مركز حمورابي

الابعاد الاستراتيجية لقرار المحكمة الاتحادية العليا توطين رواتب اقليم كردستان في المصارف الاتحادية الحكومية

الابعاد الاستراتيجية لقرار المحكمة الاتحادية العليا توطين رواتب اقليم كردستان في المصارف الاتحادية الحكومية

د. مصدق عادل كلية القانون
جامعة بغداد

مركز حمورابي للبحوث و الدراسات الاستراتيجية

2 أذار **2024**

حقوق النشر محفوظةلمركز حمورابي
للبحوث و الدراسات الاستراتيجية

لا يجوز نشر أي من هذه الأبحاث و الدراسات و المقالات إلا بموافقة المركز, و يجوز الإقتباس بشرط ذكر المصدر كاملاً , و ليس من الضروري أن تمثل المقالات و الأبحاث و الدراسات و الترجمات المنشورة وجهة نظر المركز , وإنما تمثل وجهة نظر الباحث.

اصدرت المحكمة الاتحادية العليا في العراق قرارها الشهير رقم (224 وموحدتها 269/ اتحادية/2023) في 21/2/2024 المتضمن الزام حكومة إقليم كوردستان العراق بتوطين رواتب منتسبي جميع الوزارات والمحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة وجميع منتسبي الجهات الحكومية والمتقاعدين ومستفيدي شبكة الحماية الاجتماعية لدى المصارف الحكومية الاتحادية العاملة خارج الإقليم وتخصم من حصة الإقليم المحددة بموجب قانون الموازنة لهذه السنة، وللسنوات القادمة.

ويعد هذا القرار من القرارات الاستراتيجية الكبرى في الواقع العملي والتي من الممكن ان يترتب عليها تغييراً جوهرياً في طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كوردستان العراق، وقد استندت المحكمة في هذا القرار على العديد من الحجج الدستورية والقانونية.

ومن اجل الوقوف على الابعاد الاستراتيجية لهذا القرار وبيان العقبات والتحديات التي ستواجه تطبيقه لذا سنتناول ذلك تباعاً كالاتي:

اولاً: الأساس الدستوري والقانوني لقرار المحكمة الاتحادية العليا بتوطين رواتب إقليم كردستان العراق

بالرجوع الى قرار المحكمة الاتحادية العليا المتعلق بتوطين رواتب موظفي إقليم كوردستان العراق والمتقاعدين ومستفيدي شبكة الحماية الاجتماعية نجد ان المحكمة استندت الى العديد من الأسس الدستورية والقانونية التي يمكن اجمالها بالاتي:

1- الاستناد للإعلان العالمي لحقوق الانسان والعهدين الدوليين الخاصين بالحقوق والحريات لسنة 1966 (الشرعة الدولية لحقوق الانسان).

2- الاستناد لاحكام المواد (1) و(5) و(14) و (20) و(30/اولاً) و(67) و(73) و(78) و(80) و(109) و(106) و(110/ثالثاً) و(111) و(114) و(115) و(116) و(117/اولاً) و(119) و(120) و(121/ثالثاً وخامساً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

3- ان عدم استلام موظفي الإقليم ومتقاعديهم ومستفيدي شبكة الحماية الاجتماعية رواتبهم بصورة شهرية يشكل مخالفة صريحة لاحكام المواد (14) و(16) و(22) و(23) و(24) و(25) و(26) و(27) و(28) و(29) و(30) و(31) و(32) و(33) و(34) و(35) و(36) من الدستور.

4- الاستناد لاحكام المواد (11/اولاً) و(12) و(13) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (13) لسنة 2023.

5- الاستناد لاحكام المادة (30) و(31/اولاً/أ) و(36) و(37/ثانياً) و(40/ثالثاً) و(41/اولاً) و(52) من قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019.

ثانياً: إيجابيات وسلبيات قرار توطين رواتب موظفي إقليم كوردستان العراق

احتوى قرار المحكمة الاتحادية العليا بتوطين رواتب موظفي إقليم كوردستان العراق على العديد من الإيجابيات والسلبيات، حيث تتمثل مواطن القوة في انه إعادة بناء الثقة المفقودة بين المواطن في إقليم كوردستان العراق وبين الحكومة الاتحادية، وساهم في تعزيز رابط المواطنة والانتماء للوطن، وبالأخص في ظل تكالب العديد من العوامل الخارجية والداخلي على شعب إقليم كوردستان بالشكل الذي جعلته يحس بالاغتراب في وطنه.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان المحكمة بقرارها المذكور قد كرست العديد من المفاهيم المتعلقة بحقوق الانسان وحرياته، حيث ساهم قرار المحكمة في تعزيز وتكريس الحماية الدستورية للحقوق والحريات المنصوص عليها في الباب الثاني من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، حيث انتقلت المحكمة وفق حيثيات هذا القرار من مستوى الحماية النظرية للحقوق والحريات الى تكريس الحماية الواقعية والفعلية لهذه الحقوق والحريات، وهو الامر الذي اكسب القرار مقبولية لدى غالبية أبناء الشعب، وذلك لاحتوائه على العديد من المبادئ العظيمة التي كرست المساواة والكرامة الإنسانية والعدالة.

