مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: رقابة المحكمة الاتحادية العليا على التعليمات في العراق
اسم الكاتب: م.م. علي فاضل ابراهيم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/9641
تاريخ الاسترداد: 2026/11/22 19:28 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 14 - Issue 2- December 2024 | كانون الاول ٢٠٢٤ ـ العدد ٢- المجلد ١٤

The Oversight of the Federal Supreme Court on Instructions in Iraq

[1] Assist. Lecturer. Ali Fadel Ibrahim
[1] University of Babylon - University Presidency

Abstract:

The Federal Supreme Court in Iraq adopted two different approaches, examining the extent of its oversight over instructions. The court followed its first approach to not including instructions within constitutional oversight, in compliance with the provisions of Paragraph One of Article (93) of the Constitution, considering that instructions are administrative decisions that do not have the right to The legislative capacity, which falls within the jurisdiction of the administrative judiciary, except that the court, in a new direction through which it confirmed its jurisdiction to consider the constitutionality of the instructions, provided that the lawsuit is filed in accordance with the provisions of Article (93/Third) of the Constitution, and that the instructions are issued by the federal authorities in the country, Consequently, its acceptance to consider the instructions issued by the federal authorities in accordance with the provisions of Paragraph Three has led to violating the general rules related to the principle of hierarchy of legal rules.

1: Email:
ali.fadilal1994@gmail.com
2: Email:

DOI
https://doi.org/10.37651/aujlps.2024.149706.1253

Submitted: 5/5/2024
Accepted: 9/5/2024
Published: 14/5/2024

Keywords:
Federal Court
Iraq
oversight.

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

رقابة المحكمة الاتحادية العليا على التعليمات في العراق

[١] م.م علي فاضل ابراهيم
جامعة بابل – رئاسة الجامعة

المستخلص

تبنت المحكمة الاتحادية العليا توجهين مختلفين، يبحثان مدى رقابتها على التعليمات، إذ سارت المحكمة في توجهها الأول إلى عدم ادخال التعليمات من ضمن الرقابة الدستورية، امتثالاً لأحكام الفقرة أولاً من نص المادة (٩٣) من الدستور، وذلك على اعتبار التعليمات قرارات إدارية لا تحوز السمة التشريعية، مما تكون داخلة ضمن اختصاص القضاء الإداري، إلا أن المحكمة وفي توجه جديد أكدت من خلاله اختصاصها بالنظر بدستورية التعليمات، على أن تقام الدعوى وفق أحكام المادة (٩٣/ ثالثاً) من الدستور وأن تكون التعليمات صادرة من السلطات الاتحادية في الدولة، بالتالي فإن قبولها النظر بالتعليمات الصادرة عن السلطات الثلاث وفق أحكام الفقرة ثالثاً من المادة (٩٣) من الدستور، أدى إلى مخالفتها للقواعد العامة المتعلقة بمبدأ تدرج القواعد القانونية .

الكلمات المفتاحية: المحكمة الاتحادية ، العراق ، الرقابة.

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع الدراسة: يعد الدستور الوثيقة العليا في الدولة لأنه يتناول مسائل نظام الحكم وشكل الدولة وتنظيم نشاط السلطة من حيث تشكليها والاختصاصات المنوطة بالهيئات، وتضطلع الهيئة القضائية بمهمة الفصل في النزاعات المعروضة أمامها، فينظم الدستور تشكيل السلطة القضائية وبيان اختصاصاتها، وتعد المحكمة الاتحادية العليا من أهم مؤسسات الجهاز القضائي في الدولة نظراً إلى أهمية الاختصاصات المنوطة بها وأهمها الرقابة على دستورية القوانين مما يجعلها الحارس الأمين على مبدأ سمو الدستور، فقد نصت المادة (٩٣/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، كما تضمنت الفقرة ثالثاً من المادة (٩٣) منه أيضاً إلى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، وعلى إثر هذه النصوص فإن المحكمة لم تستقر على توجه واحد بشأن رقابتها على التعليمات، إذ تبنت توجهين مختلفين، يبحثان مدى رقابتها على التعليمات .

ثانياً: اهمية الدراسة: تنصرف أهمية الدراسة إلى معرفة توجهات المحكمة الاتحادية العليا بشأن رقابتها على التعليمات من جانبين، الأول جانب التنظيم التشريعي لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة القضائية على الدستورية والفصل في القضايا الناشئة عن تطبيق التشريعات التي تصدر من السلطة الاتحادية، والجانب الثاني فيما يخص مبدأ تدرج القواعد القانونية، فالتشريع هو جمع من القواعد القانونية المدونة التي تصدر عن السلطة المختصة بالتشريع وبحسب مبدأ تدرج القواعد القانونية، إن التشريعات المكتوبة غير متساوية بالقوة والقيمة القانونية، فالدستور يحتل قمة الهرم في النظام القانوني ثم يليه التشريع العادي وهو القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية، والقانون الذي يصدر من السلطة التشريعية يجب أن لا يخالف الدستور لكونه القاعدة الأعلى وإلا ثارت الرقابة على دستورية القوانين، ثم تأتي القرارات الادارية التنظيمية والتي تسمى بالتشريع الفرعي (الانظمة والتعليمات)، وتختص السلطة التنفيذية بإصدارها بالشكل الذي لا تخالف فيه ثوابت المشروعية وبخلافه إلا يعتبر القرار الإداري مشوب بعيوب الإلغاء .

ثالثاً: مشكلة الدراسة: أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الفقرة أولاً من المادة (٩٣) منه، إلى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة القضائية على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وهذا ما سارت عليه المحكمة في توجهها السابق، في حين أشارت الفقرة ثالثاً - والتي استندت عليها المحكمة في توجهها الجديد - إلى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عن السلطة الاتحادية، وهنا جوهر المشكلة التي تكمن في صياغة الفقرة ثالثاً من نص المادة (٩٣)، لأنها تضمنت عيباً دستورياً متمثلاً بالتزيُد وهو أن المشرع أورد عبارات زائدة أو معاودة لا دلالة لها في صياغة النص، كعبارة (القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والأنظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية)، وهذه العبارة تدُّل على نفس مضمون الفقرة أولاً، وذلك لأن قبول الدعوى المقامة على أساس الفقرة ثالثاً، معناها أن القاضي الدستوري سوف يبحث عن مدى دستوريتها أي مدى مطابقة التشريعات لأحكام النص الدستوري، وكذلك عبارة (الصادرة عن السلطة الاتحادية)، إذ فسرتها المحكمة بأن قبول النظر بالتعليمات مشروطاً بصدورها من السلطات الاتحادية، الأمر الذي يُوسّع من اختصاصها بالشكل الذي يجعلها تنظر بالتعليمات التي تصدر من السلطات الثلاث، بالتالي فإن الخلل الفني الذي حوته الفقرة ثالثاً من المادة (٩٣) والذي اتكأت عليه في توجهها الجديد، أسفر عن عدم دقة رقابتها على التعليمات، لأن مضمون التعليمات التنفيذية واحدة سواء صدرت من السلطات الاتحادية أم الهيئات الأخرى .

رابعاً: منهجية الدراسة: تتناول الدراسة رقابة القضاء الدستوري على التعليمات، ولما كان كذلك فلا بد من اتباع المنهج الاستقرائي الذي يتتبع جزئيات أحكام المحكمة ثم المنهج التحليلي

القائم على بيان تلك الاحكام ودراستها، فضلاً عن دراسة الاعتمادات التي اعتمدتها المحكمة، بمعنى نتتبع الاحكام الصادرة من المحكمة لمعرفة توجهها بشأن رقابتها على التعليمات في ضوء التنظيم الدستوري لاختصاصات المحكمة الاتحادية العليا .

خامساً: هيكلية الدراسة: سعياً لإبراز فكرة الدراسة، ارتأينا تقسيمها على مبحثين، بالنسبة للمبحث الأول فسنتناول فيه مفهوم التعليمات من حيث طبيعتها القانونية وتمييزها عما يشتبه بها وفي المبحث الثاني سنتناول موقف المحكمة الاتحادية العليا من الرقابة على التعليمات من خلال دراستنا لتوجهات المحكمة بهذا الخصوص .

I. المبحث الأول

مفهوم التعليمات

تقوم الدولة على جمع من القيم والثوابت والمبادئ الأساسية التي تفرقها عن الدول الأخرى، ومن أهم هذه المبادئ هي الدولة القانونية التي تعني خضوع نشاط السلطة للقانون القائم، حيث لا توجد سلطة فوق القانون، وهذا ما يُميز الدولة القانونية وسلطاتها عن الحكومات الأخرى، كالحكومة البوليسية، التي يفرض الحاكم فيها سلطانه وتنفيذ أوامره دون التقيد بالقانون، فإرادة الحاكم المستبد هي التي تعكس مصدرية القاعدة القانونية، لذا فإن أوامره واجبة النفاذ دون قيد، كما تنعدم الحريات العامة في هذا النظام والسبب في ذلك هو أن الاستبداد يتناقض اطلاقاً مع إمكانية وجود حريات عامة، في حين إن في الدولة القانونية تُحدّد السلطة وتنظم بما يحقق احترام حقوق الأفراد[١] .

