

دور الرقابة الدستورية في حماية النظام الاتحادي

م.م. بيوار عبدالرحيم محمداًمين

جامعة تيشك الدولية / اربيل

bewar.abdulraheem@tiu.edu.iq

The role of constitutional oversight in protecting the
federal system.

شهد التنظيم الدستوري للدولة العراقية تطوراً نوعياً كبيراً منذ صدور قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في عام ٢٠٠٤ ، الذي حول شكل الدولة العراقية من دولة مركزية بسيطة الى دولة اتحادية، ويكون نظام الحكم فيها اتحادي فيدرالي، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية، وفق دستور عام ٢٠٠٥. وتبعاً لذلك انشأت المحكمة الاتحادية العليا واوكلت لها مهمة، حماية وصيانة الدستور من خلال المهام الموكلة اليها ومن ضمنها حماية النظام الديمقراطي الفدرالي. مستندة كونها اعلى سلطة قضائية دستورية تضمن حماية الشرعية الدستورية من جهة وحماية وضمان حقوق الافراد وحررياتهم ومطالبهم الدستورية. فضلا عن تمتعها بالاختصاص الاصيل الذي منح لها بموجب دستور ٢٠٠٥ في المادة (٩٣/أولاً) لتكون الوحيدة المختصة رسمياً بالرقابة على دستورية القوانين. وبما ان موضوع النظام الفيدرالي قد خضع للعديد من التفسيرات والمقاصد في جزء كبير منها سياسي، هنالك مشكلة مابين التدخلات السياسية وتطبيقات المحكمة الاتحادية ومقاصدها القانونية والسياسية. فقد سعينا الى بيان وتوضيح مدى دور المحكمة الاتحادية العليا وتأثير قراراتها على ترسيخ وحماية النظام الاتحادي بموجب الدستور، بعيدا عن التدخلات السياسية ومقاصدها، مستعيناً بتجارب اتحادية (فيدرالية) في الولايات المتحدة الاميركية والمانيا الاتحادية بدراسة تحليلية مقارنة. نهدف من خلالها تحديد سمات النظام الاتحادي في العراق ومقارنتها بالنظام عبرمباحث الدراسة المتعددة. توصلت الدراسة الى عدة استنتاجات اهمها ان بعض قرارات المحكمة بشأن سلطات وصلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم جاءت بما لا يخدم ترسيخ النظام الاتحادي او حمايته، وجاء بعض منها يكتنفه الغموض والتعارض، ادى الى صعوبة الوصول الى ملامح النظام الاتحادي في العراق او توصيفه. الكلمات المفتاحية: الرقابة الدستورية- النظام الاتحادي- المحكمة الاتحادية العليا- الغاء القوانين التدرج الهرمي للنظام القانوني

المقدمة

تحتل القواعد الدستورية المرتبة الأولى في التدرج الهرمي للنظام القانوني للدولة، ولا بدّ من عدم مخالفة أحكامها من قبل التشريعات العادية، ولضمان سمو وعلو أحكام الدستور على باقي التشريعات يتحتم وجود رقابة على دستورية القوانين حتى تفحص التشريعات، وتمنعها من مخالفة أحكام الدستور، ذلك أنّ التشريعات تستند إلى أحكام الدستور وليس من المنطقي أن تخالف الأحكام التي تستند عليها، وتقترن مخالفتها بجزء الإبطال في حالة خلافها، أي لا يجوز للأدنى أن يخالف الأعلى. وتزداد أهمية الرقابة على دستورية القوانين في الدول ذات النظام الاتحادي التي لدستورها علو، وتعدّ هذه الصفة أساساً للرقابة على دستورية القوانين لكي لا يفسح المجال للسلطة التشريعية من أن تسنّ قانوناً خارج الإطار المحدد له من قبل الدستور الاتحادي أو يمسّ التوازن الاتحادي ويخالف أحكام الدستور. والقضاء الدستوري باعتباره أحد من خصائص الدولة الاتحادية، هو ضامن لحماية النظام الاتحادي، والذي يمنع الإخلال به، وذلك عن طريق ممارسة الاختصاصات المناطة به وفقاً للدستور، كالفصل في المنازعات الناشئة بين الوحدات الفيدرالية، والرقابة على دستورية القوانين وغيرها من الاختصاصات.. وعليه نقسم بحثنا الى مجتئين، حيث نخصص المبحث الأول لماهية الرقابة على دستورية القوانين، ونتناول في المبحث الثاني تطبيقات المحكمة الاتحادية العليا في العراق في الرقابة القضائية على دستورية القوانين.

مشكلة الدراسة:

تقوم المحكمة الاتحادية العليا، بحماية وصيانة الدستور من خلال المهام الموكلة اليها ومن ضمنها حماية النظام الديمقراطي الاتحادي. مستندة كونها اعلى سلطة قضائية دستورية تضمن حماية الشرعية الدستورية من جهة وحماية وضمان حقوق الافراد وحررياتهم ومطالبهم الدستورية. فضلا عن تمتعها بالاختصاص الاصيل الذي منح لها بموجب دستور ٢٠٠٥ في المادة (٩٣/أولاً) لتكون الوحيدة المختصة رسمياً بالرقابة على دستورية القوانين، وبما ان موضوع النظام الاتحادي قد خضع للعديد من التفسيرات والمقاصد في جزء كبير منها سياسي، هنالك مشكلة مابين التدخلات السياسية وتطبيقات المحكمة الاتحادية ومقاصدها القانونية والسياسية مما ولد تداخلاً في مجال الاختصاصات الدستورية، وعليه يستلزم البحث والتحليل وبيان التفسيرات والقرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية ووظيفتها في حماية الدستور.

