جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا / النجف الاشرف
قسم القانون

أثر القرارات التفسيرية للمحكمة الإتحادية العليا على استقرار النظام السياسي في العراق

(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

من قبل الطالب

أحمد حسن ساجت

بإشراف

أ.د حيدر محمد حسن

١٤٤٧ هـ ٢٠٢٥م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

﴿وَلَا يَأْتُونَكَ بِمَثَلٍ إِلَّا جِئْنَاكَ بِالْحَقِّ وَأَحْسَنَ تَفْسِيرًا﴾

﴿ صدق الله العلي العظيم ﴾

سورة الفرقان: الآية ٣٣

الإهـــداء

إلى أرواح شهداء العراق، لذكراهم الخلود.

إلى والدي ووالدتي رحمهم الله حباً وعرفاناً

إلى زوجتي وعائلتي الصغيرة الذين تحملوا صمتي وغيابي

إلى جميع من وقف معي في رحلتي العلمية

شكراً وامتناناً

الباحث

الشُكر والعرفان

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين، الذي بنعمته تتم الصالحات، وصلى الله تعالى على سيدنا محمد، خاتم الأنبياء والمرسلين، وعلى آله وصحبه أجمعين.

بعد اتمام البحث في موضوع هذه الدراسة أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الأستاذ الدكتور المشرف حيدر محمد حسن، الذي لم يبخل عليَّ بتوجيهاته القيمة، فكان خير عونٍ في تذليل الصعاب وإثراء البحث بأفكاره التي جعلت هذه الرسالة اكثر رصانة من الناحية العلمية، فأدعوا الله عز وجل ان يسدد خطاه ويمن عليه بوافر الصحة والعافية، وكذلك الشكر موصول إلى عميد معهد العلمين الدكتور زيد العكيلي، ورئيس قسم القانون الدكتور صعب ناجي عبود، والدكتور كرار الصائغ مقرر قسم القانون، والدكتورة نجلاء مهدي بحر، وجميع اساتذتي في معهد العلمين للدراسات العليا خلال السنة التحضيرية، ولا يفوتني المقام من توجيه الشكر والتقدير لجميع من مد لي يد العون على اتمام هذه الرسالة وبالأخص موظفي مكتبة معهد العلمين للدراسات العليا، وموظفي مكتبة كلية الحقوق في جامعة النهرين، وموظفي مكتبة كلية القانون جامعة بغداد، وموظفي مكتبة المعهد القضائي، وموظفي ادارة المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ولكل من قدم لي العون والمساعدة خلال مرحلة الكتابة، كما أتقدم بالشكر والتقدير للسادة رئيس وأعضاء لجنة المناقشة لما سيبذلوه من جهد علمي في تقويم الرسالة والى الأساتذة المقومين العلمي واللغوي.

الباحث

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمــة	١-٤
الفصل الأول: ماهية القرارات التفسيرية للقضاء الدستوري والنظام السياسي	٥-٦٩
المبحث الأول: التعريف بالقرارات التفسيرية والنظام السياسي	٥-٣٧
المطلب الأول: مفهوم القرارات التفسيرية	٦-٢٢
الفرع الأول: التعريف بالقرارات التفسيرية واهميتها	٧-١٣
الفرع الثاني: موجبات القرارات التفسيرية ووسائلها	١٣-٢٢
المطلب الثاني: التعريف بالنظام السياسي	٢٣-٣٧
الفرع الأول: مفهوم النظام السياسي	٢٣-٣٠
الفرع الثاني: مكونات النظام السياسي	٣١-٣٧
المبحث الثاني: مدارس القرارات التفسيرية وطبيعتها	٣٨-٦٩
المطلب الأول: مدارس واشكال القرارات التفسيرية	٣٨-٥٥
الفرع الأول: المدارس التفسيرية	٣٩-٤٤
الفرع الثاني: اشكال القرارات التفسيرية	٤٥-٥٥
المطلب الثاني: طبيعة القرارات التفسيرية للدستور	٥٦-٦٩
الفرع الأول: الطبيعة القضائية للقرارات التفسيرية	٥٦-٦٣
الفرع الثاني: الطبيعة غير القضائية للقرارات التفسيرية	٦٤-٦٩

