

تفسير النصوص التشريعية بين المحكمة الاتحادية العليا ومجلس الدولة

Abstract

The legislative texts were found by human beings to regulate their social, political, economic and other aspects of the relations and transactions to organize their lives, these texts are naturally exposed to errors or deficiencies and may be ambiguous whether that ambiguity or meaning, and then appear the need to be interpreted them.

Since the interpretation of the legislative texts in Iraq has witnessed multiple stages from the 1925 constitution until the influential constitution of 2005, which provided for the formation of a supreme federal court and explicitly its competence to interpret the constitutional texts. It also provided for the formation of a State Council and its competencies in administrative justice, In this case, a statement of interpretative jurisdiction for each of these parties, because the competent authorities to interpret the legislation vary according to the legal system of each country, and the body that is interpreting the constitutional texts may not be the same body that is competent to interpret the legal texts.

In this study, the competence of the Federal Supreme Court and the Council of State to interpret the legislation and the legal value of the interpretation issued by both parties and the right to ask for interpretation was clarified, especially in light of the absence of the effective 2005 Constitution and the law of the Federal Supreme Court.

ملخص

إن النصوص التشريعية وضعت من قبل البشر لتنظيم علاقاتهم الاجتماعية والسياسية

م.م. مريم محمد أحمد



نبذة عن الباحث :

مدرس القانون الإداري
المساعد في كلية
القانون والعلوم
السياسية/جامعة
كركوك

م. سنبل عبد الجبار أحمد



نبذة عن الباحث :

مدرس القانون الدستوري
في كلية القلم الجامعة

تاريخ استلام البحث :

٢٠١٩/٠٤/٠٨

تاريخ قبول النشر :

٢٠١٩/٠٤/٢٢

والاقتصادية وغيرها من أوجه العلاقات والتعاملات المنظمة لحياتهم، وهي بطبيعة الحال تكون عرضة للأخطاء أو النقص وقد يكتنفها الغموض سواء كان ذلك الغموض لفظاً أو معنىً، وعندئذ تظهر الحاجة إلى ضرورة تفسيرها والبحث عن قصد المشرع من وراء صياغة هذه النصوص.

ولما كان تفسير النصوص التشريعية في العراق قد شهد مراحل متعددة ابتداءً من دستور ١٩٢٥ ولغاية دستور ٢٠٠٥ النافذ الذي نص على تشكيل محكمة اتحادية عليا وبين بصورة صريحة اختصاصها بتفسير النصوص الدستورية، ونص أيضاً على تشكيل مجلس دولة وبين اختصاصاته في القضاء الإداري والإفتاء والصياغة، كان لزاماً في هذه الحالة بيان الاختصاص التفسيري لكل من هاتين الجهتين، ذلك لأن الجهات المختصة بتفسير التشريعات تختلف باختلاف النظام القانوني لكل دولة، والجهة التي تتولى تفسير النصوص الدستورية قد لا تكون هي ذات الجهة التي تختص بتفسير النصوص القانونية.

ولقد تم من خلال هذا البحث بيان مدى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا ومجلس الدولة في تفسير التشريعات والقيمة القانونية للتفسير الصادر من كلتا الجهتين، والجهة التي لها حق طلب التفسير خاصة في ظل عدم تحديد دستور ٢٠٠٥ النافذ وكذلك قانون المحكمة الاتحادية العليا الجهة التي لها هذا الحق.

المقدمة :

لقد وضع البشر النصوص الدستورية والقانونية لتصديق أوجه التعامل في الحياة، فهذه النصوص وجدت لخدمتهم وتنظيم علاقاتهم الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وغيرها، ومن ثم فمن الطبيعي أن تكون عرضة للنقص والخطأ، ولربما تأتي غير واضحة أو غير مفهومة يشوبها الغموض سواء من حيث اللفظ أو من حيث المعنى، عندئذ يتوجب بذل الجهد والبحث عن الحكمة والقصد من هذه النصوص عندما وضعها المشرع.

إن تفسير النصوص التشريعية في العراق قد مر بمراحل متعددة ابتداءً مما نص عليه دستور ١٩٢٥ ولغاية دستور ٢٠٠٥ النافذ والذي نص على تشكيل محكمة اتحادية عليا وحددت اختصاصاتها وأشارت بصورة صريحة إلى اختصاصها بتفسير النصوص الدستورية، كما نصت على تشكيل مجلس دولة مختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة والذي تم تشكيله بالفعل بموجب قانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ ليكون بديلاً عن مجلس شورى الدولة، ومن هنا كان لزاماً البحث في الاختصاص التفسيري لهاتين الجهتين.

أهمية البحث:

تظهر أهمية هذا البحث من خلال بيان الجهة المختصة بتفسير النصوص التشريعية، لأن هذه الجهات تختلف بحسب اختلاف النظام القانوني لكل دولة كما أن الجهات التي تتولى تفسير النصوص الدستورية قد لا تكون هي ذات الجهات التي تختص بتفسير

النصوص القانونية، فكما هو معروف أن التشريعات تختلف باختلاف الجهة التي أصدرته، وقد يؤثر هذا الاختلاف على تحديد جهة تفسير كل منها.

تساؤلات البحث:

يهدف هذا البحث إلى الإجابة على التساؤلات الآتية:

- ١- مدى دستورية اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص الدستورية؟
- ٢- هل ينحصر اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور أم تتعداها إلى التشريعات الأخرى؟

٣- ما هو السند القانوني لاختصاص مجلس الدولة في تفسير القانون؟

٤- ما هي القيمة القانونية لتفسير النصوص التشريعية الصادر من المحكمة الاتحادية العليا ومجلس الدولة؟

منهج البحث:

سيتم اعتماد المنهج التحليلي لنصوص القوانين وأحكام المحكمة الاتحادية العليا وأحكام مجلس الدولة.

هيكلية البحث:

سيتم تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث، نبين في المبحث الأول منه ماهية التشريع والتفسير. أما المبحث الثاني فسوف تخصصه لبيان اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص التشريعية، ونتناول في المبحث الثالث اختصاص مجلس الدولة في تفسير النصوص التشريعية، ونختتم البحث بجملة من النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: ماهية التشريع والتفسير

سوف نبين في هذا المبحث ماهية التشريع والتفسير وذلك من خلال مطلبين تخصص المطلب الأول لبيان مفهوم التشريع وأنواعه أما المطلب الثاني سوف تخصصه للحديث عن ماهية التفسير وأنواعه.

المطلب الأول: مفهوم التشريع

إن تحديد مفهوم التشريع يتطلب تعريفه وتوضيح خصائصه وبيان أنواعه، وهذا ما سوف نتناوله في هذا المطلب من خلال فرعين.

الفرع الأول: تعريف التشريع وبيان خصائصه

التشريع لغة: مصدر (شرع) فالشرع والشرعة والتشريع تحمل ذات المعنى فيقصد به سن الأحكام والقواعد للناس، ومن ذلك قوله تعالى: " شرع لكم من الدين ما وصى به نوحاً "، وقد وردت عدة معاني للشرعية في اللغة حيث قصد بهذا المعنى مورد الماء العذب للشارب، وقصد به الطريق المستقيم والذي جاء في قوله تعالى: " ثم جعلناك على شريعة من الأمر فاتبعها "، وقصد به معنى ثالث أيضاً وهو المشروع أي الأحكام والقواعد الشرعية نفسها^(١)، وفي فقه القرآن الكريم فإن كلمة التشريع شاملة لجميع الأحكام من عبادات وأخلاق وعقائد وغير ذلك.

