اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية

" دراسة تحليلية في ضوء قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد 48/اتحادية/2021 "

Jurisdiction of the Iraqi Supreme Federal Court of Interpreting legal Texts

"Analytical study in the light of the decision of the Iraqi supreme federal court number 48/federal/2021"

أ. م. د. سردار عماد الدين محمد سعيد

أستاذ القانون العام المساعد

كلية القانون – جامعة دهوك– إقليم كوردستان– العراق

Assist. Prof. Dr. Sardar Imadaddeen Mohammed Saeed

College of Law- University of Duhok.

DOI: https://doi.org/10.56599/yaqeenjournal.v1i1.10

تاريخ استلام البحث: 01-07-2022 تاريخ القبول بالنشر: 23-07-2022

ملخص البحث

تتلخص فكرة هذا البحث في التعرف على مدى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في العراق بتفسير النصوص القانونية بصفة أصلية، وذلك من خلال تحديد المحاور التالية: أساس الاختصاص ما إذا كان يتأصل من سند تشريعي أو من قرار المحكمة ذاتها، طبيعة الاختصاص ما إذا كان اختصاصا مانعا قاصرا على المحكمة أم مشتركا بينها وبين غيرها متمثلا بمجلس الدولة، ونطاق الاختصاص موضوعيا وإجرائيا. أما النطاق الموضوعي فيبحث فيه ما يخضع لاختصاص المحكمة التفسيري من نصوص تشريعية أهي نصوص القانون العادي فقط أم أنه يشمل غيرها من نصوص كالأنظمة والتعليمات والقوانين الأساسية، وأما النطاق الإجرائي فيتناول ما يستلزم اختصاص المحكمة هذا من إجراءات كتقديم الطلب والجهات التي يجوز لها تقديم مثل هذا الطب، ولزوم انتفاء طرق الطعن على غرار شاكلة اختصاص مجلس الدولة الاستشاري المنصوص عليه في قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل.

الكلمات المفتاحية: المحكمة الاتحادية العليا ، اختصاص، تفسير، نصوص قانونية.

.....

تايبەتمەندیا دادگەها فیدرال یا عێراقێ بشروڤەکرنا تێکستێن یاسایی، خواندنەك لگورەی بریارا دادگەها فیدرال یا بالا یا هژمارە 48/اتحادیە/2021

پوختە

هزرا ڤێ ڤەکولینێ لسەر زانینا تایبەبەتمەندیا دادگەها فیدرالی یا بالا لعیراقێ بشروڤەکرنا تێکستێن یاسایی دا بسیفەتێ ئەسلی، بریکا دەست نیشان کرنا تەوەرێن لخوارێ: بنەرەتێ تایبەتمەندیێ چ هاتبیت ژتێکستەکێ تەشریعی یان ژبریارا دادگەهێ بخۆ، سروشتێ تایبەتمەندیێ چ یێ (مانع) بیتن لسەر دادگەهێ بتنێ یان هەڤپشك بیتن دناڤبەرا دادگەهێ ولایەنێن دی وەك ئەنجوومەنێ دادوەری. چارچوڤێ تایبەتمەندیێ چ بابەتی بیتن یان پێرابوونی، چارچوڤێ بابەتی گرێدایە بتایبەتمەندیا دادگەهێ دشروڤەکرنا تێکستێن یاسایی بواتا هندێ کا بتنێ تێکستێن یاسا نورمال بخوڤەدگریتن یان ژی رێنما یاسایێن سەرەکی ژی. چارچوڤێ پێرابوونێن تایبەتمەندیا دادگەهێ دکەتن وەك پێشکێشکرنا داخوازیێ ولایەنێن دبیت ئەو داخوازی بهێتە بو بهێتە بلند کرن، هەروەسا نەمانا رێکێن تانە لێدانێ وەك تایبەتمەندیا ئەنجوممەنێ دەولە یێ شێوەرکاری یاکو هاتی دیاسا جڤاتا دەولە یا هژمارە 65 یا سالا 1979 یا هەموار کری.

پەیڤێن دەستپێکی: **دادگەها فیدرال یا بالا، تایبەتمەندی، شروڤەکرن، دەقێن یاسایی**

Abstract

The idea of this research is to identify the extent of the jurisdiction of the Federal Supreme Court in Iraq interpreting the legal texts originally, by defining the following axes: the basis of jurisdiction, whether it is originated from a legislative basis or from the decision of the court itself, the nature of jurisdiction, whether it is a precluded jurisdiction limited to the court or joint Between them and others, represented by the State Council, the scope of jurisdiction is objectively and procedurally. As for the objective scope, it examines the legislative texts that are subject to the interpretative jurisdiction of the court, whether they are the texts of ordinary law, or whether it includes other texts such as regulations, instructions and organic laws. As for the procedural scope, it deals with the procedures that this court's jurisdiction requires, such as submitting the request, the organs that have the right of submitting a such request, and the necessity of eliminating the means of appeal, similar to the jurisdiction of the State Consultative Council stipulated in the State Council Law No. 65 of 1979 as amended.

Key words: supreme federal court, competence, interpretation, legal texts.

المقدمة

أهمية البحث: من اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا تفسير نصوص الدستور استنادا إلى المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، أما تفسير القوانين فلم تختص هذه المحكمة بذلك لا في الدستور ولا في قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 المعدل. وعليه فإن قيام المحكمة بممارسة هذا الاختصاص الأخير لا يستند إلى نص صريح، إنما إلى قرار[1] صادر عن المحكمة نفسها اجتهدت فيه، الأمر

[1] نص قرار المحكمة الاتحادية العليا: "تشكلت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 6-6-2021 برئاسة القاضي ... وعضوية ...وأصدرت قرارها الآتي:

طالب الاستفسار .../ رئيس اللجنة القانونية في مجلس النواب.

أولا: خلاصة الاستفسار: تضمن الاستفسار المقدم إلى المحكمة الاتحادية العليا من قبل رئيس اللجنة القانونية في مجلس النواب ... بموجب الكتاب الصادر من مجلس النواب / اللجنة القانونية بالعدد (156) في 2021/5/24، بعنوان (تفسير القوانين الاتحادية)، ما يلي : (بالنظر للاجتهادات الكبيرة فيما يتعلق بالجهة المختصة بتفسير القوانين الاتحادية وقيام الدائرة القانونية في الامانة العامة لمجلس الوزراء والدوائر القانونية للوزارات بإصدار إعمامات بتفسير القوانين الاتحادية أدت إلى تطبيقها بصورة تخالف الأسباب الموجبة لتشريعها لما تقدم يرجى تفضلكم ببيان الجهة المختصة بتفسير القوانين استنادا للدستور والقوانين النافذة خدمة للصالح العام.

ثانيا – القرار:

لدى التدقيق والمداولة من قبل المحكمة الاتحادية العليا وجد أن رئيس اللجنة القانونية في مجلس النواب، وبموجب الكتاب الصادر من مجلس النواب / اللجنة القانونية بالعدد (156) في 2021/5/24، الموجه إلى المحكمة الاتحادية العليا، بعنوان (تفسير القوانين الاتحادية)، يطلب فيه (بيان الجهة المختصة بتفسير القوانين استنادا للدستور والقوانين النافذة، للأسباب المذكورة تفصيلا بالكتاب المذكور آنف الذكر، وتجد المحكمة الاتحادية العليا، ان اختصاصات وصلاحيات هذه المحكمة تم تحديدها بموجب المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، كما حددت تلك الاختصاصات أيضا المادة (4) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 المعدل، وعند تدقيق المادة (93) من الدستور آنف الذكر التي تحدد بموجبها اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا الحصرية والأصلية، إذ نصت على انه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يلي : أولا – الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، ثانيا–تفسير نصوص الدستور)، إضافة إلى الاختصاصات الأخرى المشار إليها في الفقرات اللاحقة للفقرة آنفة الذكر من نفس المادة، ولما كانت المحكمة الاتحادية العليا مختصة بتفسير نصوص الدستور، ولما كان التسلسل الهرمي للقواعد القانونية يقتضي أن يكون الدستور في مرتبة أعلى من القوانين والتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية، وعلى السلطة التشريعية أن تلتزم حكم الدستور في تشريعاتها، وإلا عدت منتهكة لأحكامه، ولما كان الفصل في دستورية قانون نافذ يتطلب الوقوف على قصد المشرع وغاياته عند تشريعه للوقوف على حقيقة أسبابه الموجبة وبيان مدى تطابقها مع المصالح العليا في الدولة وحمايتها بما يؤمن مصالح المجتمع والأفراد معا في ضوء أحكام الدستور للحيلولة دون انتهاك أحكامه أو التجاوز عليها، وأن ذلك يتطلب في بعض الأحيان تفسير نصوص القانون بمناسبة واقعة او خصومة عرضت على هذه المحكمة للبت فيها، ولما كان من يملك الكل يملك الجزء، ولما كان تفسير أحكام الدستور

هو من اختصاص هذه المحكمة، مما يعني انعقاد اختصاصها في تفسير أحكام القانون، إذ يعد ذلك الاختصاص متفرعا من اختصاصها في تفسير أحكام الدستور، استنادا للقاعدة آنفة الذكر وإعمالا لمبدأ التفسير القضائي لنصوص القانون، على ان يتم ذلك وفقا لضوابط معينة تتجسد بضرورة أن تكون القوانين نافذة، وأن تفسيرها كان بمناسبة خصومة قائمة منظورة أمام هذه المحكمة للبت بدستورية القانون موضوع التفسير، أو بمناسبة استفسار يرد إليها حصراً صادر من إحدى السلطات الاتحادية في الدولة، (السلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب ومجلس الاتحاد، السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، السلطة القضائية ممثلة في مجلس القضاء الأعلى) أو من رئيس الوزراء في حكومة إقليم كوردستان، على أن لا يكون الاستفسار بمناسبة تطبيق القانون على خصومة قائمة أمام هذه المحكمة أو قضية معروضة على القضاء العادي أو الإداري، التي حدد مرجع للطعن فيها، وعلى ان يرد الاستفسار بكتاب موقع من رئيس السلطة أو رئيس الوزراء في الإقليم حصرا، وبذلك فليس للجهات الرسمية الأخرى بوزارة أو غير المرتبطة بوزارة والهيئات المستقلة والأفراد، تلك الصلاحية، ذلك أن اختصاص هذه المحكمة بتفسير القوانين جاء على سبيل الاستثناء وفقا لوجهة نظر المحكمة استنادا لاختصاصها الأصيل والحصري بتفسير نصوص الدستور والحق المتفرع منه والمتجسد باختصاصها في تفسير نصوص القانون ذلك أن من يملك الكل يملك الجزء، وعلى أساس ذلك فإن ما ثبت على سبيل الاستثناء لا يجوز التوسع فيه، ولا سيما ان ذلك لا يتعارض مع اختصاصات مجلس الدولة استنادا إلى احكام قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم (71) لسنة 2017، إذ نصت المادة (4) منه على أنه (يختص المجلس بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة وإعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين وإبداء الرأي في الأمور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام)، كما حددت المادة (6) منه اختصاصات مجلس الدولة في مجال الرأي والمشورة القانونية ويكون رأي المجلس ملزما بالنسبة للوزارة أو الجهة طالبة الرأي استنادا لأحكام الفقرة (رابعا) من المادة آنفة الذكر، وإن تلك الاختصاصات انحصرت في مجال إبداء الرأي وفقا لفقرات المادة المذكورة باستثناء ما جاء بالفقرة (خامسا) منها إذ نصت على انه (توضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح عنها أحد الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة)، ولم تتضمن فقرات المادة المذكورة صلاحية مجلس الدولة أو اختصاصاته في تفسير أحكام القانون النافذ، وإن اختصاص مجلس الدولة في الإفتاء وإبداء الرأي وتوضيح الأحكام القانونية لا يسلب سلطة القضاء وصلاحياته في تفسير أحكام القانون، كما لا يحول بين المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها في التفسير، سواء أكان ذلك بالنسبة للدستور او القوانين النافذة وفقا للتفصيل المشار إليه آنفا، واستنادا لما تقدم تقرر إجابة الدائرة القانونية في مجلس النواب بأن للمحكمة الاتحادية العليا صلاحية تفسير نصوص القوانين في ضوء الاختصاصات المحددة في الدستور وقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم (25) لسنة 2021 ووفقا للضوابط التي تم الاشارة اليها، المتجسدة بما يلي : 1. أن تكون القوانين نافذة. 2. أن يكون تفسيرها بمناسبة خصومة قائمة منظورة أمام هذه المحكمة للبت بدستورية القانون موضوع التفسير. 3. أو أن يكون التفسير بمناسبة استفسار يرد إليها حصرا من إحدى السلطات الاتحادية في الدولة، (السلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب ومجلس الاتحاد، السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، السلطة القضائية ممثلة في مجلس القضاء الأعلى) أو من (رئيس الوزراء في حكومة إقليم كوردستان). ويشترط في ذلك ما يلي : أ. أن لا يكون الاستفسار بمناسبة تطبيق القانون على خصومة قائمة أو قضية معروضة على القضاء العادي أو الإداري، التي حدد مرجع للطعن فيها. ب. أن يرد الاستفسار بكتاب موقع من رئيس السلطة حصرا. 4. ليس للجهات الرسمية الأخرى المرتبطة بوزارة أو غير المرتبطة بها أو الأفراد طلب تفسير نص قانوني، وصدر القرار بالاتفاق

الذي يثير إشكالا حول مدى سلامة هذا الاجتهاد من عدمه، لا سيما إذا علمنا ان هناك قرارات أخرى قررت فيها المحكمة عدم اختصاصها بتفسير القوانين لخلو النصوص المنظمة لاختصاصاتها من ذلك. ويعد القرار الذي أصدرته المحكمة عماداً لاستنهاض اختصاص المحكمة المشار إليه لا من حيث مدى أحقية المحكمة في الاضطلاع بالاختصاص المذكور، بل من حيث الضوابط والإجراءات التي ينبغي ان تتبع حين ممارسة ذلك الاختصاص.

مشكلة البحث: مشكلة هذا البحث تتمثل بأن المحكمة الاتحادية العليا أقرت لنفسها اختصاصا لم يرد ذكره في النصوص القانونية المنظمة لاختصاصاتها سواء تلك التي وردت في دستور جمهورية العراق لعام 2005 أم تلك التي تضمنها قانون المحكمة ذو الرقم 30 لسنة 2005 المعدل، وأن هناك جهة أخرى تضطلع بمهمة تفسير القوانين من خلال إبداء الرأي والمشورة القانونية هي مجلس الدولة، الأمر الذي قد يثير تنازعا للاختصاص بين هاتين الهيئتين. هذا من جانب، من جانب آخر توارت مشكلة هذا البحث وراء عدم دقة المحكمة في صياغة الضوابط والشروط التي تعمل بمقتضاها ذلك الاختصاص.

تساؤلات البحث: في ضوء قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد 48/اتحادية/2021 تتم الإجابة في هذا البحث على التساؤلات التالية : 1- هل أن المحكمة الاتحادية العليا تختص بتفسير النصوص القانونية ؟ 2- ما هي الأسس التي اعتمدت عليها المحكمة الاتحادية العليا لتبرير اختصاصها بتفسير النصوص القانونية ؟ 2- ما هي علاقة مجلس الدولة بتفسير النصوص القانونية ؟ 2- في حال انعقاد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية، ما هو نطاق ذلك الاختصاص موضوعيا وإجرائيا ؟ وهل أن المحكمة كانت موفقة في تحديد ذلك النطاق ؟

فرضية البحث: ينطلق هذا البحث من فرضية قوامها أن ممارسة المحكمة الاتحادية العليا، كأية محكمة أخرى، اختصاصا تفسيريا للنصوص القانونية بصفة تبعية بمناسبة ممارسة اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور لا تثير اشكالا قط، أما أن تمارس ذلك الاختصاص اختصاصا أصليا، فإن ذلك يحتاج إلى نص يخولها مثل هذا الاختصاص وفق قيود وشروط محددة على نحو دقيق، وإلا فإن احتمال حدوث التنازع بين اختصاص

باتا وملزما للسلطات كافة ..."قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 48/اتحادية/2021، منشور على الرابط التالي ضمن الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا :
https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2021/48_fed_2021.pdf

المحكمة واختصاص مجلس الدولة بتفسير النصوص القانونية أمر لا مناص منه، وعلى فرض انعقاد الاختصاص المذكور للمحكمة الاتحادية العليا من غير مزاحمة مجلس الدولة وفق الشروط التي حددتها في قرارها لا يخلو من عوائق عند التطبيق.