الفرضية:

تتم صياغة فرضية البحث لتفسير العوامل والظروف المتعلقة بمشكلة البحث بما يساعد على تحقيق أهدافها عبر حل إشكالياته. ولان هذا التفسير يسعى أما لإثبات طبيعة العلاقة بين متغيرات موضوع البحث أو نفيها أو تعديلها. فأن الدراسة تسعى الى بيان مدى قدرة المحكمة

الاتحادية في الحفاظ على اختصاصاتها الدستورية واهمها ترسيخ وحماية النظام الاتحادي بموجب الدستور، بعيدا عن التدخلات السياسية ومقاصدها.

اهداف الدراسة: تهدف الدراسة الى تحقيق الأغراض الآتية:

- 1- تحديد (تعيين) الأعمال القانونية للقضاء الدستوري من (الأحكام، التفسيرات، والقرارات) على وفق اختصاصاتها الدستورية لترسيخ وحماية النظام الاتحادي.
 - 2- تحديد سمات النظام الاتحادي في العراق وبيان نواقصها ومعوقات تطبيقها.
 - 3- تحليل مجموعة من الوقائع والحالات ودور القضاء الدستوري في حماية وترسيخ النظام الاتحادي وفقا لها.
- منهج الدراسة:** تقتضي ضرورة البحث العلمي عند معالجة أية ظاهرة أو إشكالية علمية تحديد المنهج لكي يكون الوسيلة المعينة للوصول إلى النتائج العقلانية، لذا اعتمدت الدراسة على جملة من المناهج العلمية المستخدمة، تحقيقا لأهدافها وإثباتا لفرضيتها. فقد اعتمد الباحث في دراسته على المنهج القانوني القائم على التحليل للنظام الاتحادي ودور القضاء الدستوري في حمايتها وترسيخها.
- نطاق البحث:** يتحدد نطاق الدراسة من خلال النطاق المكاني لجمهورية العراق.
- هيكلية الدراسة:** انطلاقا من إشكالية الدراسة وفرضيتها واعتمادا على المناهج المستخدمة فقد تم تقسيم البحث على مبحثين ، فضلا عن المقدمة والخاتمة، وعلى النحو الآتي :-

المبحث الأول ماهية الرقابة على دستورية القوانين

بعد تبنيّ الدول للنظام الاتحادي لا بدّ من حماية ذلك النظام من خلال الآليات التي يحددها دستور الدولة، ان اختصاص الرقابة على دستورية القوانين هي من أحد الاختصاصات المهمة للقضاء الدستوري الذي لها أثر على حماية النظام الاتحادي ويتمّ ممارستها لفحص مدى تعارض القوانين مع النصوص الدستورية، والتي بموجبها يتمّ إلغاء القوانين التي تمسّ فكرة النظام الاتحادي، أو تعديلها، وعليه نقسم هذا المبحث الى مطلبين، حيث في المطلب الاول نتطرق الى مفهوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين و وفي المطلب الثاني نتطرق الى طرق الرقابة القضائية على دستورية القوانين.

المطلب الأول مفهوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين

تعريف الرقابة القضائية على دستورية القوانين: ذهب الأستاذ (روبرت كار) إلى تعريف الرقابة القضائية بأنها: "الإجراء الذي من خلاله تضع المحاكم أعمال الهيئات الحكومية الأخرى، وخصوصاً التشريعية منها، تحت الاختبار للتحقق من انسجامها مع المبادئ الدستورية الأساسية، وتعلن بطلان وعدم شرعية تلك الأعمال التي تخفق في مواجهة هذا الاختبار"⁽¹⁾. وتُعرف أيضاً على أنها: "حقّ المحاكم بمقتضى وظيفتها الأصلية، وبناءً على طلب من ذي مصلحة، بتفحص قانون ما للتحقق من مدى توافقه مع دستور البلاد، ومن ثم الامتناع عن تطبيق هذا القانون، أو إلغائه، على حسب الأحوال، إذا ثبت لها تعارضه مع الدستور"⁽²⁾ وأشار (د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا) إلى: "يقصد بالرقابة القضائية على دستورية القوانين قيام القضاء بالتحقق من مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور"⁽³⁾. والرقابة القضائية لدستورية القوانين هي: "رقابة قانونية، يقوم بها قاض، مهمته مهمة قانونية، هي التحقق من تطابق القانون مع أحكام الدستور، والتعرف على ما إذا كان البرلمان المنوط به التشريع قد التزم الحدود التي رسمها له الدستور، أم جاوزها، وخرج على نطاقها، لذا كان من المنطقي أن يعهد بهذه المهمة القانونية إلى هيئة قضائية، يتوافر في أعضائها التكوين القانوني السليم والعميق، بالإضافة إلى الحيطة والنزاهة والتجرد والاستقلال، بالإضافة إلى ما يقدمه القضاء من حقوق للدفاع، وعلانية للجلسات، مما يجعل من الرقابة ضماناً أكيداً، بل أنه الضمان الأول والفعال الذي يحقق الاحترام للنصوص الدستورية"⁽⁴⁾. كما تمارس الرقابة القضائية⁽⁵⁾، على دستورية القوانين دوراً فعالاً لحماية الحقوق والحريات العامة، فعلى سبيل المثال: إن مجرد قيام سلطة الرقابة بين يدي القضاء من شأنه أن يدفع بالسلطة التشريعية إلى التروي كثيراً قبل إصدار قانون يمسّ الحريات الفردية التي يحميها الدستور⁽⁶⁾.

