تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٦/اتحادية/٢٠١٤ الصادر في ٢٠١٤/٦/٢٤ المتعلق بإلغاء بعض الرواتب التقاعدية

د. مصدق عادل طالب

كلية القانون/قسم القانون العام

سبق وان اقام وكيل المدعي (النائبة في مجلس النواب ح. س. م) الدعوى المرقمة ٣٦/اتحادية/٢٠١٤ في ٢٠١٤/٣/١٧ امام المحكمة الاتحادية العليا طالباً الحكم بالغاء المادتين (٣٧) و(٣٨) ١ من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ وذلك لمخالفتها لاحكام الدستور، حيث ان مجلس النواب تجاوز اختصاصاته الواردة في المادة (٦١/اولاً: من الدستور المتمثلة بتشريع القوانين الاتحادية التي تُرفع من الحكومة (مجلس النواب)، ومن ثم كان يتوجب عدم اجراء أي تعديل على مشروع هذا القانون بالإضافة او التعديل الا بعد إعادة التعديلات المقترحة من مجلس النواب الى مجلس الوزراء لغرض ادراجها ضمن مشروع هذا القانون وفقاً لما تقضي به المادة (٨٠/ثانياً: من الدستور، فضلاً عن أنَّ تشريع هذا القانون لا يحقق مطالب الشعب، وبعد إجابة المدعى عليه بلائحته الجوابية المؤرخة في ٢٠١٤/٣/٣٠ المتضمنة طلب رد الدعوى انتهت المحكمة الاتحادية العليا الى الحكم بعدم دستورية المادة (٣٧) والبند (ثالثاً: من المادة (٣٨) من قانون التقاعد الموحد لمخالفتهما للمادة (٦٠/اولاً: و(٦٢/اولاً: وثانياً: من الدستور والمادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب، والاشعار الى مجلس النواب بتشريع المادتين المذكورتين وفقاً للطريقة المرسومة في الدستور.

فيتضح ان المسائل التي يثيرها القرار تتمثل في تحديد الجهة المختصة باقتراح مشاريع القوانين وفقاً لنصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥،

ومدى احقية مجلس النواب في تعديل مشروع القانون المرسل من مجلس الوزراء عند التصويت على القانون.

اول ما يلاحظ على هذا القرار انه على الرغم من هذه البادرة الحسنة من قبل المشرع المتمثلة في تحديد الراتب التقاعدي لكافة فئات الموظفين والمكلفين بخدمة عامة، إلا أنّ المحكمة الاتحادية العليا حكمت بعدم دستورية المادتين أعلاه بالاستناد إلى العديد من الأسس: أولها: إنَّ المادة (٣٧) من مشروع قانون التقاعد الموحد الوارد إلى مجلس النواب من مجلس الوزراء لا علاقة لها بالمادة (٣٧) من قانون التقاعد الموحد وقد قام مجلس النواب بتعديل المادة المذكورة بإضافة الفقرة (١) و(٢) من البند (اولاً: عند تشريعه للقانون ومنح راتباً تقاعدياً بموجب الفقرة (١) من البند (اولاً: من القانون إلى المذكورين في البند (اولاً: من المادة (٣٧) بنسبة (٢٥%) من اخر راتب أو مكافاة أو اجر والمخصصات التي تقاضاها في الخدمة، وهو ما ترتب عنه اعباء مالية على الخزينة فكان على مجلس النواب استحصال موافقة مجلس الوزراء على تلك الزيادة، وثانيها: إنَّ مجلس النواب عند تشريعه للفقرة (ثالثاً: من المادة (٣٨) من قانون التقاعد الموحد قام بإجراء بعض التعديلات في مواد مشروع القانون المذكور وتغيير مواضيع المواد المتعلقة بالحقوق التقاعدية لبعض المناصب وقد ترتب على ذلك زيادة في الاعباء المالية على خزينة الدولة وهو ما يوجب الرجوع إلى مجلس الوزراء لاستحصال موافقته على الزيادة الحاصلة، لذا وطالما لم يقم المجلس بذلك فإنه يكون قد خالف المادة (٦٢/ثالثاً: من الدستور والمادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لذا فان المادتين اعلاه غير دستورية٢.

