بين البرلمان... والمحكمة الاتحادية العليا: دراسة في نقض القوانين

أ د سعيد مجيد دحدوح*
أكاديمي وباحث من العراق

زهير عبد الصاحب الكناني**
قاضي من العراق

* أستاذ العلاقات الدولية ـ كلية العلوم السياسية ـ الجامعة المستنصرية

** نائب رئيس محكمة تمييز العراق

مقدمة

لأجل سمو الدستور فقد تنشأ رقابة على القوانين العادية، بحيث لا تكون هذه القوانين مخالفة لمبادئ أو لروح المواد الدستورية. أي توضع رقابة على المشرع الذي يصدر القوانين، وبطبيعة الحال يجب أن يعهد لهيئة معينة غير التي تشّرع القوانين لضمان عدم معارضتها للدستور، وذلك لأن وضع هذه الرقابة بيد السلطة التشريعية يعني بالتالي التفاف هذه الهيأة على المبدأ القائل بوجوب مراقبة دستورية القوانين لأنه من غير المتصور بأن السلطة التي تضع القانون تراقب نفسها. لذا عهدت الدول إلى إيجاد رقابة متخذة شكل أحد النوعين الآتيين[1]

الرقابة السياسية: هي الرقابة التي تقوم بها هيئة سياسية، وقد سميت كذلك كون الهيأة التي تمارسها ذات صفة سياسية، وهذه الرقابة تعد رقابة سابقة، كما تعد فرنسا وما جاء به دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 رائداً في هذا المجال، وقد أناط مهمة الرقابة لهيأة سماها المجلس الدستوري وأفرز لها الباب السابع من الدستور، وبيّن ماهية هذا المجلس وكيفية تشكله ونوعية أعضائه واختصاصاته[2]

الرقابة القضائية: والذي يهمنا من الرقابة هي الرقابة القضائية، التي تمارس عن طريق هيئة قضائية، ذات صفة قضائية، إذ ظهرت كأسلوب بديل عن الرقابة السياسية التي كانت محل انتقاد من جانب الفقه الدستوري.

(1) حسان شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مكتبة السنهوري، بغداد، ب ت، ص220.

(2) بيآر باكتيت، النظام السياسي والإداري في فرنسا، ترجمة عيسى عصفور، منشورات عويدات، باريس، بيروت1983،، ص29.

أولاً: الرقابة على دستورية القوانين

أن التفكير بخلق هيئة قضائية للرقابة على دستورية القوانين، تكون مهمتها

الرقابة مسألة قانونية تتطلب تمحيصاً وتحليلاً ودراية واسعة بمبادئ الدستور وروحه ومنطلقاته على الصعد كافة.

فرز التصرفات التي وضعت في غير السبيل الذي حددته الأحكام القانونية لحدوثها، وإنَّ الهيأة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين يجب أن تتمتع بالمقدرة القانونية العالية، لأن الرقابة مسألة قانونية تتطلب تمحيصاً وتحليلاً ودراية واسعة بمبادئ الدستور وروحه ومنطلقاته على الصعد كافة.

وفي الدستور العراقي، أنيطت مهمة الرقابة القضائية بالمحكمة الاتحادية العليا، وأفردت لذلك الفصل الثالث من الباب الثالث من الدستور، وحددت المادة (93) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي[3]

(3) الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة (93 ثالثاً) من الدستور العراقي.

أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

ثانياً: تفسير نصوص الدستور.

كما نصت المادة (94) من الدستور لعام 2005 من أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة[4].

(4) المصدر السابق.

والمحكمة الاتحادية، هي التي تفصل 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 وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة[5]

(5) الوقائع العراقية، العدد4184 في15- 3- 2010، ص11- 13.

أما اختصاصات مجلس النواب، فقد نصت المادة (61) على اختصاصات المجلس منها الآتي:

أولاً: تشريع القوانين الاتحادية.

ثانياً: الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

وينبغي هنا تأكيد قضيتين أساسيتين بيّنها الدستور العراقي وهما:

الأولى: ما ورد في المادة (47) من الدستور التي نصت على الآتي (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات). إذا هذه المادة الدستورية ضابطة لعمل سلطات الدولة وعدم التدخل في اختصاص الآخرين.

الثانية: أن المادة (61) رسمت صورة تشريع القوانين على الشكل الآتي:

1 ـ مشروعات القوانين التي يقدمها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

2 ـ مقترحات القوانين يقدمها عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو إحدى لجانه المختصة.