المطلب الثاني طرق الرقابة القضائية على دستورية القوانين

بشكل عام توجد طريقتان لممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين وهما الرقابة القضائية بطريق الدعوى المباشرة والرقابة القضائية بطريق الدفع بعدم الدستورية، ونتطرق اليهما في فترتين مختلفتين، حيث الرقابة القضائية بطريق الدعوى المباشرة سيكون موضوع الفرع الأول، وفي الفرع الثاني نتطرق إلى الرقابة القضائية بطريق الدفع بعدم الدستورية.

بموجب هذا النوع من الرقابة القضائية يكون للأفراد، أو لبعض هيئات الدولة دون الأفراد، الحق في مهاجمة قانون معين والظعن في دستوريته وذلك عن طريق إقامة دعوى مباشرة أمام القضاء⁽⁷⁾. ويقوم صاحب الشأن بمهاجمة القانون الذي يتضرر منه، وذلك بالظعن فيه مباشرة أمام المحكمة التي خصها النظام الدستوري بذلك، فهي إذن طريقة هجومية يقوم بها كل من وجّه إليه القانون الذي يدعي عدم دستوريته، وذلك دون انتظار لتطبيقه والمنازعة في التطبيق، فصاحب الشأن هنا يخاصم القانون بصفة أصلية ومستقلة ويطلب إلغاءه⁽⁸⁾. وممارسة هذا الرقابة قد تكون سابقة على إصدار القانون، أو قد تكون لاحقة له، والأخيرة منتشرة أكثر وتتسم مع المضمون الرئيس لهذا الرقابة⁽⁹⁾. تتميز هذا الطريقة بأنها طريقة هجومية وليست دفاعية، أي أنّ المواطن، أو صاحب الشأن يهاجم القانون مباشرة بدعوى مبتدأة يرفعها استقلالاً عن أيّ نزاع آخر، وتتميز هذه الطريقة بخاصية فيما إذا اقتنعت المحكمة المختصة في نظر الدعوى، بعدم دستورية القانون، تصدر قراراً بإلغائه ويكون قرارها ملزماً للكافة، وناظراً حتى بحق سلطة التشريع ذاتها⁽¹⁰⁾، وغير قابل للإثارة مجدداً⁽¹¹⁾. وتختلف الدساتير في الأثر الناجم عن قرار المحكمة بعدم دستورية القانون، فبعضها يعتبر القانون غير الدستوري ملغياً من تاريخ صدور قرار المحكمة بعدم دستوريته، وقد أخذ بهذا الحلّ "القانون الأساسي العراقي لعام (١٩٢٥)"⁽¹²⁾. وبعضها يعتبر القانون غير الدستوري ملغياً من تاريخ صدوره، أي أنّ الإلغاء يكون بأثر رجعي، وقد أخذ بهذا الحلّ "الدستور الياباني لعام (١٩٤٦)"⁽¹³⁾. ويقضي البعض الآخر، فقط بعدم جواز تطبيق القانون غير الدستوري، وتكون السلطة التشريعية، في هذه الحالة ملزمة بإلغاء القانون أو النصّ الذي قضت المحكمة بعدم دستوريته، وقد أخذ بهذا الحلّ "الدستور المصري لعام (١٩٧١)"⁽¹⁴⁾. ولأهمية هذا الطريقة، وخطورته، حيث تعدّ بمثابة تحدٍ للسلطة التشريعية، كان من الصعوبة بمكان للدول أن تعهد بها إلى المحاكم العادية على اختلاف درجاتها، فليس من المصلحة أن تترك مثل هذه الدعوى إلى أيّ قاضٍ في الدولة، لهذا نجد دساتير الدول التي تأخذ بهذا النوع من الرقابة قد سلكت أحد الاتجاهين في إناطة النظر في الدعوى المباشرة⁽¹⁵⁾. فبعضها أناط مهمة النظر في الدعوى المباشرة إلى أعلى هيئة قضائية في الدولة، ومن أمثلة ذلك "المحكمة الفيدرالية في سويسرا لعام (١٨٧٤)"، وأيضاً "دستور كولومبيا لعام (١٨٨٦)"، وفرنزويلا في دستورها لعام (١٩٣١)، وكوبا في دستور (١٩٣٤)، ولكن دساتير أغلب الدول التي تأخذ بالرقابة عن طريق الدعوى المباشرة أناطت مهمة النظر فيها إلى قضاء متخصص، أي إلى محكمة دستورية خاصة تؤسس لهذا الغرض تكون مهمتها النظر في الدعاوى والظعون ذات الطبيعة الدستورية، وهذا النظام يسمى بـ (مركزية الرقابة)، وترجع هذه الطريقة أساساً إلى الفكر التقليدي للفقيه النمساوي (هانز كلسن) الذي كان له الفضل الكبير في إرساء الأحكام والمبادئ الأولى لهذا النموذج الذي طبّق للمرة الأولى في النمسا في ظل دستور عام (١٩٢٠)⁽¹⁶⁾. ولأهمية هذه الطريقة أناط المشرع الدستوري العراقي مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى الجهة القضائية المختصة تدعى ((المحكمة الاتحادية العليا)) وذلك بموجب المادة (٩٣) من الدستور وتكون قراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة⁽¹⁷⁾.

