بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية العراق
المحكمة الاتحادية العليا
٤٣ / اتحادية / ٢٠١٠

كو٧مارى عيراق
داد كاي بالآي ئيتتيحادي

تشكلت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ برئاسة القاضي السيد مدحت المحمود وعضوية كل من السادة القضاة فاروق محمد السامي و أكرم طه محمد و أكرم أحمد بابان و محمد صائب النقشبندي وعبود صالح التميمي وميخائيل شمشون قس كوركيس وحسين أبو التمن وسامي المعموري المأذونين بالقضاء باسم الشعب وأصدرت قرارها الآتي :

المدعي / رئيس مجلس الوزراء / إضافة لوظيفته ـ وكيلاه الدكتور عباس الساعدي رئيس الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء والمستشار علاء العامري .

المدعى عليهما /١ـ رئيس مجلس النواب / إضافة لوظيفته ـ وكيله الخبير القانوني محمد هاشم الموسوي .

٢ـ رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة / إضافة لوظائفهم ـ وكيلهم الخبير القانوني فتحي الجواري .

الشخص الثالث / وزير البلديات والأشغال العامة / إضافة لوظيفته ـ وكيلته الموظفة الحقوقية نوال عبد اللطيف .

الادعاء :

ادعى وكيل المدعي أمام المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المرقمة ٤٣/اتحادية/٢٠١٠ بان المدعى عليه الاول رئيس مجلس النواب اضافة لوظيفته شرع قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بعددها (٤١٤٨) في ٢٠١٠/٣/١٥ ولما كان ذلك القانون مخالفاً للقواعد والأحكام الدستورية

واستناداً لاحكام المادة (٩٢/اولاً وثالثاً) من الدستور واحكام المادة (٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا فانه يطعن بعدم دستورية القانون المذكور طالباً من المحكمة الحكم بعدم دستوريته والحكم بالزام المدعى عليه بإصدار تشريع بإلغاء القانون المشار إليه للأسباب الاتية : ـ

١. ان الدستور العراقي اقر نظاماً دستورياً برلمانياً قائماً على مبدأ توزيع السلطات واحترام كل مؤسسة دستورية سلطات المؤسسات الاخرى ، وقد حدد الدستور على سبيل الحصر صلاحيات مجلس النواب في المادة (٦١) منه ، وفي مجال التشريعات اناط الدستور بالمجلس المذكور صلاحية تشريع القوانين الاتحادية استناداً الى مشروعات القوانين التي يقدمها مجلس الوزراء بموجب المادة (٨٠) من الدستور ، وهذه الصلاحية من الصلاحيات الحصرية التي اناطها الدستور بالسلطة التنفيذية حصراً ، حينما خول رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء صلاحية تقديم مشروعات القوانين استناداً لاحكام المادة (٦٠/اولاً) منه.

٢. فرق الدستور بين (مشروع) القانون الذي خول مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية صلاحية اقتراح الاول على مجلس النواب وفق ما ورد في اعلاه وبين (مقترح) القانون الذي خول عشرة من اعضاء مجلس النواب او احدى لجانه المختصة صلاحية تقديمه وفقاً للمادة (٦٠/ثانياً) من الدستور . والمقترح هو غير المشروع ، اذ ينبغي ان يقدم المقترح الى الجهة التي تملك صلاحية صياغته في مشروع قانون (مجلس الوزراء) بعد مروره بسلسلة من الاجراءات الادارية والتشريعية في وزارات ومؤسسات حكومية قبل ان يناقشه مجلس الوزراء ويقترح على مجلس النواب تشريعه . في حين ان القانون موضوع هذه الدعوى قد سبق ان اقترحه مجلس النواب وقدمه الى مجلس الوزراء وقد قدم

هذا المقترح في وقت سابق الى مجلس الوزراء وقرر المجلس رفضه بموجب قراره المرقم (٣٤٤) لسنة ٢٠٠٩ المتخذ في جلسته المنعقدة في ٢٠٠٩/١٠/٦ وبعدد (٣٧) .

٣. ان وزارة البلديات والاشغال العامة تقوم حالياً بجزء كبير من مهامها ، خصوصاً فيما يتعلق بعدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية ، والتي اغلبها يختص بمشاريع الماء والمجاري بين محافظات العراق كافة واقليم كوردستان ، هذا بالاضافة الى العدالة في تخصيص الاموال الاتحادية الاستثمارية لقطاع الماء والمجاري والخدمات البلدية بين المحافظات وفقاً للنسب المقررة ، وان البنك الدولي اعرب عن قلقه من تبعات نفاذ قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة لانه سيؤدي الى الغاء مشروعي البنك مع هذه الوزارة وهي مشروع المنحة البالغ (١١٠,٠٠٠,٠٠٠) مئة وعشرة ملايين دولار ومشروع القرض الميسر البالغ (١٠٦,٠٠٠,٠٠٠) مئة وستة ملايين دولار امريكي كما مبين في الكتاب المرفق .