التشريع اصطلاحاً: التشريع في معناه الاصطلاحي لا يختلف كثيراً عن معناه اللغوي حيث يقصد به وضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة من قبل السلطة المختصة في الدولة بهدف تنظيم العلاقات في المجتمع طبقاً للقواعد والإجراءات الخاصة بذلك. فالتشريع في هذه الحالة يعتبر مصدراً من مصادر القانون^(١).

ومن خلال هذا التعريف يمكن تحديد عدد من الخصائص التي يتميز بها التشريع وهي: أولاً/ يصدر التشريع عن سلطة عامة مختصة: فالجهة العامة المختصة بالتشريع تسمى بالسلطة التشريعية والتي تتمتع بسيادة تمكنها من سن قوانين ملزمة للأفراد. فالشعور بالإلزامية القاعدة القانونية يأتي نتيجة صدورها من سلطة صاحبة اختصاص وسيادة في وضعها. فمصدر الشعور بالإلزام هنا يختلف عنه في العرف. فالشعور بالإلزامية القاعدة العرفية ينبع من الأفراد أنفسهم دون تدخل من قبل أية سلطة عامة^(٢).

ثانياً/ يتضمن التشريع وضع قاعدة قانونية: لما كانت القاعدة القانونية قاعدة سلوك عامة مجردة وملزمة فإن كل ما يصدر عن السلطة العامة المختصة مفتقرة إلى هذه الخصائص لا يمكن أن تحمل وصف القاعدة التشريعية. فالقاعدة التشريعية هي قاعدة سلوك عامة مجردة وملزمة. وعليه فإن الأمر الصادر بخصوص شخص معين بذاته أو واقعة معينة بذاتها لا يمكن عدها قاعدة تشريعية من الناحية الموضوعية حتى وإن كان بالإمكان اعتبارها كذلك من الناحية الشكلية وذلك لصدورها عن سلطة تشريعية مختصة.

ثالثاً/ صدور التشريع كتابة: إن القواعد التشريعية تصدر بصورة مكتوبة وهذه الكتابة هي التي تضفي على التشريع الوضوح ويحقق الاستقرار في المعاملات ويسهل على الأفراد الرجوع إليها. وفي هذا أيضاً يختلف التشريع عن العرف الذي يتميز بأنه غير مكتوب ويصعب أحياناً إثباته^(٣).

الفرع الثاني: أنواع التشريع

التشريعات ليست على مستوى واحد من حيث قوتها الإلزامية بل تكون متدرجة هرمياً. ولما كان من غير المتصور قيام دولة دون أن يكون لها دستورها الخاص بها نرى أن الدستور يأتي في قمة الهرم القانوني حيث يعتبر التشريع الأساسي في أية دولة قانونية. ويليه في التدرج التشريع العادي (القانون) ثم التشريع الفرعي (الأنظمة). ومن ثم كان لزاماً على السلطات العامة المختصة عند أدائها لوظيفتها التشريعية أن تحترم مبدأ تدرج القواعد القانونية. فلا يجوز للقاعدة الأدنى مخالفة القاعدة الأعلى مرتبة وإلا كان ذلك مخالفة للمشروعية يترتب عليه بطلان القاعدة القانونية المخالفة^(٤). فأنواع التشريع إذن هو:

١- التشريع الدستوري (الأساسي): والمقصود به هو (الدستور) والذي يعرف بأنه " مجموعة القواعد القانونية التي تبين شكل الدولة والحكومة وتنظم السلطات فيها من حيث التكوين والاختصاص وتحديد العلاقة بينهما بالإضافة إلى تقرير ما للفرد من حقوق وما عليه من واجبات "^(٥). ويعتبر الدستور مصدراً أساسياً للقانون الدستوري

وختص بوضعه السلطة التأسيسية، ولما كان الدستور هو القانون الأعلى فلا يجوز إذن أن تتم مخالفته بتشريع أدنى منه مرتبة سواء كان تلك المخالفة سابقة على الدستور^(٧) أو لاحقة عليه^(٨).

٢- التشريع العادي (الرئيسي): وهو ما يطلق عليه (القانون) والذي يأتي في المرتبة التالية للدستور، ويصدر عن الجهة المختصة بإصداره والمتمثل بالسلطة التشريعية وفقاً لأحكام الدستور، ويمر التشريع بعدد من المراحل حتى نشره، حيث يبدأ باقتراح القانون^(٩) ومناقشته والتصويت عليه وإقراره ثم إصداره^(١٠) وأخيراً نشره.

٣- التشريع الفرعي (الأنظمة): وتسمى في بعض التشريعات باللوائح، وهذا النوع من التشريع يصدر عن السلطة التنفيذية، وإذا كان الأصل أن السلطة التنفيذية تصدر قرارات إدارية فردية تخاطب أشخاص معينين بذواتهم فإنها أحياناً تصدر قرارات إدارية تنظيمية تتضمن قواعد قانونية عامة مجردة، هذه القواعد تكون قواعد عامة ملزمة من الناحية الموضوعية، أما من الناحية الشكلية فإنها تعتبر قرارات إدارية يجوز الطعن بها بالإلغاء في حال تجاوز السلطة^(١١).

المطلب الثاني: ماهية التفسير وأنواعه

سوف نتناول ماهية التفسير وأنواعه من خلال فرعين تخصص الفرع الأول لتعريف التفسير ونتطرق إلى أنواعه في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف التفسير

التفسير لغة: (الفسر) كشف المغطى، والتفسير كشف المراد عن اللفظ المشكل^(١٢) ويراد به الإيضاح والتبيين ومنه قوله تعالى "ولا يأتونك بمثل إلا جئناك بالحق وأحسن تفسيراً"^(١٣).

التفسير اصطلاحاً: يقصد به "توضيح ما أبهم من ألفاظ التشريع وتكميل ما اقتضب من نصوصه وتخريج ما نقص من أحكامه والتوفيق بين أجزاءه المتناقضة"^(١٤) أو "تحديد معنى النص وتخري نطاقه وشروط تطبيقه وحقيقة المراد به وذلك بالكشف عن حدود الفرض الذي تناوله النص والكشف عن مضمون الحكم المقرر لهذا الفرض في لفظ النص وفحواه"^(١٥).

ويصدق التفسير على القواعد القانونية المكتوبة، لذلك جُده مرتبطاً بالتشريع والدين فيما يخص مسائل الأحوال الشخصية والشريعة الإسلامية في حالة ما إذا تضمنت تلك القواعد نصوصاً غامضة، أو عندما يستخدم المشرع ألفاظاً وعبارات تحمل أكثر من معنى، فالتفسير في هذه الحالة يكشف عن المعنى الذي قصده المشرع بهدف تطبيق القاعدة القانونية تطبيقاً سليماً متفقاً مع الإرادة الحقيقية للمشرع^(١٦).

الفرع الثاني: أنواع التفسير

يتحدد أنواع التفسير تبعاً للجهة التي قامت بالتفسير، فيكون تفسيراً تشريعياً أو تفسيراً قضائياً أو تفسيراً فقهيّاً أو تفسيراً إدارياً، وسوف نعرض لأنواع التفسير تباعاً.

أولاً/ التفسير التشريعي: وهو التفسير الصادر من المشرع ذاته. وذلك بمناسبة نشوء خلاف في تفسير تشريع معين أثناء تطبيقه من قبل المحاكم فتبتعد الأخيرة عن قصد المشرع الحقيقي فيتدخل المشرع نفسه لحسم الخلاف وبيان المقصود من التشريع عن طريق التفسير التشريعي الذي يزيل هذا الغموض.

