مقال عن الطعن بقرار مجلس النواب وفقاً للمادة (٥٢) من الدستور في ظل قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٢/اتحادية /٢٠١٩)

م.م.كرار مجيد حسين
رئاسة الجامعة التقنية الوسطى
kararmajeed@mtu.edu.iq

م.سعدالدين صالح عبد
رئاسة الجامعة التقنية الوسطى
saaduldeensaleh@mtu.edu.iq

المقدمة:

نلخص من خلال هذا المقال وقائع الدعوى في القرار اعلاه بادعاء المدعي (ع . م .ن) بانه قدم اعتراضاً على صحة عضوية النائبة (أ. م. د) الى المدعى عليه (رئيس مجلس النواب / اضافة لوظيفته وقد سجل الاعتراض في (٢٧/ ٢٠١٩/٥) وادرج في جدول اعمال الجلسة رقم (٣٠) في (٢٠١٩/٧/٢) دون ان يصدر المدعى عليه قراراً بشان الاعتراض المذكور خلال المدة التي ألزمته بها المادة (٥٢/ اولاً) من دستور جمهورية العراق والتي حددتها بثلاثين يوماً ، ويطعن في قرار امتناع المدعى عليه عن البت في صحة العضوية باعتبار امتناعه عن الرد هو(رد حكمي) للاعتراض المقدم اليه طالباً الحكم ببطلان عضوية النائبة المعترض على صحة عضويتها وتوزيع مقاعد محافظة الانبار وفقاً لنظام توزيع مقاعد مجلس النواب وما سارت عليه المحكمة في قراراتها المنوه عنها في عريضة الدعوى ، اما المدعى عليه فقد رد على دعوى المدعي بانه اقام الدعوى قبل بت مجلس النواب بصحة عضوية النائبة المعترض عليها اضافة الى عدم تحقق النصاب المطلوب للبت في الاعتراض وهي اغلبية الثلثين وفق المادة (٥٢/ اولاً) من الدستور، وبعد اطلاع المحكمة الاتحادية العليا على لوائح اطراف الدعوى انتهت الى اصدار حكمها المشار اليه اعلاه و القاضي برد الدعوى من جهة الاختصاص وعدم اعتبارها قرار مجلس النواب الحكمي قراراً صادراً بموجب المادة (٥٢) من الدستور.

فالإشكالية التي يثيرها القرار اعلاه تتمثل في عدم قيام مجلس النواب بالبت في الاعتراضات المقدمة اليه والمتعلقة بصحة عضوية اعضائه ومدى امكانية اعتبار هذا الامتناع قرارا يجوز الطعن فيه امام المحكمة انفة الذكر وفقاً المادة (٥٢) لدستورنا النافذ للعام ٢٠٠٥.

وللتعليق على هذا القرار ومناقشة الاشكالية التي يثيرها سنقسم مقالنا هذا الى ثلاثة مطالب :

المطلب الاول : الطبيعة القانونية لقرار مجلس النواب الصادر وفقاً للمادة (٥٢) من الدستور على ضوء قرار المحكمة.

المطلب الثاني : شروط الطعن بالقرار النيابي الصادر وفقاً للمادة (٥٢) من الدستور على ضوء قرار المحكمة.

المطلب الثالث : التكييف القانوني لامتناع المجلس عن البت في صحة العضوية وفقاً للمادة (٥٢/اولاً) من الدستور على ضوء قرار المحكمة.

المطلب الاول

الطبيعة القانونية لقرار مجلس النواب الصادر وفقاً للمادة (٥٢) من الدستور على ضوء قرار المحكمة

التساؤل الذي يثار هنا هو ما هي الطبيعة القانونية القرار النيابي الصادر وفقاً للمادة (٥٢) من دستور جمهورية العراق ؟

الحقيقة ومن خلال استقراء قرار المحكمة محل التعليق نجد ان المدعي بين ان البت في صحة العضوية هو فصل بمنازعة قضائية بمعنى انه قرار نيابي ذو طبيعة قضائية ، اما المحكمة الاتحادية العليا فقد ذهبت الى ضرورة التفرقة بين موقف رئاسة مجلس النواب بعدم عرض اعتراض المدعي على اعضاء مجلس النواب للتصويت عليه وبين القرار الذي يصدره المجلس بأغلبية ثلثي اعضائه عند عرض الاعتراض عليه فعلاً باعتبار ان الاخير هو الذي يجوز الطعن فيه وفقاً للمادة (٥٢) من الدستور ومما تقدم نلاحظ عدم وضوح موقف المحكمة من الطبيعة القانونية لقرار المجلس ومع ذلك فأننا نرى ان طبيعة القرار المذكور وحسب ما يستقرأ من توجهها اعلاه ورفضها واصرارها على توفر شرط الاغلبية الموصوفة انه ذو طبيعة برلمانية بحتة بمعنى انتفاء الطبيعة القضائية والادارية عنه وطغيان الطبيعة البرلمانية عليه و اما امتناع رئاسة المجلس فقد عدته قرار حكمياً لا يرقى الى القرار الصادر وفق المادة المذكورة اعلاه بمعنى انه قرار ادارياً .