أي إن المادة (61) الدستور العراقي تعني أنه لا تشريع إلا عن طريق السلطة التنفيذية، أي إن السلطة التشريعية تقدم مقترح قانون فحسب والمقترح هو(فكرة)، وقد صدرت عن المحكمة الاتحادية العليا، نقض العديد من القوانين التي صدرت عن مجلس النواب وصادقت عليها رئاسة الجمهورية وحُكم عليها بعدم دستورية تلك القوانين والأشعار إلى مجلس النواب بتعديل القانون أو الحكم بإلغائه وإلغاء الآثار المترتبة عليه. ويمكن التطرق إلى البعض من تلك القوانين على الشكل الآتي:

المادة (61) الدستور العراقي تعني أنه لا تشريع إلا عن طريق السلطة التنفيذية.

أولاً: أقام المدعي: رئيس الوزراء فضلاً عن وظيفته دعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا على المدعي عليهما: 1 ـ رئيس مجلس النواب/ فضلاً عن وظيفته. 2 ـ رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة/ فضلاً عن وظائفهم.

ادعّى المدعي أمام المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المرقمة 43/ اتحادية/ 2010، بأن المدعى عليه رئيس مجلس النواب، شرَع قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة رقم(20) لسنة 2010، ولما كان ذلك القانون مخالفاً للقواعد والأحكام الدستورية واستناداً لأحكام المادة (92/ أولا وثالثاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 وأحكام المادة (5) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا، طعن بدستورية القانون المذكور طالباً من المحكمة الحكم بعدم دستوريته.

وكذلك صدر عن البرلمان العراقي قانون رقم (18) لسنة 2010 قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وقرر مجلس الرئاسة بجلسته المنعقدة بتاريخ 15/ 2/ 2010 إصدار القانون ونشره بالجريدة الرسمية (الوقائع العراقية)[6] وجاء في المادة (1) أولاً من القانون على أن تشكل مديرية عامة في كل محافظة غير منتظمة في إقليم، تسمى المديرية العامة للشؤون الاجتماعية ترتبط بالمحافظ ويديرها مدير عام.

(6) المصدر نفسه، ص 18.

كذلك أقام المدعي: رئيس مجلس الوزراء / فضلاً عن وظيفته أمام المحكمة الاتحادية العليا على المدعى عليهم 1 ـ رئيس مجلس النواب/ فضلاً عن وظيفته. 2 ـ رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة/ فضلاً عن وظائفهم في الدعوى المرقمة 44/ اتحادية/ 2010، إذ طعن بعدم دستورية القانون رقم (18) لسنة 2010 طالباً من المحكمة الحكم بعدم دستوريته، والحكم بالزام المدعي عليه بإصدار تشريع بإلغاء القانون المذكور[7].

(7) رحيم العكيلي، لا تشريع إلا عن طريق السلطة التنفيذية، مجلة التشريع والقضاء، السنة الثالثة- العدد الأول (كانون الثاني- شباط- أذار، 2011، ص258.

وبموجب القرارين(43 و44/ اتحادية/ 2010) الصادرين في 12/ 7/ 2010 جاءت المحكمة الاتحادية العليا، بحكم بالغ الأهمية والخطورة في تفسير المادة (60) من الدستور، إذ قضت بإلغاء القانونين المذكورين في أعلاه: هما قانون إلغاء وزارة البلديات والأشغال العامة وقانون فك ارتباط دوائر وزارة الشؤون الاجتماعية، على أساس عدم جواز إصدار القوانين بناءً على (مقترحات القوانين)، بل لا يصح إصدارها إلا بناءً على (مشروع قانون) تعده (السلطة التنفيذية) حصراً، أي إن الدستور العراقي الدائم، بموجب المادة (60) رسم منفذين تقدم عن طريقهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً إلى السلطة التنفيذية وهما (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) وإذا ما قدمت من غيرهما فإن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (60 أولاً) من الدستور، وأن الفقرة (ثانياً) من المادة (60) أجازت لمجلس النواب كما تقدم، تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من أحدى لجانه المختصة. و**(مقترح القانون) لا يعني (مشروع القانون)، لأن المقترح هو(فكرة) والفكرة لا تكون مشروعاً**. ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى أحد المنفذين المشار اليهما لإعداد مشروع قانون على وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب[8] ومن متابعة القانون الأول موضوع الدعوى رقم (43/ اتحادية/ 2010)، وجد أنه كان مقترحاً تقدمت به (لجنة العمل والخدمات) في مجلس النواب إلى هيأة رئاسة مجلس النواب، ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية، واستنفذ مراحله قبل تقديمه، وأنَّ إقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشره في الجريدة الرسمية دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية، الداخلية منها والدولية، **مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية، إذ إن رئيس مجلس الوزراء هو**

(8) المصدر السابق.

المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، وذلك على وفق نص المادة (78) من الدستور العراقي، ويمارس صلاحياته الدستورية في تخطيط هذه السياسة والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة على وفق المادة (80 أولاً) من الدستور. **لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغائه وإلغاء الآثار المترتبة عليه** وتحميل رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الرئاسة، مصاريف الدعوة وأتعاب المحاماة لوكيلي المدعي والشخص الثالث.

واستندت (المحكمة) إلى المسوغات نفسها والنصوص الدستورية التي اعتمدتها في إلغاء القانون السابق بموجب القرار (43/ اتحادية/ 2010)، في صدور القرار (44/ اتحادية/ 2010) الخاص بفك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (18) لسنة 2010 المنشور في الوقائع العراقية[9] كون القانون مخالفاً للقواعد والأحكام الدستورية، واستناداً إلى أحكام المادة (92 أولاً وثالثاً) من الدستور العراقي وأحكام المادة (5) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا، لذا قررت (المحكمة) بعد استقراء نصوص الدستور الذي تبنت مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (47) منه، وأن مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية، لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية، وأن الذي يقوم بهذه الالتزامات هي السلطة التشريعية. **لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغائه وإلغاء الآثار المترتبة عليه وتحميل المدعي عليهما رئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الرئاسة، مصاريف الدعوة وأتعاب المحاماة[10].**

(9) المحكمة الاتحادية العليا، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام 2010، المجلد الثالث تموز، 2011، جمعية القضاء العراقي، ص 51.

(10) المصدر السابق.

وبهذا المنطق القانوني الذي يقضي بأن يأخذ مشروع القانون الطريق الشكلي من الإصدار، إذ إن الفقرة الأولى من المادة(60) من الدستور، نصت على **أنّ مشاريع القوانين يقدمها (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) حصراً، وإذ لم يسلك الطريق الشكلي للإصدار فإن المحكمة الاتحادية العليا ستقضي بعدم مشروعيته.**

ثانياً: أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً بالرقم 12/ اتحادية/ 2010 بتاريخ 14/ 6/ 2010، على أثر الدعوى التي أقامها أحد أعضاء مجلس

النواب حول القانون الذي صدر عن مجلس النواب رقم (26) لسنة 2009، وقد تضمن تعديلاً لقانون الانتخابات لسنة 2005، إذ نص البند (رابعاً)، من المادة (الثالثة) من التعديل على: (رابعاً: ـ تمنح المقاعد الشاغرة للقوائم الفائزة التي حصلت على عدد من المقاعد بحسب ما حصلت عليه من الأصوات)، **ويشكل هذا النص المعدل للنص الأصلي، تعارضاً مع الدستور، إذ سيؤدي بالنتيجة الى تهميش ملايين أصوات الناخبين واستبعاد العشرات، من الكيانات السياسية الصغيرة**. لكونها لم تحقق القاسم الانتخابي عن طريق تجيير تلك الأصوات لصالح الكيانات الكبيرة الفائزة، التي لم يصوتوا لها أصلاً[11].

(11) القاضي زهير كاظم عبود، أراء وأفكار قرارات المحكمة الاتحادية العليا تنتصر لدولة الدستور والقانون. للمزيد ينظر الرابط الآتي: www.alitthad.com/paper.php?name

ولدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا، وجد **أن عملية تحويل صوت الناخب بدون أرادته، من المرشح الذي انتخبه الى مرشح من قائمة أخرى لم تتجه إرادته لانتخاب مرشح منها، يشكل اعتداء على حقه بالتصويت والانتخاب وتجاوزاً على حرية التعبير عن الرأي**، ومن ثَمَّ يشكل مخالفة لنص المادة (20) والمادة (38 أولاً) من الدستور العراقي، إذ لا يجوز سن قانون يتعارض مع الدستور ولا يجوز حجب حرية التعبير. لذا قررت المحكمة الحكم بعدم دستورية الفقرة (رابعاً) من المادة (3) من القانون رقم (26) لسنة 2009[12].

(12) المحكمة الاتحادية العليا، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، المجلد الرابع، لعام2011، جمعية القضاء العراقي، دار ومكتبة الأمير، بغداد، 2012، ص 36.

وبعد صدور القانون ذكر أحد المختصين، أن المحكمة الاتحادية العليا (تثبت يوماً بعد يوم وقراراً بعد قرار بأنها لا تخضع لغير القانون، وأن الاستقلالية والمركز القضائي الذي يتمتع به أعضاؤها لا يسمح لأية جهة ولا يمكنها من أن تمارس التسلط والتأثير فيها بأي شكل من الأشكال. وهي تشكل الحماية الدستورية المتينة عن طريق الرقابة التي فوضها الدستور)[13].

(13) المصدر السابق.

ثالثاً: طعنت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية القرار الصادر من مجلس النواب في جلسته (65) المنعقدة بتاريخ 12/ 5/ 2011، بإعفاء أحد أعضاء مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وذلك عند استجواب رئيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، إذ قال أحد النواب كلاماً بشأن زوجة أحد أعضاء المفوضية، وهنا انبرى عضو المفوضية فقال: (إن هذا الكلام كاذب) وبعده قرر مجلس النواب إعفاء (عضو المفوضية) من عضوية مجلس المفوضين للمفوضية العليا المستقلة

للانتخابات بالأغلبية المطلقة لأعضائه، وإذ إن قرار مجلس النواب صدر استناداً إلى أحكام المادة (6/ 5) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007، والتي نصت على (**لمجلس النواب إعفاء... بعد ثبوت مخالفتهم القانونية**)، أي إن الشرط الرئيس هو ثبوت المخالفات القانونية التي تخص عمل المفوضية المتعلق بالعملية الانتخابية الواردة بالمادة (2) من القانون نفسه أي (الحيادية الاستقلالية والمهنية الانتخابية)، في وضع قواعد الانتخابات والأشراف عليها وتنفيذها. وعلى أثر ذلك أقام وكيل المدعي (عضو المفوضية) الدعوى على رئيس البرلمان فضلاً عن وظيفته.

وأكد أن مخالفة موكله بقوله (هذا كلام كاذب) لأحد النواب لا يندرج تحت حكم المادة (6/ 5) من القانون رقم (11) لسنة 2007، **لذا فإن قرار الإعفاء لا يجد سنداً دستورياً أو قانونياً**[14] وطلب وكيل المدعي في عريضة الدعوى طلب من المحكمة الاتحادية العليا، الحكم بإبطال قرار إعفاء موكله الصادر من جلس النواب بتاريخ 12/ 5/ 2011، وإلغائه لمخالفته لنصوص الدستور ونصوص النظام الداخلي لمجلس النواب ونصوص القانون. وبعد اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا على وفق الفقرة (ثالثاً) من المادة (1) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا، واستكمال الإجراءات المطلوبة على وفق الفقرة (ثانياً) من المادة (2) من النظام الداخلي للمحكمة، جاء حكم المحكمة على الشكل الآتي: لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا، وجد أن مجلس النواب قرر في جلسته (65) المنعقدة بتاريخ 12/ 5/ 2011 إعفاء المدعي من عضوية مجلس المفوضين من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات... وإذ إن الفعل المنسوب إلى المدعي، لم ينشأ عن مخالفة المدعي لأعمال وظيفته، لذا فإنه لا يدخل تحت أحكام هذا القانون ولا يتعلق به، وإذا كان المدعي قد أساء التصرف أمام مجلس النواب، فبإمكان المجلس إشعار الجهات المختصة باتخاذ الإجراءات القانونية بحقه انضباطياً أو جزئياً، بإحالته إلى المحاكم المختصة، **وعليه يكون إعفاء المدعي من عضوية مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، الصادر من مجلس النواب في جلسته (65) المنعقدة في 12/ 5/ 2011 غير**

(14) الوقائع العراقية، العدد، 4217 بتاريخ 14-11-2011.

إن الفعل المنسوب إلى المدعي، لم ينشأ عن مخالفة المدعي لأعمال وظيفته، لذا فإنه لا يدخل تحت أحكام هذا القانون.

مستند إلى سند في الدستور ولا إلى سند في القانون. . . ، لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغاء القرار الصادر من مجلس النواب في جلسته المذكورة في أعلاه[15]

(15) المحكمة الاتحادية العليا، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، لعام 2012، مجلة التشريع والقضاء، المجلد الخامس، آذار2013 ص ..80. رقم القرار، 104 الصادر، 30-1-2012.

رابعاً: أقام السيد رئيس مجلس الوزراء، فضلاً عن وظيفته دعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا على المدعى عليهما: 1 ـ رئيس مجلس النواب، فضلاً عن وظيفته. 2 ـ رئيس الجمهورية، فضلاً عن وظيفته.

أدعى وكيل المدعي أن مجلس النواب، أصدر قانون رقم (31) لسنة 2011 (قانون ديوان الرقابة المالية) وصادقت عليه رئاسة الجمهورية، وجاء في المادة (22/ أولاً/ أ) من القانون (يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من (9) أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية المالية لاختيار (3) مرشحين لمنصب رئيس الديوان)[16]

(16) الوقائع العراقية، المصدر السابق.

وقد خالف بذلك المدعى عليهما أحكام المادة (61/ خامساً/ ب) من الدستور التي نصت على أنه من صلاحيات مجلس النواب (الموافقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء)، وأن المادة (80/ خامساً) من الدستور العراقي، نصت على أن يمارس مجلس الوزراء صلاحياته بـ (التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة. . .)، **إذ منح هذا الحق لمجلس الوزراء بترشيح أصحاب الدرجات الخاصة، وأن مجلس النواب يتولى المصادقة على الترشيح**. . . ، وإذ إن رئيس ديوان الرقابة المالية من أصحاب الدرجات الخاصة التي نص عليها الدستور، لذا طلب وكيل المدعي (رئيس مجلس الوزراء) من المحكمة الاتحادية العليا للأسباب الواردة في عريضة دعوى الحكم بعدم دستورية المادة (22/ أولاً/ أ) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31 لسنة 2011) وإلزام المدعي عليهما (رئيس مجلس النواب ورئيس الجمهورية) فضلاً عن وظيفتيهما بإصدار تشريع بإلغائها.

وبعد إن تعيّن موعد للمرافعة وحضور وكلاء المدعي والمدعى عليهما، وبوشر بالمرافعة العلنية. جاء القرار بعد التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا(رقم القرار104/ اتحادية/ 2012 بتاريخ 30/ 1/ 2012)، استناداً إلى المادة (80/ خامساً) من الدستور التي اختص بها مجلس الوزراء

بالتوصية إلى مجلس النواب بتعيين السفراء والدرجات الخاصة، ويعد ذلك من الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء، إذ إن منصب ديوان الرقابة المالية على وفق المادة (22/ ثانياً) من القانون رقم (31 لسنة 2011) هو بدرجة وزير، ولا يعد من الدرجات الخاصة بل هو أعلى من ذلك، إذ إن المادة (67) من الدستور، قد أوضحت الجهة التي تقوم بترشيح الوزير، **لذا تكون دعوى المدعي (رئيس مجلس الوزراء) فضلاً عن وظيفته، مبنية على سند في الدستور، مما يقتضي بعدم دستورية المادة (22/ أولاً /أ) من قانون الرقابة المالية رقم (31 لسنة 2011)**، والأشعار إلى مجلس النواب بتعديل المادة المذكورة أعلاه على وفق الآلية المرسومة في الدستور[17].

ولما كان ذلك القانون قد شرع دون تقديمه من مجلس الوزراء أو عرضه على الحكومة، وهذا مخالف لأحكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(17) المحكمة الاتحادية العليا، المصدر السابق رقم القرار105/ اتحادية/ 2011 في30-1-2012.

سابعاً: أقام المدعي: رئيس مجلس الوزراء/ فضلاً عن وظيفته، على المدعى عليه: رئيس مجلس النواب فضلاً عن وظيفته. الدعوى المرقمة 64/ اتحادية/ 2013 بأن المدعى عليه فضلاً عن وظيفته. قام بتشريع قانون تحديد مدة (ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء)[18]. ولما كان ذلك القانون قد شرع دون تقديمه من مجلس الوزراء أو عرضه على الحكومة، وهذا مخالف لأحكام الدستور العراقي لعام 2005 وما استقر عليه القضاء الدستوري في العراق، طلب الحكم بعدم دستوريته للأسباب الموضحة في أدناه:

(18) نص قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد64/ اتحادية/ إعلام/ 2013.

1. أقر الدستور نظاماً برلمانياً على مبدأ توزيع السلطات واحترام كل سلطة، سلطات وصلاحيات السلطة الأخرى، وأن مجلس النواب لا يمتلك سلطة تقديم مشاريع القوانين، ويجب عليه عرضها على السلطات التنفيذية، وإن القوانين التي لم تعتمد هذا السياق الدستوري، تعد غير دستورية وغير ملزمة للسلطة التنفيذية. لذا تعدّ مقترحات القوانين المقدمة من أية سلطة أو من جهة أخرى مخالفة لنص البند أولاً من المادة (60) من الدستور.

2. يقتصر دور مجلس النواب في إطار العملية التشريعية على تقديم مقترحات القوانين فقط، والمقترح لا يعدو عن كونه فكرة، ولا يمكن أن يكون مشروعاً، إلا باعتماد السلطة التنفيذية بعد مروره بسلسلة من الإجراءات، إلا إن

القوانين التي لم تعتمد هذا السياق الدستوري، تعد غير دستورية وغير ملزمة للسلطة التنفيذية.

مجلس النواب اتخذ مساراً مغايراً لما أقره الدستور، ولما استقر عليه القضاء الدستوري دون مراعاة ما ورد.

3. تعد القواعد التي تنظم سلطات الدولة وصلاحيتها في معظم دساتير العالم ذات طبيعة دستورية، فكيف يمكن النزول بهذه الأحكام إلى مستوى قواعد التشريع العادي، ومنح هذا القانون قوة تعديل الأحكام الدستورية التي لا يجوز تعديلها على وفق نص المادة (126/ ثالثاً) من الدستور العراقي[19].

(19) المادة (126/ ثالثاً) من الدستور العراقي (لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها من البند، ثانياً من هذه المادة إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء عليه.

4. أشار القانون إلى سريان قانون تحديد ولايات (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء) بأثر رجعي، بمعنى أن هذا القانون سوف يمنع تولي رئيس مجلس الوزراء ولاية أخرى ثالثة بدعوى توليه ولايتين سابقتين، وهذا أمر يخالف القواعد العامة في سريان القوانين من حيث الزمان، فالتشريعات لا تسري بأثر رجعي إنما من تاريخ نفادها.

5. إن تحديد مدة ولاية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء)، لم يستند إلى بواعث المصلحة العامة في السير بإجراءات تشريعية، بقدر ما تغلب عليه الرغبة السياسية لأعضاء مجلس النواب.

وجاء قرار المحكمة الاتحادية العليا على الشكل الآتي[20]:

(20) جريدة الصباح الجديد، بغداد في 28/8/2013.

لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادي العليا وجد أن رئيس مجلس الوزراء فضلاً عن وظيفته، أقام هذه الدعوى وطعن فيها بعدم دستورية قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، وذلك لمخالفته للدستور وما استقر عليه القضاء الدستوري وتبين لمحكمة من الاطلاع عليه، بأن المدعى عليه فضلاً عن وظيفته، قد قام بتشريع القانون محل الطعن (تحديد مدة ولاية الرئاسات الثلاث) رقم(8) لسنة 2013، وقد تم نشره في الجريدة الرسمية.

وأن أصل القانون محل الطعن هو (مقترح) قانون وليس (مشروع) قانون، قد قدم من أعضاء في مجلس النواب لتشريعه، وأن مجلس النواب قام بتشريعه بالرقم (8) لسنة 2013، تَعدّ هذا (المشروع) السلطة التنفيذية كما رسمته المادة (60 أولا)...، وأن مقترح القانون لم يُرسله إلى السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء) مجلس النواب. وبحسب توجيه

المحكمة الاتحادية العليا الواردة في الإحكام الصادرة عنها في العديد من الدعاوي منها الدعوى المرقمة (43/ اتحادية/ 2010) و(44/ اتحادية/ 2010)، بوجوب إرسال مقترحات القوانين التي يقدمها أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه إلى السلطة التنفيذية لدراستها، وجعلها على شكل مشاريع قوانين، إذا كانت لا تتقاطع مع الأحكام الدستورية والقوانين وأنها منسجمة مع السياسة العامة للدولة، ومع الخطط المعدة في المجالات كافة ومنها المجالات السياسية والاجتماعية والمالية، وذلك على وفق السياقات المحددة لإعداد مشاريع القوانين.

وإذا ما تلكأت السلطة التنفيذية أو امتنعت عن إعداد مشروع قانون جاء بصيغة (مقترح قانوني) من مجلس النواب من دون سند من الدستور أو القانون...، فبإمكان مجلس النواب استعمال صلاحياته المنصوص عليها في المادة (61/ ثامناً) من الدستور، ومنها سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وعدُّ الوزارة مستقيلة، بعد إجراء الاستجواب المقتضى على وفق الدستور. وبما أن قانون تحديد ولايات الرئاسات الثلاث، قد شرع دون إتباع السياقات المتقدمة، فإنه جاء مخالفاً للدستور، لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم عدم دستوريته وإلغائه، وتحميل المدعى عليه (رئيس مجلس النواب) فضلاً عن وظيفته مصاريف الدعوى وكافة إتعاب المحاماة.

أن قانون تحديد ولايات الرئاسات الثلاث، قد شرع دون إتباع السياقات المتقدمة، فإنه جاء مخالفاً للدستور.

وعلى إثر ظهور قرار النقض من المحكمة الاتحادية العليا، وصف نائب عن (كتلة المواطن) النيابية قرار النقض لقانون تحديد ولايات الرئاسات الثلاث، بأنه (وصمة عار في جبين المحكمة...)، لأن القانون دستوري وليس فيه شائبة، إلا أن هناك جهة سياسية لديها تدخل بالقانون. ووصفت النائب السابق (وحدة الجميلي) قرار النقض بأنه (بمثابة انتكاسة للعملية السياسية)[21].

(21) جريدة الصباح الجديد، بغداد في 2013/8/28.

ثانياً: طبيعة العلاقة بين مجلس النواب والمحكمة الاتحادية العليا

إن القوانين يجب أن تنسجم مع الدستور، وإنّ المحكمة الاتحادية العليا مختصة بموجب أحكام المادة (93/ أولاً) من الدستور العراقي لعام

مقترحات قوانين السلطة التشريعية تكون دائماً تحت رحمة السلطة التنفيذية.

2005، بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وعلى الرغم من قرارات المحكمة الاتحادية العليا، جاءت كاشفة لحالة من الخلل في شكلية إصدار بعض مشروعات القوانين أو نصوصاً فيها مخالفة للدستور، فقد صدرت تلك القرارات بناء على تدقيقات قانونية لم يكن جديراً بمجلس النواب العراقي تجاوزها، إذ لا قيمة قانونية لأي مشروع أو قانون يخالف قرارات المحكمة الاتحادية العليا أو الدستور.

وهناك في المختصين من يرى أن ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا، من أن مقترحات القوانين يجب أن تذهب إلى السلطة التنفيذية، لإعداد مشروع القانون المقترح إذا وافق مجلس الوزراء على المقترح (الفكرة) يتم تقديمه كمشروع قانون، وحين ذاك فقط يستطيع مجلس النواب النظر بتشريعه. أي إن مقترحات القوانين التي تقدمها السلطة التشريعية، إنما يتحدد مصيرها في ضوء ما تراه السلطة التنفيذية، أي إن مقترحات قوانين السلطة التشريعية تكون دائماً تحت رحمة السلطة التنفيذية. وكل ذلك تتمخض عنه نتيجتان هما[22]:

(22) رحيم حسن العكيلي، المصدر السابق، ص 260.

الأولى: لا يجوز تشريع القوانين إلا بناءً على (مشروع قانون) تقدمة السلطة التنفيذية حصراً.

الثانية: أن مصير (مقترحات القوانين) التي تقدمها السلطة التشريعية مرهون برأي وإرادة السلطة التنفيذية.

وهاتان النتيجتان تجتمعان عند نتيجة واحدة، هي أن السلطة التشريعية لا تمارس مهامها في تشريع القوانين إلا بوساطة السلطة التنفيذية، وهذا يعني أن أهم وظائف السلطة التشريعية، وهي سن القوانين مرهون بيد سلطة أخرى. ولتعزيز هذا الرأي ذهب البعض إلى أن فهم المحكمة الاتحادية العليا، جاء مخالفاً للفهم الذي بني عليه النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ إن النظام المذكور نظر إلى (مشروع القانون) و(مقترح القانون) على قدم المساواة فيما يتعلق بكونهما (مسودات قوانين) يصلحان للنظر في إصدارهما كقوانين، بل لم يفرق كثيراً في طرق وآليات التعامل معهما استناداً إلى المواد (31) و(8) و(112) و(120) و(122) و(128) من النظام

أن السلطة التشريعية لا تمارس مهامها في تشريع القوانين إلا بوساطة السلطة التنفيذية.

الداخلي لمجلس النواب، الذي يوجب إيداع (مشاريع) أو(مقترحات) القوانين الرئيس مجلس النواب، ليحيلها إلى إحدى لجانه الدائمة لدراستها أو تدقيقها أو إبداء الرأي فيها، ثم تعود إلى مجلس النواب للنظر في تشريعها[23].

(23) المصدر نفسه، ص260.

وهنا يمكن القول إن النظام الداخلي لمجلس النواب، لا يمكن أن يكون قرينه يمكن الركون إليه في مواجه النص الدستور، وما ذهبت إليه المادة(60) من الدستور العراقي الدائم فالقواعد الدستورية تسمو على ما عداها من القوانين العادية. . . ، أي إن مبدأ سمو الدستور يعني أن القواعد الدستورية تكون لها الصدارة بالنسبة إلى سائر قوانين الدولة، ولذا فعلى السلطة التشريعية (مجلس النواب) احترام نصوصه وقواعده والعمل في نطاق الدستور.

كما إن المحكمة الاتحادية العليا وبموجب المادة (93 أولاً وثانياً)، تختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، فضلاً عن تفسير النصوص الدستورية وأن قراراتها باتة ملزمة للسلطات كافة[24].

(24) المادة (93) من الدستور العراقي لعام 2005.

ويبدو مما سبق أن هناك حلقة مفقودة بين مجلس النواب والمحكمة الاتحادية العليا، فعدد كبير ومهم من التشريعات التي صدرت من مجلس النواب، طُعن بها أمام المحكمة الاتحادية العليا، وجاءت أغلب تلك الطعون لعدم تقيّد مجلس النواب بنص المادة (60 أولاً وثانياً) من الدستور وربما يعود ذلك إلى الآتي:

هناك حلقة مفقودة بين مجلس النواب والمحكمة الاتحادية العليا، فعدد كبير ومهم من التشريعات التي صدرت من مجلس النواب، طُعن بها أمام المحكمة الاتحادية العليا.

1 ـ عدم فهم الدستور وطبيعة اختصاص السلطات الاتحادية، ولا سيّما المادة (47) من الدستور، التي تؤكد مبدأ الفصل بين السلطات.

2 ـ عدم القناعة في تفسير المادة (60) التي تسلب حق البرلمان في تشريع القوانين، على أساس أن التشريع هو الجزء الرئيس من عمل مجلس النواب، استناداً إلى المادة (61 أولاً) من الدستور، التي تنص على إن المجلس يختص بـ (تشريع القوانين الاتحادية).

3 ـ مماحكة ومشاكسة مجلس النواب السابق أو قوى سياسية مهمة فيه للسلطة التنفيذية السابقة، والسلطة القضائية لأغراض سياسية. فالسلطة

القضائية موضوعة دائماً في قفص الاتهام وانحيازها إلى السلطة التنفيذية.

وفي هذا الصدد أشار السيد رئيس مجلس النواب للدورة الحالية الدكتور سليم الجبوري، إلى أن «ما صدر من قرارات سابقة من المحكمة الاتحادية، لا يعطي لمجلس النواب الحق إلا في المشروع، أما المقترح فيحتاج الموافقة الجهة التنفيذية، فضلاً عن أن «لمجلس النواب الحق في التشريع على مستويين مشروع ومقترح»، ولكي نعطي لمجلس النواب مداه التشريعي، لابد أن نتعامل معه بالأطر الدستورية»[25].

(25) حديث لقناة السومرية نيوز، شبكة المعلومات الدولية الأنترنت: ينظر الرابط الآتي: http:// www.alsumaria.tv/news

ثالثاً: توصيات لترصين العمل الرقابي

1 ـ إدخال أعضاء مجلس النواب دورات عن الدستور العراقي، والدساتير العراقية السابقة وطبيعة العلاقة بين مؤسسات الحكم، وطبيعة العمل البرلماني.

2 ـ عد السلطة القضائية هي الحامية للدستور.

3 ـ يجب أن تنصب الجهود والوقت في مجلس النواب لتشريع القوانين التي تمس حياة الناس بشكل مباشر.

4 ـ الذهاب إلى تعديل الدستور لحل الاختناقات التي ظهرت بعد 10 سنوات.