نطاق البحث: يقتصر نطاق البحث على مدى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص القانوينة وما يشترط لممارسة ذلك الاختصاص من شروط، وبذلك لا يتناول البحث اختصاصات المحكمة الأخرى.

منهج البحث: اعتمد الباحث على المنهج الاستقرائي والمنهج التحليلي في البحث، إذ تم تحليل موقف المشرع الدستوري والعادي في العراق وكذلك موقف القضاء الدستوري من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية بصفة أصلية، وذلك من خلال عرض تفاصيل جزئية بغية تأصيل مبادئ عامة في هذا الشأن تارة، وسبر أغوار أحكام عامة من أجل استنباط أحكام جزئية منها تارة أخرى.

هدف البحث: إن الهدف من البحث هو بيان مدى صحة توجه المحكمة الاتحادية العليا إزاء اختصاصها بتفسير النصوص القانونية بصفة أصلية وتحديد الجهة المختصة بذلك، وتحديد طبيعة هذا الاختصاص والنطاق الذي تأطر به موضوعيا وإجرائيا.

الدراسات السابقة:

1- د. علي هادي عطيه الهلالي: الجهة المختصة بتفسير النصوص القانونية في ظل قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 48 لسنة 2021، مقال منشور على الرابط التالي :

https://www.hjc.iq/view.68631/ . تناول هذا المقال اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية، إزاء خلو دستور جمهورية العراق لعام 2005 وقانون المحكمة الاتحادية العليا المرقم (30) لسنة 2005 المعدل من نص صريح يمنحها مثل هذا الاختصاص، وذلك من خلال مناقشة الحجج التي اعتمدتها المحكمة في قرارها المشار إليه آنفا لتبرير ذلك الاختصاص بصفة أصلية، مقرا بعدم سلامة تلك الحجج كونها حججا قانونية عامة لا تتناسب مع كون الاختصاص من النظام العام وانه لا يفترض ولا يقاس عليه، ولذا تبقى المحكمة المذكورة ملتزمة بتفسير النصوص القانونية بمناسبة ممارسة اختصاصاتها الأخرى، أي أثناء نظر دعوى أو طلب تفسير دستوري أمامها وليس بناء على طلب مباشر، وذلك تجنبا لحصول تداخل بين اختصاصات المحكمة تلك وبين اختصاص مجلس الدولة بإيضاح الاحكام المستوضح عنها من قبل إحدى

.....

الوزارات. ومما جاء في المقال أيضا، إن توجه المحكمة الاتحادية العليا بقبول تفسير القانون عن طريق الطلب المباشر قد يكون من شأنه تقديم تفسيرات للقوانين من دون تدقيق مدى دستورية هذه القوانين أو قد تقف تفسيراتها للقوانين حائلاً من دون الغائها في حال لو تم الطعن بعدم دستوريتها مستقبلاً، لا سيما وأن المحكمة لم تشترط لتقديم طلب التفسير بيان المشكلات التي يثيرها القانون محل التفسير. وتناول المقال كذلك مدى إلزامية قرارات المحكمة الاتحادية العليا بتفسير نصوص القانون، موضحا أنه بالرغم من كون قرارات المحكمة باتة وملزمة إلا أن جعل تفسير القانون من بين اختصاصات المحكمة لا يمنع بقية الجهات التشريعية والتنفيذية من تقديم تفسيراتها للقانون كلما كانت الجهات التي حددتها المحكمة مترددة من تقديم طلب التفسير. كما أوضح أنه لا يمكن حجب اختصاص السلطة التنفيذية بتفسير القانون من خلال إصدار الأنظمة والتعليمات بعده اختصاصا دستورياً لها ولصلته الوثيقة بمبدأ استمرار المرفق العام بانتظام واضطراد.

2-أحمد طلال البدري: المحكمة الاتحادية العليا وتفسير التشريعات، مقال منشور على الرابط التالي:

https://www.azzaman.com.

تناول هذا المقال موضوع اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية في ضوء قرارها المشار إليه سابقا، مؤكدا على عدم اختصاص المحكمة بتفسير القانون بصفة أصلية على الرغم من وضع المحكمة لضوابط لذلك في ذلك القرار، نظرا لعدم ورود ذلك الاختصاص لا في دستور جمهورية العراق لعام 2005 ولا في قانون المحكمة الاتحادية العليا المعدل ولا في نظامها الداخلي، وبين المقال أنه بما ان المحكمة قررت ان تفسير التشريع يكون على سبيل الاستثناء لايجوز التوسع فيه، فلا يجوز ان تعقد لنفسها اختصاصاً اصلياً بقبول طلب لتفسير االتشريعات على نحو أصلي، وإلا كنا إزاء حالة (استثناء على الاستثناء)، وعليه تبقى المحكمة مختصة بتفسير نصوص القانون بصفة تبعية لاختصاصها الأصلي بتفسير الدستور، أي أن تفسير القانون يكون من أجل حسم المنازعه الدستورية المعروضة عليها، ممارسة لاختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، بينما يختص مجلس الدولة بتوضيح الاحكام القانونية الذي هو جوهر التفسير.

3- د. حيدر أدهم عبدالهادي: قراءة في الرقابة على دستورية تفسير القانون العراقي، مقال منشور على الرابط التالي: https://www.mohamy.online/blog : تناول هذا المقال موضوع اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير نصوص القانون العادي مقرا لها بذلك الاختصاص لحجج وهي، أن من يملك الأعلى

يملك الأدنى، الاقتصاد في الإجراءات، ضمان وحدة التفسيرات، منع ظهور تفسيرات غير دستورية من قبل هيئات تنفيذية للقاعدة القانونية العادية، وفكرة الاختصاصات الضمنية.

إن ما يميز دراستنا مما سبقتها من دراسات، أن هذه الدراسة جاءت بصيغة بحث، فصل فيه ما تناولته الدراسات السابقة من موضوع اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية، لا سيما في ضوء قرارها المرقم 48/اتحادية/2021، حيث تم تحليل كل الأسانيد والحجج التي اتخذتها المحكمة لتبرير اختصاصها بتفسير النصوص القانونية في هذا القرار وتم التعليق عليها ومناقشتها باستفاضة مع مناقشة حجج الاتجاه الفقهي المؤيد للمحكمة في هذا الخصوص، كما أن البحث أجرى مقارنة بين اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية وبين اختصاص مجلس الدولة في هذا المجال لا من ناحية مدى أحقية أي منهما بممارسة ذلك الاختصاص وطبيعة القرار الصادر عنهما نتيجة ممارسته فحسب، بل من ناحية القيد الإجرائي الوارد على ممارستهما لذلك الاختصاص أيضا، ومدى تأثر المحكمة بمنهج المشرع في قانون مجلس الدولة عند صياغة ذلك القيد. إلى جانب ذلك، تولى هذا البحث تحليل منهجية المحكمة الاتحادية العليا في صياغة القرار المنوه عنه آنفا فيما يتعلق بتحديد نطاق اختصاصها المذكور من الناحيتين الموضوعية والإجرائية، ومدى دقة المحكمة في تك الصياغة. بعبارة أخرى، أن البحث فضلا على سبره لأغوار فلسفة المحكمة الاتحادية العليا في تأصيل أساس اختصاصها بتفسير النصوص القانونية، ولج في فرضية استئثار المحكمة بذلك الاختصاص وممارستها له وفق الشروط والضوابط التي وضعتها المحكمة نفسها في القرار محل البحث، والكشف عما قد تواجهه المحكمة من عوائق عند تطبيق تلك الشروط والضوابط.

تقسيم البحث: بين مقدمة وخاتمة يقسم هذا البحث على ثلاثة مباحث، يخصص المبحث الأول لأساس اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية ضمن مطلبين، يتناول المطلب الأول تأصيل أساس اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية، فيما يتطرق في المطلب الثاني إلى أثر العدول القضائي الدستوري على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية. أما المبحث الثاني فيسلط فيه الضوء على طبيعة اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية في مطلبين أيضا، يكون المطلب الاول مخصصا لمدى استئثار المحكمة الاتحادية العليا باختصاص تفسير النصوص القانونية، والمطلب الثاني لمدى إلزامية اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا لطلب التفسير والقرار التفسيري الصادر عنها. أما المبحث الثالث والأخير فكان من نصيب نطاق اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير

.....

النصوص القانونية مقسما على مطلبين هو الآخر، الأول يحدد فيه النطاق الموضوعي لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية، بينما يبين في الثاني النطاق الإجرائي لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية.

المبحث الأول

أساس اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية

من خلال التمعن في قرار المحكمة الاتحادية العليا، سنلاحظ أنها سعت جاهدة لتأصيل أساس اختصاصها بتفسير النصوص القانونية من نصوص الدستور ونصوص قانون المحكمة التي تكفلت ببيان اختصاصاتها، متكئة في ذلك على جملة من الأسباب حدت بالمحكمة إلى العدول عن قرارات سبق وأن أصدرتها في نفس الموضوع. من هنا ارتأينا أن نتناول هذا المبحث ضمن مطلبين، نخصص أحدهما لتأصيل أساس اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية، ونفرد الآخر لعلاقة العدول القضائي باختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية.

المطلب الأول

تأصيل أساس اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية

بإنعام النظر في نصوص دستور جمهورية العراق لعام 2005 ونصوص قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 المعدل، سنرى أن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا واردة على سبيل الحصر في

.....

تلك النصوص [1][2]، وليس من بينها تفسير النصوص القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية ولا غيرها من التشريعات الفرعية، الأمر الذي يثير تساؤلا عن مدى اختصاص المحكمة للاضطلاع بتفسير تلك نصوص[3]؟

جوابا على هذا التساؤل، نقول إن التفسير القضائي[4]، للنصوص القانونية يمكن أن يتصور في فرضين اثنين: أولهما أن يتصدى له القضاء بصفة تبعية بمناسبة ممارسة اختصاصه الأصيل بفض المنازعات

---

[1] حيث نصت المادة (93) من الدستور المنوه عنه في أعلاه على أن " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما ياتي: اولا: الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة. ثانيا : – تفسير نصوص الدستور ثالثا : – الفصل في القضايا التي تنشا عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشان من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة رابعا : – الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. خامسا : – الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم او المحافظات. سادسا : – الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون. سابعا : – المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب. ثامنا : – ا– الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي، والهيئات القضائية للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. ب– الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للاقاليم، او المحافظات غير المنتظمة في اقليم ".

[2] إذ ورد في المادة (4) من هذا القانون على أنه " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: أولا : الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة. ثانيا : تفسير نصوص الدستور. ثالثا : الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون لكل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة. رابعا : الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. خامسا : الفصل في المنازعات التي تحصل بين حكومات الأقاليم أو المحافظات. سادسا : الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء. سابعا : التصديق على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب. ثامنا : أ – الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ب – الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم. تاسعا : النظر بالطعن في قرار مجلس النواب الصادر على وفق صلاحياتها المنصوص عليها في المادة (52) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 وذلك خلال (30) ثلاثين يوما من تاريخ صدوره."

[3] حول هذا الموضوع أنظر د. علي هادي عطيه الهلالي: الجهة المختصة بتفسير النصوص القانونية في ظل قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 48 لسنة 2021، مقال منشور على الرابط التالي : https://www.hjc.iq/view.68631/ . تاريخ الزيارة : 23–1–2022.

[4] يراد بالتفسير القضائي ذلك التفسير الذي تتولاه المحاكم عندما تدعى إلى تطبيق القانون على المنازعات المرفوعة أمامها. د. حسن كيره: المدخل إلى القانون، القسم الأول، منشأة المعارف، إسكندرية، دون ذكر سنة النشر، ص 401.

المعروضة عليه عن طريق تطبيق القانون، ثانيهما أن يمارسه القضاء بصفة أصلية من غير لزوم وجود منازعة معروضة أمامه [1]، فيكون عندئذ اختصاصا افتائيا يمارسه على سبيل الاستثناء.

وبالرجوع إلى قرار المحكمة محل الدراسة، سيلحظ فيه ان المحكمة قد صرحت بأن اختصاصها بتفسير النصوص القانونية إما أن يكون بمناسبة خصومة قائمة منظورة أمامها للبت بدستورية القانون موضوع التفسير، وإما أن يكون بمناسبة استفسار يرد إليها حصرا من إحدى السلطات الاتحادية في الدولة. أي أنها تمارس الاختصاص التفسيري للنصوص القانونية بصفتين؛ أصلية وفرعية، أو مستقلة وتبعية، حيث جاء في ذلك القرار أنه "... لما كانت المحكمة الاتحادية العليا مختصة بتفسير نصوص الدستور، ولما كان التسلسل الهرمي للقواعد القانونية يقتضي ان يكون الدستور في مرتبة اعلى من القوانين والتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية، وعلى السلطة التشريعية أن تلتزم حكم الدستور في تشريعاتها، وإلا عدت منتهكة لأحكامه، ولما كان الفصل في دستورية قانون نافذ يتطلب الوقوف على قصد المشرع وغاياته عند تشريعه للوقوف على حقيقة أسبابه الموجبة وبيان مدى تطابقها مع المصالح العليا في الدولة وحمايتها بما يؤمن حماية مصالح المجتمع والأفراد معاً في ضوء أحكام الدستور للحيلولة دون انتهاك أحكامه أو التجاوز عليها، وأن ذلك يتطلب في بعض الأحيان تفسير نصوص القانون بمناسبة واقعة أو خصومة عرضت على هذه المحكمة للبت فيها، ولما كان من يملك الكل يملك الجزء، ولما كان تفسير أحكام الدستور هو من اختصاص هذه المحكمة، مما يعني انعقاد اختصاصها في تفسير احكام القانون، إذ يعد ذلك الاختصاص متفرعا من اختصاصها في تفسير أحكام الدستور، استنادا للقاعدة آنفة الذكر وإعمالا لمبدأ التفسير القضائي لنصوص القانون، على أن يتم ذلك وفقا لضوابط معينة تتجسد بضرورة أن تكون القوانين نافذة، وأن تفسيرها كان بمناسبة خصومة قائمة منظورة أمام هذه المحكمة للبت بدستورية القانون موضوع التفسير، أو بمناسبة استفسار يرد إليها حصراً من إحدى السلطات الاتحادية في الدولة، (السلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب ومجلس الاتحاد، السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، السلطة القضائية ممثلة في مجلس القضاء الأعلى) أو من رئيس الوزراء في حكومة

---

[1] وفي هذا الصدد يطلق البعض اصطلاح الولاية المباشرة على اختصاص القضاء الدستوري بتفسير نصوص الدستور. للمزيد أنظر د. نعمان احمد الخطيب: تفسير نصوص الدستور الأردني، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد (46)، عدد (3)، 2019، ص 37 وما بعدها، على الرابط التالي:
https://journals.ju.edu.jo/DirasatLaw/article/viewFile/101365/10617?target=_blank تاريخ الزيارة: 22-1-2022.

.....

إقليم كوردستان، على أن لا يكون الاستفسار بمناسبة تطبيق القانون على خصومة قائمة أمام هذه المحكمة أو قضية معروضة على القضاء العادي أو الإداري، التي حدد مرجع للطعن فيها...".