I.أ. المطلب الأول

الطبيعة القانونية للتعليمات

للإحاطة بالطبيعة القانونية للتعليمات يتوجب الوقوف على التشريع من خلال تبيانه أو بصفته مصدراً أصلياً للقانون، ليكون الأساس في بيان مركز التعليمات إن كانت من قبيل التشريع الدستوري أو التشريع العادي أو التشريع الفرعي، فالتشريع يتسم بخصائص تتضمن قيام سلطة عامة مختصة بوضعه، كما يشتمل على قواعد قانونية تتوافر فيها صفات القاعدة القانونية من حيث العمومية والتجريد وإلزام، بلحاظ أن الوجود القانوني للتشريع يكتمل بتمام المراحل الثلاث التي يمر بها وهي الاقتراح والتصويت والتصديق، إلا إن ذلك لا يكفي لنفاذه

(١) ينظر: سعيد بو الشعير، *القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة*، ج ٢، ط ٤، (الجزائر: دار المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية – بن عكنون)، ص ٣٩، ٤٠ . وينظر: د. حميد حنون خالد، *الانظمة السياسية*، ط ٢، (بغداد: مكتبة السنهوري، شارع المتنبي، ٢٠١٥)، ص ١٤١ .

بل لابد أن يجتاز بعد ذلك مرحلتين هما الاصدار والنشر، إذن التشريع هو جمع من القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها السلطة المختصة في الدولة، والمعيار هنا الجهة الخالقة للتشريع فإذا كانت السلطة هي السلطة التأسيسية الأصلية عدّ ذلك التشريع تشريعاً دستورياً، وإذا كانت السلطة التشريعية فيكون ذلك التشريع (التشريع العادي) وإذا كانت السلطة التنفيذية هي التي توضع التشريع فيكون ذلك تشريعاً فرعياً[٢] :

أولاً: التشريع الدستوري :

يقصد به مجموع القواعد المتعلقة بتبيان ينبوع السلطة وتنظيم نشاطها وانتقالها والعلاقة بين الحكام وكذلك القواعد المتعلقة بحقوق الانسان وحرياته العامة في الدولة، سواء وجدت هذه القواعد في صلب الوثيقة الدستورية أم خارجها[٣]، وإن مضمون الدستور أو نطاقه يتمثل في جمع القواعد التي تحدد وضع السلطة الحاكمة وكذلك طبيعة واهداف نشاطها السياسي، بالتالي فإن موضوع الدستور يكون مزدوجا، فهو يبين الاشخاص أو الهيئات التي تملك اتخاذ القرارات باسم الدولة ويحدد اختصاصاتهم وآلية ممارستها من جهة، ومن جهة أخرى يوضح نوعية الرابطة الاجتماعية والسياسية الذي يمثلها الحكام أو السلطة الحاكمة، وبذلك يحدد الفلسفة القانونية التي ستكون إطار العمل لمنظمات الدولة، وعلى هذا الأساس، لا يتحدد مضمون الدستور في تنظيم السلطات الحاكمة فحسب، وإنما يشمل كذلك تحديد الاهداف التي تسعى هذه السلطات لتحقيقها، والفلسفة الاجتماعية والسياسية والقانونية التي تعمل في إطارها[٤] .

ثانياً: التشريع العادي:

التشريعات أو القوانين العادية هي وثائق قانونية مكتوبة تصدر من البرلمان في الدولة وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور، إذ توضح الدساتير عادةً آلية سن القوانين العادية من البرلمان، وتعد التشريعات العادية مصدراً هاماً من مصادر المشروعية لأنها تتطرق إلى الجزئيات والتفاصيل المتعلقة بجانب من الجوانب التي اورد مجملها الدستور، كما إنها تمثل إرادة الشعب التي انعكست في التشريعات التي سنها نوابه في السلطة التشريعية، ولهذا يقع على عاتق السلطة التنفيذية التزامها بتنفيذ تلكم القوانين عن طريق القرارات الإدارية، وتقع

(٢) ينظر: د. عبد الباقي البكري، زهير البشير، *المدخل لدراسة القانون*، (بغداد: المكتبة القانونية– شارع المتنبي، من دون سنة النشر)، ص ٨٤ وما بعدها، وينظر: غازي فيصل مهدي، *الموجز في اصول القانون*، ط ١، (مكتبة القانون والقضاء: ٢٠١٥)، ص ٧ وما بعدها، وينظر: د. توفيق حسين فرج، *المدخل للعلوم القانونية*، (مؤسسة الثقافة الجامعية: ٢٠١٨)، ص ٣٥ وما بعدها .

(٣) د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، *النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق*، ط ٣، (الدار العربية للقانون: ٢٠١٠)، ص ١٦١ .

(٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري*، من دون ذكر مكان وزمان النشر، ص ٤٣٠، ٤٣١ .

التشريعات العادية في المرتبة الثانية في الهرم القانوني، أي لا يمكن أن تخرج عما يرسمه المشرع الدستوري من الأحكام وإلا اثيرت الرقابة القضائية على دستورية تلكم القوانين[٥] .

ثالثاً: التشريع الفرعي:

يطلق على القواعد القانونية التي تبرزها الهيئة التنفيذية بالتشريع الفرعي، وهي قواعد عامة ومجردة ملزمة تأتي بعد التشريع العادي في سلم التدرج القانوني وتخضع لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة باعتبارها قرارات إدارية يجب أن تكون متفقة مع القانون[٦]، لذا تقوم سلطة التنفيذ، بتنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان ويأتي بغرض سد الاحتياجات اليومية للأفراد فالحكام يمارسون السلطة في المجتمع أي إنهم يقومون قبل كل شيء باختيارات تترجم في قواعد تضع الإطار العام لمسيرة المجتمع وهذه القواعد بحاجة إلى بلورة بمعنى إيجاد المعالجات للصعوبات اليومية للمجتمع عن طريق الممارسة اليومية للسلطة وهذا يعني أن الحكام بحاجة إلى اجهزة تطبق القانون في مواجهة مسيرة الحياة، لذلك فإن الحكومة تحتاج من اجل تطبيق القوانين اجهزة إدارية يمارسون الوظيفة العامة اصطلح على تسميتها بالإدارة أو الإدارة العامة التي يقصد بها الاجهزة التي تباشر النشاط الإداري وتقديم الخدمات العامة لتحقيق المصلحة العامة، والجهاز الإداري جهاز هرمي متدرج بحيث أن الوكيل الإداري ينفذ الاوامر التي توجه إليه من رؤسائه لإدارة مرافق الدولة من خلال تطبيق القوانين، إلا أن تطبيق القوانين من قبل الوكلاء الإداريين لا يكون كيفياً إنما وفقاً للأوامر التي يستلمونها من رؤسائهم التي تأخذ في الغالب صورة المنشورات أو التعليمات[٧].

---

(٥) د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، *القضاء الإداري (دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي)*، ط ٤، (النجف الاشرف: منشورات مكتبة دار السلام القانونية، ٢٠٢٠)، ص ٤١ .

(٦) د. مازن ليلو راضي، *القانون الإداري*، ط ٤، (بغداد: دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، شارع المتنبي، ٢٠١٧)، ص ٢٧ .

(٧) يحتم مبدأ المشروعية خضوع القاعدة الأنى للقاعدة الأعلى ولما كان الدستور يحتل قمة الهرم القانوني في الدولة وهو من يضع القواعد العامة للسلطات في الدولة، فيتطلب من السلطة التنفيذية (الحكومة بمعناها العام) تنفيذ القوانين التي تسنها السلطة التشريعية عبر الانظمة والتعليمات التي تصدرها الإدارة مثلما نصت عليه المادة (٨٠/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، (يمارس مجلس الوزراء : اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)، وما يمكن ملاحظته بهذا الصدد أن هناك من يوجد اختلاف بين الإدارة والحكومة بداعي أن الحكومة يمثلها اصحاب الدرجات العليا في الدولة كرئيس الوزراء والوزراء والإدارة يمثلها اصحاب الدرجات الدنيا كوكلاء الوزراء والمدراء العامين، وأن الحكومة تتولى ممارسة رسم السياسة العامة للدولة بينما تتولى الإدارة مباشرة الامور اليومية التي توفر فيها الخدمات للأفراد، في حين يذهب فريق آخر وهذا ما نؤيده إلى عدم إمكانية وضع الحدود الفاصلة بينهما لان الإدارة تمارس في بعض الاحوال ذات النشاط الذي تتولاه الحكومة والعكس صحيح فالإدارة والحكومة وجهان لعملة واحدة وهي السلطة التنفيذية أي أن اعمال السلطة التنفيذية يقصد بها كافة الاعمال التي تقوم بها هذه السلطة بصرف النظر عن طبيعتها سواء أكانت ضمن الاعمال الإدارية أو ضمن اعمال الحكومة والتي كانت تعرف سابقاً ب اعمال السيادة، ينظر : د. منذر الشاوي، مدخل في فلسفة القانون، ط ١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١١، ص ١٢٩، ١٣٠ . د. عبد الحفيظ الشيمي، مبادئ القانون الإداري، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣ – ٢٠١٤، ص ١١ . د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٢١، ٢٢ . د. سمير داود سلمان، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، ط ١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٩، ص ٢ .

