جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون العام

رقابة المحكمة الاتحادية العليا على الإصلاحات الحكومية في العراق (دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها الطالب
علي عبد الساده جعيز العكيلي

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف
أ.د. عدنان عاجل عبيد

١٤٤٠ هـ ٢٠١٩ م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ إِنْ أُرِيدُ إِلَّا الإِصْلاَحَ مَا اسْتَطَعْتُ وَمَا تَوْفِيقِي

إِلَّا بِاللَّهِ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة هود: ٨٨

الإهــداء

بَينَ يديّ بَارئُ النَسم

وخالقُ الخلقِ من العدمِ

عرفاناً بالفضلِ ورداً لما ابتدأ من النعمِ

إلى مَنْ احَببتْ عَقيدةً وانتماءً

فاطمة وأبيها... وبعلها وبنيها ، والسر المستودع فيها.

إلى أبي (رحمه الله) وأمي وأخوتي وزوجتي العزيزة وأولادي

سندي

وعوني ونعم العون والسند بَعد الله عَّزَ وَجَّلْ

أقَدِمُ جهديَ المُتَواضع

الباحث

شكر وعرفان

الحمدُ لله الذي هدانا لمعرفته وأحيانا على سنن فطرته، والحمد لله إنْ بعث إلينا نبيّهُ محمداً (صلى الله عليه وآله)، حجّة على عباده، وأيده بالصفوةِ من آله، فكانوا أئمة حقٍ، وروادَ عدلٍ، وأركان هدى، وباباً لمدينة علم المصطفى (صلى الله عليه وآله)، ونصرهُ بالنجباءِ من صَحابَتِه، فَوطدوا بُنيانَ دَعوتِه، وأسسوا أركان دولته، فَرضي الله عَنهم ورضوا عَنهُ.

إن مَنْ لَمْ يَشكر المخلوق لَمْ يَشكر الخالق، وهذا الجهد المتواضع لَمْ يَكنْ ليظهر الى النور لولا رعاية الرب العظيم (تعالى شأنه) وجنود العلم وحارسوه، وكل مَنْ قَدم المساعدة لإنجازه، وفي المقدمة منهم الاستاذ الدكتور عدنان عاجل عبيد، فقد شرفني برعايته الأخوية الكريمة بأن كان خير مشرف على هذا البحث نصيحةً وتوجيهاً، فله خالص الدعاء بدوام التوفيق والسداد ابتداءً ومنتهى.

والشكر والتقدير موصولان لأساتذتي في معهد العلمين للدراسات العليا في النجف الاشرف، لاسيما من تتلمذت على أيديهم في السنة التحضيرية، الأستاذة الدكتورة طيبة المختار والأستاذ الدكتور عمار طارق والأستاذ الدكتور سلام عبد الزهرة الفتلاوي والأستاذ الدكتور صادق الحسيني والأستاذ المساعد الدكتور علي عادل كاشف الغطاء والمدرس الدكتور محمد جاسم عبد، فلهم الخير كله وجزاهم الله خير الجزاء.

واتقدم بالشكر والعرفان لمعلمي الأول الأستاذ غسان عبد الرضا مشير الغانمي أطال الله عمره لما ابداه من تشجيع دائم لي على مواصلة دراستي.

وأتقدم بوافر الشكر والامتنان للأخت الفاضلة الدكتورة نجلاء مهدي بحر لما أبدته من مساعدة وتوجيهات علمية بناءة.

وشكري الخالص وعرفاني أقدمه للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة المحترمين لتفضلهم بقراءة بحثي المتواضع حجماً وأفكاراً ومناقشته، آملاً أن يكون قَدْ حظيّ مني بما يستحقه من جهد، وأن تكون آراؤهم نبراساً هادياً ودليلاً موجهاً وحافزاً لي على طريق العلم ومواصلة البحث.

والشكر والتقدير لزميلاتي وزملائي في الدراسات العليا لتقديمهم مساعدة ساهمت في اتمام البحث، ومسك الختام أتوجه بشكري إلى كل من ساندني في هذا الجهد وخصوصاً العاملين في مكتبة كلية القانون جامعة القادسية، لاسيما الأخت الفاضلة أمينة المكتبة.

