مركز البيدر للدراسات والتخطيط
Al-Baidar Center For Studies And Planning

موقف مجلس النواب من تنفيذ بعض قرارات المحكمة الاتحادية العليا

د. حسين شعلان حمد

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

مقدمة

تتمتع قرارات المحكمة الاتحادية العليا بصفتي البتات والإلزام تجاه السلطات كافة، طبقاً لنص المادة (94) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، ومن الواضح أن البتات ينصرف إلى معنى نهائية قرارات المحكمة، وعدم جواز الطعن بها أمام أي جهة أخرى بما فيها المحكمة نفسها، أما الإلزام فمن البديهي أن المراد به العمل التام بما توصل له قرار المحكمة سواء أكان بدستورية القانون، أم بعدم دستوريته، وقد لا يثير الالتزام بقرار الدستورية مشاكل بقدر ما يثيره نظيره القاضي بعدم الدستورية من ناحية حدود هذا الالتزام، ومضمونه، ووقته، وليس أخيراً أبعاده المباشرة وغير المباشرة.

ولعل أولى السلطات التي ينبغي أن تعمل على الالتزام الكامل بقرارات المحكمة الاتحادية العليا هي مجلس النواب؛ لأنه الجهة المعنية أولاً بالرقابة الدستورية التي تمارس على القوانين التي يسنّها المجلس من جانب، وعدم وجود التنظيم الدستوري بشأن مصير النصوص القانونية المحكوم بعدم دستوريتها من ناحية إلغائها، أم مجرد إيقاف نفاذها مما قد يثير اللبس بشأن تلك النصوص مما يستدعي تدخل مجلس النواب من جانب آخر. وعلى الرغم من وضوح هاتين الصفتين، وأهميتهما في تنفيذ قرارات المحكمة الاتحادية العليا، وإنفاذها عملياً، فإنّ الواقع يؤشر عدم التزام مجلس النواب ببعض قرارات المحكمة الاتحادية العليا بما ينعكس بشكل سلبي على الصفتين المتقدمتين.

وعن طريق استقراء ممارسات مجلس النواب فإن من بين حالات عدم الالتزام بقرارات المحكمة الاتحادية العليا هي: إصرار مجلس النواب -لأسباب مختلفة - على اعتماد أحكام قانونية مشابهة، أو مماثلة لنصوص قانونية سبق للمحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستوريتها، أو تبني حلول قانونية تتضمن مخالفات دستورية أكثر مما في سابقاتها، وكذلك عدم إلغاء مجلس النواب، أو تعديل النصوص القانونية المماثلة لنص

سبق للمحكمة الحكم بعدم دستوريته، وليس أخيراً عدم إعمال مجلس النواب مقتضى قرار المحكمة الاتحادية العليا الذي تضمن ضرورة القيام بعمل معين، وسنبين تفاصيل تلك الممارسات وبعض تطبيقاتها البرلمانية في ثلاثة فروع:

الفرع الأول: تشريع نص قانوني يحمل معه المخالفات الدستورية التي لحقت النص المحكوم بعدم دستوريته سابقاً تقتضي هذه الحالة صدور قرار من المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية نص قانوني معين أولاً، ولجوء مجلس النواب إلى تشريع نص قانوني جديد يحمل المخالفات التي حددتها المحكمة لعدم دستورية النص السابق ثانياً، فالقرار بعدم الدستورية لا يتوقف أثره على إلغاء النص المحكوم بعدم دستوريته، بل يستلزم استبعاد هذا الحل من ضمن الخيارات المتاحة أمام مجلس النواب لتنظيم الموضوع مرة أخرى، وقد أكّدت المحكمة الاتحادية العليا هذا المعنى بقولها إن: «صفتي البتات، والإلزامية للمبادئ التي تضمنتها القرارات، والأحكامُ الصادرة من هذه المحكمة عند الحكم بعدم دستورية نص في قانون، أو قانون ما تحولُ بين مجلس النواب، وتشريع قانون، أو مواد قانونية جديدة مطابقة للمواد التي تم الحكم بعدم دستوريتها»[1].

