2-21) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل

(23) تجدر الإشارة إلى أن مقدار الغرامة تم تعديله وفق المادة (2) قانون تعديل الغرامات الواردة بقانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل والقوانين الخاصة الأخرى رقم (6) لسنة 2010 التي نصت على(يكون مقدار الغرامات المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل كالآتي
أ) في المخالفات مبلغاً لا يقل عن (50000) خمسون ألف دينار و لا يزيد على (200000) مئتي ألف دينار.
ب) في الجنح مبلغاً لا يقل عن (200001) مئتي ألف دينار وواحد و لا يزيد عن (1000000) مليون دينار .
جـ) في الجنايات مبلغاً لا يقل عن (1000001) مليون وواحد دينار و لا يزيد عن (10000000) عشرة ملايين دينار .
(24) د. إسكندر غطاس، أسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية،القاهرة،1972،ص70 ود. ثروت بدوي ،النظام الدستوري العربي، دار النهضة العربية،القاهرة،1964 ،ص195، ود. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري،ج1، النظم السياسية، دار النهضة العربية ،بيروت،1967،ص46
(25) Barthelmy,joseph et Dues,paul:Traite de droit constitutionnel , Economica,paris,1985, p:86
(26) للمزيد ومعرفة هذه الانتقادات ينظر:د.سليمان الطماوي،النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية،القاهرة ،1988ص158
(27) Barthelmy,o.p.cit. p:87
(28) د. محمود حافظ ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية،1976، ص314
(29) كان من أهم ما ترتب على الأخذ بنظرية السيادة للشعب إمكان القول بتجزئة السيادة بين أفراد الشعب السياسي، وبذا يكون له حق ممارسة السلطة بصورة مباشرة بصورة الديمقراطية المباشرة أو القدرة في مباشرة بعض مظاهر السلطة عن طريق الاستفتاء الشعبي أو الاقتراح الشعبي للقوانين أو الاعتراض عليها بصورة الديمقراطية شبه المباشرة، كما أصبح لجمهور الناخبين تأثير كبير على نوابهم، وهو أيضا ما جعل الأحزاب السياسية أن تكون لها القدرة على إخضاع النائب لبرامجها كونها تنبثق من جمهور الناخبين، وكذلك أمكن الأخذ بنظام التمثيل النسبي الذي يعطي الحق للأقليات السياسية في تمثيل نفسها في البرلمان؛ وأصبح القانون تعبيرا عن إرادة الأغلبية الممثلة في هيئة الناخبين ويمكن أن يكون للقضاء حق الرقابة على دستورية القوانين، وأهم ما وجه لنظرية سيادة الشعب من انتقاد هي أنها بتجزئتها للسيادة أعادت مفهوم الوكالة بالنسبة لعلاقة الناخب بالنائب ما يمكن معه تغليب المصالح الفئوية أو الحزبية على الصالح العام ما يؤدي إلى عدم الاستقرار. د. طعيمه الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مكتبة القاهرة الحديثة،1978 ،ص251 ود. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية ،منشاة المعارف بالاسكندرية،1984،ص76
(30) د.مصطفى البارودي، الوجيز في الحقوق الدستورية،مطبعة جامعة دمشق،1960،ص 273
(31)) Duverger,Maurice :institutions politiques,et droit constitutionnel, ,Themis,1980,p95 و د. رمزي الشاعر،النظرية العامة في القانون الدستوري، منشورات جامعة الكويت،1972، ص315
(32) Barthelemy,o.p.cit.p14
(33) مصطفى البارودي، مصدر سابق، ص274 و محمود عاطف البنا، النظم السياسية ، اسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية،دار الفكر العربي،1984ص 292
(34) د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دمشق، 1967،،ص 286و د.عبد الغني بسيوني،النظم السياسية،اسس التنظيم السياسي،الدولة والحكومة والحريات العامة،،الدار الجامعية،بيروت،1985ص217
(35) د محمد كامل ليلةالنظم السياسية (الدولة والحكومة) دار الفكر العربي ص531 ود. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ الأنظمة السياسية، الدول والحكومات، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1982، ص382
(36) سورة التوبة،الاية:71
(37) فقد اخذ الدستور السويسري لعام 2000 بالرقابة الشعبية فيما اسماه المبادرة الشعبية لاقتراح مراجعة شاملة أو جزئية للدستور الاتحادي فقد نصت المادة (138) منه على(1- يمكن لمائة الف مواطن يتمتعون بحق التصويت اقتراح مراجعة شاملة للدستور الاتحادي، وذلك خلال 18 شهرا من تاريخ نشر مبادرتهم رسميا،2- يقدم هذا الاقتراح للشعب للتصويت عليه) كما نصت المادة (139) على المبادرة الشعبية المصاغة لاقتراح مراجعة جزئية للدستور بقولها(1. يمكن لمائة ألف مواطن يتمتعون بحق التصويت اقتراح صيغة مشروع لمراجعة جزئية للدستور الاتحادي، وذلك خلال 18 شهراً من تاريخ نشر مبادرتهم رسمياً. 2. يمكن للمبادرة الشعبية التي تهدف إلى اقتراح مراجعة جزئية للدستور الاتحادي أن تأخذ شكل الصيغة العامة أو أن تحوي نص التعديل المقترح. 3. إذا لم تلتزم المبادرة الشعبية بوحدة الشكل أو بوحدة الموضوع أو بالقواعد الملزمة الخاصة بالقانون الدولي العام، فيمكن للجمعية الاتحادية أن تعلن بطلان المبادرة كلياً أو جزئياً. 4. إذا وافقت الجمعية الاتحادية على مبادرة شعبية ذات صيغة عامة، فإنها تقوم بإعداد نص المراجعة الجزئية وفقا للمبادرة وتعرضه للتصويت على الشعب والمقاطعات. وإذا ما رفضت الجمعية الاتحادية المبادرة الشعبية فإنها تقدمها للشعب للتصويت عليها وإبداء قراره فيها. وإذا وافق الشعب عليها تقوم الجمعية الاتحادية بعدها بإعداد نص التعديل. 5. يتم عرض المبادرة الشعبية، التي تكون في شكل مقترح محدد الأحكام، للتصويت على الشعب والمقاطعات وتعطي الجمعية الاتحادية توصياتها بقبول أو رفض المبادرة. وفي هذه الحالة يمكنها تقديم اقتراح مضاد)، كما حددت المادة (139/ب) الإجراءات التي تنطبق على المبادرة الشعبية والاقتراح المضاد بقولها(1. يصوت الشعب والمقاطعات في نفس الوقت على المبادرة الشعبية والاقتراح المضاد. 2. بإمكان الشعب التصويت لصالح كلا الاقتراحين. ردا على السؤال الثالث، فإن بإمكانهم الإشارة إلى الاقتراح الذي يفضلونه لو تم قبول الاقتراحين.3. فيما يخص التعديلات الدستورية والقانونية في الرد على السؤال الثالث، إذا ما حصل أحد الاقتراحين على أكثرية أصوات المصوتين بينما حصل الآخر على أكثرية أصوات المقاطعات، فإن الاقتراح الذي يتم تطبيقه هو الذي يحصل على الأكثرية المئوية من أصوات المصوتين والمقاطعات في السؤال الثالث معا).

