# قراءة دستورية في الامر الولائي للمحكمة الاتحادية العليا بإيقاف تنفي قانون العفو العام (الابعاد والتداعيات – الجزء الأول)

بقلم: د. مصدق عادل / مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية

8 شباط 2025

حقوق النشر محفوظة لمركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية

لا يجوز نشر أي من هذه الابحاث والدراسات والمقالات الا بموافقة المركز، ويجوز الاقتباس بشرط ذكر المصدر كاملا، وليس من الضروري ان تمثل المقالات والابحاث والدراسات والترجمات المنشورة وجهة نظر المركز وانما تمثل وجهة نظر الباحث

سبق وأنْ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا الأمر الولائي بالعدد 3 وموحداته 4 و18 و19و21/اتحادية/ امر ولائي/2025 بتاريخ 4/2/2025 الذي جاء فيه "قررت المحكمة الاتحادية العليا إيقاف تنفيذ القوانين التي تم إقرارها في جلسة مجلس النواب المرقمة (3) المنعقدة في يوم الثلاثاء المصادف 21/كانون الثاني/2025 المتضمنة القوانين الثلاث: قانون تعديل قانون الأحوال الشخصية رقم (188) لسنة 1959 وقانون التعديل الثاني لقانون العفو العام رقم (27) لسنة 2016 وقانون إعادة العقارات الى أصحابها المشمولين ببعض قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) الى حين حسم الدعاوى (17/اتحادية/2015) و(18/اتحادية/2025) و(19/اتحادية/2025) و(21/اتحادية/2025) و(23/اتحادية/2025) وصدر القرار بالأكثرية استناداً لاحكام المادة (94) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005"

ويعتبر هذا القرار من القرارات الاستراتيجية والتأريخية الكبرى في القضاء الدستوري العراقي، ولا تقل أهميته عن القرارات السابقة الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا سواء تعلقت بتوطين رواتب موظفي إقليم كوردستان- العراق أو عدم دستورية قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان- العراق، حيث أنَّ القرار الأخير يعتبر مكملاً للمسار التصاعدي الذي تقوم به المحكمة في حماية الحقوق والحريات من جهة، فضلا عن تكريس العديد من المبادئ المنصوص عليها في الدستور العراقي ومنها مبدأ سمو الدستور ومبدأ سيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات، وهو الامر الذي آثرنا معه تحليل هذا القرار وبيان الابعاد الاستراتيجية له وذلك في البنود الاتية:

اولاً: طبيعة قرار المحكمة والاسس الدستورية والقانونية لاصداره

يعتبر الامر الولائي الصادر من المحكمة الاتحادية العليا من القرارات الوقتية التي ينتهي اثرها بصدور القرار النهائي في الدعوى الاصلية المنظورة امام المحكمة، ولهذا يصفه البعض بأنه من التدابير والإجراءات التي اقرها القانون للمحاكم من أجل إزالة الاثار التي من المحتمل تعذر ازالتها مستقبلاً في حالة استمرار نفاذ القانون دون إيقافه على الرغم من شبهات عدم الدستورية التي تتعلق بالقانون محل الطعن.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أنّ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لم يعالج سلطة المحكمة الاتحادية العليا في اصدار الاوامر الولائية في المواد (92-94) منه، وينطبق الحكم ذاته بالنسبة لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم (25) لسنة 2021.

وعلى الرغم مما تقدم غير ان النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2022 عالج ذلك بصورة صريحة في المادة (39) منه التي تنص (للمحكمة النظر في طلبات القضاء المستعجل والأوامر على عرائض وفقاً للأحكام المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل أو أي قانون آخر يحل محله)[1].

وبهذا فقد استندت المحكمة الاتحادية العليا في اصدار امرها الولائي بإيقاف تنفيذ قانون العفو العام لاحكام المادة (39) من النظام الداخلي للمحكمة الذي يجيز للمحكمة تطبيق احكام الامر الولائي المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل.

وبالرجوع لأحكام المادتين (151) و(152) من قانون المرافعات المدنية نجد انهما عالجتا اصدار الامر الولائي وفق الشروط المحددة والتي تتمثل بتوافر شرطين مجتمعين هما: شرط الاستعجال، وشرط عدم الدخول باصل الحق والبت فيه.

يتضح مما تقدم أنَّ المحكمة قد استوثقت من توافر الشرطين المذكورين في الامر الولائي قدر تعلق الامر بتعديل قانون العفو العام، ومن ثم أصدرت امرها الولائي بالاستناد للنصوص القانونية المذكورة أعلاه.

