

مجلة جامعة تكريت للحقوق
السنة (٢) المجلد (٢) العدد (٤) الجزء (٢)
حزيران ٢٠١٨ م - جمادي الاخر ١٤٣٩ هـ



المسؤولية المدنية لعضو السلطة التشريعية

أ.د. هاشم يحيى الملاح

جامعة الموصل - كلية الحقوق

م. اكرام فالح احمد

جامعة الموصل - كلية الحقوق



المسؤولية المدنية لعضو السلطة التشريعية

أ.د. هاشم يحيى الملاح م. اكرام فالح احمد

الملخص :

ان وجود السلطة التشريعية يعد من اهم مظاهر المجتمع الديمقراطي، حيث تتجسد اهم قيم الحرية والمساواة والمشاركة في الحياة السياسية وحكم الشعب من خلالها. والحديث عن السلطة التشريعية يدفعنا الى تقدير حقيقة اساسية وهي ان عضو السلطة التشريعية يمثل جميع افراد الامة، وهذا التمثيل يظهر من خلال التزام النائب بمسؤولياته وواجباته التي ياتي في مقدمتها حضوره الى جلسات مجلس النواب. وبالتالي فالذي يثير التساؤل هل يمكن مساءلة النائب مدنياً عند اخلاله بواجباته النيابية.

بناءً عليه فقد تناولنا في بحثنا حل لهذا التساؤل من خلال بيان مفهوم مسؤولية عضو السلطة التشريعية واجراءاتها والجزاء المترتب عليها في ثلاث مباحث، وانهينا البحث بمجموعة نقاط تحتوي أهم ما توصلنا اليه من نتائج وتوصيات.

Abstract :

The existence of the legislative authority is one the most important aspects of a democratic society. Where the most important values of freedom and equality and participation in political life through them. Talking about the legislative power leads us to a basic assessment fact. A member parliament represent all members of the nation. This representation appears through the commitment of the MP to his responsibilities and duties which comes in the forefront of his presence to the meetings of the house of representatives. Therefore it raises the question of whether the MP can be held accountable for his civil duties when he violated his duties. From the above, we will discuss the

solution to this question by stating the concept of responsibility of the member of the legislative authority and its procedures and the consequences resulting from the demands. We finished the research with a set of points containing the most important of our findings and recommendations.

المقدمة :

لقد نظمت التشريعات المسؤولية المدنية بأحكام عامة ومفصلة تنطبق على جميع المواطنين مهما كانت مراكزهم ولكن مع هذا فإن التزامات عضو البرلمان بصفته النيابية تثير إشكالية إمكان مسأئلته مدنياً بمناسبة عمله البرلماني، فنوع الضرر الذي يصدر منه بمناسبة أدائه لالتزاماته النيابية هو الذي يميز مسؤوليته المدنية عن آحاد الناس. والذي يتسم بالجسامة لاتساع دائرة الأشخاص المتضررين (الشعب)، ولصدوره من شخص ذو مركز نيابي هذا وإن نوع الخطأ لا يمكن تصور صدوره منه إلا بصفته النيابية.

بناءً عليه سنبين في هذا المبحث مسؤولية عضو السلطة التشريعية المدنية من حيث تعريفها وإجراءاتها والجزاء المترتب عليها وذلك في ثلاث مباحث نبين في المبحث الأول تعريف المسؤولية المدنية للعضو ونحدد في المبحث الثاني إجراءات المسؤولية المدنية للعضو ونوضح في المبحث الثالث جزاء المسؤولية المدنية للعضو على النحو الآتي:

المبحث الأول

التعريف بالمسؤولية المدنية للعضو

عرفت المسؤولية المدنية بتعريفات متعددة ذات مضمون متشابه، منها: (التزام المدين بتعويض الضرر الذي ترتب على إخلاله بالتزام يقع عليه)^(١)، كما عرفها آخرون بأنها:

(١) محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الاسلامي، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣٣.

(المسؤولية الناشئة عن التزام المسؤول بتعويض الأضرار الحادثة للغير)^(١)، وعرفها البعض الآخر بأنها: (من يسبب ضرراً للغير يلتزم بالتعويض)^(٢)، وعرفت بأنها: (المسؤولية عن تعويض الضرر الناجم عن الإخلال بالتزام مقرر في ذمة المسؤول)^(٣)، وعرفت كذلك بأنها: (المسؤولية عن الفعل الضار تنشأ عن خرق الواجب المحدد قانوناً من البداية، ذلك الواجب المفروض على الأشخاص عموماً، وخرقه يوجب التعويض عن طريق دعوى التعويضات غير المتفق عليها)^(٤).

يلاحظ من تلك التعاريف اتفاقها على أنّ المشرع يلزم كل من أحدث ضرراً للغير أن يقوم بتعويض الضرر، فالمسؤولية المدنية تقوم عند ارتكاب الفرد لفعل يعد مخالفة للقانون أو الاتفاق وينشأ عنه ضرراً للغير، والقانون يقوم بإزالة أثر هذا الفعل عن طريق تعويض المضرور، فجزاء المسؤولية المدنية هو التعويض^(٥). والمسؤولية المدنية نوعان^(٦):

(١) المصدر نفسه، ص ٣٣.

(٢) ميلود خريجة، آليات الرقابة التشريعية (دراسة مقارنة) ط١، دار الفكر القانوني، مصر، ٢٠١٤، ص ١٣٥.

(٣) محمد ماهر أبو العنين، التعويض عن أعمال السلطات العامة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٤.

(٤) جبار صابر طه، أساس المسؤولية المدنية عن العمل غير المشروع بين الخطأ والضرر دراسة مقارنة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٠، ص ١٧.

(٥) جبار صابر طه، المصدر السابق، ص ١٣. وبالمعنى نفسه ينظر: عمر فخري الحديثي، تجريم التعسف في استعمال الحق بوصفه سبباً من اسباب الإباحة، دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠١١، ص ١١٤. محمد فوزي لطيف نويجي، المصدر السابق، ص ٣٣.

(٦) عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج١، مصادر الاتزان، دار احياء التراث العربي، بيروت، لبنان، (ب-ت)، ص ٦٥٣، ٧٤٣. وبالمعنى نفسه ينظر: سعيد السيد قنديل، التأثير المتكامل للمسؤولية التقصيرية على الحقوق الشخصية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، إسكندرية، ٢٠١٤، ص ١٠. أسماء أسعد أبو سرور، ركن الخطأ في المسؤولية التقصيرية دراسة مقارنة بين القانون المدني المصري والقانون المدني الأردني، رسالة ماجستير في القانون الخاص،

- ١- المسؤولية العقدية، وهي جزاء الإخلال بالتزام سابق، فالعقد هو مصدر التزام.
- ٢- المسؤولية التقصيرية: وهي جزاء الإخلال بواجب قانوني عام واحد لا يتغير هو الالتزام بعدم الإضرار بالغير، مصدر الالتزام هو العمل غير المشروع.
- والسؤال هل من الممكن أن يقع عضو السلطة التشريعية (بصفته هذه) تحت طائلة المسؤولية المدنية؟ وهل من الممكن تحريك مسؤوليته المدنية؟
- إنّ عضو السلطة التشريعية مسؤول عن أعماله الخاصة أمام المحاكم العادية، شأنه شأن آحاد الناس، فيمكن لأي فرد أن يرفع دعوى مدنية يطلب فيها التعويض أمام القضاء من عضو السلطة التشريعية، دون الحاجة إلى أخذ إذن من المجلس التابع له العضو، لأن الحصانة لا تمتد إلى الإجراءات المدنية وإنما فقط هي حصانة ضد الإجراءات الجنائية، وذلك لعدم وجود إجراء القبض على العضو أو تنفيذ إكراه بدني عليه في حالة صدور حكم عليه بالتعويض^(١).
- كما أنّ مسؤوليته المدنية تتبع من أساس عمل عضو البرلمان فهو طبقاً للنظريات التي تفسر أساس مسؤوليته النيابية سواءً نظرية الوكالة العامة للبرلمان أو نظرية الانتخاب مجرد اختيار مكلف بتحقيق الصالح العام فإذا ما أخلّ به قامت مسؤوليته^(٢).
- ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هل أنّ عضو السلطة التشريعية ممكن أن يكون محلاً للمسؤولية المدنية بمناسبة عمله البرلماني؟

كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية نابلس، فلسطين، ٢٠٠٦، ص ١٣. جاوي حورية، القانون المدني المسطرة المدنية بحث متاح على النت www.alkanounia.com.

