حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا

أمام القضاء الإداري في العراق

م. نور ليث مهدي
جامعة الاسراء كلية القانون، بغداد \ العراق

The Binding Authority of the Federal Supreme Court Decisions before the Administrative Judiciary in Iraq

Lecturer. Noor Laith
Al-Esraa University, College of Law, Baghdad/ Iraq
noor.laith@esraa.edu.iq

المستخلص

يتناول هذا البحث موضوع حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا وأثرها أمام القضاء الإداري في العراق، بوصفها إحدى المسائل الجوهرية في بنية النظام الدستوري بعد دستور جمهورية العراق لسنة 2005، ويهدف البحث إلى تحليل الأساس الدستوري والقانوني للحجية المقررة لقرارات المحكمة الاتحادية العليا، وبيان طبيعتها الموضوعية والمطلقة، ومدى التزام القضاء الإداري بها عند مباشرته لرقابته على مشروعية القرارات الإدارية، وقد اعتمد البحث المنهج التحليلي للنصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة، فضلاً عن استقراء التطبيقات القضائية والإشكاليات العملية المرتبطة بتفعيل الحجية الدستورية. وخلص البحث إلى أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا تتمتع بحجية دستورية مباشرة تستند إلى نص المادة (94) من الدستور، وتنصرف آثارها إلى جميع السلطات العامة، بما فيها القضاء الإداري، الذي يلتزم بالامتناع عن تطبيق النصوص المقضي بعدم دستوريتها، وبالتقيد بالتفسيرات الدستورية الملزمة، كما تناول البحث الإشكاليات العملية المتعلقة بتعارض الاجتهاد الإداري مع التفسير الدستوري، وأثر العدول في الاتجاه القضائي الدستوري، وإشكالية تنفيذ الإدارة للأحكام الدستورية، وانتهى إلى ضرورة ضبط الأثر الزمني للأحكام الدستورية وتعزيز وضوح نطاقها الموضوعي ضماناً لاستقرار المراكز القانونية وتحقيق وحدة التفسير الدستوري.

الكلمات المفتاحية: حجية دستورية – المحكمة الاتحادية العليا – القضاء الإداري – سمو الدستور – المشروعية الإدارية.

Abstract

This research examines the binding authority of the Federal Supreme Court decisions and their effects before the administrative judiciary in Iraq, as one of the fundamental issues within the constitutional framework established by the 2005 Iraqi Constitution. The study aims to analyze the constitutional and legal basis of the binding force attributed to the Federal Supreme Court's decisions, clarify their objective and absolute nature, and determine the extent to which the administrative judiciary is bound by them when exercising judicial review over administrative decisions. The research adopts an analytical approach to relevant constitutional and legislative provisions, in addition to examining judicial applications and practical challenges related to the implementation of constitutional authority.

The study concludes that the decisions of the Federal Supreme Court possess direct constitutional binding force grounded in Article (94) of the Constitution, and that their effects extend to all public authorities, including the administrative judiciary. Administrative courts are therefore obliged to refrain from applying provisions declared unconstitutional and to adhere to binding constitutional interpretations. The research further addresses practical challenges such as conflicts between administrative jurisprudence and constitutional interpretation, the impact of shifts in constitutional jurisprudence, and issues related to administrative compliance with constitutional rulings. It emphasizes the necessity of clarifying the temporal effect and scope of constitutional judgments to ensure legal certainty and the unity of constitutional interpretation.

Keywords: Constitutional Authority – Federal Supreme Court – Administrative Judiciary – Supremacy of the Constitution – Administrative Legality.

مقدمة

تعد حجية الأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا إحدى الركائز الجوهرية في البناء الدستوري للدولة العراقية بعد دستور سنة 2005، إذ تمثل هذه الحجية التعبير العملي عن سمو الدستور وعلوه في هرم القواعد القانونية، كما تجسد الوظيفة الحارسة التي تضطلع بها المحكمة في حماية المشروعية الدستورية وضبط توازن السلطات، فالقضاء الدستوري في العراق لم يعد مجرد آلية للفصل في النزاعات ذات الطابع الدستوري، بل أصبح أداة لإعادة تشكيل النظام القانوني متى ما قرر عدم دستورية نص أو فسره تفسيرًا ملزمًا، الأمر الذي ينعكس بالضرورة على مجمل المنظومة القضائية، وفي مقدمتها القضاء الإداري، بوصفه القاضي الطبيعي لمنازعات الإدارة وأعمالها. وإذا كانت حجية الشيء المقضي به تعد مبدأ مستقراً في النظرية العامة للقضاء، فإنها في نطاق القضاء الدستوري تتخذ طابعًا متميزًا يتجاوز الحدود التقليدية للحجية النسبية، لتغدو حجية ذات طبيعة موضوعية ومطلقة، تنصرف آثارها إلى الكافة، وتلزم جميع السلطات دون استثناء، ذلك أن الحكم بعدم دستورية نص قانوني لا يقتصر أثره على الخصوم في الدعوى، وإنما يؤدي إلى استبعاده من النظام القانوني، بما يرتب التزامًا مباشرًا على المحاكم كافة بعدم تطبيقه، وفي مقدمتها محاكم القضاء الإداري التي تباشر رقابتها على مشروعية القرارات الإدارية في ضوء القواعد القانونية النافذة، ومن ثم فإن التفاعل بين الحجية الدستورية والرقابة الإدارية يثير أبعادًا نظرية دقيقة تتعلق بمدى اندماج القاضي الإداري في منظومة الرقابة الدستورية. ويكتسب هذا الموضوع خصوصيته في السياق العراقي بالنظر إلى الطبيعة المزدوجة لاختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، التي تجمع بين الرقابة على دستورية القوانين وتفسير نصوص الدستور والفصل في منازعات اتحادية ذات أبعاد سياسية وقانونية معقدة، فقراراتها لا تقتصر على الإلغاء أو الإقرار بعدم الدستورية، بل تمتد إلى تقديم تفسيرات ملزمة للنصوص الدستورية، وهي تفسيرات كثيرًا ما تشكل الإطار المرجعي الذي يتعين على القضاء الإداري الالتزام به عند تقدير مشروعية تصرفات الإدارة، خاصة في المسائل المتصلة بالحقوق والحريات العامة، أو بتنظيم الاختصاصات بين السلطات، أو بمشروعية اللوائح والأنظمة والتعليمات[1].

1- د، هشام جليل، الحجية والنفاذ لقرارات المحكمة الاتحادية العليا، دراسة مقارنة، مجلة الجامعة العراقية، العدد 53، ص 508.

ومن ثم فإن البحث في حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا أمام القضاء الإداري يقتضي النظر إلى العلاقة بين القضاءين بوصفها علاقة تكامل وظيفي داخل بنية دستورية واحدة، لا علاقة تبعية شكلية فحسب، فالقاضي الإداري- وهو يمارس رقابته على القرار الإداري- يجد نفسه ملزمًا بالامتثال للحدود التي رسمها القضاء الدستوري، سواء تعلق الأمر باستبعاد نص قُضي بعدم دستوريته، أو باعتماد تفسير دستوري ملزم، أو بمراعاة المبادئ التي استقرت عليها المحكمة في اجتهادها، وهكذا تتجلى الحجية الدستورية كآلية لضمان وحدة التطبيق القانوني وصيانة المشروعية، بما يعزز الاتساق الداخلي للنظام القضائي العراقي ويؤكد مركزية الدستور بوصفه المرجع الأعلى لجميع السلطات.

أولًا: أهمية البحث

تنبع أهمية هذا البحث من كونه يتناول إحدى المسائل الدقيقة في البناء الدستوري العراقي، والمتمثلة في تحديد الأثر الملزم لقرارات المحكمة الاتحادية العليا ضمن نطاق عمل القضاء الإداري، فالمحكمة الاتحادية العليا تمثل قمة الهرم القضائي في مجال الرقابة الدستورية، وتضطلع بدور محوري في صيانة سمو الدستور وضبط شرعية النصوص القانونية، غير أن الأثر العملي لقراراتها لا يتجلى بصورة مكتملة إلا من خلال مدى التزام القضاء الإداري بها عند فحص مشروعية القرارات الإدارية، الأمر الذي يجعل دراسة هذه العلاقة ضرورة لفهم آليات التكامل بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري في العراق. كما تتجلى أهمية البحث في ما يثيره الموضوع من أبعاد تطبيقية تمس استقرار المراكز القانونية وحماية الحقوق والحريات، إذ إن تجاهل أو سوء فهم نطاق الحجية الدستورية قد يؤدي إلى تضارب في الاجتهادات القضائية أو إلى تطبيق نصوص قضى بعدم دستوريتها، ومن ثم فإن ضبط الإطار النظري والعملي لحجية القرارات الدستورية أمام القضاء الإداري يسهم في تعزيز وحدة التفسير القانوني وترسيخ مبدأ المشروعية في مواجهة أعمال الإدارة.

