Comment on the Decision of the Federal Supreme Court No. (89/Federal/2024) Regarding Defining the Concept of Complete Sovereignty

Musadaq Adel Talib
University of Baghdad - College of Law

dr.musadak@colaw.uobaghdad.edu.iq

Received Date: 29/10/2024. Accepted Date: 27/11/2024. Publication Date: 25/12/2024

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (89/اتحادية/2024) بشأن تحديد مفهوم السيادة الكاملة

مصدق عادل طالب *
جامعة بغداد – كلية القانون
dr.musadak@colaw.uobaghdad.edu.iq

تاريخ الاستلام: 2024/10/29. تاريخ القبول: 2024/11/27. تاريخ النشر: 2024/12/25.

سبق وأنْ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها التفسيري بالعدد (89/اتحادية/2024) بتاريخ 2024/9/25 المتعلق بتفسير المقصود بعبارة (ذات سيادة كاملة) الواردة في نص المادة (1) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وترابطها العضوي مع الالتزام الدستوري الملقى على عاتق أعضاء مجلس النواب في المحافظة على سلامة واستقلال سيادة العراق ووفقاً لأحكام المادتين (50) و(109) منه، فضلاً عن الطلب من المحكمة بيان الاجراء الدستوري الواجب اتخاذه من مجلس النواب في حالة تراخي السلطة التنفيذية باتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على تلك السيادة وإنهاء

* أستاذ مساعد دكتور

عمل وتواجد القوات الأجنبية داخل الأراضي والأجواء العراقية وفقاً للفقرة (ثانياً) من قرار مجلس النواب المتخذ في جلسته الثامنة والعشرين الاستثنائية المنعقدة بتاريخ (5/كانون الثاني/2020) والصادر بالرقم (18) لسنة 2020[1].

ومما جاء في القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا "تجد المحكمة الاتحادية العليا ما يأتي: أما بخصوص الامر الثاني الوارد بالطلب المتعلق ببيان الإجراء الدستوري الواجب اتخاذه من قبل مجلس النواب في حالة تراخي السلطة التنفيذية باتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على السيادة وإنهاء عمل وتواجد القوات الأجنبية داخل الأراضي والأجواء العراقية ...فتجد المحكمة الاتحادية العليا أنَّ الطلب واجب الرد شكلاً لعدم الاختصاص، ذلك أنَّ هذه المحكمة ليست جهة للإفتاء وبيان الرأي، كما أنها ليست مختصة بالإجابة على استفسارات ترد إليها من السلطات الاتحادية ومنها مقدم الطلب كونها تقع خارج اختصاصاتها الدستورية المنصوص عليها بالمادة (93) من الدستور والمادة (4) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 المعدل"[2].

وبالنظر لأهمية هذا القرار، وذلك لتعلقه بتحديد التفسير القضائي للسيادة الوطنية الكاملة، فضلاً عن وجود العديد من الآثار التي تترتب عليه.

فبالنسبة لمدى نجاعة الأسس والحجج التي استندت اليها المحكمة في القرار فلئن تأملنا الحيثيات التي استندت اليها المحكمة في الشق الأول من القرار المتعلقة بتفسير عبارة (ذات سيادة كاملة) نجد أنها تتمثل بأحكام المواد (1) و(50) و(47) و(109) و (116) من الدستور[3]، وهي ذات الأسس الدستورية التي استند إليها مقدم طلب التفسير، حيث اعتمدت المحكمة على تقنية تقريب النصوص الدستورية وتوضيح معناها، وهي بهذا المسلك قد سارت في الاتجاهات ذاتها التي سارت عليها المحكمة عند تفسير المقصود بـ(الأغلبية المطلقة) الواردة في نصوص الدستور[4].

كما يُلاحظ على قرار المحكمة استناده للتعريفات الفقهية بشأن تحديد المقصود بـ(الدولة كاملة السيادة) و(الدولة ناقصة السيادة) من أجل تفسير المقصود بعبارة (ذات سيادة كاملة)، حيث عرفت المحكمة الأولى بأنها "التي لا تخضع في شؤونها الداخلية أو الخارجية لرقابة أو هيمنة دولة أخرى، بمعنى أنها مستقلة داخلياً وخارجياً، وبذلك فإنها تمارس سلطاتها واختصاصاتها الدستورية والقانونية على كامل حدودها البرية والبحرية والجوية في السماء التي تعلوها، ولا يعني ذلك أنها متحللة من كل قيد، بل هي مقيدة دائماً بالقانون الدولي".