(١) حقي الندوي، الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٦١. وبالمعنى نفسه أمين سلامة العضائية، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤، ص ١٨٣. عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الثالث، السلطة التشريعية، المؤسسة الدستورية الاولى، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٦٨٤.

(٢) المصدر نفسه، ص ٤٧، ٤٨.

في الحقيقة من الممكن أن يكون النائب محلاً للمسؤولية المدنية بمناسبة عمله البرلماني سلباً وإيجاباً، فمسؤولية النائب تنشأ من نوعين من التصرفات نوضحها كما يأتي:

أولاً: يتمثل النوع الأول في صدور فعل من النائب فيه تجاوز على حقوق الآخرين، فما يبيده النائب من أقوال إذا كانت تتضمن سباً أو تحقيراً أو قذفاً من الممكن إقامة المسؤولية المدنية عليه وبالتالي إمكانية أخذ تعويض منه متى ما كانت تلك الأقوال قد صدرت منه خارج النطاق المكاني للحصانة الموضوعية (عدم المسؤولية عن الآراء والأقوال) بحسب بعض الآراء الفقهية. من تطبيقات ذلك نذكر بهذا الخصوص أنّ وزير الخارجية السابق (هوشيار زيباري) تلقى تعويضاً في المحاكم العراقية جراء الدعاوي المدنية التي رفعها ضد أعضاء في مجلس النواب العراقي وهي كالاتي^(١):

١- القرار التمييزي لمحكمة النشر والإعلام الصادر في ٢٠١٢/١/٨ حيث حكم على النائب من دولة القانون (عمار كاظم عبيد الشبلي) بتأدية مبلغ مليار دينار لوزير الخارجية هوشيار زيباري كتعويض عن الضرر الأدبي وحكم كذلك عليه بمبلغ خمسة عشر (١٥) مليون دينار تعويضاً عن الضرر المعنوي لقذفه وتشهيره بالوزير واتهامه عبر شاشة السومرية في تصريح بأنه تلقى رشوة قيمتها (١٠٠) مئة ألف دولار من رئيس الوزراء الكويتي.

٢- كما وصفت ذات المحكمة في قرارها التمييزي الصادر في ٢٠١٢/٣/١ تصريح النائبة عالية نصيف "بالقذف والتشهير" حيث ألزمت المحكمة النائبة بدفع مبلغ مليار دينار عراقي لصالح الوزير هوشيار زيباري تعويضاً عن الضرر الأدبي والمعنوي فضلاً عن تحميلها رسوم المحاماة والمصاريف إضافةً إلى إلزامها بدفع مبلغ (٢٠) عشرين مليون

(١) حقي الندائي، المصدر السابق، ص ٢٣٩. وبالمعنى نفسه ينظر: عبدالستار محمد رمضان، رؤية قانونية في المحكمة المختصة في قضايا النشر والإعلام في العراق، متاح على النت في ٢٠١٤-٣-١١ www.barely.net. أفراح شوقي، سامي العسكري يتحدث بصراحة متاح على النت في ٢٠١١-١٠-٢٥ www.alnoor.se

دينار عراقي تعويضاً عن الضرر الذي أصاب المدعي جراء التشهير به ثم مبلغ (١٠) عشرة ملايين دينار تعويضاً عن الضرر الذي لحق بشخص زيباري.

٣- صدر من محكمة التمييز للنشر والإعلام قراراً بإلزام (سامي العسكري) النائب عن دولة القانون بتأدية مبلغ ملياري دينار لما أصاب وزير الخارجية هوشيار زيباري، بصفته المعنوية والوظيفية والشخصية من أضرار أدبية ومعنوية على خلفية تصريحات مسيئة لزيباري أدلى بها العسكري في راديو سوا ولمرتين.

من خلال الاطلاع على هذه القضايا نجد أنها تمت بمناسبة عمل النواب البرلماني وهو الرقابة على الحكومة، لكن إطلاق مثل تلك التصريحات خارج نطاق الحصانة الموضوعية المكاني حيث أنّ النائب يسأل عن أي قول أو اتهام فيه مساس بالغير خارج جلسات المجلس، وهذا ما تم بالفعل حيث أنّ إطلاق تلك التصريحات عبر وسائل الإعلام حتى وإن كانت بمناسبة عملهم البرلماني (كمراقبة أعضاء الحكومة) لكنها ترتب المسؤولية المدنية على النائب ويلزم بالتعويض. وكان الأولى بالنواب استجواب أو سؤال الوزير عنها داخل مجلس النواب لتجنب المسؤولية المدنية مع طرح أدلة تسند أقوالهم ولتفعيل الدور الرقابي على الحكومة بشكل قانوني صحيح.

وبالتالي لا يختلف النائب عن بقية المواطنين في خضوعه للقانون المدني وتحمله مسؤولية تقصيره عند قيامه بواجباته البرلمانية (واجب الكلام)، إذ لا يجوز له الاعتداء على الآخرين بالسب والشتم والتحقيق وغير ذلك من الأعمال المسيئة سواء أتم ذلك داخل البرلمان أم خارجه.

ثانياً: أما النوع الثاني فهو الامتناع عن فعل (أداء واجب) فأبرز مثال على ذلك تغيب عضو مجلس النواب على حضور جلسات مجلس النواب تغيباً تعسفياً، فهل من الممكن أن يكون عدم حضور الأعضاء لجلسات البرلمان سبباً لمسؤوليتهم المدنية؟

إنّ عضو السلطة التشريعية ملزم بأداء واجباته التي نصّ عليها الدستور ونظمها النظام الداخلي لمجلس النواب، والتي يأتي على رأسها واجب تمثيل الناخبين والذي يتجسد من خلال حضور النائب جلسات البرلمان وإبداء رأيه والتصويت على القوانين وممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، فإذا ما تغيب النائب (عن سوء قصد) وتكرر الأمر وتسبب ذلك بتعطيل عمل المجلس ولجانه، خاصةً إذا كان الغياب لمجموعة كبيرة من النواب علماً أنّ هناك مواضيع وقوانين على درجة عالية من الأهمية تنتظر أن تحسم حلولها والتصويت عليها أمام المجلس ولجانه، والتي يتسبب التأخير في نظرها إلى أضرار للشعب الذي منحهم ثقته من أجل أن يريد بدلاً عنه، بحكم الوكالة النيابية. في هذه الحالة من الممكن مساءلة النائب عن غيابه بموجب أحكام المسؤولية المدنية. إذا تسبب غيابه بإحداث ضرر وبالتحديد المسؤولية التقصيرية (المسؤولية عن الأعمال الشخصية)، والتي تقوم على أساس تعسف النائب في استعمال الحق^(١).

وفي هذا المجال تطرح الإشكالية الآتية، ما هي المسؤولية التي تلحق النواب بسبب عدم حضورهم جلسات المجلس ولجانه؟ وهل من الممكن ملاحقة أعضاء مجلس النواب عما قاموا به؟

في الواقع تتعدد أشكال وأسس المسؤولية في هذا الصدد، يأتي في مقدمتها المسؤولية الجزائية، فضلاً عن المسؤولية التأديبية وفق النظام الداخلي ومدونة السلوك النيابي، ألا أنه ورغم أهمية هذه المسؤولية نجد أنّ مجالس النواب تعمل على تعطيلها وعدم اللجوء إلى الممارسة الواقعية للنائب على غيابه، كما أنّ المسؤولية الجزائية رغم التكريس الدستوري

(١) نجيب فرحات، للمواطن أن يقاضي أعضاء المجلس الدستوري المتغيبين. متاح على النت في ٤-٦-٢٠١٣ www.legal.agenda.com. وبالمعنى نفسه ينظر: يتور طلال عامر المهتار، مسؤولية الموظفين ومسؤولية الدولة في القانون المقارن، لبنان، ١٩٨٢، ص ٢٥٣. حنان القيسي، واجبات وحقوق أعضاء مجلس النواب العراقي، دراسة في دستور ٢٠٠٥ للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠١١، ص ١٨٢، ١٨٣.

