تعليق على حكم المحكمة الإتحادية العليا في العراق في الدعوى رقم 9 /اتحادية/2023

(إدانة المدعي والمدعى عليه)

دكتور فتحي فكري
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق / جامعة القاهرة
fathy_fy@yahoo.com

في اعتقادنا أنّ حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق الصادر في الدعوى الرقيمة (9/اتحادية/2023) بتاريخ (14 نوفمبر 2023)([1]) ، يعدّ فريداً في بابه ، ليس فقط من زاوية موضوعه والإشكاليات التي أثيرت بمناسبته، وإنّما أيضاً للنتيجة التي خلص إليها، وهى كما نوهنا في العنوان إدانة المدعى عليه والمدعي أيضاً. ونظراً لاتسام وقائع النزاع بالتشابك والتداخل ([2])، فإنّنا سنبسطها بعد تحريرها من بعض الجزئيات التي لا صلة مباشرة لها بالدعوى .على هدى ما تقدم تتسلسل حلقات النزاع كالتالي :

- تقدم المدعي (أحد أعضاء مجلس النواب) بطلب للمحكمة الاتحادية العليا لإبطال الأمر النيابى رقم (5) بتاريخ (2023/1/15) الصادر من رئيس مجلس النواب بقبول استقالته من عضوية المجلس ، مع إصدار أمر ولائي بإيقاف العمل به .
- في معرض التدليل على طلبه أفاد المدعي أنّ الاستقالة المزعومة قدمت في الفصل التشريعي السابق (الدورة الرابعة) ، ومن ثم لا يجوز الركون إليها في الفصل التشريعي الحالي (الدورة الخامسة) ، علاوة على أنّ تلك الاستقالة ، غير المؤرخة ، تنبئ ملابساتها عن تقديمها تحت الضغط، حيث قدمت بناءً على طلب المدعى عليه رئيس (حزب تقدم) ، كشرط للسماح بالترشح تحت لواء الحزب في الدورة الخامسة ، بل أنّ المدعى عليه اشترط أيضاً توقيع الراغب في الترشح على ورقة بيضاء ، بحجة ضمان استرداد الأموال التي صرفت من الحزب على حملة المرشح حال انضمامه لكتلة أخرى على أثر فوزه في الانتخابات .
- بسبب خلافات شخصية – بحسب قول المدعي - قام رئيس مجلس النواب بالتوقيع على الاستقالة بالموافقة بتاريخ (2022/5/7).

وفي اليوم التالي (8 / 5 / 2022) تقدم المدعي بطلب يعلن فيه رغبته في استرداد الاستقالة ، مؤكداً تمسكه بعضوية المجلس ([3]) . مشيراً إلى أنّه تمّ الصلح بينه وبين رئيس المجلس ([4])، وجرى إلغاء قبول الإستقالة، وباشر الطاعن عمله بالمجلس إلى أن فوجئ بقرار آخر بقبول استقالته في (2023 /1/15) وهو القرار الطعين .

---

[1] في نص الحكم انظر موقع المحكمة الإتحادية العليا في العراق على شبكة الانترنت www.iraqfcs.iq .
[2] ليس أدل على ذلك من أن سرد الحكم للوقائع استغرق (6) صفحات من إجمالي (16) صفحة .
[3] تم إلغاء الإستقالة من النائب الأول والثاني لرئيس المجلس وكذا أمينه العام . ونظراً لأنتفاء أي دور لهؤلاء في قبول الإستقالة ، ومن ثم الموافقة على الرجوع فيها ، فإننا نكتفى بتلك الإشارة في الحاشية .
[4] أفاد الطاعن أن جلسة الصلح كانت مسجلة بالصوت والصورة ، وهو ما يعبر عن مناخ عدم الثقة السائد آنذاك بين الطرفين .

- أوضح المدعى عليه في مذكرته الجوابية أنّ الطاعن تقدم باستقالتين ، وأنّ قانون مجلس النواب يجعل الاستقالة منتجة لأثرها بمجرد تقديمها ([1]) ، ومن ثم لا محل بإمكانية سحب الاستقالة بعد أن نفذ مفعولها ، مضيفاً أنّ توقيع رئيس المجلس على الاستقالة – والحال هكذا - كان لتفعيل أثرها المالي والإداريّ، وضرورة الإعلان عن شغور المقعد النيابي تمهيداً لشغل البديل له ليس إلّا ، منتهياً إلى رد الدعوى .