مما تقدم يتضح أن التعليمات هي من التشريعات القانونية الفرعية، إذ يقع على تعهد الادارة او الهيئة التنفيذية بشكل عام، مهمة تحقيق المصلحة العامة واشباع المتطلبات العامة للجمهور، ولكي تتمكن من الوفاء بالتزاماتها هذه تمارس وسائل واساليب متنوعة يطلق عليها اعمال الادارة ومن بين هذه الاعمال القرارات الادارية التنظيمية التي تصدرها جهة الادارة[٨]، كاللوائح، بمعنى تنعطف الأنظمة والتعليمات أسفل مفهوم القرارات الإدارية التنظيمية والتي هي وثائق مكتوبة تضم قواعد عامة ومجردة تصدرها الإدارة لغرض تنظيم موضوع ما، لم تنظمه التشريعات العادية، أو تفويض المشرع للإدارة لغرض تنظيمه، أو تنفيذ التشريعات العادية والتفصيل في جزئياتها[٩]، ولهذا يطلق على القرار الإداري التنظيمي بالتشريع الفرعي لأنه ينظم جزئيات العمل الإداري وتفاصيله التي لا تبينها القوانين العادية .

I.ب. المطلب الثاني

تمييز التعليمات عما يشتبه بها

كما تأكد مسبقاً أن التشريع الفرعي هو ذلك التشريع الذي تسنه السلطة التنفيذية بموجب الاختصاص المخول لها دستورياً بصفة اصلية[١٠]، وتعتبر السلطة التنفيذية بهذه الناحية بمثابة السلطة التشريعية الفرعية، ويطلق على تشريعاتها بالتشريعات الفرعية، تمييزاً لها عن التشريعات العادية التي تصدرها السلطة التشريعية ويتخذ في القانون الفرنسي والمصري تسميات مختلفة كاللوائح[١١]، في حين يضم التشريع الفرعي انواعاً ثلاثة وهي الانظمة والتعليمات والانظمة الداخلية، وللوقوف أكثر على مفهوم التعليمات وما يراد به، يتوجب بنا تمييزها على التصرفات القانونية الأخرى، لذا سنتناول بالبحث من خلال التطرق إلى تمييز التعليمات عن الأنظمة وكذلك عن النظام الداخلي والتوجيهات أو الاعمامات :

أولاً: الانظمة والتعليمات :

عُرّف النظام بتعريفات عديدة منها (التشريع الذي تضعه السلطة التنفيذية لتيسير تنفيذ القانون الصادر من السلطة التشريعية)[١٢]، وعرف ايضاً على انه (قرار من السلطة الادارية ينص على قاعدة تطبق على عدد غير محدد من الاشخاص)، وعرفه آخرون بأنه (مجموعة

(٨) د. وسام صبار العاني، *القضاء الاداري*، (بغداد: مكتبة السنهوري ، ٢٠٢٠)، ص ١٨.
(٩) د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٤٣ .
(١٠) د. رجب محمود احمد، *القضاء الاداري*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥)، ص ٣٤ .
(١١) د. وسام صبار العاني، *الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية*، ط ١، (بغداد: مطبعة الميناء، ٢٠٠٣)، ص ٥٤ .
(١٢) د. طارق كاظم عجيل، *المدخل الى القانون*، (بيروت: دار السنهوري، ٢٠١٦)، ص ٧٢ .

قواعد موضوعية تصدرها جهة مختصة يحددها الدستور)[١٣]، في حين عرف النظام على إنه (القرارات التي تصدرها الهيئات الادارية المختلفة وتتضمن قواعد عامة وموضوعية من شأنها ان تطبق على عدد غير محدد من الافراد او الحالات كلما توفرت فيهم شروط معينة)[١٤] .

وحيال التعريفات المتقدمة يمكن ان نُعرّف النظام بأنه (القرار الاداري التنظيمي الصادر عن سلطة مختصة بموجب الدستور تنفيذاً لتسهيل احكام القانون العادي) .

ويشتمل النظام على قواعد تفصيلية توضح ما في القانون من اختزال وما يقتضيه من اجراء، والحكمة من تخويل السلطة التنفيذية هي تخفيف الاعباء عن السلطة التشريعية لكي لا تشاغل نفسها بتشريعات غير أساسية والقاء جليل تنفيذ القوانين على عاتقها لكونها اكثر السلطات احتكاكاً بالجمهور والعارف بظروف تطبيق القانون، واستناداً الى احكام المادة (٨٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، فأن مجلس الوزراء هو المختص بإصدار الانظمة تنفيذاً للقانون .

أما التعليمات فيقصد بها (تشريع فرعي يقصد به تيسير تطبيق قانون نافذ أو نظام صادر، والتعليمات تكون اضعف قوة من النظام لأنها كما تصدر تنظيماً لتنفيذ القانون قد تصدر تسهيلاً لتطبيق النظام)[١٥] .

ثانياً: الانظمة الداخلية والتعليمات:

يقصد بالنظام الداخلي هو تشريع فرعي ينظم سير العمل في بعض المنظمات المرتبطة بالسلطة التنفيذية ولهذا لا يعدوا ان يكون قراراً ادارياً تنظيمياً على اعتبار انه يحوي قواعد عامة ومجردة[١٦]، وعرف ايضاً بأنه (التشريع الصادر استناداً الى نص تضمنه قانون صدر لينشئ او يحكم مؤسسة ما يخول ادارة المؤسسة حق اصدارها لتنظيم كيانها وتيسير اعمالها)[١٧] كما قد تصدر انظمة داخلية لتنظيم سير العمل في بعض الاجهزة القضائية

---

(١٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، "النظام في القانون العراقي"، بحث *منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون – جامعة بغداد*، العدد ١، (٢٠٠٤): ص ٥ .

(١٤) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين الهاشمي، *مبادئ واحكام القانون الاداري*، (بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٥)، ص ٤٥٣ .

(١٥) د. طارق كاظم عجيل، المصدر السابق، ص ٧٢ .

(١٦) د. غازي فيصل مهدي، *افكار في القانون الدستوري*، ط ١، (بغداد: مكتبة القانون والقضاء، شارع المتنبي، ٢٠١٩)، ص ١٦ .

(١٧) اشار اليه د. فراس عبد الرزاق حمزة، "ماهية التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات في مجلس الدولة العراقي"، بحث *منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية*، المجلد ٢، العدد ٣١، (٢٠١٧): ص٥.

والمحاكم ومثالها النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، الصادر بالاستناد الى احكام المادة (٩) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، في حين تعد التعليمات قرارات إدارية تنظيمية مكتوبة تصدرها الإدارة لتطبيق القانون الصادر من البرلمان أو تطبيق النظام الصادر من الإدارة .

أما الانظمة الداخلية للبرلمانات فإنها ليست من تلك الانظمة الداخلية لأنها تنظم عمل السلطة التشريعية ولهذا عدّها فقهاء القانون الكلاسيكيون دستوراً ولكن بشكل آخر أو امتداداً وتفسيراً له، بالتالي فان التشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية يجب ان تستوفي الاجراءات والشكليات المنصوص عليها في النظام الداخلي بحسبانه من القوانين المكملة للدستور[١٨] .

ثالثاً: التوجيهات والتعليمات :

تصدر الإدارات العامة اعمامات وتوجيهات لتوضيح بعض الأمور بموظفيها، أو لتفسير قانون معين بما يُيسر سير المرفق العام بشكل منتظم وتسهيل تنفيذ القوانين، وغالباً ما تصدر مثل هذه الاعمامات من الوزير أو رئيس الدائرة أو من المدير العام، وتخاطب هذه التوجيهات الموظفين التابعين للسلطة الرئاسية لمصدرها، وتضمن توجيهات الرئيس الإداري لمرؤوسيه في كيفية تسيير العمل، وتنظيم شؤون توزيع العمل عليهم، أو تحديد ساعات العمل وعليهم واجب طاعتها عملاً بواجب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس الإداري، وتنحسر هذه الاعمامات أو التوجيهات داخل المرافق العام المعني وليس لها أثر تجاه الإدارة، ونرى بهذا الصدد أن التعليمات والتوجيهات الصادرة من الرئيس الإداري يمكم عدها قرارات إدارية كلما احدثت أثراً في الوضع القائم ولا فرق في ذلك أن يتحدد اثرها بالموظفين في المرفق، أو يتعدى ذلك ليمتد إلى الافراد العاديين من غيرهم، لأن القرار الإداري قد تتصرف آثاره إلى موظفي الإدارة فيغير من مراكزهم وأوضاعهم القانونية، أما إذا لم تتضمن أي أثر في المراكز القانونية واقتصرت على ارشادات وتوجيهات لتنظيم العمل في المرفق العام وتسهيل سيره بشكل منتظم فإنها لا تعد قرارات إدارية وإنما أوامر عمل داخلية تدخل ضمن اختصاص الرئيس الإداري ويجب على المرؤوسين طاعتها والالتزام بها[١٩] .

(١٨) د. غازي فيصل مهدي، أفكار في القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ١٦ .
(١٩) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، *الوسيط في القانون الإداري*، (بيروت، لبنان: دار الكتاب القانوني، ٢٠١٩)، ص ٢٩٩، ٣٠٠ .