٤. ان القانون اعلاه في المادة (٦) رتب التزاماً على مجلس النواب القادم عندما الغى وزارة البلديات والاشغال العامة عند تشكيل الحكومة الجديدة وهذا مخالف للدستور لان مجلس النواب لاتقيده الا القواعد الدستورية ولا يجوز دستورياً للمجلس الحالي ان يلزم ويرتب التزاماً على المجلس القادم باتخاذ اجراء معين .

٥. ان القانون المذكور ينطوي على عيب تشريعي من حيث ما نصت عليه المادة (١/اولاً) من ان المديرية العامة للشؤون البلدية ترتبط (بالمحافظة) في حين ان مصطلح المحافظة هو وحدة ادارية جغرافية وليس جهة رسمية حتى ترتبط بها الدائرة المستحدثة .

٦. بالنسبة الى الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم المنصوص عليها في المادة (١١٤) من الدستور فان من صلب مهام واختصاصات وزارة البلديات والاشغال العامة هو مضمون الفقرات ثالثاً ورابعاً وحتى خامساً من المادة المذكورة وهي اختصاصات اتحادية وان الغاء الوزارة يترتب عليه تعدي سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم على الاختصاصات الاتحادية للسلطة التنفيذية وفي هذا مخالفة واضحة للدستور .

٧. ان من اهم الصلاحيات المخولة لمجلس الوزراء بموجب الدستور تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة وفقاً لما نصت عليه المادة (٨٠/اولاً) من الدستور وبالتالي فان الغاء احد الوزارات او تفكيك تشكيلاتها يعد تجاوزاً على الدور التنفيذي الاتحادي للحكومة وتجريداً من وسائلها في النهوض بمهامها التنفيذية المتمثلة بالوزارات .

٨. ان موكله يحتفظ بتقديم دفوع اخرى بلوائح لاحقة وللأسباب المتقدمة طلب الحكم بعدم دستورية القانون المذكور انفاً والزام المدعى عليهما باصدار تشريع بالغائه استناداً لاحكام المادة (٩٢/اولاً وثالثاً) من الدستور كما طلب كاجراء احتياطي اصدار القرار بايقاف اجراءات تنفيذ القانون المذكور لحين صدور حكم قضائي بات في الموضوع للاضرار الجسيمة التي تترتب على تنفيذه . وبعد تسجيل الدعوى لدى هذه المحكمة وفقاً للفقرة (ثالثاً) من المادة (١) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا واستكمال الاجراءات المطلوبة على وفق الفقرة (ثانياً) من المادة (٢) من النظام المذكور تم تعيين موعد للمرافعة وبتاريخ ٢٠١٠/٦/١٤ قررت المحكمة وباتفاق الآراء إيقاف تنفيذ القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ الى نتيجة الحكم الذي سيصدر في الدعوى لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة

وحمايتها واستناداً للمادة (١٥١) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل . وطلب وزير البلديات والاشغال العامة اضافة لوظيفته بواسطة وكيلته العامة (المستشار القانوني المساعد نوال عبد اللطيف عبود) بموجب لائحتها المؤرخة في ٢٠١٠/٥/٥ الدخول في الدعوى الى جانب المدعي شخصاً ثالثاً للأسباب التي اوردتها في اللائحة . وفي اليوم المعين للمرافعة حضر عن المدعي وكيله المستشار في مجلس الوزراء السيد علاء العامري وحضر السيد محمد هاشم الموسوي وكيلا عن المدعى عليه رئيس مجلس النواب اضافة لوظيفته وحضر السيد فتحي الجواري وكيلاً عن المدعى عليهم رئيس واعضاء مجلس الرئاسة وحضرت الموظفة الحقوقية نوال عبد اللطيف عبود وكيلة عن طالب الدخول شخصاً ثالثاً في الدعوى وزير البلديات والاشغال العامة وبوشر بالمرافعة الحضورية والعلنية . كرر وكيل المدعي ما جاء في عريضة الدعوى وطلب الحكم بموجبها وكررت وكيلة طالب الدخول شخصاً ثالثاً في الدعوى طلبها وبناء عليه واستناداً الى احكام الفقرة (١) من المادة (٦٩) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ قرر قبول طلب وزير البلديات والاشغال العامة الدخول شخصاً ثالثاً كما تقرر وقف تنفيذ القانون المطعون بعدم دستوريته لنتيجة الحكم الذي سيصدر في الدعوى المنظورة . وكرر وكيل المدعى عليه الاول ما ورد في لائحته الجوابية المقدمة الى المحكمة كما كرر وكيل المدعى عليها الثاني ما جاء في لائحته الجوابية المقدمة الى المحكمة وطلبا الحكم بموجبها برد الدعوى مع تحمل المدعي المصاريف وقد استفسرت المحكمة من وكيل المدعى عليه الاول عن كيفية تشريع القانون فانه قدم لائحة تحريرية مؤرخة في ٢٠١٠/٦/٢٩ اوضح فيها عن كيفية تشريع القانون حيث أعلمته