الفرع الثاني الرقابة القضائية بطريق الدفع بعدم الدستورية (رقابة الامتناع) :

الرقابة القضائية بطريق الدفع بعدم الدستورية تعدّ وسيلة دفاعية ولا تتضمن إقامة الدعوى على القانون المشكوك بدستوريته، وإنما تتضمن التخلص من تطبيقه⁽¹⁸⁾، أي تقوم الرقابة بموجب هذه الطريقة بمناسبة دعوى مرفوعة أمام القضاء، بغض النظر عن طبيعة هذه الدعوى، وفي أثناء النظر فيها يدفع أحد أطراف الدعوى بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه، وهنا يتوقف القاضي عن النظر في الدعوى، وينظر في مدى جدية الدفع، ويعدّ اختصاص المحكمة في النظر بدستورية ذلك القانون متفرعاً عن الدعوى الأصلية المطروحة أمامها⁽¹⁹⁾. ويبحث القاضي في مدى دستورية القانون محلّ الدفع، إذا تبين عدم دستورية هذا القانون فإنّه يمتنع عن تطبيقه في النزاع المعروض عليه⁽²⁰⁾، ولا تمتلك المحكمة في هذا النوع من الرقابة حقّ إلغاء القانون ذلك لأنّ الإلغاء أو التعديل يتم عادةً من قبل السلطة التشريعية، ولهذا السبب تسمّى هذه الرقابة بـ (رقابة الامتناع)، وبما أنّ دور المحكمة لا يتعدى الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري، فتستطيع المحاكم على اختلاف درجاتها وأنواعها ممارسة هذا النوع من الرقابة⁽²¹⁾، وقرار المحكمة بالامتناع عن تطبيق القانون يتمّ بحجية نسبية، حيث يقتصر أثره على أطراف الدعوى فقط، ذلك لأنّ المحكمة لا تلغي القانون الذي أقرت عدم دستوريته بل تكفي بعدم تطبيقه في القضية المعروضة أمامها⁽²²⁾، وقرار المحكمة هذا غير ملزم بالنسبة للمحاكم الأخرى ويصحّ للمحكمة التي أصدرت الحكم بعدم الدستورية في نزاع معين أن تعود وتغلّ عن رأيها وتقرّر دستوريته في نزاع آخر، ويظل القانون قائماً إلى أن يلغي بقانون آخر، وقبل هذا الإلغاء يجوز تطبيقه على حالات أخرى⁽²³⁾. تعدّ الولايات المتحدة الأمريكية تعدّ مهذا ومنشأً للرقابة على دستورية القوانين بطريق الدفع بعدم الدستورية، وهذا الأسلوب هو الأكثر أهمية وشيوعاً للرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد ساعدت عدّة عوامل في إقامة هذا النوع من الرقابة في أمريكا، وهذه العوامل هي: صفة الجمود

التي تميّز بها الدستور الأمريكي لعام (١٧٨٧)، والتي تعود إلى عوامل تاريخية وشكل الدولة الاتحادي وأخيرا الجهود التي بذلتها المحكمة الاتحادية العليا⁽²⁴⁾ إضافة الى هذه الطرق، هناك صور أخرى للرقابة القضائية على دستورية القوانين وقد طبقتها الولايات المتحدة الأمريكية منها:

١. **الرقابة القضائية بطريق الامر القضائي:** في هذا النوع من الرقابة لا توجد في الواقع قضية معروضة أمام القضاء كي يستطيع أحد الخصوم الدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه عليه، بل هنالك إجراء اتخذ من قبل هيئة تنفيذية معينة حيال أحد المواطنين، وذلك تمهيداً لتطبيق قانون معين أو تنفيذاً لذلك القانون، ولكن هذا المواطن يعتقد بأن هذا الإجراء سيؤدى إلى تطبيق قانون غير دستوري⁽²⁵⁾. في هذه الطريقة يسمح للفرد أن يهاجم القانون مدعيًا عدم دستوريته قبل أن يطبق عليه هذا القانون على اعتبار القانون وشيك وسيلحق به ضرراً ويطلب الفرد من المحكمة إصدار أمر إلى الموظفين المختصين بتنفيذ هذا القانون بالامتناع عن تنفيذه على اعتبار أن القانون مخالف للدستور⁽²⁶⁾. وتقوم المحكمة بالنظر في مدى دستوريته، وإذا ثبت لها ذلك تصدر أمراً قضائياً للموظف المختص بتنفيذه بالتوقف عن ذلك، وفي حالة رفضه الامتثال لذلك يكون قد ارتكب جريمة احتقار المحكمة⁽²⁷⁾.

٢. **الرقابة القضائية بطريق الحكم التقريري:** الحكم التقريري في مجال الرقابة على دستورية القوانين يعني عدم وجود قضية معروضة أمام القضاء ولا يوجد إجراء معين اتخذ حيال أحد المواطنين، بيد أن هذا المواطن يعتقد بأن القانون المراد تطبيقه مخالف للدستور فمن حقّه اللجوء إلى المحكمة طالباً منها إصدار حكم يقرّر فيما إذا كان القانون دستورياً أو غير دستوري⁽²⁸⁾. يتميز أسلوب الحكم التقريري يتميز بسهولة وسرعته ويتبين بأن هذا الطريقة هي طريقة توضيحية لمضمون قانون معين من حيث دستوريته تتم عن طريق إقامة دعوى مباشرة أمام القضاء وهذه الطريقة من طرق الرقابة على دستورية القوانين تعدّ أحدث طرق الرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية، فإذا رأت المحكمة أن القانون فعلاً مخالف للدستور فتصدر حكماً يقرّر ذلك، وينتج عن هذا الحكم التزام الإدارة بعدم تطبيق القانون على رافع الدعوى في هذه القضية بالذات، إذ أن أثره نسبي على موضوع الحق الذي يضره القانون غير الدستوري محتمل التطبيق⁽²⁹⁾. كانت المحاكم الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية تتمتع عن إصدار مثل هذه الأحكام في بادئ الأمر بحجة أنها لا تصدر الأحكام إلا بمناسبة نزاع قائم أمامها، ولكنها غيرت بعد ذلك موقفها في هذا المجال، عندما أصدرت قانوناً في عام (١٩٣٤) خصت المحاكم الفيدرالية بسلطة إصدار مثل هذه الأحكام التي مورست في الأصل من قبل محاكم الولايات⁽³⁰⁾.

