تشـــكلت المحكمة الاتحادية العليا بتأريخ ٢٠٢٤/٤/٢٤ برئاسة القاضي السيد جاسم محمد عبود وعضوية القضاة السادة ســـمير عباس محمد وغالب عامر شـــنين وحيدر جابر عبد وحيدر علي نوري وخلف احمد رجب وايوب عباس صـــالح وديار محمد علي وخالد طه احمد المأذونين بالقضاء باسم الشعب وأصدرت قرارها الآتي:

طالب التفسير: رئيس مجلس الوزراء – محمد شياع السوداني/ إضافة لوظيفته.

موضوع الطلب: تفسير المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الطلب:

ورد الى هذهِ المحكمة كتاب مكتب رئيس مجلس الوزراء بالعدد (٣٠٦٥ /٢٤٨٠٠٢٢) في ٢٠٢٤/١/٣ ما يلي نصـــه: ((استناداً الى أحكام المادة (٩٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق نستوضح بخصوص تفسير نص المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وفيما إذا كان مجلس المحافظة يتمتع بسلطة إنشاء أو تمرير القوانين المحلية وفق النص آنفاً، وما هو نطاق تطبيقها، وما هي القرارات التي يمكن لمجلس المحافظة إصـــدارها في ضـــوء صـــلاحياته الدســـتورية)). وبعد تســـجيل الطلب لدى هذه المحكمة بالعدد (٥/اتحادية/٢٠٢٤) واطلاع المحكمة على ما جاء فيه وإجرائها التدقيقات أصدرت قرارها الآتي:

القرار:

لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أن رئيس مجلس الوزراء/ إضـــافة لوظيفته طلب من هذه المحكمة ((تفســـير نص المادة (١١٥) من دســـتور جمهوريـة العراق لعام ٢٠٠٥ – والـذي جاء فيـه: (كل مـا لم ينص عليـه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشـــتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما) – وبيان فيما إذا كان مجلس المحافظة يتمتع بســـلطة إنشـــاء أو تمرير القوانين المحلية وفق النص آنفاً، وما هو نطاق تطبيقها، وما هي القرارات التي يمكن لمجلس المحافظة إصـــدارها في ضـــوء صـــلاحياته الدســـتورية))، وبعد اطلاع المحكمة الاتحادية العليا على نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، تجد ما يأتي:

أولاً: جاء الباب الرابع من الدستور تحت عنوان (اختصاصات السلطات الاتحادية) وتضمنت المواد (١٠٩ – ١١٥) تحديد تلك الاختصـــاصـــات، وحيث إن نظام الحكم في العراق جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي اســـتناداً لأحكام المادة (١) من دســـتور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، واقتضـــى هذا وجود ثلاث ســـلطات اتحادية وهي الســـلطة التشـــريعية، والتنفيذية، والقضـــائية، تمارس اختصـــاصـــاتها ومهماتها على أســـاس مبدأ الفصـــل بين الســـلطات اســـتناداً لأحكام المادة (٤٧) من الدســـتور، وحددت مكونات تلك الســـلطات واختصـــاصـــاتها بما ينســـجم مع النظام النيابي البرلماني الديمقراطي وعدم جواز تجاوز تلك

الرئيس
جاسم محمد عبود

المحكمة الاتحادية العليا . العراق . بغداد . حي الحارثية . موقع ساعة بغداد
هاتف – ٠٠٩٦٤٧٧٠٦٧٧٠٤١٩
البريد الالكتروني
الموقع الالكتروني
ص . ب –٥٥٥٦٦

Federal Supreme Court – Iraq– Baghdad
Tel -009647706770419
E-mail: federalcourt_iraq@yahoo.com suits@iraqfsc.iq
Website: www.iraqfsc.iq
PO.BOX: 55566