وبالرجوع الى الفقه نجد أن البعض يرى ان طبيعة قرار المجلس بهذا الشأن تعد طبيعة إدارية إذ ينظر المجلس في اعتراض مقدم ضد صحة عضوية أحد أعضائه وهو أمر يتعلق بشأن داخلي للمجلس يتصل بالوضع القانوني لأحد أعضائه، وليس له أية صفة تشريعية أو سياسية أو رقابية، وكذلك لا يتصل مضمونه بعلاقة المجلس مع أية سلطة أو أي من جهات الأخرى في الدولة[١] .

ويرى الدكتور المرحوم (عبد الرزاق السنهوري) في هذا الصدد أن هناك أعمالا تصدر عن البرلمان في صورة قرار تقترب كثيراً من الأعمال القضائية وهي إتهام الوزراء والعفو عنهم والفصل في صحة النيابة، والفصل من عضوية المجلس، والأذن في اتخاذ إجراءات جنائية نحو عضو البرلمان، ويعدها من الأعمال الإدارية التي خص الدستور بها البرلمان، أو أحد مجلسيه على سبيل الحصر، ولا يجوز له أن يباشر عملاً إدارياً غيره[٢] .

ونحن بدورنا نرى ان قرار مجلس النواب الصادر بشأن اعتراضات صحة العضوية قرار اداري ضوء طبيعة قضائية وانه بسبب مبدأ الفصل بين السلطات وعدم امكانية اناطة اي من جهتي القضاء العادي والاداري

---

(١) د. اسماعيل فاضل حلواص أدم الشمري ، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي "دراسة مقارنة" ، رسالة دكتوراه ، جامعة النهرين / كلية الحقوق ، ٢٠١٥ ، ص ٢٠٦

(٢) د عبد الرزاق احمد السنهوري: مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة الثانية، وقد وورد البحث كاملاً كملحق في كتاب الدكتور محمد ماهر ابو العينين: الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، ج١، التطور التاريخي لفكرة الانحراف، دار ابو المجد، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٩٧٩ ؛ اورد ما تقدم : د. اسماعيل فاضل حلواص أدم الشمري ، المصدر السابق، ص ٢١٣ - ٢١٤

مهمة النظر في الاعتراض المقدمة بشأنه لذا اناط الدستور هذه المهمة بالمحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (٥٢/ ثانيا) منه .

المطلب الثاني

شروط الطعن بالقرار النيابي الصادر وفقاً للمادة (٥٢) من الدستور على ضوء قرار المحكمة

فيما يتعلق بشروط الطعن يثار التساؤل هل ان المحكمة راعت تحقق جميع شروط الطعن بقرار مجلس النواب بشأن الاعتراض المقدم بصحة عضويةاحد اعضائه والمبينة في المادة(٥٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من عدمه؟

الحقيقة ومن خلال استقراء قرار المحكمة محل التعليق نجد ان المدعي قد اكد في دعواه على المدة الدستورية الواردة في المادة (٥٢/ اولاً) من دستور جمهورية العراق وهي الثلاثين يوماً باعتبارها مدة حتمية، و بينت المحكمة ان القرار الذي يصدره مجلس النواب بالأغلبية

لثلث اعضاءهُ عند مراجعة الإعتراض بصحة العضوية لإحد نائبيه هو الذي تختص بالنظر فيه وفقاً لاختصاصها المنصوص عليه في المادة (٥٢/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وحيث ان مجلس النواب لم يصدر قراره بأغلبية ثلثي اعضاءه بشأن اعتراض المدعي على صحة عضوية النائبة المعترض على صحة عضويتها او بعدم صحته فان اختصاصها لم يتحقق ، وبالرجوع الى المادة (٥٢) من الدستور نجد انها نصت على الاتي :

((اولاً : يبت مجلس النواب في صحة عضوية اعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض ، بأغلبية ثلثي اعضائه . **ثانياً :** يجوز الطعن في قرار المجلس امام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره.))