وهذا النوع من التفسير نادر الحدوث لأن مهمة المشرع الرئيسية هو سن القوانين وليس تفسيرها على اعتبار أن التفسير منوط بسلطة تنفيذ القانون (القضاء). ومن أمثلة التفسير التشريعي ما ورد في المادة (٤٤) من قانون الإصلاح الزراعي رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٠ والتي جاء فيها: " للمجلس تفسير أحكام هذا القانون وتعتبر قراراته في هذا الشأن تفسيراً تشريعياً ملزماً وتنشر هذه القرارات في الجريدة الرسمية ".

ثانياً/ التفسير الرسمي: وهو التفسير الذي تقوم به الجهات الرسمية والذي يصدر من جهة تختص قانوناً بالتفسير. ويقدم هذا التفسير عندما تباشر الجهة الرسمية وهي بصدد تطبيق القانون لكي تطمئن في تطبيقها للنص المطلوب تفسيره (١٧).

ثالثاً/ التفسير القضائي: وهو التفسير الذي يصدر عن القاضي للنص القانوني أثناء تطبيقه له وبمناسبة هذا التطبيق (١٨). ولهذا السبب فإن التفسير القضائي هو تفسير عملي يتم بهدف الفصل في دعوى مرفوعة فعلاً ويتم من خلال فهم القاضي للنص وتحديد المقصود منه. سواء كان ذلك بناءً على طلب يقدم إليه من أحد الخصوم أو من تلقاء نفسه (١٩) لأن القاضي ملزم بموجب المادة (٣٠) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ بإيجاد حل للنزاع المعروض عليه وإن لم يكن هنالك نص قانوني معين أو كان النص موجوداً ولكن اعتراه الغموض وبخلافه يعتبر منكراً للعدالة.

رابعاً/ التفسير الفقهي: وهو التفسير الصادر من فقهاء القانون وشراحه والباحثين القانونيين في بحوثهم ودراساتهم ومحاضراتهم عند قيامهم بتحليل النصوص القانونية وانتقاداتهم الموجهة إليها وآرائهم بصدد القرارات والأحكام القضائية. والتفسير الفقهي وإن كان غير ملزماً من الناحية القانونية إلا أنه أكثر شمولاً من التفسير القضائي لأنه غير مقيد بقضية واقعية معينة أما التفسير القضائي فإنه يكون مقيداً بالقضية محل النزاع. ولا ينكر أن للآراء المدعمة أثرها لدى القضاء عند الفصل في نزاع معروض أمامه وكذلك لدى المشرع عندما يسن تشريعاً معيناً أو يضع تعديلات على تشريعات معينة (٢٠).

خامساً/ التفسير الإداري: وهو التفسير الصادر من جهة الإدارة أثناء قيامه بتطبيق قانون معين. ويتمثل بالبيانات والتعليمات التي تصدرها الإدارة للموظفين التابعين لها متضمنة وجهة نظرها في تفسير القانون أو طريقة تطبيقه بقصد تحديد معنى النص المراد تطبيقه (٢١).

المبحث الثاني: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص التشريعية
تناولت دساتير الدولة العراقية منذ بداية تأسيسها عام ١٩٢١ وحتى سن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ تنظيم المحاكم الدستورية وتحديد اختصاصاتها، وكان غايتها في ذلك هو ضمان احترام الدستور وترسيخ مبدأ المشروعية، لذلك فإن الحديث

عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص التشريعية يتطلب منا أولاً بيان نشأة المحكمة الاتحادية العليا ومن ثم الانتقال إلى اختصاصها في مجال تفسير النصوص التشريعية وذلك من خلال مطلبين.

المطلب الأول: نشأة المحكمة الاتحادية العليا

تزامنت بداية المحكمة الاتحادية العليا مع نشوء الدولة العراقية في القانون الأساسي الذي أصدره الملك فيصل الأول في ١٩٢٥/٣/٢١ عندما أقر بآباً للسلطة القضائية في المواد (٦٨-٨٩) منه. وكان يعتبر من الدساتير النموذجية في المنطقة العربية حينها. واستمر العمل به حتى صدور دستور عام ١٩٥٨ والذي لم يتضمن في نصوصه محكمة دستورية عليا. أما دستور عام ١٩٦٨ فقد نص في المادة (٨٧) على تشكيل محكمة دستورية عليا تختص بتفسير أحكام الدستور والبت في دستورية القوانين وتفسير القوانين الإدارية والمالية والبت بمخالفة الأنظمة للقوانين الصادرة بمقتضاها ويكون قرارها ملزماً. ويتم تشكيل المحكمة الدستورية العليا بقانون. ثم جاء الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ خالياً من الإشارة إلى موضوع الرقابة على دستورية القوانين. إلا أن المادة (٦٦) منه أثارت جدلاً فقهيّاً حول مدى إبقاء أو إلغاء المحكمة الدستورية العليا المشكلة بموجب دستور عام ١٩٦٨.

وبعد سقوط الدولة العراقية في ٢٠٠٣/٤/٩ صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في ٢٠٠٤/٣/٨ والذي اعتبر الدستور الأساس في حينه حيث تناول تنظيم سلطات ومؤسسات الدولة العراقية الأساسية خلال المرحلة الانتقالية واعتبر بمثابة الأساس الدستوري لتشكيل المحكمة الاتحادية العليا وتحديد مهامها من خلال ما تضمنه في المادة (٤٤) منه. وعلى ضوء ذلك صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ والذي نص في المادة (١) منه على: " تنشأ محكمة تسمى المحكمة الاتحادية العليا ويكون مقرها في بغداد تمارس مهامها بشكل مستقل لا سلطان عليها لغير القانون". ثم جاء الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ ونص في المادة (٩٢)(٢) منه استقلالية المحكمة الاتحادية العليا مالياً وإدارياً وبينت تشكيلها. وعن اختصاصات هذه المحكمة فنلاحظ أن المادة (٤٤/ب) من قانون إدارة الدولة العراقية قد حددته بما يأتي:

- ١- الاختصاص الحصري والأصيل في الدعاوى بين الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الأقاليم وإدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية.
- ٢- الاختصاص الحصري والأصيل وبناءً على دعوى من مدع أو بناءً على إحالة من محكمة أخرى في دعاوى بأن قانوناً أو نظاماً أو تعليمات صادرة عن الحكومة الاتحادية أو الحكومات الإقليمية أو إدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية لا تتفق مع هذا القانون.
- ٣- تحديد الصلاحية الاستثنائية التقديرية للمحكمة العليا الاتحادية بقانون اتحادي.

أما اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في ضوء المادة (٤) من القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ فقد تمثلت بالآتي:

١- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

٢- الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو من مدع ذي مصلحة.

٣- النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري.

٤- النظر بالدعاوى المقام أمامها بصفة استئنافية وينظم اختصاصها بقانون الحادي.

ما يلاحظ على اختصاصات المحكمة أن قانون إدارة الدولة العراقية قد نص على ثلاثة اختصاصات فقط لها. أما قانون المحكمة الاتحادية العليا فقد أضاف إليها اختصاصاً رابعاً وهو (اختصاص النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري). علماً أن هذا الاختصاص كان معقوداً في حينه للهيئة العامة لمجلس شوري الدولة بموجب قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شوري الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٨٩ (٣) قبل أن تختص بها المحكمة الإدارية العليا وذلك بموجب قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣. وهذا الاختصاص للمحكمة الاتحادية العليا عده البعض (٤) تناقضاً واختلافاً بين نص دستوري (قانون إدارة الدولة العراقية) ونص قانوني (قانون المحكمة الاتحادية العليا) وأجازوا الطعن بعدم دستوريته أمام ذات المحكمة.