والقانوني لها، ألا أنّ الواقع النظري يصطدم بالحصانة البرلمانية، إذ نصّت غالبية الدساتير والأنظمة الداخلية على أصول خاصة للملاحقة الجزائية لعضو السلطة التشريعية، مما يجعل أمر تحريك هذه المسؤولية مستبعداً لوحدة الأسباب التي منعت تحريك المسؤولية التأديبية (من تدخل للمجلس بتجاهل المسؤولية التأديبية أو بعدم منح الأذن لرفع الحصانة) ^(١).

وبالتالي يبقى لدينا المسؤولية المدنية لأعضاء السلطة التشريعية والناجمة عن التعسف في استعمال الحق، التي تدخل ضمن أحكام المسؤولية التقصيرية، ولاشك أنّ عدم التزام أعضاء المجلس بحضور جلسات المجلس ولجانه هو فعل شخصي صادر عن هؤلاء الأعضاء مما يجعلنا نتجه فوراً إلى المسؤولية الناجمة عن العمل الشخصي، وهذا ما سنبينه في موقف التشريعات المقارنة محل الدراسة ^(٢). كما ينبغي الإشارة إلى مسؤولية النائب التقصيرية تمتد إلى كافة الواجبات المكلف بأدائها النائب ألا أننا اقتصرنا هنا البحث في مسؤوليته التقصيرية الناجمة عن غيابه تاركين البحث في غيرها للمتخصصين في القانون الخاص.

ففي العراق، فقد نصّ القانون المدني العراقي رقم (٤١) لسنة ١٩٥١ المعدل، على مبدأ هام هو "الجواز الشرعي ينافي الضمان فمن استعمل حقه استعمالاً جائزاً لم يضمن ما ينشأ عن ذلك من ضرر" ^(٣).

ألا أنّ القانون رجع وقيد هذا المبدأ بوجوب عدم التعسف باستعمال الحق فنصّ على ما يأتي:

"١- من استعمل حقه استعمالاً غير جائز وجب عليه الضمان.

٢- ويصبح استعمال الحق غير جائز في الأحوال الآتية:

(١) نجيب فرحات، المصدر السابق، متاح على النت.

(٢) المصدر نفسه، وبالمعنى نفسه ينظر: عمر فخري الحديثي، تجريم التعسف في استعمال الحق، (ص٣٥، ص٣٦).

(٣) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، م(٦).

- أ- إذا لم يقصد بهذا الاستعمال سوى الإضرار بالغير.
- ب- إذا كانت المصالح التي يرمي هذا الاستعمال تحقيقها قليلة الأهمية لا تتناسب مطلقاً مع ما يصيب الغير من ضرر بسببها^(١).
- ج- إذا كانت المصالح التي يرمي هذا الاستعمال إلى تحقيقها غير مشروعة".
- ومن هذا النص يُثار التساؤل الآتي متى يصبح عضو السلطة التشريعية متعسفاً باستعمال حقه بعدم حضور جلسات المجلس؟
- إنّ عضو السلطة التشريعية لا يتحمل أية مسؤولية ما زال استعماله لحقه بعدم حضور جلسات المجلس واجتماعات لجانه كان مشروعاً، وبغير ذلك يفترض أن يُلزم (العضو) صاحب الحق بالضمان، ويعد استعمال الحق غير مشروع في الحالات الآتية^(٢):
- أولاً: قصد الإضرار بالغير:**

إنّ المشرع اعتمد على المعيار الشخصي أي بالرجوع إلى نية وقصد مستعمل الحق (النائب)، أي إذا كان قصد أو نية الإضرار هي من وراء استعمال النائب لحقه بعدم الحضور، بحيث يكون الإضرار بالغير هو الهدف الوحيد الذي يرمي إلى تحقيقه، حتى وإن ارتبط ذلك الإضرار بحصوله على بعض المنافع العرضية فإنّ ذلك لا ينفي توافر النية. والقاضي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في استخلاص نية الإضرار بالغير من عدمه، يستدل على هذه النية بمسلك الشخص العادي الخارجي، وبالتالي يتحمل النائب مسؤولية فعله الضار.

(١) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥٩، م(٧).

(٢) القاضي رياض الأمين، إساءة استعمال الحق في القانون العراقي، متاح على النت ٢٠١٤-٤-٩ www.riyadhalmeeen-almountalarabi.com. وبالمعنى نفسه ينظر: عمر فخري الحديثي، تجريم التعسف باستعمال الحق، ص ٢٢٦. مالك جابر حميدي الخزاعي، إساءة استعمال الحق خطأ تقصيرياً يلتزم من صدر منه تعويض الضرر الناشئ عنه، مجلة جامعة بابل، العلوم الإنسانية، مجلد ١٧، العراق، ٢٠٠٩، ص (٢٩٨ - ٣٠٣). شرقي سعدية، التعسف في استعمال حق الملكية، رسالة ماجستير في القانون، عقود ومسؤولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الخاص، جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٢٠، ٢١.

ثانياً: رجحان الضرر على المصلحة:

يعد صاحب الحق (النائب) متعسفاً باستعمال حقه بعدم الحضور، إذا كان استعمال هذا الحق لتحقيق مصلحة قليلة الأهمية لا تتناسب مطلقاً مع الضرر الذي أصاب الغير، فالمعيار هو معيار موضوعي، يتطلب إجراء موازنة بين الضرر والفائدة (من عدم الحضور) والترجيح بينهما. فإذا كان هناك اختلال كبير في التوازن وجب تغليب المصلحة التي تكون أكثر أهمية على غيرها من المصالح الزهيدة القليلة الأهمية، وبالتالي فإنّ المشرع يعتبر صاحب الحق متعسفاً تعسفاً يوجب المسؤولية عن الضرر الناجم من غيابه، إذا كان الضرر أكبر من المصلحة التي قصدها لتفاتها.

ثالثاً: عدم مشروعية المصلحة التي يرمي صاحب الحق تحقيقها:

فإذا كانت المصلحة التي يريد النائب تحقيقها من عدم حضوره لجلسات المجلس ولجانه غير مشروعة يتحقق هذا المعيار، كأن يقصد من غيابه تعطيل التصويت على قانونٍ ما أو تأخير استجواب وزير إلخ، ففي هذه الحالة فإنّ صاحب الحق (النائب) قصد تحقيق فائدة غير مشروعة وبالتالي يكون متعسفاً باستعمال حقه في عدم الحضور، والمعيار هنا معيار موضوعي يستند على وقائع الدعوى المعروضة، وإن كان من الصعوبة إثبات ذلك. وبناءً على ما تقدم، وعلى فرض أنه كان لأعضاء السلطة التشريعية المتغييبين عذر للتغيب (والسائد هو أمر مستبعد حيث يثبت ضمناً أنّ الكثير من الأعضاء يتغيّبون بهدف اختلال النصاب القانوني لتأخير وتسويق عمل المجلس واللجان، حتى لا يمرر قانون لا يتفق ورؤيا بعض الكتل النيابية)، وهذا الأمر ينبغي على النواب عدم القيام به خاصةً في حال أدى تغيبهم إلى تعطيل المجلس ومنعه من القيام بمهمته الأساسية وهي تشريع القوانين والرقابة على الحكومة، وبالتالي يؤدي إلى حرمان المواطن من الحصول على الخدمة البرلمانية في إيجاد تشريعات تنظم أعماله، والأمر يدق إذا كان البلد يمر بأزمات مثل حالة الحروب وآثارها من متطلبات أعمار ونزوح وإصدار قرارات باعتبار بعض المناطق منكوبة وغيرها من الأمور

الهامة كالجلسات المقررة لانتخاب اعضاء مفوضية الانتخابات وما يسببه عدم حضور النواب من تأخر في اختيار اعضاءها وبالتالي تأخر في اجراء الانتخابات في موعدها، فهذا كله يبين بعض أشكال الضرر التي يمكن مطالبة النائب التعويض عنها متى ما ثبت أنه كان متعسفاً في استعمال حقه بعدم الحضور^(١).