وبهذا يتضح من قرار المحكمة أنَّ السيادة الكاملة تنصرف الى تمتع الدولة بالاستقلال في المجالين الداخلي أو الخارجي، غير ان المحكمة قد تنبهت في قرارها لأمر غاية في

الأهمية في مجال الاستقلال الخارجي، وهو ضرورة تقيد الدولة بالقانون الدولي، وهو الامر الذي يفهم منه أنَّ المحكمة راعت عند تعريفها للسيادة الكاملة المبدأ العام الذي تسير عليه جميع الدول دون استثناء وهو (القانون الدولي)، وهو الامر الذي يُفهم منه أنَّ المحكمة بمسلكها هذا فإنها طبقت المبدأ المكرس بموجب المادة (8) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي تنص "يرعى العراق مبادئ حسن الجوار... ويحترم التزاماته الدولية".

فضلاً عن ذلك فإنَّ المحكمة أوردت في القرار أعلاه المفهوم القضائي للدولة ناقصة السيادة بأنها "تلك الدولة التي تخضع مباشرة في شؤونها الداخلية أو الخارجية كلها أو جزء منها لسلطة دولة اجنبية مثل (الدول التابعة، الدول المحمية، الموضوعة تحت الانتداب، الموضوعة تحت الوصاية، الموضوعة في حالة حياد دائم)".

ولم تكتفِ المحكمة بالاقتصار على تحديد مفهوم السيادة الكاملة فقط، بل تعداه الأمر الى بيان الحكم الدستوري عند إتيان احد السلطات أي عمل يخل بالسيادة الوطنية الكاملة، حيث أنَّ أي سلطة تخرق ذلك - سواء أكانت من السلطات الاتحادية أو سلطات الإقليم أو السلطات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم - تكون قد انتهكت الدستور، وعرضّت سيادة العراق للخطر وفقاً لما جاء في المواد (1) و(8) و(50) و(109) و(116) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

وبهذا يمكن القول بنجاعة ورجاحة الأسس الدستورية والفقهية التي استند اليها قرار المحكمة في الشق الأول منه المتعلق بتفسير عبارة (ذات سيادة كاملة)، وذلك من خلال تفسير المقصود بـ(الدولة ذات السيادة الكاملة) و(الدولة ناقصة السيادة).

غير أنه يلاحظ بالمقابل عدم تحديد المحكمة الجزاء الدستوري الصريح الواجب فرضه على عضو مجلس النواب في حالة انتهاك السيادة وسكوته عند اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ عليها، حيث لم يتضمن قرار المحكمة (انهاء العضوية) كجزاء دستورياً لانتهاك الدستور من قبل النائب، وعلى غرار ما فعلته في قرار انهاء عضوية رئيس مجلس النواب السابق (م.ر) نتيجة ثبوت تزويره طلب استقالة النائب السابق المقدم إليه[5].

وينطبق الحكم ذاته بالنسبة لرئيس وأعضاء السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء)، حيث أن الدستور قد فرض عليهم الالتزامات ذاتها المفروضة على النائب بشأن المحافظة على السيادة الكاملة وفقاً لأحكام المواد (50) و(71) و(79) و(109) من الدستور، ونرى أنه كان الأجدر بالمحكمة تحديد الجزاء الدستوري الذي يجوز فرضه ضد من ينتهك السيادة الوطنية أو يخل بتحققها ووفقاً لما رسمته نصوص وأحكام الدستور.

أما بالنسبة للشق الثاني من القرار التفسيري للمحكمة المتضمن رد الطلب شكلاً لعدم الاختصاص بشأن مطالبة المحكمة ببيان الاجراء الدستوري الواجب اتخاذه من مجلس النواب لعدم الاختصاص، فإننا نتفق مع مسلك المحكمة من حيث النتيجة التي توصلت اليها فقط وهي (رد الطلب)، غير اننا نرى عدم دقة ورجاحة الأسس الدستورية والقانونية التي تم الاستناد اليها في رد طلب التفسير وذلك للأسباب الاتية:

1- ان المحكمة الاتحادية العليا – وفق رأينا الشخصي- تعتبر جهة مختصة وفقاً بقواعد الاختصاص النوعي في تفسير نصوص الدستور استناداً لأحكام المادة (93/ثانياً) من الدستور، حيث ان اختصاص المحكمة بتفسير نصوص الدستور جاء بصورة مطلقة وشاملاً لجميع نصوص الدستور، ومن ثم فلا يجوز للمحكمة ان تفسر جزء من نصوص الدستور وتترك تفسير الجزء الاخر من نصوص الدستور طالما يوجد ارتباط عضوي وموضوعي بين هذه النصوص، ويجمعها غرض واحد وهو (السيادة الكاملة).