وعندما جاء دستور ٢٠٠٥ النافذ فإنه نظم في الفصل الثالث منه السلطة القضائية من خلال فرعين. تناول في الفرع الثاني منه وتحديداً في المواد (٩٤.٩٣.٩٢) المحكمة الاتحادية العليا. حيث تناولت المادة (٩٣) بيان اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا والتي تشمل:

١- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

٢- تفسير نصوص الدستور.

٣- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن مباشرة لدى المحكمة.

٤- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية .

٥- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات.

٦- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون.

٧- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

٨/أ الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ب/ الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وبذلك فإن دستور ٢٠٠٥ قد نص على ثمانية اختصاصات للمحكمة على خلاف قانون المحكمة والذي كان ينص على أربعة اختصاصات.

وما يهمنا في مجال اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا هو اختصاصها التفسيري. فهل تختص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص الدستورية فقط استناداً إلى الصلاحيات الممنوحة لها بموجب دستور ٢٠٠٥ أم لها أن تفسر نصوص القوانين العادية أيضاً؟ هذه ما سوف نتولى بيانه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا

يتبين من خلال ما عرضناه في المطلب السابق أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ لم ينص على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص الدستورية كما لم يتضمنه قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥. ولكن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ قد نص بصورة صريحة على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير نصوص الدستور. واستناداً إلى هذا السند الدستوري فإن المحكمة قد مارست هذا الاختصاص دون أن يتم تعديل قانونها ودون أن يتم تشريع قانون جديد لها مما أثار خلافاً قانونياً وفقهياً حول إمكانية قيامها بممارسة هذا الاختصاص^(٥). وإذا سلمنا إن للمحكمة الاتحادية سلطة التفسير بموجب نص المادة (٩٣) من دستور ٢٠٠٥ فهل تقتصر هذه السلطة على نصوص الدستور فقط أم تشمل نصوص القوانين والتعليمات أيضاً؟

لغرض الإجابة على هذه التساؤلات سوف نعرض هذا المطلب في فرعين نتناول في الفرع الأول منه اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير الدستور وخصص الفرع الثاني لبيان اختصاصه في تفسير القوانين العادية والتعليمات.

الفرع الأول: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير الدستور

أنطت المادة (٩٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ في فقرتها الثانية المحكمة الاتحادية العليا اختصاص تفسير نصوص الدستور. وقد مارست المحكمة هذا الاختصاص رغم عدم النص في قانونها مما أثار خلافاً حول أحقية المحكمة في تفسير نصوص الدستور رغم عدم النص عليه في قانونها بين معارضين ومؤيدين له.

فالمعارضون يستندون في حججهم إلى أن المحكمة التي نص عليها دستور ٢٠٠٥ مختلفة عن المحكمة الاتحادية المشكلة بموجب قانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ استناداً إلى قانون إدارة الدولة العراقية. فالمحكمة المذكورة في نص الدستور ٢٠٠٥ ليست هي ذات المحكمة

القائمة في الوقت الحاضر. وبناء على ذلك لا يجوز لها ممارسة الاختصاصات المنصوص عليه في الدستور ومنها تفسير الدستور لأنها ليست الجهة المقصودة بممارسة هذه الاختصاصات^(٢١).

أما المؤيدون لاختصاص المحكمة الاتحادية في تفسير الدستور استندوا إلى نص المادة (٩٣) من دستور ٢٠٠٥ والذي تضمن النص صراحة على اختصاص المحكمة الاتحادية في تفسير نصوص الدستور ذلك أن دستور ٢٠٠٥ دخل حيز النفاذ بعد صدور قانون المحكمة الاتحادية العليا. وعليه فإنه يعتبر معدلاً لأحكام هذا القانون بإضافته اختصاصاً جديداً إلى اختصاصات المحكمة والمتمثل بالتفسير إلى جانب الاختصاصات الأخرى^(٢٢). وأكثر من ذلك فقد نصت المادة (١٣٠) من الدستور نفسه على بقاء التشريعات النافذة معمولاً بها ما لم تلغ أو تعدل وفقاً لأحكام هذا الدستور وعليه فإن قانون المحكمة الاتحادية العليا يعتبر قانون قائم ونافذ المفعول لعدم إلغائه أو تعديله بموجب قانون له نفس قوته هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن المحكمة المشار إليها في نص المادة (٩٢) من الدستور لم يتم تشكيلها لغاية الآن ولم يشر الدستور في نصوصه إلى هيئة معينة تتولى ممارسة اختصاصاتها لغاية تشكيلها.

ومن جانبنا نرى انعقاد الاختصاص للمحكمة الاتحادية في تفسير نصوص الدستور استناداً إلى الحجج التي ساقها المؤيدون لذلك. وبدلالة قرار المحكمة الاتحادية العليا نفسها المرقم ٣٧ لسنة ٢٠١٠ والتي بينت فيه أن مهام المحكمة المنصوص عليها في المادة (٩٣) من الدستور لم تتقيد بقانون المحكمة مما يعني أنها صاحبة الاختصاص في تفسير الدستور والقول بخلاف ذلك يعني عدم قيامها بممارسة الاختصاصات الأخرى أيضاً المنصوص عليها في ذات المادة من دستور ٢٠٠٥ ونتيجة ذلك هي عدم الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وعدم التصديق على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب وعدم انعقاد المجلس النيابي وعدم تشكيل الحكومة وغير ذلك من الشؤون الدستورية الأمر الذي لا ينسجم مع أهداف الدستور ومصلحة الدولة^(٢٣).

ومادامنا قد سلمنا بأن للمحكمة الاتحادية حق تفسير الدستور. فإن السؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو عن الجهة التي لها الحق بطلب التفسير؟

إن الدستور لم يحدد الجهة التي لها حق طلب التفسير. ومن الطبيعي أن لا يتضمن قانون المحكمة الاتحادية العليا نصاً يبين فيه الجهة التي لها الحق في طلب التفسير لأنه لم ينص على اختصاص التفسيري للمحكمة وكذلك لم ينص على هذا الاختصاص قانون إدارة الدولة العراقية مما يستوجب تعديل قانون المحكمة ونظامها الداخلي بما يتوافق مع هذا الاختصاص. وأياً كان الأمر فإنه يمكن القول أن طلب التفسير يقدم مباشرة من مثلي السلطات الثلاث في الدولة. كأن يقدم من رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو رئيس الوزراء. وهذا ما سارت عليه قوانين أغلب المحاكم الدستورية^(٢٤). وهو ما سارت عليه أيضاً المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها الصادرة بهذا الخصوص^(٢٥). ويعتبر قرار التفسير الصادر من المحكمة باتاً وملزماً لكافة السلطات

في الدولة استناداً إلى نص المادة (٩٤) من الدستور ومنذ تاريخ صدوره وليس نشره في الجريدة الرسمية، لأن غاية النشر هو إعلان القرار بهدف الاطلاع عليه دون أن يكون ذلك مؤثراً على صفة الإلزام لقرار التفسير^(٣١).

الفرع الثاني: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير القوانين والتعليمات

إن اختصاص تفسير نصوص الدستور الممنوح للمحكمة الاتحادية العليا بموجب دستور ٢٠٠٥ قد أثار التساؤل فيما إذا كانت هذه المحكمة تتمتع باختصاص تفسير نصوص القوانين والتعليمات أيضاً؟

الإجابة على هذا التساؤل يتطلب بيان الآراء المعارضة والمؤيدة لتفسير نصوص القوانين والتعليمات من قبل المحكمة الاتحادية العليا كما يجب معرفة موقف المحكمة نفسها أزاء هذا التفسير.