وبالتالي واعتماداً على فكرة التعسف أو إساءة استعمال الحق من الممكن مساءلة أعضاء مجلس النواب عن كل ضرر نتج عن تغيبهم عن حضور جلسات مجلس النواب واجتماعات لجانه.

أما في الأردن، من الممكن مساءلة النائب عن غيابه على أساس التعسف في استعمال الحق، الذي أكدّه القانون المدني الأردني^(٢).

والمرجع المصري، كذلك أخذ بهذا الأساس من خلال تكريس نظرية التعسف باستعمال الحق في نصوص القانون المدني، ويمكن كذلك بالاستناد عليها مساءلة النائب^(٣).

يلاحظ أنّ المشرع الأردني والمصري لم يختلف عن المشرع العراقي في اعتماد نظرية التعسف في استعمال الحق كأساس للمسؤولية عن العمل الشخصي ألا أننا وجدنا أنّ المشرع الأردني قد أضاف سبباً رابعاً إلى أسباب التعسف، وهو إذا تجاوز الشخص ما جرى عليه العرف والعادة، وبإمكان المشرع العراقي اعتماده بإضافته سبباً لأعمال التعسف باستعمال الحق^(٤)، وبالتالي من الممكن قيام مسؤولية النائب عن عدم حضوره جلسات البرلمان واجتماعات لجانه متى ما كان متعسفاً باستعمال الحق سواء بعذر أو بدون عذر. وهذا ما يدفعنا إلى دعوة المشرع العراقي بالنص على التعسف في استعمال الحق كسبب لاثارة مسؤولية النائب عن اساءة استعماله لحقوقه وواجباته النيابية.

(١) نجيب فرحات، المصدر السابق، متاح على النت.

(٢) القانون المدني الأردني لسنة ١٩٧٩، المواد (٦١، ٦٢، ٦٣، ٦٤، ٦٦).

(٣) القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨، المواد (٤، ٥).

(٤) مالك بن جابر حميدي الخزاعي، المصدر السابق، ص ٣٠٩.

المبحث الثاني

إجراءات المسؤولية المدنية للعضو

إن توافر شروط قيام المسؤولية المدنية (العقدية أو التقصيرية) بحق النائب يترتب عليها التزام عضو السلطة التشريعية بتعويض المتضرر عما أصابه من ضرر، وفي حالة الامتناع عن دفع التعويض يحق للمتضرر رفع دعوى المسؤولية المدنية في مواجهة (النائب) أمام المحكمة المختصة مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية.

وهذا يعني خضوع المسؤولية المدنية للنائب في مجملها إلى القواعد العامة الواردة في قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩. وتبعاً لذلك ينعقد الاختصاص كقاعدة عامة في القضايا المدنية أمام المحاكم المدنية إذا كان الهدف تعويض المدعي، ويكون الاختصاص أمام المحاكم الجزائية عند مطالبة المتضرر بالتعويض عن الضرر من جراء فعل جرمي، مع العلم أنّ المحكمة الجنائية يمكن أن تقام أمامها دعوى المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية في دعوى واحدة إذ أنّ القانون قد أعطى الخيار للمتضرر من رفع الدعوى أمام المحكمة المدنية أو المحكمة الجنائية تبعاً للدعوى الجزائية^(١).

أما في الأردن، لم يختلف المشرع الأردني عن المشرع العراقي، حيث أنّ تحريك المسؤولية المدنية ضد عضو السلطة التشريعية من المتضرر لا تخرج من القواعد العامة للمسؤولية المدنية في قانون المرافعات المدنية الأردني رقم (٣٤) لسنة ١٩٨٨^(٢).

(١) سعيد حسب الله عبدالله، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، موصل، ٢٠٠٥، ص (١٠٣ - ١٠٥). قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي ٢٣ لسنة ١٩٧١، المواد (٩/ب، ١٠). قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.

(٢) قانون المرافعات المدنية الأردني رقم (٣٤) لسنة ١٩٨٨.

وفي مصر، كذلك فإنّ قانون المرافعات المدنية المصري رقم (١٣) لسنة ١٩٨٦ يسري على تحريك المسؤولية المدنية لعضو السلطة التشريعية بناءً على دعوى المتضرر أمام المحاكم المدنية^(١).

يلاحظ بأنّ المشرع العراقي والأردني والمصري لم يختلف في أنّ دعاوي الحقوق المدنية الأصل فيها ترفع أمام المحاكم المدنية واستثناءً أمام المحاكم الجزائية متى ما كانت تابعة للدعوى الجنائية.

لكن التساؤل الذي يثار، من هم الأشخاص الذين يحق لهم الادعاء على أعضاء السلطة التشريعية بمناسبة مسؤوليتهم المدنية لعدم حضور جلسات المجلس النيابي؟ للإجابة على هذا التساؤل يقتضي الأمر بيان شروط قبول الدعوى، حيث يشترط لقبول الدعوى أمام القضاء ما يأتي:

- ١- الأهلية: أن يكون كل من المدعي والمدعى عليه متمتعين بالأهلية اللازمة لاستعمال الحقوق وتوفر أهلية التقاضي، وفي حالة عدم توفرها وجب وجود من ينوب عنهم قانوناً. بموجب وكالة خاصة أو عامة أو قيمومة أو وصاية يعتد بها قانوناً. وهذا ما أخذ به المشرع العراقي في قانون المرافعات وكذلك فعل المشرع الأردني والمصري^(٢).
- ٢- الصفة أو الخصومة: حتى تقبل الدعوى لا بد أن يكون للمدعي صفة في إقامتها، بمعنى أن يكون المدعي هو صاحب الحق المراد حمايته. وأن يكون المدعى عليه هو من

(١) قانون المرافعات المدنية المصري رقم (١٣) لسنة ١٩٨٦.

(٢) آدم وهيب الندائي، المرافعات المدنية، المكتبة الوطنية، بغداد، ١٩٨٨، ص ١١٤. قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، م(٣). قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨.

م(١٠/ف٩). قانون المرافعات المدنية المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨، م(٤٥٩).

اعتدى على هذا الحق محل الدعوى، بمعنى أن تقام الدعوى على خصم قانوني. يوجد لديه الحق محل الدعوى أو ملزم بأداء معين بموجب الدعوى^(١).

٣- المصلحة: يشترط في الدعوى المقامة أن يكون للمدعي في الحق المدعى به مصلحة قانونية تستند إلى حق أو مركز قانوني، وتكون المصلحة معلومة وممكنة ومحقة، مع قبول المصلحة المحتملة وكذلك الحق المؤجل مع مراعاة الأجل عند الحكم، والمقصود بالمصلحة الفائدة العملية التي يقرها القانون ويحميها والتي تعود على المدعي نتيجة الحكم، والمصلحة المعلومة هي المحددة تحديداً نافياً للجهالة، أما المصلحة الحالة أي القائمة الغير معلقة على شرط أو مضافة إلى أجل. والمصلحة الممكنة يقصد بها أن لا تكون مستحيلة والمصلحة المحققة أي المؤكدة أي يكون الاعتداء قد وقع فعلاً على الحق أو المركز القانوني المراد حمايته. كما يحق للمدعي إقامة دعوى الحق المؤجل أو المحتمل ويقصد بالمصلحة المحتملة المقبولة عقلاً دون أن تكون مؤكدة^(٢).

وبالتالي فإنّ المصلحة في إقامة الدعوى تعود لكل متضرر من تعسف أعضاء مجلس النواب عبر امتناعهم عن حضور جلسات المجلس رغم وجوبية الحضور وإلزاميته^(٣). فهي تعود بشكل أساسي لكل ناخب أدلى بصوته في الانتخابات انطلاقاً من الوكالة النيابية حيث أنّ غياب النائب يعد خرقاً لالتزامه الذي عقده مع الناخبين في تمثيلهم أمام المجلس كما يعود لمجلس النواب كشخص معنوي، بسبب إساءة النواب الغائبين لاختصاصاته وتعويق عمله والإساءة إلى سمعته. كما يحق لأي عضو من أعضاء مجلس النواب الذي

(١) آدم وهيب النداوي، المصدر السابق نفسه، ص (١١٧ - ١١٨). رقية عبدالجبار علي، حسام حامد عبيد، الدفع بعدم توجه الخصومة في الدعوى المدنية، مجلة كلية التراث الجامعة، العدد ١٧، بغداد، (ب-ت)، ص ١١٤.