2- عدم دقة التوصيف والتكييف القانوني بشأن بيان الاجراء الدستوري الواجب اتخاذه من مجلس النواب في حالة تراخي السلطة التنفيذية باتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على تلك السيادة وانهاء عمل وتواجد القوات الأجنبية داخل الأراضي والأجواء العراقية، حيث بررت المحكمة ذلك بأنها (ليست جهة للافتاء وبيان الراي).

ونرى من جانبنا ان القضية المعروضة أمام المحكمة تتعلق بتفسير نص دستوري، وليس (بيان الراي) كما وصفته المحكمة، ونرى أنه كان الأجدر بالمحكمة أنْ تمدّ وتوسع نطاق ولايتها واختصاصاتها بشأن طلبي التفسير المعروضين أمامها لتفسر جميع فقراتهما أو تردهما لعدم الاختصاص، وكان بإمكان المحكمة – في حالة إصرارها على رد طلب التفسير الثاني – أنْ تستند في قرار الرد إلى السلطة التقديرية الواسعة لمجلس النواب في اتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة، دون الدخول في تحديد طبيعة الاجراء الدستوري المطلوب من المحكمة بيانه، وبالأخص في ظل تكفل المشرع الدستوري في المادتين (61) و(93) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ببيان أدوات وإجراءات تحريك المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء[6].

3- ان طلب تفسير النص الدستوري الثاني المقدم للمحكمة في هذا القرار يرتبط ارتباطاً كاملاً وغير قابل للتجزئة مع طلب التفسير للنص الدستوري الأول، فلا يمكن – وفق وجهة نظرنا الشخصية - عزلهما عن بعضها، وبالأخص في ظل صراحة نص المادة (109) من الدستور التي تنص "تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي".

ونرى من جانبنا ان التزام السلطات الاتحادية بالمحافظة على سيادة العراق يتسع ليشمل إمكانية قيام المحكمة بتحديد الإجراءات التي يمكن الاستناد اليها بهذا الشأن، ويترتب على ذلك أنَّ التزام مجلس النواب بالمحافظة على السيادة الكاملة يدخل ضمن تفسير المادة (1) من الدستور المتعلقة بتفسير المقصود بعبارة (جمهورية العراق ...ذات سيادة كاملة)، حيث أنَّه مع الإقرار باعتناق الدستور مبدأ الفصل بين السلطات وفق المادة (47) من الدستور، وعدم إمكانية التدخل التشريعي في الصلاحيات التنفيذية للقائد العام للقوات المسلحة وفق المادة (78) من الدستور، غير أن الالتزام المفروضة بانهاء الوجود العسكري الأجنبي والذي صدر القرار النيابي رقم (18) لسنة 2020 على أساسه قد تم بالاستناد للطلب المقدم من قبل القائد العام للقوات المسلحة في حكومة تصريف الاعمال بتاريخ 2020/1/5، وهو الامر الذي نراه –من وجهة نظرنا الشخصية- يفرض التزاماً دستورياً على المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النص الدستوري طالما كان النص الدستوري غامضاً، وبالأخص في ظل غياب الجزاء الدستوري الذي يمكن فرضه على عضو مجلس النواب الذي يمتنع أو يتكاسل عن تحقيق السيادة الوطنية الكاملة.

4- ان قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم (25) لسنة 2021 والنظام الداخلي للمحكمة رقم (1) لسنة 2022 قد كررا نفس الاحكام المتعلقة باختصاص المحكمة بتفسير نصوص الدستور، وهو الامر الذي يظهر عدم دقة التسبيب القانوني لقرار المحكمة برد طلب التفسير الثاني.

وبناء على ما تقدم نرى من جانبنا أنه كان بإمكان المحكمة ان تستند في قرارها برد طلب التفسير، لسبق الفصل في الموضوع ذاته وهو عدم دستورية قيام مجلس النواب بإصدار القرارات النيابية[7].