II. المبحث الثاني

موقف المحكمة الاتحادية العليا من الرقابة على التعليمات

تُمثل السلطة القضائية واحدة من السلطات المؤسَسَة، والتي يقيمها الدستور في سبيل انفاذ حكم القانون بما يرتبه ذلك من ضرورة تحقيق التوازن بين المصالح العامة والخاصة، وبما إن السلطة القضائية هي مؤسَسَة بفعل الدستور فإن ذلك يعني أن تكون منسجمة مع الدستور فيما يتعلق بتصرفاتها وقراراتها، بالتالي يجب عليها أن لا تخالف المبادئ الدستورية الأساسية عند ممارستها لوظائفها القضائية[٢٠]، وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى توجهات المحكمة بشأن رقابتها على التعليمات .

II.أ. المطلب الأول

التوجه السابق

أن الدستور هو الوثيقة التي تهتم بتنظيم النشاط السياسي في الدولة وذلك من خلال تنظيم السلطة واختصاصها، وعلى هذا الأساس تتقيد السلطة بالنصوص الدستورية عند مزاولتها لاختصاصاتها، ونظم دستور ٢٠٠٥ النافذ اختصاص السلطة القضائية الاتحادية منها اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، إذ تناولت الفقرة أولاً من المادة (٩٣) منه، اختصاص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وبناءً على ذلك فإن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية التشريعات يكمن بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة فحسب[٢١]، وهذا ما سارت عليه المحكمة الاتحادية العليا في الكثير من قراراتها، إذ انتهجت المحكمة سياسة تتمثل بعدم التصدي لدستورية الاحكام أو

---

(٢٠) د. علي سعد عمران، *المنتقى من أحكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)*، ط ١، (الكوفة – النجف الاشرف: العلمين للنشر، ٢٠٢١)، ص ١٧١ .

(٢١) ينصرف مفهوم الرقابة على الدستورية بالنسبة للقوانين التي تصدرها السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب والأنظمة التي تصدها السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء، إذ ساوى المشرع بين التشريع العادي والفرعي في مجال الرقابة على دستورية القوانين، شريطة أن تكون هذه النصوص ما زالت نافذة ولم تلغ بعد صراحة أو ضمنا، كما يلحق بالقانون القرارات التي أصدرها مجلس قيادة الثورة المنحل قبل نفاذ دستور ٢٠٠٥، والتي تطرقت المحكمة لعدم دستوريتها من عدمه في العديد من القرارات والأحكام التي أصدرتها بمناسبة الطعون المعروضة أمامها، ويبرر توجه المشرع بشأن تساوي القوانين والأنظمة واخضاعها لرقابة المحكمة الاتحادية هو المعيار الموضوعي الذي يستند إلى موضوع القاعدة ومحتواها في تحديد مرتبة القواعد القانونية، فتتدرج هذه القواعد – طبقاً لهذا المعيار – تبعاً لمدى عموميتها وتجريدها بصرف النظر عن السلطة التي أصدرتها والاجراءات المتبعة في شأنها، ينظر: د. مصدق عادل، *القضاء الدستوري في العراق*، (بغداد: مكتبة السنهوري، شارع المتنبي، ٢٠١٧)، ص ٢٧، وينظر: د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٣٠ .

القرارات التي ينص القانون على اختصاص مجلس الدولة بنظر الطعون المتعلقة بها أو النظر بالأحكام والقرارات القضائية الصادرة عنها، فقضت إن التعليمات التي يدعي المدعي تضرره منها هي آليات عمل لا يمكن اعتبارها تشريع، ولا يمكن الطعن بعدم دستوريتها إذا لم تتخذ الشكل القانوني أو الدستوري من حيث نشرها في الجريدة الرسمية[٢٢]، كما قضت بأن اختصاصها المتمثل بالرقابة على دستورية القوانين لا يشمل النظر بصحة التعليمات وذلك بقولها (إن المادة (٩٣/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد حصر اختصاص هذه المحكمة بالنظر بالطلبات والدعاوى التي تتعلق بدستورية أو عدم دستورية القوانين والأنظمة حصراً دون التعليمات ...)[٢٣]، وقولها أيضاً (إن المشرع الدستوري عندما حصر اختصاص هذه المحكمة بالنظر في مدى دستورية القوانين والانظمة النافذة فإنه وبمفهوم المخالفة قد استثنى من ذلك التعليمات لأن عبارات المشرع عموماً والمشرع الدستوري من باب أولى هي عبارات مختارة ومقصودة وتخضع لصياغات لغوية وقانونية دقيقة، وعليه فإن النظر في مدى دستورية التعليمات سواء أكانت صادرة عن الجهات الاتحادية أو من الاقليم يخرج عن دائرة اختصاص هذه المحكمة)[٢٤]، وغيرها الكثير من القرارات التي أكدت من خلالها المحكمة بأنها غير مختصة بالنظر في دستورية التعليمات أو عدم دستوريتها[٢٥]، ويستشف من هذه القرارات أن توجه المحكمة الاتحادية العليا يذهب إلى اعتبار أن التعليمات هي قرارات إدارية تنظيمية والاخيرة تخرج عن اختصاص المحكمة الاتحادية ويدخل ضمن اختصاص محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين، فقضت المحكمة إن النظر في إلغاء القرارات التي تتصف بالسمة الإدارية وليس لها سمة تشريعية لا يدخل ضمن وظيفة المحكمة الاتحادية العليا[٢٦]، كما إن المرسوم الجمهوري الذي لم يتسم بالعمومية فإنه يُجلّا عن اختصاص المحكمة والطعن فيه ويدخل ضمن اختصاص محكمة قضاء الموظفين[٢٧]، في حين لم يستقر توجهها الرامي بعدم قبول طلب النظر بصحة دستورية التعليمات وفق أحكام الفقرة أولاً من المادة (٩٣) من دستور ٢٠٠٥ طويلاً، إذ قبلت المحكمة الاتحادية دعوى

(٢٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤/ اتحادية/ ٢٠١٠)، الصادر بتاريخ ٢٧/ ٤/ ٢٠١٠، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .
(٢٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤٤/ اتحادية/ ٢٠١٨)، الصادر بتاريخ ١٩/ ١/ ٢٠٢٢، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .
(٢٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٠٢/ اتحادية/ ٢٠٢٣)، الصادر بتاريخ ١٠/ ١٠/ ٢٠٢٣، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .
(٢٥) ينظر القرار رقم (١٧٩/ اتحادية/ ٢٠٢٢) والقرار رقم (٥٠/ اتحادية/ ٢٠٢١) المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .
(٢٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢/ اتحادية/ ٢٠٠٨)، الصادر بتاريخ ١٠/ ٣/ ٢٠٠٨، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .
(٢٧) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧/ اتحادية/ ٢٠١٤)، الصادر بتاريخ ١٧/ ٨/ ٢٠١٤، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .

تتضمن البت في فحص صحة التعليمات وفقاً لأحكام الفقرة أولاً من المادة (٩٣) من الدستور، فقضت في إحدى قراراتها بعدم دستورية المادة (١١/ أولاً) والمادة (١٢/ رابعاً) من تعليمات كشف الذمة المالية رقم (٢) لسنة ٢٠١٧، وذلك بداعي أن الفقرتين الواردتين في المادتين المذكورتين من تعليمات كشف الذمة المالية هما بمثابة إضافة لقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، وهذه الإضافة عند وجود الحاجة إليها يمكن توليتها من قبل مجلس النواب وذلك بإصدار تشريع لها حسب اختصاصه التشريعي المنصوص عليه في المادة (٦١/ أولاً) من الدستور العراقي النافذ، كما أن غلّة هذين النصين يخرجها عن دورها المُعدّ في المادة (٨٠/ ثالثاً) من الدستور وذلك لأن التعليمات لها دور كاشف ومفسر لكيفية تطبيق نصوص القانون موضوع التعليمات التي صدرت لتسهيل تنفيذه وليس منشأ لنصوص مضافة إلى القانون[٢٨]، وفي هذا القرار يتضح أن المحكمة ادخلت التعليمات من ضمن اختصاصها المتمثل بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وذلك لكون التعليمات تضمنت في طياتها فقرتين مضافة إلى قانون هيئة النزاهة، ويؤكد الباحث أنه لطالما حرصت المحكمة الاتحادية العليا على أن لا يجوز أن تتضمن التعليمات نصوصاً مضافة لنصوص القانون، وذلك لكونها تشريعات تنفيذية مفسرة لما جاء في القانون، ولكون مجلس النواب هو الجهة المختصة بإضافة الفقرات التي تدرج في متن القانون، كان الاجدر بالمحكمة استناداً إلى أحكام الفقرة أولاً ومن دون الدخول في موضوعها - رد دعوى المدعي لعدم الاختصاص – مطالبةً إياه بتقديم طلب لغرض تعديل النقص التشريعي الحاصل في قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، مثلما ذهبت في قرارها المرقم (١٣٢) لسنة ٢٠١٧، عندما ردت دعوى المدعي لعدم الاختصاص الذي طالب بعدم دستورية نص المادة (٤٠٩) من قانون العقوبات المرقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، مؤكدة بأن طلب المدعي يعني حرمان الزوج من العذر المخفف للعقوبة، وهذا يخالف قصد المشرع الذي راعى واقع المجتمع، فأكدت المحكمة في هذا القرار أنه يمكن للمدعي تقديم التماس بشأن تشريع نص أو تعديل النص موضوع الطعن وليس بإقامة دعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا.