(٢) آدم وهيب النداوي، المصدر السابق، ص (١١٩ - ١٢١). قانون المرافعات العراقي، رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ م، (٦).

(٣) نجيب فرحات، المصدر السابق، متاح على النت.

التزم بحضوره جلسات المجلس ولجانه من أجل التصويت والرقابة، لكن غياب النواب فوت عليهم هذه المشاركة ومنعه من أداء دوره البرلماني^(١).

أما في الأردن، فلم يختلف عن المشرع العراقي حيث نصّ على أنه: "١- لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون ٢- تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه"^(٢).

وفي مصر، نصّ قانون المرافعات المدنية على أنه: "١- لا تقبل أي دعوى كما لا يقبل أي طلب أو دفع استناداً لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر، لا يكون لصاحبه فيه مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة يقرها القانون ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه"^(٣).

من ذلك يلاحظ أنّ أشخاص رفع الدعوى هم الناخب والنائب في السلطة التشريعية ومجلس النواب كشخص معنوي، ولم يختلف المشرع العراقي المصري والأردني في ذلك. وبقي لنا تحديد المحكمة المختصة للنظر في دعوى المسؤولية المدنية لامتناع النائب عن واجب حضور جلسات المجلس واجتماعات لجانه، فمن هي المحكمة المختصة بنظر هذه الدعوى؟

مما سبق ذكره يتضح أنّ موضوع الدعوى يركز إلى القانون المدني، الذي يستهدف مطالبة أشخاص بالتعويض عن ضرر تسببوا به لأشخاص آخرين نتيجة التعسف في

(١) نجيب فرحات، المصدر السابق، متاح على النت. باسل محمد يوسف قبيها، التعويض عن الضرر الأدبي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون الخاص، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٩، ص ٢٦.

(٢) قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨، م(٣).

(٣) قانون المرافعات المدنية المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨، م(٢/ ف ١).

استعمال حقهم والذي أدى إلى التجاوز على حقوق الأشخاص الآخرين، وهذا يعني أن المحكمة المختصة وظيفياً للنظر في هذه الدعوى هي المحاكم المدنية كونها المحكمة المختصة بنظر النزاعات الناشئة عن فروع القانون الخاص، ولم يختلف المشرع الأردني والمصري عن المشرع العراقي في هذا الشأن^(١).

ورغم عدم نص الدساتير في كل من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ودستور مصر لسنة ٢٠١٤ ودستور الأردن لسنة ١٩٥٢، على المحكمة المختصة في حالة إخلال النائب بواجباته النيابة ومنها الغياب وعند قيام مسؤوليته المدنية بسبب ذلك، وإنما تم القياس على القواعد العامة في تحديد المحكمة المختصة بالمسؤولية المدنية، فإن من الدساتير النادرة التي أشارت بشكل صريح إلى تحديد المحكمة المختصة عند التظلم من ذلك الإهمال مسودة دستور العراق لسنة ١٩٩٠. إذ تختلف المحكمة طبقاً لمسودة المشروع باختلاف الجهة التي قدمت التظلم فإذا كان التظلم مقدم من قبل أعضاء مجلس النواب أو رئيس الدولة أو من مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة فإنه يرفع مباشرة إلى المحكمة الدستورية العليا، أما إذا كان التظلم مقدماً من أي مواطن آخر فإنه يرفع إلى القضاء الإداري في المحاكم العادية، ولا يلزم القضاء الإداري في هذا المجال باستدعاء ممثل عن مجلس النواب أو من أعضائه، ويتحمل القضاء الإداري مسؤولية القرار بغلق التظلم (حفظه) أو رفعه إلى درجة أعلى من المحاكم، وبعد رفع التظلم فإن المحكمة تتخذ القرار بغلق القضية أو رفعها بدراسة مفصلة إلى المحكمة الدستورية العليا والتي تقوم بتحديد مسؤولية العضو وتلزم مجلس النواب بتصحيح الخطأ والنظر في إلغاء عضويته، علماً أن جلسات المحكمة علنية في جميع مراحلها وحق الدفاع مكفول للنائب^(٢).

(١) قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، المواد (٣١، ٣٢). قانون المرافعات المدنية المصري رقم (١٣) لسنة ١٩٨٦، م(٤٧). قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (٣٤) لسنة ١٩٨٨، م(٣٠).

(٢) مسودة دستور العراق لسنة ١٩٩٠، المواد (١٩٠، ١٩٢).

المبحث الثالث

جزاء المسؤولية المدنية للعضو

صار واضحاً أنّ المسؤولية المدنية للنائب تبقى قائمة ولا تحول الحصانة الإجرائية دونها، وبالتالي فإنّ النائب مسؤول عن التعويض عن الضرر الذي يلحقه بالغير، شأنه في ذلك شأن آحاد الناس. وقد نظمته القانون المدني في كل من العراق والأردن ومصر، لكن الإشكالية التي طرحناها سلفاً هي إمكانية المسؤولية لعضو السلطة التشريعية عن عدم حضور جلسات واجتماعات المجلس ولجانه، ووجدنا أنّ المسؤولية المدنية هي المسؤولية الممكنة لمساءلة أعضاء البرلمان عن جراء عدم حضورهم جلسات واجتماعات اللجان على اساس التعسف في استعمال الحق مما يعني امكانية تحقق مسؤولية أعضاء السلطة التشريعية عن كل ضرر كان نتيجةً لتغيبهم عن حضور جلسات المجلس ولجانه استناداً لأحكام القانون المدني^(١).

ولكن السؤال ما هو التعويض الذي يمكن الحكم به على أعضاء السلطة التشريعية المتغيبين؟

للإجابة عليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نبين في المطلب الأول تعريف التعويض جزاء المسؤولية المدنية، ونوضح في المطلب الثاني أنواع التعويض الذي تحكم به المحكمة.

المطلب الأول

تعريف التعويض

ويذهب البعض إلى تعريف التعويض من الناحية الاصطلاحية بأنه: "ما يلتزم به المسؤول في المسؤولية المدنية تجاه من أصابه ضرر، فهو جزاء المسؤولية المدنية". كما عرّف بأنه: "مبلغ من النقود أو ترضية من جنس الضرر تعادل ما لحق المضرور من خسارة وما فاتته من كسب كانا نتيجة للفعل الضار"، كما عرّف التعويض بأنه: "وسيلة القضاء إلى

(١) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥٢، م(٦).

إزالة الضرر أو التخفيف منه وهو الجزء العام عن قيام المسؤولية المدنية وهو ليس عقاباً عن الفعل الضار^(١).

يلاحظ من خلال هذه التعاريف أنّ التعويض يهدف إلى جبر الضرر إما محوه وإزالته نهائياً أو التخفيف من آثاره إن لم يمكن إزالته نهائياً، وهو بهذا يختلف عن العقوبة، فالغاية من العقوبة هي زجر المخطيء وردع غيره، أما الغاية من التعويض فهي جبر الضرر وإصلاحه، وبالتالي فإنّ قرار المحكمة بالتعويض هو المساواة ما بين التعويض والضرر، لكن لا نقصد بهذا المساواة المطلقة وإنما أن يتكافأ الضرر مع التعويض فلا يزيد عليه ولا ينقص في حدود معقولة. كما أنّ محكمة التمييز أشارت في أحد قراراتها إلى أنّ: (التعويض الذي يحكم للمتضرر لا يصح اعتباره عقاباً على الخصم الآخر أو مصدر ربح للمتضرر وإنما هو جبر الضرر)^(٢).

وبالتالي يمكن أن نعرف التعويض بالنسبة لعضو السلطة التشريعية هو "ما يلتزم به عضو السلطة التشريعية في المسؤولية المدنية اتجاه من أصابه ضرر بوصفه شخصاً عادياً أو بمناسبة عمله البرلماني".