وتجدر الإشارة الى انه سيترتب على قرار المحكمة الاتحادية العليا العديد من النتائج الخطيرة وهي ان المحكمة بقرارها رد طلب التفسير قد اهدرت – بالنتيجة - دور مجلس النواب في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ومنها تنفيذ القرار النيابي بانهاء وجود القوات الأجنبية من الأراضي والاجواء العراقية رقم (18) لسنة 2020، وهو الامر الذي يفهم منه عدم إضفاء المحكمة للقوة التنفيذية الملزمة للقرار النيابي بإخراج القوات الأجنبية من الأراضي والاجزاء العراقية، مما يشكل تراجعاً في مستوى الحماية الدستورية الواجب توفيرها بشأن السيادة الوطنية التامة، وما يترتب على ذلك من عدم الالتزام الحرفي بنص المادة (49/اولاً) من الدستور التي اعتبرت النائب ممثلاً لكل الشعب العراقي، وبالأخص إذا ما علمنا أنَّ مجلس النواب صوت على قرار إخراج القوات الأجنبية من العراق بأغلبية (172) نائباً.

وبهذا المسلك فإنَّ المحكمة الاتحادية العليا قد التزمت بالنهج السابق الذي سارت عليه في القرارات السابقة الصادرة منها المتضمنة سبق رد دعوى المدعين اللذان طالبا الحكم بعدم صحة موافقة رئيس مجلس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة ورئيس الجمهورية على السماح للقوات الامريكية بالبقاء على الأراضي العراقية وإلغائها، والزام المدعى عليهما باستعادة المناطق والمنشآت التي تستغلها هذه القوات بعد انتهاء سريان الاتفاقية التي تخص انسحاب القوات الامريكية من العراق[8].

وندعو المحكمة الاتحادية العليا الى ممارسة سلطة العدول عن القرارات السابقة الصادرة فيما يتعلق بالسيادة الوطنية الكاملة منها وفقاً للشروط والمتطلبات المكرسة في المبادئ العامة للعدول واستناداً لأحكام النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2022.

كما ندعو مجلس النواب إلى تكريس مبدأ العدول في مشروع قانون المحكمة الاتحادية العليا الجديد المزمع تشريعه تطبيقاً لأحكام المادة (92/ثانياً) من الدستور، وعدم الاكتفاء بنصوص النظام الداخلي للمحكمة بشأن سلطة العدول.

الهوامش
Endnotes

(1) يُنظر: طلب التفسير المقدم من رئيس مجلس النواب بالنيابة بالعدد (م.ر/118) في 2024/3/12.

(2) نشر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 الصادر بأمر رئيس الوزراء في الوقائع العراقية بالعدد 3996 في 2005/3/17، كما عُدل هذا القانون بموجب القانون رقم (25) لسنة 2021 (قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4635 في 2021/6/7.

(3) تنص المادة (1) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة"، فيما تنص المادة (50) منه " يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس، قبل أنْ يباشر عمله، بالصيغة الآتية: (أُقسم بالله العلي العظيم... وأن أُحافظ على استقلال العراق وسيادته"، كما تنص المادة (47) منه" تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات"، فيما تنص المادة (109) منه " تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه
الديمقراطي الاتحادي"، فيما تنص المادة (116) منه" يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمةٍ وأقاليم ومحافظات لامركزية وإداراتٍ محلية".

(4) يُنظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 23/اتحادية/2007 الصادر في 2024/10/21.

(5) يُنظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا 9/اتحادية/2023 الصادر في 2024/11/14.

(6) يُنظر: البنود (سادساً) و(سابعاً) و(ثامناً) من المادة (91) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وكذلك البند (سادساً) من المادة (93) منه.

(7) تجدر الإشارة إلى أنه سبق للمحكمة الاتحادية العليا أنْ حكمت بعدم دستورية البند (سابعاً) من المادة (17) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 وذلك بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 140وموحداتها 141/اتحادية/2018 الصادر في 2018/12/23، وكان النص الأصلي للمادة أعلاه قبل الإلغاء ينص على أنه (يمارس المجلس وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامه الداخلي الاختصاصات التشريعية الآتية: سابعاً: إصدار القرارات التشريعية).

(8) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 44 وموحداتها 95/اتحادية/2024 الصادر بتاريخ2024/8/5.