وبإلغاء المادتين أعلاه فإنَّ الحقوق التقاعدية لرئيس مجلس النواب اصبحت محكومة بالأمر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ المعدل، إذ يصرف له راتب تقاعدي بمبلغ (٨٠%) من اخر راتب تقاضاه٣.

وأول ما يلاحظ بهذا الصدد انه على الرغم مما يتراءى لأول وهلة من تعارض قرار المحكمة الاتحادية مع اختصاص مجلس شورى الدولة فيما يتعلق بتفسير نص قانون التقاعد، وذلك لاختصاص المجلس بتفسير النصوص القانونية٤، إلا أنَّ هذا الراي غير صحيح على اطلاقه، فالمحكمة الاتحادية تختص بالمسائل كافة المتعلقة بتفسير الدستور، فطالما أنَّ مشروع هذا القانون لم يتم تشريعه دون اتباع السياقات الدستورية المتمثلة بمراعاة قواعد الاختصاص في

إصدار مشاريع القوانين، لذا فإنَّ المحكمة الاتحادية هي المختصة بإصدار مثل هكذا نوع من التفسيرات.

وفضلاً عن ذلك فانه يلاحظ على قرار المحكمة الاتحادية انه صحح الممارسات الخاطئة التي يسير عليه مجلس النواب وذلك من عدة نواحي: أولها فيما يتعلق بالمبادرة التشريعية او حق اقتراح القوانين، حيث أنَّ قانون التقاعد قد تم تشريعه دون اتباع السياقات الدستورية المتمثلة بتقديم مشاريع القوانين من قبل مجلس الوزراء، في حين أنه تم الاعتماد في تشريع هذا القانون على مقترح القانون الذي قُدم من أعضاء مجلس النواب.

وثاني هذه النواحي: تتمثل في أنَّ مجلس النواب لم يلتزم بالحجية الملزمة لقرارات المحكمة الاتحادية العليا المقررة بموجب المادة (٩٤) من الدستور، حيث أنَّ المادة (٣٨) من قانون التقاعد الموحد تقضي بإلغاء المادتين (٣) و(٤) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ دون ان يتنبه مجلس النواب الى انه سبق للمحكمة الاتحادية العليا ان حكمت بعدم دستورية هذا القانون وذلك بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٨٦/اتحادية/٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/١٠/٢٣.

وتتمثل أهمية هذا القرار في أنه جاء ليرسخ السياسة القضائية للمحكمة الاتحادية العليا في تمييزها بين مقترح القانون الذي لا يعدو عن كونه مجرد فكرة تشريعية وبين مشروع القانون الذي يشترط لتقديمه توافر العديد من الشروط الموضوعية والشكلية من ناحية الجهة المختصة بتقديمه ووجوب عرضه على مجلس شورى الدولة لغرض تدقيقه، ناهيك عن أنَّ السوابق القضائية للمحكمة الاتحادية العليا قد تواترت في السير على هذا الاتجاه٥.

وبالمقابل تتمثل الانتقادات الموجهة الى هذا القرار في أنَّ المحكمة لم تراعِ التفسير السليم لنصوص الدستور، حيث أنَّ اعتمادها على التفسير اللفظي للتفرقة بين كلمتي (مشروع) و(مقترح) لم تحظَ بتأييد غالبية الفقهاء والكتاب، على أساس أنَّ الاخذ بهذه التفرقة مؤداها عدم الاعتراف لمجلس النواب بالاستقلال في ممارسة مهامه التشريعية، كون المجلس سيكون رهين إرادة مجلس النواب، فكل مشروع قانون لا يقدم عن طريق مجلس الوزراء لا يرى طريقه الى النور، لا سيما اذا ما علمنا أنَّ هناك بعض القوانين التي تضر بمصلحة السلطة التنفيذية كما

هو الحال في قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٣٦.