الباحث

المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
مقدمة	١-٥
الفصل الأول: ماهية الإصلاحات الحكومية	**٦-٤٢**
المبحث الأول: التعريف بالإصلاحات الحكومية	**٧-٢٧**
المطلب الأول: مفهوم الإصلاحات الحكومية	٨-١٥
الفرع الأول: الإصلاحات الحكومية لغةً	٨-٩
الفرع الثاني: الإصلاحات الحكومية إصطلاحاً	١٠-١٥
المطلب الثاني: ذاتية الإصلاحات الحكومية	١٦-٤٢
الفرع الأول: تمييز الاصلاحات الحكومية عن الاصلاحات التشريعية	١٦-١٩
الفرع الثاني: تمييز الإصلاحات الحكومية عن الإصلاحات القضائية	٢٠-٢٧
المبحث الثاني: مبررات وحزمة الإصلاحات الحكومية في العراق	**٢٨-٤٢**
المطلب الأول: مبررات إجراء الإصلاحات الحكومية	٢٨-٣٥
الفرع الأول: المبررات المتعلقة بالوضع الأمني والخدمي	٢٩-٣٢
الفرع الثاني: المبررات المتعلقة بالجانب المالي والاقتصادي	٣٣-٣٥
المطلب الثاني: حزمة الإصلاحات الحكومية	٣٦-٤٢
الفرع الأول: محور الإصلاح الإداري	٣٧-٣٩
الفرع الثاني: محور الإصلاح المالي والاقتصادي	٤٠-٤٢
الفصل الثاني: إختصاصات المحكمة الإتحادية العليا بالنظر في دستورية الإصلاحات الحكومية	**٤٣-٩٧**
المبحث الأول: إختصاصات المحكمة الإتحادية العليا	**٤٧-٧٢**
المطلب الأول: إختصاصات المحكمة الإتحادية العليا في الدساتير	٤٧-٦٧
الفرع الأول: إختصاصات المحكمة الإتحادية العليا في قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤	٤٨-٤٩
الفرع الثاني: إختصاصات المحكمة الإتحادية العليا في دستور ٢٠٠٥	٤٩-٦٧
المطلب الثاني: إختصاصات المحكمة الإتحادية العليا في التشريعات دون الدساتير	٦٨-٧٢
الفرع الأول: اختصاصات المحكمة الإتحادية العليا في القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥	٦٨-٦٩
الفرع الثاني: إختصاصات المحكمة الإتحادية العليا في نظامها الداخلي	٧٠-٧٢