Abstract

This study dealt with the legal organization of parliamentary behavior. The concept of parliamentary behavior was discussed in the first demand through analyzing and referring to the factors affecting it. , And the statement of the theoretical principles that affect it, which have been classified, for research purposes, the general theoretical premises which are common human behavior in general or the general foundations that represent the basis from which human behavior in general and the compass that determine the direction of which can be known trend And it can be used to determine the choices of the voter, and they have been shown in total two points: the awareness of the location of the individual of the years of existence and the adoption of the principle of citizenship, and the theoretical premises defined by legal texts, which called the title (parliamentary premises), the deputy must It believes and approves the constitutional and legal rules upon which the State which is a member of the legislative authority is based, and accordingly commits itself to act in accordance with it and refrains from violating it not only in text but in spirit to be the starting point for all its parliamentary actions; Nia J. What is stated in the Constitution and what is stated in the Code of Parliamentary Conduct annexed to the Rules of Procedure of the Council of Representatives and the provisions of the legal rules in the Political Parties Law No. (36) for the year 2015 and the Law of Elections of the Council of Representatives No. (45) Of the year 2008 amended, and this was stated in the research, while the second requirement was discussed in the legal protection of parliamentary behavior and two branches through the search to provide legal protection to him (immunity) so that the MP can exercise its constitutional role, To curb the deviation in it to form safeguards that protect the institutions of state and state The study concluded with the results and recommendations that the researcher hopes to be the beginning of the discussion and development stage under the umbrella of criminal jurisprudence.