المبحث الثاني تطبيقات المحكمة الاتحادية العليا في العراق في الرقابة القضائية على دستورية القوانين

إنّ المشرع الدستوري العراقي قصر في مجال نطاق اختصاص "المحكمة الاتحادية العليا" في الرقابة الدستورية على القوانين والأنظمة النافذة فقط⁽³¹⁾، وبالنسبة للقوانين ورد النصّ مطلقاً، وهذا يعني أنّ رقابة المحكمة تشمل جميع القوانين الاعتيادية، التشريعات الأصلية، التي تصدرها السلطة التشريعية بصفتها الجهة المناط بها دستورياً القيام بهذه المهمة في جميع الأوقات والحالات والظروف، كما وتمتد سلطة رقابة المحكمة إلى دستورية التشريعات الفرعية التي تتولّى إصدارها السلطة التنفيذية، وإنّ امتداد الرقابة الدستورية إلى التشريعات الفرعية هو أمر تقتضيه الاعتبارات العملية تأكيداً لسيادة القانون، وبذلك يمكن القول: أنّ المشرع الدستوري أخذ بـ "المفهوم الواسع للقانون" وبـ "المدلول الموضوعي" له، حيث شملت رقابة المحكمة النصوص التشريعية كلها، أصلية كانت أم فرعية، وهو اتجاه يساهم في الحماية المباشرة للحقوق والحريات العامة للأفراد⁽³²⁾. إنّ امتداد رقابة "المحكمة الاتحادية العليا" على دستورية القوانين والأنظمة النافذة التي تصدرها السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الأقاليم جاء بسبب عدم نص "دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥)" وقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لعام (٢٠٠٥) على التمييز في بثّ وإلزام قرارات المحكمة على القوانين الاتحادية أو قوانين الأقاليم، مما يعني، ويترتب عليه، ضرورة تطابق القوانين الصادرة من المشرع في الأقاليم، وكذلك الأنظمة التي تتولّى السلطة التنفيذية الإقليمية، بوضعها مع أحكام الدستور الاتحادي⁽³³⁾. إنّ واقع الحال في العراق، يبدو كأنّ الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة في "دستور عام (٢٠٠٥)" منظمة على المستوى الاتحادي دون الأقاليم، مع إطلاق العبارة، وطبيعة الدستور الاتحادي تقضي بشمول الرقابة القضائية للتشريعات الصادرة عن كافة المستويات، فإنّ التصريح بهذا الأمر ضروري في جميع الأحوال، وحتى إذا استندنا إلى طلاقة عبارة "القوانين والأنظمة" ليس بالإمكان إحاطة جميع جوانب المشكلة، حيث يبقى التساؤل قائماً عن مدى شمول الرقابة للنظر في دستورية دساتير الأقاليم؟، فعبارة الدستور الاقليمي لا يدخل ضمن ذلك الاطلاق، ومع إنّ غالبية الأنظمة الاتحادية تقضي بخضوع هذه الدساتير للرقابة الدستورية⁽³⁴⁾. وعلى الرغم من أنّ "دستور عام (٢٠٠٥) الاتحادي" قد ألزم الأقاليم بسنّ دساتيرها بما لا يتعارض مع أحكامه⁽³⁵⁾، تبقى مسألة شمول رقابة "المحكمة الاتحادية العليا" على القوانين والأنظمة الصادرة في الاقاليم بحاجة إلى

نصوص واضحة، فضلاً عن ضوابط وقيود تمتد بالرقابة على القوانين والأنظمة الإقليمية⁽³⁶⁾. أصبحت للمحكمة الاتحادية العليا فرصة للرقابة على دستورية القوانين عند نظرها للدعوى المقامة امامها، ولاسيما بعد اصدار مجلس النواب العديد من القوانين لتنظيم او اعادة تنظيم المسائل الادارية والمالية والاقتصادية بما يتلاءم مع الدستور الجديد، وكان البعض منها يمس مباشرة التنظيم الدستوري لاختصاصات السلطات الاتحادية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وكذلك وضع المحافظات اللامركزية والادارات المحلية، ما جعل بعض هذه الجهات تبادر الى الطعن بعدم دستورية المواد القانونية الماسة بصلاحياتهم وتكوينهم الاداري، عليه نتناول تطبيقات المحكمة بهذا الشأن في مطلبين، وكما يأتي:

المطلب الأول تطبيقات المحكمة للتنظيم الدستوري لتقسيم السلطات

بعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والتعديلات الثلاثة لهذا القانون و قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (٤) لسنة ٢٠١٨، قدمت الى المحكمة دعوى بعدم دستورية بعض موادها بسبب تعارضها مع الدستور، مما يقتضي دراسة تلك الدعوى للوقوف على اتجاه المحكمة فيما يخص تفسيرها للنصوص المطعون بعدم دستورتها ونصوص القانونين محل الطعن، وكما يأتي:

الفرع الأول الطعن بعدم دستورية بعض مواد التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم

ويتعلق بدعوتين أقامهما كل من رئيس مجلس محافظة ميسان ورئيس مجلس محافظة ذي قار (اضافة لوظيفتهم) ضد رئيس مجلس النواب (اضافة لوظيفته)، طاعنين بعدم دستورية بعض مواد قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ومنها على وجه الخصوص نص المادة (١١) من التعديل، الذي اضاف الى المادة (٤٥/ثالثاً) من القانون المذكور ما نصه: "تلتزم المحافظة بالسياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء والوزارات المختصة ولهما او لكل منهما الغاء أي تصرف يتعارض مع السياسة العامة المرسومة"، كونه يتعارض مع نص المواد (١١٠ و ١١٢ و ١١٣ و ١١٤ و ١١٥) من الدستور. وقد قررت المحكمة بان: "المادة (١١) من قانون التعديل التي تقضي بالتزام المحافظة بالسياسات العامة التي يرسمها مجلس الوزراء فنجد المحكمة الاتحادية العليا ان مجلس الوزراء واستناداً الى احكام المادة (٨٠/اولاً) من الدستور هو الذي يخطط وينفذ السياسة العامة للدولة، لذا فان الوجوب الوارد في المادة موضوع الطعن يستند الى نص المادة (٨٠) من الدستور ولا يتقاطع معها"⁽³⁷⁾. يلاحظ الباحث ان المحكمة الاتحادية العليا بدل البحث في مجمل المادة المطعون بعدم دستورتها ومدى تعارضها مع المواد الدستورية المشار اليها في الدعوى، ذهبت الى تجزئة تلك المادة وبحثت في مواد دستورية اخرى لتثبت عدم صحة الدعوى وفقدانها للسند الدستوري، دون ان تجهد نفسها بالبحث فيما اذا كان ادعاء المدعي بمخالفة المادة المعدلة للمواد الدستورية المشار اليها في الدعوى توفر للدعوى سندها الدستوري، ولتوضيح ذلك نقول:

أ- ان المادة المعدلة المطعون بعدم دستورتها تتكلم عن وجوب التزام المحافظة بالسياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء والوزارات. ولكن المحكمة جزأت هذه المادة ولم تشر في قرارها الى السياسات العامة التي يرسمها الوزارات⁽³⁸⁾، هذا من جانب، ومن جانب آخر انها لم تتناول بالبحث الشطر الاخير في هذه المادة التي منحت صلاحية خطيرة للوزارات بالغاء أي تصرف يتعارض مع (السياسة العامة المرسومة)، حيث تناولت فقط تفسير الشطر الاول من المادة المتعلقة بالزام المحافظة بتنفيذ السياسة العامة لمجلس الوزراء.

ب- ان المحكمة بدل ان تبحث في مدى تعارض المادة المعدلة مع المواد الدستورية التي أشار اليها المدعيان في لائحة دعواهما، استندت الى مادة دستورية أخرى (وحيدة) لتثبت عدم تعارض المادة المعدلة مع احكام الدستور. بل انها بذلك قد خالفت المنهج التفسيري الذي تبنته في تفسيرها للنصوص، والذي اكدت عليه، في غير ذي مرة، انها في تفسيرها للنصوص التشريعية تعتمد على القواعد التفسيرية التي تتبع في تفسير أي مادة في تشريع ما دراسة كل مواد ذلك التشريع للوصول الى فلسفة وهدف ذلك التشريع الذي اراده المشرع ومن ذلك المشرع الدستوري⁽³⁹⁾.

ج- ان استناد المحكمة على المادة (٨٠/اولاً) من الدستور ونصها: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية: أولاً- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة"، استناد غير دقيق، ذلك لان هذه المادة جاءت لتؤكد على ان مجلس الوزراء هي الجهة الوحيدة المختصة برسم السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها. دون الوزارات، في حين ان المادة المعدلة والمطعون بعدم دستورتها اضافت الى مجلس الوزراء الوزارات ايضاً في رسم السياسة العامة والزمتم المحافظات بتنفيذها. اذن الاستناد على هذه المادة وان كان يصلح لتنفيذ السياسات العامة للدولة التي يرسمها مجلس الوزراء فانه لا يصلح للسياسات العامة للوزارات، لان المادة الدستورية تلك لم تتعرض لها لا من قريب ولا من بعيد.

د- ان المادة المعدلة قد اخضعت المحافظة لإشراف الوزارات بل وحتى رقابتها والغاء أي تصرف يصدر منها يتعارض مع السياسة العامة التي رسمتها الوزارة، ولاشك ان هذا الخضوع يتعارض مع صريح حكم المادة (١٢٢/خامساً) بنصها على ان لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة".

ه- واخيراً كان على المحكمة ان تضع في اعتبارها ان المادة (٨٠/أولاً) ليست المادة الوحيدة في الدستور التي حددت، وبصورة عامة، اختصاص الجهة التي لها الصلاحية في رسم السياسة العامة، وكان عليها البحث بالدرجة الاساس في المواد (١١٠ و ١١٢ و ١١٣ و ١١٤) من الدستور - ولاسيما ان الموضوع المطروح يدخل ضمن التنظيم الدستوري الاتحادي بامتياز - فيما اذا كان رسم السياسة العامة وتنفيذها والاشراف عليها يعود الى السلطات الاتحادية (المادة ١١٠) من الدستور او الى الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم (المادة ١١٥) او تعود لكليهما بصورة مشتركة (المواد ١١٢ و ١١٣ و ١١٤). وفي رأي الباحث فانه في الحالة الاولى فقط يكون حكم المادة المعدلة متفق مع الدستور اما في الحالتين الاخيرتين فيكون حكمها مخالف للدستور لأنه اما ان يكون اختصاص رسم السياسة العامة (المحلية) وتنفيذها للأقاليم والمحافظات غير منتظمة في اقليم، واما ان يكون مشتركة بين هؤلاء والسلطات الاتحادية وفي هذه الحالة ايضاً قرر الدستور أولوية قوانين هؤلاء وفق الشطر الاخير من المادة (١١٥) من الدستور. وعليه ان تفسيرات المحكمة للمواد المذكورة واقرارها بدستورية التعديل الذي الزم المحافظات اتباع السياسات العامة للوزارات، ومنح الوزارات صلاحية الرقابة على المحافظات والغاء أي تصرف يصدر من منهم يتعارض مع تلك السياسات يعد تعديلاً ضمناً للمادة (١٢٢/خامساً) من الدستور.