الفصل الثاني: تأثير القرارات التفسيرية على النظام السياسي	**١٤٩-٧٠**
المبحث الأول: تأثير القرارات التفسيرية على الجانب الشكلي للنظام السياسي	**١١١-٧١**
المطلب الأول: أثر القرارات التفسيرية على ثنائية السلطة التنفيذية	**٩١-٧١**
الفرع الأول: أثر القرارات التفسيرية على تكوين مجلس الوزراء	**٨٣-٧٢**
الفرع الثاني: أثر القرارات التفسيرية على اختيار رئيس الجمهورية	**٩١-٨٣**
المطلب الثاني: أثر القرارات التفسيرية على السلطة التشريعية	**١١١-٩٢**
الفرع الأول: أثر القرارات التفسيرية على تكوين المجالس النيابية	**١٠٤-٩٢**
الفرع الثاني: أثر القرارات التفسيرية على النظام الانتخابي	**١١١-١٠٥**
المبحث الثاني: تأثير القرارات التفسيرية على الجانب الموضوعي للنظام السياسي	**١٤٩-١١٢**
المطلب الأول: أثر القرارات التفسيرية على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية	**١٣١-١١٢**
الفرع الأول: **أثر القرارات التفسيرية على التعاون في المجال التشريعي**	**١٢٢-١١٣**
الفرع الثاني: **أثر القرارات التفسيرية على التعاون في المجال التنفيذي**	**١٣١-١٢٢**
المطلب الثاني: أثر القرارات التفسيرية على الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية	**١٤٩-١٣٢**
الفرع الأول: أثر القرارات التفسيرية على حل مجلس النواب	**١٤٠-١٣٢**
الفرع الثاني: أثر القرارات التفسيرية على المسؤولية السياسية	**١٤٩-١٤٠**
الخاتمة	**١٥٤-١٥٠**
المصادر والمراجع	**١٧٢-١٥٥**
Abstract	**A-B**

المستخلص

تعد القرارات التفسيرية إحدى الوسائل الدستورية الرئيسة التي يلجأ إليها القضاء الدستوري في العراق لممارسة وظيفته في توضيح النصوص الدستورية عند حدوث اختلاف في فهم النص بسبب الغموض أو الابهام الذي يعتريه، بهدف إزالة اللبس حول مدى تطبيق النصوص، وتأويلها الصحيح بما ينسجم مع روح الدستور، ممّا يضمن اتساق تطبيق النصوص الدستورية ويؤدي إلى استقرار البنية الأساسية للنظام السياسي، لذا فان لها دورًا كبيراً في توجيه النظام السياسي للدولة، وتتجلى هذه الأهمية في كونها تؤطر لعمل السلطات الدستورية، وتمنع نشوء النزاعات أو التداخل في الاختصاص، وهو ما يجعلها وسيلة فاعلة لضبط أداء السلطات، وتوجيهها على وفق غايات الدستور، ومن ثم يمكن القول إنّ القرارات التفسيرية للقضاء الدستوري تمثل ركيزة أساسية ليس فحسب في استقرار النظام القضائي، وإنما أيضاً في انتظام الحياة السياسية والدستورية للدولة، عبر إرساء معايير واضحة للتفسير، وضمان التزام السلطات كافة بتلك المعايير عند ممارستها لاختصاصها، لأن القرارات التفسيرية تكتسب صفة البتات والالزام بنص الدستور، وقد تناولت الدراسة موضوع تأثير القرارات التفسيرية للقضاء الدستوري في العراق على استقرار النظام السياسي، مع مقارنته بما موجود من قرارات تفسيرية للقضاء الدستوري في كلّ من جمهورية المانيا الإتحادية ودولة الامارات العربية المتحدة في ظل دساتيرها النافذة، وقد تم بحث هذا الموضوع من زاويتين رئيسيتين، فمن جهة، جرى تناول ماهية القرارات التفسيرية، من خلال بيان مفهومها وصلتها بالنظام السياسي، مع توضيح مدارسها المختلفة وطبيعتها القانونية وما إذا كانت تُعد عملاً قضائياً خالصاً أم تحمل أبعاداً أخرى غير قضائية، ومن جهة ثانية، تم التطرق إلى تأثير هذه القرارات في بنية النظام السياسي ووظائفه، سواء من حيث الجانب الشكلي الذي يتجلى في تكوين السلطات العامة، كأثرها في تشكيل السلطة التنفيذية بشقيها مجلس الوزراء ورئاسة الجمهورية، وكذلك في تكوين السلطة التشريعية، أو من حيث الجانب الموضوعي الذي يتعلق بعلاقات التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين، لاسيما في مجالي التشريع والتنفيذ، وفي مسائل مثل حل مجلس النواب والمسؤولية السياسية للحكومة.