إلا أن مجلس النواب قد يعود لتبني بعض الحلول القانونية المحكوم بعدم دستوريتها سابقاً، وفي الحقيقة تزداد خطورة هذه الحالة بالنظر إلى تعطيل حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا، وتجريد مجلس النواب التشريعات التي يقرها من قرينة الدستورية التي تمثل أساس تطبيق تلك التشريعات، زيادة على ما تتركه هذه الحالة من آثار قانونية تجاه سلطات الدولة، والأفراد الملزمين بتطبيق القوانين من جانب، وتنفيذ قرارات المحكمة الاتحادية العليا من جانب آخر، فضلاً عن ضرورة إعادة النص القانوني الجديد على المحكمة وما يستلزمه ذلك من جهد ووقت لإقرار أمر سبق الفصل فيه.

ولا يقف الأمر عند هذا الحد بل يصل إلى الإمعان في مخالفة الدستور، فإذا كان

1.قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (154/اتحادية/2021 في 30/11/2021).

مجلس النواب قد أساء التقدير الأول سهواً من دون قصد على نحو يخالف الدستور، فإن تقديره الثاني تتحقق فيه صفة العمد، بعد أن بيّن له القاضي الدستوري حدود اختصاصه في تلك المسألة، بما لا يسمح له في اعتماد النص القانوني السابق.

ومن تطبيقات هذه الحالة تشريع مجلس النواب المادة (10) في قانون جوازات السفر رقم (32) لسنة 2015 التي نصت على حرمان المواطن من الحصول على جواز سفر جديد إلا بعد مضي ثلاثة أشهر تبدأ من تاريخ صدور الحكم عليه بالغرامة، إذا فَقَدَ، أو أتلف جواز سفره النافذ المفعول لأكثر من مرة، على الرغم من أن المحكمة الاتحادية العليا قد قضت - قبل ذلك - بعدم دستورية المادة (10/خامساً-ج) من قانون جوازات السفر (الملغى) رقم (32) لسنة 1999؛ لأنها عدّت حرمان من حُكم عليه بالإدانة على وفق الفقرة (أ) من المادة نفسها من الحصول على جواز السفر، إلا بعد مضي سنة واحدة تبدأ من تاريخ الحكم، تقديراً يخالف الدستور.

وقد بررت المحكمة عدم الدستورية أن: «الحرمان يعني منع المواطن العراقي من السفر، ... وحيث إن هذا المنع يتعارض مع حرية السفر التي كفلها الدستور في مادته (44/أولاً) ولمدة قد يكون خلالها بحاجة إلى سفر لأغراض العلاج، أو الدراسة، أو غيرها على رغم أن فعله لا ينطوي على نية إجرامية، أو قصد»[2].

وبغض النظر عن اختلاف مدة الحرمان فإن علة عدم الدستورية التي حددتها المحكمة الاتحادية العليا متوفرة في النص الثاني؛ كونه يؤدي - أيضاً - إلى منع المواطن من السفر محصلةً نهائيةً لعدم الحصول على جواز سفر جديد، وهو ما يتقاطع مع المادة (44/أولاً) من الدستور.

2. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (65/اتحادية/ إعلام/2014 في 22/6/2014).

ومما يؤكد ذلك أن المحكمة الاتحادية العليا قد قضت بعدم دستورية المادة (10) من قانون جوازات السفر رقم (32) لسنة 2015 بقرارها المرقم (3/اتحادية/2023 في 21/2/2023).

الفرع الثاني: عدم إلغاء مجلس النواب أو تعديل النصوص القانونية المماثلة للنص المحكوم بعدم دستوريته وتنهض هذه الحالة عند صدور حكم من المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية نص قانوني معين، ووجود نصوص قانونية أخرى مشابهة، أو مماثلة للنص المحكوم بعدم دستوريته، مع عدم اتخاذ مجلس النواب ما يلزم بشأنها من ناحية الإلغاء، أو التعديل؛ لغرض إزالة المخالفة الدستورية المماثلة لنظيرتها في النص المحكوم بعدم دستوريته.