المطلب الثاني

أنواع التعويض

الأصل في التعويض هو التعويض النقدي بدفع مبلغ من المال، وقد يكون التعويض عيناً بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل العقد، عليه سنقسم هذا المطلب إلى الفروع الآتية:

(١) عبدالرزاق السنهوري، المصدر السابق، ج ١، ١٩٥٢، ص ٩٦٤. وبالمعنى نفسه ينظر: رائد كاظم محمد الحداد، التعويض في المسؤولية التقصيرية، مجلة الكوفة، العدد ٨، جامعة الكوفة، (ب، ت)، ص، ٧٢، ص ٧٣. خالد مصطفى فهمي، الجوانب القانونية لحماية الموظف العام دراسة تطبيقية مقارنة على رجل الشرطة، ط ١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ٢٧٨.

(٢) رائد كاظم الحداد، المصدر السابق، ص ٧٤.

الفرع الاول: التعويض النقدي

يعد التعويض النقدي هو التعويض الشائع في دعوى المسؤولية التقصيرية سواء كان الضرر مادياً أم أدبياً^(١)، وفي الغالب يدفع التعويض النقدي دفعة واحدة، لكن ليس هناك ما يمنع القاضي من الحكم تبعاً للظروف بتعويض نقدي مقسط على أقساط أو بإيراد مرتب مدى الحياة أو لمدة معينة^(٢).

كما نصت م(١٧١) من القانون المدني العراقي على أن: "يعين القاضي طريقة التعويض تبعاً للظروف ويصح أن يكون التعويض مقسطاً كما يصح أن يكون إيراد مرتباً، ويجوز في هاتين الحالتين إلزام المدين بأن يقدم تأميناً". كما نص القانون أعلاه على أن (تقدر المحكمة التعويض بقدر ما لحق المتضرر من ضرر وما فاتته من كسب)^(٣).

كما نص القانون على أنه: "إذا لم يتيسر للمحكمة أن تحدد مقدار التعويض تحديداً كافياً فلها أن تحتفظ للمتضرر بالحق أن يطالب خلال مدة معقولة بإعادة النظر في التقدير"^(٤).

أما في الأردن، فقد نص القانون المدني الأردني على أن: "يقدر الضمان في جميع الأحوال بقدر ما لحق المضرور من ضرر وما فاتته من كسب شرط أن يكون ذلك نتيجة طبيعية للفعل الضار"^(٥).

ونص كذلك على أنه: "١- يصح أن يكون الضمان مقسطاً كما يصح أن يكون مرتباً ويجوز في هاتين الحالتين إلزام المدين بأن يقدم تأميناً تقدره المحكمة ٢- يقدر الضمان بالنقد

(١) عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج ١، ص ٩٦٧، ٩٦٨.

(٢) القانون المدني العراقي، رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، م(٢٠٧).

(٣) القانون المدني العراقي، رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، م(٢٠٨).

(٤) القانون المدني الأردني لسنة ١٩٧٦، م(٢٦٦).

(٥) القانون المدني الأردني لسنة ١٩٧٦، م(٢٦٩).

على أنه يجوز للمحكمة تبعاً للظروف وبناءً على طلب المضرور أن تأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه وأن تحكم بأداء أمر معين متصل بالفعل الضار وذلك على سبيل التعيين، والتعويض في التشريع الأردني يشمل الضرر المادي والأدبي^(١).

أما في مصر، فقد نظم القانون المدني المصري أحكام التعويض إذ نصّ على أنه "إذا لم يكن التعويض مقدراً في العقد أو بنص القانون فالقاضي هو الذي يقدره، ويشمل التعويض ما لحق الدائن من خسارة وما فاتته من كسب"^(٢).

وتضمن كذلك على أن: (١- يعين القاضي طريقة التعويض تبعاً للظروف ويصح أن يكون التعويض مقسطاً كما يصح إيراداً مرتباً، ويجوز في هاتين الحالتين إلزام المدين بأن يقدم تأميناً. ٢- ويقدر التعويض بالنقد على أنه يجوز للقاضي تبعاً للظروف وبناءً على طلب المضرور أن يأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، أو أن يحكم بأداء أمر معين متصل بالعمل غير المشروع وذلك على سبيل التعويض)^(٣). كما أنّ التعويض بموجب القانون المدني المصري يشمل الضرر المادي والأدبي^(٤).

من تلك النصوص الواضحة في معناها نلاحظ عدم وجود اختلاف جوهري بين المشرع العراقي والأردني والمصري بشأن أحكام تنظيم التعويض النقدي.

الفرع الثاني: التعويض العيني

من النادر أن يحكم القاضي بالتعويض العيني في دعاوي المسؤولية التقصيرية، ففي العراق فهو على ثلاثة أنواع^(٥):

١- الأمر بإعادة الحال إلى ما كانت عليه.

(١) القانون المدني الأردني لسنة ١٩٧٦، م(٢٦٧).

(٢) القانون المدني المصري لسنة ١٩٤٩، م(١٢١).

(٣) القانون المدني المصري لسنة ١٩٤٩، م(١٧١).

(٤) القانون المدني المصري لسنة ١٩٤٩، م(٢٢٢).

(٥) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، م(٢٠٩/ ف ١، ٢).

٢- الأمر بأداء أمر معين.

٣- رد المثل في المثليات.

والقاضي لا يحكم بالتعويض غير النقدي من تلقاء نفسه وإنما يحكم به بناءً على طلب المضرور، لكن القاضي غير ملزم بالحكم بالتعويض غير النقدي حتى وإن طلبه المضرور فهو سلطة تقديرية للقاضي^(١).

أما في الأردن، فقد يحكم القاضي بناءً على طلب المضرور بأداء أمر معين متصل بالفعل الضار على سبيل التضمن^(٢).

وفي مصر لم يختلف المشرع المصري كذلك عن المشرع العراقي والأردني في جواز الحكم في دعاوي المسؤولية التقصيرية بالتعويض العيني^(٣).

وعلى الرغم من حرص الباحث على تقديم بعض الحالات التطبيقية على دعاوي ضد النواب بسبب تغيبهم التعسفي عن حضور جلسات مجلس النواب للاستشهاد بها في هذا المجال ألا أننا لم نعثر على شيء منها، ومن التطبيقات الوثيقة الصلة بهذا الموضوع والتي عثرنا عليها بكل تفاصيلها. إنَّ الحكومة العراقية تقدمت بدعوى ضد رئاسة مجلس النواب أمام المحكمة الاتحادية العليا ادعى فيها وكيل الحكومة (المدعي) أنَّ مجلس الوزراء سبق وأن أرسل مشروع قانون الموازنة إلى مجلس النواب لمناقشته وإقراره ألا أنَّ رئيس مجلس النواب ممتنع عن إدراجه ضمن جدول الأعمال وعرضه على مجلس النواب لمناقشته وإقراره رغم مطالبة العديد من أعضاء مجلس النواب (خمسون عضواً) ولأكثر من مرة. وحيث أنَّ رئيس مجلس النواب لا يملك صلاحية الامتناع عن تقديم مشروعات القوانين التي أقرها مجلس الوزراء. استناداً إلى المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي حددت على سبيل الحصر صلاحيات رئيس المجلس، وليس

(١) القانون المدني العراقي، م(٢٠٩). عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج١، ص٩٦٦.

(٢) القانون المدني الأردني لسنة ١٩٧٦، م(٢٦٩/ف٢).

(٣) القانون المدني المصري لسنة ١٩٤٩، م(١٧١/ف٢).

من بينها صلاحية منفردة تخوله تعطيل أعمال المجلس والامتناع عن عرض مشروعات القوانين، كما أنّ الامتناع عن إدراج مشروع الموازنة العامة الاتحادية يرتقي إلى قيام المسؤولية الجنائية الشخصية، كما طالب المدعي رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته، رئيس مجلس النواب بإدراج مشروع القانون على جدول الأعمال. أما دفاع المدعى عليه إضافة إلى وظيفته فقد تضمن ما يأتي:

أ- إنّ الدعوى تعد تدخلاً في عمل مجلس النواب (باعتباره سلطة مستقلة تمارس مهامها وفقاً للدستور)، فلا يحق لأي سلطة التدخل في إجراءاته.