المقدمة

المقدمة

أولا: موضوع الدراسة

تشكل النظام السياسي في العراق بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على الشكل الاتحادي، بعد أن حرصت لجنة كتابة الدستور على اختياره صراحةً في المادة (١) ومن ثم التقرير بالنظام النيابي البرلماني بالنص على "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق" لتؤكد بعد ذلك على ضمانات سير مؤسسات النظام البرلماني بانتظام، وفي مقدمة هذه الضمانات هو الإقرار للمحكمة الإتحادية العليا بالاختصاص في تفسير نصوص الدستور في المادة (٩٣/ثانياً) من الدستور لتوضيح ما ابهم من ألفاظه وتخريج ما نقص من أحكامه حتى لا تكون تلك النصوص والأحكام الغامضة مانعاً من أداء مؤسسات النظام البرلماني لواجباتها المحددة بموجب الدستور، فتمثل بذلك العمل الضمانة الرئيسية لاستقرار النظام السياسي، بعد أن تستلهم أحكامها من فهمها للدستور وربطها بين نصوصه وتحليلها لغاياته وعلى الأخص في مجال القيم التي اعتنقها المجتمع في مجموع أفراده.

ثانياً: أهمية موضوع الدراسة

تجلّت أهمية الاختصاص التفسيري وأثره المباشر في الحفاظ على استقرار النظام السياسي عند قيام المحكمة الإتحادية العليا في العراق فعلياً بممارسة هذا الاختصاص، إذ مكنتها قراراتها التفسيرية من ضبط العلاقة بين السلطات وتحديد نطاق اختصاصاتها ومنع تداخل بعضها مع البعض الاخر بما يحفظ التوازن المؤسسي ويحد من النزاعات السياسية، من ذلك فان أهمية الدراسة تأتي من الدور الحيوي للقرارات التفسيرية في ضمان الالتزام بالدستور من قبل جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفق ما نصت عليه المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فهي تحمي أحكام الدستور وحقوق وحريات الأفراد من أي خرق، وتُحَول النصوص الدستورية من نصوص جامدة إلى وثيقة حية قابلة للتطبيق في ضوء التطورات

المستجدة، مثلما تُعد هذه القرارات ضرورة لتطبيق النصوص الدستورية، إذ غالباً ما تأتي عامة ومبهمة وتحتاج إلى تفسير لتناسب الوقائع المعاصرة، وتؤدي القرارات التفسيرية دوراً أساسياً في استقرار النظام السياسي، ولاسيما في الأنظمة الإتحادية، عن طريق حسم الخلافات بين السلطات ومؤسسات الدولة وتحديد حدود اختصاصاتها، ما يضمن سير السلطات دون تداخل أو تجاوز، و تعمل على توحيد تطبيق أحكام الدستور، وتحديد المعاني المقصودة من قبل لجنة كتابة الدستور، ومنع الالتفاف على نصوصه الغامضة، فضلاً عن ذلك، فإنها تساهم في خلق قواعد اجتهادية ومعايير واضحة لتطبيق الدستور، مستندة إلى المفاهيم والتوجهات الفكرية للمؤسس الدستوري والسوابق القضائية، والتجارب التاريخية والاجتماعية التي أثرت في صياغة الدستور.

ثالثاً: مشكلة الدراسة

يُعد القضاء الدستوري أحد أهم الضمانات لحماية النصوص الدستورية وضبط توازن السلطات في الدولة، غير أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رغم تبنيه النظام البرلماني، لم يكن واضحاً في بعض نصوصه بما يتعلق ببيان الأسس الجوهرية التي يقوم عليها هذا النظام، الأمر الذي دفع بالمحكمة الاتحادية العليا إلى ممارسة دور تفسيري واسع لملئ الفراغات ومعالجة الغموض الحاصل، وقد أفرزت هذه القرارات التفسيرية إشكاليات متعددة تتعلق بطبيعتها وحدودها ومكانتها في البناء الدستوري، فضلاً عن آثارها المباشرة في تشكيل مؤسسات النظام السياسي وآليات عملها. ومن هنا تتحدد مشكلة الدراسة في البحث عن مدى تأثير القرارات التفسيرية للقضاء الدستوري على طبيعة النظام السياسي في العراق، من خلال محورين رئيسين: الأول، يتصل بتحديد المفهوم والماهية والمدارس التي استندت إليها هذه القرارات وطبيعتها القانونية؛ والثاني، يتناول انعكاساتها العملية على الجانب الشكلي للنظام السياسي في تكوين السلطات، وعلى الجانب الموضوعي في علاقاتها المتبادلة، سواء في مجال التعاون أو الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