**ثانياً: تقييم الحجج الدستورية والقانونية لقرار المحكمة**

ان الدعاوى الاصلية المقامة امام المحكمة الاتحادية العليا من قبل النواب الطاعنين انقسمت الى طعنين تمثل الطعن الأول بالفصل بعدم صحة جلسة مجلس النواب، فيما تمثل الطعن الثاني بالفصل بعدم دستورية جلسة مجلس النواب.

ولقد استندت المحكمة الاتحادية العليا في اصدار الامر الولائي بإيقاف تنفيذ القوانين الثلاثة وبضمنها قانون التعديل الثاني لقانون العفو العام في جلسة مجلس النواب محل الطعن الى العديد من الأسس الدستورية والقانونية التي نجملها بالاتي:

[1] كما تنص المادة (50) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا (تطبق أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل وقانون الإثبات رقم (107) لسنة 1979 المعدل أو أي قانون آخر يحل محلهما في ما لم يرد فيه نص في هذا النظام).

**1-الأسباب القانونية:**

يمكن اجمال الأسباب القانونية التي استندت اليها المحكمة بالاتي:

أ-الاستناد لاحكام المادة (39) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2022 الذي يجيز للمحكمة تطبيق أحكام الامر الولائي في حالة توافر الشروط المحددة.

ب- الاستناد لاحكام المادة (36) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا التي تنص (قرارات المحكمة باتة وملزمة للسلطات والأشخاص كافة، ولا تقبل الطعن بأي طريق من الطرق الطعن، وتنشر القرارات التي تقضي بعدم دستورية القوانين والأنظمة والقرارات الأخرى التي ترتأي المحكمة نشرها في الجريدة الرسمية والموقع الالكتروني للمحكمة، ويعرض الممتنع عن تنفيذها للمسائلة الجزائية).

ت- الاستناد لاحكام المادة (94) من الدستور العراقي التي تنص (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة).

ث- الاستناد لاحكام المادة (5/ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 المعدل التي تنص (ثانياً: الأحكام والقرارات التي تصدرها المحكمة الاتحادية العليا باتة).

ج- الاستناد لأحكام المادة (93/ثالثاً) من الدستور العراقي التي تنص "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: ثالثاً: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة".

**2-الأسباب الواقعية:**

استندت المحكمة الاتحادية العليا في امرها الولائي على العديد من الأسباب الواقعية التي تتمثل بوجود شبهات عدم دستورية جلسة مجلس النواب وعدم دستورية القوانين الثلاثة المصوت عليها بالسلة الواحدة والتي تتمثل بالاتي:

أ-عدم تحقق نصاب الأغلبية المطلقة الواجب توافرها للتصويت على القوانين وفقاً لاحكام المادة (59) من الدستور العراقي، وقيام رئيس مجلس النواب بإقرار حصول الموافقة في اقل من (9) ثواني.

قيام اللجنة القانونية النيابية باجراء تغييرات جوهرية في مشروع القانون الحكومي للعفو العام والذي سبق التصويت عليه في مجلس الوزراء، حيث ان تعديل قانون العفو سبق وان تم النص عليه في المنهاج الوزاري للحكومة، وهو الامر الذي يشكل مخالفة صريحة لقرارات المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 17/اتحادية/2017 و35/اتحادية/2021 التي توجب على مجلس النواب عدم اجراء أي تعديل او إضافة أي

أ- نص في مشروع القانون الحكومي في حالة ترتب على ذلك المساس بالمنهاج الوزاري او السياسة العامة للحكومة.

ب- ان قانون التعديل الثاني لقانون العفو العام ينتهك احكام المادة (27/اولاً) من الدستور التي تنص على ان للاموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن، حيث شمل مجلس النواب سرقات المال العام والهدر في المال العام بقانون العفو العام دون ان تطلب الحكومة ذلك في المشروع الحكومي.

ت- ان قانون التعديل الثاني لقانون العفو العام ينتهك استقلال القضاء المنصوص عليه في المواد (19/اولاً و(87) و(88) من الدستور العراقي، كما يخالف قرارات المحكمة الاتحادية العليا التي توجب على مجلس النواب الوقوف على راي مجلس القضاء في حالة تعلق مشروع القانون بالقضاء او الإجراءات القضائية، وهو الامر الذي لم يتم الالتزام به من قبل مجلس النواب الذي فرض التزام على لجان العفو القضائية وعلى مجلس القضاء الأعلى بإعادة التحقيق القضائي دون استحصال الموافقة التحريرية لمجلس القضاء الأعلى.

ث- عدم وجود نص دستوري او قانوني يجيز لمجلس النواب تشريع القوانين على أساس المحاصصة الطائفية او المكوناتية وبسلة واحدة (التصويت بالمجمل).