فمن الفقه من يرى^(٣٢) بأن المحكمة الاتحادية تختص بتفسير النصوص الدستورية فقط ويخرج عن نطاق اختصاصها تفسير نصوص القوانين والتعليمات أو الأنظمة الداخلية لأنها تبنت المفهوم الضيق (المعيار الشكلي) للدستور فجعلت المقصود بتفسير النصوص الدستورية تلك النصوص الواردة في الدستور فقط. ومنهم من يرى^(٣٣) بأن لها تفسير القوانين بصورة عرضية أو بطلب غير مباشر وهي بصدد ممارسة بقية اختصاصاتها. فالمحكمة عندما تمارس رقابتها على دستورية القوانين والأنظمة فإن ذلك يتطلب منها أن تقوم بتفسير النص الدستوري وتفسير القانون المشكوك في مخالفته للنص الدستوري. وتبني المحكمة قرارها بدستورية القانون أو عدم دستوريته في ضوء نتيجة ذلك التفسير. فممارسة المحكمة لاختصاصاتها يقتضي قيامها بتحليل وتفسير النصوص الدستورية والقانونية والقول بغير ذلك يعني أن قرارات المحكمة صادرة دون فهم قانوني عميق لجميع الجوانب الدستورية والقانونية للمنازعات المعروضة أمامها وهذا القول بطبيعة الحال لا ينسجم وواقع المحكمة.

وآخرون يذهبون إلى القول^(٣٤) إن من حق المحكمة الاتحادية تفسير القوانين. بل أنه حق ثابت لها لأن المحكمة مادامت تملك تفسير نصوص الدستور وهو التشريع الأعلى في الدولة فمن باب أولى أن يكون لها صلاحية تفسير التشريع الأدنى مرتبة من الدستور. كما أن منحها هذا الاختصاص يضمن وحدة التفاسير في الأنظمة الفيدرالية وفي الوقت نفسه يضمن تجنب التفاسير غير الدستورية للقوانين العادية من قبل الهيئات التنفيذية.

وبين هذه الآراء الفقهية كان لا بد من بيان موقف المحكمة الاتحادية العليا ذاتها أزاء اختصاصها في تفسير القوانين العادية.

لقد قدمت إلى المحكمة الكثير من الطلبات ومن جهات مختلفة تتضمن تفسير القوانين^(٣٥)، والملاحظ من خلال مراجعة القرارات التي اتخذتها المحكمة بخصوص تلك الطلبات استبعاد المحكمة النظر فيها لكون تفسير القوانين يدخل في اختصاص مجلس الدولة بموجب المادة (٦) من قانونها المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩. ولكن في حالة فريدة^(٣٦) قامت المحكمة بتفسير القانون وذلك بمناسبة عرض مجلس القضاء الأعلى عليها تفسير نص

الفقرة (سادسا) من المادة (١) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦. ما يدفع إلى التساؤل عن الأساس القانوني الذي استندت إليه المحكمة في تفسير القانون وقبولها لهذا التفسير تارة ورفضها تارة أخرى^(٣٧)؟.

يرى جانب من الفقه^(٣٨) أن المحكمة قد اجتهدت عندما فسرت قانون التقاعد الموحد والذي قدم إليها بطلب من مجلس القضاء الأعلى. فتفسيرها قد استند إلى العرف القضائي على اعتبار أنها أعلى محكمة ولها تفسير نصوص الدستور وقياساً على ذلك فإنها قامت بتفسير قانون التقاعد المذكور. كما أن تجربتها القصيرة حينها في القضاء الدستوري أدى بها إلى تجاوز اختصاصها واستعمالها في تفسير القانون الذي هو من اختصاص مجلس الدولة.

ومن جانبنا نرى واستناداً إلى ما تم عرضه من مواقف الفقهاء وموقف المحكمة الاتحادية العليا نفسها. بأن لها تفسير القوانين بصورة عرضية و غير مباشرة وهي بصدد ممارسة بقية اختصاصاتها. فقرارات المحكمة يجب أن تكون صادرة بفهم عميق لجميع الجوانب الدستورية والقانونية للقضية المعروضة أمامها ما يتطلب كنتيجة طبيعية أن تقوم بتفسير القوانين في سبيل الوصول إلى الحل الأمثل قانونياً للمنازعة.

المبحث الثالث: اختصاص مجلس الدولة في تفسير النصوص التشريعية
إن البحث في اختصاص مجلس الدولة في تفسير النصوص التشريعية يتطلب الرجوع إلى كيفية نشأة هذا الاختصاص للمجلس ومن ثم بيان التكييف القانوني للاختصاص التفسيري لمجلس الدولة. وهذا ما سنتناوله في مطلبين.

المطلب الأول: اختصاص مجلس الدولة في التفسير وماهية النصوص المراد تفسيرها
سوف نتناول في هذا المطلب بيان نشأة اختصاص مجلس الدولة في تفسير القوانين وتحديد ماهية النصوص المراد تفسيرها في فرعين مستقلين كالآتي:

الفرع الأول: نشأة اختصاص مجلس الدولة في تفسير القوانين
إن اختصاص تفسير القوانين في ظل القانون الأساسي العراقي كان منعقداً لديوان التفسير الخاص استناداً إلى القانون رقم (٨٧) لسنة ١٩٢٦ والصادر بناءً على نص المادة (٨٤) من القانون الأساسي للدولة العراقية لسنة ١٩٢٥ والذي جاء فيه: "إذا اقتضى تفسير القوانين والأنظمة في غير الأحوال المبينة في المادة السابقة أو اقتضى البت فيما إذا كان الأنظمة المرعية يخالف مستنده القانوني. يؤلف بناءً على طلب الوزير المختص ديوان خاص برئاسة محكمة التمييز المدنية أو برئاسة نائبه وثلاثة من بين حكام التمييز وثلاثة من كبار الضباط إذا كان القانون يتعلق بالقوة المسلحة وثلاثة من كبار موظفي الإدارة إذا كان القانون يتعلق بالشؤون الإدارية وفقاً لقانون الخاص".

أما جهة تفسير الدستور وفقاً للقانون أعلاه فقد انعقد للمحكمة العليا بموجب نص المادة (٨٣) من القانون الأساسي^(٣٩) وبالإضافة إلى ذلك فإن هنالك فصل واضح بين اختصاص ديوان التفسير الخاص واختصاص الجهة التي تتولى إبداء الرأي والمشورة القانونية للدولة وهي (ديوان التدوين القانوني) المؤسس بموجب قانون التدوين القانوني رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣. وبعد صدور الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨ وما تبعه من إلغاء القانون

الأساسي ١٩٢٥ ما عاد لديوان التفسير الخاص وجود فتحول اختصاصه إلى ديوان التدوين القانوني. ثم في مرحلة لاحقة صدر دستور ١٩٦٨ حيث ورد فيه بالمادة (٨٧) على تشكيل محكمة دستورية عليا وتحديدًا بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨ والذي كان من بين اختصاصاتها تفسير القانون بحكم المادة (٣/٤) والتي نصت على: "تفسير القوانين الإدارية والمالية".

وجاء دستور ١٩٧٠ المؤقت دون أن يتضمن نصاً يلغي المحكمة الدستورية العليا. فذهب رأي إلى أن هذا الدستور قد نسخ دستور ١٩٦٨ وبالتالي لم يبق للمحكمة الدستورية العليا سند قانوني. وذهب آخرون إلى القول أن المحكمة لا تزال قائمة استناداً لنص المادة (٦٦) من الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠ والتي نصت على: "تبقى جميع القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة المعمول بها قبل صدور هذا الدستور سارية المفعول ولا يجوز تعديلها أو إلغاؤها إلا بالطريقة المبينة في هذا الدستور". وهذا معناه أن قانون تشكيل المحكمة لم يُلغ ولم يعدل.