الاختصاصات الدستورية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات استناداً لأحكام المادة (٤٧) من الدستور، وعلى أساس أن يقوم ذلك الفصل وفق مبدأ التكامل والتعاون لبناء ذلك النظام الديمقراطي وبناء الدولة بما يخدم المصلحة العليا للشعب والوطن، ويتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق (من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية) استناداً لأحكام المادة (١١٦) من الدستور، ويحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلبٍ بالاستفتاء عليه يُقدم بإحدى الطريقتين أما (بطلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم) أو (بطلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم) استناداً لأحكام المادة (١١٩) من الدستور، ويقوم الإقليم عند تكوينه بوضع دستور له يحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات على أن لا يتعارض مع دستور جمهورية العراق استناداً لأحكام المادة (١٢٠) من الدستور، وتمارس الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحياتها الدستورية وفقاً للدستور مع وجوب مراعاة أحكام المادة (١١٠) من الدستور، والتي حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وبالتحديد ووفقاً لما جاء في البند (أولاً) من المادة أعلاه، والذي جاء فيه (تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية)، وإن ذلك يوجب على السلطات الاتحادية والتي تختص بالاختصاص المذكور أن تتقيد بذلك الاختصاص الدستوري وعدم تجاوز ذلك الاختصاص، إذ أن ذلك يمثل قيداً على جميع السلطات الأخرى غير الاتحادية سواء كانت سلطات تابعة لإقليم أو لمحافظات غير منتظمة في إقليم، وإن عدم التقيّد بما جاء بأحكام المادة (١١٠) من الدستور بفقراتها كافة، يمثل خرقاً دستورياً وتجاوزاً على جميع المبادئ الدستورية التي يتطلبها نظام الحكم في جمهورية العراق المؤسس بموجب الدستور، كما أن عدم التقيّد بأحكام المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق يعتبر استعلاءً على الدستور، وهذا الاستعلاء موجب لتقرير انتهاك للدستور، إذ أن الدستور تارة يقرر الحق أو الحرية ويحجز تنظيمها لنفسه استئثاراً وذلك نظراً لطبيعتها أو أهميتها، وتارة أخرى يكتفي بوضع ضوابط عامة وأُطر كلية لسلطة التشريع لتقوم السلطة التشريعية بواسطة القوانين التي تُشرِّعها بتنظيم تلك الحقوق في إطارها، بوصفها حداً لمشروعية سلطتها، وليكون مدى التزامها أو الخروج عليها معياراً فاصلاً بين دستوريتها أو بطلانها ذلك أن الدستور لا يدعو بالنصوص التي ينظمها لأمر يكون مندوباً، بل يقرر بها ما يكون لازماً فلا يكون للمُشرّع الخيار بين تطبيقها أو إرجائها، بل يتقيد بها بالضرورة فلا يتخطاها أو يميل انحرافاً عنها، ولذلك فإن الدستور هو الذي نظّم جميع الصلاحيات الواردة في المادة (١١٠) منه بفقراتها كافة دون أن يتركها للمُشرّع وذلك لخطورتها ولتعلقها بسيادة الدولة داخلياً وخارجياً ووحدة البلد وهي التي تتعلق بـ (السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية وسياسة الأمن الوطني بما فيها إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية أمن العراق ورسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وتنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي وتنظيم سياسة الترددات البثية والبريد ووضع مشروع الموازنة العامة

الرئيس
جاسم محمد عبود

المحكمة الاتحادية العليا . العراق . بغداد . حي الحارثية . موقع ساعة بغداد
هاتف – ٠٠٩٦٤٧٧٠٦٧٧٠٤١٩
البريد الالكتروني
الموقع الالكتروني
ص . ب -٥٥٥٦٦

Federal Supreme Court - Iraq- Baghdad
Tel -009647706770419
E-mail: federalcourt_iraq@yahoo.com suits@iraqfsc.iq
Website: www.iraqfsc.iq
PO.BOX: 55566