رابعا: منهج الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على المنهج التحليلي والمنهج المقارن، وذلك عن طريق تحليل النصوص الدستورية ذات الصلة بموضوع البحث، ودراسة قرارات المحكمة الإتحادية العليا ذات العلاقة، بهدف استخلاص المبادئ التي تحدد أثر هذه القرارات في رسم ملامح النظام السياسي للدولة في العراق، مع مقارنة أحكام النصوص الدستورية والأحكام القضائية المقارنة في كلّ من جمهورية ألمانيا الإتحادية ودولة الإمارات العربية المتحدة.

خامسا: خطة الدراسة

يشمل تقسيم خطة الدراسة على فصلين وخاتمة، على النحو الآتي:

الفصل الأول: سنبين فيه ماهية القرارات التفسيرية، إذ قسمنا الفصل على مبحثين، تناولنا في المبحث الأول، التعريف بالقرارات التفسيرية والنظام السياسي، من حيث المفهوم والأهمية والموجبات، أما المبحث الثاني بينا فيه مدارس القرارت التفسيرية وطبيعتها، من حيث أنواع تلك المدارس، وشكل القرارات التفسيرية الصادرة من الجهة المختصة، فضلاً عن الطبيعة القضائية وغير قضائية لتلك القرارات.

أما الفصل الثاني: فسنبين فيه اجتهاد المحكمة الإتحادية العليا في حفظ النظام السياسي إذ قسمنا الفصل على مبحثين، تناولنا في المبحث الأول تأثير القرارت التفسيرية على الجانب الشكلي للنظام السياسي في العراق ودول المقارنة، وفي المبحث الثاني تأثير تلك القرارات على الجانب الموضوعي للنظام السياسي.

سادساً: الدراسات السابقة:

١. ذر حميد راضي، دور القضاء الدستوري في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٩، لم تقتصر هذه الأطروحة على بحث القرارات التفسيرية وأثرها على التوازن الذي يمثل أحد أسس النظام السياسي البرلماني، وإنما بحثت الرقابة على دستورية القوانين، وبذلك اختلفت هذه الاطروحة عن دراستنا في نطاقها، كما تباينت في موضوعها، إذ لم يقتصر موضوعنا على بحث التوازن وإنما بحث كل أسس النظام السياسي النيابي البرلماني من حيث أثر القرارات التفسيرية للمحكمة الاتحادية العليا عليه.

٢. رفاء طارق قاسم حرب، اختصاص القضاء الدستوري بالتفسير، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨، شمل البحث في هذه الأطروحة كل جوانب الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا، من دون أن يبحث في أثر هذا الاختصاص على جوانب منها النظام السياسي واستقراره، من ذلك تميزت دراستنا عن الاطروحة في نطاقها، إضافة الى دول الدراسة.

٣. سجى فالح حسن، أثر قرارات المحكمة الإتحادية العليا العراقية في ضمان الامن القانوني (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠٢٣، تناولت هذه الاطروحة بالبحث في إثر قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق على ضمان مبدأ الامن القانوني واقتصر البحث في بيان دور المحكمة في ضمان الامن القانوني فقط، وبذلك تميزت دراستنا عن الأطروحة في موضوعها ونطاقها، على الرغم من أن ضمان الأمن القانوني، يعد أحد أهم عناصر استقرار النظام السياسي.

٤. سهى زكي نوري عياش، التفسيرات الصادرة من المحاكم الدستورية وأثرها في تعزيز مبدأ المشروعية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة العاشرة، العدد الأول، ٢٠١٨، موضوع البحث على الرغم من إنه تناول شرح القرارات التفسيرية إلا أن تبيانه لنطاق أثرها كان يقتصر على مبدأ المشروعية، بينما نطاق دراستنا يشمل أثر تلك القرارات على استقرار النظام السياسي.

٥. د. شهاب احمد عبد الله، دور المحكمة الإتحادية العليا في العراق في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد(٢)، ٢٠١٨، تضمن البحث بيان إثر قرارات المحكمة الإتحادية العليا على مبدأ الفصل بين السلطات، ورغم ان المبدأ الأخير يعد الأساس في تحصين النظام السياسي واستقراره في الدولة، الا ان نطاق البحث اقتصر على هذا المبدأ، ومن هنا يختلف نطاقه عن نطاق دراستنا.