ووفقاً لهذه المادة تتمثل شروط الطعن بصحة عضوية اعضاء مجلس النواب امام المحكمة الاتحادية العليا بالاتي :

١- تسجيل اعتراض بصحة العضوية لدى مجلس النواب.

٢- بت المجلس بصحة العضوية بالرفض او الاستجابة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض بأغلبية ثلثي اعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التسجيل اللاعتراض.

٣- تقديم الطعن امام المحكمة الاتحادية العليا بقرار المجلس ضمن مدة الثلاثون يومً من تاريخ صدوره.

ونلاحظ مما تقدم ومن تحليل ما ذهبت اليه المحكمة اعلاه وما نص عليه المشرع الدستوري في المادة (٥٢) ان المحكمة ابدت اهتماماً كبيراً بالنصاب الدستوري المحدد في المادة المذكورة لاتخاذ القرار دون التركيز على بقية الشروط والتي اهمها المدة الدستورية للبت في اعتراض صحة العضوية وهي ثلاثين يوماً باعتبارها مدة حتمية توجب على مجلس النواب البت في الاعتراض خلالها وان عدم مراعاتها من قبله يدخل في باب الاخلال بواجب الوظيفة او الامتناع عن اداء عمل من اعمالها سيما ان المجلس وفقا لما ورد في ادعاء

المدعي قد سجل الاعتراض في (٢٧/ ٢٠١٩/٥) وادرج في جدول اعمال الجلسة رقم (٣٠) في (٢٠١٩/٧/٢) دون ان يصدر قراراً بشأنه وبالتالي مضي مدة على تسجيل الاعتراض تزيد على المدة الدستورية الحتمية الواردة في المادة (٥٢/اولاً) من الدستور مما يعني اخلال المجلس بالالتزام الدستوري الملقى على عاتقه والمتمثل بالبت في الاعتراضات موضوع التعليق خلال المدة الدستورية المحددة . اما النصاب الدستوري المشار اليه في المادة (٥٢/اولا) فهو ليس شرطاً حتمياً كونه يحتمل اكثر من معنى ويقتضي تفسيره تفسيراً واسعاً مراعياً في ذلك محل القرار النيابي الصادر عن المجلس وفقاً للمادة المذكور واهميته ومدى ضرورة تحقق النصاب المذكور لاتخاذه .

المطلب الثالث

التكييف القانوني لامتناع مجلس النواب عن البت في صحة العضوية وفقاً للمادة (٥٢/اولاً) من الدستور على ضوء قرار المحكمة

يثار التساؤل في هذا المطلب حول التكييف القانوني لامتناع مجلس النواب عن البت في صحة عضوية اعضائه ومدى امكانية اعتباره قراراً يجوز الطعن فيه امام المحكمة انفة الذكر وفقاً للمادة (٥٢) من دستورنا النافذ ؟

بالرجوع الى قرار المحكمة نجد ان المدعي قد كيف امتناع المجلس عن البت في اعتراض صحة العضوية بانه قرار حكمياً برد الاعتراض يجوز الطعن فيه لدى المحكمة وفقاً للمادة (٥٢) من الدستور ، اما المحكمة فقد اكدت على وجوب الفرز بين موقف رئاسة مجلس النواب بعدم عرض اعتراض المدعي على اعضاء المجلس للتصويت عليه وبين القرار الذي يصدره المجلس بأغلبية ثلثي اعضاءه عند نظر الاعتراض على صحة العضوية هو الذي تختص المحكمة الاتحادية العليا بالنظر فيه وفقاً للمادة (٥٢/ثانياً) من الدستور واشارت الى عدم امكانية اعتبار قرار مجلس النواب قرار صادراً عنه بموجب المادة المذكورة .

وفي هذا الصدد يرى البعض ان القائم بالتشريع الدستوري في المادة (٥٢) قد احتاط في مسألة البت بصحة عضوية النائب في نقطتين الأولى أن تتم خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسجيل الاعتراض والثانية أن يتم سحب العضوية بأغلبية الثلثين من أعضائه[٣] .