الفرع الثاني الطعن بعدم دستورية بعض مواد قانون شركة النفط العراقية الوطنية

قدمت الى المحكمة اربع دعاوى من قبل كل من رئيس مجلس محافظة ميسان، و وزير المالية، ومحافظ البنك المركزي (اضافة لوظيفتهم، والمدعيان: الخبير النفطي (ف.ق.م.ح) و(م.ع.م.ص.ع) ضد رئيس مجلس النواب (اضافة لوظيفته) لتشريع (قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (٤) لسنة ٢٠١٨) للنفط والغاز)، طاعناً بعدم دستورية الكثير من مواد القانون المذكور. وقد ادخل في الدعوى اشخاص ثالثة، وهم كل من رئيس مجلس الوزراء الاتحادي ووزير النفط الاتحادي (اضافة لوظيفتهما). وبعد مراعاة مطلولة نسبياً وتدقيق الطعون وانتداب خبير مختص في موضوع الدعوى واستناد المحكمة الى العديد من مواد الدستور وعلى وجه الخصوص المواد (٥، ٦١/أولاً، ٦٢/ثانياً، ٧٨، ٨٠، ١٠٦، ١١٠، ١١١، ١١٢، و ١١٤). وجدت المحكمة ان ايراد أي نص في قانون يؤدي الى نزع اختصاص من اختصاصات السلطات الاتحادية او الاختصاصات المشتركة بينها وبين سلطات الاقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز يعد مخالفاً لأحكام الدستور ويلزم الحكم بعدم دستوريته⁽⁴⁰⁾. واستناداً الى تفسير المحكمة الاتحادية العليا لنصوص المواد اعلاه المنظمة لاختصاصات وصلاحيات كل من السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، الذي ينم، بحق، عن الارادة الحقيقية للمشرع الدستوري، قررت المحكمة عدم دستورية العديد من مواد القانون محل الطعن⁽⁴¹⁾، التي منحت شركة النفط الوطنية العراقية سلطات اعتبرتها المحكمة تجاوزاً على سلطات الحكومة الاتحادية والسلطات المشتركة بينها وبين سلطات الاقليم والمحافظات المنتجة للنفط.

المطلب الثاني تطبيقات المحكمة للتنظيم الاداري للمحافظات واستقلالها

رفعت الى المحكمة دعاوى الطعن بعدم دستورية بعض مواد التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، باعتبارها تمس التنظيم الاداري للمحافظة واستقلالها، وتتضمن طعنين، وهما الطعن بعدم دستورية الغاء مجالس النواحي، وعدم دستورية استثناء وزارتي الصحة والترتبة من نقل دوائرها وصلاحياتها الى المحافظات، نتناولهما تباعاً:

الفرع الأول الطعن بعدم دستورية الغاء مجالس النواحي

رفع كل من رئيس المجلس المحلي لناحية جلولاء ورئيس مجلس محافظة بابل اضافة لوظيفتهما دعوتين مستقلتين ضد رئيس مجلس النواب اضافة لوظيفته لإصداره قانون التعديل الثالث لقانون محافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي الغى بموجبه مجالس النواحي وادعيا ان هذا الالغاء غير دستوري لمخالفته للنظام الاتحادي الذي تبناه الدستور وخاصة المواد (١، ٢، ١٠٩، ١١٦، ١٢٢، ١٢٥) من الدستور. فقررت المحكمة بعد توحيد الدعوى: "ان التعديل لا يمس النظام الاتحادي في جمهورية العراق المنصوص عليه في المادة (١١٦) من الدستور والمتمكون من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية، ولا يمس المكونات المنصوص عليها في المادة (١٢٢/أولاً) من الدستور وحسب الاقضية والنواحي والقرى وهي اسس اللامركزية الادارية، وان وجوب وجود مجلس الناحية في كل ناحية ... لا اساس له من الدستور ذلك الوجوب الذي نص الدستور عليه هو وجوب وجود مجلس المحافظة وذلك بموجب المادة (١٢٢/رابعاً) منه".

واستناداً الى هذه الحجة قررت المحكمة ان الغاء مجلس الناحية بموجب التعديل الثالث للقانون المذكور جاء خياراً تشريعياً لمجلس النواب وليس فيه أي مخالفة دستورية. ويلاحظ ان المحكمة في قرارها اشارت الى ان التعديل لا يخالف مادتين دستوريتين فقط وهما المادتين (١١٦) و(١٢٢/اولاً) دون الاشارة الى المواد الاخرى المذكورة بالطعن، كما واحتجت بحرفية نص المادة (١٢٢/رابعاً) من الدستور التي لم تنكر وجوب وجود مجالس في النواحي، لتقرر عدم وجود مجلس الناحية لا يعد مخالفة دستورية. ويرى الباحث بانه كان على المحكمة ان تذهب ابعد من ذلك والبحث عن هدف المشرع الدستوري وفلسفته في تشريع المواد المذكورة، وعدم وقوفه على نص معين (وهو نص المادة (١٢٢/رابعاً)، لتبني حكمها عليه، وهذا مسلك معيب في تفسير النصوص الدستورية، ويخالف المنهج التفسيري الذي اعتمدت عليه المحكمة، كما سبق الاشارة اليه في الفقرة السابقة. وعليه كان على المحكمة:

أ- دراسة جميع مواد الدستور او على الاقل المواد الدستورية المذكورة في الدعوى التي ادعى المدعيان كون التعديل يخالفها ولاسيما المادة (١٢٥)، التي لم تشر المحكمة في فقرتها الحكمية لا من قريب ولا من بعيد على الرغم من انها اساس المشكلة.