لذا وفقاً لهذا التوجه أن المحكمة الاتحادية العليا غير مختصة بالنظر بدستورية التعليمات وفقاً لأحكام الفقرة أولاً من المادة (٩٣) من الدستور، وهنا يثار التساؤل هل إن عدم اختصاص المحكمة بالنظر بدستورية التعليمات وفق أحكام الفقرة المذكورة جاء بشكل قاطع أم يمكن للمحكمة النظر بدستورية التعليمات عبر اختصاصها المتمثل بالرقابة الدستورية؟

تلبية لذلك يؤكد الباحث أن المحكمة الاتحادية العليا تبنت وبشكل صريح عدم ولايتها بالنظر بدستورية التعليمات على اعتبار أن الدستور أشار في الفقرة أولاً من المادة (٩٣) إلى

(٢٨) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٥/ اتحادية/ ٢٠١٧)، الصادر بتاريخ ٢٠/ ٦/ ٢٠١٧، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .

اختصاصها الحصري بالرقابة على دستورية القوانين والانظمة القاطعة، لكن هناك مبررات قانونية وأخرى فقهيه تدعو إلى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل بدستورية التعليمات من ضمن اختصاصها الأصيل والمتمثل بالرقابة الدستورية، وهي :

١- **المبررات القانونية:** ذكرت المحكمة في قرارها المرقم (١٤٤/ اتحادية/ ٢٠١٨)، إلى إن ولاية المحكمة الاتحادية بالنظر بدستورية التشريعات بالشكل المنصوص عليه في الفقرة أولاً من المادة (٩٣) ولم ترد من بين هذه التشريعات موضوع النظر بدستورية التعليمات بخلاف ما كان ينص عليه قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، وهنا يثار التساؤل هل يمكن الشمول بين أحكام المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ وأحكام الفقرة أولاً من المادة (٩٣) من دستور ٢٠٠٥، وهما ينظمان أمرين مختلفين؟ فالدستور يُشددّ على اختصاص المحكمة بالبحث بدستورية القوانين والأنظمة في حين يوسع نص المادة (٤) من قانون المحكمة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، اختصاصها ليشمل النظر بدستورية التعليمات، وهذا ما يجعلنا نتساءل مرة أخرى هل يعد القانون المذكور قانوناً سليماً من الناحية الدستورية؟

أن المحكمة الاتحادية العليا هي احدى السلطات القضائية الاتحادية في العراق، وقد نظم عملها الأمر التشريعي رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، الذي استند على أحكام المادة (٤٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وفي هذا الاطار تساءل كثير من القانونيين ما مدى صحة قانون المحكمة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ أو هل يعد سليماً وشرعياً من الناحية الدستورية في مناخ نفاذ الدستور النافذ ؟ نستعرض سريعاً أهم الآراء التي تطرقت لهذا الموضوع :

الأول : يرى أن قانون المحكمة الاتحادية العليا يتعارض مع نص الدستور استناداً الى احكام المادة (١٣/ دستورية) والتي تنص على (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه)[٢٩] .

فلو سلمنا لهذا الرأي القائل بعدم دستورية الأمر التشريعي رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ بداعي مخالفته لأحكام المادة (١٣)، نؤكد أن واضع الدستور يقصد القانون اللاحق لنفاذ الدستور

الثاني: يرى أن قانون المحكمة الاتحادية العليا سليم من الناحية الدستورية بدليلين :

١- بعد اجراء الانتخابات وتشكيل مجلس النواب تم أعادة تعيين اعضاء المحكمة بالقرار رقم (٢) الصادر من هيأة الرئاسة في ٢٠٠٥/٦/١ .

(٢٩) د. مصدق عادل طالب، المصدر السابق، ص ٢٤ .

٢- بموجب النص (١٣٠) من الدستور التي تنص (تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها مالم تلغ أو تعدل وفقاً لإحكام هذا الدستور)[٣٠]، وهذا ما نؤيده ونشاطره .

الثالث: يرى تعارض قانون المحكمة الاتحادية العليا مع نص الدستور، وذلك لان الدستور أشار صراحة في المادة (١٤٣) على الغاء قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ باستثناء ما ورد في الفقرة (أ) من نص المادة (٥٣) ونص المادة (٥٨) منه، وعلى هذا الأساس يعد القانون، غير سليم من الصوب الدستوري بحجة أنه استند الى احكام نص المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الملغى، وهذا لا نتسق معه لان الدستور الغى القانون الانتقالي ولم يلغ التشريعات التي تشكلت على وفق احكامه .

زبدة مما تقدم أن الأمر التشريعي رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، يعد سليماً من الجانب الدستوري، على الرغم من خرق بعض شطوره لإحكام المواد (٩٣،٩٢) من دستور العراق النافذ، وهذه الدستورية تعطي للمحكمة الاتحادية المبرر القانوني بالنظر بدستورية التعليمات وفقاً لاختصاصها الرقابي التليد ، وهذا المبرر انتهى في الوقت الحالي بسبب صدور القانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١، قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، الذي ألغى موضوع الاختصاص الوارد في القانون السابق .

٢- **المبررات الفقهية :** يذهب جانب من الفقه إلى تأكيد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بدستورية التعليمات وإن لم تدرج في متن المادة (٩٣/ أولا)، وينطلق مسوغه من أن مستهل التدرج في القواعد القانونية وهرميتها وأهميتها في الدولة القانونية نتج عنه أنواع من الرقابة، يتكفل القضاء الدستوري بجانب منها ويؤازره القضاء الإداري في جانب آخر ولا ينبثق النظام القانوني في العراق عن هذا الإطار، فإذا كان دستور العراق عقد للمحكمة الاتحادية وظيفة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وفق الفقرة أولاً فإنه لم يبين صراحة موقفه من الجهة التي تبت بالاعتراض بدستورية التعليمات ولكن بالعودة إلى الدستور الذي شكل المحكمة الاتحادية فنصوص الدستور وقانون المحكمة المعدل، خلت من الإيضاح باختصاص المحكمة الاتحادية بالفصل بدستورية التعليمات واكتفت بالنص على اختصاصها بالرقابة الدستورية على القوانين والانظمة النافذة، كما إن التعليمات في العراق تصدر من قبل السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء وهو طرف السلطة التنفيذية ولكن على الرغم من كون اصدارها قد يكون تنفيذياً لقانون متطابق مع الدستور إلا إن التعليمات قد تنتهك ضمانا او حقا او حرية وردت بالنص الدستوري مما تُشعل مسألة الطعن بالدستورية ضدها، أن توجه المشرع بإغفال هذا الاختصاص للاتحادية العليا صراحة يؤدي إلى احتمالين الأول أن

(٣٠) د. عدنان عاجل عبيد، سامي جبار حسون، "المحكمة الاتحادية العليا في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥"، *بحث منشور في مجلة كلية الاسلامية الجامعة*، العدد ٤٤، (٢٠١٧): ص ٤٤٢، ٤٤٣ .

المحكمة الاتحادية غير معنية ويختص بها القضاء الاداري كونه الجهة التي ترصد احترام التدرج الهرمي للتشريعات المدونة في الدولة القانونية، ولكن هذه الاحتمالية تجعل من سمو الدستور مبدأ يتشارك في ضمانه المحكمة الاتحادية والقضاء الاداري وهذه النتيجة لا تتطابق مع توجه المشرع في إيكال الفحص على الدستورية لجهة واحدة أما الثاني فتكون المحكمة الاتحادية مختصة برقابة دستورية التعليمات طبقاً لإرادة المشرع الدستوري الذي اوكل لها مهمة حماية سمو الدستور، كما أن السمة التي تتصف بها الأنظمة هي السمة ذاتها التي تتصف بها التعليمات كونهما قواعد عامة ومجردة فضلا عن صدورهما من جهة واحدة وهي السلطة التنفيذية لذا لا فرق جوهري بين نص المشرع الدستوري ومقصده في الرقابة على التعليمات وعدم نصه على التعليمات طالما اتحدا بالخصائص[٣١].