بإلقاء نظرة فاحصة على هذا المقتطف من قرار المحكمة، يتبدى لنا أن المحكمة قد اتخذت من ذات السبب لتبرير اختصاصها بتفسير النصوص القانونية بصفتيه التبعية والأصلية وهو ما كان محل نظر[1]. ذلك أن اختصاص المحكمة التفسيري بصيغة الفرض الأول، أي بصفة تبعية، تفرضه طبيعة عملها بعدّها محكمة، كأية محكمة أخرى، فتمارسه تبعا لممارسة اختصاصاتها الأصلية المنصوص عليها قانونا، لا بمناسبة النظر في دعوى دستورية قانون ما حسب، إنما بمناسبة ممارستها لكل اختصاص من الاختصاصات الواردة في دستور جمهورية العراق لعام 2005 وقانون المحكمة رقم 30 لسنة 2005 المعدل، لا بل أن اختصاصها بتفسير نصوص الدستور هو الآخر متاح أمام المحكمة بالإضافة عن طريق التفسير الأصلي أو المباشر، من خلال اضطلاعها بممارسة اختصاصاتها الأخرى الموكولة إليها [2] على أن لا تفسر هذه النصوص وفق نصوص تشريعية أدنى منها مرتبة امتثالا لمبدأ علو الدستور[3]، وتجنبا للوقوع في إشكالات قد تفسح المجال أمام مصالح أخرى لاستغلال التفسير[4].

ويعلل اختصاص المحكمة بتفسير النصوص القانونية بصفة تبعية بأن تطبيق القانون غير ممكن من غير تفسيره ابتداءً، إذ أن تطبيق القانون يتكون من عنصرين، عنصر المعاينة وعنصر القرار. ويقصد بعنصر المعاينة إدخال النزاع المعروض على القضاء في الفرض الخاص بالقاعدة القانونية، فيما يراد بعنصر القرار إعمال الحل الموجود في القاعدة على النزاع المعروض. والمعاينة لا يمكن أن تكون ما لم يسبقها تفسير للفروض الخاصة بالقواعد القانونية كلها وما لم يسبقها تكييف للنزاع بما يسمح بإدخال هذا الأخير في الفرض الخاص بإحدى القواعد القانونية وفق ما ينتهي إليه القضاء في تفسيره لهذا الفرض أو ذاك [5].

---

[1] للوقوف على مدى سلامة حجج المحكمة الاتحادية العليا لتبرير اختصاصها الأصلي بتفسير النصوص االقانونية أنظر د. علي هادي عطيه الهلالي: المرجع السابق.

[2] د. عدنان عجيل عبيد : الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة الثامنة، 2016، ص 431.

[3] د. محمد باهي أبو يونس: الاختصاص الأصلي للمحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية، دار الجامعة الجديدة، إسكندرية، 2008، ص 105-106.

[4] د. نعمان احمد الخطيب: المرجع السابق، ص39.

[5] د. سمير عبد السيد تناغو: النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، إسكندرية، 1986، 742-743.

من ذلك يفهم، أن التفسير امر مطلوب حتى لو كان النص واضحا غير غامض، فإن لم يكن كذلك، عدّ التفسير وسيلة لتجلية غموضه وإزالة إبهامه من خلال التعرف على حقيقة الحكم الذي تتضمنه القاعدة القانونية عن طريق ألفاظ النص أو فحواه فيتضح بذلك نطاق الحالة الواقعية التي لم توضع القاعدة القانونية إلا من أجلها [1]. فكل تطبيق للقانون إذاً يقتضي تفسيره بغض النظر عن غموض النص ووضوحه، ذلك أن النص الواضح قد يكون من العموم أو الإطلاق أو التعارض مع غيره من النصوص أو النقص ما يستلزم تخصيصه أو تقييده أو ترجيحه أو إكماله، ومن هذا المنطلق ليس للقاضي الامتناع عن اصدار الحكم بحجة غموض القانون أو فقدان النص القانوني أو نقصه وإلا عد ممتنعاً عن إحقاق الحق طبقا لأحكام المادة (30) من قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 المعدل[2]. فوظيفة التفسير هي معيار لمهارة القاضي القانونية وحذقه، وما قصوره في التفسير سوى دليل على عدم استيعابه للنص على نحو يعجزه عن تطبيقه، بعدّ التفسير مفترضا أوليا لحسن تطبيق النص على وقائع الدعوى [3].

وأما اختصاص المحكمة بتفسير القوانين بصيغة الفرض الآخر، أي بصفة أصلية وهو ما يفهم من قولها بـ " أو بمناسبة استفسار يرد إليها حصراً من إحدى السلطات الاتحادية في الدولة "، فيلاحظ انه بالرغم من عدم ورود نص بشأنه لا في الدستور ولا في قانون المحكمة، يوسد إلى هذه الأخيرة ممارسته مثلما عهد نص المادة (93/ثانيا) من الدستور إليها باختصاص تفسير نصوص الدستور، فانها عقدت لنفسها ذلك الاختصاص عن طريق الربط بين نصين هما: نص البند (أولا) من المادة (93) من الدستور وهو " الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة "، ونص البند (ثانيا) من نفس المادة وهو " تفسير نصوص الدستور"، وخرجت من ذلك بنتيجة مفادها انعقاد اختصاصها بتفسير أحكام القانون تبعا لاختصاصها بتفسير أحكام الدستور.

وهنا نكرر فنقول ان هذا التخريج سليم بالنسبة لاختصاص المحكمة التبعي بتفسير النصوص القانونية، إلا انه لا يصلح سندا للقول باختصاصها الأصلي بالتفسير[4]، ذلك أن هذا الأخير يقتصر على نصوص

---

[1] د. عبد المنعم فرج الصده: أصول القانون، القسم الأول، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر، دون ذكر مكان النشر، 1965، ص 241.

[2] د. علي هادي عطيه الهلالي: المرجع السابق.

[3] د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، ص 6.

[4] أحمد طلال البدري: المحكمة الاتحادية العليا وتفسير التشريعات، مقال منشور على الرابط التالي : تاريخ الزيارة : 25-6-2022.

.....

الدستور وفق منطوق نص المادة (93/ثانيا) من الدستور لا غير، ويخرج عنه كل ما لا يصدق عليه وصف النص الدستوري كالنصوص القانونية والمعاهدات والانظمة والتعليمات عملا بالمفهوم المخالف للنص[1][2]. هكذا كان ينبغي أن تؤول المحكمة النص الدستوري المشار إليه آنفا فتلتزم حدوده، لا أن تخرج عليه من أجل بسط ولايتها على شيء لو أراد المشرع أن يجعله من اختصاصها، لفعل ذلك على سبيل التصريح مثلما فعل ذلك بالنسبة لغيره من الاختصاصات [3][4].

وفيما يخص استنباط المحكمة لقاعدة ان من يملك الكل يملك الجزء من منطلق أنه طالما أنها ذات اختصاص بتفسير أحكام الدستور، فإنها تملك عين الاختصاص بالنسبة لأحكام القانون، لا شائبة في ذلك قدر تعلق الأمر باختصاصها بالبت في دستورية القوانين، أي في حال قيام المحكمة بتفسير نصوص القانون تبعا لاختصاصها الأصلي بالبت في دستورية قانون ما، لأن الأخير يستلزم تفسير نصوص القانون محل الطعن بدستوريته للوقوف –على حد قول المحكمة– "... على قصد المشرع وغاياته عند تشريعه للوقوف على حقيقة

https://www.azzaman.com/

[1] د. محمد عبد الكاظم عوفي: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير الدستور، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية – السنة الثامنة – العدد 3 – العدد التسلسلي 31 / محرم – صفر 1442 هـ/ سبتمبر 2020م، ص 660.

[2] يعد الاستنتاج بالمفهوم المخالف للنص من ادوات التفسير المتبعة لاستخلاص نية المشرع المفترضة، ويقصد بذلك إعطاء حالة غير منصوص عليها عكس حكم حالة منصوص عليها إما لاختلاف الحالتين من حيث العلة وإما لأن اقتصار حكم النص على الحالة المنصوص عليها يفيد تخصيصها بالحكم المنصوص عليه في النص ونفيه عما عداها من حالات من ذات النوع. د. حسن كيره : المرجع السابق، ص 406.

[3] هذا ما سار عليه المشرع المصري في قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (48) لسنة 1979 المعدل، حيث نصت المادة (26) منه على أن " تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور وذلك إذا أثارت خلافا في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها ".

[4] وفي هذا الصدد أنكر بعض الفقه على المحكمة الدستورية في الكويت عقد الاختصاص لنفسها بتفسير القوانين العادية بالقول " بأنه – أي المحكمة – تقرر اختصاصها استقلالا بتفسير أحكام القوانين العادية. وهو ما لم يرده لها المشرع، الذي إن كان قد أراده، لكان صرح به في مواد الدستور. كما فعل المشرع الدستوري في بعض الدول. ومنها على سبيل المثال مصر عندما قرر للمحكمة الدستورية العليا الاختصاص بتفسير أحكام القوانين العادية دون الدستور" د. عادل الطبطبائي: الطلب الحكومي بتفسير المادة (99) من الدستور والمواد المرتبطة بها وموقف المحكمة الدستورية منه، مجلة الحقوق، السنة الثلاثون، العدد الأول، مارس، 2006، ص 15 وما بعدها، مشار إليه لدى د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق ، ص 20–21.

أسبابه الموجبة وبيان مدى تطابقها مع المصالح العليا في الدولة وحمايتها بما يؤمن حماية مصالح المجتمع والأفراد معاً في ضوء أحكام الدستور للحيلولة دون انتهاك أحكامه أو التجاوز عليها ...".

أما قيام المحكمة بتفسير النصوص القانونية من خلال استفسار مقدم إليها على نحو مستقل دون أن تكون ثمة منازعة معروضة أمامها وفق إحدى الحالات المنصوص عليها في الدستور أو في قانونها، فلا يصح أن ينسحب عليه حكم تلك القاعدة، إلا إذا فسرت هذه القاعدة على غير مقتضاها، أي أن يعبر عن الكل باختصاص المحكمة الأصلي بتفسير النص الدستوري وعن الجزء باختصاصها الأصلي بتفسير النص القانوني وهذا ما لم ترده المحكمة دون شك من وراء تخريجها لذلك الحكم. ومن شأن القول بخلاف ذلك تكون المحكمة قد استخرجت من تفسيرها للنص الدستوري إرادة المشرع الدستوري المفترضة أو الوهمية لا الحقيقية، وهذا ما يتعارض مع أصول التفسير [1].

وقد ذهب البعض إلى أن نص المادة (93/ثانيا) وإن لم يمنح المحكمة الاتحادية العليا تفسير نصوص القوانين العادية، فإن اختصاصها هذا يمكن أن يبنى على أسس أخرى : أولها أن من يملك الأعلى يملك الأدنى، أي أن المحكمة طالما تملك اختصاص تفسير نصوص الدستور فمن باب أولى أن يعقد لها الاختصاص بتفسير نصوص القوانين العادية، ثانيها الاقتصاد في الإجراءات حيث أن المحاكم ذوات الدرجة الأولى تمارس هذا الاختصاص في المراحل الأولى من نظر الدعاوى وخصوصا قدر تعلق الأمر بالقوانين الخاصة كالقانون المدني، وقانون الأحوال الشخصية، وقانون الشركات مثلاً، وتبقى المحاكم الأخرى الأعلى درجة جهة استئناف أو تمييز ، ثالثها ضمان وحدة التفسيرات في الدولة الفدرالية وتحديدا بالنسبة للقوانين التي تعنى بإدارة النظام الفدرالي كقانون الانتخابات والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، رابعها الاختصاص الضمني للمحكمة ومفاده أن من يملك الأعلى يملك الأدنى سالف الذكر، وخامسها تجنب ظهور تفسيرات غير دستورية للقوانين العادية التي تطبقها هيئات تنفيذية [2].

---

[1] د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، ص 41.

[2] د. حيدر أدهم عبدالهادي: قراءة في الرقابة على دستورية تفسير القانون العراقي، مقال منشور على الرابط التالي : https://www.mohamy.online/blog/

تاريخ الزيارة : 22-7-2021.

.....

وعلى قدر ما في الرأي من مناقب يجليها نبل أهدافه، فإن الحجج التي بني عليها محل نظر من قبل الباحث. فمن ناحية، لا يمكن تبرير اختصاص المحكمة بتفسير نصوص القوانين العادية بقاعدة (أن من يملك الاعلى يملك الأدنى)، لأن من شأن هذا القول زعزعة تنظيم قواعد الاختصاص المتعلقة بالنظام العام، ويكون للمحكمة أن تدعي اختصاصها بتفسير القرارات الإدارية بنوعيها التنظيمية والفردية باعتبارها أدنى مرتبة من الدستور، وهذا ما لا يمكن التسليم به. ومن ناحية أخرى، إنه لما كانت قواعد الاختصاص من النظام العام[1] فلا يصح التحجج بمبدأ الاقتصاد في الإجراءات في مقام تلك القواعد، ومن ناحية أخيرة، إن ضمان وحدة التفسيرات للقوانين سواء تلك التي تعنى بالنظام الفدرالي أو غيرها من القوانين وتجنب ظهور تفسيرات غير دستورية للقوانين العادية، قد تكفلت جهة اخرى بذلك وهي مجلس الدولة، إذ يسعى هذا المجلس جاهدا إلى أن تكون تلك القوانين متجانسة مع نصوص الدستور لفظا وروحا غير مخالفة لها، وذلك من خلال ممارسة وظيفته الاستشارية في مجال إبداء الرأي والمشورة القانونية، بل في مجال التقنين أيضا [2]. ولما كان الاختصاص التفسيري للقضاء اختصاصا افتائيا، فإنه اختصاص محدد بالدور الدستوري الذي يعهده المشرع الدستوري بالمحكمة [3]، بعدّه اختصاصا تمارسه المحكمة خلافا للأصل القاضي بأن القاضي لا يستفتى[4]، مما يستنتج منه أن انعقاد مثل هذا الاختصاص للمحكمة سواء كان في شأن النصوص القانونية أم النصوص الدستورية يكون على سبيل الاستثناء لا يجوز التوسع فيه ولا القياس عليه، فضلا على أن الاختصاص من النظام العام لا يستمد من الافتراض، ولا من حجة سمو الدستور وعلوه، ذلك أن رقابة المحكمة لمدى التزام المشرع العادي بالسمو شيء وتفسير النصوص القانونية وتوضيح احكامها شيء آخر[5].

وفق هذا التصوير، إن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير نصوص الدستور بصفة أصلية لا يستتبعه انعقاد اختصاصها بتفسير نصوص القانون اختصاصا أصليا، وبذلك تظل المحكمة ملزمة بما رسمه

([1]) د. علي هادي عطيه الهلالي: المرجع السابق.

[2] يمارس مجلس الدولة اختصاصه في مجال التقنين وفق المادة (5/ثالثا) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل الناصة على " الاسهام في ضمان وحدة التشريع وتوحيد اسس الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية".

[3] د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، ص 18.

[4] د. غازي فيصل مهدي: قانون تعديل المحكمة الاتحادية العليا في الميزان (3)، مقالات في مجال القانونين العام والخاص، ج3، ط1، دار المسلة، بغداد، 2022، ص88.

[5] د. علي هادي عطيه الهلالي: المرجع السابق.

المشرع لها من اختصاص، وإن ممارستها لأي اختصاص آخر خارج عما أورده المشرع تستلزم وجود نص دستوري يبيح لها ذلك، لعلة أن اختصاصات المحكمة واردة على سبيل الحصر بحيث لا يجوز إضافة أي اختصاص آخر إليها بواسطة القوانين، ولذلك يرى بعض الفقه أن النصوص القانونية الواردة في بعض القوانين التي عهدت إلى المحكمة المذكورة بممارسة اختصاص النظر في بعض المنازعات تخالف الدستور وقابلة للطعن فيها إلغاءً أمامها [1]. وما يلفت النظر هو ان المحكمة نفسها قد أوردت بما يفيد أن اختصاصاتها واردة على سبيل الحصر قائلة بأنه " ... وعند تدقيق المادة (93) من الدستور آنف الذكر التي تحدد بموجبها اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا الحصرية والأصلية..."، فكيف لها إذاً أن تضيف اختصاصا آخر إلى تلك الاختصاصات؟

المطلب الثاني

علاقة العدول القضائي الدستوري باختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية

قد يتبادر إلى الذهن أن يكون قرار المحكمة الاتحادية العليا ذاته أساسا لاختصاصها بالنظر في طلبات تفسير النصوص القانونية، على سند من القول بأن في استطاعة المحكمة أن تتحول عن قرار سبق وأن أصدرته وتستبدل به قراراً آخر تعتنق فيه ما كانت تعارضه من قبل. أو بكلمات أخرى أن يعدل القاضي عن مبدأ قانوني سابق لصالح مبدأ آخر جديد من غير الاستناد إلى تعديل النص الدستوري المتعلق بالموضوع [2]. وبإلقاء نظرة شاخصة على مذهب المحكمة الاتحادية العليا إزاء اختصاصها بتفسير النصوص القانونية، سنجد أنها ترددت في مسألة الاختصاص بتفسير النصوص القانونية[3]، إذ أنها شهدت في اولى قراراتها – كما ذهب إلى ذلك بعض الفقه – شيئا من الارباك، وذلك بتصديها لتفسير العديد من النصوص القانونية إلى جانب النصوص الدستورية، ومنها طلب تفسير الفقرة ٦ /من م ١ /من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة

---

[1] د. غازي فيصل مهدي: اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، مقالات في مجال القانونين العام والخاص، ج1، ط1، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2020، ص36-38.

