بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية العراق
المحكمة الاتحادية العليا
٤٤ / 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 العمل والشؤون الاجتماعية / إضافة لوظيفته ـ وكيله طلال صبيح شوقي مدير عام الدائرة القانونية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية .

الادعاء :

ادعى وكيل المدعى أمام المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المرقمة ٤٤/اتحادية/٢٠١٠ بان المدعى عليه الأول رئيس مجلس النواب اضافة

المحكمة الاتحادية العليا ـ العراق ـ بغداد ـ حي الحارثية- موقع ساعة بغداد
تلفون وفاكس ٥٤٣٣٤٥٥
البريد الإلكتروني

The federal Supreme Court - Iraq- Baghdad
Tel - 5433455
e-mail: federalcourt_iraq@yhoo.com

عشرة الاف دينار مناصفة بينهما وصدر الحكم حضورياً باتاً وبالاتفاق أستناداً لاحكام المادة (٩٤) من الدستور وافهم علناً في ٢٠١٠/٧/١٢.

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

لوظيفته شرع قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بعددها (٤١٤٨) في ٢٠١٠/٣/١٥ ولما كان ذلك القانون مخالفاً للقواعد والاحكام الدستورية واستناداً لاحكام المادة (٩٢/اولاً وثالثاً ) من الدستور واحكام المادة (٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا فأنه يطعن بعدم دستورية القانون المذكور طالباً من المحكمة الحكم بعدم دستوريته والحكم بإلزام المدعى عليه بإصدار تشريع بإلغاء القانون المشار إليه للأسباب الاتية : ــ

١. ان الدستور العراقي اقر نظاماً دستورياً برلمانياً قائماً على مبدأ توزيع السلطات واحترام كل مؤسسة دستورية سلطات المؤسسات الأخرى ، 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 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 الإجراءات الإدارية والتشريعية في وزارات ومؤسسات حكومية ، قبل ان يناقشه مجلس الوزراء ويقترح على مجلس النواب تشريعه . في حين ان القانون موضوع هذه الدعوى قد سبق وان 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 قانون فك ارتباط دوائر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية سيؤدي الى أرباك اداري كبير وسيؤثر سلباً على التزامات العراق الدولية تجاه المؤسسات والمنظمات الدولية سيما البنك الدولي اذ تقوم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بتنفيذ مشروع شبكة الحماية الاجتماعية بتمويل من البنك الدولي ويهدف لتأمين ربط شبكي بين مراكز شبكة الحماية الاجتماعية في الوزارة واقسامها في المحافظات وسيسهم في الحيلولة دون التلاعب او الاحتيال وهي منظومة مركزية سيكون من المتعذر نقلها الى المحافظات مما يؤدي الى عدم الاستفادة منها وايقاف تنفيذ المشروع .

٤. ان فك ارتباط اربع دوائر بمستوى مديريات عامة من وزارة العمل والحاقها بالمحافظات سيؤثر على اختصاصات الوزارة مما يستلزم تعديل احكام قانون الوزارة رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦ من حيث الهيكل الوظيفي ، كما سيؤثر

سلباً على دور الوزارة في تمثيل العراق في المنظمات العربية والدولية لكونه عضواً في مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية العرب وفي المكتب التنفيذي لهذا المجلس وكذا في عضوية المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الجامعة العربية وهذه العضوية تستلزم وجود جهة مركزية تمثل العراق في المحافل المتعلقة بالنشاطات الاجتماعية وفك الارتباط هذا قد يؤدي الى فقدان تمثيلنا الوطني في تلك المنظمات الذي سينعكس سلباً على المصلحة العامة وسمعة البلد في المحافل الدولية والاقليمية .

٥. ان قانون فك ارتباط دوائر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لم يأخذ بنظر الاعتبار موقف الحكومة من هذا المشروع وعدم تهيئة كادر متخصص في المحافظات مما قد يحدث ارباكاً ادارياً والمثال على ذلك هو ان دائرة اصلاح الاحداث التي سيقرر نقلها الى المحافظات والتي تهدف الى تأهيل الاحداث ورعايتهم سلوكياً ومهنياً والعمل على دمجهم في المجتمع ليس لها اقسام في المحافظات اذ تتركز اقسامها في بغداد ونينوى فقط مما سيحرم باقي المحافظات من خدمات هذه الدائرة وللوزارة خطة مركزية للاستجابة الى حاجات فئات الأحداث في اكسابهم مهارات بالتعاون والتنسيق مع مراكز التدريب المهني التابعة لدائرة العمل والتدريب المهني .

٦. 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 إلغاء احد الوزارات او تفكيك تشكيلاتها يعد تجاوزاً على هذا الدور

التنفيذي الاتحادي للحكومة وتجريداً من وسائلها في النهوض بمهامها التنفيذية المتمثلة بالوزارات .

٧. ان موكله يحتفظ بتقديم الدفوع الاخرى بلوائح لاحقة وللأسباب المتقدمة طلب وكيل المدعي الحكم بعدم دستورية القانون المذكور وإلزام المدعى عليهما بإصدار تشريع بإلغائه إستناداً لاحكام المادة (٩٢/اولاً وثالثاً) من الدستور . وكإجراء احتياطي طلب إيقاف إجراءات تنفيذ القانون اعلاه لحين صدور حكم قضائي بات من المحكمة وذلك 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 الإجراءات المطلوبة على وفق الفقرة /ثانياً/ من المادة (٢) من النظام المذكور تم تعيين موعد للمرافعة وحضر السيد علاء العامري المستشار في مجلس الوزراء وكيلاً عن المدعي وحضر السيد محمد هاشم الموسوي وكيلاً عن المدعى عليه الثاني وحضر السيد طلال صبيح شوقي مدير عام الدائرة القانونية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية طالباً الدخول شخصاً ثالثاً في الدعوى وذلك بموجب الوكالات المربوطة في ملف الدعوى وبوشر بالمرافعة الحضورية والعلنية . كرر وكيل المدعي ما ورد بعريضة الدعوى طالباً الحكم بموجبها وكرر وكيل طالب الدخول شخصاً ثالثاً في الدعوى طلبه وبناءاً عليه واستناداً الى أحكام الفقرة (١) من المادة (٦٩) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل قرر قبول طلبه ولوحظ انه سدد رسم الدعوى و دققت المحكمة الطلب الذي تقدم به المدعي بوقف

تنفيذ القانون موضوع الدعوى الى نتيجة الحكم الذي سيصدر في الدعوى فوجدت ان الطلب يستند الى أسباب تتعلق بالمصلحة العامة وحماية لها لذا قررت المحكمة وقف تنفيذ القانون الى نتيجة الحكم الذي سيصدر في الدعوى . اجاب وكيل المدعى عليه الأول مكرراً ما ورد في لائحته الجوابية وأجاب وكيل المدعى عليه الثاني مكرراً ايضاً ما ورد في لائحته الجوابية وانه أكد على الفقرة (٦) منها . واجاب وكيل الشخص الثالث مكرراً ما ورد في طلب الدخول شخصاً ثالثاً . واستفسرت المحكمة من وكيل المدعى عليه الأول عن كيفية تشريع القانون موضوع الدعوى فأجاب ان مشروعات القوانين تقدم اما من رئيس الجمهورية او من مجلس الوزراء اما مقترحات القوانين فتقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب او من احدى لجانه المتخصصة وقدم ايضاً لائحة تحريرية مؤرخة في (٢٠١٠/٦/٢٩) أوضح فيها عن كيفية تشريع القانون حيث أعلمته الدائرة البرلمانية ـ قسم المتابعة التشريعية ـ بكتابها المرقم (٦٠) في (٢٠١٠/٦/٢٢) بان قانون (فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية) و قانون (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 إقرارها من مجلس النواب والمصادقة عليها من مجلس الرئاسة ونشرت في الجريدة الرسمية . وأجاب وكيل المدعي ان المخالفة قد تجسدت في الجواب الوارد في لائحة وكيل المدعى عليه الأول .

وقدم وكيل المدعى عليه رئيس واعضاء مجلس الرئاسة لائحة تحريرية جوابية وطلب رد الدعوى مبيناً بأنه ليس هناك فرق بين مقترح قانون ومشروع القانون ومقترح مشروعات القوانين لان مآل الاثنين هو مجلس النواب لغرض تشريع القوانين وانها مسالة لغوية اكثر مما هي قانونية واجاب وكيل المدعي بان هناك فارق بين المفهومين من الناحية اللغوية ومن ناحية الإجراءات حيث ان المشروع يتضمن جسماً للقانون باحكامه في حين ان المقترح هي فكرة تراود عدداً من أعضاء مجلس النواب ومن ثم تأخذ هذه الفكرة طريق التشريع من خلال اعداد مشروع للقانون فان الدستور حصر 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 أشُعرت بمقترح القانون وطلبت الاستماع الى اراء المعنين وان الدستور قد حدد الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية وترك ما عداها الى حكومات الاقاليم والمحافظات وكرر كلٌ اقواله وطلباته السابقة وعليه وحيث ان المحكمة قد دققت كافة اللوائح المقدمة وأقوال وكلاء اطراف الدعوى لذا وحيث لم يبق ما يقال افهم ختام المرافعة وافهم القرار علناً .

القرار:

لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد إن المدعي رئيس مجلس الوزراء /إضافة لوظيفته طعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية المرقم (١٨) لسنة ٢٠١٠ لمخالفته لاحكام الدستور . ووجدت المحكمة من أستقراء نصوص الدستور انه قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (٤٧) منه . وان مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم ان تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وان الذي يقوم بايفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية.حيث ان دستور جمهورية العراق رسم في المادة (٦٠) منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين ، وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء واذا ما قدمت من غيرهما 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 آنفاً وجد انه كان مقترحاً تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب الى هيئة 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 ونشر 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 وفقا لنص المادة (٧٨) من الدستور و يمارس صلاحيته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة و الخطط العامة والإشراف 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 ١٨ لسنة ٢٠١٠ للمادة (٦٠/اولاً) من الدستور قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بالغائه والغاء الاثار المترتبة عليه وتحميل المدعى عليهما رئيس مجلس النواب اضافة لوظيفته ورئيس مجلس الرئاسة اضافة لوظيفته مصاريف الدعوى وأتعاب المحاماة لوكيلي المدعي والشخص الثالث مبلغاً مقداره