ب- إنّ موضوع الدعوى يعد من الأمور التنظيمية التي يختص بتقديرها رئيس مجلس النواب.

ج- إنّ محاولة المدعي في إظهار مجلس النواب متأخراً في إدراج مشروع الموازنة لا سند له من الصحة، في حين أنّ الحكومة هي التي تأخرت في إرسالها وتجاوزت السقف الزمني المنصوص عليه في قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤، كما أنّ المجلس كان يطلب من الحكومة بواسطة وزير الدولة لشؤون مجلس النواب إرسال مشروع قانون الموازنة وهذا ثابت في محاضر المجلس ورغم تأخر وصول مشروع قانون الموازنة (٩٤) أربعة وتسعون يوماً من السقف الزمني المحدد له لإرسالها فإنه في يوم وصول الموازنة في ٢٠١٤/١/١٦ أدرج المدعى عليه مشروع القانون على جدول أعمال الجلسة (٨). ثم أدرج مشروع القانون في جدول أعمال جلسة يوم ٢٠١٤/١/٢٨ رغم اعتراض النواب إدراجه بالصيغة التي وردت إلى المجلس ثم أدرج مرة أخرى في جلسة يوم الخميس ٢٠١٤/١/٣٠ ثم أدرج مشروع القانون في جلسة يوم ٢٠١٤/٢/٣ ثم أدرج في جدول أعمال ٢٠١٤/٣/١٦.

د- كما بيّن المدعى عليه أن دعوى المدعي هي عرقلة لعمل مجلس النواب وأنّ الحكومة هي المتسببة في تعطيل الموازنة الاتحادية، وطلب المدعي رد الدعوى، كما قدم وكيل المدعى عليه لائحة إضافية بتاريخ ٢٠١٤/٣/٣١ تتضمن أنه تم إدراج القراءة الثانية لمشروع قانون

الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٤ ضمن جدول أعمال الجلسة رقم (١٥) في ٢٠١٤/٣/٣٠ وكرر طلب رد الدعوى (١).

أما قرار المحكمة تمثل برد دعوى المدعي وتحميله المصاريف وأتعاب المحاماة لوكيل المدعي، لأن المدعى عليه إضافة لوظيفته قد قام بالالتزام القانوني المطلوب منه في عريضة الدعوى بعرض مشروع الموازنة المذكور في جداول أعمال مجلس النواب.

ويبدو لنا أنّ قرار رد الدعوى كان موقفاً من قبل المحكمة الاتحادية العليا، لأن رئاسة مجلس النواب كانت قد أدرجت مشروع القانون على جدول الأعمال. لكن عدم تحقق النصاب بسبب اعتراضات كتل برمتها على مشروع القانون قد عرقلت عقد الجلسة، والرابط في الموضوع، أنّ مختصين عراقيين في الشأن الاقتصادي منهم (باسم أنطون) يرون أنّ السبب الذي دفع وزارة المالية إلى المباشرة باستقطاع نسبة من رواتب الموظفين هو "تأخر" إقرار الموازنة واصفين الإجراء بـ "غير المنصف" بسبب قلة رواتب بعض الموظفين عن المستوى اللائق بالمعيشة، حتى أنهم طالبوا وزارة المالية بحلول لا تلحق ضرراً بالموظف مثل الاقتراض لحين إقرار الموازنة بدلاً من الاستقطاع من رواتب الموظفين، علماً أنّ المالية النيابية أشارت إلى أنّ الاستقطاع هو فقط ٣% من رواتب الموظفين وأنّ المبلغ يذهب إلى صندوق المتقاعدين.

من ذلك نجد أنّ سبب تأخر إقرار الموازنة (*) الذي أدى إلى خسارة مادية للموظف باستقطاع ٣% من الراتب، كان هو امتناع أعضاء مجلس النواب عن حضور جلسات مجلس النواب مما أخر في التصويت على قانون الموازنة. كما أنّ تأخر إقرار الموازنة تسبب بتوقف أغلب المشاريع التي تنفذ في أغلب المحافظات، كما أثرت تأثيراً مباشراً على تقديم الخدمات

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد ٣١/اتحادية/٢٠١٤.

(*) العيساوي يحمل التحالف الكردستاني ومتحدون مسؤولية تأخر الموازنة، ٧-٥-٢٠١٤ متاح على النت www.aynalaiqnews.com. المالكي يرفع دعوى قضائية ضد مجلس النواب ٩-٣-٢٠١٤ متاح على النت www.alirqnews.com.

للمواطن وتوقف الإعمار مما تسبب بتوقف الخطط الاستثمارية في العديد من المحافظات، فضلاً عن حرمان الكثير من العراقيين في الحصول على درجاتهم الوظيفية^(١).

ومن ذلك يلاحظ أنّ تغيب أعضاء البرلمان تسبب في أضرار مادية للمواطن بصفته موظفاً عن طريق استقطاع نسبة ٣% من راتبه، وأضراراً مادية للمواطن بصفة عامة بسبب توقف الإعمار وانحسار الخدمات، فضلاً عن أنّ بعض الشركات المنفذة للمشاريع في المحافظات بدأت تطالب مجالس المحافظات بدفع فوائد مالية تأخيرية مع توقف مشاريعها.

أما بالنسبة للضرر الأدبي فتمثل بالإساءة إلى سمعة مجلس النواب كشخص معنوي، فضلاً عن أعضاء المجلس الآخرين الذين حرصوا بالحضور من أجل التصويت لكن غياب بعض النواب حال دون ممارستهم لعملهم البرلماني، ويتوافر الضرر المادي والأدبي، كما أشرنا أعلاه، يحق للمواطن ولأعضاء البرلمان ولمجلس النواب ومجالس المحافظات رفع شكوى ضد أعضاء مجلس النواب المتغيبين إلى المحاكم المدنية وتحميلهم كافة الأضرار والتبعات القانونية التي لحقت بالمواطنين ومشاريع الخدمات والإعمار في المحافظات نتيجة تأخر إقرار الموازنة.

فالضرر المادي يشمل هنا كل خسارة لاحقة وكسب فائت، والقاضي ينظر للضرر الأدبي كعنصر قائم بذاته ويحكم به القاضي ليخفف من الضرر، وليس لمحوه^(٢).

هذا ويكون الأعضاء المتغيبين متضامنين بتعويض الضرر سواء كان متوقعاً أم غير متوقع، ويرجع من دفع التعويض بأكمله على كل من الباقيين بنصيب تحدده المحكمة بحسب

(١) يعد مشروع دستور العراق لسنة ١٩٩٠ من الدساتير التي ينبغي الاقتداء بها فيما يخص معالجة تأخر إقرار قانون الميزانية حيث نصّ في المادة ١٨٩ منه: (تأخير صدور قانون الميزانية كاملاً يعد مخالفة قانونية تستوجب المساءلة وقد تقتضي العقوبة). وهذا ما نصي المشرع الدستوري العراقي الأخذ به لأهمية الموضوع. ينظر: وميض رمزي العمري، مسودة مشروع الدستور والإصلاح القانوني في العراق، مركز الموصل، قسم البحوث، موصل، ٢٠٠٤، ص ٦٧.

(٢) القانون المدني العراقي، م(٢١٧). القانون المدني المصري، م(١٦٩). القانون المدني الأردني، م(٢٦٥).

الأحوال، وعلى قدر جسامة التعدي الذي وقع من كل منهم فإن لم يتيسر تحديد قسط كل منهم في المسؤولية يكون التوزيع عليهم بالتساوي^(١).

ويبدو أنه يصح التعويض النقدي والتعويض غير النقدي بإرجاع الحال إلى ما كانت عليه مثل إلغاء نسبة الاستقطاع ٣% من رواتب الموظفين أو أداء أمر معين مثل تقديم اعتذار رسمي لمجلس النواب عن الإساءة التي تسبب بها غيابهم، لكن التعويض النقدي هو أقرب للعدالة في هذه الحالة وأكثر جبراً للضرر وخاصةً بالنسبة للضرر الأدبي^(٢).