وتتسع آثار القرار بعدم الدستورية لتفرض على مجلس النواب التزاماً إيجابياً مقتضاه العمل على تنقية المنظومة القانونية من النصوص المخالفة للدستور، ويمكن معرفة تلك النصوص عن طريق الاسترشاد بما جاء في القرار من تسبيب يوضح المخالفة الدستورية التي لحقت النص المحكوم بعدم دستوريته، وعن طريق تماثل الأحكام القانونية بين ذلك النص، وغيره من النصوص النافذة يتحقق التزام مجلس النواب بتعديل، أو إلغاء النصوص المماثلة على نحو يزيل المخالفة الدستورية التي لحقت بها، حتى وإن لم يشمل قرار عدم الدستورية تلك النصوص.

وعلى الرغم من تحقق الالتزام المتقدم نجد مجلس النواب غير مهتم بالعمل على تعديل، أو إلغاء النصوص القانونية المشابهة للنص الذي سبق للمحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستوريته، وتعكس هذه الحالة مجموعة من الآثار التي ينبغي تلافيها، فبقاء النصوص القانونية المماثلة في المنظومة القانونية، وتطبيقها على أرض الواقع يمثل إهداراً للدستور، وإخلالاً بسمو قواعده على الرغم من قول المحكمة بشأن مضمونها

المخالف للدستور من ناحية، وإن هذا التطبيق قد يلحق ضرراً بالأفراد قد لا يمكن جبره في ظل الأصل العام لسريان قرارات المحكمة بشكل مباشر من دون رجعيتها على الماضي إلا استثناءً من ناحية أخرى[3]، زيادة على أن عدم قيام مجلس النواب بواجبه تجاه النصوص القانونية المماثلة قد يؤثر بشكل سلبي في العلاقة بين المجلس والمحكمة؛ بسبب عدم التعاطي الكامل مع قرارات المحكمة، وتفعيل مضمونها المباشر وغير المباشر، مما يستدعي عرض تلك النصوص على المحكمة لإقرار حقيقة عدم دستوريتها الموضحة مسبقاً، وما يشكله ذلك من جهد وزخم على المحكمة وقضاتها.

ولعل أوضح مصداق لهذه الحالة عدم التزام مجلس النواب بإلغاء النصوص القانونية التي تعطي لموظفي السلطة التنفيذية اختصاصات قضائية كالتوقيف، والقبض، والمحاكمة، إذ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها في 22/2/2011 وقضت فيه بعدم دستورية المادة (237/ثانياً) من قانون الكمارك رقم (23) لسنة 1984 التي أعطت مدير عام الهيئة العامة للكمارك، أو من يخوله سلطة توقيف المتهمين ببعض الجرائم الكمركية، وقد بررت المحكمة ذلك بأن المدير العام ليس بقاضٍ مما يجعل النص المذكور متعارضاً مع المادة (37/أولاً- ب) من دستور 2005[4].

وإذا كان القرار المشار إليه قد قضى بعدم دستورية المادة المشار لها فيه فإن المحكمة قد أوضحت هذا المضمون بشأن كل النصوص الواردة في القوانين، أو التعليمات سواء أكانت واردة في الدعوى الدستورية المنظورة، أم لم ترد فيها، وذلك في قرارها الصادر في 26/9/2012، إذ قررت المحكمة أن: "رؤساء الوحدات الإدارية ليسوا من القضاة التابعين للسلطة القضائية، وحيث إن صلاحية التحقيق مع الأشخاص،أو توقيفهم،أو إجراء

3. نصت المادة (37) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2022 على: «أولاً: يسري الحكم الصادر من المحكمة في غير النصوص الجزائية من تاريخ صدوره، إلا إذا نُص على خلاف ذلك. ثانياً: يسري الحكم الصادر بعدم دستورية النصوص الجزائية من تاريخ نفاذ أحكام النص موضع الحكم».

4. ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (15/اتحادية/2011 في 22/2/2011).