ثم أنشئ مجلس شوري الدولة العراقي في وزارة العدل بالقانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ليحل محل ديوان التدوين القانوني دون أن يتضمن نصاً صريحاً عن اختصاص المجلس في تفسير القوانين. ما دفع البعض إلى القول بأن وظيفة المجلس وحسب المادة السادسة منه^(٢) والمتضمنة إبداء الرأي والمشورة القانونية إنما هي في الواقع يعني اختصاصها في تفسير للقانون^(١) وهذا الرأي هو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا أيضاً في الكثير من قراراتها والتي سبقت الإشارة إليه.

وبموجب قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ فقد تم إنشاء مجلس دولة مستقل عن وزارة العدل وتمتع بالشخصية المعنوية يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة^(٢) ويسري عليه أحكام قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته. وهذه خطوة محمود من المشرع العراقي حيث جاءت تنفيذاً لأحكام المادة (١٠١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ وبهدف فصل القضاء الإداري عن السلطة التنفيذية إسوة بمجالس الدولة في الدول الأخرى.

الفرع الثاني: ماهية النصوص التشريعية المراد تفسيرها

لما كان لمجلس الدولة اختصاص التفسير فإن السؤال يثور حول أنواع التشريعات التي يختص هذا المجلس بتفسيره. حيث أن المادة (٦) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ نصت على اختصاصات المجلس في إبداء الرأي والمشورة القانونية وتوضيح أحكام القانون. مما يتضح من خلال النص الصريح للمادة أنه يختص بتفسير القوانين^(٣) -عدا الدستور- . وهذا يدل على الأخذ بالمعنى الواسع للقانون وعدم اقتصره على القانون الصادر من المشرع فقط. إنما يشمل أيضاً ما يصدر عن جهة الإدارة من تعليمات لتنفيذ أحكام القانون. فالمعروف أن القانون له معنى آخر عند مارسى السلطة لا تختلف بالنسبة لهم عن القواعد القانونية الموضوعية من قبل المشرع ويتمثل ذلك في التشريعات الفرعية (الأنظمة والتعليمات) الصادرة منهم^(٤). إلا أنها لا تشمل بطبيعة الحال الإعامات الصادرة من الإدارة^(٥).

على أن اختصاص مجلس الدولة في تفسير القوانين ليس مطلقاً إنما توجد هنالك قيود مفروضة عليه، فطلب التفسير إلى المجلس يجب أن يقدم من قبل إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة^(٤١)، ويجب أن لا يكون النص المراد تفسيره متعلقاً بقضية حدد القانون مرجعاً للطعن فيه^(٤٢) سواء كان ذلك متمثلاً بالمحكمة^(٤٣) أو باللجان الإدارية^(٤٤).

المطلب الثاني: التكييف القانوني للاختصاص التفسيري لمجلس الدولة

من خلال ما عرضناه في المطلب السابق بات من الواضح أن تفسير القوانين هو من اختصاص مجلس الدولة وذلك حسب المادة (٦) من القانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، وأيضاً من فحوى قرارات المحكمة الاتحادية العليا التي أكدت بصورة صريحة في قراراتها على هذا الاختصاص لمجلس الدولة، ولكن تحت أي نوع من أنواع التفسير يندرج؟

إن التفسير الصادر عن مجلس الدولة لا يمكن أن يسبغ عليه وصف التفسير التشريعي لأنه غير صادر من المشرع، وكذلك لا يمكن القول بأنه تفسير قضائي لأنه لم يولد بمناسبة قضية مطروحة أمام القضاء، كما أنه ليس بتفسير فقهي لأنه من المعروف أن الفقه يتصدى لمسألة يرى ضرورة شرحها وتفسيرها من تلقاء نفسه دون أن ينطبق على ذلك التفسير صفة الإلزام، إذن والحالة هذه فإن التفسير الصادر من مجلس الدولة هو تفسير رسمي لأن دليل تسمية كل تفسير من تفاسير القانون راجع إلى مصدره، فالجهات الرسمية في الدولة وهي بصدد تطبيق قانون ما قد تحتاج إلى تفسير رسمي لنص من نصوصه فتلجأ إلى طلبه من الجهات المختصة والتي تكون مثلة بالمحكمة العليا أو المحكمة الدستورية العليا أو مجلس الدولة أو ديوان الفتوى والتشريع وغيرها حسب النظام القانوني لكل دولة^(٤٥)، ولكن هل يكون للتفسير الصادر من مجلس الدولة صفة الإلزام؟

استناداً إلى المادة (٦/ثالثاً و رابعاً) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ نجد أن المشرع لم يلزم الجهات الرسمية (الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) بطلب الرأي أو المشورة أو التفسير من مجلس الدولة، ولكن في حال قيام تلك الجهات بتقديم طلب إلى المجلس والاحتكام إليه فإن رأي المجلس يكون ملزماً لهم، ونرى أنه حتى بالنسبة إلى ما ورد في الفقرة (خامساً) من نفس المادة المذكورة والمتضمنة (توضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح منها من قبل إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة) أن تكون ملزمة للجهات طالبة التفسير لأن لجوء هذه الجهات إلى مجلس الدولة هو لكون هذا المجلس هو المرجع القانوني في تفسير الأحكام والنصوص القانونية المختلف عليها، فإذا لم تأخذ الجهات طالبة التفسير بالفتوى الصادرة من المجلس فما المحكمة إذن في طلبها توضيح أو تفسير الحكم أو النص المطلوب تفسيره إن لم تكن تعمل بهذا التفسير أو تلتزم به.

الخاتمة

في نهاية هذا البحث توصلنا إلى جملة من النتائج والمقترحات والتي يمكن إجمالها فيما يأتي:

أولاً/ النتائج:

- ١- صدر قانون المحكم الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ استناداً إلى أحكام قانون إدارة الدولة العراقية وبين هذا القانون تشكيل المحكمة وحدد اختصاصاته ولم يكن من بينها اختصاص تفسير الدستور.
- ٢- صدر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ونص في المادة (٩٢/أولاً) على المحكمة الاتحادية العليا وحدد اختصاصاتها في المادة (٩٣) ونص بصورة صريحة على اختصاص المحكمة بتفسير نصوص الدستور.
- ٣- على الرغم من النص في الدستور العراقي النافذ على تشكيل المحكمة الاتحادية وبيان اختصاصاتها إلا أن قانون المحكمة رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ بقي نافذاً ولم يطرأ أي تعديل عليه مما أدى إلى إثارة خلاف حول ما إذا كانت المحكمة التي نص عليها دستور ٢٠٠٥ هي ذات المحكمة المشكّلة بموجب قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥.
- ٤- لم يحدد دستور ٢٠٠٥ الجهة التي لها حق طلب التفسير. ولم يتضمن قانون المحكمة الاتحادية العليا بطبيعة الحال نصاً يحدد الجهة التي لها الحق في طلب التفسير لأنه صدر استناداً إلى قانون إدارة الدولة العراقية الذي لم يتضمن بدوره هذا الاختصاص.
- ٥- نرى أن للمحكمة الاتحادية العليا اختصاص تفسير القوانين بصورة عرضية و غير مباشر وهي بصدد ممارسة بقية اختصاصاتها.
- ٦- لم ينص قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ بصريح العبارة على اختصاصها في تفسير القوانين مما أدى إلى أن يذهب جانب من الفقه إلى القول بأن الاختصاصات المذكورة في المادة (٦) من القانون والمتضمن إبداء الرأي والمشورة القانونية إنما يقصد به هو اختصاص تفسير النصوص القانونية.
- ٧- تنفيذاً لأحكام المادة (١٠١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد سن المشرع العراقي قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ ونص على استقلاليته عن وزارة العدل وتمتعه بالشخصية المعنوية. يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء ويسري عليه أحكام قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩. وحسناً فعل المشرع بسن هذا القانون الذي استقل بموجبه مجلس الدولة عن السلطة التنفيذية.