والاستثمارية وتخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق والإحصاء والتعداد العام للسكان) إذ إن الدستور لم يترك تنظيم تلك الاختصاصات لقانون يُشرَّع من قبل السلطة التشريعية، بل نَظّمها الدستور بنفسه، وهذا يلزم السلطات الاتحادية وجوب التقيد بها وممارستها من قبلها وعدم جواز التنازل عنها للغير أو السماح للغير بممارستها؛ لأنها تتعلق بأساس تكوين النظام البرلماني وأساس توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وبوحدة العراق وسيادته وتمثيله خارجياً، إذ إن الدستور هو الذي يحدد مشروعية السلطة ومشروعية أعمالها وفقاً للدستور والقانون وإن المعيار الفاصل بين مشروعية أي سلطة ومشروعية الأعمال التي تمارسها هو مدى تطبيقها للدستور من عدمه ومدى التزامها بحدود اختصاصاتها الدستورية والقانونية داخل جمهورية العراق، وخارجه إذ أن الدستور لم يوضع لمصلحة جهة سياسية أو لمصلحة شخص معين، بل لمصلحة بلد ولمصلحة شعب، وإن هذا كله يؤطر بما أوجبته المادة (١٠٩) من الدستور، والتي نصت على (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي).

ثانياً: تضمنت المادة (١١٤) من الدستور الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية و(سلطات الأقاليم) وهي (إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها ورسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام ورسم السياسة الصحية العامة ورسم السياسة التعليمية والتربوية ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها).

ثالثاً: نصت المادة (١١٥) من الدستور على أن: (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما)، ونصت المادة (١٢٢/ ثانياً) على: (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون). ونصت المادة (٢/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على: (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 الاختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية)، وجاء في البند (سادساً) من نفس المادة من القانون أعلاه بأن: ((تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٢ و١١٣ و١١٤) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقاً لأحكام المادة (١١٥) من الدستور)). في حين أن الاختصاصات المشتركة وردت في الدستور في المادة (١١٤) منه، ونصت المادة (٧/ ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على: (يختص مجلس المحافظة بما يلي: ثالثاً: إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).

الرئيس
جاسم محمد عبود

المحكمة الاتحادية العليا . العراق . بغداد . حي الحارثية . موقع ساعة بغداد
هاتف – ٠٠٩٦٤٧٧٠٦٧٧٠٤١٩
البريد الالكتروني
الموقع الالكتروني
ص . ب –٥٥٥٦٦

Federal Supreme Court – Iraq– Baghdad
Tel –009647706770419
E-mail: federalcourt_iraq@yahoo.com suits@iraqfsc.iq
Website: www.iraqfsc.iq
PO.BOX: 55566

ونصت المادة (٢٠/ ثانياً/ أ) من نفس القانون على: (لمجلس النواب أن يعترض على القرارات الصادرة من المجلس إذا كانت مُخالفة للدستور أو القوانين النافذة، وفي حالة عدم إزالة المخالفة فلمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة)، إذ أن المادة المذكورة حددت ما يصدر من مجالس المحافظات وهي قرارات يمكن لمجلس النواب أن يعترض عليها إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة ولم تتضمن المادة المذكورة الإشارة الى القوانين المحلية وآلية الاعتراض عليها إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين المحلية، ونصت المادة (٣١/ثانياً) من نفس القانون على: (يمارس المحافظ الصلاحيات الآتية: ثانياً: تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة)، وبذلك فإن مجلس المحافظة له الصلاحية لإصدار القرارات التي يمكن من خلالها ممارسة الصلاحيات المالية والإدارية ضمن حدود المحافظة وفقاً لما جاء في المادة (١٢٢/ ثانياً) من الدستور، إذ أن تشريع القوانين يتطلب آلية رسمت بموجب الدستور من حيث جهة تقديم مشروعات القوانين وفقاً لما جاء في المادة (٦٠/ أولاً) من الدستور والتي نصت على (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) ويتم مناقشتها والتصويت عليها من قِبَل مجلس النواب وفقاً لاختصاصاته الحصرية المنصوص عليها في المادة (٦١/ أولاً) من الدستور وتصدر القوانين باسم الشعب استناداً لأحكام المادة (١٢٨) من الدستور وتنشر القوانين في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها استناداً لأحكام المادة (١٢٩) من الدستور بعد مصادقة رئيس الجمهورية عليها استناداً لأحكام المادة (٧٣/ ثالثاً) من الدستور.