كما يلاحظ على القرار اعلاه ان المحكمة قد لجأت الى استخدام الصلاحيات المناطة بها في اجراء التحقيقات التي تراها لازمة للفصل في موضوع الدعوى المطروحة امامها، وهي بذلك قد سارت في الاتجاه السليم المتعلق بالكشف عن الحقيقة وتحقيق العدالة الدستورية المنشودة، مما يشكل تطبيقاً سليماً لاحكام المادة (42) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2022 التي تنص (للمحكمة أنْ تجري ما تراه من تحقيقات في الدعاوى والطلبات المعروضة أمامها، ولها أنْ تكلف أحد أعضائها أو أكثر بذلك، ولها أنْ تطلب أية أوراق أو بيانات من أية جهة، ولها عند الضرورة إلزام تلك الجهات بتقديمها حتى ولو كانت القوانين أو الأنظمة لا تسمح بتقديمها).

فضلا عن ذلك فان المحكمة قد مارست دور الرقيب والحامي لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وحولت النصوص الدستورية من حالة الجمود الى حالة الحياة والمواكبة للتغييرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في المجتمع، وتجلى ذلك من خلال تبنيها مفهوماً عصرياً لفكرة (العدالة الاجتماعية).

كما أقرت واعترفت المحكمة في هذا القرار بالمركز الدستوري لإقليم كوردستان وسلطاته وفقاً لاحكام المادة (117/اولاً) من الدستور، وهو الامر الذي يدلل على غياب الاعتبارات السياسة في هذا القرار سواء تعلق الامر بالاقليم او السلطات الحاكمة فيه، خلافاً لما حاول البعض الترويج له.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان المحكمة استعرضت فلسفة النظام الاتحادي الذي يقوم على تخصيص حصة عادلة للإقليم من الإيرادات المحصلة اتحادياً تمكنه من القيام باعبائه ومسؤولياته، واعتبرت المحكمة هذا التوزيع للثروات واجب مفروض على جميع السلطات الاتحادية، ومما جاء في قرارها (ان توزيع ثروات البلد يجب ان يقم على أساس احترام ادمية الفرد باعتبار ان لاي انسان ضروراته الأساسية التي يجب اشباعها في اطار يحافظ على انسانيته والحفاظ على كرامته، وان الحرمان والفقر هما أساس الشعور بالظلم والاضطهاد).

وبهذه العبارات فقد بينت المحكمة فلسفة توزيع الثروات وتحقيق العدالة، فضلاً عن تطرقها لأحد اهداف التنمية المستدامة، وواجب الدولة في مكافحة الفقر.

ولم يقتصر الامر عند هذا الحد فحسب، بل تعداه الامر الى استعراض القيم العليا لبناء الدولة على أسس إنسانية واخلاقية قوامها ارسال العدل ورفع الظلم، ومما جاء في حيثيات قرار المحكمة" ان المادة (14) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 تضمنت وجوب تحقيق المساواة بين العراقيين دون تمييز لأي سبب كان ، وان تطبيق ذلك يجب ان يكون بشكل فعلي وليس نظري من اجل خلق انتماء وطني صحيح لدى جميع ابناء الشعب العراقي .وان ذلك يقتضي معاملة جميع الموظفين والمتقاعدين ومستفيدي شبكة الحماية الاجتماعية وجميع منتسبي دوائر الدولة مدنيين وعسكريين في اقليم كردستان معاملة واحدة مع اقرانهم لدى الجهات والمؤسسات التابعة للحكومة الاتحادية) .

كما لم يغب عن اذهان المحكمة تحقيق العدالة الاجتماعية المنشودة وهو ما عبرت عنه المحكمة (ان شعبنا الكردي يمتلك قيماً انسانية واخلاقية ووطنية عالية المضامين وقدم عدداً كبيراً من التضحيات في نضاله الطويل ضد النظام السابق، حال بقية الشعب العراقي وان ذلك يستدعي وجوب تحقيق العدالة بين المواطنين كافة ولا سيما فيما يتعلق برواتب الإقليم) .