ج- مخالفة الإجراءات الشكلية المحددة للتصويت على القوانين الثلاثة والمنصوص عليها في المواد (135-138) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022 التي توجب القراءة الأولى لمشروع القانون ثم القراءة الثانية ثم التصويت على مواد مشروع القانون بصورة منفصلة وليس بالمجمل.

وبهذا يتضح وجود شبهات قوية وتوافر صفة الاستعجال في الامر الولائي الذي أصدرته المحكمة الاتحادية العليا بإيقاف تنفيذ القوانين الثلاثة المطعون بعدم دستورية وعدم صحة جلسة مجلس النواب المصوت فيها على هذه القوانين، مع التزام المحكمة بعدم الدخول في اصل الطعن اثناء اصدار الامر الولائي.

**ثالثاً: الابعاد الاستراتيجية للامر الولائي للمحكمة الاتحادية العليا**

سبق وان بينا ان الامر الولائي بإيقاف تنفيذ قانون العفو العام يعتبر من القرارات الكبرى الصادرة من المحكمة، ولعنا لا نغالي اذا ما قلنا ان هذا القرار تقف ورائه العديد من الابعاد الاستراتيجية التي نجملها بالاتي:

ان الامر الولائي يمثل التكريس الدستوري السليم لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (47) من الدستور، حيث ان المحكمة باصدارها الامر الولائي فانها بذلك حافظت على التطبيق السليم لنصوص الدستور فيما يتعلق بممارسة مجلس النواب للاختصاصات المناطة به في تشريع القوانين بما

ينسجم مع نصوص واحكام الدستور، وبالأخص في ظل عدم وجود نص صريح او ضمني يجيز لمجلس النواب تشريع القوانين على أساس محاصصاتي مكوناتي.

2-ان الامر الولائي يعتبر مساهمة فاعلة من المحكمة في مكافحة الإرهاب، من خلال عدم شمول الإرهابيين بالنفاذ المعجل لقانون العفو العام الذي اقره مجلس النواب، حيث التزمت المحكمة الاتحادية العليا بتطبيق المادة (7/ثانياً) من الدستور التي تنص "تلتزم الدولة بمحاربة الإرهاب بجميع أشكاله، وتعمل على حماية أراضيها من أنْ تكون مقراً أو ممراً أو ساحة لنشاطه"، وبالنظر لتضمن قانون التعديل الثاني لقانون العفو العام نصوصاً تجيز إطلاق سراح الإرهابيين طالما لم ينشأ عن جرائمهم قتل او عاهة جسيمة، لذا بادرت المحكمة الى اصدار القرار المذكور بإيقاف تنفيذ قانون العفو العام.

3-ان الامر الولائي يشكل تجسيداً لمبدأ سمو الدستور، حيث تنص المادة (13) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (أولاً:- يُعَدُّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحائه كافة، وبدون استثناء. ثانياً:- لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نصٍ يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه).

وتتجلى الابعاد الاستراتيجية لقرار المحكمة في قيام المحكمة بالتطبيق السليم لنصوص الدستور باعتباره القانون الاسمى والاعلى ووجوب بطلان جميع النصوص المخالفة له، حيث ان الحجية الملزمة لقرار المحكمة وفق المادة (94) من الدستور اوجبت على المحكمة اعلان البطلان الضمني لاحكام المادة (153) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل، حيث تجيز هذه المادة الطعن في الامر الولائي امام المحكمة التي أصدرته خلال (3) أيام، خلافاً لاحكام المادتين (13/ثانياً) و(94) من الدستور التي تجعل قرار المحكمة باتاً وملزماً، وهو ما أكدته المحكمة في قرارها الذي جاء فيه (بما ينسجم مع طبيعة الدعوى الدستورية).

4-ان المحكمة بقرارها الولائي حاولت تكريس مبدأ سيادة القانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها وفقاً لاحكام المادة (5) من الدستور، وبالأخص في ظل الضغوط السياسية التي مورست من قبل بعض النواب لتمرير قانون العفو العام بالشكل الذي جعله يخدم المصالح والاجندات السياسية والانتخابية، ومن ثم فان المحكمة بقرارها المذكور حاولت الحد من التأثيرات السياسية على تشريع القوانين في سلة واحدة.

5-ان المحكمة حاولت في قرارها الولائي المحافظة على ترضين مجلس النواب واختصاصه في تشريع القوانين وفق الإجراءات المحددة في المادة (61/اولاً) من الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، وهو الامر الذي يمكن معه القول ان المحكمة بقرارها المذكور حاولت إعادة مجلس النواب لممارسة الدور التشريعي المناط به بعيداً عن الصفقات السياسية والمحاصصاتية، مما يعزز من الدور المهم الذي تقوم به المحكمة في ابطال الاتفاقات السياسية المخالفة للدستور والقوانين النافذة.