[2] شرين أحمد سعدالله : معايير التحول القضائي الدستوري وضوابطه – دراسة مقارنة – ، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة دهوك، 2020، ص 8.

[3] د. علي هادي عطيه الهلالي: المرجع السابق.

.....

٢٠٠٦ (الملغى) والمواد ٣٧ و ٣٨ من قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨١، بيد أنها عدلت عن هذا الموقف هذا فصححت مسارها بالامتناع عن التصدي لتفسير نصوص القوانين[1].

ولقد صدرت قرارات عن المحكمة الاتحادية العليا تترا لتوكد على عدم اختصاصها بتفسير القوانين وإعطاء الرأي فيها [2]، وتفسير القرارات الإدارية [3]، واقتصار اختصاصها على تفسير نصوص الدستور[4]. وظلت المحكمة تناصر هذه الفكرة حينا من الدهر، ثم رغبت عنها، باعتناقها فكرة اختصاصها بتفسير النصوص القانونية بصفة أصلية، وذلك في القرار الذي صدر عنها مؤخرا مدار البحث. ولئن كان من بين ما أقامته عليه المحكمة قرارها الأخير هو منع انتهاك أحكام الدستور أو التجاوز عليها من خلال الوقوف على قصد المشرع وغاياته والوقوف على حقيقة أسبابه الموجبة وبيان مدى مطابقتها للمصالح العليا في الدولة وحمايتها بما يؤمن مصالح الأفراد والمجتمع معا، وكل ذلك من نبل غاياتها ولا شك، فإن ذلك لا يمكن أن يكون حول حمى قواعد الاختصاص، تلك القواعد التي تتعلق بالنظام العام والتي من خلال مدى التزام المحكمة بالتقيد بها كأعلى هيئة قضائية في الدولة، تبرهن على مدى احترامها للدستور، الذي تستأثر بتفسير نصوصه دون غيرها من المحاكم[5].

حقاً، إنه لا ينبغي أن يغلق أمام القاضي الدستوري باب الرجوع عن تفسير خاطئ أبداه تحقيقا للهدف الأساسي من التفسير واستنادا إلى ما يسمى بالتحول أو العدول القضائي، بيد أن ذلك مقيد بألا يفضي تفسير

---

[1] د. حنان محمد مطلك القيسي، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، مجلة المسلة، العدد ١ ، السنة ٢٠١٠ ، ص ١٤١، مشار إليه لدى هديل حسن محمد المياحي: العدول في أحكام القضاء الدستوري في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، 2015، ص 83.

[2] من ذلك مثلا قرارها المرقم 5/اتحادية/2009، 2009/2/4، المبادئ الدستورية والقانونية الواردة في الأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (٢٠٠٥ ـ ٢٠١٨)، من إصدارات المحكمة الاتحادية العليا، متاح على الرابط التالي https://www.iraqfsc.iq/fehrest.pdf تاريخ الزيارة: 25-6-2022

[3] قرار المحكمة الاتحادية العليا: رقم 57/اتحادية/2010، 2010/8/16، المبادئ الدستورية والقانونية الواردة في الأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (٢٠٠٥ ـ ٢٠١٨)، المرجع السابق.

[4] قرار المحكمة الاتحادية العليا: رقم 13/اتحادية/2011، 2011/1/18، المبادئ الدستورية والقانونية الواردة في الأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (٢٠٠٥ ـ ٢٠١٨)، المرجع السابق.

[5] د. محمد عبد الكاظم عوفي: المرجع السابق، 665.

الدستور إلى تعديله على خلاف الإجراءات المتطلبة لتعديله [1]، ومخالفة ذلك القيد تتعارض مع ما ينبغي أن يكون للدستور من استقرار [2]. أو كما قال البعض أن العدول ممكن بشرط أن يكون في أَضيق حدوده وبأعلى ضماناته، والتي تتجسد في عمق فكر القاضي الدستوري ونزاهة المفسر وحيدته، والتزام حدود المشروعية والصالح العام المتكاملة في البناء السياسي والإقتصادي والثقافي والإجتماعي للمجتمع، وتتخذ السلطات فيها قراراتها الإستراتيجية في نطاق ما يسمى بالنظام العام[3].

هذا من جانب، من جانب ثان، بما أن نص البند ثانيا من المادة (93) من الدستور – وهو ما كان ذا نصيب وافر لتبرير اختصاص المحكمة بتفسير النصوص القانونية – نص واضح لا غموض فيه، كان يفترض بالمحكمة أن تتقبله بقبول حسن فتلتزم حدوده، لا أن تتذبذب إزاءه بين تبني فكرة الاختصاص بتفسير النصوص القانونية تارة ونبذها تارة أخرى. إذ المعهود في أصول التفسير، أنه في حال وضوح النص الدستوري المتجلى من مجرد الاطلاع على ألفاظه من غير حاجة للالتجاء إلى وسائل أخرى للتفسير، عدم صحة قبول طلب التفسير[4] لانتفاء مناطه وهو غموض النص. حقا، إن الطلب المقدم إلى المحكمة لم يكن بخصوص تفسير نص المادة (93/ثانيا) من الدستور، إلا أن المحكمة تصدت لتفسيره كمفترض أولي للإجابة على الطلب الأصلي وهو تحديد الجهة المختصة بتفسير القوانين الاتحادية. وحتى في مثل هذه الحالة، كان الأجدر بالمحكمة – وفق رؤية الباحث – ألا تتعرض لتفسير النص المشار إليه آنفا لانتفاء علة التفسير فيه.

---

[1] د. عادل الطبطبائي: الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، منشورات جامعة الكويت، المدينة الجامعية (الشيوخ التعليمية) 2000، ص 357 وما بعدها، مشار إليه لدى شرين أحمد سعدالله : المرجع السابق، ص 22.

[2] د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، ص 106.

[3] نعمان أحمد الخطيب: المرجع السابق، ص 64.

[4] د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، ص109.

.....

المبحث الثاني

طبيعة اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية

في ضوء ما ورد في قرار المحكمة الذي بين أيدينا يثور تساؤل مفاده مدى استئثار المحكمة بتفسير النصوص القانونية دون غيرها من الجهات، ومدى الطابع الملزم لهذا الاختصاص سواء من حيث اللجوء إليها لطلب التفسير أو من حيث الالتزام بما يصدر عنها نتيجة التفسير. وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في أولهما مدى استئثار المحكمة الاتحادية العليا بالاختصاص التفسيري الأصلي لتفسير النصوص القانونية، فيما نتطرق في ثانيهما إلى مدى إلزامية اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا لاستنهاض اختصاصها الأصلي بالتفسير ومدى إلزامية القرار الذي يصدر عنها نتيجة التفسير.

المطلب الأول

مدى استئثار المحكمة الاتحادية العليا باختصاص تفسير النصوص القانونية

من بين ما استدلت به المحكمة الاتحادية العليا في قرارها لتبرير اختصاصها بتفسير النصوص القانونية المادتان (4) و (6) من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل، إذ قررت بأن " ... ذلك لا يتعارض مع اختصاصات مجلس الدولة استنادا إلى احكام قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم (71) لسنة 2017، إذ نصت المادة (4) منه على أنه (يختص المجلس بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة وإعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين وإبداء الرأي في الأمور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام)، كما حددت المادة (6) منه اختصاصات مجلس الدولة في مجال الرأي والمشورة القانونية [1] ويكون رأي المجلس ملزما بالنسبة للوزارة أو الجهة طالبة الرأي استنادا لأحكام الفقرة (رابعا) من المادة آنفة

[1] حيث نصت على أن " يمارس المجلس في مجال الراي والمشورة القانونية اختصاصاته على النحو الاتي- : اولا – ابداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا.ثانيا – ابداء المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها او الانضمام اليها.ثالثا – ابداء الراي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات او بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة اذا احتكم اطراف القضية الى المجلس ويكون راي المجلس ملزما لها.رابعا – ابداء الراي في المسائل القانونية اذا حصل تردد لدى احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة على ان تشفع براي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب ابداء الراي بشانها، والاسباب التي دعت الى عرضها على المجلس ويكون رايه ملزما للوزارة او للجهة الطالبة الراي.خامسا – توضيح الاحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة.سادسا- لا يجوز لغير الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة عرض القضايا على المجلس".

الذكر، وإن تلك الاختصاصات انحصرت في مجال إبداء الرأي وفقا لفقرات المادة المذكورة باستثناء ما جاء بالفقرة (خامسا) منها إذ نصت على انه (توضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل أحد الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة)، ولم تتضمن فقرات المادة المذكورة صلاحية مجلس الدولة أو اختصاصاته في تفسير أحكام القانون النافذ، وإن اختصاص مجلس الدولة في الإفتاء وإبداء الرأي وتوضيح الأحكام القانونية لا يسلب سلطة القضاء وصلاحياته في تفسير أحكام القانون، كما لا يحول بين المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها في التفسير، سواء أكان ذلك بالنسبة للدستور او القوانين النافذة...".

وبإنعام النظر في هذا الاستدلال، يتبدى لنا أن المحكمة قد أصابت فيما يخص فكرة أن اختصاص مجلس الدولة في الإفتاء وإبداء الرأي وتوضيح الأحكام القانونية لا يسلب اختصاص القضاء على خلاف أنواعه وتعدد درجاته في تفسير أحكام القانون، ولا يسلب اختصاص المحكمة الاتحادية العليا ذاتها بتفسير القانون بصفة تبعية، أي عند ممارسة اختصاصاتها المنصوص عليها قانونا، لا بصفة أصلية وكما سلفت الإشارة إلى ذلك من قبل، لأن تفسير النص من مفترضات الفصل في المنازعات المعروضة على القضاء.

أما قولها أن: " ... تلك الاختصاصات – أي اختصاصات مجلس الدولة – انحصرت في مجال إبداء الرأي وفقا لفقرات المادة المذكورة باستثناء ما جاء بالفقرة (خامسا) منها إذ نصت على انه (توضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح عنها أحد الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة)، ولم تتضمن فقرات المادة المذكورة صلاحية مجلس الدولة أو اختصاصاته في تفسير أحكام القانون النافذ..."، لا يفهمن منه أن مجلس الدولة لا يتعرض لتفسير نصوص القانون أثناء ممارسته لاختصاصاته المتمثلة بإبداء الرأي والمشورة القانونية وتوضيح الأحكام القانونية، ذلك أن ممارسة هذه الاختصاصات جميعا تستلزم تفسير القانون ضمنا [1]، إذ لا يطيق المجلس توضيح حكم قانوني أو إبداء رأي أو مشورة قانونية في مسألة ما معروضة عليه ما لم يسبر في

[1] وتجدر الإشارة إلى مجلس الدولة قد أفتى بتفسير القوانين في بعض قراراتها من ذلك مثلا تفسير سلطة (الفصل) الواردة في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم 15 لسنة 2004، وكذلك تفسير عبارة (أثناء الخدمة الوظيفية أو بسببها) الواردة في البند (أولا/1) من الأمر التشريعي رقم 17 لسنة 2005، وتفسير اصطلاح (الزيادة) الوارد ذكره في البنود (أولا) و(ثانيا) و(ثالثا) و(رابعا) و(خامسا) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. د. محمد ماضي: اختصاص مجلس شورى الدولة في إبداء الرأي والمشورة القانونية، ط1، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2013، ص 65-68.

.....

أغوار النص القانوني ذي العلقة بتلك المسألة وما لم يلج في أعماقه لاستخلاص إرادة المشرع منه وتحديد أطر تطبيقه.

هذا ولئن بدت الفقرة (خامسا) من المادة (6) من قانون مجلس الدولة المنوه عنه آنفا من أكثر فقراتها قربا من معنى تفسير القانون، فإن الفقرة (ثالثا) من تلك المادة هي أكثرها اقتضاءً لتفسير القانون، لأن من شروط تطبيق هذه الفقرة وجود اختلاف في الرأي أو في وجهات النظر في مسألة قانونية معينة أو في قراءة وفهم نص قانوني معين بين الجهات المحددة [1]، وهذا أول مفترض من مفترضات تفسير النصوص القانونية [2]، ولعل هذا ما دفع ببعض الفقه إلى تقديم مقترح مفاده إيراد نص في قانون المحكمة الاتحادية العليا بشأن تفسير نصوص الدستور[3] شبيه – على ما يبدو – بنص المادة (6/ثالثا) الواردة في قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل.

فالإشكال إذاً يتوارى خلف عدم إيراد المشرع العراقي لفظ " تفسير القانون " من بين اختصاصات مجلس الدولة في المادة (6) من قانونه المرقم 65 لسنة 1979 المعدل، وكان هذا سببا لانقسام الفقه بشان اختصاص مجلس الدولة بتفسير النصوص القانونية على رأيين. أما الرأي الأول فذاهب إلى أن اختصاصات مجلس الدولة في إبداء الرأي أو بيانه أو إبداء المشورة او الاستشارة القانونية أو الفتوى إنما هي في حقيقتها تفسير للقانون[4]، وأما الرأي الآخر فيعترض ذلك ويرى أن من شأن مجاراة الرأي الأول منح اختصاصات المجلس غير طبيعتها رغم تنوعها، معللاً ذلك بأن اختصاصات مجلس الدولة في إبداء الرأي والمشورة القانونية يدخل فيها تفسير

---

[1] د. سردار عماد الدين محمد سعيد: اختصاص مجلس الدولة العراقي بإبداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين أشخاص القانون العام (دراسة تحليلية مقارنة بالقانون المصري)، المجلة الأكاديمية لجامعة نوروز، المجلد 7، العدد 1، (2018)، ص 95.

[2] ويلاحظ في هذا الصدد وبمقتضى أحكام المادة 26 من قانون المحكمة الدستورية العليا المصري رقم 48 لسنة 1979 المعدل، أنه لا يكفي مجرد اختلاف في الرأي حول نص معين لقبول طلب التفسير من قبل المحكمة الدستورية العليا، إنما يشترط لقبول مثل هذا الطلب لزوم كون النص المطلوب تفسيره مما أثار خلافا في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها. أنظر المادة 26 من قانون المحكمة الدستورية العليا المصري رقم 48 لسنة 1979 المعدل.

[3] والنص المقترح هو كالآتي " اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص الدستورية المختلف في تفسيرها بين السلطات العامة فيما بينها، أو بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة، إذا احتكم أطراف الموضوع إلى المحكمة، ويكون حكم المحكمة باتاً وملزماً ". د. محمد عبد الكاظم عوفي: المرجع السابق، ص 660.

[4] د. عصمت عبد المجيد : مجلس الدولة، ط1، دار الكتب العلمية، لبنان، 2011، ص 202؛ أحمد طلال البدري: المرجع السابق.

القانون ضمنا، بيد أن نطاقه لا يتحدد بالتفسير وإلا لانتفت العلة من ذكر اختصاص إبداء الرأي والمشورة القانونية في المادة (6) من القانون، فضلا عن أن الرأي أو المشورة القانونية لا تصدر عن مجلس الدولة بصورة تفسير القانون بالمعنى القانوني للتفسير، على أن ذلك لا يعد – وفق رؤية صاحب الرأي – فراغا تشريعيا في تفسير القانون ولا يشكل خللا في نطاق اختصاصاته من الناحيتين النظرية والعملية [1].

ولعل ما يدعم ذلك أن من الطلبات ما قدم إلى مجلس الدولة استنادا إلى أحكام الفقرة (خامسا) من المادة (6) المنوه عنها آنفا، تضمنت عبارات صريحة عن تفسير نصوص القانون [2] ومع ذلك لم ينكر المجلس على الجهة مقدمة الطلب حقها في مثل ذلك الطلب، ولم ينأ بنفسه عن التصدي للطلب بذريعة أن تفسير نصوص القانون ليس من اختصاصه.

وسواء اعتنقنا منطق الرأي الأول أم سلمنا بما آل إليه الثاني، وتجنبا لتداخل الاختصاص بين المحكمة الاتحادية العليا ومجلس الدولة [3]، يظل هذا الأخير الجهة المختصة بتفسير النصوص القانونية طبقا لأحكام

---

[1] د. محمد ماضي : المرجع السابق، ص 65-66.

[2] من ذلك مثلا القرار الذي صدر من المجلس بناء طلب تقدمت به وزارة الصحة والبيئة تستوضح فيه "... الرأي من مجلس الدولة استنادا إلى أحكام البند (خامسا) من المادة (6) من قانون المجلس رقم (65) لسنة 1979 في شأن تفسير المادة (14) من قانون الوقاية من الاشعاعات المؤينة رقم (99) لسنة 1980 والمتعلقة بمنح العاملين في مجال الاشعاع اجازة اعتيادية براتب تام بمعدل يوم واحد عن كل عشرة ايام من مدة خدمته، وعليه التمتع بما لا يقل عن (21) يوما وفيما اذا كانت هذه المدة اضافة الى المدد المقررة للموظف من الاجازات الاعتيادية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية... بينت وزارة الصحة والبيئة بكتابها المذكور...وبينت وزارة المالية بكتابها المرقم ... حيث ان البند (ثالثا) من المادة (1) من قانون الاشعاعات المؤينة رقم (99) لسنة 1980 عرف مخاطر الاشعاع... وحيث ان البند (ثانيا) من المادة (14) من القانون المذكور آنفا نص على ... وحيث ان المادة (21) من القانون المذكور آنفا قضت ...وحيث ان الفقرة (1) من المادة (الثالثة والاربعون) من قانون الخدمة المدنية نصت على ... وحيث ان قانون الوقاية من الاشعاعات المؤينة رقم (99) لسنة 1989 المذكور آنفا اكد الحكم العام الوارد في قانون الخدمة المدنية ... الا انه اضاف حكما خاصا ... يرى المجلس ان مدة (21) واحد وعشرين يوما المنصوص عليها في البند (أولا) من المادة (14) من قانون الوقاية من الاشعاعات المؤينة رقم (99) لسنة 1989 هي من ضمن مدة الاجازة الاعتيادية التي يستحقها الموظف بموجب المادة (43) من قانون الخدمة المدنية وليست اضافة عليها..." قرار مجلس الدولة : رقم 2018/108، 2018/11/14، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2019، ص259-260. أنظر كذلك قرار مجلس الدولة العراقي رقم 2018/19، 2018/2/13، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018، المرجع نفسه، ص62.

[3] د. علي هادي عطيه الهلالي: المرجع السابق.

.....

قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل [1] اختصاصا أصليا قاصرا عليه لا شريك له في ممارسته بهذا الوصف. وكأين من قرار صدرت عن المحكمة الاتحادية العليا ساندت فيه هذا التوجه، أي عدم اختصاصها بتفسير النصوص القانونية لخروجه عن الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (93) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والمادة (4) من قانون المحكمة رقم (30) لسنة 2005 المعدل ودخوله في اختصاص مجلس الدولة [2]، وهو ذات السلوك الذي سلكه هذا الأخير من جانبه بخصوص تفسير النصوص الدستورية، مفتيا بعدم اختصاصه بالنظر في تفسير احكام الدستور لكونه من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا [3].

هذا وعلى الرغم من أن ما يمارسه مجلس الدولة من اختصاص استنادا إلى المادة (6) لا يكون بناء على طلب صريح مضمونه " تفسير نص قانوني " في أغلب الأحيان، فلا يمكن عدّه تفسيرا تبعيا كالذي يقوم به القضاء كأحد موجبات تطبيق النص القانوني على النزاع المعروض عليه، إذ أن هناك تبايناً بين التفسيرين بيّناً، فما يمارسه المجلس من اختصاص بمقتضى أحكام المادة (6)، يقتضي وجود اختلاف في وجهات النظر حول مسألة ما بين الوزارات والجهات الرسمية، أو بين دائرة وأخرى ضمن الوزارة أو الجهة الرسمية الواحدة، دون أن يصل إلى حد النزاع [4]، ويحصل مثل هذا الاختلاف أثر قراءات مختلفة لنص او نصوص قانونية من جهات إدارية مختلفة، فينجم عن ذلك خلاف في تطبيق النص على نحو يميز فيه بين المخاطبين به المتماثلة مراكزهم القانونية مما يحدث نوعا من الإخلال بمساواتهم أمام القانون [5]. أما ما يقوم به المجلس عن طريق هيئاته القضائية من تفسير للنصوص القانونية فهو تمهيد لإنزال حكم النص القانوني الأنسب على المنازعة المعروضة أمامها بعد تكييفها وفق التفصيل الذي بحثناه من قبل.

---

[1] د. عدنان عجيل عبيد : المرجع السابق، ص 432؛ د. محمد عبد الكاظم عوفي: المرجع السابق، ص 660.

[2] من هذه القرارات على سبيل التمثيل: قرار المحكمة الاتحادية العليا: رقم 58/اتحادية/2010، 2010/8/19؛ قرارها: رقم 71/اتحادية/2010، 2010/10/24، المبادئ الدستورية والقانونية الواردة في الأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (٢٠٠٥ ـ ٢٠١٨)، المرجع السابق.

[3] أنظر قرار مجلس الدولة العراقي: رقم 2018/92، 2018/9/16، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018، المرجع الساق، ص227.

[4] د. عصمت عبدالمجيد بكر: المرجع السابق، ص192.

[5] د. محمد السناري: ضوابط اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية، دراسة تحليلية ونقدية لقانون وأحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، دون ذكر سنة النشر، ص 136.

وعلى فرض جهر المشرع قولا في قانون مجلس الدولة بـ "اختصاص مجلس الدولة بتفسير النصوص القانونية" فإن ذلك لا يعني، وما ينبغي أن يعني، منع المحاكم على اختلاف أنواعها وتعدد درجاتها من التصدي لتفسير القانون وهي بصدد ممارسة وظيفتها المتمثلة بحسم المنازعات المعروضة عليها، لأن تفسير القانون عملية تسبق إنزال حكمه على الواقعة المعروضة أمامها [1]، والقول بغير ذلك يؤدي إلى تعطيل عمل القضاء أو إلى إبطاء عملية التقاضي في أحسن الأحوال، طالما أن على القاضي أن يلجأ إلى مجلس الدولة في حال استلزام الأمر تفسير نص ما يراد تطبيقه على الواقعات المعروضة أمامه، وكان حينئذ ما يمكن تسميته التفسير الملزم[2].

المطلب الثاني

مدى إلزامية اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا لطلب التفسير ومدى إلزامية القرار التفسيري الصادر عنها

إذا أمعنا النظر في اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا المنصوص عليها في الدستور وفي قانونها المعدل، سنجد أن تحرك هذه الاختصاصات ليس متصورا إلا بطلب من الجهات المعنية، أي أن اللجوء إلى المحكمة ليس ملزما، بل هو أمر متروك لتلك الجهات. وعدم إلزامية اللجوء إلى المحكمة يشمل اختصاص

---

[1] د. سمير عبد السيد تناغو: المرجع السابق، 742 وما بعدها.

[2] وهذا يكون أشبه بنظام التفسير التشريعي الإلزامي الذي تبناه النظام الفرنسي عقب الثورة الفرنسية مباشرة والذي كان سببا لارهاق المجلس التشريعي آنذاك وتعطيل البت في المنازعات القضائية مما أدى إلى إلغاء ذلك النظام استنادا إلى تشريع 30 يوليو سنة 1828 وتشريع أول ابريل سنة 1837، ومن أجل الإحاطة بنظام التفسير التشريعي الالزامي، يرى الفقيه د. سمير عبد السيد تناغو أنه لا منتدح عن الربط بين ذلك النظام وبين نظام محكمة النقض التي تم انشاؤها بمقتضى تشريع 27 نوفمبر – 1 ديسمبر سنة 1790، حيث ورد في المادة الأولى من ذلك التشريع " تنشأ محكمة للنقض إلى جانب المجلس التشريعي". وكانت فكرة من وضعوا هذا القانون أن تكون محكمة النقض من الهيئات التابعة للمجلس التشريعي لا من تلك التي تتبع السلطة القضائية وأن تكون وظيفة هذه المحكمة السهر على حسن تطبيق القانون وإصدار قرارات بنقض أحكام القضاء التي تخالف التشريع وتعد قراراتها مراسيم. ففي حال إصدار محكمة النقض قرارا بنقض حكم قضائي وصدور حكم قضائي آخر بعد ذلك مخالف للتفسير الذي قررته محكمة النقض، بما يستلزم نقض هذا الحكم أيضا، فإن ذلك يعني أن التشريع محل التفسير فيه غموض دفع بالمحاكم إلى مقاومة التفسير الذي أقرته محكمة النقض. وفي مثل هذه الحالة يتحتم على محكمة النقض إحالة المسألة المختلف في تفسيرها إلى المجلس التشريعي لكي يقوم بإصدار تشريع تفسيري، ويكون الرجوع إلى المجلس رجوعا إلزاميا. المرجع نفسه، 739-740.

.....

المحكمة بتفسير النصوص القانونية أيضا، فلا يمكن أن ينهض من غير طلب مقدم إليها سواء بشكل غير مباشر وذلك من خلال مباشرة أحد اختصاصاتها المنصوص عليها دستورا أو قانونا، أو بشكل مباشر كممارسة لاختصاصها المدعى بتفسير النصوص القانونية على سبيل الاستقلال، وهذا ما ورد في قرار المحكمة ذي العدد 48/اتحادية/2021 محل البحث، بأن " ... أن يكون تفسيرها بمناسبة خصومة قائمة منظورة أمام هذه المحكمة للبت بدستورية القانون موضوع التفسير... أو أن يكون التفسير بمناسبة استفسار يرد إليها حصرا من إحدى السلطات الاتحادية في الدولة...". وهذا هو المعهود في نطاق مجلس الدولة بشأن اختصاصه في مجال الرأي والمشورة القانونية، إذ الأمر متروك للجهة الإدارية الراغبة في طلب الرأي أو المشورة القانونية إن شاءت قامت بذلك وإن لم تشأ أعرضت عنه [1].

أما بخصوص قيمة القرار التفسيري الذي تصدره المحكمة الاتحادية العليا، فبالرغم من عدم تناول القرار محل الدراسة ذلك، فإن منطوق نص المادة (94) من الدستور ينهي أي خلاف حول كون جميع قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة لكافة السلطات [2]، وبذلك تلتزم المحاكم التابعة للقضائين – أي العادي والإداري – بقرارات التفسير التي صدرت من المحكمة ويجب عليها أن تطبقها على جميع الأنزعة المعروضة عليها وفي أية مرحلة كانت عليها الدعوى المتعلقة بتلك الأنزعة ولو كانت أمام محكمة النقض أو الإدارية العليا وإلا تعيب حكمها بعيب مخالفة القانون في حال تبنيها تفسيرا غير ذلك التفسير الذي أصدرته المحكمة الدستورية العليا [3].

---

[1] على أن يلاحظ بأن حكم الفقرة (ثانيا) من المادة (6) من قانون المجلس مقيد بما ورد في المادة (27) من قانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015 والتي توجب على الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بإرسال مشروع المعاهدة إلى مجلس الدولة لطلب المشورة القانونية، الذي يقوم بدوره باستطلاع رأي الجهات الحكومية ذات الشأن قبل إبداء رأيها وقد ورد في المادة المشار إليها أعلاه ما يلي: " ولا – على الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة ارسال مشروع المعاهدة الى مجلس شورى الدولة لطلب المشورة القانونية و يقوم مجلس شورى الدولة باستطلاع رأي الجهات الحكومية ذات الصلة بشان ابرام المعاهدة قبل اصدار المشورة القانونية. ثانيا – يقوم مجلس شورى الدولة بارسال النسخة المعتمدة من قبله من مشروع المعاهدة و المشورة القانونية الى الامانة العامة لمجلس الوزراء و الجهة الحكومية المعنية. ثالثا – تتولى الامانة العامة لمجلس الوزراء برفع النص المعتمد من مشروع المعاهدة و المشورة القانونية الواردة من مجلس شورى الدولة الى مجلس الوزراء للحصول على موافقته على التخويل بالتفاوض و التوقيع على المعاهدة...".

[2] د. علي هادي عطيه الهلالي: المرجع السابق.

[3] د. محمد السنارى : المرجع الساق، ص207.

على نقيض ذلك، يلاحظ أن الرأي الذي يبديه مجلس الدولة في النص المستفسر عنه غير ملزم للجهة المستفسرة ولغيرها من الجهات استنادا إلى أحكام المادة (6) من قانون المجلس، باستثناء الفقرة (ثالثا) منها الخاصة بالاحتكام إلى المجلس حيث يكون رأيه ملزما للجهات المحتكمة إليه فقط، أما الفقرة (رابعا) من نفس المادة التي استشهدت بها المحكمة الاتحادية العليا للتدليل على إلزامية رأي المجلس، فلم تعد نافذة بعد صدور قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017، حيث نصت المادة (2) من هذا القانون الأخير على أن" تسري احكام قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 وتعديلاته باستثناء الفقرة (رابعا) من المادة (6) منه على مجلس الدولة المنصوص عليه في المادة (1) من هذا القانون. وتحل تسمية (مجلس الدولة) محل (مجلس شورى الدولة) اينما وردت في التشريعات ". ولقد كان موقف المشرع من هذا القانون الأخير موضعا للانتقاد من قبل البعض ناعتا إياه بعدم رغبته في دعم مجلس الدولة في قانون 2017، متطلعا في الوقت ذاته إلى توسيع سلطات المجلس وأن يجعل من الاستشارة التي يمارسها ذات طابع ملزم ليس في مواجهة الجهة طالبة الرأي حسب، بل بالنسبة لكل الجهات الأخرى غير طالبة الرأي، كما هو الحال بالنسبة لقرارات المحكمة الاتحادية العليا الصادرة في شأن تفسير نصوص الدستور[1].

المبحث الثالث

نطاق اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية

المراد من نطاق اختصاص المحكمة بتفسير النصوص القانونية، تحديد اختصاصها في هذا الشأن سواء من الناحية الموضوعية وذلك من خلال تحديد القوانين التي تكون نصوصها محلا لاختصاص المحكمة بالتفسير، أم من الناحية الإجرائية وذلك من خلال التعرف على الإجراءات المتبعة لاضطلاع المحكمة بممارسة ذلك الاختصاص. ولأجل الإحاطة بالموضوع سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول النطاق الموضوعي لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية، ونعمد في المطلب الثاني إلى الوقوف على النطاق الإجرائي لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية.

[1] للمزيد انظر د. فارس عبدالرحيم حاتم: مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 – دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد (59)، المجلد (1)، 2020، ص 205.

.....

المطلب الأول

النطاق الموضوعي لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية

بالعودة إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا محل البحث، يتضح لنا ان الطلب المقدم إليها كان لبيان الجهة المختصة بتفسير " القوانين الاتحادية "، حيث ورد فيه "... لدى التدقيق والمداولة من قبل المحكمة الاتحادية العليا وجد أن رئيس اللجنة القانونية في مجلس النواب، وبموجب الكتاب الصادر من مجلس النواب / اللجنة القانونية بالعدد (156) في 2021/5/24، الموجه إلى المحكمة الاتحادية العليا، بعنوان (تفسير القوانين الاتحادية)...".

بمعنى أن نطاق اختصاص المحكمة التفسيري موضوعيا يتحدد بالقوانين الاتحادية، والمقصود بالقوانين الاتحادية هي القواعد العامة المجردة التي تسنها السلطة التشريعية في العراق متمثلة بمجلس النواب العراقي[1]، وعليه فإن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية في إقليم كوردستان العراق لا تكون مشمولة باختصاص المحكمة التفسيري لأنها تصدر عن السلطة التشريعية في الإقليم ويقتصر أثرها عليه فلا يتعداه، كما لا يشمل اختصاص المحكمة تفسير ما يسمى بالتشريعات المحلية التي تختص بإصدارها مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، لأن مثل هذه التشريعات لا ترقى إلى مستوى القوانين الاتحادية، إنما ينحصر أثرها في حدود الوحدة الإدارية الصادرة فيها [2].

ولأن المحكمة لم تفصل في قرارها معنى " القوانين الاتحادية "، فإن التساؤل يبقى جائلا في الذهن عما إذا كان اختصاص المحكمة التفسيري ينبسط على كل ما يصدر عن مجلس النواب من عمل قانوني كالقرارات

---

[1] نصت المادة (60) على أن " يختص مجلس النواب بما يأتي : أولا : – تشريع القوانين الاتحادية...".

[2] ويشترط للعمل بها عدم مخالفتها للقوانين الاتحادية، فضلا عن عدم مخالفتها للدستور، وهذا ما وكدته المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل بقولها " أولاً :– مجلس المحافظة : هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الإتحادية التي تندرج ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية ..." كما نصت المادة (7) من ذات القانون على أن "يختص مجلس المحافظة بما يلي :... ثالثاً: إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من أدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية...".

التشريعية والقرارات الإدارية [1][2]، أم أنه يبقى مقتصرا على القوانين بمعناها الفني الدقيق ؟ جوابا على هذا التساؤل، نقول أنه لما كان اختصاص المحكمة بتفسير النصوص القانونية محكوما بمبدأ اقرته المحكمة نفسها في قرارها محل البحث، وهو أنه اختصاص على سبيل الاستثناء غير جائز التوسع فيه والقياس عليه، فإن من مقتضى ذلك أن لا يمتد ذلك الاختصاص إلى ما عدا القوانين بمعناها الفني الدقيق.

هكذا تبقى القرارات التشريعية الصادرة عن مجلس النواب غير خاضعة لاختصاص المحكمة التفسيري تقيدا بالمبدأ آنف الذكر [3]. من ناحية أخرى، لم تبين المحكمة مدى شمول اختصاصها من عدم شموله لتفسير ما يسمى بالقوانين الأساسية أو العضوية، مما يثير تساؤلا آخر فحواه هل أن تلك القوانين تخضع لاختصاص المحكمة بتفسير النصوص القانونية أم أنها تلحق بالدستور فتأخذ حكم نصوصه تبعا وتخضع لاختصاص المحكمة بتفسير النصوص الدستورية استنادا إلى البند ثانيا من المادة (93) من الدستور؟

والسبب الذي يدفعنا إلى إثارة مثل هذا التساؤل هو طبيعة هذه القوانين، إذ أنها تمتاز عن القوانين العادية من حيث الموضوع بأنها تحدد وتكمل نصوص الدستور، ومن حيث الشكل بأن الدستور يحدد على نحو صريح

---

[1] لا تقتصر البرلمانات في دول العالم على سن القوانين حسب، إنما تصدر إلى جانب ذلك القرارات التشريعية والقرارات الإدارية، وهذ ما يلاحظ في دستور جمهورية العراق لعام 2005، حيث ورد ذكر القرارات التشريعية في نص المادة (59/ثانيا) القاضي بإصدار القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك، وكذلك نص المادة (93/ثالثا) منه والذي قضى باختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة. للمزيد أنظر د. غازي فيصل مهدي: القرارات التشريعية لمجلس النواب، مقالات في مجال القانونين العام والخاص، ج1، المرجع السابق، ص8-9.

[2] ما يمارسه البرلمان من اعمال عدا القوانين لتسيير شؤونه الداخلية والتي لا يصدق عليها وصف القوانين بالمعنى الفني الدقيقهي تسمى أعمالا برلمانية،ويقسم بعض الفقه الاعمال البرلمانية إلى اربعة أقسام: أعمال تنظيمية يمارسها البرلمان لتسيير شؤونه الداخلية مثل وضع لائحته الداخلية، أعمال رقابية يمارسها البرلمان لإعمال رقابته على السلطة التنفيذية، أعمال قضائية يأتيها البرلمان فصلا في أنواع محددة من المنازعات والقضايا لطبيعتها الخاصة كالفصل في صحة عضوية أعضائه، وأعمال إدارية يمارسها البرلمان بواسطة جهازه الإداري الذي يدير شؤونه المختلفة من خلال عدد من الموظفين والعاملين يقومون بمختلف الاعمال الإدارية والمالية اللازمة كغيرهم من الموظفين في المصالح الإدارية او الهيئات العامة. للمزيد أنظر د. محمد باهي أبو يونس: أحكام القانون الإداري – القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، إسكندرية، 1996، ص45-47.

[3] في حين أن هذه القرارات جائزة الطعن بها أمام المحكمة في حال اختراقها لأحكام الدستور على الرغم من انها تتوسط من حيث المرتبة بين القانون والنظام الصادر عن مجلس الوزراء بدلالة المادة (93/ثالثا) من الدستور وقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 المعدل د. غازي فيصل مهدي: القيمة القانونية للقرارات التشريعية، مقالات في مجال القانونين العام والخاص، ج1، المرجع السابق، ص 9-10.

.....

الموضوعات التي تنظمها مثل هذه القوانين على سبيل الحصر في مواد متفرقة، ومن حيث الإجراءات المتبعة في إعدادها وإقرارها والتي تعد أكثر تشددا من تلك التي تتبع في شأن القوانين العادية [1]. وقدر تعلق الموضوع بالتفسير، ذهب بعض الفقه إلى أنه لا يمكن ان يؤخذ اصطلاح القوانين الأساسية او العضوية بعمومه لئلا تصنف ضمن مفهوم النص الدستوري، بل لا بد من الرجوع إلى الدستور نفسه للتثبت مما يعدّه هو من القوانين مكملا له، واتباع هذا السلوك يستوجب توافر شرطين اثنين في القانون الأساسي أو العضوي، أولهما أن يتولى تنظيم موضوع مما يختص الدستور بتنظيمه وعلى النحو الذي يحدده النص الدستوري، وثانيهما لزوم إصداره أو تعديله بذات الإجراءات واجبة الاتباع لإصدار او تعديل الدستور [2].

وبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لعام 2005، يتضح أنه لم يشر بصورة صريحة إلى التفرقة بين القوانين العادية والقوانين الأساسية من حيث الشكل والإجراءات باستثناء ما يتعلق بقانون مجلس الاتحاد المنصوص عليه في المادة (65) [3] منه، وقانون المحكمة الاتحادية العليا الوارد ذكره في المادة (92/ثانيا) منه [4]، حيث اشترط المشرع لإصدار هذين القانونين أن يوافق ثلثا أعضاء مجلس النواب، وما عداهما فإن القوانين صدرت إما بالأغلبية المطلقة أو البسيطة [5].

وعلى الرغم من اتصاف هذين القانونين بوصف الأساسية أو العضوية كونهما ينظمان موضوعا كان من المفترض تنظيمه بنصوص دستورية، فلا ينطبق عليهما حكم المادة (93/ثانيا) من الدستور، ذلك أن الإجراءات المتبعة في إصدارهما وإن كانت أكثر تشددا من تلك التي تتبع في إصدار القوانين العادية على نحو ما سلف

---

[1] أنظر د. محمد رفعت عبد الوهاب: رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، 2000، ص 226.

[2] د. محمد باهي أبو يونس: الاختصاص الاصلي للمحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية...، المرجع السابق، ص 66.

[3] إذ نصت على أن " يتم انشاء مجلسٍ تشريعي يُدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب".

[4] حيث ورد فيها فيها ما يلي : " ثانيا : – تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة، بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب " .

[5] د. غازي فيصل مهدي: القوانين العضوية أو الأساسية، مقالات في مجال القانونين العام والخاص، ج3، المرجع السابق، ص96-97.

من إيضاح، فإنها لا ترقى إلى الإجراءات المتبعة في إصدار وتعديل الدستور[1]. أضف إلى ذلك، فإن المشرع الدستوري في العراق قد قصر اختصاص المحكمة في المادة (93/ثانيا) من الدستور على تفسير نصوص الدستور الواردة في وثيقة الدستور دون غيرها من النصوص غير الواردة في وثيقة الدستور وإن كانت ذات طبيعة دستورية [2]، بدليل أنه نص في المادة (93/ثانيا) على " تفسير نصوص الدستور"، ولم يستعمل عبارة " تفسير النصوص الدستورية " والفرق جلي بين العبارتين[3]. وعليه فإن مثل هذه القوانين لا تلحق – بنظر الباحث – وإن كانت ذات طبيعة دستورية فإنها لا تلحق بنصوص الدستور لغرض شمولها باختصاص المحكمة التفسيري وفق المادة المشار إليها آنفا، بل ينطبق عليها حكم القوانين العادية في هذا الشأن استصحابا لعموم عبارة " القوانين الاتحادية " الواردة في القرار وعدم تخصيصها بما يفيد اقتصارها على القوانين العادية دون القوانين الأساسية.

أما بخصوص نصوص التشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية الاتحادية، كالأنظمة والتعليمات والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة، من المفترض أن تخضع لاختصاص المحكمة التفسيري شأنها شأن القوانين العادية لسببين، أولهما كون العلة التي عقدت على أساسها المحكمة لنفسها الاختصاص بتفسير النصوص القانونية العادية الصادرة عن مجلس النواب هي ذات العلة التي يمكن أن تتحجج بها المحكمة لاختصاصها بتفسير نصوص التشريعيات الفرعية، وهي توحيد تفسيرها بغية تطبيقها تطبيقا موحدا بحق جميع الأشخاص

---

[1] حيث ورد في المادة (126) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 " ولا : – لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، او لخمس 5/1 اعضاء مجلس النواب،اقتراح تعديل الدستور. ثانيا : – لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقتين، وبناءا على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام. ثالثا : – لا يجوز تعديل المواد الاخرى غير المنصوص عليها في البند ثانيا من هذه المادة، الا بعد موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام. رابعا : – لا يجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور، من شانه ان ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، الا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني، وموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام. خامسا: ا– يعد التعديل مصادقا عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند ثانيا وثالثا من هذه المادة، في حالة عدم تصديقه. ب– يعد التعديل نافذا، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ".

[2] هذا نفس ما اتبعه المشرع الدستوري الأردني بشأن اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير نصوص الدستور. للمزيد أنظر د. نعمان أحمد الخطيب: المرجع السابق، ص 51–52.

[3] المرجع نفسه: الصفحات نفسها.

.....

الذين تنطبق عليهم، ثانيهما إنه لما كانت المحكمة تختص بالنظر في دستورية القوانين والأنظمة النافذة بنص الدستور، فمن المنطق أن يكون اختصاصها التفسيري شاملا للإثنين، أي للتشريعات العادية والتشريعات الفرعية على حد سواء[1]، ومن الواضح أن قوام السببين سالفي الذكر هو القياس وهما لا يصمدان أمام المبدأ القاضي بأن ما يمارسه القضاء من اختصاص تفسيري بصفة أصلية هو اختصاص منعقد له على سبيل الاستثناء وبالتالي فلا يجوز التوسع فيه ولا القياس عليه كما سلف بيان ذلك. هكذا تبقى التشريعات الفرعية خارجة عن ذلك الاختصاص.

هذا ويشترط في القانون الذي يكون محلا للتفسير – كما ورد في قرار المحكمة – أن يكون قانونا نافذا معمولا به، مما يفهم من ذلك مخالفةً عدم تصدي المحكمة لطلب بتفسير قانون لم يعد نافذا، أي إذا أصبح قانونا ملغىً إلغاءً صريحا أو ضمنيا، ويبدو ان المحكمة اقتبست حكم هذا الشرط مما نصت عليه المادة (93/أولا) بخصوص اختصاصها برقابة دستورية القوانين والأنظمة، حيث قيد المشرع كلا منهما، أي القوانين والانظمة بلزوم كونها نافذة، وبغض النظر عما إذا كان صدورها سابقا على الدستور أم لاحقا عليه [2].

ومما يلاحظ على قرار المحكمة محل البحث، أنها لم توضح مستوى ما يثيره النص القانوني المطلوب تفسيره من خلاف كشرط لقبول طلب التفسير، أهو خلاف في تطبيق ذلك النص مثلما اقتضى ذلك قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979 المصري المعدل كما سلف بيان ذلك، أم هو خلاف حول قراءة النص دون الوصول إلى حد الخلاف في التطبيق ؟ يرجح الباحث المعنى الأول من الخلاف، أي الخلاف في التطبيق، انطلاقا من مضمون الطلب المقدم إلى المحكمة بصدد تحديد الجهة المختصة بتفسير النصوص القانونية الصادر على أساسه قرار المحكمة محل البحث، إذ ورد فيه "... بالنظر للاجتهادات الكبيرة فيما يتعلق بالجهة المختصة بتفسير القوانين الاتحادية وقيام الدائرة القانونية في الامانة العامة لمجلس الوزراء والدوائر

---

[1] وفي هذا الصدد ذهب بعض الفقه في مصر إلى المحكمة الدستورية العليا يجدر بها أن تتولى تفسير اللوائح عموما أسوة بما لها من اختصاص بدستورية اللوائح، إذ لا يوجد مبرر لأن تغاير بين تفسير اللوائح ورقابة دستوريتها لا سيما وأن اللوائح تتضمن قواعد عامة مجردة مما يستلزم توحيد تفسيرها لإمكانية توحيد تطبيقها على كل من تنطبق عليهم، بالإضافة إلى أن اللوائح التنفيذية تختص بوضع القوانين موضع التنفيذ الأمر الذي يقتضي توحيد تفسيرها. د. محمد السناري: المرجع السابق، ص 111؛ د. هشام عبد المنعم عكاشة: المحكمة الدستورية العليا قاضي التفسير، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص70.

[2] م. علي يونس إسماعيل و م.م. رجب علي حسن: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على مشروعية الأنظمة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد (7)، السنة (2)، 2010، ص 374–375.

القانونية للوزارات بإصدار إعمامات بتفسير القوانين الاتحادية أدت إلى تطبيقها بصورة تخالف الأسباب الموجبة لتشريعها..." وعليه فإن مجرد وقوع خلاف حول قراءة نص ما لا يكفي لقبول طلب تفسيره من قبل المحكمة.

وما يجدر بالقول ان اضطلاع المحكمة بتفسير النصوص القانونية عن طريق الطلب المباشر، لا سيما مع عدم اشتراطها لقبول ذلك الطلب لزوم تضمنه المشكلات التي أثارها النص القانوني محل التفسير، قد يؤدي في بعض الأحايين إلى تقديم تفسير للنصوص القانونية من دون تدقيق مدى دستورية تلك النصوص، أو قد يحول تفسير تلك النصوص دون الغائها مستقبلاً في حال الطعن بعدم دستوريتها، مما يشكل عيبا يوصم به تفسير المحكمة للنصوص القانونية بشكل مباشر، خصوصا إذا لم يحوِ الطلب أوجه التفسير وأسبابه وصلة النص القانوني المطلوب تفسيره بغيره من النصوص الدستوريةوالقانونية [1].

المطلب الثاني

النطاق الإجرائي لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية

بإنعام النظر في قرار المحكمة الاتحادية العليا، يتجلى أن المحكمة أرادت ان تكون ممارستها لاختصاصها بتفسير النصوص القانونية مقيدا بجملة من الإجراءات، بعضها يتعلق بلزوم تقديم طلب إليها، والبعض الآخر يتعلق بالجهات التي يحق لها تقديم مثل ذلك الطلب.