ومن تحليلنا للمادة (٥٢) من الدستور وما ذهبت اليه المحكمة في هذا الصدد انها اخذت بالتفسير الضيق للمادة المذكورة وشروط الطعن ، ومن صياغة المادة المذكورة يتبين ان المدة المحددة في الفقرة (اولاً) منها مدة حتمية بمعنى يجب على المجلس النيابي البت في الاعتراض المقدم اليه على صحة عضوية احد اعضائه خلالها اما شرط الاغلبية الموصوفة فكما يبدو انه شرط لقرار المجلس الايجابي اي القرار الذي يقضي بسحب العضوية من العضو المعترض على صحة عضويته بعد ثبوت تحقق حالة من حالات انتهاء العضوية ، اما

(٣) رعد حسون حسين العنبكي ، الطعون الانتخابية الخاصة بصحة انتخاب اعضاء مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الاوسط / كلية الحقوق ، الاردن ، ٢٠١٨ ص٧٣

رد الاعتراض فلا يتطلب تحقق الاغلبية المذكورة لإصداره حيث ان معظم النصوص الدستورية تشترط تحقق اغلبية معنية لاتخاذ القرار كقرار سحب الثقة او الاستجواب وليس لرفض اتخاذه اذ لا تبدو هناك اهمية بهذه الحالة ، ومن وجهة أخرى ولما كان قرار المجلس الصادر وفقاً للمادة (٥٢) من الدستور حسب الرأي الراجح هو قرار اداري واختصاص المحكمة الاتحادية العليا بنظر الطعون المقدمة به دون القضاء العادي او الاداري انما مراعاة المبدأ الخاص بالفصل بين سلطات الدولة الثلاث وحسب المستقر ادارياً وقانونياً ان سكوت الادارة او امتناعها عن اتخاذ امر او قرار كان يجب عليها قانوناً اتخاذه يعد قراراً ادارياً حكمياً وقرينة على رفضها لاتخاذ القرار ما لم ينص القانون على غير ذلك وفي هذا الصدد نصت المادة (٧/ سادساً) من قانون مجلس الدولة العراقي (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على (يعد في حكم الامر او القرار رفض او امتناع الموظف او الهيئة عن اتخاذ امر او قرار كان من الواجب عليهما اتخاذه قانوناً) والفقرة (سابعاً) من نفس المادة تنص على (عند عدم البت في التظلم او رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم ان يقدم طعنه الى المحكمة خلال (٦٠) يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة او حكماً ...) وغيرها من النصوص القانونية المتناثرة في القوانين الادارية المختلفة التي عدت سكوت الادارة عن اتخاذ قرار معين او البت في تظلم مقدم اليها قرار اداريا حكمياً برفض اتخاذه او رداُ للتظلم . وبالتالي يمكن القول بان امتناع المجلس او سكوته عن البت في الاعتراضات المقدمة اليه وفقاً للمادة (٥٢) من ادستور العراق النافذ ومضي المدة الدستورية يعد قراراً حكمياً برد الاعتراض يجوز الطعن فيه امام المحكمة الاتحادية العليا سيما اذا علمنا بان عدم مراعاة المدة الدستورية في المادة المذكورة يدخل في باب الاخلال بواجب الوظيفة او الامتناع عن اداء عمل من اعماله وهو فعل معاقب عليه في قانون العقوبات وان اعتبار امتناعه في البت في صحة العضوية (رد حكمي) يعتبر حماية للجهة الممتنعة عن اصدار القرار الواجب عليها اصداره خلال المدة التي يحددها الدستور او القانون.

الخلاصة :

ختاماً لما تقدم فأننا نرى ان المحكمة بتوجهها الذي سارت عليه في ظل القرار محل التعليق تكون قد فسحت المجال امام تدخل الاعتبارات السياسية في البت في قرار اعتراضات صحة العضوية ومنح سلطة واسعة لرئاسة المجلس تتعارض مع الدور الذي تختص به والذي يقتصر في اغلبه على تنظيم جلسات المجلس واستقرار المحكمة عليه قد يضعف دورها في تحقيق العدالة السياسية والانتخابية .

المصادر

اولاً: الكتب

- محمد ماهر ابو العينين: الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، ج١، التطور التاريخي لفكرة الانحراف، دار ابو المجد، القاهرة، ٢٠٠٦.

ثانياً: الرسائل الجامعية

١- د. اسماعيل فاضل حلواص أدم الشمري ، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي "دراسة مقارنة" ، رسالة دكتوراه ، جامعة النهرين / كلية الحقوق ، ٢٠١٥.

٢- رعد حسون حسين العنبكي ، الطعون الانتخابية الخاصة بصحة انتخاب اعضاء مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الاوسط / كلية الحقوق ، الاردن ، ٢٠١٨.

ثالثاً: القوانين

١- قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٢- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.