ويؤكد الباحث إن المحكمة الاتحادية العليا مقيدة بموضوع الاختصاص الدستوري، بلحاظ إن هذا التقييد لا يمنع المحكمة من تحقيق الغاية المتمثلة بالحفاظ على النظام السياسي والحقوق والحريات، إذ يمكن للقضاء الدستوري إصدار أحكام قضائية بما يتلاءم وتحقيق المصلحة العامة عندما يُفسر النصوص الدستورية، إلا أن تحقيق هذه الغاية لا يبرر للمحكمة الاتحادية الانصراف عن النص الدستوري، لذا يثار التساؤل هنا كيف يمكن للقضاء الدستوري توسيع اختصاصه مع عدم خروجه عن الاختصاص المقيد له؟ يطبق القضاء النص الدستوري عندما يباشر اختصاصاته المنصوص عليها في الدستور، بيد أن تطبيقه للنص الدستوري – اختصاص فض النزاع – يكون من خلال القواعد العامة في تطبيق القانون، والقاعدة العامة هنا تتطلب أولاً العثور على القانون أي التثبت من القاعدة القانونية التي ينبغي تطبيقها، وإذا لم يكن هناك قاعدة قانونية يمكن تطبيقها على القضية المعروضة، تجري المحاولة للتوصل إلى القاعدة السليمة والمناسبة للفصل في النزاع، ثم في الحالة الأخيرة تطبيق القاعدة التي اختيرت وفُسرت على الشكل المشار إليه على النزاع المعروض[٣٢]. فعندما يطبق قضاء الدستور النص الدستوري على المنازعات المعروضة فإنه يطبقه بدءً من اختصاصه الأصيل المتمثل بالرقابة على دستورية القوانين على أن يكون الفصل بالنزاع وفق المبدأ العام المتعلق بتطبيق القانون، وهي العثور على القاعدة القانونية التي ينبغي تطبيقها ثم اللجوء إلى التفسير الدستوري ثم القانوني المطعون بعدم دستوريته ثم تطبيق ما فُسّر على النزاع المطروح، بالتالي فإن القضاء الدستوري لا يخرج عن موضوع الاختصاص المشار إليه في الدستور إلا

(٣١) د. علي هادي عطية الهلالي، "الطعن بدستورية التعليمات في ظل دستور ٢٠٠٥ واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا"، مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ٢١/ ٤/ ٢٠٢٤ .

(٣٢) ينظر: روسكو باوند، *مدخل إلى فلسفة القانون*، ترجمة د. صلاح دباغ، مراجعة د. أحمد مسلم، تقديم د. فهد الزميع، ط ١، (بيروت – لبنان: مركز نهوض للدراسات والبحوث، ٢٠٢١)، ص ١٤٩، ١٥٠ . وينظر، د. مصطفى العوجي، *القاعدة القانونية في القانون المدني*، ط ١، (بيروت – لبنان: مؤسسة بحسون للنشر والتوزيع، ١٩٩٢)، ص ٢٢٦، ٢٢٧ .

إنه وطبقاً للقواعد العامة في تطبيق القانون يستطيع استحداث قواعد قانونية جديدة تتناسب والتطور الحاصل في المجتمع ويكون ذلك بالاجتهاد القضائي أو العدول القضائي :

١- **الاجتهاد القضائي**[٣٣]: إن اجتهاد القضاء ضرورة لا مناص منها تقتضيها طبيعة النصوص التي احتوت على النقص، فالتشريع لا يخلو من النقص والاجتهاد له الاثر الكبير في سد هذا النقص، ويعبر الفقيه كلسن عن النقص في التشريع فيقول "ان الموافقة على وجود نقص في التشريع تعنى السماح للقضاة بأن يحلو افكارهم الاخلاقية والسياسية محل تلك التي يعتنقها المشرع[٣٤]، وفي مجال القضاء الدستوري فينبغي على المحكمة عند الاجتهاد البقاء في نطاق الغايات والمبادئ التي يقوم عليها النظام القانوني بشأن تقديره للمعالجات، فلا يأتي بمعالجات شاذة أو غريبة عن المجتمع ومعياره في هذا الحال سيكون ضمن أطار النظام العام السائد مستلهماً روح النظام القانوني وغاياته دون الارتكاز على معتقداته أو افكاره[٣٥]، بلحاظ أن الاجتهاد القضائي لا يقتصر عند حالة النقص التشريعي فقط، بل يمكن توظيفه في حالة كمال التشريع إذ يمكن للقاضي أن يبادر إلى الاجتهاد لغرض تطوير النص لا بقصد الخروج عن إرادة المشرع وقت وضع التشريع لأن التشريع لا يقوى على مواكبة التطورات .

٢- **العدول القضائي**: يقصد به هو صدور حكم قضائي جديد يتضمن مغايرة صريحة وواضحة لمبدأ قانوني كان قد قررته المحكمة نفسها وبنفس الظروف والحيثيات المحيطة بها، من دون أن تعدل القواعد الدستورية والقانونية التي كانت أساساً لصدور الحكم[٣٦]، فعدول القضاء الدستوري عن مبادئه السابقة يعتبر استثناء من الأصل والأصل هو استقرار الاحكام القانونية لكن قد توجد بعض المبررات الداعية التي تتيح للمحكمة أن تُعدّل عن أحكامها في الحدود المرسومة قانوناً لها[٣٧] .

---

(٣٣) يقصد به هو مجموع القواعد الناجمة عن نشاط المحاكم، والاجتهاد القضائي اسلوب القضاء عبر الاحكام المستنتجة من القانون، حيث القانون هو نتاج الناس، والخضوع له هو خضوع لإرادة الناس، للمزيد ينظر فلسفة القانون (السجال بين جمود النص وطفرات الواقع)، د. ماغي حسن عبيد، ص ١٣٥ .

(٣٤) نقلاً عن الدكتور سمير تناغو، "القضاء مصدر اصلي للقانون"، *بحث منشور في مجلة القضاء*، العدد التاسع، (١٩٧٥): ص ٦٤ .

(٣٥) محمد جبار طالب الموسوي، "السياسة القضائية للمحكمة الاتحادية العليا في العراق(دراسة مقارنة)"، (أطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، ٢٠٢١)، ص ١٦٢ .

(٣٦) د. غانم عبد دهش الشباني، "أهمية مبدأ العدول القضائي في تقويم احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق"، *بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية*، المجلد ١٣، العدد ١، (٢٠٢٢): ص ١٩٤.

(٣٧) ينظر: علي عبد الهادي حميد، "شرعية مبدأ العدول في قضاء المحكمة الاتحادية العليا"، *بحث منشور في المجلة العراقية للبحوث الانسانية والاجتماعية والعلمية، كلية أصول الدين الجامعة*، المجلد ٣، العدد ١١، (٢٠٢٣): ص ٨٩٢ .

يتضح مما تقدم أن المحكمة الاتحادية العليا تتقيد بنص الفقرة أولاً من المادة (٩٣) من الدستور كموضوع اختصاص، إلا أن نظرها بموضوع الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة يكون من خلال القواعد العامة المتعلقة بتطبيق القانون وهذا ما يسعفها باستحداث قواعد جديدة عبر الاجتهاد القضائي أو بالعدول القضائي، ولكن يبقى التساؤل عن مدى اختصاصها بالنظر بدستورية التعليمات أو قبولها الدعوى المتعلقة بالنظر بدستورية التعليمات لكون الأخيرة موضوع اختصاص وهو خارج عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا كما تبين في توجهها السابق؟ هذا ما سيتضح في توجهها الجديد .

II.ب. المطلب الثاني

التوجه الجديد

سارت المحكمة الاتحادية العليا على توجه جديد، أكدت من خلاله اختصاصها بالنظر بالطلبات المقدمة لها بشأن التعليمات، ليس من الاختصاص الوارد في الفقرة أولاً من المادة (٩٣) من الدستور إنما من اختصاص دستوري آخر، إذ إن المحكمة الاتحادية تأخذ موضوع اختصاصها من الدستور ومن خلال موضوع الاختصاص المنصوص عليه يمكن لها توسيع اختصاصاتها، وعلى هذا الأساس انطلقت المحكمة الاتحادية العليا من نص المادة (٩٣/ ثالثاً) من الدستور – كونه الاختصاص الواسع - لتجعله موضوع اختصاص لها بشأن النظر بدستورية التعليمات، بمعنى حتى تكون الدعوى المتعلقة بالنظر بصحة التعليمات داخلة ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، يجب أن تستوفي هذين الأمرين، الأول هو أن تكون الدعوى مقامة وفق أحكام المادة (٩٣/ ثالثاً) من الدستور والثاني هو أن تكون التعليمات صادرة من إحدى السلطات الاتحادية في الدولة وذلك بقولها "المحكمة غير مختصة بالنظر بصحة التعليمات محل الطعن التي تضمنها الكتابين المشار إليهنا آنفاً وكذلك غير مختصة بالنظر بصحة الكتب الصادرة استناداً إلى تلك التعليمات، لعدم صدورها من إحدى السلطات الاتحادية في الدولة العراقية المنصوص عليها في الدستور"[٣٨]، وأكدت ذلك مرة أخرى بقولها "وحيث أن المحكمة لها اختصاصات محددة وفيما يتعلق بالفصل في القضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات وفق ما أجازته المادة (٩٣/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فيشترط في هذه القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أن تكون صادرة عن السلطات الاتحادية حصراً"[٣٩] .

(٣٨) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١١/ اتحادية/ ٢٠٢٣)، الصادر بتاريخ ٧/ ٣/ ٢٠٢٣، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ٢١/ ٤/ ٢٠٢٤ .
(٣٩) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥/ اتحادية/ ٢٠٢٤)، الصادر بتاريخ ١١/ ٣/ ٢٠٢٤، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ٢١/ ٤/ ٢٠٢٤ .