ونرى من جانبنا ان هذا القرار يعد نقطة تحول مهمة في تاريخ القضاء الدستوري العراقي الذي يؤكد ان المحكمة الاتحادية العليا تمارس الدور المناطة بها بموجب الدستور على الوجه المطلوب، كما أنَّ هذا القرار يؤكد لنا بما لا يدع مجالاً للشك أنه يحمل في طياته تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية كونه جاء شاملاً لرؤساء البرلمان والوزراء والجمهورية والوزراء والنواب ونواب الرؤساء الثلاثة والوزراء ومن هم بدرجتهم واعضاء مجلس الحكم ومناوبيهم، واعضاء المجلس الوطني المؤقت الذين تم تعيينهم سنة ٢٠٠٤، واعضاء ورؤساء المجالس المحلية، ومن ثم يتضح شموله لجميع من قرر قانون التقاعد الموحد منحهم الرواتب التقاعدية استثناء من شرط مدة الخدمة، وهو الامر الذي يتوجب معه على السلطات العامة وبالأخص مجلس النواب أنْ يبذل المزيد من التمحيص والتدقيق من أجل الحفاظ على مبدأ سمو وعلو دستور جمهورية العراق على غيره من النصوص القانونية الأخرى.

الهوامش

1- اصدر مجلس النواب العراقي قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ والذي اعتبر نافذاً اعتباراً من ٢٠١٤/١/١ حيث تقضي المادة (٣٧) منه باحتساب الراتب التقاعدي لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ونوابهم والوزراء ومن هم بدرجتهم وأصحاب الدرجات الخاصة والمدراء العامون ومن هم بدرجتهم في حالات التقاعد والوفاة والاستقالة بموافقة الجهات المختصة كما يأتي (٢٥%) خمسة وعشرين من المائة من آخر (راتب أو مكافأة أو اجر) والمخصصات التي تقاضاها في الخدمة. تضاف نسبة (٥,٢%) اثنان ونصف من المائة من اخر (راتب أو مكافأة أو اجر) والمخصصات عن كل سنة من سنوات الخدمة على أنْ لا يزيد عن (٨٠%) ثمانين من المائة منه، وتسري على المحالين إلى التقاعد قبل نفاذ هذا القانون والذين شغلوا مناصبهم بعد ٢٠٠٣/٤/٩. أما المادة (٣٨) من القانون اعلاه فقد اقرت إلغاء كافة النصوص القانونية الواردة في التشريعات والاوامر التي تقرر للمتقاعد أو المستحق حقوقا تقاعدية (راتباً أو مكافأة) خلافا لأحكام هذا القانون بما في ذلك الامر التشريعي رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالأمر (٣١) لسنة ٢٠٠٥ وقانون المجلس الوطني المؤقت رقم (١٤) لسنة٢٠٠٥ وقانون الجمعية الوطنية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٥ المعدل وقانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧

٢- ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٦/اتحادية/٢٠١٤ الصادر في ٢٠١٤/٦/٢٤.

٣- نُشر الامر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٩٣ في ٢٠٠٥/٢/١٣.

٤- تجدر الإشارة إلى قيام مجلس شورى الدولة بإقرار العديد من المبادئ المتعلقة بالراتب التقاعدي لرئيس ونائب وعضو الجمعية الوطنية منها ما جاء بالقرار المُرقم (٢٠٠٦/٤٧) الصادر في ٢٠٠٦/٦/٢٨.

٥- ينظر في الاتجاه ذاته قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٧٩/اتحادية/٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/١٠/٢٣.

٦- جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٦٤/اتحادية/٢٠١٣ الصادر في ٢٠١٣/٨/٢٦ (ان القانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٣ قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء قد شرع دون اتباع السياقات المتقدمة والمشار اليها اعلاه فانه جاء مخالفاً للدستور لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستوريته والغائه).