ولكل ما تقدم قررت المحكمة الاتحادية العليا ما يأتي:

بشأن الطلب الأول المتضمن تفسير نص المادة (١١٥) من الدستور والذي جاء فيه (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما)، وحيث إن القرارات السابقة الصادرة عن المحكمة لم تتضمن تفسير نص هذه المادة، التي بيّن نصها أن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية – الواردة في الباب الرابع من الدستور وفي المواد (١٠٩ و١١٠ و١١١ و١١٢ و١١٣) – تمارسها السلطات الاتحادية ولا يجوز لسلطات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم ممارستها، ولا يجوز للسلطات الاتحادية تفويضها لسلطات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وإن كل ما لم يرد في المواد (١٠٩ و١١٠ و١١١ و١١٢ و١١٣) من الدستور يكون من اختصاصات سلطات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وإن الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم – الواردة في المادة (١١٤) من الدستور – تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة حصول خلاف بينهما، والأصل أن تمارس بصورة مشتركة. وفيما يتعلق بالطلب الثاني والمتضمن (بيان فيما إذا كان مجلس المحافظة يتمتع بسلطة إنشاء أو تمرير القوانين المحلية وفق النص آنفاً) (وما هو نطاق تطبيقها): فإن نص المادة (١١٥) من الدستور لم ينص على منح الصلاحية لمجالس المحافظات بخصوص إنشاء أو تمرير القوانين المحلية،

الرئيس
جاسم محمد عبود

المحكمة الاتحادية العليا . العراق . بغداد . حي الحارثية . موقع ساعة بغداد
هاتف – ٠٠٩٦٤٧٧٠٦٧٧٠٤١٩
البريد الالكتروني
الموقع الالكتروني
ص . ب –٥٥٥٦٦

Federal Supreme Court – Iraq– Baghdad
Tel -009647706770419
E-mail: federalcourt_iraq@yahoo.com suits@iraqfsc.iq
Website: www.iraqfsc.iq
PO.BOX: 55566

كما لم ينص على عدم منحها تلك الصلاحية. أما ما يتعلق بالطلب الثالث والمتضمن (ما هي القرارات التي يمكن لمجلس المحافظة إصدارها في ضوء صلاحياته الدستورية) فإن هذه المحكمة سبق أن بتت بذلك بموجب قراراتها (١٣/ت/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٧/٣١ و(١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٤/٢١ و(٣٥/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٦/٢٣ و(٦/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٢/٤ و(٦٤/اتحادية/٢٠١٤) في ٢٠١٤/٦/٢٣.

وصدر القرار بالأكثرية باتاً وملزماً للسلطات كافة استناداً لأحكام المادتين (٩٣/ ثانياً و ٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادتين (٤/ثانياً) و(٥/ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ وحرر في الجلسة المؤرخة ١٥/شوال/١٤٤٥ هجرية الموافق ٢٠٢٤/٤/٢٤ ميلادية.

القاضي
جاسم محمد عبود
رئيس المحكمة الاتحادية العليا

المحكمة الاتحادية العليا . العراق . بغداد . حي الحارثية . موقع ساعة بغداد
هاتف – ٠٠٩٦٤٧٧٠٦٧٧٠٤١٩
البريد الالكتروني
الموقع الالكتروني
ص . ب –٥٥٥٦٦

Federal Supreme Court – Iraq– Baghdad
Tel –009647706770419
E-mail: federalcourt_iraq@yahoo.com suits@iraqfsc.iq
Website: www.iraqfsc.iq
PO.BOX: 55566