ثانيًا: أهداف البحث

يهدف البحث إلى تحليل وتحديد نطاق وآثار حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا أمام القضاء الإداري في العراق، وبيان مدى التزامه بها في ضوء الإطار الدستوري والقانوني القائم.

كما يهدف هذا البحث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الفرعية هي:

1 – بيان الأساس الدستوري والقانوني لحجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا وطبيعتها الملزمة.

2 – توضيح طبيعة العلاقة بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري في النظام القضائي العراقي.

3 – استجلاء الآثار العملية المترتبة على تطبيق الحجية الدستورية في منازعات القضاء الإداري.

ثالثًا:إشكالية البحث

تتمحور إشكالية البحث الرئيسية حول التساؤل الآتي:

إلى أي مدى تلتزم محاكم القضاء الإداري في العراق بحجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا، وما هو نطاق هذا الالتزام من الناحية الدستورية والقانونية؟

ويتفرع عن هذا التساؤل الرئيسي عدد من التساؤلات الفرعية، من أبرزها:

1 – ما طبيعة الحجية التي تتمتع بها قرارات المحكمة الاتحادية العليا، وهل هي مطلقة أم نسبية؟

2 – ما حدود التزام القضاء الإداري بالأحكام الصادرة بعدم الدستورية وبالتفسيرات الدستورية؟

3 – ما الإشكالات العملية التي قد تنشأ عند تطبيق الحجية الدستورية في المنازعات الإدارية؟

رابعًا: منهج البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي من خلال دراسة النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لاختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وطبيعة قراراتها، وتحليل مضامينها وآثارها القانونية، كما يستند إلى المنهج الوصفي في عرض المفاهيم المرتبطة بالحجية الدستورية وتمييزها عن حجية الأحكام القضائية العادية، فضلاً عن توظيف المنهج التطبيقي من خلال استقراء التطبيقات القضائية ذات الصلة في مجال القضاء الإداري، بهدف الوقوف على كيفية تفاعل هذا القضاء مع القرارات الدستورية ومدى التزامه بها.

خامسًا: خطة البحث

ينقسم البحث إلى مبحثين رئيسين: يتناول المبحث الأول الإطار النظري والقانوني لحجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا، من حيث الأساس الدستوري والقانوني وبيان مفهوم الحجية الدستورية وتمييزها عن حجية الأحكام القضائية العادية. أما المبحث الثاني فيُخصص لدراسة آثار حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا أمام القضاء الإداري، مع بيان التزام القضاء الإداري بقرارات المحكمة الاتحادية العليا، وبيان الإشكاليات العملية لحجية القرارات الدستورية.

المبحث الأول
الإطار النظري والقانوني لحجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا

تمهيد وتقسيم

يقتضي تناول الإطار النظري والقانوني لحجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا الوقوف ابتداءً على الأسس النظرية التي تحكم فكرة الحجية في القضاء بوجه عام، قبل الانتقال إلى خصوصيتها في نطاق القضاء الدستوري، فالحجية ليست مجرد أثر إجرائي يترتب على صدور الحكم[1]، بل هي تعبير عن قوة قانونية ملزمة تستمد مشروعيتها من مبدأ سمو الدستور ومن طبيعة الوظيفة الدستورية التي تضطلع بها المحكمة الاتحادية العليا، ومن ثم فإن تحليل هذه الحجية يقتضي استجلاء طبيعتها، ونطاقها، وحدود امتدادها الموضوعي والشخصي، فضلاً عن تحديد موقعها ضمن هرم المشروعية في النظام القانوني العراقي. وعلى هذا الأساس، ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، يُعنى المطلب الأول ببيان الأساس الدستوري والقانوني لحجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا، من حيث مصدر إلزامها وطبيعتها ونطاق سريانها، أما المطلب الثاني فيتجه إلى تأصيل مفهوم الحجية الدستورية وتمييزها عن حجية الأحكام القضائية العادية، مع تحليل خصائصها وآثارها.

المطلب الأول: الأساس الدستوري والقانوني لحجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا

تستمد قرارات المحكمة الاتحادية العليا قوتها الملزمة من مبدأ سمو الدستور بوصفه القاعدة الأعلى في البناء القانوني للدولة، فقد كرس دستور جمهورية العراق لسنة 2005 هذا

1- د، رفعت عيد سيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، دار الفكر الجامعي، 2004، ص 412.

المبدأ بصورة صريحة في المادة (13) التي نصت على أن الدستور هو القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحائه كافة، ولا يجوز سن قانون يتعارض معه، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه[1]. ويؤسس هذا النص لقاعدة قانونية واضحة تضع الدستور في قمة النظام القانوني، وتجعل من الرقابة على دستورية القوانين ضرورة لضمان احترام هذا السمو، وهو ما يضفي على قرارات المحكمة الاتحادية العليا طابع الإلزام العام باعتبارها الأداة القضائية لتفعيل سمو الدستور[2].

ويعزز هذا الأساس ما ورد في المادة (93) من الدستور، التي حددت اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، ومن بينها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتفسير نصوص الدستور، والفصل في المنازعات التي تنشأ بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات[3]. حيث إن اتساع هذه الاختصاصات يدل على أن المحكمة لا تمارس وظيفة قضائية عادية، وإنما تضطلع بمهمة ضبط المشروعية الدستورية في مختلف مستوياتها، وهو ما يعني أن القرارات الصادرة عنها تتجاوز أثرها القضائي لتؤثر في النظام القانوني برمته[4].

فضلا عن ذلك، يأتي النص الحاسم في المادة (94) من الدستور، التي قررت أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة[5]. ويعد هذا النص من أوضح النصوص الدستورية في تقرير الحجية المطلقة لقرارات المحكمة، إذ لم يقصر الإلزام على أطراف الخصومة، ولم يربطه بحدود معينة، بل عمم نطاقه ليشمل جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، ومن ثم فإن القضاء الإداري، بوصفه جزءاً من السلطة القضائية، يندرج حتماً ضمن الجهات الملزمة بتنفيذ واحترام ما يصدر عن المحكمة الاتحادية العليا[6].

كما أن البنية العامة للدستور، القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات[7]، تفترض وجود جهة تفصل في المنازعات ذات الطابع الدستوري وتضع التفسير الملزم للنصوص العليا، فالحجية

1- المادة (13) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
2- أ، أحمد صالح، طبيعة الأحكام الصادرة في الدعاو الدستورية، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، 2004، ص 6.
3- المادة (93) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
4- د، محمد عباس، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2009، ص 169.
5- المادة (94) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
6- د، غازي فيصل، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، موسوعة الثقافة القانونية، 2008، ص 68.
7- المادة (47) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

الدستورية هنا ليست امتيازاً إجرائياً، وإنما هي نتيجة منطقية لوظيفة دستورية عليا تهدف إلى ضمان وحدة التفسير واستقرار النظام القانوني، وبذلك يتكامل النص الصريح في المادة (94) مع فلسفة الدستور العامة، ليؤسس قاعدة إلزام دستوري مباشر لقرارات المحكمة الاتحادية العليا في مواجهة جميع السلطات، دون استثناء أو تحفظ[1].

ومن جهة أخرى، تتسم قرارات المحكمة الاتحادية العليا بطبيعة قانونية خاصة تميزها عن الأحكام الصادرة عن القضاء العادي أو الإداري، فهي لا تقتصر على الفصل في نزاع فردي، وإنما تحدث أثراً قانونياً عاماً يمس القاعدة القانونية ذاتها، سواء بإعدامها عند الحكم بعدم دستوريتها، أو بتحديد معناها وحدودها من خلال التفسير الملزم[2]. ومن ثم فإن هذه القرارات تتخذ طابعاً معيارياً في كثير من الأحيان، لأنها تؤثر في البناء التشريعي ذاته، ولا تقتصر على مجرد تطبيقه على واقعة معينة. كما أن الحكم بعدم الدستورية لا يعد عملاً كاشفاً فحسب، بل يرتب أثراً منشئًا يتمثل في استبعاد النص المخالف للدستور من النظام القانوني، وهو ما يجعل القرار الدستوري أقرب إلى العمل المنظم للنظام القانوني منه إلى الحكم القضائي العادي، فيمارس القضاء الدستوري وظيفة ذات طبيعة مزدوجة، تجمع بين الفصل القضائي والتدخل في البنية التشريعية من خلال الرقابة والإلغاء[3].

وتتعدد صور القرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا بين أحكام بعدم الدستورية، وقرارات برفض الطعن، وقرارات تفسيرية لنصوص الدستور، ولكل من هذه الصور طبيعتها الخاصة، غير أنها تشترك جميعاً في كونها صادرة عن جهة دستورية عليا، وفي تمتعها بقوة إلزام مقررة دستورياً، فالقرار التفسيري وإن لم يعدم نصاً قانونياً، إلا أنه يحدد الإطار الملزم لفهمه وتطبيقه، مما يفرض على سائر المحاكم التقيد به عند نظر النزاعات المعروضة عليها[4].

فالقرارات الصادرة عن القضاء الدستوري تعد مصدراً تفسيرياً ملزماً يندمج في الكتلة الدستورية، بحيث لا يجوز لأي جهة قضائية أو إدارية تجاهله أو الانحراف عنه، وإلا عُد ذلك إخلالاً بمبدأ سمو الدستور[5].

1- د، ميثم حنظل، د، علي هادي، حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا على المحكمة نفسها في ضوء أحكام الدستور والقضاء والفقه، مجلة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد 7، المجلد 1، 2013، ص 19 وما بعدها.

2- د، هديل محمد، العدول في أحكام القضاء الدستوري في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ص 117.

3- Louis Favoreu, Les décisions du Conseil constitutionnel, Presses Universitaires de France, 1986, p. 112.

4- د، محمد مشري، استحداث المحكمة الدستورية في الجزائر، مجلة الناقد للدراسات السياسية، جامعة محمد خيضر، العدد 1، المجلد 6، 2022، ص 776.

5- Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, 2008, p. 245.

ومن الجدير بالذكر، أن نطاق الإلزام الموضوعي لقرارات المحكمة الاتحادية العليا ينصرف إلى مضمون القاعدة القانونية التي تناولها الحكم، لا إلى أطراف النزاع فحسب، فالحكم بعدم دستورية نص معين يؤدي إلى استبعاده من التطبيق في جميع المنازعات اللاحقة، وهو ما يعكس الطبيعة الموضوعية للحجية الدستورية التي تتعلق بالقاعدة القانونية ذاتها[1]، ويمتد هذا الإلزام كذلك إلى التفسيرات الدستورية التي تصدرها المحكمة، إذ يشمل نطاق الحجية المعنى الذي قررته المحكمة للنص الدستوري، ويغدو هذا المعنى جزءاً من القاعدة الدستورية الواجبة التطبيق، فلا يقتصر الأمر على منطوق القرار، بل يشمل أيضاً الأسس الجوهرية التي قام عليها، متى كانت مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمنطوق[2].

كما يشمل نطاق الإلزام الموضوعي جميع القواعد القانونية الأدنى مرتبة التي تتعارض مع ما قررته المحكمة، بحيث يتعين تفسيرها أو تطبيقها في ضوء الحكم الدستوري الصادر، فالقاضي الإداري عند فحص مشروعية قرار إداري، يكون ملزماً باستبعاد أي نص تشريعي أو تنظيمي ثبت تعارضه مع الدستور بموجب حكم صادر عن المحكمة الاتحادية العليا[3]، كذلك فإن نطاق الإلزام الموضوعي لا يقتصر على النص المطعون فيه، بل قد يمتد إلى النصوص المرتبطة به ارتباطاً لا يقبل التجزئة، متى كان بقاؤها يؤدي إلى ذات المخالفة الدستورية، ويعد هذا الامتداد تجسيداً لوظيفة القضاء الدستوري في حماية الأمن القانوني، ومنع التحايل التشريعي على أحكام الدستور[4].

ومن زاوية أخرى، يتحدد نطاق الإلزام الشخصي لقرارات المحكمة الاتحادية العليا في ضوء ما قررته المادة (94) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من أن قراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة، ويفهم من إطلاق النص وعموميته أن الإلزام لا يقتصر على طرفي الخصومة الدستورية، وإنما يمتد إلى جميع السلطات العامة بمختلف تشكيلاتها، سواء أكانت اتحادية أم لا مركزية، فالمشرع حين أورد عبارة السلطات كافة، قصد بها إخضاع كل سلطة تمارس وظيفة عامة – تشريعية أو تنفيذية أو قضائية – لرقابة المحكمة الاتحادية العليا، وجعل قراراتها جزءاً من الإطار الحاكم لعمل هذه السلطات[5].

1- Michel Troper, La théorie de la Constitution, Presses Universitaires de France, 2001, p. 189.

2- Georges Vedel, Droit constitutionnel, Presses Universitaires de France, 1997, p. 512.

3- Olivier Beaud, La puissance de l'État, Presses Universitaires de France, 1994, p. 233.

4- Didier Maus, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz, 2010, p. 78.

5- د، صلاح العرباوي، دور المحكمة الاتحادية في عقلنة النظام البرلماني وفق دستور 2005، مجلة العلوم القانونية، العدد 1، 2020، ص 6.

حيث يمتد هذا الإلزام إلى السلطة التشريعية، التي يتعين عليها الامتناع عن إعادة سن نص قضت المحكمة بعدم دستوريته بذات المضمون، كما يتوجب عليها عند تعديل التشريعات مراعاة ما استقر عليه القضاء الدستوري من مبادئ وتفسيرات، فالحجية هنا لا تقتصر على إعدام النص المخالف، بل تقيد الإرادة التشريعية مستقبلاً في حدود ما رسمه الدستور كما فسرته المحكمة، ويترتب على ذلك أن أي تشريع يصدر متجاهلاً حكماً دستورياً باتاً يكون عرضة للطعن مجدداً، ويشكل مساساً بمبدأ سمو الدستور[1]. أما السلطة القضائية، بما فيها محاكم القضاء الإداري، فإنها تلتزم التزاماً مباشراً بتطبيق ما يصدر عن المحكمة الاتحادية العليا من أحكام وتفسيرات، فالقاضي- بصفة عامة- عند نظره نزاعاً معروضاً عليه، لا يملك إعادة بحث دستورية نص سبق أن قُضي بعدم دستوريته، ولا يجوز له تأويل نص دستوري على نحو يخالف ما استقر عليه قضاء المحكمة[2]. كما يشمل الإلزام الجهات الإدارية كافة، باعتبارها جزءاً من السلطة التنفيذية، إذ يتعين عليها الامتناع عن تطبيق أي نص تم إبطاله دستورياً، كما يجب عليها تعديل ممارساتها وقراراتها بما يتوافق مع التفسيرات الدستورية الملزمة[3]، ويغدو امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الدستوري أو التحايل عليه إخلالاً بمبدأ المشروعية، ويعرض قراراتها لرقابة القضاء الإداري وإلغائها[4]. ويثار التساؤل حول الطبيعة القانونية للحجية التي تتمتع بها قرارات المحكمة الاتحادية العليا: هل هي مجرد تطبيق موسع لحجية الشيء المقضي به المعروفة في القضاء العادي، أم أنها مبدأ دستوري مستقل ذو خصائص متميزة؟

إن القراءة الدقيقة للنصوص الدستورية، ولاسيما المادة (94)، تكشف أن الحجية هنا ذات طبيعة دستورية مباشرة، وليست مجرد أثر إجرائي للحكم، لأنها مقررة بنص دستوري صريح، وتستمد قوتها من علوية الدستور ذاته. وتكيف هذه الحجية بوصفها حجية مطلقة ذات طبيعة موضوعية، تتعلق بالنص القانوني محل الرقابة، لا بالخصومة التي أثيرت بشأنه، فهي تختلف عن الحجية النسبية التي تقيد أطراف النزاع فحسب، إذ تنصرف آثارها إلى الكافة، وتندمج في البناء القانوني بوصفها قاعدة واجبة الاتباع[5]. ويترتب على هذا التكييف أن الحكم الدستوري لا يعد سابقة قضائية بالمعنى التقليدي فحسب، بل يشكل قاعدة ملزمة تتعين مراعاتها في كل نزاع

1- د، علي يوسف، الرقابة على دستورية التشريع في العراق، العارف للنشر، 2020، ص 572.

2- Louis Favoreu, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz, 2011, p. 64.

3- د، أشرف عبد القادر، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2013، ص 201.

4- Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, opcit, p. 301.

5- Georges Vedel, Droit constitutionnel, opcit, p. 498.

لاحق، فالقاضي الإداري عندما يطبق قراراً دستورياً، لا يستند إلى مجرد اجتهاد سابق، وإنما إلى قاعدة ذات قوة دستورية عليا، مما يضفي على الحجية طابعاً تنظيمياً للنظام القانوني، ويجعلها أداة لضمان وحدة التفسير واستقرار المراكز القانونية[1]. كما أن وصف الحجية بالمطلقة لا يعني إطلاقها من كل قيد زمني أو موضوعي، وإنما يعني شمولها لجميع السلطات وعدم قابليتها للتجاهل أو التعطيل، فهي حجية مقررة بحكم الدستور، لا تقبل المراجعة إلا من خلال الآليات الدستورية ذاتها، مما يجعلها تجسيداً عملياً لمبدأ سمو الدستور، ويؤكد أن القضاء الدستوري في العراق يؤدي وظيفة إنشائية في حماية النظام القانوني وضمان اتساقه الداخلي.

المطلب الثاني: مفهوم الحجية الدستورية وتمييزها عن حجية الأحكام القضائية العادية

تختلف حجية الشيء المقضي به في نطاق القضاء الدستوري عن مدلولها التقليدي في القضاء العادي، إذ لا تنصرف إلى حسم نزاع بين أطراف محددين فحسب، بل تتعلق بحسم مسألة دستورية تمس القاعدة القانونية ذاتها[2]، فالحكم الصادر في دعوى دستورية، ولاسيما الحكم بعدم الدستورية، لا ينتج أثراً نسبياً، وإنما يحدث أثراً موضوعياً يطال النص محل الطعن ويعيد ترتيب موقعه في البناء القانوني، ومن ثم فإن الحجية الدستورية ترتبط بوظيفة حماية سمو الدستور، وتعد امتداداً مباشراً لهذه الوظيفة[3]. ويقوم مفهوم الحجية في القضاء الدستوري على فكرة أن المسألة الدستورية، متى حسمت بحكم بات، لا يجوز إعادة إثارتها أو مناقشتها أمام أي جهة قضائية أخرى، لأن المحكمة الدستورية تمثل الجهة النهائية المختصة بتفسير الدستور والرقابة على دستورية القوانين، فالمسألة هنا ليست مجرد تطبيق لنص قائم، وإنما تحديد لمدى مطابقته للدستور، وهو ما يضفي على الحكم قوة خاصة تتجاوز حدود الخصومة[4]. كما أن حجية الشيء المقضي به في القضاء الدستوري تنصرف إلى منطوق الحكم وأسبابه الجوهرية المرتبطة به ارتباطاً وثيقاً، متى كانت هذه الأسباب لازمة لحمل المنطوق، فالتفسير الذي تتبناه المحكمة لنص دستوري أو تشريعي يصبح جزءاً من القاعدة الدستورية الواجبة التطبيق، ويغدو ملزماً لجميع الجهات القضائية والإدارية، بوصفه التعبير النهائي عن الإرادة الدستورية في المسألة محل النزاع[5].

1- د، رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 2005، ص 721.

2- د، محمود أحمد، الحكم الصادر في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، 2004، ص 16.

3- Louis Favoreu, Les décisions du Conseil constitutionnel, opcit, p. 120.

4- د، أحمد عبد الحسيب، إشكالية الرقابة على دستورية القوانين في ظل تعاقب الدساتير، مجلة الشريعة والقانون، العدد 3، 2016، ص 5.

5- د، غازي فيصل، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص 53.

في المقابل، تتميز الحجية في القضاء العادي بطابعها النسبي، إذ لا تنصرف آثار الحكم إلا إلى أطراف الدعوى وفي حدود موضوعها وسببها، فلا يجوز لغيرهم التمسك به أو الاحتجاج به خارج نطاق الخصومة، أما في القضاء الدستوري، فإن الحجية تتسم بالعمومية والاتساع، لأن الحكم يتعلق بمدى دستورية نص تشريعي يفترض سريانه على الكافة، ومن ثم فإن إبطاله أو تفسيره ينعكس على جميع المخاطبين به[1]. ويختلف الأساس القانوني للحجية في كلا النوعين من القضاء، ففي القضاء العادي تستند الحجية إلى اعتبارات استقرار المراكز القانونية ومنع تضارب الأحكام، بينما تستند في القضاء الدستوري إلى مبدأ سمو الدستور وضرورة ضمان وحدانية تفسيره[2]، ولذلك فإن القاضي العادي لا يملك تجاوز حكم سابق صدر في ذات النزاع بين ذات الأطراف، في حين لا يجوز لأي قاضٍ- مهما كانت درجته- أن يخالف ما قررته المحكمة الدستورية بشأن نص معين[3].

كما أن نطاق الامتداد الزمني يختلف بينهما، فالحكم العادي يحوز حجية في حدود النزاع الذي فصل فيه، بينما الحكم الدستوري، خاصة إذا قضى بعدم دستورية نص، يؤدي إلى استبعاده من النظام القانوني ابتداءً من تاريخ صدوره أو من تاريخ آخر تحدده المحكمة، بما يترتب عليه أثر عام ومستقبلي يتجاوز إطار الخصومة[4]. لذلك يعد الحكم بعدم دستورية نص تشريعي صورة من صور الرقابة القضائية التي تؤدي إلى إعدام القاعدة القانونية المخالفة للدستور، وهو ما يترتب عليه إعادة تشكيل البناء التشريعي في المسألة محل الطعن، فالإلغاء هنا لا يقتصر على منع تطبيق النص في النزاع المعروض، بل يؤدي إلى استبعاده من النظام القانوني، مما يفرض على جميع السلطات إعادة ترتيب مراكزها القانونية في ضوء هذا الحكم[5].

أما التفسير الدستوري، فإنه يحدث أثراً تنظيمياً يتمثل في تحديد المعنى الملزم للنص الدستوري أو التشريعي، بحيث يتعين تطبيقه في هذا الإطار دون سواه، ويغدو التفسير الصادر عن المحكمة جزءاً لا يتجزأ من القاعدة القانونية، ويستقر في النظام القانوني باعتباره التحديد النهائي لإرادة المشرع الدستوري[6].

1- **Georges Vedel, Droit constitutionnel, opcit, p. 487.**

2- **د، رجب عبد الكريم، الإطار الدستوري أثر وحجية حكم المحكمة الدستورية العليا، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 7، 2021، ص 28.**

3- **Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, opcit, p. 276.**

4- **Michel Troper, La théorie de la Constitution, opcit, p. 194.**

5- **د، أشرف عبد القادر، الرقابة على دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 191.**

6- **Louis Favoreu, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, opcit, p. 89.**

ويترتب على الرقابة الدستورية– سواء أكانت إلغاءً أم تفسيراً– أثر مباشر على عمل القضاء بمختلف فروعه، إذ يتعين على المحاكم أن تقضي بمقتضى الحكم الدستوري عند نظر المنازعات اللاحقة، وألا تطبق نصاً ثبت تعارضه مع الدستور أو تفسره على نحو يخالف ما قررته المحكمة المختصة، وبذلك تتعزز وحدة النظام القانوني وتتكرس مرجعية الدستور في جميع مستويات التطبيق[1]. كما يمتد أثر الرقابة الدستورية إلى السلطة التشريعية والتنفيذية، إذ يفرض عليهما إعادة النظر في السياسات والتشريعات التي تأثرت بالحكم الصادر، سواء من خلال تعديل النصوص القائمة أو استصدار تشريعات بديلة تتوافق مع الإطار الدستوري المحدد، ويؤدي ذلك إلى دور إنشائي للقضاء الدستوري في توجيه التطور التشريعي وضبط مساره[2].

كما أن الامتداد الزمني يختلف بحسب طبيعة القرار، فالحكم القاضي بعدم دستورية نص يؤدي إلى استبعاده من التطبيق اعتباراً من تاريخ صدور الحكم أو نشره، بحسب ما يستفاد من التنظيم القانوني، في حين أن القرارات التفسيرية تمتد آثارها إلى جميع الوقائع اللاحقة التي يثور بشأنها تطبيق النص محل التفسير، ويعني ذلك أن الامتداد الزمني للحجية يرتبط بوظيفة الحكم ذاته وهي إعدام القاعدة أو تحديد معناها الملزم[3].

ولا يقتصر الامتداد الزمني على السلطة القضائية، بل يشمل كذلك السلطة التشريعية والتنفيذية، إذ يتعين عليهما ترتيب أوضاعهما القانونية وفقاً لما استقر عليه الحكم الدستوري، فإعادة سن النص المقضي بعدم دستوريته بذات المضمون يعد التفافاً على الأثر الزمني للحكم، كما أن استمرار الإدارة في تطبيق نص أُبطل دستورياً يشكل مخالفة صريحة لمبدأ المشروعية، ومن ثم فإن الامتداد الزمني للحجية يعد آلية لضمان استقرار النظام القانوني ومنع ازدواجية التطبيق[4]. ويمارس القاضي الإداري رقابته على القرارات الإدارية في ضوء ما استقر عليه القضاء الدستوري، بحيث يمتنع عن تطبيق أي نص ثبت تعارضه مع الدستور، وأن يلتزم بالتفسير الدستوري الملزم عند تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، فالحكم الدستوري يشكل إطاراً مرجعياً لرقابة المشروعية، ولا يجوز للقاضي الإداري الخروج عليه أو إعادة تأويل النص على

1- د، أحمد حسن، حجية حكم المحكمة الدستورية وتنفيذه، مجلة جامعة النجاح للعلوم الإنسانية، المجلد 32، العدد 6، 2018، ص 20.

2- Didier Maus, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, opcit, p. 102.

3- د، عبد الله ناصف، حجية وأثار أحكام المحكمة الدستورية العليا قبل التعديل وبعد التعديل، دار النهضة العربية، 1998، ص 31.

4- د، رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 730.

نحو مخالف لما حسمته المحكمة المختصة[1]. وبذلك يتكامل دور القضاء الإداري مع القضاء الدستوري في حماية مبدأ المشروعية، إذ يتولى الأول تطبيق القاعدة القانونية في ضوء ما قرره الثاني بشأن دستوريتها، فالقاضي الإداري لا يمارس رقابة دستورية مستقلة، وإنما يعمل ضمن الإطار الذي رسمته المحكمة الاتحادية العليا، الأمر الذي يحقق وحدة التفسير الدستوري ويعزز الانسجام بين مختلف فروع القضاء في النظام القانوني العراقي.

المبحث الثاني
آثار حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا أمام القضاء الإداري

تمهيد وتقسيم

لا تقف حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا عند حدود التأصيل النظري أو الإطار الدستوري المجرد، وإنما تمتد آثارها إلى المجال العملي حيث تتجسد في عمل القضاء الإداري عند مباشرته لرقابته على مشروعية القرارات الإدارية، فالقاضي الإداري وهو يفصل في منازعات تتعلق بقرارات أو تصرفات صادرة عن الإدارة، يجد نفسه أمام منظومة دستورية حاكمة تفرض عليه الالتزام بما استقر عليه القضاء الدستوري من إبطال أو تفسير، ومن ثم فإن حجية القرارات الدستورية تتحول في هذا السياق إلى أداة مباشرة تؤثر في تكوين القناعة القضائية، وفي تحديد مدى مشروعية القرار الإداري محل الطعن. وانطلاقاً من ذلك، ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، يتناول المطلب الأول بيان مظاهر التزام القضاء الإداري بقرارات المحكمة الاتحادية العليا، من حيث الامتناع عن تطبيق النصوص المقضي بعدم دستوريتها، والالتزام بالتفسيرات الدستورية الملزمة، أما المطلب الثاني فيعالج الإشكالات العملية والتطبيقات القضائية المرتبطة بتفعيل هذه الحجية أمام القضاء الإداري، بما في ذلك حدود سلطة القاضي الإداري في ضوء الإلزام الدستوري، وأثر ذلك في توحيد الاجتهاد القضائي وضمان احترام مبدأ المشروعية.

المطلب الأول: التزام القضاء الإداري بقرارات المحكمة الاتحادية العليا

يعد الحكم الصادر بعدم دستورية نص قانوني من أقوى صور الإلزام الدستوري التي يتعين على القضاء الإداري التقيد بها، إذ إن هذا الحكم لا يقتصر أثره على إبطال النص في حدود

1- Jean Gicquel & Jean-Éric Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, 2019, p. 823.

الخصومة الدستورية، بل يؤدي إلى استبعاده من النظام القانوني برمته، ومن ثم فإن القاضي الإداري عند نظره نزاعاً يتصل بتطبيق النص الملغى، يكون ملزماً بالامتناع عن تطبيقه ولو لم يثر الخصوم مسألة عدم الدستورية، لأن الحجية هنا ذات طبيعة موضوعية تتعلق بالقاعدة القانونية ذاتها[1]. ويستند هذا الالتزام في النظام العراقي إلى النص الصريح في المادة (94) من الدستور، التي تقرر إلزام قرارات المحكمة الاتحادية العليا للسلطات كافة، ومن بينها السلطة القضائية بفروعها المختلفة، فالقضاء الإداري بوصفه جهة رقابة على مشروعية أعمال الإدارة، لا يملك إعادة إحياء نص ثبتت مخالفته للدستور، لأن ذلك يعد إخلالاً بمبدأ سمو الدستور وانحرافاً عن حدود الاختصاص القضائي[2]. كما أن التزام القضاء الإداري لا يقتصر على مجرد الامتناع عن تطبيق النص الملغى، بل يمتد إلى ترتيب الآثار القانونية المترتبة على إبطاله، سواء من حيث إلغاء القرار الإداري الذي استند إليه، أو إعادة التكييف القانوني للنزاع في ضوء القاعدة الدستورية الواجبة التطبيق، فالحكم بعدم الدستورية يعيد صياغة الإطار القانوني الذي يفترض أن تقاس عليه مشروعية القرار الإداري[3]. ولا يجوز للقاضي الإداري التذرع باستقرار المراكز القانونية لتطبيق نص قضى بعدم دستوريته، لأن الحجية الدستورية تسمو على الاعتبارات الإجرائية، ما لم يكن الحكم الدستوري ذاته قد قيد أثره الزمني بنطاق معين، ومن ثم فإن الامتناع عن تطبيق النص الملغى يعد واجباً دستورياً لا يملك القاضي الإداري حياله سلطة تقديرية[4]. كما لا تقتصر حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا على الأحكام الصادرة بعدم الدستورية، بل تمتد كذلك إلى التفسيرات الدستورية التي تصدر عنها، إذ إن هذه التفسيرات تحدد المعنى الملزم للنصوص الدستورية، وتعد جزءاً من القاعدة العليا التي يتعين احترامها، فالقاضي الإداري عند تطبيقه لنص دستوري أو تشريعي يرتبط به، يكون ملزماً بالأخذ بالتفسير الذي قررته المحكمة، دون أن يملك إعادة تأويله أو العدول عنه[5]. ويعد هذا الالتزام تجسيداً لوحدة التفسير الدستوري، إذ إن السماح لكل جهة قضائية بوضع تفسير مستقل للنص الدستوري يؤدي إلى اضطراب النظام القانوني وتضارب الأحكام، ومن ثم فإن التفسير الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا يندمج في

1- Louis Favoreu, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel ,opcit, p. 102

2- د، هشام جليل، الحجية والنفاذ لقرارات المحكمة الاتحادية العليا، مرجع سابق، ص 511.

3- د، جابر جاد، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1995، ص 214.

4- Georges Vedel, Droit constitutionnel, opcit, p. 503.

5- د، أحمد عبد الحسيب، تغير الظروف وأثره على حجية الأحكام الصادرة في الدعوى الدستورية، دراسة مقارنة، المؤتمر العلمي الدولي الرابع، كلية الشريعة والقانون بطنطا، 2021، ص 7.

البناء الدستوري ذاته، ويصبح معياراً لقياس مشروعية أعمال الإدارة[1]. كما أن التفسير الدستوري قد يُفضي إلى تضييق أو توسيع نطاق تطبيق نص تشريعي معين، الأمر الذي ينعكس مباشرة على تقدير مشروعية القرار الإداري محل الطعن، ويغدو القاضي الإداري في هذه الحالة ملزماً بتكييف القرار في ضوء المعنى الذي استقر عليه القضاء الدستوري، لا في ضوء فهم مستقل للنص[2]. ولا يختلف الإلزام في القرارات التفسيرية عنه في الأحكام القاضية بعدم الدستورية، لأن كليهما يصدر عن جهة دستورية عليا ويستند إلى نص دستوري صريح يقر إلزاميته، ومن ثم فإن أي حكم إداري يصدر مخالفاً لتفسير دستوري ملزم يكون عرضة للنقض أو الإلغاء لمخالفته مبدأ سمو الدستور[3]. لذلك تؤثر القرارات الدستورية تأثيراً مباشراً في معيار المشروعية الذي يخضع له القرار الإداري، إذ إن القاضي الإداري يقيس مشروعية القرار في ضوء القواعد القانونية النافذة، فإذا أُبطل النص الذي استند إليه القرار أو أعيد تفسيره دستورياً، تغير الإطار القانوني الذي يقاس عليه هذا القرار، ومن ثم فإن الحكم الدستوري يعد عاملاً محدداً في تكوين رقابة المشروعية[4].

وقد يؤدي الحكم بعدم الدستورية إلى إلغاء القرار الإداري بأثر مباشر، إذا كان هذا القرار قد استند إلى نص ثبتت مخالفته للدستور، إذ يصبح القرار فاقداً لأساسه القانوني، كما قد يترتب على التفسير الدستوري إعادة تكييف القرار الإداري، بحيث ينظر إليه في ضوء المعنى الجديد للنص، وهو ما قد يقود إلى إلغائه أو تأييده بحسب الأحوال[5]. ويمتد أثر القرارات الدستورية كذلك إلى نطاق السلطة التقديرية للإدارة، فإذا قررت المحكمة مبدأ دستورياً معيناً يتعلق بحماية حق أو حرية، فإن الإدارة تصبح ملزمة بمراعاته عند إصدار قراراتها، ويغدو خرقه سبباً لإلغاء القرار أمام القضاء الإداري، فالحكم الدستوري هنا لا يقتصر على إبطال نص، بل يعيد رسم حدود السلطة الإدارية[6]. وبذلك يعد القضاء الإداري حلقة وصل عملية بين القضاء الدستوري والإدارة، إذ يترجم المبادئ الدستورية إلى آثار قانونية ملموسة في النزاع المعروض عليه، ويجعل من احترام القرارات الدستورية شرطاً لازماً لصحة القرار الإداري، بما يعزز وحدة النظام القانوني ويؤكد خضوع الإدارة الكامل للدستور[7]. كما تمثل سلطة القاضي الإداري في تطبيق الحكم

1- د، عبد الله ناصف، حجية وآثار أحكام المحكمة الدستورية العليا، مرجع سابق، ص 65.

2- Guy Carcassonne, La Constitution, Seuil, 2013, p. 214.

3- Pierre Avril & Jean Gicquel, Droit parlementaire, Montchrestien, 2014, p. 389.

4- Olivier Beaud, La puissance de l'État, opcit, p. 241.

5- د، محمود أحمد، الحكم الصادر في الدعوى الدستورية، مرجع سابق، ص 36.

6- Didier Maus, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, opcit, p. 118.

7- د، علي يوسف، الرقابة على دستورية التشريع في العراق، مرجع سابق، ص 593.

الدستوري أحد أهم تجليات التكامل بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري، إذ يضطلع القاضي الإداري بمهمة إنزال مقتضى الحكم الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا على الوقائع المعروضة عليه، فوظيفته لا تقف عند حدود الإقرار بإلزام الحكم الدستوري، بل تمتد إلى تكييف النزاع الإداري في ضوء ما قررته المحكمة من إبطال أو تفسير، بما يضمن احترام سمو الدستور داخل مجال المشروعية الإدارية، ومن ثم فإن تطبيق الحكم الدستوري يعد التزاماً وظيفياً يمارسه القاضي الإداري بحكم موقعه داخل السلطة القضائية[1]. وتتجلى هذه السلطة في قيام القاضي الإداري باستبعاد النص الذي قُضي بعدم دستوريته من الأساس القانوني للنزاع، وإعادة بناء تسبيبه على ضوء القاعدة الدستورية الواجبة التطبيق، فالقاضي هنا لا ينشئ حكماً دستورياً جديداً، بل يفعل الأثر الموضوعي للحكم الصادر، وينزله على الواقعة المطروحة أمامه، وهو ما يعكس الطابع العملي للحجية الدستورية في المجال الإداري[2].

الأصل أن القضاء الإداري يلتزم بالامتناع عن تطبيق النص الذي قُضي بعدم دستوريته، لأن الحكم الدستوري يؤدي إلى استبعاده من النظام القانوني، غير أن هذا الامتناع يخضع لحدود ترتبط بنطاق الحكم ذاته من حيث الموضوع والزمن، فإذا كان الحكم قد حدد أثراً مستقبلياً فقط، تعين على القاضي الإداري احترام هذا القيد وعدم سحب أثر الإبطال إلى مراكز قانونية سابقة استقرت قبل صدوره[3]. كما أن الامتناع عن التطبيق يقتصر على النص الذي شمله الحكم الدستوري صراحة أو ضمناً، ولا يمتد إلى نصوص أخرى لم يثبت تعارضها مع الدستور، ما لم تكن مرتبطة به ارتباطاً لا يقبل التجزئة، فالقاضي الإداري لا يملك توسيع دائرة الإبطال إلى نصوص لم تتناولها المحكمة، لأن ذلك يعد افتئاتاً على اختصاصها الأصيل في الرقابة الدستورية[4].

ويعد تحديد نطاق الامتناع من المسائل الدقيقة، إذ يتعين على القاضي الإداري التمييز بين الأثر المباشر للحكم الدستوري وبين الآثار غير المباشرة التي قد تتطلب تدخلاً تشريعياً لإعادة تنظيم المسألة، فإذا أدى الحكم إلى فراغ تشريعي، فإن القاضي الإداري لا يجوز له إنشاء قاعدة جديدة لسد هذا الفراغ، بل يقتصر دوره على تطبيق القواعد النافذة المتبقية[5].

1- د، عصام سعيد، سريان أحكام القضاء الدستوري من حيث الزمان، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد 1، مارس 2020، ص 263.

2- Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, opcit, p. 289.

3- د، رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 715.

4- Didier Maus, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, opcit, p. 121.

5- د، عصام سعيد، سريان أحكام القضاء الدستوري من حيث الزمان، مرجع سابق، ص 265.

كما أن الامتناع لا يعني تعطيل النص قبل صدور الحكم الدستوري أو قبل نشره وفقاً للإجراءات القانونية، إذ إن حجية الحكم تبدأ من لحظة اكتسابه صفته الملزمة، ولا يجوز افتراض عدم الدستورية قبل صدور حكم صريح بذلك، فالقاضي الإداري لا يمارس رقابة دستورية أصلية، وإنما يلتزم بما يصدر عن المحكمة المختصة[1].

المطلب الثاني: الإشكاليات العملية والتطبيقات القضائية لحجية القرارات الدستورية

قد يثور في الواقع العملي تعارض بين ما يستقر عليه اجتهاد القضاء الإداري وبين التفسير الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا لنص دستوري معين، لاسيما في المسائل التي تمس الحقوق الوظيفية أو حدود السلطة التقديرية للإدارة، ففي حالة الطعن في قرارات إدارية استندت إلى قوانين نافذة، كان القضاء الإداري قد تبنى اتجاهاً معيناً في تفسير النص، ثم صدر لاحقاً قرار تفسيري من المحكمة الاتحادية العليا يضع إطاراً مغايراً للفهم السابق، مما يثير إشكالية مدى التزام القضاء الإداري بالعدول الفوري عن اجتهاده السابق[2]. وتظهر هذه الإشكالية بوضوح في المنازعات المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وسلطات الأقاليم أو المحافظات، حيث قد يكون القضاء الإداري قد استقر على تفسير معين لمفهوم الاختصاص الحصري أو المشترك، ثم تصدر المحكمة الاتحادية العليا قراراً تفسيرياً يعيد تحديد المفهوم ويضبط حدوده، فهل يلتزم القاضي الإداري بالتفسير الجديد في الدعاوى المنظورة، أم يستمر في تطبيق اجتهاده السابق إلى حين تعديل تشريعي صريح؟

تقتضي المعالجة لهذه الإشكالية التأكيد على أن التفسير الدستوري الصادر عن المحكمة المختصة يعد ملزماً فور صدوره، ويجب على القضاء الإداري أن يعيد توجيه اجتهاده بما يتفق معه، حفاظاً على وحدة التفسير الدستوري، كما يمكن معالجة التعارض من خلال إحالة المسألة الدستورية إلى المحكمة الاتحادية العليا عند وجود غموض، بما يضمن تجنب تضارب الأحكام[3]. ومن ثم فإن التساؤل الجوهري يتمثل في هل يجوز للقضاء الإداري التمسك باجتهاد سابق بدعوى استقرار العمل القضائي؟

للإجابة عن ذلك، يتضح أن مبدأ استقرار الاجتهاد لا يسمو على مبدأ سمو الدستور، وأن وحدة التفسير الدستوري تمثل أولوية تفرض على القضاء الإداري تصحيح مساره فور صدور التفسير الملزم، ولو أدى ذلك إلى العدول عن اتجاه سابق.

1- **Michel Troper, La théorie de la Constitution, opcit, p. 201.**

2- **د، ميعاد طعمة، العدول في قرارات المحكمة الاتحادية العليا، مجلة الجامعة العراقية، المجلد 72، العدد 4، 2025، ص 281.**

3- **د، سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، 2004، ص 419.**

يثير تغير الاتجاه في القضاء الدستوري إشكالية دقيقة تتعلق بمدى تأثير هذا العدول على الأحكام الإدارية التي صدرت استناداً إلى الاتجاه السابق، فإذا عدلت المحكمة الاتحادية العليا عن تفسير سابق لنص دستوري، فإن ذلك قد ينعكس على الأساس القانوني الذي بنيت عليه أحكام إدارية سابقة[1]. ويذهب اتجاه فقهي إلى أن العدول في القضاء الدستوري لا يسري بأثر رجعي على الأحكام القضائية النهائية التي استقرت في ظل الاتجاه السابق، استناداً إلى مبدأ استقرار المراكز القانونية وحجية الأحكام الباتة[2]، في حين يرى اتجاه آخر أن العدول يعد كشفاً عن المعنى الصحيح للنص الدستوري، ومن ثم ينبغي أن يعمل أثره على المنازعات القائمة، ولو أدى ذلك إلى إعادة النظر في بعض التطبيقات السابقة[3].

و يبرز هنا تساؤل مهم: هل يؤدي تغير الاتجاه الدستوري إلى إهدار الأحكام الإدارية التي استندت إلى التفسير السابق؟

من وجهة نظر الباحث، يتعين التمييز بين الأحكام الإدارية الباتة التي اكتسبت حجية نهائية، وبين المنازعات التي ما زالت منظورة، فالأولى يحكمها مبدأ استقرار الأوضاع القانونية، أما الثانية فيتعين إخضاعها للتفسير الجديد بوصفه التعبير الحالي عن الإرادة الدستورية، كما أن العدول قد يدفع القضاء الإداري إلى إعادة تقييم منهجه في تفسير النصوص المرتبطة بالمسألة الدستورية محل التغير، بحيث ينسجم مع الاتجاه الجديد دون المساس بالأحكام النهائية المستقرة، ويعد هذا التوازن ضرورياً لضمان عدم التضحية باستقرار المعاملات من جهة، وعدم تجميد التطور الدستوري من جهة أخرى. ومن ناحية أخرى، تعد مسألة تنفيذ القرارات الدستورية من قبل الإدارة من أبرز الإشكاليات العملية، إذ قد تتباطأ الإدارة في تنفيذ حكم صادر بعدم دستورية نص كانت تطبقه، أو تتردد في تعديل أنظمتها الداخلية بما يتفق مع التفسير الدستوري الجديد، ويترتب على هذا التباطؤ استمرار صدور قرارات إدارية معيبة تستند إلى نص أبطل أو فسر تفسيراً مقيداً، مما يثقل كاهل القضاء الإداري بمنازعات متكررة[4]. لذلك فإن رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرار الإداري تمكنه من إلغاء أي قرار يصدر مخالفاً لما استقر عليه

1- Louis Favoreu, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, opcit, p. 135.

2- د، سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 420.

3- د، أسيل شاكر، دور السوابق القضائية في تحقيق الأمن القانوني، مجلة كلية بلاد الرافدين، المجلد 4، العدد 1، 2022، ص 39.

4- د، ساجد محمد، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، 2014، ص 21.

القضاء الدستوري، كما يستطيع الحكم بالتعويض عند توافر أركان المسؤولية الإدارية، غير أن فعالية هذه الرقابة تتوقف على مدى التزام الإدارة بروح الحكم الدستوري لا بمنطوقه فحسب، فإذا لجأت الإدارة إلى إعادة إصدار قرارات بذات المضمون تحت غطاء تنظيمي مختلف، فإن ذلك يثير إشكالية التحايل على الحجية الدستورية، ويضع القضاء الإداري أمام تحدي كشف هذا التحايل وإبطاله[1]. كذلك، تثير العلاقة بين الدعوى الدستورية والدعوى الإدارية إشكالية تتعلق بطبيعة الأثر الذي تحدثه كل منهما، وبمدى تفاعل الحجية الناشئة عن الأولى مع نطاق الثانية، فالدعوى الدستورية تستهدف مراقبة مطابقة النصوص القانونية للدستور، وتؤدي- عند الحكم بعدم الدستورية- إلى استبعاد النص من النظام القانوني، بينما تنصرف الدعوى الإدارية إلى رقابة مشروعية قرار إداري معين في ضوء القواعد القانونية النافذة، غير أن التداخل بين الدعويين يظهر بجلاء حين يكون القرار الإداري المطعون فيه مؤسساً على نص تشريعي يطعن في دستوريته، مما يجعل نتيجة الدعوى الدستورية حاسمة في تحديد مصير الدعوى الإدارية[2].

وتتجلى هذه العلاقة من حيث الأثر في أن الحكم الصادر في الدعوى الدستورية ينعكس مباشرة على موضوع الدعوى الإدارية، سواء بإعدام الأساس القانوني للقرار الإداري أو بإعادة تفسيره في ضوء التفسير الدستوري الملزم، فالقاضي الإداري عند الفصل في النزاع، لا يستطيع تجاهل ما انتهت إليه المحكمة المختصة دستورياً، لأن حجية الحكم الدستوري تتقدم على أي تقدير قضائي آخر، وتشكل الإطار المرجعي الواجب الاتباع[3].

ويظهر لنا هنا تساؤل جوهري: هل يؤدي صدور حكم في الدعوى الدستورية إلى وقف أو انقضاء الدعوى الإدارية تلقائياً؟ الإجابة تقتضي التمييز بين حالتين، فإذا كان الحكم الدستوري قد أبطل النص الذي يشكل الأساس الوحيد للقرار الإداري، فإن الدعوى الإدارية تتجه غالباً إلى الإلغاء لزوال السند القانوني، أما إذا كان الحكم تفسيرياً، فإن الدعوى الإدارية تستمر، لكن في إطار المعنى الدستوري المحدد، وفي كلتا الحالتين، تبقى الدعوى الإدارية قائمة من حيث الشكل، لكنها مقيدة في مضمونها بحجية الحكم الدستوري[4].

1- د، مها بهجت، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2006، ص 88.

2- د، سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 425 وما بعدها.

3- Louis Favoreu, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, opcit, p. 156.

4- Georges Vedel, Droit constitutionnel, opcit, p. 533.

الخاتمة

يتضح من خلال هذا البحث أن حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا تمثل حجر الزاوية في ترسيخ مبدأ سمو الدستور داخل النظام القانوني العراقي، ولا سيما في المجال الإداري حيث تتجسد المشروعية في صورتها العملية، فالحكم الدستوري– سواء كان قاضياً بعدم الدستورية أم متضمناً تفسيراً ملزماً– لا يقتصر أثره على النزاع الذي صدر فيه، بل يعيد تشكيل الإطار القانوني الذي تمارس الإدارة في نطاقه سلطاتها، ويعيد توجيه عمل القضاء الإداري عند فحصه لمشروعية القرارات الإدارية. وقد تبين أن العلاقة بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري هي علاقة تكامل وظيفي، وليست علاقة تنازع اختصاص، إذ يضطلع القضاء الدستوري بوضع القاعدة الدستورية الملزمة، بينما يتولى القضاء الإداري تفعيلها في الواقع العملي عبر رقابته على أعمال الإدارة، ومن ثم فإن حجية القرارات الدستورية لا تعد مجرد أثر إجرائي، بل هي ضمانة مؤسسية لوحدة التفسير الدستوري ولحماية الحقوق والحريات في مواجهة السلطة العامة.