استندت المحكمة الاتحادية العليا في توجهها الجديد على نص الفقرة ثالثاً من المادة (٩٣) من الدستور، لكونه موضوع اختصاص ينص على ولاية المحكمة بالنظر بالقضايا الناشئة عن تطبيق التشريعات التي تصدر عن السلطات الاتحادية ومنها التعليمات، وهذا التوجه لا نتفق معه، لأنه استند على نص الفقرة ثالثاً من المادة (٩٣)، وهذه الفقرة لم يُوفّق المشرع الدستوري في إيرادها، وذلك للأسباب الآتية :

١- أن صياغة الفقرة ثالثاً من المادة (٩٣) تجعل المحكمة مختصة بكل القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عن السلطات الثلاث، وبالنسبة للتعليمات التي تصدرها السلطات الثلاث، نجد أن مجلس النواب يختص وفق أحكام المادة (١٧/ثانياً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، بإصدار التعليمات الخاصة به، وكذلك يختص رئيس مجلس القضاء الأعلى وفقاً لأحكام المادة (٩) من قانون مجلس القضاء الأعلى رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٧، والمادة (١٦) من قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧، والمادة (١١) من قانون هيأة الإشراف القضائي رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦ بإصدار التعليمات التي تُسهّل تنفيذ أحكام تلكم القوانين، أما عن مجلس الوزراء فبموجب أحكام المادة (٨٠/ ثالثاً) من الدستور، فإنه يختص بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات التي تسهل تنفيذ القوانين، وعلى هذا الأساس فأن التعليمات المشار إليها في نص المادة (٨٠/ ثالثاً) من الدستور وكذلك التعليمات المشار إليها في قوانين مجلس النواب ومجلس القضاء الأعلى والادعاء العام، لا بل حتى التعليمات التي تصدر عن السلطات غير الاتحادية، كالتعليمات الصادرة من الوزراء، ورؤساء الهيئات غير المرتبطة بوزارة، وكل الجهات المختصة بإصدار التعليمات وفق أحكام القوانين، تعتبر تعليمات تنفيذية تدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري على اعتبار أن مهمة التعليمات هنا مهمة كاشفة ومفسرة لكيفية تطبيق نصوص القانون مثلما أقرت ذلك المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ .

٢- أن تشخيص مخالفة القانون أو التشريع الفرعي للدستور من عدمه يكون بالتطبيق وهذا لا يختلف عن جوهر الفقرة أولاً من المادة (٩٣) من الدستور، بمعنى إن التوجه الجديد أعطى للمحكمة الاتحادية العليا اختصاص النظر بدستورية التعليمات أي مطابقتها لأحكام الدستور من زاوية الفقرة ثالثاً .

٣- يرى جانب من الفقه إن الدستور لم يكن موفقاً عندما أناط اختصاص النظر بالقضايا الناشئة عن تطبيق القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والاجراءات الاتحادية للمحكمة الاتحادية العليا، فهو بذلك يجعل المحكمة الاتحادية متداخلة مع اختصاصات محاكم الدرجة الأولى في القضاءين العادي والإداري، وفي حالة حصول إشكال في تنازع الاختصاص فما هي الكيفية التي يحسم بها هذا النزاع؟ كما إن عبارة (والقرارات والانظمة والتعليمات)

الواردة في متن المادة (٩٣/ثالثا) من الدستور غير دقيقة لأنها تعد جميعاً قرارات إدارية فالقرار الإداري أما أن يكون تنظيميا أو فرديا، لذا كان على المشرع الدستوري استعمال (عبارة القرارات الإدارية) أما عن عبارة الاجراءات الواردة في المادة ذاتها فأنها جاءت في غير مكانها لأن الاجراءات تعتبر اعمال تحضيرية وهي تسبق صدور القرار الإداري أي إنها اعمال مادية تصدر تحضيراً للقرار الاداري وليست اعمال قانونية أو أنها تتعلق بتنفيذ القرارات الادارية وتأخذ ذات الوصف ومن ثم لا تتولد منها أثار قانونية لكن القرار الاداري الذي لم يستوف الاجراءات التي نص عليها القانون يعد معيباً في ركن الشكل وبالتالي يجوز الطعن به بالإلغاء أمام القضاء الاداري، لذا فإن هذا الاتجاه الفقهي يرى إن اناطة هذا الاختصاص للمحكمة الاتحادية يجعلها محكمة أول وآخر درجة وستزاحم محاكم الدرجة الأولى في القضاءين العادي والإداري[٤٠] .

الخاتمة

في نهاية البحث توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات إضافة إلى تقديم المقترحات التي قد تسهم بشكل أو بآخر في تصويب النصوص الدستورية ذات العلاقة بموضوع البحث :

أولاً: الاستنتاجات:

١- في السابق وقبل صدور القانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١، نستنتج أنه كان بإمكان المحكمة تبني توجهاً يتضمن اختصاصها النظر بدستورية التعليمات على اعتبار أن قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ يشير صراحة إلى اختصاصها بذلك، الأمر الذي لا يشكل مخالفة لأحكام الدستور لأن المادة (١٣٠) منه تؤكد شرعية القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، لحين صدور قانون جديد يعمل وفق احكام الدستور النافذ ومنها موضوع الاختصاص الوارد في الفقرة أولاً من المادة (٩٣) من دستور ٢٠٠٥ النافذ .

٢- ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في توجهها السابق إلى عدم اختصاصها بالنظر بدستورية التعليمات لكون الفقرة أولاً من المادة (٩٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ حدّدت موضوعات الرقابة والتي تشمل الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ولم يأتي من بينها موضوع النظر بالتعليمات، وهذا التوجه لم تختلف عنه المحكمة في توجهها الجديد، فهي ما زالت مؤكدة على أن الدعوى التي تقام وفق أحكام الفقرة أولاً من المادة (٩٣) لا تدخل

(٤٠) ينظر: د. غازي فيصل مهدي، *المحكمة الاتحادية ودورها في ضمان مبدأ المشروعية*، ط ١، (بغداد: موسوعة الثقافة القانونية، ٢٠٠٨)، ص ٣٤، وينظر: د. غازي فيصل مهدي، *نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان*، ط ١، (بغداد: مكتبة القانون والقضاء، شارع المتنبي، ٢٠٠٨)، ص ٤١، ٤٢، ٤٣ .

ضمن اختصاصها، بل يشترط أن تقام وفق احكام البند ثالثاً من المادة (٩٣) بدليل قولها في القرار رقم (٢٣٥) لسنة ٢٠٢٣ " .. وتجد المحكمة الاتحادية العليا إن المطالبة بإلغاء التعليمات موضوع الدعوى ينصرف إلى المطالبة للحكم بعدم صحتها تطبيقاً لأحكام المادة (٩٣/ ثالثاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥" ومن ذلك نستنتج أن المحكمة أرادت أن تتوسّع في موضوع اختصاصها، فأدخلت في ولايتها الدعاوى المتعلقة بدستورية التعليمات من خلال أحكام الفقرة ثالثاً من نص المادة (٩٣/ دستورية)، لكونه موضوع اختصاص أشار إلى اختصاص المحكمة بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عن السلطات الاتحادية، علماً أن استنادها على هذه الفقرة، لا يتعارض مع توجهها السابق القائل بعدم اختصاصها بدستورية التعليمات وفق أحكام الفقرة أولاً من المادة (٩٣)، ولا يتعارض مع ما استندت عليه في توجهها السابق، بأن التعليمات المنصوص عليها في الفقرة ثالثاً من المادة (٨٠) من الدستور، هي التعليمات التنفيذية والتي تكون ضمن ولاية القضاء الإداري، لأن الفقرة ثالثاً من المادة (٩٣) أقرت باختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالنظر بالتعليمات الصادرة من السلطة الاتحادية، أكانت التعليمات التنفيذية أو غير التنفيذية، ولما كان كذلك فإن التوجه الجديد للمحكمة الاتحادية العليا لا يتعارض مع توجهها السابق، إنما يختلف عنه لكون التوجه الجديد ارتكز على الصياغة المعيبة للفقرة ثالثاً من المادة (٩٣)، والتي بدورها خالفت المبادئ العامة التي نادت بها المحكمة في توجهها السابق، وهي أن التعليمات قرارات إدارية تنظيمية وتنفيذية تُفسّر وتُطبّق القوانين الذي تنفذها، سواء كانت صادرة من مجلس الوزراء أو الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة أو أي جهة أخرى لها حق إصدار التعليمات، فالتعليمات التنفيذية تطبق النص القانوني، بالتالي فإذا ما خالفت التعليمات القانون الذي تطبقه، الأمر الذي يوجب الطعن بها بالإلغاء امام القضاء الاداري .

ثانياً: المقترحات:

إن الغرض من البحث العلمي هو معالجة المشكلات القانونية الناجمة من التنظيم التشريعي، فالتشريع هو الذي يُنظّم جميع المسائل القانونية، لذا فإن المعالجات نكون منطلقة من النصوص التي تطبقها السلطات الاتحادية، وعلى هذا الأساس تستند المحكمة الاتحادية العليا على النص الدستوري فيما يتعلق بممارستها لاختصاصاتها، لذا نقترح على لجنة التعديل الدستوري الآتي:

١- شطب نص المادة (٩٣/ ثالثاً) لأنه تضمن عبارات متكررة معيبة في تكوينها فضلاً عن الأسباب المذكورة سابقاً .

٢ - تعديل نص المادة (٩٣/ أولاً)، ليشمل موضوع الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات النافذة، الصادرة من مجلس الوزراء، وبما لا يتعارض مع نص الفقرة ثالثاً من المادة (٨٠) من الدستور .