- بعد حجز الدعوى للحكم ، قررت المحكمة فتح باب المرافعة ، حيث قدم المدعي في اليوم السابق طلباً جديداً مفاده ابطال عضوية رئيس المجلس لفقدانه أحد شروط العضوية، ولإقترافه جريمة التزوير والحنث باليمين القانونية وانتهاك الدستور .

كما طلب أحد الأشخاص التدخل منضماً للمدعي ([2]) ، طالباً الحكم بعدم صحة عضوية المدعي أو إنهاء نيابته ([3]) ، مردداً أنّ المدعى عليه تعاقد مع شركة لها صلة بالكيان الصهيوني يمس نشاطها سيادة الدولة العراقية .

- رد المدعى عليه بأنّ الخصم الثالث لم يضف جديداً لطلبات المدعي ، وبخلاف انتفاء المصلحة في طلباته ، فإنّ ما أثاره يتجاوز موضوع الدعوى .

وأقرت المحكمة بأنّ ما أثير من الخصم الثالث بخصوص التعاقد المشار إليه يصلح لأن يكون موضوعاً لدعوى مستقلة ، ولذا نكتفى بتلك الإشارة في الوقائع ، دون العودة لها في صلب التعليق .

- في ضوء ما سبق قضت المحكمة بإنهاء عضوية المدعى عليه بمجلس النواب ، وكذا عضوية الطاعن بهذا المجلس اعتباراً من تاريخ الحكم .

التعليق:

سيدور تعليقنا حول **ثلاث** محاور :

- تحديد الطلبات .

---

[1] دعماً لدفاعه أشار ممثل رئيس المجلس في لائحته الجوابية إلى سبق استقالة العشرات من أعضاء مجلس النواب من نيابتهم بمجرد تقديم الاستقالة ومنهم النائب هادى العامري والنائب اياد علاوى إلى جانب أعضاء الكتلة الصدرية (73 نائباً) ، وكل تلك الاستقالات التي وقعت في الدورة الخامسة (الفصل التشريعي الحالي) لم تعرض على مجلس النواب..

[2] طلبت المحكمة إدخال المفوضية العليا للانتخابات في الدعوى لاستيضاح بعض الأمور ، وبعد حضور الممثل القانوني للمفوضية طلب إخراجه من الدعوى ، واجابته المحكمة لطلبه .

وعلى هذا النحو لا تأثير للإدخال أو الإخراج على سير القضية ، مما نكتفى معه بهذا التلميح .

[3] نسب الخصم الثالث لرئيس المجلس التعاقد بوصفه رئيساً لحزب تقدم مع شركة أجنبية والتي تضم عدداً من المستشارين ومن أبرزهم رئيس وزراء الكيان الصهيوني الأسبق ايهود باراك ، والذى يعد من أكبر المستشارين لدى الشركة المذكورة ، وهو المسئول عن رسم السياسات العامة لتلك الشركة ، وقد مارست تلك الشركة دوراً كبيراً وهاماً في تطبيع العلاقات بين الكيان الصهيوني وعدة دول ، حيث كان لها الدور الأهم في تطبيع العلاقات بين مملكة البحرين والكيان= ==الصهيوني وابرام عدة اتفاقيات بينهما على مختلف الأصعدة ، كما كان لها دوراً كبيراً في تطبيع العلاقات بين جمهورية الأذربيجان والكيان الصهيوني، إذ أنها تمتلك الإمكانيات المادية والعلمية الكبيرة التي تؤهلها لتحقيق أهدافها ومن خلال متابعة عمل تلك الشركة يظهر بأن من أهم أهداف تلك الشركة هو تطبيع العلاقات بين الكيان الصهيوني والدول الأخرى وربط الكيان الصهيوني مع عدة دول باتفاقيات ومعاهدات على مختلف الأصعدة لا سيما الجانب الأمني ، كما للشركة المذكورة الإمكانيات الكبيرة التي من خلالها تتمكن من الوصول إلى معلومات أمنية واقتصادية تمتاز بالسرية ، كما أنها تمتلك إمكانيات تمكنها من بناء علاقات قوية مع أشخاص أو جهات تدير مواقع مهمة في هذه الدولة أو تلك .

- سند اختصاص المحكمة .
- النقاط النقاشية في الحكم .

ومن الإجمال إلى التفاصيل .

(1) **تحديد الطلبات** :

أول ما نستهل به التعليق بيان موضوع الدعوى ، فالطاعن طلب بداية عدم الإعتداد بقبول رئيس مجلس النواب لاستقالته بتاريخ (2022/5/7) من البرلمان ، للملابسات التي أحاطت بها ، والتي تنفي عنها أنّها تعبير عن إرادة حرة بالتخلي عن العضوية النيابية، وفي وقت لاحق تقدم المدعي بطلب آخر بإنهاء عضوية رئيس المجلس .