كما كشف البحث عن جملة من الإشكاليات العملية المرتبطة بتفعيل هذه الحجية، سواء فيما يتعلق بتعارض الاجتهادات، أو بتغير الاتجاه القضائي الدستوري، أو بإشكالية تنفيذ الإدارة للأحكام الدستورية، غير أن المعالجة لهذه الإشكاليات تؤكد أن احترام الحجية الدستورية يمثل شرطاً لازماً لاستقرار النظام القانوني، وأن أي إخلال بها يؤدي إلى اضطراب المشروعية وإضعاف الثقة في النظام القضائي.

النتائج

1) انتهى البحث إلى أن حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا تعد حجية دستورية موضوعية ذات طابع مطلق، تستند مباشرة إلى نص المادة (94) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وتنصرف آثارها إلى جميع السلطات العامة، بما فيها القضاء الإداري، دون أن تقتصر على أطراف الخصومة الدستورية.
2) تبين أن التزام القضاء الإداري بأحكام عدم الدستورية والتفسيرات الدستورية لا يعد التزاماً أدبياً، بل هو التزام قانوني مباشر يترتب على مبدأ سمو الدستور، ويشكل جزءاً من النظام العام الدستوري الذي يتعين على القاضي إعماله من تلقاء نفسه.

3) أثبت البحث أن القرارات الدستورية تؤثر تأثيراً حاسماً في معيار المشروعية الإدارية، إذ يعاد تحديد الأساس القانوني للقرار الإداري في ضوء الحكم الدستوري، مما قد يؤدي إلى إلغاء القرار لزوال سنده، أو إلى إعادة تكييفه وفقاً للتفسير الملزم.
4) كشف التحليل أن تغير الاتجاه في القضاء الدستوري يثير إشكالية التوفيق بين التطور التفسيري للنصوص الدستورية وبين استقرار الأحكام الإدارية، وأن الحل يكمن في التمييز بين الأحكام الباتة التي اكتسبت حجية نهائية وبين المنازعات التي ما زالت منظورة.
5) خلص البحث إلى أن فعالية الحجية الدستورية أمام القضاء الإداري تتوقف- عملياً- على وضوح تنظيم الأثر الزمني للأحكام الدستورية، وعلى دقة التزام الجهات الإدارية والقضائية بمضمونها دون توسع أو تضييق يخرج عن منطوقها وأسبابها الجوهرية.

التوصيات

1) يوصي البحث مجلس النواب العراقي بإدخال تعديل تشريعي على قانون المحكمة الاتحادية العليا يتضمن تنظيماً صريحاً ومفصلاً للأثر الزمني لأحكام عدم الدستورية، مع بيان ما إذا كان الأصل هو الأثر الفوري أم الكاشف، وتحديد الحالات التي يجوز فيها تقييد هذا الأثر مراعاة لاستقرار المراكز القانونية.
2) يوصي البحث مجلس القضاء الأعلى بإصدار تعميم قضائي ملزم لمحاكم القضاء الإداري يتضمن قواعد إجرائية واضحة بشأن كيفية إعمال الأحكام الدستورية في الدعاوى المنظورة، ولا سيما في الحالات التي يصدر فيها الحكم الدستوري أثناء سير الخصومة الإدارية.
3) يوصي البحث المحكمة الاتحادية العليا بتضمين منطوق أحكامها- متى اقتضت الضرورة- بياناً صريحاً لنطاق الأثر الزمني والموضوعي للحكم، تجنباً لاختلاف الفهم عند التطبيق أمام القضاء الإداري، وبما يعزز الأمن القانوني.
4) يوصي البحث هيئة الإشراف القضائي بإدراج معيار خاص ضمن تقييم الأداء القضائي يتعلق بمدى التزام المحاكم الأدنى بتطبيق المبادئ الدستورية المستقرة، ضماناً لوحدة التفسير واحترام حجية القرارات الدستورية.

5) يوصي البحث الجهات الإدارية المركزية– ولا سيما الأمانة العامة لمجلس الوزراء– بإصدار تعليمات ملزمة للوزارات والهيئات تقضي بالمراجعة الفورية للنصوص التنظيمية والتعليمات الداخلية المتأثرة بأي حكم بعدم الدستورية، مع تحديد أجل زمني واضح لإزالة التعارض، تحت طائلة المسؤولية القانونية.

قائمة المراجع

أولاً الكتب:

1. د، أشرف عبد القادر،(2013)، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر.
2. د، جابر جاد، (1995)، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية.
3. د، رفعت عيد سيد،(2004)، الوجيز في الدعوى الدستورية، دار الفكر الجامعي.
4. د، رمزي الشاعر، (2005)،النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية.
5. د، سامي جمال الدين، (2004)، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف.
6. د، ساجد محمد، (2014)، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع.
7. د، عبد الله ناصف، (1998)، حجية وأثار أحكام المحكمة الدستورية العليا قبل التعديل وبعد التعديل، دار النهضة العربية.
8. د، علي يوسف، (2020)، الرقابة على دستورية التشريع في العراق، العارف للنشر.
9. د، غازي فيصل، (2008)، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، موسوعة الثقافة القانونية.
10. د، محمود أحمد، (2004)،الحكم الصادر في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية.

ثانيا: الرسائل والأطاريح:

1. أ، أحمد صالح، (2004)، طبيعة الأحكام الصادرة في الدعاو الدستورية، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية.
2. د، محمد عباس،(2009)، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين.

3. د، مها بهجت، (2006)، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد.

4. د، هديل محمد،(2015)، العدول في أحكام القضاء الدستوري في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين.

ثالثًا: الأبحاث والتقارير:

1. د، أحمد حسن، (2018)، حجية حكم المحكمة الدستورية وتنفيذه، مجلة جامعة النجاح للعلوم الإنسانية، المجلد 32، العدد 6.

2. د، أحمد عبد الحسيب،(2021)، تغير الظروف وأثره على حجية الأحكام الصادرة في الدعوى الدستورية، دراسة مقارنة، المؤتمر العلمي الدولي الرابع، كلية الشريعة والقانون بطنطا.

3. د، أحمد عبد الحسيب، (2016)، إشكالية الرقابة على دستورية القوانين في ظل تعاقب الدساتير، مجلة الشريعة والقانون، العدد 3.

4. د، أسيل شاكر، (2022)، دور السوابق القضائية في تحقيق الأمن القانوني، مجلة كلية بلاد الرافدين، المجلد 4، العدد 1.

5. د، رجب عبد الكريم، (2021)،الإطار الدستوري أثر وحجية حكم المحكمة الدستورية العليا، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 7،.

6. د، صلاح العرباوي، (2020)، دور المحكمة الاتحادية في عقلنة النظام البرلماني وفق دستور 2005، مجلة العلوم القانونية، العدد 1.

7. د، عصام سعيد،(2020)، سريان أحكام القضاء الدستوري من حيث الزمان، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد 1، مارس.

8. د، محمد مشري، (2022)، استحداث المحكمة الدستورية في الجزائر، مجلة الناقد للدراسات السياسية، جامعة محمد خيضر، العدد 1، المجلد 6.

9. د. ميثم حنظل، (2013)، علي هادي، حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا على المحكمة نفسها في ضوء أحكام الدستور والقضاء والفقه، مجلة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد 7، المجلد 1.

10. د، ميعاد طعمة، (2025)، العدول في قرارات المحكمة الاتحادية العليا، مجلة الجامعة العراقية، المجلد 72، العدد 4.

11. د، هشام جليل، الحجية والنفاذ لقرارات المحكمة الاتحادية العليا، دراسة مقارنة، مجلة الجامعة العراقية، العدد 53.

رابعًا: المراجع الأجنبية:

1. Didier Maus,)2010), Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz.
2. Dominique Rousseau, (2008), Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien.
3. Georges Vedle, (1997), Droit constitutionnel, Presses Universitaires de France.
4. Guy Carcassonne, (2013), La Constitution, Seuil.
5. Jean Gicquel & Jean-Éric Gicquel, (2019), Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ.
6. Louis Favoreu,2011)), Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz.
7. Louis Favoreu,,(1986) Les décisions du Conseil constitutionnel, Presses Universitaires de France.
8. Michel Troper, (2001) ,La théorie de la Constitution, Presses Universitaires de France.
9. Olivier Beaud,1994)), La puissance de l'État, Presses Universitaires de France.
10. Pierre Avril & Jean Gicquel,2014)), Droit parlementaire, Montchrestien.