



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة الموصل  
كلية الحقوق

مسؤولية عضو السلطة التشريعية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥  
- دراسة دستورية مقارنة -

اكرام فالج احمد الصواف

أطروحة دكتوراه  
في القانون العام

بإشراف  
الأستاذ المتمرس الدكتور  
هاشم يحيى الملاح

٢٠١٨ م

١٤٣٩ هـ

## المستخلص

يرتبط إعمال مسؤولية عضو السلطة التشريعية تجاه مهام الوظيفة النيابية، بوجود عدد من الاحكام القانونية المنظمة لبناء هيكلية متماسكة لتلك المسؤولية في المجال الاجرائي والعقابي، الى جانب تحديد واجباته النيابية.

فأساس مسؤولية النائب تنبع من اخلاله بواجباته التي حددها الدستور والقانون، فقد سعت الدول الى حماية وظيفته كعضو برلمان فمنحته حصانة برلمانية (موضوعية واجرائية) نظمت احكامها بموجب الدستور والقوانين والانظمة الداخلية، واقرت مسؤوليته في الوقت نفسه ان اقترف ما يحقق مسؤوليته القانونية بموجب تلك التشريعات الوضعية.

فمن حيث واجبات عضو السلطة التشريعية، فان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب حدد معظم الواجبات الايجابية والسلبية التي يتعين ان يلتزم بها النائب في اداء مهامه. الا ان القواعد والاحكام الاجرائية المنظمة لهذه الواجبات لا تتلاءم مع فكرة اعمال مسؤولية النائب. وبالتالي اصبحت عاملا يضعف من اهمية التزام النائب بهذا الواجب. اذ لم يضع المشرع قواعد دستورية وتشريعية كافية تحقق مسؤولية النائب دون تمييع مما ادى الى شيوع ظاهرة المشاجرات النيابية وعدم افصاح عدد كبير من النواب عن ذمهم المالية، واختلال نصاب الجلسات وتعطيل عمل اللجان البرلمانية بسبب الغياب والانسحاب البرلماني الخ ...

ومن حيث المسؤولية الدستورية، لم يضع المشرع اطارا محددًا لهذه المسؤولية سواء من حيث حالاتها او جزاءاتها على الرغم من اهمية اداء النائب لليمين الدستورية وجسامة الخيانة العظمى. في حين اطر الدستور هذه المسؤولية لرئيس الجمهورية، رغم المركز والصفة السياسية والسيادية التي يكتسبها النائب بعضويته النيابية.

اما من حيث المسؤولية الجزائية. فلا يختلف فيها النائب عن عامة الناس الا من حيث تأخير الاجراءات حتى أخذ الاذن برفع الحصانة البرلمانية. مع تمتعه بحصانة موضوعية دائمة ومطلقة عن اقواله وآرائه متى ما تعلقت بعمله النيابي وصدرت منه داخل قبة المجلس، وهذا يعني ضيق النطاق الموضوعي لمسؤوليته مقارنة بعامة الناس من هذه الناحية. كما يلاحظ ان المشرع لم يضع المعيار الذي يعتمده المجلس عند البت بجدية طلب رفع الحصانة فضلا عن عدم بيانه مدى امكانية ممارسة النائب لمهامه النيابية (حضور جلسات المجلس والتصويت والمناقشة) عند اتخاذ الاجراءات الجنائية بحق النائب. في حين اجاز المشرع الاردني للنائب ممارسة مهامه على الرغم من اتخاذ الاجراءات الجنائية رغبة منه في الحد من الدعاوي الكيدية.

اما من حيث المسؤولية المدنية. فهي تقوم قبله كلما سبب ضررا للغير وذلك في حالتين:  
الاولى لا يختلف فيها عن اي مواطن عادي، والثانية تقوم بمناسبة ممارسته لعمله النيابي بناء  
على مسؤوليته الناجمة عن العمل الشخصي (المسؤولية التقصيرية). لكن المشرع لم يحدد  
بالدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب التعسف في استعمال الحق كسبب لمساءلة النائب عند  
غيابه عن جلسات المجلس ولجانه متى ما كان متعسفا باستعمال الحق سواء بعذر او بدون  
عذر، بوصفه ادى الحلول للحد من غياب النواب.

اما من حيث المسؤولية التأديبية، فمن ضمانات استقلال السلطة التشريعية منحها سلطة  
تأديب اعضائها من اجل تحقيق الانضباط داخل المجلس والتزام النائب بالأخلاقيات البرلمانية  
سواء داخل المجلس ام خارجه. وقد بين المشرع العراقي ضمنا نموذجا من التقسيم الثلاثي  
للجزاءات - من حيث الجهة التي تفرض الجزاء - لكن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والنظام  
الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يأخذ بالجزاءات التلقائية بحكم القانون.

في حين ان المشرع المصري والاردني قد أخذوا بمثل هذا النوع من الجزاءات. كما خلا  
دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب من تحديد ما اذا كان حق الطعن  
امام القضاء من الجزاءات الانضباطية (التأديبية) يشمل كل العقوبات التأديبية التي يصدرها  
البرلمان ام يقتصر على الجزاءات التي تنسم بالجسامة كأسقاط العضوية.

وعليه تستهدف هذه الدراسة عرض وتحليل مسؤولية عضو السلطة التشريعية بأنواعها  
(الدستورية والجزائية والمدنية والتأديبية) في التشريعات المقارنة من خلال بيان مفهوم هذه  
المسؤوليات وتحديد الاحكام الاجرائية لها والجزاءات المناسبة عند ارتكابها وذلك في التشريع  
العراقي مقارنة بتشريعات عدد من الدول الاخرى كمصر والاردن وحيانا بريطانيا.

## **ABSTRACT**

The activation of the member of the legislative power toward the tasks of the parliamentary office is related to the existence of a number of legal provisions that regulate of a coherent structure for that responsibility in the procedural and penal fields, as well as the determination of his parliamentary duties.

The basis of the responsibility of the member of parliament stems from his failure to fulfill his duties as they are defined by the constitution and the law. The states have sought to protect the function of the Member of Parliament and granted him parliamentary immunity (objective and procedural) whose provisions have been regulated by the constitution and by the internal systems. Holding him/her responsible at the same time if he commits any infraction according to the positive legislations.

Concerning the duties of the member of the legislative power, the 2005 Iraqi constitution and the internal system of the parliament have specified most of the positive and negative duties that the member of parliament is obliged to fulfill in performing his duties. However, the rules and procedural provisions that regulate these duties are not compatible with the idea of the responsibility of the member of parliament. Therefore, it becomes a factor that weakens the importance of the commitment of the member of parliament to this duty as long as the legislator did not lay enough constitutional and legislative rules to achieve the responsibility of the member of parliament without negligence. This causes the rise of the phenomenon of quarrels and absenteeism and failure of a large number of deputies to disclose their financial liabilities and the disruption of the quorum of meetings and disruption of the work of parliamentary committees because of absence or withdrawal of parliamentarian... etc.

Concerning the constitutional responsibility, the legislator has not put a new framework for this responsibility, both in terms of its cases or its penalties, in spite of the importance of the member of parliament's performance of the constitutional right and the gravity of the high treason.

While the constitution has framed this responsibility for the President of the Republic, in spite of the status and political and sovereign character that the member of parliament acquires in his parliamentary membership.

Concerning the criminal responsibility, the member of parliament is not different from the people except in terms of delaying the procedures and even taking permission to lift the parliamentary immunity, while enjoying objective and permanent immunity from his words and opinions whenever they are related to his parliamentary work and he expresses them within the dome of the parliament and this means narrowness of the scope of the substantive responsibility in comparison with the public. It can be noticed that the legislator has not set the criteria adopted by the council when taking seriously the request to lift the immunity and it has not shown the extent to which it is possible for the member of parliament his parliamentary functions (attending meetings of the Council, voting and discussion) when criminal proceedings are taken against him. Whereas the Jordanian legislator has allowed the deputy to exercise his duties although taking the criminal procedures according to his desire to reduce malicious actions.

As for civil responsibility, it precedes him whenever any harm is caused to others in two cases in: the first one he is not different from any ordinary citizen and the second one is on the occasion of assuming of his parliamentary work based on his responsibility arising from his personal work (omissive responsibility).

However the legislator has not specified, in the constitution and in the internal system of the parliament, the abuse of the right as a reason of account the member of parliament when being absent from the sessions of the council and his committees whenever he abuses the right, either with excuse or without an excuse as a solution to reduce the absence of deputies.

Concerning the disciplinary responsibility, one of the guarantees of the independence of the legislative power is to be granted the power to discipline its members in order to achieve the discipline within the

council and the commitment of the deputy to parliamentary ethics, inside or outside the Council. The Iraqi legislator shows implicitly a model of the tripartite division of sanctions in terms of who is imposing the penalty but the Constitution of Iraq in (2005) and the internal system of the Iraqi parliament have not taken automatic sanctions ipso jure. While the Egyptian and Jordanian legislators have adopted such sanctions. The constitution of Iraq of (2005) and the internal system of the House of Representatives do not determine whether the right to object before the judiciary against disciplinary sanctions includes all the disciplinary sanctions issued by the parliament or restricted to sanctions that are as serious as dropping membership.

Accordingly, the study aims at presenting and analyzing the responsibility of the member of the legislative power (constitutional, penal, civil and disciplinary) in comparative legislation through showing the concepts of these responsibilities and determine in the procedural provisions and appropriate sanctions when committed, in Iraqi legislation compared to the legislation of some other countries such as Egypt, Jordan and sometimes Britain.

**Ministry of Higher Education  
and Scientific Research  
University of Mosul  
College of Rights**



**The Liability of Legislative Power Member  
in the Constitution of Iraq for 2005  
“A Comparative Constitutional Study”**

**Ekram Falih Ahmad Al-Sawaf  
Ph.D. Dissertation**

**Supervised By  
Emeritus Professor  
Dr. Hashim Yahya Al-Mallah**

**2018 A.D.**

**1439 A.H.**