الدائرة البرلمانية ـ قسم المتابعة التشريعية بكتابها المرقم (٦٠) في (٢٠١٠/٦/٢٢) بان قانون (فك ارتباط وزارة العمل والشؤون الاجتماعية) وقانون (فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة) هما مقترحات قوانين قدمت الى هيأة رئاسة مجلس النواب من لجنة العمل والخدمات في المجلس وليست مشاريع قوانين واردة من الحكومة وتم اقرارها من مجلس النواب والمصادقة عليها من مجلس الرئاسة ونشرت في الجريدة الرسمية . واجاب وكيل المدعي ان المخالفة قد تجسدت في الجواب الوارد في لائحة وكيل المدعى عليه الاول وقدم وكيل المدعى عليهم رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة لائحة تحريرية جوابية وطلب رد الدعوى مبيناً باته ليس هناك فرق بين مقترح قانون ومشروع القانون ومقترح مشروعات القوانين لان مال الاثنين هو مجلس النواب لغرض تشريع القوانين وانها مسألة لغوية اكثر مما هي قانونية واجاب وكيل المدعي بان هناك فارق بين المفهومين من الناحية اللغوية ومن ناحية الاجراءات حيث ان المشروع يتضمن جسماً للقانون بإحكامه في حين ان المقترح هي فكرة تراود عدد من اعضاء مجلس النواب ومن ثم تأخذ هذه الفكرة طريق التشريع من خلال اعداد مشروع للقانون فان الدستور حصراً هذه الجهة بمجلس الوزراء وفي مجلس الرئاسة وكرر وكيل المدعى عليه الثاني ما ورد في لائحته الجوابية واجاب وكيل المدعى عليه الاول ان الحكومة قد أشعرت بمقترح القانون وطلبت الاستماع الى اراء المعنيين وان الدستور قد حدد الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية وترك ما عداها الى حكومات الاقاليم و المحافظات وكرر كلٌ أقواله وطلباته السابقة وعليه وحيث ان المحكمة قد دققت كافة اللوائح المقدمة واقوال وكلاء اطراف الدعوى لذا وحيث لم يبق ما يقال افهم ختام المرافعة وافهم القرار علناً .

بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية العراق
المحكمة الاتحادية العليا
٤٣ / اتحادية / ٢٠١٠

كو٧مارى عيراق
داد كاي بالآي ئيتتيحادي

القرار:

لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد إن المدعي رئيس مجلس الوزراء /إضافة لوظيفته طعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة المرقم (٢٠ لسنة ٢٠١٠) لمخالفته لاحكام الدستور . ووجدت المحكمة من أستقراء نصوص الدستور انه قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات وذلك في المادة (٤٧) منه . وان مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم ان تقدم من جهات ذات اختصاص من السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وان الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية وحيث ان دستور جمهورية العراق رسم في المادة (٦٠) منه منفذين تقدم من خلالها مشروعات القوانين ، وهذان المنفذان يعودان حصراً الى السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء واذا ما قدمت من غيرها فان ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠/اولاً) من الدستور . وان الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٠) من الدستور اجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانه المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لا تكوّن مشروعاً ويلزم ان يأخذ المقترح طريقه الى احد المنفذين المشار اليهما لاعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين

والتشريعات النافذة اذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب . ومن متابعة القانون موضوع هذه الدعوى المشار إليه اعلاه وجد انه كان مقترحاً تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب الى هيأة رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحله قبل تقديمه وحيث تم اقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة و نشر في الجريدة الرسمية دون ان تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وذلك وفقاً لنص المادة (٧٨) من الدستور ويمارس صلاحيته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً للمادة (٨٠/اولاً) من الدستور لذا فأن من حقه إضافة لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم اتباع الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه ولمخالفة القانون رقم (٢٠) لسنة (٢٠١٠) للمادة (٦٠/اولاً) من الدستور قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغائه وإلغاء الاثار المترتبة عليه وتحميل المدعى عليهما رئيس مجلس النواب اضافة لوظيفته ورئيس مجلس الرئاسة إضافة لوظيفته مصاريف الدعوى وأتعاب المحاماة لوكيلي المدعي والشخص الثالث مبلغاً مقداره عشرة الاف دينار مناصفة

بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية العـراق
المحكمة الاتحادية العليا
٤٣ / اتحادية / ٢٠١٠

كو٧مارى عيراق
داد كاي بالآي ئيتتيحادي

بينهما وصدر الحكم حضورياً باتاً وبالاتفاق أستناداً لاحكـام المـادة (٩٤) مـن الدستور وافهم علناً في ٢٠١٠/٧/١٢.

العضو أكرم طه محمد	العضو فاروق محمد السامي	الرئيس مدحت المحمود
العضو عبود صالح التميمي	العضو محمد صائب النقشبندي	العضو أكرم احمد بابان
العضو سامي المعموري	العضو حسين أبو التمن	العضو ميخائيل شمشون قس كوركيس