الخاتمة :

في نهاية مطاف بحثنا توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات سنتطرق اليها على النحو الاتي:

أولاً: النتائج:

١- تقوم المسؤولية المدنية للنائب شأنه شأن عامة الناس ويمكن ان يكون محلاً لها بمناسبة عمله النيابي عند تجاوزه على حقوق الآخرين (سباً قذفاً وتحقيراً) متى ما كانت تلك الاقوال قد صدرت منه خارج قبة المجلس او عند الامتناع من اداء واجب كما في حالة عدم حضوره جلسات مجلس النواب.

٢- ان هذه المسؤولية ناجمة عن العمل الشخصي (المسؤولية التقصيرية) ويكون النائب متعسفاً في استعمال حقه بعدم الحضور لجلسات المجلس حسب القانون المدني العراقي عند استعماله استعمالاً غير جائز. وقد حدد المشرع العراقي ثلاث حالات له وهي: (قصد الاضرار بالغير، عدم تناسب المصلحة مع الضرر الذي يصيب الغير، عدم مشروعية المصلحة). الا انه تم ملاحظة ان الدول محل المقارنة (الاردن) قد اضافت حالة رابعة وهي: (اذا تجاوز النائب ما جرى عليه العرف والعادة).

(١) باسل محمد يوسف، المصدر السابق، ص ٣٣. وبالمعنى نفسه ينظر: عبدالرؤوف هاشم محمد بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، ط ١، دار الفكر الجامعي، إسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٣٥.

(٢) باسل محمد يوسف، المصدر السابق، ص ٣٣.

- ٣- خلا الدستور والقانون من نص يعاقب على تأخر صدور قانون الميزانية.
- ٤- ان جزاء المسؤولية المدنية يتمثل بالتعويض والتعويض اما أن يكون نقدياً او غير نقدي بإرجاع الحال الى ما كانت عليه.

ثانياً: التوصيات:

- ١- نقترح على المشرع العراقي اعتماد الشرط الرابع الذي يجعل استعمال الحق غير جائز والذي اعتمد من قبل المشرع الاردني بإضافته الى الشروط الثلاث التي تنبأها المشرع العراقي، وهو (اذا تجاوز الفرد ما جرى عليه العرف والعادة). والنص على التعسف باستعمال الحق كسبب لمسؤولية النائب عند اساءة استعمال حقوقه وواجباته.
- ٢- ندعو المشرع العراقي الى النص على تحقق المسؤولية الموجبة للعقوبة عند تأخر صدور قانون الميزانية كاملاً اسوة بمشروع دستور العراق لسنة ١٩٩٠.
- ٣- لما كان تأخر اصدار ميزانية عام ٢٠١٤ بسبب غياب بعض النواب سبباً في استقطاع نسبة ٣% من رواتب الموظفين. نقترح على المشرع بإرجاع الحال الى ما كانت عليه مثل الغاء نسبة الاستقطاع ٣% من رواتب الموظفين فضلاً عن تقديم اعتذار رسمي لمجلس النواب من قبل النواب المتغييبين عن الاساءة التي تسبب بها غيابهم سواء للمجلس كشخص معنوي او للنواب الحاضرين الذين التزموا بحضور الجلسات ولم يتمكنوا من اداء واجباتهم البرلمانية اذ حال غياب هؤلاء النواب دون ذلك.

المصادر:

اولاً: الكتب

١. د. ادم وهيب النداوي، المرافعات المدنية، المكتبة الوطنية، بغداد، ١٩٨٨.
٢. د. امين سلامة العضايلة، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
٣. د. جبار صابر طه، اساس المسؤولية المدنية عن العمل غير المشروع بين الخطأ والضرر دراسة مقارنة في الشريعة الاسلامية والقوانين الوضعية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٠.

٤. حقي الندوي، الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
٥. د. حنان القيسي، واجبات وحقوق اعضاء مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠١١.
٦. د. خالد مصطفى فهمي، الجوانب القانونية لحماية الموظف العام، دار الفكر الجامعي، ط١، اسكندرية، ٢٠١٤.
٧. د. سعيد السيد قنديل، التأثير المتكامل للمسؤولية التقصيرية على الحقوق الشخصية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، اسكندرية، ٢٠١٤.
٨. د. سعيد حسب الله عبد الله، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، موصل، ٢٠٠٥.
٩. د. عبد الرزاق السمنوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج ١، مصادر الالتزام، دار احياء التراث العربي، بيروت، لبنان، (ب-ت).
١٠. د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، الجريمة التأديبية، وعلاقتها بالجريمة الجنائية، ط١، دار الفكر الجامعي، اسكندرية، ٢٠٠٨.
١١. د. عمر فخري الحديثي، تجريم التعسف في استعمال الحق بوصفه سبباً من اسباب الاباحة دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
١٢. د. عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الثالث، السلطة التشريعية، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١.
١٣. د. محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الاسلامي دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، اسكندرية، ٢٠٠٥.
١٤. د. محمد ماهر ابو العنين، التعويض عن اعمال السلطة العامة، ط١، المركز القومي للأصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٣.
١٥. د. ميلود خريجة، اليات الرقابة التشريعية دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر القانوني، مصر، ٢٠١٤.

١٦. د. يتور طلال عامر المهتار, مسؤولية الموظفين ومسؤولية الدولة في القانون المقارن, لبنان, ١٩٨٢.

ثانياً: الرسائل

١. اسماء اسعد, ركن الخطأ في المسؤولية التقصيرية دراسة مقارنة بين القانون المدني المصري والقانون المدني الأردني, رسالة ماجستير في القانون الخاص, كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية, نابلس فلسطين, ٢٠٠٦.
٢. باسل محمد يوسف قبها, التعويض عن الضرر الأدبي دراسة مقارنة, رسالة ماجستير في القانون الخاص, جامعة النجاح الوطنية فلسطين, ٢٠٠٩.

ثالثاً: المجالات

١. رائد كاظم محمد الحداد, التعويض في المسؤولية التقصيرية, مجلة الكوفة, العدد ٨, جامعة الكوفة, (ب-ت).
٢. د. راقية عبد الجبار علي, حسام حامد عبيد, الدفع بعدم توجيه الخصومة في الدعوى المدنية, مجلة كلية التراث الجامعة, العدد السابع عشر (ب-م), (ب-ت).
٣. مالك جابر حميدي الخزاعي, اساءة استعمال الحق خطأً تقصيرياً يلتزم من صدر منه بتعويض الضرر الناشيء عنه, مجلة جامعة بابل, العلوم الانسانية, المجلد ١٧, العدد ٢, العراق, ٢٠٠٩.

رابعاً: المصادر الالكترونية

١. العيساوي يحمل التحالف الكردستاني ومتحدون مسؤولية تأخر الموازنة, متاح على الموقع الآتي:

www.alirqnews.com

٢. المالكي يرفع دعوى قضائية ضد مجلس النواب, متاح على الموقع الآتي:

www.alirqnews.com

٣. افراح شوقي, سامي العسكري يتحدث بصراحة, متاح على الموقع الآتي:

www.alnoor.se

٤. القاضي رياض الامين, اساءة استعمال الحق في القانون العراقي متاح على الموقع الآتي:

www.riyad-halmeen-almoantalarobi.com

٥. جاوي حورية, القانون المدني المسؤولية المدنية, بحث متاح على الموقع الآتي:

www.alkanounia.com

٦. عبد الستار محمد رمضان, رؤية قانونية في المحكمة المختصة في قضايا النشر والاعلام في

العراق, متاح على الموقع الآتي:

www.bareilly.net

٧. نجيب فرحات, للمواطن أن يقاضي اعضاء المجلس الدستوري المتعيين, متاح على الموقع الآتي:

<http://legal.agenda.com>

خامساً: القوانين

١. القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥٩.

٢. القانون المدني الأردني لسنة ١٩٧٩.

٣. القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨.

٤. قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

٥. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.

٦. قانون المرافعات المدنية الأردنية رقم (٣٤) لسنة ١٩٨٨.

٧. قانون المرافعات المدنية المصري رقم (١٣) لسنة ١٩٨٦.

٨. مسودة مشروع دستور العراق لسنة ١٩٩٠.

سادساً: القرارات

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا, العدد ٣١ / اتحادية / ٢٠١٤.