ثانياً/ التوصيات:

- ١- نوصي المشرع العراقي بضرورة تعديل قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ والنص فيه بصورة صريحة على اختصاص المحكمة في تفسير نصوص الدستور ليتوافق مع ما جاء في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- ٢- على المشرع العراقي منح الحق في تقديم طلب التفسير إلى المحكمة الاتحادية العليا لجهات رسمية أخرى في الدولة وعدم جعلها مقتصرراً على ممثلي السلطات الثلاث في الدولة (رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو رئيس الوزراء).
- ٣- النص بصورة صريحة على اختصاص مجلس الدولة في تفسير النصوص القانونية في قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧. لأن قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥)

لسنة ١٩٧٩ والذي يسري أحكامه على مجلس الدولة لم يشتر بصورة صريحة إلى اختصاص المجلس في تفسير النصوص القانونية.

٤- منح القرارات الصادرة من مجلس الدولة استناداً إلى أحكام الفقرة (خامساً) من المادة (٦) من قانون مجلس الدولة صفة الإلزام للجهة طالبة الرأي .

المصادر

الكتب القانونية:

- ١- د. إبراهيم إبراهيم الصالح، بدون دار نشر ومكان نشر، ١٩٩١.
- ٢- د. أحمد شوقي عبد الرحمن و د. محمد أحمد المعداوي، مدخل في القانون، بدون دار ومكان نشر، ٢٠١١.
- ٣- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
- ٤- د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٥- د. عبد الرزاق أحمد السنهوري و د. أحمد حشمت، أصول القانون، ١٩٣٨.
- ٦- د. عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع ط ١، دار الكتب العلمية، بيروت، بدون سنة نشر.
- ٧- د. علي هادي الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، منشورات زين، لبنان، ٢٠١١.
- ٨- عواد حسين ياسين، تفسير النصوص القانونية بإتباع الحكمة التشريعية منها ، دار ومكتبة الإمام، ٢٠١٢.
- ٩- د. مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، الجزء الأول، النظرية العامة للقاعدة القانونية، جامعة بغداد، بدون سنة نشر.
- ١٠- د. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠.
- ١١- د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٣.
- ١٢- د. مصدق عادل، قانون المحكمة الاتحادية العليا بين الواقع النظري والآفاق المستقبلية، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
- ١٣- مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، دار الضياء، النجف الأشرف، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧.
- ١٤- د. همام محمد محمود، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠١.

المجلات والدوريات:

- ١- مجلة التشريع والقضاء، المجلد السادس.
- ٢- مجلة المستقبل العراقي، العدد التاسع، السنة الثالثة، ٢٠٠٧.
- ٣- مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد الخامس عشر، ج ١، ٢٠١٥.

المعاجم اللغوية:

- ١- مختار الصحاح
- ٢- ابن منظور

الداستاتير والقوانين والتعليقات:

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٢- القانون الأساسي للدولة العراقية لسنة ١٩٢٥
- ٣- الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨
- ٤- دستور عام ١٩٦٨ العراقي
- ٥- قانون الإصلاح الزراعي رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٠
- ٦- قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- ٧- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.
- ٨- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥.
- ٩- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨
- ١٠- قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧

البحوث والمقالات المنشورة:

- ١- حسن ناصر الحنة، الرقابة الدستورية في قانون إدارة الدولة ودستور العراق لعام ٢٠٠٥، منشور على الموقع الإلكتروني www.iraqja.iq
- ٢- سالم رمضان الموسوي، مدى صلاحية المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص الدستورية، منشور على الموقع الإلكتروني www.iraqja.iq
- ٣- عواد حسين ياسين العبيدي ضوابط تحديد اختصاص تفسير النصوص الدستورية والقانونية بين المحكمة الاتحادية العليا ومجلس شورى الدولة منشور على الموقع الإلكتروني www.iraqja.iq
- ٤- د. غازي فيصل مهدي، التعديلات الدستورية فيما يخص رقابة القضاء، مجلة المستقبل العراقي، العدد التاسع، السنة الثالثة، ٢٠٠٧.
- ٥- د. فوزي حسين سلمان، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق وإشكالاته، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية المجلد الرابع، العدد ١٥١، ج ١، ٢٠١٥.
- ٦- د. محمد ماضي، اختصاص مجلس شورى الدولة في إبداء الرأي والمشورة القانونية، منشور على الموقع الإلكتروني www.iraqja.iq

المواقع الإلكترونية:

www.iraqja.iq
www.m.ahewar.org
www.tqmag.net

الهوامش :

- ١- مختار الصحاح، ص ٣١٨.
- ٢- محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠، ص ١٠٥.
- ٣- أحمد شوقي عبد الرحمن و د. محمد أحمد المعادوي، مدخل في القانون، بدون دار ومكان نشر، ٢٠١١، ص ٣١.
- ٤- محمد حسين منصور، المصدر السابق، ص ١٠٧.
- ٥- سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٢٣.

٢٦. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ١٠.
٢٧. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٤ في ٢٠١٣/٣/١٢، وقرار رقم ٨ في ٢٠١٣/٢/٢٥، إصدارات مجلة التشريع والقضاء، المجلد السادس، ص ١٨٤ و ١٨٨.
٢٨. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٩ في ٢٠١٣/٥/٦، المصدر نفسه، ص ١٩٠.
٢٩. وفقاً للمادة (٦٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ فإن اقتراح القوانين يتم من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وعشرة أعضاء من مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة.
٣٠. يصادق رئيس الجمهورية على القوانين التي يسنها مجلس النواب ويصدرها، وتعد مصادقاً عليه بعد مضي خمسة عشر يوم على تسلمها. تنظر المادة (٧٣/ثالثاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
٣١. د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣٦.
٣٢. ابن منظور، لسان العرب، حرف (الفاء).
٣٣. العلامة الراغب الأصفهاني، مفردات ألفاظ القرآن، ص ٢٨٤.
٣٤. القاضي عواد حسين نقلاً عن د. عبد الرزاق أحمد السهوري ود. أحمد حشمت، أصول القانون، ١٩٣٨، ص ١٦٣.
٣٥. همام محمد محمود، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٤٤٢.
٣٦. إبراهيم إبراهيم الصالح، بدون دار نشر ومكان نشر، ١٩٩١، ص ٢٢٥ وما بعدها.
٣٧. عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع، دار الكتب العلمية، بيروت، بدون سنة نشر، ص ٢٠٩.
٣٨. عواد حسين ياسين، تفسير النصوص القانونية باتباع المحكمة التشريعية منها، دار ومكتبة الإمام، ٢٠١٢، ص ٢٤.
٣٩. إبراهيم إبراهيم الصالح، ص ٢٤٣.
٤٠. همام محمد محمود، المصدر السابق، ص ٤٤٨.
٤١. مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، الجزء الأول، النظرية العامة للقاعدة القانونية، جامعة بغداد، بدون سنة نشر، ص ٤٦٧.
٤٢. جاء في الفقرة أولاً من المادة المذكورة: " المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة ماليًا وإداريًا " أما الفقرة ثانياً فقد بينت تشكيل المحكمة حيث جاء فيها: " تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وقهاء القانون يجدهم عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب ".
٤٣. تنظر المادة (٧/ثانياً/ط) من قانون التعديل الثاني لمجلس شوري الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩.
٤٤. غازي فيصل مهدي، التعديلات الدستورية فيما يخص رقابة القضاء، مجلة المستقبل العراقي، العدد التاسع، السنة الثالثة، ٢٠٠٧، ص ٤٦ ود. مصدق عادل، قانون المحكمة الاتحادية العليا بين الواقع النظري والآفاق المستقبلية، دار السهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٩١.
٤٥. فوزي حسين سلمان، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق وإشكالاته، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد الخامس عشر، ج ١، ٢٠١٥، ص ٢٧٧.
٤٦. سالم روضان الموسوي، مدى صلاحية المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص الدستورية، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية www.iraqja.iq تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٣/٨.
٤٧. د. علي هادي الهادي، النظرية العامة في تفسير الدستور واختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، منشورات زين، لبنان، ٢٠١١، ص ٢٠٢.
٤٨. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٧/اتحادية/٢٠١٠ منشور على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية المذكورة سابقاً.
٤٩. مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، دار الضياء، النجف الأشرف، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ٨٤.
٥٠. قرارها المرقم ٨٥/اتحادية/٢٠١٢ والذي جاء فيه: "...وحيث أن طلب تفسير الدستور ينبغي أن يقدم من قبل رئاسة مجلس النواب وليس من أحد النواب لذلك فإن هذا الطلب غير وارد..." وكذلك قرارها المرقم ٧٣/اتحادية/٢٠١٢ تفاصيل القرارات منشور على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية المذكورة سابقاً.