وانتهت المحكمة الى اصدار قرارات توجيهية ملزمة وباتة وفقاً لاحكام المادة (94) من الدستور والتي تتمثل بالزام السلطات المختصة اتحادية كانت أو إقليمية باتباع جميع السبل من اجل إزالة الموانع التي تحول دون تمتع أي مواطن بحقوقه الدستورية، فضلاً عن رفض المحكمة في قرارها التعسف في استعمال السلطة وفقاً لما جاء في قرار المحكمة (ان لا يكون تعسف سلطة معينة في ممارستها لاختصاصاتها الدستورية سبب يحول دون تمتع المواطن بالحقوق الدستورية).

وعلى الرغم من الإيجابيات التي تضمنها قرار المحكمة غير انه بالمقابل قد احتوى على العديد من السلبيات لعل من أهمها الاسهاب الانشائي غير المبرر في حيثيات قرار المحكمة، ومنها (ان دستور جمهورية العراق يمثل روح الشعب... حيث تتجسد فيه أحلام الشعب وآمالهم... وان لا تكون مبادئه قواعد صماء كدمى تتقاذف بها الرياح لمصلحة جهة معينة او شخص معين).

فضلاً عن احتواء قرار المحكمة على تكييف غير دقيق لطبيعة الدستور، حيث وصفته المحكمة بانه العقد السياسي والاجتماعي بين الشعب والسلطة خلافاً لما هو عليه الحال في ادبيات فقه القانون الدستوري، حيث ان نظرية العقد الاجتماعي تعد احدى نظريات نشأة الدولة، ولا توجد وثيقة تؤيد صحتها على مرّ التاريخ البشري.

كما احتوى قرار المحكمة على العديد من المصطلحات الغريبة عن الفكر الدستوري منها (ان تكون دسترة حقوق الانسان الاجتماعية والاقتصادية)، كما يؤاخذ على قرار المحكمة استخدام عبارة (توطين) في غير معناها الاصطلاحي القانوني المتعارف عليه.

وعلى الرغم مما تقدم غير ان قرار المحكمة الاتحادية العليا يمكن وصفه بانه اول طعنة للسلطات الاستبدادية، وانتصاراً لحقوق الموظف وكرامته الإنسانية في إقليم كوردستان، ومن ثم يمكن وصفه بانها التجسيد الحقيقي لمبدأ المساواة والعدالة الاجتماعية.

ثالثا: اشكاليات تطبيق قرار المحكمة الاتحادية العليا وسبل مواجهتها:

على الرغم من ان قرارات المحكمة الاتحادية العليا تعد باتة وملزمة لجميع السلطات الاتحادية وسلطات إقليم كوردستان العراق وفقاً لاحكام المادة (94) من الدستور، غير انه يلاحظ على قرار المحكمة وجود العديد من الإشكاليات التي ستنشأ عن تطبيقه.

ولعل من اهم هذه الإشكاليات هو منع وحظر تمويل الرواتب عن طريق القروض التي اعتاد مجلس الوزراء ووزارة المالية ارسالها الى إقليم كوردستان نهاية عام 2023 لتمويل الرواتب.

فضلاً عن ذلك فان قرار المحكمة الاتحادية العليا قد تنبه الى إشكالية عدم تنفيذ توطين رواتب الموظفين والمتقاعدين في إقليم كردستان نتيجة تكاسل مجلس وزراء إقليم كوردستان المنتهية ولايته او وزارة المالية والاقتصاد في إقليم كوردستان العراق عن ارسال البيانات اللازمة لعملية التوطين.

ولهذا فقد أجاز قرار المحكمة لجميع الجهات المذكورة في الإقليم والدوائر الفرعية التابعة لها التنسيق المباشر مع وزارة المالية الاتحادية لتنفيذ ذلك ومفاتحتها بشأن التوطين دون الرجوع الى ممثلية إقليم كردستان، دون ان تغفل المحكمة عن إقرار الجزاء او العقوبة القانونية الواجب فرضها على المخالف، حيث جاء في قرار المحكمة (ويتحمل المسؤول الأعلى ضمن الجهات المذكورة أعلاه والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وجميع التشكيلات الحكومية مسؤولية صحة البيانات المرسلة لغرض التوطين بخصوص العدد والدرجة، ومقدار الراتب أو الأجر، وبيانات المستفيد، وتكون موقّعة من الرئيس الأعلى، ومدير التدقيق المالي، ومدير القسم المالي، ومدير قسم الموارد البشرية).

وبخلاف ذلك أي في حالة عدم الالتزام بارسال هذه البيانات او امتناع مجلس وزراء إقليم كوردستان او وزارة المالية والاقتصاد عن تطبيق قرار المحكمة الاتحادية العليا فيجوز تحريك الشكوى واتخاذ الإجراءات القانونية ضد الممتنعين بعقوبة تعطيل قرار المحكمة وفقاً لاحكام المادة (329) من قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل.

ولم يقتصر الامر عند هذا الامر فحسب، بل تعداه الامر الى إلزام قرار المحكمة رئيس مجلس وزراء إقليم كوردستان العراق بتمكين ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالتنسيق مع ديوان الرقابة المالية في الإقليم بتدقيق الحسابات المصرفية المفتوحة للإقليم ضمن البنك المركزي وتدقيق قوائم الموظفين والمتقاعدين ومستفيدي شبكة الحماية الاجتماعية في الإقليم.

ويشير الواقع العملي الى ان هناك العديد من الإشكاليات الأخرى التي رافقت قرار المحكمة وهي نقل مركز القرار من إقليم كوردستان العراق الى مجلس الوزراء الاتحادي.

وعلى الرغم من رجاحة هذا الراي، غير انه لا يمكن الاخذ به على اطلاقه للعديد من الأسباب منها ان عملية قيام الحكومة الاتحادية بتامين دفع رواتب موظفي الإقليم لا يعد نقلاً للسلطة الرئاسية المنصوص عليها في قوانين الوظيفة العامة ومنها قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 او قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، حيث ان قرار المحكمة الاتحادية العليا لم يترتب عليه تعديل في القوانين النافذة، وكل ما تضمنه هو استمرار النظام القانوني للوظيفة دون تغيير باستثناء المستحقات المالية لموظفي إقليم كوردستان والمتقاعدين.

فضلاً عن ذلك تثار إشكالية أخرى تتعلق بتطبيق قرار المحكمة فهل يسري باثر رجعي من تاريخ نفاذ قانون الموازنة، ام انه يسري من تاريخ إصداره؟

للإجابة على هذا التساؤل فانه يتوجب الرجوع الى نص قرار المحكمة الذي اعتبر القرار نافذاً من تاريخ إصداره في 21/2/2024، ولا يسري باثر رجعي على الرواتب والمستحقات التي قامت حكومة إقليم كوردستان بإيقاف صرفها، وبضمنها مبالغ الادخار الاجباري من الموظفين البالغة (30%) من الراتب الكلي، وهو الامر الذي يوجب قيام رئيس مجلس الوزراء الاتحادي باعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وفقاً للمادة (78) من الدستور تشكيل لجنة تحقيقية وزارية عليا تتولى التحقيق في هذه المخالفات وطرح الحلول والاليات القانونية لحلها بما ينسجم مع نصوص الدستور والقوانين النافذة.

ولعل المشكلة الكبرى التي ستواجه الحكومة الاتحادية هي العجز المالي في تمويل فروقات الرواتب الناجمة عن الادخار الاجباري(غير القانوني) ومسالة تحويل تمويل الرواتب من النفقات الفعلية الى النفقات التشغيلية، ومدى اعتبارها من النفقات السيادية في مشروع قانون تعديل قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023 وهو ما سيخضع للاتفاق السياسي بين حكومة الإقليم والحكومة الاتحادية.

وبهذا فان التاريخ سيسجل للمحكمة الاتحادية العليا هذا الموقف في استعادة الحقوق المسلوبة من موظفي إقليم كوردستان العراق، وتحقيق مبدأ المساواة والعدالة الاجتماعية والكرامة الإنسانية لجميع الموظفين في جمهورية العراق.

مركز حمورابي للبحوث و الدراسات الاستراتيجية

أسس مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية في،2006-11-18 بمدينة بابل(الحلة)، كمركز علمي بحثي يمتد الى دراسة الموضوعات السياسية و المجتمعية بصورة علمية و استراتيجية، فضلاً عن التركيز على القضايا والظواهر الحادثة والمحتملة قي الشأن المحلي والأقليمي والدولي ، ويتعامل مع باحثين من مختلف التخصصات داخل العراق وخارجه، وتحتضن بغداد المقر الرئيسي للمركز.

www.hcrsiraq.net

07810234002

hcrsiraq@yahoo.com

t.me/hammurabicrss

hcrsiraq

hcrsiraq

العراق - بغداد- الكرادة - العرصات الهندية-قربالسفارةالصينية