فهل عدّل الطلب الأخير السابق عليه ؟

الحقيقة أنّ الطلب الأخير يعدّ مكملاً للأول ([1])، وفقاً لقانون المرافعات المدنية، وقد يبدو هذا مستغرباً مع قضاء المحكمة بإنتهاء عضوية المدعي، إلّا أنّ النظرة المتأملة تفيد أنّه كانت هناك ضرورة لبيان صحة مشاركة المدعي في أعمال البرلمان في الفترة من (2022/5/7) وحتى حكم المحكمة .

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإنّ الطلب الأخير له صلة لا تكاد تنفك بالطلب السابق ، فتلاعب رئيس مجلس النواب في قبول الإستقالة، والذى بلغ حد التزوير، يؤثر على صلاحيته في الاستمرار في منصبه

ولذا أصاب قضاء المحكمة الإتحادية العليا في عدم اعتبار طلب المدعي الأخير بمثابة تعديل لطلبه الأولى ، مما كان يجعل الفصل في صحة الاستقالة لا محل له .

يستخلص مما سبق أن الدعوى تتأسس على **طلبين** :

أ- صحة قبول استقالة المدعي .

ب - مسلك المدعى عليه في قبول الاستقالة وانعكاسه على بقائه في سدة رئاسة البرلمان .

وسنرى لاحقاً أهمية هذا التحديد فيما انتهت إليه المحكمة بخصوص المدعي .

(2) **سند اختصاص المحكمة بالدعوى** :

استند نظر المحكمة الإتحادية العليا للدعوى على البند (ثالثاً) من المادة (93) من الدستور العراقي لسنة 2005 المُسند للمحكمة مهمة " الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة ". وهذا البند يتيح عرض المنازعات الناشئة عن تصرفات السلطات الإتحادية بمناسبة تطبيق القوانين الاتحادية ، بمعناها العام ، على المحكمة الاتحادية العليا لحسمها ، وتوحيد تطبيقها .واتيح حق التداعي أمام المحكمة الإتحادية العليا في هذا الشأن للسلطة التنفيذية ممثلة في مجلس الوزراء ، وللأشخاص الطبيعية والمعنوية على السواء.

وفي الحكم الماثل بادر بالطعن أحد النواب (ذو شأن) مُختصماً قرار رئيس مجلس النواب ، (سلطة إتحادية) ، بقبول استقالته بالمخالفة للقانون وفقاً لما عرضه في دعواه.

---

[1] **وفقاً للمادة 67 من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة1969 المعدل " تعتبر من الدعاوى الحادثة ما يقدمه المدعي تكملة للدعوى الأصلية أو ما يكون مترتباً عليها أو متصلاً بها بصلة لا تقبل التجزئة بحيث يكون الحكم الذى يقرر لأحدهما من شأنه أن يؤثر في الحكم الذى يجب أن يقرر للآخر " .**

وهكذا يتبين أنّ الدعوى المثارة تندرج في اختصاص المحكمة الإتحادية العليا وفقاً للبند المنوه عنه فائتاً.

(3) **النقاط النقاشية في الحكم** :

أ) وقفة على هامش التعليق : قبل اخضاع حيثيات الحكم للفحص والتمحيص، نود إثبات ملاحظة تتعلق – إن جاز القول – بتكنيك اصدار الأحكام بصفة عامة، وأحكام المحاكم العليا بصفة خاصة .

ففي افتتاحية الحيثيات اشارت المحكمة إلى أهمية السلطة التشريعية وكونها – بالنظر لصلاحياتها – يمكن أن تدفع البلاد والعباد أشواطاً للأمام أو تقودها للوراء .

وعقب بيان التسميات المختلفة التي تطلق على السلطة التشريعية، وذكر المعايير الدولية المتعلقة بالمشاركة السياسية وبناء النظم الديمقراطية (حق المشاركة في الشئون العامة – تقلد الوظائف العامة – الانتخاب الحر لإستجلاء إرادة الناخبين)، اندفعت المحكمة فيما يشبه الخطاب السياسي بالتذكرة بمواجع القمع الطائفي من قبل الطغمة المستبدة، واستباحة المدن المقدسة والاكتواء بلظى شجون المقابر الجماعية وعذابات القمع في مجازر حلبجة وبارزان والأنفال والكرد الفيليين ومآسي التركمان في بشير ومعاناة أهالي المنطقة الغربية كبقية مناطق العراق من تصفية قياداتها ورموزها وشيوخها وتشريد كفاءتها وتجفيف منابعها الفكرية والثقافية .

وحاولت المحكمة الربط بين ما سبق وموضوع الدعوى ببيان أن ذلك يوجب تأسيس السلطات العامة بصورة صحيحة، وإنّ المجلس التشريعي القائم على السيادة الشعبية المُعبر عنها في اقتراع عام ومباشر، يتأبى وضعه هذا مع قيام رئيس حزب بإجبار المرشحين التابعين له بتقديم طلب استقالة والاحتفاظ به واستخدامه متى شاء، مما يخالف القيم الدستورية.وفي تقديرنا أنّ ما ورد في الحيثيات يخالف النهج السليم في تسبيب الأحكام الدستورية. حقاً أنّ أحكام المحاكم العليا ، في اختصاصاتها المنصرفة إلى ضبط تصرفات السلطات العامة لا تخلو من مسحة سياسية ، إلّا أنّ تلك المسحة تتخفى –عادة - في تفسير النصوص المعمول بها، وليس كإعلان إدانة لحقبة سياسية معينة، الأمر الذى تبدو معه المحكمة كمنصة سياسية حزبية، لا جهة قضائية تطبق القانون بحرفية وحيادية .فالإنجرار للمجال السياسي، بعيداً عن وقائع النزاع، ينطوي على وعورة المساس بموضوعية مثل تلك الأحكام، بما يمس مكانة المحكمة والأدوار المناطة بها، سيما وأنّنا بصدد منازعات تنظر على درجة واحدة .كما أنّ إدانة تصرف رئيس الحزب بإجبار الأعضاء على تقديم استقالة قابلة للإستخدام حال الانضمام لحزب آخر بعد الفوز بالمقعد النيابي، كان يمكن رده ببساطه للمادة 39 من الدستور الذى تفتح باب الإنضمام لعضوية الأحزاب، وتحظر الإجبار على عضويتها أو الاستمرار فيها.وفي كل الأحوال ، وبغض الطرف عن الملابسات التي أشار إليها الحكم، يتعين دوماً تأسيس السلطات العامة على نحو سليم القانون، في أي حكم تكون فيه السيادة للإرادة الشعبية .وبهذه المناسبة نرى أنّ النص الدستوري يحتاج إلى إعادة نظر، فقاعدة حرية الإنضمام للأحزاب والانسحاب منها تصلح للشخص العادي، أما المرشح الذى يتقدم للانتخابات بناء على عضوية حزب ما بما يمثله من فكر سياسي معين، ويفوز بالمقعد النيابي بناءً على ذلك، لا يحق له تغيير انتمائه الحزبي، لأنّ هذا معناه التلاعب بإرادة الناخبين التي منحته اصواتها وفق برنامج سياسي

معين، وإذ به يتجه نحو برنامج سياسي آخر، لو ترشح وفقاً له لربما حجبت عنه الثقة الشعبية .

وعلى ذلك نرى إضافة فقرة للمادة 39 من الدستور تحظر على النائب من تغيير انتمائه الحزبي احتراماً لإرادة الناخبين . بل يمكن أنّ ينص قانون مجلس النواب وتشكيلاته على ذلك ([1]) . وليس في هذا النص أي تجاوز للحرية الحزبية، فاختلاف المركز القانوني للشخص العادي عنه بالنسبة للعضو البرلماني يبرر تباين المعاملة . فتماثل المعاملة مفترضها تماثل المراكز القانونية .

علماً بأنّ تقييد حرية النائب موقوت بفترة العضوية النيابية، إذ بعدها تعود له حريته في الانسحاب من حزبه، والانضمام لحزب آخر، أو حتى البقاء مستقلاً .

ب) اشكالية مغفلة: من أهم الإشكاليات التي أطلت برأسها في النزاع المطروح هي آلية الاستقالة من العضوية البرلمانية بسبب غموض قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018 في هذا الشأن.

فالمادة (12/ثانياً) من القانون المذكور تنص على إنهاء العضوية البرلمانية بالاستقالة، دون بيان أيّ تفاصيل أخرى . ومن هنا جرى الجدل الذى تبدى بين المدعي والمدعى عليه حول مدلول النص. فالأول ظاهر أنّ الاستقالة يجب أن تعرض على المجلس، وبالتالي لا اختصاص للرئيس باتخاذ قرار منفرد بقبولها. أما المدعى عليه فقد أكّد أنّ مفاد النص انتاج الاستقالة أثرها بمجرد تقديمها، وإنّ تأشير رئيس المجلس بالموافقة ينحصر أثره في ترتيب الآثار الناجمة عنها .

وتلك الإشكالية شديدة الحساسية لتعلقها بالتمثيل النيابي، ومع هذا تغاضت المحكمة حتى عن مجرد التلميح لوجودها، على الرغم من تناولها – كما اوضحنا سلفاً – لأمور أقل ما توصف به أنّها تعدّ تزيداً .

والحقيقة أنّ تلك الإشكالية لا تعزى للقانون وحده ، فقد كان على النظام الداخلي لمجلس النواب تناول موضوع الاستقالة للإجابة على الأسئلة التي تنبثق بصددها، ومنها : هل الاستقالة يمكن أن تبدى شفوياً وتثبت في محضر الجلسة ؟ ما هي الكيفية التي يتحقق بها من أنّ الإستقالة تعبير إرادي عن التخلي عن العضوية ؟ هل يمكن الرجوع في الإستقالة ؟

ونرى أنّ التواجد في مجلس سياسي يستلزم الحرص في موضوع الاستقالة، فقد يتمّ التضييق على أحد أعضاء المعارضة في التعبير عن رأيه في البرلمان، أو تعويق قيامه بدوره الرقابي، مما يدفعه – إزاء هذا المسلك – للاستقالة احتجاجاً على ما يحدث معه .

ولا يمكن القول في هذا الفرض بأننا بصدد تخلي اختياري عن العضوية .

ولذا نرى الحاجة الماسة لتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب ليضع التفاصيل الخاصة بالاستقالة ([2])، مع ضرورة أن يكون قبولها بيد المجلس النيابي ككل ([1])، فلا يعقل أن

---

[1] هذا هو الحل المأخوذ به في مصر، فالدستور ينص في المادة 74على حق تكوين الأحزاب ، وهو ما يعني حرية الإنضمام إليها والانسحاب منها ، بيد أن ذلك لم يحل دون نص المادة (6) من قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014 على أن تغيير النائب لانتمائه الحزبي من شأنه اسقاط عضويته .

[2] تهتم اللوائح أو الأنظمة الداخلية للبرلمان بتنظيم الاستقالة ، ونشير في هذا الصدد للائحة مجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم 1 لسنة 2016 والتي كرست مادة من سبع فقرات لهذا الموضوع ، فطبقاً للمادة 391 من تلك اللائحة " تقدم الاستقالة من عضوية المجلس إلى رئيس المجلس مكتوبة ، وخالية من أي قيد أو شرط ، وإلا عدّت غير مقبولة".

يوضع أمر قبول استقالة من أصبح ممثلاً للشعب في مجموعه في يد شخص واحد، مع ضرورة التأكد - بطبيعة الحال - من كون الاستقالة خالية من عيوب الإرادة، وغير معلقة على قيد أو مرهونة بشرط .

ج) إساءة استخدام رئيس مجلس النواب لسلطاته: من واقع المستندات المودعة في ملف الدعوى تبين للمحكمة أنّ المدعي تقدم باستقالة موجهة لرئيس المجلس بدون تاريخ إبان الدورة الرابعة ، فضلاً عن ورقة موقعة منه بصفته الشخصية، حيث جرى التحريف والتغيير في هاتين الورقتين ، ولنترك حيثيات الحكم تفصل لنا ذلك :

" ثبت للمحكمة الإتحادية العليا من خلال ادعاء المدعي وما جاء بالكتاب الصادر عن مكتب رئيس المجلس بالعدد (م.م.ر/ 234 في 5 / 3 / 2023) أنّ المدعي قدم طلبين أحدهما معنون إلى رئيس مجلس النواب ومكتوب بخط اليد وموقع من قبل النائب (ليث مصطفى حمود) والمتضمن (طلب قبول استقالته من عضوية مجلس النواب لظروف خاصة به) والطلب الآخر – وحسب إدعاء المدعي – مقدم إلى السيد محمد الحلبوسي بصفته الشخصية وموقع على بياض من المدعي بصفته الشخصية وليس بصفته نائب، وإنّ المدعى عليه قام بقص أعلى الطلب المذكور وجعله مقدماً إلى السيد رئيس مجلس النواب وإضافة مضمون الطلب المذكور بآلة طابعة وجاء مضمونه طلب قبول الاستقالة من عضوية مجلس النواب (الدورة الانتخابية الخامسة) وإنّ الطلبين المذكورين أعلاه تمّ أخذهما وارد من مكتب رئيس مجلس النواب الأول الوارد له بالعدد (3) في (1/15/ 2023) والثاني الوارد بالعدد (4) في (2023/1/15) في حين أنّ كتاب مكتب رئيس المجلس بالعدد (م.ر / 1277 في 14 / 8 /2023) يتضمن أنّ تاريخ استلام طلب الاستقالة من ليث مصطفى حمود هو في يوم السبت الموافق (7/5/ 2022)، وأنّ وكيل المدعى عليه وفي جلسة يوم (2023/4/17) أقرّ أنّ الطلبين مقدمين بذات التاريخ، كما أقرّ أنّ

" ويعرض الرئيس الاستقالة خلال ثمان وأربعين ساعة من ورودها على مكتب المجلس لنظرها بحضور العضو ، ما لم يمتنع عن الحضور رغم اخطاره كتابة بذلك دون عذر مقبول".

" ويجوز لمكتب المجلس إحالة الاستقالة ، وما يبديه العضو من أسباب لها ، على اللجنة العامة لنظرها وإعداد تقرير في شأنها للمجلس".

" وتعرض الإستقالة مع تقرير مكتب المجلس أو تقرير اللجنة العامة عنها ، بحسب الأحوال ، في أول جلسة تالية لتقديمها ، ويجوز بناء على اقتراح رئيس المجلس أو طلب العضو النظر في استقالته في جلسة سرية".

" ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا من وقت أن يقرر المجلس قبولها".

" فإذا صمم مقدمها عليها بعد عدم قبولها من المجلس ، فعليه إخطار مكتب المجلس بذلك بكتاب موصى عليه بعلم الوصول ، وفي هذه الحالة تعتبر الإستقالة مقبولة من تاريخ هذا الإخطار".

" وفي جميع الأحوال ، يشترط لقبول الاستقالة ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات اسقاط العضوية ضد العضو".

ويبين من تلك الأحكام التأني الشديد في قبول الإستقالة ، وإتاحة الفرصة للعضو في سحبها والتراجع عنها .

وفي تطبيقات عدة للتراجع عن الاستقالة خلال الفصل التشريعي الأول لمجلس النواب المصري راجع مقالنا المعنون : قراءة في ظاهرة عدول النواب عن استقالاتهم – مجلة قضايا برلمانية التي تصدر عن مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الأهرام – عدد اكتوبر 2018 – ص 35 .

[1] على خلاف تجاهل استقالة الأعضاء ، أولى نظام مجلس النواب لسنة 2022 اهتماماً باستقالة رئيس المجلس أو أحد نائبيه بالنص في المادة 12 (أولاً) على أنه " عند تقديم الرئيس أو أحد نائبيه الاستقالة من منصبه تقبل بعد موافقة المجلس بأغلبية عدد أعضائه الحاضرين " .

رئيس مجلس النواب وافق على طلب الاستقالة المقدم بخط اليد من المدعي وإنّ الموافقة كانت بتاريخ (2022/5/7) ولكن، بسبب تدخل النواب تأخرت الاستقالة في مكتب رئيس المجلس وقام رئيس المجلس بشطب تاريخ الموافقة (2022/5/7) وترويجها بتاريخ (2023/1/15) وبذلك يكون الوارد للطلبين أعلاه غير صحيح، وإن شطب تاريخ الموافقة الأولى على الإستقالة (2022/5/7) وجعلها (2023/1/15) أيضاً غير صحيح ، وإنّ ذلك لا ينسجم مع متطلبات السلوك الصحيح لأعضاء مجلس النواب باعتبار أنّ أعضاء مجلس النواب يمثلون الشعب العراقي بمكوناته كافة ، وإنّ هذا التغيير في الحقيقة يمثل تحريفاً فيما ورد في ورقة الاستقالة وثبت ذلك للمحكمة من خلال ما جاء بأقوال المدعي وإقرار المدعى عليه إضافة لوظيفته بالذات بموجب الكتب الرسمية التي اطلعت عليها المحكمة، وإنّه لم يترتب على قبول الاستقالة أي إجراء واستمر المدعي بحضور جلسات البرلمان والمشاركة في فعالياته مع عدم إلغاء الاستقالة المؤرخة في (2022/5/7)، إذ كان على المدعى عليه إضافة لوظيفته، أما عدم قبول الإستقالة أو قبولها في وقت تقديمها وترتيب آثارها حال قبولها، أما قبول تلك الاستقالة وعدم نفاذها وجعل ذلك خاضع للاتفاقات الحاصلة بين المدعي والمدعى عليه لأسباب مختلفة فإنّ ذلك يخالف أحكام المادة (49 / أولاً) من الدستور، وذلك لأنّ مجلس النواب يمثل الشعب العراقيّ بأكمله ولا يمكن اتخاذ ذلك التمثيل لتحقيق المصالح الشخصية وبطرق لا تتفق مع الدستور والقانون ومع قيم ومبادئ الشعب العراقي، إذ أنّ الغاية من تمثيل النائب للشعب العراقي هو لغرض تحقيق مصالح ذلك الشعب وليس تحقيق مصالح النائب .. ".

وأردفت المحكمة في موضع آخر من الحيثيات أنّه أثناء سير الدعوى قام المدعى عليه بتصويب تاريخ الاستقالة ليصبح (2022/5/7) بدلاً من (2023/1/15)، بموجب الأمر النيابي المرقم (136 في 2023/5/14).

وهذا التصويب لم يوضح كيف والاستقالة كانت نافذة المفعول استمر المدعي في عضوية البرلمان؟

والمسلك الثابت أعلاه يشكل أفعالاً غير مقبولة، فهل هناك نصوص تجرمها؟ وتحدد الجزاء المترتب عليها ؟

استقت المحكمة نص التجريم من المادة 50 من الدستور الخاصة بالقسم ([1]) ، وتعبيراً عن ذلك أعلنت: إنّ " دستور جمهورية العراق صرّح وفقاً لما جاء في المادة (50) من الدستور بالقيد الوارد في مضمون الحق وهو أداء المهمات والمسؤوليات بأمانة ، وبغض النظر عما رسمه الدستور بموجب المادة (52) منه ([2])، فإنّ الجزاء الذى يُفرَض على مخالفة احكام المادة (50) من الدستور هو عدم صلاحية النائب في الاستمرار بالعضوية لأنّه إذا كانت مخالفة المادة (50) من الدستور لا ترتب إنهاء العضوية إزاء مخالفة القسم

---

[1] تنص المادة 50 من الدستور على أن " يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس قبل أن يباشر عمله بالصيغة الآتية :

"اقسم بالله العلي العظيم أن أودي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفانٍ واخلاص وأن احافظ على استقلال العراق وسيادته وأرعى مصالح شعبه وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته والنظام الديمقراطي الاتحادي وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد ، والله على ما أقول شهيد " .

[2] تتعلق المادة 52 من الدستور بآلية البت في صحة العضوية البرلمانية ، وستكون لنا عودة للموضوع لاحقاً .

بالله سبحانه وتعالى يصبح وجود تلك المادة لغواً في الدستور، وهذا ما لا يمكن القول به شرعاً ودستورياً .. ". ومن جانبنا نؤيد المحكمة في أنّ القسم النيابي ليس مجرد نص شكلي، وبالتالي يمكن أن يكون مصدراً لإلتزامات، وفي صدارتها الأمانة في أداء الواجب النيابي . ولكننا نخالف المحكمة في الجزاء الذى رتبته على مجاوزة هذا الإلتزام ألا وهو إنهاء العضوية البرلمانية . فالقاعدة التي لا يخلو منها دستور بما في ذلك الدستور العراقي هي أنّه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص [1] . وإذا كانت المادة 50 من الدستور قد ابانت الفعل المجرم ، فلم يرد بها ادنى إشارة لعقوبة ما [2] ، وهذا تقصير تشريعي ، وليس دور القضاء الحلول محل المشرع لسد نقص وقع الشارع فيه ، سيما في مجال التجريم والعقاب .من هنا لا نوافق المحكمة فيما خلصت إليه من إنهاء عضوية المدعى عليه استناداً للمادة 50 من الدستور. وهذا لايمنع من إمكانية تقديم المدعى عليه للمحاكمة فيما انطوى عليه مسلكه من أفعال مؤثمة.وهذا التحليل ينصرف للمدعي، بحسبان أنّ الأفعال المنسوبة إليه هي أيضاً الإخلال بالأمانة في الوفاء بالواجبات البرلمانية ، المستقاة من مادة القسم الدستورية. وهذا الوضع يضع أيدينا على نقص يعاني منه قانون مجلس النواب ، الذي نظم إقالة النائب أي اسقاط العضوية حال مخالفة الواجبات البرلمانية بصورة مبتورة .

فالمادة (12/ ثامناً/2) من قانون مجلس النواب تقضي بإقالة النائب حال الإخلال " الجسيم بقواعد السلوك النيابي للمجلس .. " ، دون تحديد الكيفية التي تنطلق بها الإقالة ، كعدد الأعضاء الذى يمكنه التقدم بمقترح الإقالة .وذات النقد يطول النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2022 الذى نص في المادة (12) على أنّه لمجلس النواب " إقالة الرئيس أو أحد نائبيه وفق القانون " ، وقد رأينا كيف غاب عن هذا القانون بيان نقطة انطلاق إجراء الإقالة .

د) التفرقة بين صحة العضوية وإنهاء العضوية : أسلفنا أنّ الخصم الثالث طلب من المحكمة عدم صحة عضوية المدعى عليه أو انهاء عضويته. وإزاء ذلك اضطرت المحكمة للتطرق للنصوص الحاكمة للمسألتين ودورها فيهما .

فصحة العضوية تثار بعد إعلان نتائج الانتخابات للتشكيك في توافر شرط أو أكثر من شروط العضوية في حق أحد النواب . ومن مميزات القانون العراقي تحقيق التوازن بين استقلال البرلمان ، ونظر منازعات صحة العضوية من جهة مستقلة ومحايدة .

فتلك المنازعات تطرح على ساحة البرلمان ، إلّا أنّ قراره بشأنها ليس نهائياً ، إذ يجيز الدستور [3] الطعن على هذا القرار أمام المحكمة الاتحادية العليا لتصدر فيه حكماً باتاً وملزماً للسلطات كافة طبقاً للدستور [4] .

---

[1] المادة 19(ثانياً) من الدستور العراقي .

[2] لفظ العقوبة ورد مطلقاً وهى يشمل أي عقوبة ، فاللفظ ورد مطلقاً والقاعدة أن المطلق يترك على إطلاقه ما لم يخصص .

[3] طبقاً للمادة 52 من الدستور " أولاً : يبت مجلس النواب في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض بأغلبية ثلثي أعضائه .

" ثانياً – يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الإتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره " .

[4] تنص المادة 94من الدستور على أن " قرارات (الأدق أحكام) المحكمة الإتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة".

وهكذا تفادى هذا التصور النقد الذي يلازم انفراد البرلمان بالفصل في صحة العضوية المتمثل في عدم الحيادية وتداخل الاعتبارات السياسية ([1]) بصورة فجة ، خصوصاً ضد أعضاء المعارضة البرلمانية .أما إنهاء العضوية اسقاطها فيثور حال فقدان العضو أحد شروط العضوية أثناء نيابته ، أو أرتكابه مخالفة لواجبات العضوية .

وعقب التأكيد على تلك التفرقة ، راحت المحكمة تبين أثر الحكم بعدم صحة العضوية واختلافه عن الحكم بإنهاء العضوية ، فالأول يعد منشئاً ، على نقيض الثاني الذى يعتبر كاشفاً ([2]) .ونختلف مع المحكمة في هذه التفرقة ، ففي الحالتين نحن بصدد أحكام كاشفة ، فهل من حصل على عضوية البرلمان دون توافر ضابط الأهلية والكشف عن ذلك من خلال طعن بصحة العضوية يعد عضواً بالبرلمان في أي لحظة من اللحظات ؟ واعتبار العضوية منتهية في هذا الفرض من تاريخ الحكم مرده اعتبار عملي عدم ابطال أعمال البرلمان لمشاركة من ليس له الحق في ذلك ، اعتماداً على نظرية الظاهر المعمول بها في القانون الإداري بشأن الموظف الفعلي حماية للغير حسن النية .ونعتقد أن الأمر لا يختلف بالنسبة لإنهاء العضوية ، فالمحكمة تكشف المخالفة، التي وقعت منذ زمن، ففي الحكم الماثل ترتد المخالفة إلى الدورة البرلمانية الفائتة، وعلى أقصى تقدير لتاريخ (2022/5/7) ، في حين صدر الحكم بتاريخ (14 نوفمبر 2023) ، أي بعد ما يجاوز السنة ونصف من وقوع التجاوز الذى طرح على المحكمة .

كلمة تساؤلية : ابان الحكم صدوره بأغلبية الأعضاء ، فهل الإشكاليات التي تم تناولها هي السبب في عدم تحقق الإجماع ؟

---

[1]في تفاصيل ذلك راجع مؤلفنا المعنون القانون البرلماني – 2006 – ص 245 وما بعدها .

[2]باقتباس كلمات المحكمة نقرأ في الحيثيات : إن " اختصاص المحكمة في البت بالطعن بعدم صحة عضوية النائب والحكم الصادر فيها بخصوص ذلك يكون منشئاً ، لإنهاء عضوية النائب لا كاشفاً لذلك، بخلاف اختصاصها للحكم بإنهاء عضوية النائب تطبيقاً لأحكام المادة (12) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 الذى يكون كاشفاً لحالة إنهاء العضوية التي ثبتت بحكم القانون والكشف عن ذلك بموجب قرار حكمها إذا ما خالف التزاماته الدستورية والقانونية .. " .