- ٣١ مكي ناجي، المصدر نفسه، ص ٨٦.
- ٣٢ د. مصدق عادل، المصدر السابق، ص ٩٨.
- ٣٣ د. علي هادي الهادي، المصدر السابق، ص ٢٠٩ وما بعدها.
- ٣٤ د. حيدر أدهم عبد الهادي، قراءات في الرقابة على دستورية تفسير القوانين، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق - جامعة النهرين، المجلد ١٨، العدد ١، ٢٠٠٧، ص ٣ وما بعدها أورده د. فوزي حسين سلمان، المصدر السابق، ص ٢٨٣.
- ٣٥ ينظر على سبيل المثال قرارها المرقم ٦٧/٢٠١١/تج.١١ وقرارها المرقم ٩٣/٢٠١١/تج.١١ و١١٢/٢٠١١/تج.١١ و٥٩/٢٠١٠/تج.١١ منشورة على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية.
- ٣٦ قرارها المرقم ٦٧/٢٠٠٦/ت.٣ في ٢٠٠٦/٥/٣ منشور على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية.
- ٣٧ د. فوزي حسين سلمان، المصدر السابق، ص ٢٨٤.
- ٣٨ حسن ناصر المحنة، الرقابة الدستورية في قانون إدارة الدولة ودستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.m.ahewar.org تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٣/٩.
- ٣٩ جاء في نص هذا المادة: "إذا وجب في أمر يتعلق بتفسير أحكام هذا القانون أو فيما إذا كان أحد القوانين أو الأنظمة المرعية يخالف أحكام هذا القانون الأساسي تجتمع المحكمة العليا بإرادة ملكية تصدر بموافقة مجلس الوزراء بعد أن تؤلف وفق الفقرة (٣) من المادة السابقة بقرار من مجلس الوزراء أو إرادة ملكية" نص القانون الأساسي للدولة العراقية لسنة ١٩٢٥ منشور على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية المذكور سابقاً.
- ٤٠ جاء في نص هذه المادة: "يمارس المجلس في مجال إبداء الرأي والمشورة القانونية اختصاصاته على النحو الآتي: أولاً/إبداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا، ثانياً/إبداء المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها أو الانضمام إليها، ثالثاً/إبداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة إذا احتكم أطراف القضية إلى المجلس ويكون رأي المجلس ملزماً لها، رابعاً/إبداء الرأي في المسائل القانونية إذا حصل تردد لدى أحد الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة على أن تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب إبداء الرأي بشأنها والأسباب التي دعت إلى عرضها على المجلس ويكون رأيه ملزماً للوزارة أو للجهة الطالبة الرأي، خامساً/توضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة".
- ٤١ أصحاب هذا الاتجاه تمت الإشارة إليهم من قبل القاضي عواد حسين ياسين العبيدي، ضوابط تحديد اختصاص تفسير النصوص الدستورية والقانونية بين المحكمة الاتحادية العليا ومجلس شوري الدولة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية السابق الإشارة إليه.
- ٤٢ المادة (١) من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٥٦ في ٢٠١٧/٨/٧.
- ٤٣ أفسر مجلس الدولة في القرارات الصادرة منه العديد من نصوص القوانين ومن ذلك قراره المرقم ٤٧/٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٦/١٣ المتضمن تفسير عبارة (أثناء الخدمة الوظيفية أو بسببها) الوارد في البند أولاً/١ من الأمر رقم ١٧ لسنة ٢٠١٤ وعبارة (أثناء الخدمة) الواردة في الفقرة (١) من التعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠٠٥، وكذلك قرارها المرقم ٤٨/٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٦/٢٤ تقاصيل القرار منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٧، ص ١٠٩.
- ٤٤ د. محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص ٩٦.
- ٤٥ القرار المرقم ٥/٢٠١٥ في ٢٠١٥/١/٢٢ الذي جاء فيه: "وحيث أن مجلس شوري الدولة يختص بتوضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بحسب البند خامساً من المادة (٦) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وحيث أن اعمامات الأمانة العامة لمجلس الوزراء لا تدخل ضمن مفهوم الأحكام القانونية وتأسيساً على ما تقدم من أسباب يرى المجلس لا يختص مجلس شوري الدولة بتوضيح اعمامات الأمانة العامة لمجلس الوزراء" قرارات مجلس شوري الدولة للسنوات (٢٠١٠-٢٠١٥) ص ٤١٣.
- ٤٦ المادة (٦/خامساً) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٤٧ استناداً إلى نص المادة (٨) من قانوناً والذي جاء فيه: "يمنع المجلس عن إبداء الرأي لمشورة القانونية في القضايا المعروضة على القضاء وفي القرارات التي لها مرجع قانوني للطعن".

٤٨ كما في قرارها المرقم ٢٠١٥/١٠٤ في ٢٣/٩/٢٠١٥ والتي جاء فيها: "وحيث أن الفقرة (٢) من المادة (١) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ قانون التعديل السادس لقانون تسجيل الولادات والوفيات رقم (١٤٨) لسنة ١٩٧١ نصت على: " لا يجوز تعديل أو تبديل المعلومات الواردة في شهادات الولادة أو الوفاة في السجلات الرسمية الخاصة بالولادات أو الوفيات أو (إضافة الإيضاحات الناقصة) إلا بالاستناد إلى حكم صادر من المحكمة المختصة مكتسب درجة البتات..قرارات مجلس شوري الدولة للسنوات (٢٠١٠-٢٠١٥) المصدر السابق، ص ٦٩.

٤٩ كما هو الحال في المنازعات الضريبية الخاصة بضريبة الدخل وحسب ما جاء في القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢. وأيضاً ما ورد في قانون الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤.

٥٠ د. عصمت عبد المجيد بكر، المصدر السابق، ص ٢٨٣.