أما شرط الطلب فإنه مفهوم من قول المحكمة بأن "... يكون تفسيرها بمناسبة خصومة قائمة منظورة أمام هذه المحكمة للبت بدستورية القانون موضوع التفسير ... أو أن يكون التفسير بمناسبة استفسار يرد إليها ...". وهذا المقتطف من قرار المحكمة يوحي بأن طلب التفسير إنما يتحدد بحسب التفسير الذي تقوم به المحكمة والذي يتجسد في صورتين: أما الصورة الأولى فهي أن المحكمة تتصدى لتفسير النص القانوني بمناسبة البت في مدى دستوريته، بمعنى أنه يشترط أن تكون دعوى بعدم دستورية نص قانوني قد رفعت أمام المحكمة وفق الإجراءات المنصوص عليها قانونا [2]، فتلجأ عندئذ إلى تفسير النص المطعون بعدم دستوريته، أي من المفترض

---

[1] د. علي هادي عطيه الهلالي: المرجع السابق.

[2] تحرك دعوى الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا بعدة طرق: طريقة الإحالة من محكمة الموضوع، طريقة الدفع الفرعي، طريقة الدعوى المقدمة من قبل الجهات الرسمية ، وطريقة الدعوى الأصلية وذلك استنادا إلى المواد (3 ، 4 ، 5 ، 6) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لسنة 2005. للمزيد حول هذا الموضوع أنظر رومان خليل رسول: الرقابة

.....

أن يكون هناك طلب مقدم إلى المحكمة للبت في دستورية النص المطعون فيه، فيقتضي ذلك تفسير ذلك النص وغيره من النصوص ذات الصلة من قبل المحكمة، وبالتالي فإن المحكمة لا تمارس اختصاص التفسير من وحي نفسها كما يبدو للوهلة الأولى، بل بناءً على طلب وإن كان ذلك الأخير غير مباشر. وقد سبق أن قلنا بأن اختصاص المحكمة القضائي يقتضي منها تفسير النصوص القانونية سواء نص على ذلك أم لم ينص عليه وعلى النحو الذي فصلناه من ذي قبل، وليس في حال نظرها لدعوى الدستورية حسب، بل عند فضها لجميع الأنزعة التي عهد إليها المشرع بفضها [1]، وبالتالي كانت المحكمة في غنىً عن ذكر هذه الحالة لتبرير اختصاصها بتفسير النصوص القانونية، باعتبار ذلك الأخير اخصاصا تبعيا لاختصاصها الأصلي بنظر المنازعة التي من المفترض أن تكون قد طرحت أمامها بطلب.

أما الصورة الأخرى من التفسير فتمارسه المحكمة بناء على طلب مقدم إليها بشكل أصلي من إحدى الجهات التي يرد بيانها لاحقا. هذا وإن ما شرطته المحكمة من شرط في هذه الحالة، ليس ابتداعا، إنما هو إعمال لأصل معمول به وهو أن ولاية القضاء لا يمكن أن تمارس من غير طلب، إذ الطلب هو الإجراء الذي يسيغ لقاضي الموضوع أن يمارس وظيفته القضائية، الأمر الذي يترتب عليه عدم جواز قضائه من تلقاء نفسه وإن كان على يقين من سلامة ما يقضي به [2]. وإذا كان القاضي الدستوري في حل من الالتزام بمبدأ لا تفسير بغير طلب في حالة التفسير التبعي، فإن الأمر على عكس ذلك بالنسبة لحالة التفسير الأصلي[3]، إذ لا بد من ورود طلب إلى المحكمة على النحو المبين قانونا.

على دستورية القوانين في العراق، ط1، دار العالمية للطباعة والنشر، المثنى، السماوة، جمهورية العراق، 2019، ص 73 وما بعدها.

[1] " والقول بخلاف ذلك – كما يذهب إلى ذلك بعض الفقه – يجعل المحكمة بمواجهة اتهام سافر بأنها تصدر احكامها دون الاستناد الى تحليل متكامل للنصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بالقضايا المنظورة " أ.د. علي هادي الهلالي . النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت – لبنان ، ط1 ، 2011 ، ص 209 – 211، نقلال عن د. علي هادي عطيه الهلالي: المرجع السابق.

[2] د. محمد باهي أبو يونس: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية وفق قانون المرافعات الإدارية الفرنسي مع دراسة للإصلاح القضائي الجديد بالاعتراف للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، ط3، دار الجامعة الجديدة، إسكندرية، 2011–2012، ص 198.

[3] د. محمد باهي أبو يونس: الاختصاص الأصلي للمحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية...، المرجع السابق، ص 79.

وبإنعام النظر فيما يشترط في الطلب المقدم إلى المحكمة يلاحظ بأنه مقيد بجملة من القيود، اولها لزوم كونه مقدما من الجهات التي حددتها المحكمة في القرار وهي "... إحدى السلطات الاتحادية في الدولة، (السلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب ومجلس الاتحاد، السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، السلطة القضائية ممثلة في مجلس القضاء الأعلى) أو من (رئيس الوزراء في حكومة إقليم كوردستان)..."، وعليه الأساس ليس لأية جهة رسمية أخرى أن تستفسر المحكمة الاتحادية العليا عن أي نص قانوني، وهذا ما أكدته المحكمة في نهاية القرار بقولها أنه "... ليس للجهات الرسمية الأخرى المرتبطة بوزارة أو غير المرتبطة بها أو الأفراد طلب تفسير نص قانوني...".

ويبدو أن المحكمة لم تكن دقيقة في تحديد الجهات المستثناة من الجهات التي يحق لها تقديم طلب التفسير من ناحيتين. فمن ناحية أولى، إن عبارة " الجهات الرسمية الأخرى المرتبطة بوزارة " تثير إبهاما، وهو هل أن عبارة " الجهات الرسمية المرتبطة بوزارة " تشمل الوزارة ذاتها وما يرتبط بها من جهات [1]، أم أن المراد منها هو الجهات المرتبطة بوزارة دون الوزارة ذاتها كما يفهم من الصياغة اللغوية للعبارة ؟ يبدو أن المحكمة لم تقصد من وراء العبارة المذكورة المعنى الثاني، بل المعنى الأول، أي الوزارة وما يرتبط بها من جهات أو تشكيلات، على سند من القول بأن عبارة (الجهات الرسمية المرتبطة بوزارة) عطفت على عبارة (غير المرتبطة بها) وهي الجهات غير المرتبطة بوزارة [2]، ولا شك إن التلازم بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة أمر دارج في كثير من التشريعات العراقية [3] ومن ثم فليس من المنطق أن تخرج المحكمة عما ألفه المشرع من

---

[1] سماها المشرع التشكيلات المرتبطة بالوزارة، مثال ذلك ما ورد في المادة (5) من قانون وزارة التربية العراقي رقم (22) لسنة 2011 من أن " ثانيا – التشكيلات المرتبطة بالوزارة : أ – المديريات العامة للتربية في المحافظات. ب– الشركة العامة لانتاج المستلزمات التربوية. جـ – الكلية التربوية المفتوحة". وكذلك ما نصت عليه المادة (4) من قانون وزارة الصحة العراقي رقم (10) لسنة 1983 المعدل من أن " ترتبط بالوزارة التشكيلات الآتية :– أولا– الهيئة العامة للخدمات الصحية... ثانيا– الهيئة العامة للتعليم والتدريب الصحي وتنظم بقانون. ثالثا–المؤسسة العامة للأدوية والمستلزمات الطبية وتنظم بقانون. رابعا– المنشأة العامة لتشييد المشاريع الصحية . خامسا – مستشفى ابن سينا".

[2] يقصد بالجهات غير المرتبطة بوزارة أو بالأحرى الدوائر غير المرتبطة بوزارة هي تلك الدوائر التي تتبع جهات عليا مثل رئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء، يرأسها موظف بدرجة وزير أو وكيل وزير. د. غازي فيصل مهدي: تقاعد رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة والهيئات المستقلة، مقالات في مجال القانونين العام والخاص، ج2، المرجع السابق، ص151.

[3] من ذلك مثلا المادة (5/أولا) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل؛ المادة (2/أولا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019 المعدل.

.....

استعمال لتعبير أو اصطلاح تشريعي. فضلا على ذلك، لم تورد المحكمة لفظة الوزارة من بين الجهات المسموح لها تقديم طلب التفسير إلى المحكمة، فتكون ممنوعة من القيام بذلك عملا بالمفهوم المخالف للنص. لذا، ومادام الأمر كذلك كانت المحكمة في غنى عن ذكر الجهات المستثناة من تقديم طلبات التفسير والاكتفاء بذكر الجهات الجائز لها تقديم مثل تلك الطلبات. هذا ولقد أبعدت المحكمة من إمكانية تقديم طلبات التفسير الهيئات المستقلة أيضا [1]، إضافة إلى كل ذلك، استثنت المحكمة الأفراد من إمكانية تقديم طلبات التفسير، وكان

[1] تم تناول موضوع الهيئات المستقلة في الفصل الرابع من الباب الثالث من دستور جمهورية العراق لعام 2005، ويلاحظ أن هناك تباينا في موقف المشرع الدستوري من هذه الهيئات، إذ انه لم يعاملها على قدم وساق، إنما جعل لكل منها أحكاما مختلفة عن الأخرى، فمنها ما جعلها المشرع خاضعة لرقابة مجلس النواب كالمفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة، ومنها ما جعلها مسؤولة أمام مجلس النواب كالبنك المركزي، ومنها ما ربطها بمجلس النواب كديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات وهيئة المساءلة والعدالة وهيئة دعاوى الملكية، ومنها ما ربطها بمجلس الوزراء كدواوين الأوقاف ومؤسسة الشهداء، ومنها ما لم يربطها بأية جهة، وهي الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ومجلس الخدمة العامة الاتحادي. أنظر المواد (102-107) و المادتين (135) و (136) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005. وفي قرار للمحكمة الاتحادية العليا، فصلت فيه أحكام الهيئات المستقلة، فقررت بأن "... هذه الهيئات ليست إحدى السلطات الاتحادية المستقلة التي تتكون منها جمهورية العراق المنصوص عليها حصريا في المادة (47) من الدستور وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية... وإنما هي ... جزء من إحدى هذه السلطات ومرجعيتها ...". وذهبت المحكمة في هذا القرار إلى أن مفهوم الارتباط المنصوص عليه في الدستور بخصوص هذه الهيئات هو ارتباط الهيئة ورئيسها بمجلس النواب او مجلس الوزراء وانه يعني فقط رسم السياسة العامة للهيئة المستقلة المرتبطة بها دون التدخل في قراراتها وإجراءاتها وشؤونها الفنية الخاصة بها، باعتبارها هيئات ذوات استقلال مالي وإداري بنص الدستور. وأنه على الرغم من وجوب احترام النصوص الدستورية الخاصة بربط هذه الهيئات بمجلس النواب ومجلس الوزراء، إلا أن ربط بعض هذه الهيئات ذوات الطبيعة التنفيذية بمجلس النواب أمر غير متفق مع اختصاصات هذا الأخير الأساسية المنصوص عليها في المادة (61) و (62) من الدستور المتمثلتين بالتشريع والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، فضلا على تعارضه مع مبدا الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (47) من ذات الدستور. وأضافت المحكمة إلى ذلك، بأن ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يمنع من اشراف مجلس الوزراء على أنشطتها عملا بأحكام المادة (80/أولا) من الدستور بعدّ هذه الهيئات غير مرتبطة بوزارة. كما أوضحت المحكمة في نفس القرار أن الهيئات المستقلة التي لم يربطها الدستور بمجلس النواب أو مجلس الوزراء وتمارس مهام تنفيذية، وجعل البعض منها خاضعة لرقابة مجلس النواب والبعض الآخر مسؤولة أمامه، تكون مرجعيتها لمجلس الوزراء ولغلبة الصفة التنفيذية على نشاطها مع مراعاة استقلالها المالي والإداري الذي منحها الدستور، وفي مقابل ذلك يملك مجلس النواب حق الرقابة يبقى على نشاطات وأعمال تلك الهيئات، وتكون هذه الاخيرة مسؤولة أمامه وذلك استنادا إلى عموم اختصاصه الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية. أنظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 88/اتحادية/2010، 2011/1/18. منشور على الرابط التالي ضمن الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 22-8-2021: https://www.iraqfsc.iq/krarid/88_fed_2010.pdf

الأجدر بها أن تستبدل بلفظة الأفراد اصطلاح أشخاص القانون الخاص كون هذا الأخير يشمل الأفراد وغيرهم من فئة تلك الأشخاص كالمنظمات المهنية والشركات التابعة للقطاع الخاص[1].

هذا وقد اشترطت المحكمة أن يكون الاستفسار، أي طلب التفسير، واردا إليها من إحدى السلطات الاتحادية، وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وأن يكون موقعا عليه من رئيس السلطة حصرا. وبما أن المحكمة الاتحادية العليا قد اعتبرت مجلس القضاء الأعلى ممثلا للسلطة القضائية الاتحادية في هذا الشأن، يفترض أن يكون طلب التفسير موقعا عليه من قبل رئيس المجلس كرئيس للسلطة القضائية الاتحادية، وهذا النظر لا يستقيم مع دستور جمهورية العراق لعام 2005، إذ لا يوجد بموجبه رئيس للسلطة القضائية الاتحادية، وما مجلس القضاء الأعلى سوى جزء من السلطة القضائية الاتحادية [2][3]، وبالتالي فلا يصح، كما يستنتج من القرار، أن يكون رئيس المجلس المذكور رئيسا للسلطة القضائية الاتحادية. عموما يتألف هذا الشرط من شقين، أولهما لزوم وروده إلى المحكمة من السلطات المحددة ولزوم كونه موقعا عليه من رئيس تلك السلطة. وعليه، يكون الطلب مردودا في حال وروده من جهة أخرى غير السلطات التي حددها القرار، أو في حال وروده من إحدى تلك السلطات ولكن بتوقيع آخر غير توقيع رئيس السلطة مقدمة الطلب.

عموما، مهما كان تقييد المحكمة للجهات المؤهلة لتقديم طلبات تفسير النصوص القانونية، فإن هذا التقييد لا يمنع – كما يذهب إلى ذلك بعض الفقه بحق – من استمرار قيام الوزرات والدوائر القانونية في الأمانة العامة في إصدار إعمامات لتفسير القانون لا سيما وأن المحكمة نفسها قد استثنت الجهات الرسمية الأخرى من غير الجهات المذكورة آنفا من تقديم طلبات التفسير، إلى جانب أن الأصل يقضي بعدم استطاعة المحكمة تعطيل اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار الأنظمة والتعليمات – والتي قد تتضمن تفسيرا للقانون – بعده اختصاصا منعقدا لها بنص الدستور، بالإضافة إلى ذلك، فإن مبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام واضطراد، يستلزم

---

[1] ينطبق ذات الحكم على اختصاص المحكمة بتفسير نصوص الدستور. انظر د. غازي فيصل مهدي: قانون تعديل قانون المحكمة الاتحادية العليا في الميزان (3)، المرجع السابق، ص 88.

[2] حيث نصت المادة (89) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على أن " تتكون السلطة القضائية الاتحادية، من مجلس القضاء الاعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام، وهيئة الاشراف القضائي والمحاكم التحادية الاخرى، التي تنظم وفقا للقانون".

[3] للمزيد حول الموضوع أنظر د. غازي فيصل مهدي: هل يوجد رئيس للسلطة القضائية الاتحادية، مقالات في مجال القانونين العام والخاص، ج3، المرجع السابق، ص 52-53.

.....

قيام الإدارة بإصدار القرارات الإدارية بنوعيها الفردية والتنظيمية والتي قد تتضمن تفسيرات للقانون، وعليه فإن المحكمة الاتحادية لم تسد الطريق امام تفسيرات القانون المختلفة أو المتعارضة مع الأسباب الموجبة لإصدار القانون[1].