ويأتي هذا المقترح بأن المحكمة حتى تُوسّع من اختصاصها، فإنها تحتاج إلى نص دستوري يُحدّد موضوع الاختصاص، على أن يكون منطلقاً من أسس الصياغة الدستورية السليمة وبالشكل الذي لا يخالف فيه المبادئ العامة، فذكر عبارة (بما لا يتعارض مع أحكام الفقرة ثالثاً من المادة ٨٠) يعطي إشارة بأن التعليمات التنفيذية تكون من اختصاص القضاء الاداري لكونها تشريعات مُفسّرة ومُطبّقة للقانون الذي تنفذه، أما التعليمات التي تكون خارج تلك العبارة، فالنص الدستوري يعطي إشارة بأن التعليمات المستقلة – وهي التي تتجاوز تنفيذ القوانين الى ترتيب بعض الامور التي لم يتناولها القانون فتقترب مهمتها من مهمة التشريع - والتي من الممكن أن يصدرها مجلس الوزراء، خاصةً في المسائل الاتحادية التي أشارت إليها المواد (٨٠/ أولاً، ١١٠، ١١٢) من الدستور، فتكون من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، على اعتبار أن مجلس النواب العراقي اخفق في تشريع العديد من القوانين التي أمر بها الدستور، لتحل التعليمات المستقلة محل القوانين التي لم تُشرّع بعد .

المصادر

أولاً: الكتب :

١- د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، *النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق*، ط ٣، الدار العربية للقانون: ٢٠١٠ .

١٠- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري*، من دون ذكر مكان وزمان النشر .

١١- د. عبد الحفيظ الشيمي، *مبادئ القانون الإداري*، ج ١، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٣ – ٢٠١٤ .

١٢- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين الهاشمي، *مبادئ واحكام القانون الاداري*، بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٥ .

١٣- د. علي سعد عمران، *المنتقى من أحكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)*، ط ١، الكوفة – النجف الاشرف: العلمين للنشر، ٢٠٢١ .

١٤- غازي فيصل مهدي، *الموجز في اصول القانون*، ط ١، مكتبة القانون والقضاء: ٢٠١٥ .

١٥- د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، *القضاء الإداري (دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي)*، ط ٤، النجف الاشرف: منشورات مكتبة دار السلام القانونية، ٢٠٢٠ .

١٦- د. غازي فيصل مهدي، *افكار في القانون الدستوري*، ط ١، بغداد: مكتبة القانون والقضاء، شارع المتنبي، ٢٠١٩ .

١٧- د. غازي فيصل مهدي، *المحكمة الاتحادية ودورها في ضمان مبدأ المشروعية*، ط ١، بغداد: موسوعة الثقافة القانونية، ٢٠٠٨ .
١٨- د. غازي فيصل مهدي، *نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان*، ط ١، بغداد: مكتبة القانون والقضاء، شارع المتنبي، ٢٠٠٨ .
١٩- د. مازن ليلو راضي، *القانون الإداري*، ط ٤، بغداد: دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، شارع المتنبي، ٢٠١٧ .
٢- د. توفيق حسين فرج، *المدخل للعلوم القانونية*، مؤسسة الثقافة الجامعية: ٢٠١٨ .
٢٠- د. منذر الشاوي، *مدخل في فلسفة القانون*، ط ١، بغداد: الذاكرة للنشر والتوزيع، ٢٠١١.
٢١- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، *الوسيط في القانون الإداري*، بيروت، لبنان: دار الكتاب القانوني، ٢٠١٩ .
٢٢- د. مصدق عادل، *القضاء الدستوري في العراق*، بغداد: مكتبة السنهوري، شارع المتنبي، ٢٠١٧ .
٢٣- د. مصطفى العوجي، *القاعدة القانونية في القانون المدني*، ط ١، بيروت – لبنان: مؤسسة بحسون للنشر والتوزيع، ١٩٩٢ .
٢٤- د. ماغي حسن عبيد، *فلسفة القانون (السجال بين جمود النص وطفرات الواقع)* .
٢٥- د. وسام صبار العاني، *القضاء الاداري*، بغداد: مكتبة السنهوري ، ٢٠٢٠ .
٢٦- د. وسام صبار العاني، *الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية*، ط ١، بغداد: مطبعة الميناء، ٢٠٠٣ .
٣- د. حميد حنون خالد، *الأنظمة السياسية*، ط ٢، بغداد: مكتبة السنهوري، شارع المتنبي، ٢٠١٥ .
٤- د. رجب محمود احمد، *القضاء الاداري*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٣٤ .
٥- روسكو باوند، *مدخل إلى فلسفة القانون*، ترجمة د. صلاح دباغ، مراجعة د. أحمد مسلم، تقديم د. فهد الزميع، ط ١، بيروت – لبنان: مركز نهوض للدراسات والبحوث، ٢٠٢١ .
٦- د. سعيد بو الشعير، *القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة*، ج ٢، ط ٤، الجزائر: دار المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية – بن عكنون.
٧- د. سمير داود سلمان، *السرية في أعمال السلطة التنفيذية*، ط ١، بغداد: مكتبة القانون المقارن، ٢٠١٩ .
٨- د. طارق كاظم عجيل، *المدخل الى القانون*، بيروت: دار السنهوري، ٢٠١٦ .
٩- د. عبد الباقي البكري، زهير البشير، *المدخل لدراسة القانون*، بغداد: المكتبة القانونية، شارع المتنبي، من دون سنة النشر .

ثانياً: الرسائل والاطاريح :

١- محمد جبار طالب الموسوي، "السياسة القضائية للمحكمة الاتحادية العليا في العراق(دراسة مقارنة)"، أطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الاشرف، ٢٠٢١ .

ثالثاً: البحوث والدوريات :

١- د. سمير تناغو، "القضاء مصدر اصلي للقانون"، *بحث منشور في مجلة القضاء*، العدد التاسع، (١٩٧٥) .

٢- د. عدنان عاجل عبيد، سامي جبار حسون، "المحكمة الاتحادية العليا في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥"، *بحث منشور في مجلة كلية الاسلامية الجامعة*، العدد ٤٤، (٢٠١٧) .
٣- علي عبد الهادي حميد، "شرعية مبدأ العدول في قضاء المحكمة الاتحادية العليا"، *بحث منشور في المجلة العراقية للبحوث الانسانية والاجتماعية والعلمية، كلية أصول الدين الجامعة*، المجلد ٣، العدد ١١، (٢٠٢٣) .
٤- د. غانم عبد دهش الشباني، "أهمية مبدأ العدول القضائي في تقويم احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق"، *بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية*، المجلد ١٣، العدد ١، (٢٠٢٢) .
٤- د. فراس عبد الرزاق حمزة، "ماهية التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات في مجلس الدولة العراقي"، *بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية*، المجلد ٢، العدد ٣١، (٢٠١٧) .
٥- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، "النظام في القانون العراقي"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون – جامعة بغداد*، العدد ١، (٢٠٠٤): ص ٥ .

رابعاً: البحوث والمقالات الالكترونية :

١- د. علي هادي عطية الهلالي، الطعن بدستورية التعليمات في ظل دستور ٢٠٠٥ واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ٢١/ ٤/ ٢٠٢٤ .

خامساً: الاحكام القضائية :

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤/ اتحادية/ ٢٠١٠)، الصادر بتاريخ ٢٧/ ٤/ ٢٠١٠، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .
٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤٤/ اتحادية/ ٢٠١٨)، الصادر بتاريخ ١٩/ ١/ ٢٠٢٢، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .
٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٠٢/ اتحادية/ ٢٠٢٣)، الصادر بتاريخ ١٠/ ١٠/ ٢٠٢٣، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .
٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٧٩/ اتحادية/ ٢٠٢٢)، الصادر بتاريخ ١١/ ٩/ ٢٠٢٢، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .
٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٠/ اتحادية/ ٢٠٢١)، الصادر بتاريخ ٥/ ١٠/ ٢٠٢١، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .
٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢/ اتحادية/ ٢٠٠٨)، الصادر بتاريخ ١٠/ ٣/ ٢٠٠٨، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .

٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧/ اتحادية/ ٢٠١٤)، الصادر بتاريخ ١٧/ ٨/ ٢٠١٤، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .
٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٥/ اتحادية/ ٢٠١٧)، الصادر بتاريخ ٢٠/ ٦/ ٢٠١٧، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ١٩/ ٤/ ٢٠٢٤ .
٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١١/ اتحادية/ ٢٠٢٣)، الصادر بتاريخ ٧/ ٣/ ٢٠٢٣، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ٢١/ ٤/ ٢٠٢٤ .
١٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥/ اتحادية/ ٢٠٢٤)، الصادر بتاريخ ١١/ ٣/ ٢٠٢٤، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا (www.iraqfsc.iq)، تاريخ الزيارة ٢١/ ٤/ ٢٠٢٤ .

سادساً: التشريعات :

١- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .
٢- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ .
٣- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
٤- قانون التعديل الأول رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ .
٥- قانون هيأة الاشراف القضائي رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٦ .
٦- قانون مجلس القضاء الأعلى رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٧ .
٧- قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ .
٨- قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ .