مركز حمورابي

التعديل القضائي لأحكام الحصانة النيابية

دراسة تحليلية في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (90) لسنة 2021

التعديل القضائي لأحكام الحصانة النيابية

دراسة تحليلية في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (90) لسنة 2021

الدكتور مصدق عادل
كلية القانون - جامعة بغداد

مركز حمورابي للبحوث و الدراسات الاستراتيجية

9 أذار **2023**

حقوق النشر محفوظةلمركز حمورابي للبحوث و الدراسات الاستراتيجية

لا يجوز نشر أي من هذه الأبحاث و الدراسات و المقالات إلا بموافقة المركز, و يجوز الإقتباس بشرط ذكر المصدر كاملاً , و ليس من الضروري أن تمثل المقالات و الأبحاث و الدراسات و الترجمات المنشورة وجهة نظر المركز , وإنما تمثل وجهة نظر الباحث.

سبق وان قام النائب المدعي (طلال خضير عباس الزوبعي) بالطعن امام المحكمة الاتحادية العليا طالباً الغاء قرار رئيس مجلس النواب برفع الحصانة عنه وفقاً لاحكام المادة (93/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وذلك لمخالفة القرار لنصوص للدستور والخرق الجسيم للمبادئ الواردة فيه، وأصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها بالعدد 90/اتحادية/2019 في 28/4/2021 المتضمن رد الدعوى.

وعلى الرغم من اعتبار القرار المذكور من القرارات الشكلية، غير ان هذا القرار تضمن العديد من الابعاد الاستراتيجية أهمها تعديل نطاق الحصانة النيابية الإجرائية الممنوحة لعضو مجلس النواب وفقاً لاحكام المادة (63/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فضلاً عن تضمن حيثيات القرار عدول عن تحديد المقصود بالأغلبية المطلقة المحددة في قرارات سابقة صادرة من المحكمة الاتحادية العليا، وهو الامر الذي يستوجب الوقوف عليه وتحليل الأسس والحيثيات التي استندت اليها المحكمة في هذا القرار، وهو ما سنتناوله تباعاً كالآتي:

اولاً: الأساس الدستوري والقانوني للحصانة النيابية لعضو مجلس النواب:

عالجت المادة (63/ثانياً) من الدستور العراقي الحصانة النيابية لعضو مجلس النواب باعتبارها اهم الحقوق والضمانات اللازمة لقيام النائب بممارسة عمله النيابي، وحمايته من الاتهامات الكيدية والمنظمة التي قد تمارس ضده من قبل الجهات المتضررة، حيث تنص هذه المادة (ثانياً:-

أ- يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك .

ب- لا يجوز القاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية (المُطلقة) على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضُبط متلبّساً بالجرم المشهود في جناية .

ج- لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضُبط متلبّساً بالجرم المشهود في جناية) .

وبهذا يتضح ان المشرع الدستور عالج نوعين من الحصانة النيابية، وهي الحصانة الإجرائية والحصانة الموضوعية، حيث لا يجوز لاعضاء الضبط القضائي او قاضي التحقيق او المحكمة المختصة تحريك الإجراءات القانونية والقضائية ضد عضو مجلس النواب اثناء انعقاد الفصل التشريعي للمجلس الا في إحدى الحالتين المذكورتين:

1-اذا كانت الجريمة المرتكبة من النائب تعد من الجنايات.
2-اذا كانت الجريمة مشهودة.

ولم يقتصر الامر عند هذا الحد فحسب، بل نجد ان المشرع الدستوري قد تشدد في الإجراءات الشكلية والموضوعية اللازم توافرها لغرض توقيف النائب في حالة ارتكابه الجريمة غير المشهودة، حيث يتطلب النص الدستوري توافر الشرطين التاليين مجتمعين:

1-ان يكون نوع الجريمة جناية.
2-ان يصدر قرار من مجلس النواب برفع الحصانة عن النائب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

اما في حالة عطلة مجلس النواب فيتولى رئيس مجلس النواب اصدار قرار رفع الحصانة عن النائب.

وبناء على ما تقدم يمكن القول انه طالما ان النائب لا ترفع عنه الحصانة في حالة ارتكابه الجنايات الا بعد اصدار قرار نيابي برفع الحصانة، فلهذا يتوجب من باب أولى عدم إمكانية اتخاذ الإجراءات القانونية والقضائية ضده في حالة ارتكابه المخالفة أو الجنحة الا بعد زوال صفة النيابة عنه.

ولقد كرر قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 الاحكام المذكورة أعلاه بشأن الحصانة النيابية لعضو مجلس النواب بالنص في المادة (7) منه التي تنص على الاتي:

أولاً: يتمتع النائب بالحصانة النيابية وليس له أنْ يتنازل عن هذه الحصانة من غير إذن المجلس أثناء الفصل التشريعي أو أذن الرئيس أثناء العطلة التشريعية.

ثانياً: يتمتع النائب بالحصانة عما يُدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك.

ثالثاً: لا يجوز القاء القبض على النائب خلال مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة المجلس بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضُبط متلبّساً بالجرم المشهود في جناية.

رابعاً: لا يجوز القاء القبض على النائب خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الرئيس على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضُبط متلبّساً بالجرم المشهود في جناية).

كما اكدت هذه الاحكام النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022 في المادة (20) منه[1].

وبهذا يتضح من النصوص اعلاه ان الحصانة النيابية تعد من الحقوق الوظيفية وليس الحقوق الشخصية للنائب، ومن ثم منع القانون النائب من التنازل عن هذه الحصانة من غير اذن المجلس اثناء الفصل التشريعي للمجلس.

ثانياً: قراءة في حيثيات قرار وأسباب المحكمة الاتحادية العليا لتعديل احكام الحصانة

جاء في حيثيات قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (90/اتحادية/2019 الصادر في 28/4/2021 (ان المشرع الدستوري وضع قيد على السلطة القضائية في اتخاذ الإجراءات الجزائية بحق عضو مجلس النواب في حالة واحدة فقط وهي (عدم جواز تنفيذ مذكرة القبض على عضو مجلس النواب الا اذا كان متهماً بجريمة جناية) وهي الجريمة التي يعاقب عليها القانون بالاعدام او السجن المؤبد او السجن اكثر من خمس سنوات الى خمسة عشر سنة... اما اذا كان عضو مجلس النواب متهماً بجريمة من جرائم الجنح التي يعاقب عليها القانون بالحبس الشديد او البسيط اكثر من ثلاثة اشهر الى خمس سنوات او الغرامة او اذا كان متهماً بجريمة مخالفة والتي يعاقب عليها القانون بالحبس البسيط لمدة اربع وعشرين ساعة الى ثلاثة اشهر او بالغرامة فبالامكان اتخاذ الإجراءات الجزائية بحقه بدون استحصال اذن مجلس النواب اذ لا حصانة لعضو مجلس النواب عنها...

[1] تنص المادة (20) من النظام الداخلي لمجلس النواب (أولاً: لا يُسألُ العضو عما يبديه من آراء او ما يورده من وقائع اثناء ممارسة عمله في المجلس. ثانياً: لا يجوز إلقاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي الا اذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية.ثالثاً: لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي الا اذا كان متهماً بجناية وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه او اذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية).

لابد للمحكمة الاتحادية العليا من العدول عن قراراتها السابقة بخصوص استحصال موافقة مجلس النواب بشكل مطلق عن أي جريمة يتهم بها أياً من أعضاء مجلس النواب و اقتصار ذلك بحالة واحدة فقط و هي (عدم جواز تنفيذ مذكرة القبض الصادرة عن جريمة جناية غير مشهودة متهم بها عضو مجلس النواب خلال مدة الفصل التشريعي أو خارجه إلا بعد استحصال الإذن بذلك من مجلس النواب بالأغلبية المطلقة خلال الفصل التشريعي أو من رئيس مجلس النواب إذا كان ذلك خارج مدة الفصل التشريعي و فيما عدا ذلك تتخذ الإجراءات القانونية بدون موافقة مجلس النواب أو رئيسه في حالة اتهامه بارتكاب جريمة من جرائم الجنح و المخالفات التي لا علاقة لها بعمله داخل مجلس النواب او إحدى لجانه والموصوفة بالحصانة الموضوعية المشار اليها أعلاه) و اعتبار ذلك مبدأ جديداً و عدولاً عن المبدأ السابق المتعلق بحصانة عضو مجلس النواب).

وبهذا يتضح من قرار المحكمة الجديد المذكور أعلاه انها خرجت وعدلت عن القرارات السابقة التي كانت تسير عليها سابقاً ومنها القرار رقم 134/اتحادية/2017 الصادر في 27/11/2017 الذي تضمن التطبيق السليم لنصوص الدستور، وشمول الحصانة النيابية الاجرائية لجميع الجرائم (الجنايات – الجنح – المخالفات) ومما جاء في هذا القرار السابق للمحكمة (اما اذا كان عضو مجلس النواب متهماً بجريمة دون الجنايات عما ادلى به من اراء في اثناء دورة الانعقاد المنصوص عليها في المادة (57) من الدستور فان المبدأ العام الذي ورد في الفقرة (أ) من المادة (63/ثانياً) من الدستور يبقى مرعياً ولا يجوز معه مقاضاة عضو مجلس النواب امام المحاكم الا اذا رفعت عنه الحصانة وذلك تقديراً لما يقوم به من مهام تتعطل عند مقاضاته دون موافقة المجلس الذي له تقدير الحالة وانزال حكم الدستور عليها).

ويثار بهذا الصدد التساؤل الاتي هل استندت المحكمة الاتحادية العليا الى نصوص الدستور والقوانين المكملة له في العدول عن القرار السابق لها بشان تحديد الأفعال المشمولة بالحصانة النيابية من عدمه؟

للإجابة على هذا التساؤل نقول ابتداء ان دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد اقر تمتع قرارات المحكمة الاتحادية العليا بالحجية الباتة والملزمة لجميع السلطات وفقاً لاحكام المادة (94) منه، ومن ثم يتسع مفهوم السلطات ليشمل المحكمة الاتحادية العليا ذاتها التي تعد جزء من مكونات السلطات القضائية في العراق، والذي أكدته المحكمة في العديد من قراراتها.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى يلاحظ ان قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 لم يتضمن نصاً صريحاً او ضمنياً يجيز للمحكمة سلطة العدول عن قراراتها واحكامها السابق وذلك للتعارض الواضح مع نص المادة (94) من الدستور.

وينطبق الحكم ذاته بالنسبة الى نصوص النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2005 الذي خلا من ايراد نص يمنح المحكمة سلطة العدول عن قراراتها السابقة.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان القاعدة العامة في التفسير والتي يتوجب اتباعها من المحكمة هي (لا اجتهاد في مورد النص الصريح).

وبهذا يتضح ان المحكمة الاتحادية العليا احلت ارادتها الشخصية محل إرادة الإباء المؤسسين للدستور العراقي، حيث لم تتجه الإرادة الظاهرة أو الباطنة للمشرع الدستوري التاسيسي عند صياغته لاحكام المادة (63/ثانياً) من الدستور الى اقتصار نطاق الحصانة النيابية على الجنايات دون الجنح والمخالفات، وذلك للعديد من الأسباب الاتية:

1-ان مجلس النواب يعد السلطة التشريعية الأولى في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، حيث عالج المشرع الدستوري جميع ما يتعلق بهذه السلطة في الباب الرابع من الدستور قبل معالجة احكام السلطات الأخرى كمجلس الاتحاد او رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء، مما يدلل على إعطائها الأولوية في النظام السياسي البرلماني العراقي المكرس بموجب المادة (1) من الدستور.

2-اتجاه فلسفة المشرع الدستوري العراقي الى الإقرار بهيمنة السلطة التشريعية على باقي السلطات الأخرى، ويتجلى ذلك بصورة واضحة في الاختصاصات التأسيسية والتشريعية والرقابية التي منحها الدستور لمجلس النواب في اختيار رئيس وأعضاء السلطتين التنفيذية والقضائية ومجلس الاتحاد المنصوص عليها في المواد (61) و(64) و(65) و(70) و(76) من الدستور العراقي.

وإزاء هذه السلطات الواسعة الممنوحة لمجلس النواب وانسجاماً مع مبدأ الوحدة العضوية لنصوص الدستور، وضرورة تفسير جميع نصوص الدستور وحدة واحدة لا تتجزأ، وبتطبيق مبدأ (القياس من باب أولى) نجد ان إرادة المشرع الدستوري قد انصرفت صراحة الى منح النائب الحصانة المطلقة بالشكل الذي يمكنه من أداء واجباته النيابية في مواجهة السلطة التنفيذية عند ممارسته للدور الرقابي عليها، ولا تتحقق الغاية من التمثيل النيابي عن الشعب العراقي بكل مكوناته الا في حالة منح الحصانة المطلقة لعضو مجلس النواب لتشمل الجنايات والجنح والمخالفات.

ويرجع سبب اشتراط المشرع الدستوري لقرار رفع الحصانة عن النائب في حالة ارتكاب الجناية وعدم ذكر ذلك بالنسبة الى الجنح والمخالفات في ان حكم الجناية يستوجب القياس من باب أولى، فاذا كانت الجناية المعاقب عليها بأكثر من خمس سنوات قد منع المشرع الدستوري اتخاذ الإجراءات القانونية والقضائية ضد النائب، فيكون من باب أولى توسيع الحماية الدستورية لتشمل الجرائم الأقل أهمية من الجنايات والتي تتمثل بالجنح والمخالفات لبساطتها، وعدم الحاجة إلى التاثير على العمل النيابي طيلة مدة ولاية المجلس، وبالأخص اذا ما علمنا ان قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 لم يأخذ بتقادم الجرائم، ومن ثم بإمكان الجهات التحقيقية والقضائية استئناف الإجراءات القانونية من النقطة التي وصلت اليها في حالة انتهاء مدة ولاية مجلس النواب وانتهاء الحصانة الممنوحة تبعاً لها.

وبناء على ما تقدم يمكن القول ان المحكمة الاتحادية العليا قد خلطت في قرارها المذكور بين سلطتها المحددة في عريضة الدعوى والتي تتمثل في الفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق القوانين وفقاً لاحكام المادة (93/ثالثاً) من الدستور، وبين اختصاص المحكمة بتفسير نصوص الدستور المنصوص عليه في المادة (93/ ثانياً) من الدستور.

فضلاً عما تقدم وإزاء الاختلاف الحاصل بين فقهاء القانون الدستوري المقارن والعراقي بشأن تمتع منطوق قرار المحكمة بالحجية المطلقة الباتة دون ان يشمل أسباب وحيثيات القرار، وبالنظر للتوسع الحاصل من المحكمة بشان عدم التقيد بموضوع الطعن، فضلاً عن انتفاء السند الدستوري والقانوني لعدول المحكمة عن المبادئ المقررة في القرارات السابقة الصادرة عنها فاننا نرى ان المحكمة بسلوكها المذكور قد عدّلت نص المادة (63/ثانياً) من الدستور دون اتباع الإجراءات المحددة الواردة في المادتين (142) و(126) من الدستور.

كما لا يمكن تفسير هذا العدول بانه يشكل صور من صورة ممارسة المحكمة الاتحادية العليا لسلطة التصدي الممنوحة لها لاحقاً بموجب النظام الداخلي للمحكمة رقم (1) لسنة 2022.

وبهذا يمكن القول ان المبادئ الجديدة التي تضمنها قرار المحكمة الاتحادية العليا يمكن اعتبارها تعديلاً قضائياً لنصوص واحكام الدستور، وهو الامر الذي سيترتب عليه عدم إمكانية قيام مجلس النواب بأداء المهام والادوار الدستورية (التشريعية والرقابية) المناطة به، وبالأخص في ظل افراغ مبدأ الحصانة النيابية من محتواه الحقيقي المتمثل بحماية النائب وتمكينه من ممارسة مهامه النيابية بحرية تامة وفقا لارادة المشرع الدستوري التاسيسي.

كما سيترتب على إبقاء هذا الفهم غير الدقيق لاحكام الحصانة النيابية إمكانية استهداف النواب بالعديد من دعاوى الجنح والمخالفات بصورة كيدية، مما سيترتب عليه المساس بهيبة المجلس واستقلاله، وانشغالهم بمتابعة الإجراءات القضائية بدل الانشغال في متابعة الشؤون التمثيلية والتشريعية والرقابية المناطة بهم.

وللخروج من هذه الإشكالية الدستورية بالشكل الذي يضمن استقلال المحكمة الاتحادية العليا والالتزام بالحجية الباتة والملزمة لقرارات المحكمة، فضلاً عن المحافظة على مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال السلطة التشريعية بمهامها لذا فإننا نقترح الاخذ بأحد الحلين الاتيين:

1- ندعو رئيس الجمهورية باعتباره رمز وحدة الوطن وفق المادة (67) من الدستور أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس القضاء الأعلى الى تقديم طلب تفسيري للمحكمة الاتحادية العليا بشان تفسير المادة (63/ثانياً) من الدستور، وذلك من اجل منح المحكمة إمكانية العدول عن قرارها السابق لتصحيح التفسير الدستوري السليم لاحكام الحصانة النيابية.

2-قيام أعضاء مجلس النواب المتضررين ممن خضعوا للإجراءات القضائية عن أي جريمة دون اصدار قرار من مجلس النواب برفع الحصانة عنهم الى تقديم الطعن بعدم دستورية الإجراءات المطبقة ضدهم امام المحكمة الاتحادية العليا وفقاً لاحكام المادة (93/ثالثاً) من الدستور بالشكل الذي ينسجم مع إرادة المشرع الدستوري بمنح الحصانة وفق المادة (63/ثانياً) من الدستور، مما يسمح للمحكمة فرصة العدول عن القرار السابق الصادر منها.

وبهذا يتحقق مبدأ سيادة القانون وخضوع الحاكم والمحكوم لاحكام الدستور والقوانين النافذة، وتتحقق المساواة امام القانون المقررة المكرسة في المادة (14) من الدستور، حيث ان الحصانة لا يترتب على منحها عدم الخضوع للقانون، وانما ضرورة اتباع إجراءات حماية مشددة للشخص المستفيد منها، وهو الامر الذي يتحقق مع عودة المحكمة للنص الأصلي للدستور وقرارها السابق مراعاة التفسير المتطور لنصوص الدستور بما ينسجم مع روح الدستور وفلسفة النظام النيابي.

مركز حمورابي للبحوث و الدراسات الاستراتيجية

أسس مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية في،18-11-2006 بمدينة بابل(الحلة)، كمركز علمي بحثي يمتد الى دراسة الموضوعات السياسية و المجتمعية بصورة علمية و استراتيجية، فضلاً عن التركيز على القضايا والظواهر الحادثة والمحتملة قي الشأن المحلي والأقليمي والدولي ، ويتعامل مع باحثين من مختلف التخصصات داخل العراق وخارجه، وتحتضن بغداد المقر الرئيسي للمركز.

www.hcrsiraq.net

07810234002

hcrsiraq@yahoo.com

t.me/hammurabicrss

hcrsiraq

hcrsiraq

العراق - بغداد- الكرادة - العرصات الهندية-قربالسفارةالصينية