ومن ضمن الشروط الإجرائية لاختصاص المحكمة التفسيري " ... أن لا يكون الاستفسار بمناسبة تطبيق القانون على خصومة قائمة أو قضية معروضة على القضاء العادي أو الإداري، التي حدد مرجع للطعن فيها...". وبشأن هذا الشرط نقول، أنه إذا كانت المحكمة قد اقتفت أثرها بخصوص اختصاصها بتفسير نصوص الدستور، إذ ردت بعضا من الطلبات المقدمة إليها لوجود جهة مختصة بالفصل في موضوع الطلب [2]، فإن تأثرها بشرعة المشرع العادي في قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل القاضية بمنع المجلس من إبداء الرأي والمشورة القانونية في القضايا المعروضة على القضاء أو في القرارات التي لها مرجع قانوني للطعن [3] أوضح وأجلّ[4]، بيد أن المحكمة لم تكن دقيقة في صياغة الشرط المذكور لسببين : أولهما أنها كررت الفقرة المذكورة آنفا مرتين، مرة بالصياغة المنوه عنها آنفا، ومرة أخرى بصياغة مختلفة بعض الشيء وهي : "... على أن لا يكون الاستفسار بمناسبة تطبيق القانون على خصومة قائمة أمام هذه المحكمة أو قضية معروضة على القضاء العادي أو الإداري، التي حدد مرجع للطعن فيها...". ووجه الاختلاف بين الصياغتين واضح

---

[1] د. علي هادي عطيه الهلالي: المرجع السابق.

[2] محمد عبد الكاظم عوفي: المرجع السابق، ص 665.

[3] نصت المادة (8) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل على أن " يمتنع المجلس عن ابداء الراي والمشورة القانونية في القضايا المعروضة على القضاء وفي القرارات التي لها مرجع قانوني للطعن ".

[4] وفي هذا الصدد ذهب البعض إلى أن القيد المنصوص عليه في قانون مجلس الدولة في شقه المتعلق بالمرجع القانوني للطعن لا يمكن إعماله إلا إذا تعلق الطعن بقرار إداري، ذلك ان المشرع قد نص على أن " يمتنع المجلس عن إبداء الرأي والمشورة القانونية في القضايا المعروضة على القضاء وفي القرارات التي لها مرجع قانوني للطعن "، من ثم إن كان ما يعرض على المجلس مجرد خلاف في الرأي حول مفهوم نص قانوني ما من غير الوصول إلى حد الطعن بقرار إداري، فلا جناح عليه ان يبدي رأيه فيه ولو كان هناك مرجع قانوني للطعن. أما إذا وصل الأمر إلى حد الطعن بقرار إداري، كان المجلس ملزما عندئذ بإعمال القيد المذكور. حول هذا الشرط في قانون مجلس الدولة العراقي أنظر د. سردار عماد الدين محمد سعيد: المرجع السابق، ص 97 وما بعدها.

مبين، وهو أن الصياغة الأخيرة أضيفت فيها إلى عبارة "... خصومة قائمة ..." عبارة "... أمام هذه المحكمة ..."، بينما لم ترد هذه العبارة الأخيرة في الصياغة الأولى الأمر الذي جعلها غير مفهومة [1].

أما السبب الآخر لعدم دقة صياغة القرار فراجع إلى أن المحكمة أتت بعبارة " التي حدد مرجع للطعن فيها "، والواقع أن المحكمة كانت في غنى عن ذكر هذه العبارة، كونها تفيد باشتراط أن يكون المشرع قد حدد مرجعا للطعن في القضية المعروضة على القضاء، وهذا ما لا يصح، ذلك أن القضية إذا كانت معروضة على القضاء عاديا كان القضاء أو إداريا، عنى ذلك أنها تنظر من قبل المرجع المحدد للنظر فيها، ثم إن من غير السليم أن تكون القضية أو الخصومة محلا للطعن، بل الذي يكون كذلك هو القانون أو القرار الإداري أو الحكم حسب نوع الطعن.

إذاً قوام الشرط المذكور ووفق الصياغة الثانية له، هو أن قبول طلب التفسير مقيد بقيدين هما : ألا يكون بمناسبة تطبيق القانون على خصومة قائمة أمام المحكمة ذاتها، أي أمام المحكمة الاتحادية العليا، وألا يكون تطبيق القانون على قضية معروضة على القضاء العادي أو الإداري.

ولما كانت العلة من هذا القيد هي عدم حرمان جهات الطعن القضائية على اختلاف انواعها من ممارسة اختصاصها المرسوم لها قانونا، فإن وروده مع اختصاص المحكمة التفسيري – سواء كان تعلق الأمر بتفسير نصوص دستورية أم نصوص قانونية – في غير محله، ذلك أن ما تمارسه المحكمة من اختصاص تفسيري لا ينبغي أن يكون نتيجة منازعة بين جهتين أو اكثر، إذ لو اتسم الخلاف المعروض على المحكمة بطابع قضائي وارتقى إلى مصاف المنازعة القضائية، يفترض أن تنظره المحكمة وفق اختصاصاتها الأخرى لا بموجب اختصاصها التفسيري[2].

---

[1] ومن الجدير بالذكر إن المحكمة استعملت اصطلاح الخصومة والقضية دون أن تبين سبب ذلك رغم ما بين الاصطلاحين من اختلاف في الفقه الإجرائي. للمزيد أنظرد. محمد باهي أبو يونس: انقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم في المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، إسكندرية، 2014، ص 3 وما بعدها.

[2] محمد عبد الكاظم عوفي: المرجع السابق، ص657 – 658.

.....

الخاتمة

بعد الفراغ من كتابة هذا البحث تم التوصل إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات نلخص أهمها بالآتي:

أولا : الاستنتاجات:

1- إن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية بصفة تبعية ينعقد للمحكمة بمناسبة ممارسة اختصاصاتها الأخرى كأية محكمة أخرى، في حين أن اختصاصها بتفسير النصوص القانونية اختصاصا أصليا يستلزم وجود نص دستوري يبيح لها ذلك، لعلة أن اختصاصات المحكمة واردة على سبيل الحصر بحيث لا يجوز إضافة أي اختصاص آخر إليها بواسطة أداة أخرى غير نص الدستور.

2- إن عدول المحكمة الاتحادية العليا عن قراراتها وإن كان له ما يبرره في ظل ما يسمى بتحول أو عدول القضاء الدستوري، فإن ذلك مقيد بعدم إفضاء تفسير الدستور إلى تعديله على نحو مغاير للإجراءات المتطلبة لتعديله، وإلا فقد الدستور ما ينبغي أن يكون له من استقرار وثبات.

3- بالرغم من عدم وجود نص صريح في قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل يعقد له الاختصاص بممارسة تفسير النصوص القانونية، فإن هذا الأخير يمارسه المجلس من خلال ممارسته لاختصاصه بإبداء الرأي والمشورة القانونية وتوضيح الأحكام القانونية المنصوص عليها في المادة (6) من القانون المشار إليه آنفا.

4- في حال انعقاد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية، يتمتع القرار التفسيري للمحكمة بقوة ملزمة لكافة السلطات استنادا إلى أحكام المادة (94) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فيما لا تحظى قرارات مجلس الدولة التفسيرية بمثل هذه القوة باستثناء ما ورد في المادة (6/ثالثا) من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل، بشأن الاحتكام إلى المجلس فيكون القرار الصادر منه ملزما للأطراف المحتكمة إليه حسب.

5- إزاء عدم وضوح موقف المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري ذي العدد 48/اتحادية لسنة 2021 من المقصود بالقوانين الاتحادية، والتزاما بالقاعدة القاضية بأن الاختصاص التفسيري للمحكمة اختصاص افتائي تمارسه على سبيل الاستثناء على نحو لا يجوز التوسع فيه ولا القياس عليه، يقتصر اختصاص المحكمة التفسيري في ضوء ذلك القرار على نصوص القوانين الصادرة عن مجلس النواب، كما أن القوانين

الأساسية هي الأخرى تبقى في حكم القوانين العادية من حيث اختصاصها التفسيري ولا تلحق بالنصوص الدستورية استصحابا لعموم اصطلاح القوانين الاتحادية. أما التشريعات الفرعية فعلى الرغم من تضمنها قواعد عامة مجردة، فإنها تستبعد من اختصاص المحكمة التفسيري بصفة أصلية تقيدا بالقاعدة المنوه عنها آنفا.

6- على الرغم من عدم إشارة المحكمة إلى مستوى ما يثيره النص المطلوب تفسيره من خلاف كشرط لإعمال اختصاصها التفسيري الأصلي، فإن المفهوم من مضمون الطلب المقدم إليها الصادر على أساسه قرارها محل البحث، يوحي بأنه لا يكفي مجرد وقوع خلاف حول قراءة النص القانوني حتى تتصدى المحكمة لطلب التفسير، إنما لا بد من وقوع خلاف حول تطبيقه دون أن يصل إلى مستوى النزاع.

7- بالرغم من تأكيد المحكمة الاتحادية العليا على لزوم ان يكون تفسير النصوص القانونية بطلب، فإنها لم تتوخى الدقة في صياغة الاصطلاح الدال على الجهات الرسمية التي يحق لها تقديم الطلب، مما أدى إلى أن يكون معيارها في ذلك الشأن غير جامع وغير مانع.

ثانيا : المقترحات:

1- من اجل إعمال أصول التفسير على النحو الصحيح، نذكر المحكمة الاتحادية العليا بأن من شأن لزوم كون النص المطلوب تفسيره نصا دستوريا كشرط لانعقاد اختصاصها بالتفسير، خروج ما عداها من نصوص قانونية كالنصوص القانونية العادية والمعاهدات والانظمة والتعليمات من ذلك الاختصاص عملا بالمفهوم المخالف للنص، ونذكرها كذلك بأن قاعدة ان من يملك الكل يملك الجزء يقتصر حكمها على اختصاص المحكمة التفسيري بصفة تبعية لا بصفة أصلية.

2- نناشد المحكمة الاتحادية العليا – وهي الأمينة على الدستور – أن تلتزم باختصاصاتها المنصوص عليها في المادة (93) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وكذلك في قانونها المرقم (30) لسنة 2005 المعدل، وإن أرادت أن تضطلع باختصاص خارج عن تلك الاختصاصات، فعليها اتباع الإجراءات المشترطة لتعديل الدستور المبينة في الدستور.

3- يهاب بالمحكمة الاتحادية العليا أن تضع نصب أعينها – وهي بصدد العدول عن اجتهاداتها السابقة – ما ينبغي أن يكون للدستور من استقرار وان يكون العدول فيما لم يحدد بنص الدستور من اختصاص.

.....

4- إزاء اللبس والغموض اللذين يعتريان بعض فقرات قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد / 48 / اتحادية، نهيب بالمحكمة أن تتوخى الدقة في صياغة قراراتها حتى لا تكون عرضة للتأويل والتفسير من قبل هيئات وسلطات يفترض أن تلتزم بتلك القرارات.

المصادر والمراجع

أولا: الكتب:

1- د. حسن كيرة : المدخل إلى القانون، القسم الأول، منشاة المعارف، إسكندرية، دون ذكر سنة النشر.

2- د. سمير عبد السيد تناغو: النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، إسكندرية، 1986.

3- د. عبد المنعم فرج الصده: أصول القانون، القسم الأول، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر، دون ذكر مكان النشر، 1965.

4- د. عصمت عبد المجيد : مجلس الدولة، ط1، دار الكتب العلمية، لبنان، 2011.

5- د. محمد السنارى: ضوابط اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية، دراسة تحليلية ونقدية لقانون وأحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، دون ذكر سنة النشر.

6- د. محمد باهي أبو يونس : الاختصاص الأصلي للمحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية، دار الجامعة الجديدة، إسكندرية، 2008.

7- د. محمد باهي أبو يونس: أحكام القانون الإداري – القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، إسكندرية، 1996.

8- د. محمد باهي أبو يونس: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية وفق قانون المرافعات الإدارية الفرنسي مع دراسة للإصلاح القضائي الجديد بالاعتراف للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، ط3، دار الجامعة الجديدة، إسكندرية، 2011-2012.

9- د. محمد باهي أبو يونس: انقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم في المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، إسكندرية، 2014.

10- د. محمد رفعت عبد الوهاب: رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، 2000.

11- د. محمد ماضي: اختصاص مجلس شورى الدولة في إبداء الرأي والمشورة القانونية، ط1، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2013.

12- د. هشام عبد المنعم عكاشة: المحكمة الدستورية العليا قاضي التفسير، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

13- رومان خليل رسول: الرقابة على دستورية القوانين في العراق، ط1، دار العالمية للطباعة والنشر، المثنى، جمهورية العراق، 2019.

ثانيا: رسائل الماجستير:

1- شرين أحمد سعدالله : معايير التحول القضائي الدستوري وضوابطه – دراسة مقارنة – ، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة دهوك، 2020.

2- هديل حسن محمد المياحي: العدول في أحكام القضاء الدستوري في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، 2015.

ثالثا: البحوث والمقالات

1- أحمد طلال البدري: المحكمة الاتحادية العليا وتفسير التشريعات، مقال منشور على الرابط التالي:

https://www.azzaman.com/

2- د. حيدر أدهم عبدالهادي: قراءة في الرقابة على دستورية تفسير القانون العراقي، مقال منشور على الرابط التالي:https://www.mohamy.online/

3- د. سردار عماد الدين محمد سعيد: اختصاص مجلس الدولة العراقي بإبداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين أشخاص القانون العام (دراسة تحليلية مقارنة بالقانون المصري)، المجلة الأكاديمية لجامعة نوروز، المجلد 7، العدد 1، (2018).

4- د. عدنان عجيل عبيد : الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة الثامنة، 2016.

5- د. علي هادي عطيه الهلالي: الجهة المختصة بتفسير النصوص القانونية في ظل قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 48 لسنة 2021، مقال منشور على الرابط التالي:

https://www.hjc.iq/view.68631/

6- د. غازي فيصل مهدي: مقالات في مجال القانونين العام والخاص، ج1، ط1، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2020.

7- د. غازي فيصل مهدي: مقالات في مجال القانونين العام والخاص، ج2، ط1، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2021.

8- د. غازي فيصل مهدي: مقالات في مجال القانونين العام والخاص، ج3، ط1، دار المسلة، بغداد، 2022.

9- د. فارس عبدالرحيم حاتم: مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 – دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد (59)، المجلد (1)، 2020.

10- د. محمد عبد الكاظم عوفي: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير الدستور، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية – السنة الثامنة – العدد 3 – العدد التسلسلي 31 / محرم – صفر 1442 هـ/ سبتمبر 2020م.

11- م. علي يونس إسماعيل و م.م. رجب علي حسن: اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على مشروعية الأنظمة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد (7)، السنة (2)، 2010.

12- د. نعمان احمد الخطيب: تفسير نصوص الدستور الأردني، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد (46)، عدد (3)، 2019، منشور على الرابط التالي:
https://journals.ju.edu.jo/DirasatLaw/article/viewFile/101365/10617?target=_blank

رابعا: المجموعات والقرارات القضائية

1- المبادئ الدستورية والقانونية الواردة في الأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (٢٠٠٥ ـ ٢٠١٨)، من إصدارات المحكمة الاتحادية العليا، منشور على الرابط التالي:
https://www.iraqfsc.iq/fehrest.pdf

2- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 48/اتحادية/2021، منشور على الرابط التالي ضمن الموقع الرسمي للمحكمة الاتحاديةالعليا :
https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2021/48_fed_2021.pdf

1- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 88/اتحادية/2010، منشور على الرابط التالي ضمن الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : https://www.iraqfsc.iq/krarid/88_fed_2010.pdf

2- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2019.

.....

خامسا: الدساتير والقوانين والأنظمة الداخلية:

1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

2- قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل.

3- قانون وزارة الصحة العراقي رقم (10) لسنة 1980 المعدل.

4- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 المعدل.

5- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

6- قانون وزارة التربية العراقي رقم (22) لسنة 2011.

7- قانون عقد المعاهدات رقم 35 لسنة 2015 المعدل.

8- النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (2) لسنة 2019.

9- قانون المحكمة الدستورية العليا في مصر رقم (48) لسنة 1979 المعدل.