المبحث الثاني: ولاية المحكمة الإتحادية العليا على الإصلاحات الحكومية	**٩٧-٧٣**
المطلب الأول: ولاية المحكمة الإتحادية العليا على الإصلاحات الإدارية	٨١-٧٤
الفرع الأول: ولاية المحكمة الإتحادية العليا على إبعاد المناصـــب العليا والهيآت المستقلة عن المحاصصة السياسية	٧٨-٧٤
الفرع الثاني: ولاية المحكمة الإتحادية العليا على مساءلة الوزراء ومن بدرجتهم	٨١-٧٩
المطلب الثاني: ولاية المحكمة الإتحادية العليا على الإصلاحات المالية والاقتصادية	٩٧-٨٢
الفرع الأول: ولاية المحكمة الإتحادية العليا على التهرب الضـــريبي وتطبيق التعريفة الكمركية	٨٦-٨٣
الفرع الثاني: ولاية المحكمة الإتحادية العليا على خفض الحد الأعلى لرواتب المسؤولين	٩٧-٨٧
الفصـل الثالث: رقابة المحكمة الإتحادية العليا على إلغاء مناصـب النواب والوزارات في السلطة التنفيذية	**١٤٦-٩٨**
المبحث الأول: ماهية مناصب النواب والوزارات في السلطة التنفيذية	**١٣٤-١٠٠**
المطلب الأول: مفهوم مناصب النواب في السلطة التنفيذية	١٢٧-١٠٠
الفرع الأول: منصب نائب رئيس الجمهورية	١١٨-١٠١
الفرع الثاني: منصب نائب رئيس مجلس الوزراء	١٢٧-١١٩
المطلب الثاني: إستحداث الوزارات ودمجها وإلغائها	١٣٤-١٢٨
الفرع الأول: إستحداث الوزارات	١٣٠-١٢٨
الفرع الثاني: إلغاء الوزارات ودمجها	١٣٤-١٣١
المبحث الثاني: موقف المحكمة الإتحادية العليا من إلغاء مناصب النواب والوزارات في السلطة التنفيذية	**١٤٦-١٣٥**
المطلب الأول: موقف المحكمة الإتحادية العليا من إلغاء مناصب نواب السلطة التنفيذية	١٤١-١٣٥
الفرع الأول: موقف المحكمة الإتحادية العليا من إلغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية	١٣٨-١٣٦
الفرع الثاني: موقف المحكمة الإتحادية العليا من إلغاء مناصـــب نواب رئيس مجلس الوزراء	١٤١-١٣٩
المطلب الثاني: موقف المحكمة الإتحادية العليا من إلغاء الوزارات ودمجها	١٤٦-١٤٢
الفرع الأول: موقف المحكمة الإتحادية العليا من إلغاء الوزارات	١٤٣-١٤٢
الفرع الثاني: موقف المحكمة الإتحادية العليا من دمج الوزارات	١٤٦-١٤٤
الخاتمة	**١٥٣-١٤٧**
المصادر والمراجع	**١٧٧-١٥٤**
Abstract	**A**

الملخص

بالرغم من إتباع الأليات الديمقراطية في التداول السلمي للسلطة، أظهرت التجربة العملية عجز الحكومة الكبير في أدائها للمهام المناطة بها، كتحقيق التنمية وتوفير الخدمات واستشراء ظاهرة الفساد الإداري والمالي، مما أضطر المحكومون إلى الضغط بوسائل شتى لتحقيق الإصلاح الشامل.

وبالفعل استجابت الحكومة لفكرة الإصلاح، وأصدرتها بجملة قرارات صادق عليها مجلس الوزراء، وأقرها مجلس النواب للوهلة الأولى، ولقد سببت تلك الإصلاحات أضراراً ببعض المناصب الحكومية، مما دفع المتضررين للّجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا ومطالبتهم إياها بفحص دستورية تلك القرارات، ومدى موائمتها مع أحكام الدستور، إذ كانت الكلمة الفصل في ذلك للمحكمة الاتحادية العليا، وذلك بالبت في دعاوى عدم الدستورية المقامة أمامها والمتعلقة بتلكم القرارات، فقضت بدستورية جزء منها وعدم دستورية الجزء الآخر، مما يقتضي منا تسليط الضوء على قدرة هذه المحكمة على إصدار أحكام تتناسب مع فكرة الدستورية أو تخرج عنها، أو إنّها أسست لأحكام جديدة عدلت نصوص الدستور.

لذلك فقد شرعت هذه الدراسة في البحث عن دور المحكمة الاتحادية العليا في اسعاف الحكومة في إجراء الإصلاحات الحكومية، وفيما إذا كانت قد أعانتها في إجراء تلك الإصلاحات ؟، أم إنّها قد عرقلتها من خلال تمسكها بحرفية النصوص الدستورية ؟، أو إنَّ المحكمة الاتحادية العليا قد غارت متعمقة في المحتوى الموضوعي لنصوص الدستور دون التقييد بحرفية تلك النصوص؟، مع الأخذ بنظر الاعتبار مدى وقوع تعارض موضوعي بين قرارات الحكومة الإصلاحية وبعض النصوص الدستورية، وان هذه الجدلية تعكس مجافاة بعض النصوص الدستورية لحركة الاصلاح، وان بعض هذه النصوص هو ما تسبب في هدر المال العام من خلال التضخيم غير المبرر للمناصب التنفيذية، وشرعنة استحداث البعض منها لا لجدوى اقتصادية ترتجى، وانما بقصد الترضيات السياسية.