محاكمتهم منوطة حصرياً بالمحاكم، ولا يجوز لغيرها ممارسة هذه الصلاحيات، لذلك يعدُّ كل نص في قانون، أو أمر،أو تعليمات بخلاف ذلك باطلاً استناداً إلى أحكام المادة (13) من الدستور وللمادة (87) منه،...،ومما تقدم واستناداً لأحكام المواد (13، 37/ أولاً- ب، 47، 87) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 **لا يجوز لغير القضاة ممارسة المهام القضائية؛لأن هذه المهام أصبحت بعد نفاذ الدستور من اختصاص القضاة المنتمين للسلطة القضائية حصرياً، ويعتبر كله بخلاف ذلك باطلاً"** [5].

ومع وضوح موقف المحكمة الاتحادية العليا تجاه النصوص القانونية التي تعطي اختصاصات قضائية لموظفي السلطة التنفيذية، إلا أن مجلس النواب لم يتخذ ما يلزم بشأن تلك النصوص من ناحية تعديلها، أو إلغائها على نحو يزيل المخالفة الدستورية التي حددتها المحكمة على الرغم من كثرة تلك النصوص؛ نتيجة الوضع السائد قبل عام 2003 من ناحية عدم استقلال القضاء بشكل حقيقي، وقلة عدد المحاكم، لذلك أعطت الكثير من القوانين موظفي السلطة التنفيذية اختصاصات قضائية.

والدليل على بقاء الكثير من النصوص القانونية المماثلة للنص المحكوم بعدم دستوريته من ناحية المخالفة الدستورية، صدور تسعة قرارات- بحسب ما اطلعنا عليه - تقضي بعدم دستورية بعض النصوص القانونية التي تعطي موظفي السلطة التنفيذية اختصاصات قضائية كالتوقيف،والقبض، والمحاكمة وهي:

«30/اتحادية/2012- 8/اتحادية/2013 - 10/اتحادية/2013 - 14/اتحادية/إعلام/2013 - 81/اتحادية/إعلام/2013 - 63/اتحادية/إعلام/2014 - 4/اتحادية/إعلام/2016 - 12/اتحادية/إعلام/2016 - 60/اتحادية/2017».

5. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (66/اتحادية/2012 في 26/9/2012).

الفرع الثالث: عدم إعمال مجلس النواب مقتضى قرار المحكمة الاتحادية العليا

وتتحقق هذه الحالة بصدور قرار من المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية نص قانوني معين؛ بسبب القصور التشريعي الذي انتابه أولاً، وعدم قيام مجلس النواب بما يتلافى به القصور التشريعي الذي حددته المحكمة ثانياً، وبناءً على ذلك فإن هذه الحالة تبرز بعد الحكم بعدم دستورية نص قانوني بسبب الإغفال التشريعي الذي لحقه.

ومن تطبيقات هذه الحالة عدم إعمال مجلس النواب مقتضى قرار المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية عدد مقاعد المكون الأيزيدي في مجلس النواب؛ إذ قررت المحكمة عدم دستورية منح مقعد واحد للمكون الأيزيدي؛ لأنه لا يتلاءم مع عدد نفوس هذا المكون على وفق الإحصاء السكاني في عام 1997 مع الأخذ بالحسبان معدل النمو السكاني في العام الذي صدر فيه قرار المحكمة (2010).

وبناءً على ذلك قضت المحكمة بوجوب: "منح المكون الأيزيدي عدداً من المقاعد النيابية يتناسب مع عدد نفوسه **في انتخابات مجلس النواب لدورته القادمة لعام 2014**، وحسب الإحصاء السكاني الذي سوف يجرى في العراق مستقبلاً"[6].

ومع وضوح مقتضى قرار المحكمة، وضرورة زيادة مقاعد المكون الأيزيدي، بما يتلاءم مع عدد نفوسه إلا أن مجلس النواب لم يلتزم به في كل تدخلاته التشريعية الخاصة بقانون الانتخابات، إذ صدر قانونان لتنظيم الانتخابات البرلمانية، ووردت على أحدهما ثلاثة تعديلات،وأجريت ثلاثة انتخابات برلمانية، وكل ذلك لم يدفع مجلس النواب إلى زيادة عدد مقاعد المكون الأيزيدي.

6. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (11/اتحادية/2010 في 14/6/2010).

ولا يخفى الأثر السلبي لهذه الحالة؛ كونها تؤشر عن عدم قيام مجلس النواب بواجبه في تنظيم الحقوق والحريات على أساس مبدأ المساواة ابتداءً، وعدم إعمال مقتضى قرار المحكمة الاتحادية العليا بما تضمنه من ضرورة إعادة التنظيم بناءً على أسس معينة، وقد تزداد خطورة هذه الحالة عن نظيرتيها السابقتين؛ بسبب عدم وجود آليات قانونية تمكّن الأشخاص المستفيدين من قرار المحكمة من إلزام مجلس النواب بتلافي القصور التشريعي، ولا سيما بعد خروج الموضوع من ولاية المحكمة بعد صدور قرارها الفاصل فيه.

والدليل على ذلك أن رئيس الكتلة الأيزيدية في مجلس النواب للدورة الانتخابية الرابعة قد تقدم بطلب إلى المحكمة الاتحادية العليا مقتضاه إمكانية الاستناد إلى قرار المحكمة المرقم (11/اتحادية/2010 في 14/6/2010) وتطبيقه في الانتخابات النيابية لعام 2022؛ نظراً لعدم تفعيل ما جاء في القرار المذكور من ضرورة منح المكون الأيزيدي عدداً من المقاعد النيابية يتناسب مع عدد نفوسه في انتخابات مجلس النواب لدورته القادمة لعام 2014، وفي معرض ردها على الطلب، اقتصر جواب المحكمة على ما جاء في قرارها السابق، وتأكيد إلزامية قراراتها للسلطات كافة[7].

7. ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (78/اتحادية/2019 في 28/7/2019).

الخاتمة

تبين سابقاً أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا نهائية لا يجوز الطعن بها أمام أية جهة، وملزمة للسلطات كافة سواء أكانت السلطة التشريعية أم التنفيذية وكذلك السلطة القضائية، وعلى الرغم من إلزام المشرع الدستوري مجلس النواب بقرارات المحكمة الاتحادية العليا فقد اتضح لنا- كما تبين سابقاً - عدم التزام المجلس ببعض قرارات المحكمة، وقد تنوع مضمون عدم الالتزام بحسب ما يتركه كل قرار من التزامات مباشرة، أو غير مباشرة، إذ شخصنا ثلاث حالات تعكس عدم التزام مجلس النواب ببعض قرارات المحكمة الاتحادية العليا هي:الإصرار على اعتماد أحكام قانونية مشابهة، أو مماثلة لنص محكوم بعدم دستوريته سابقاً، وكذلك عدم إلغاء، أو تعديل النصوص القانونية المماثلة لنص سبق الحكم بعدم دستوريته، وليس أخيراً عدم إعمال مقتضى قرار المحكمة الذي تضمن ضرورة القيام بعمل معين.

ومع أهمية دور المحكمة الاتحادية العليا في النظام الدستوري، وضرورة الالتزام بما تقرره في هذا الشأن ينبغي الإحاطة الكاملة من مجلس النواب وأعضائه بقرارات المحكمة، وتحليل مضمونها، وتحديد الالتزامات الناتجة عنها سواء أكانت مباشرة أم غير مباشرة، ومتابعة ما يطرأ على توجهات المحكمة من عدول عن بعض مبادئها السابقة، من أجل الالتزام التام بكل قرارات المحكمة،والحرص الكامل على تطبيقها.

ولعل ذلك الأمر يستدعي وجود جهات معينة في مجلس النواب تعمل على متابعة قرارات المحكمة الاتحادية العليا أولاً بأول، وما تتركه تلك القرارات من التزامات وآثار، وما تقتضيه من أعمال تشريعية تخص مجلس النواب.

هوية البحث

اسم الباحث: د. حسين شعلان حمد - باحث في المجال الدستوري والقانوني

عنوان البحث: موقف مجلس النواب من تنفيذ بعض قرارات المحكمة الاتحادية العليا

تأريخ النشر: حزيران - يونيو 2024

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكوميّة، وغير ربحِيّة، أُسِّس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org