ب- البحث في فلسفة وهدف المادة ١١٦ التي حددت الوحدات الاتحادية بعاصمة واقليم ومحافظة لامركزية و(ادارات محلية)، والبحث عن المقصود من الادارات المحلية التي أفرد لها المشرع الدستوري فصلاً خاصاً وهو الفصل الرابع من الباب الخامس من الدستور، الذي عالجه بصورة مبسطة غامضة وبنص وحيد وهو نص المادة (١٢٥) من الدستور ونصها: "يضمن هذا الدستور الحقوق الادارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان، والكلدان، والاشوريين، وسائر المكونات الاخرى، وينظم ذلك بقانون". فهل المقصود من الادارات المحلية الاقضية والنواحي بصورة مطلقة؟ ام الاقضية والنواحي التي تشكل فيها المكونات كثافة سكانية؟ ام المقصود منها ان المشرع اراد ان يستحدث وحدة ادارية محلية من نوع خاص في المناطق التي تشكل فيها المكونات كثافة سكانية. لانه اذا انتهت المحكمة الى المقصود الاول وحده فان قرارها بالتأكيد لا يشكل خرقاً دستورياً، اما في المعنيين الاخيرين يتغير وضع الناحية ومركزها القانوني من مجرد وحدة ادارية ضمن محافظة الى ادارة محلية، وبالتالي فان وجود مجلس الناحية او (مجلس الادارة المحلية) يعد من مقتضيات النظام الاتحادي لتمثيل المكونات في هذه المجالس لضمان تمتعهم بالحقوق الادارية والسياسية والثقافية والتعليمية التي كفلتها المادة (١٢٥) من الدستور.

الفرع الثاني الطعن بعدم دستورية استثناء وزارتي الصحة والتربية من نقل دوائرها واختصاصاتها الى المحافظات

اقام محافظ صلاح الدين (اضافة لوظيفته) دعوى امام المحكمة الاتحادية العليا ضد المدعى عليه رئيس مجلس النواب (اضافة لوظيفته) طالباً فيها الحكم بعدم دستورية المادة (١٢) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ التي ألغت الفقرة (١) من البند (اولاً) من المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (المنوه اعلاه) وحلت محلها: "١- نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات (البلديات والاشغال العامة، الاعمار والاسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة) مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين ذات العلاقة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة وعلى كل من وزير التربية ووزير الصحة كل حسب اختصاصه تفويض الصلاحيات اللازمة والتي تصدر بتعليمات من مجلس الوزراء"⁽⁴³⁾. حيث ادعى المدعي كون هذا التعديل انتهاك لحكم المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور. قررت المحكمة بدستورية المادة (١٢) من التعديل الثالث لقانون المحافظات لكونها خياراً تشريعياً لمجلس النواب استناداً الى المادة (٦١/اولاً) من الدستور ولا تتضمن خرقاً للمادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور. ويلاحظ ان النصين (الاصلي والمعدل) يختلفان في كون التعديل الثالث استثنى وزارتي التربية والصحة من حكم الفقرة المطعون فيها (أي نقل دوائرها الفرعية وصلاحياتها الى المحافظات) واكتفى بتفويض الوزارتين اعلاه الصلاحيات اللازمة الى المحافظات وذلك بتعليمات يصدرها مجلس الوزراء. ويلاحظ على القرار ما يأتي:

أ- ان استثناء المادة (١٢) من قانون التعديل وزارتي الصحة والتربية من حكمها يتعارض مع عمومية حكم المادة (١٢١/ثانياً) من الدستور والذي جاء فيه: "تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون". حيث يشمل الحكم جميع الوزارات (الخدمية) بما فيها التربية والصحة.

ب- ان اقرار المحكمة بدستورية المادة المطعون فيها بحجة انها جاءت ضمن الخيار التشريعي وصلاحياته المنصوص عليها في المادة (٦١/اولاً) من الدستور، حجة ضعيفة، والقول بها تصحيح جميع قوانين مجلس النواب دستورية، لان جميعها يدخل ضمن الخيار التشريعي له

ويستند فيه المجلس الى الفقرة الدستورية المذكورة لسنها، ولكن في الحقيقة فان شبهة عدم الدستورية في قوانينه تبقى قائمة، وكان على المحكمة تفسير فحوى النص القانوني المطعون فيه ومقارنته بالنص الدستوري المدعى بانتهاكه، لتقرر دستوريته من عدمه.

ج- كان على المحكمة كونها حامي الدستور والفكرة القانونية التي تبناه المشرع الدستوري في اختيار النظام الاتحادي، ان تأخذ في اعتبارها، ان ترسيخ النظام الاتحادي في العراق يحتاج الى تحويل المحافظات من وحدات ادارية مركزية الى وحدات فدرالية لامركزية من خلال اما تحويلها الى اقاليم، او من خلال منحها مزيداً من السلطات وهذا ما قصده المشرع الدستوري عند صياغته للعديد من مواد الدستور وخاصة المواد التي منحت المحافظات الحق في تكوين الاقاليم كالمادة (١١٩) التي منحت لكل محافظة او أكثر الحق في تكوين اقليم، وفي حال خيار المحافظة في البقاء كمحافظة غير منتظمة في اقليم، منحتها فقرات المادة ١٢٢ من الدستور مجموعة من الحقوق والصلاحيات ومن بينها الفقرة ثانياً منها، التي ادعى المدعي انتهاكها بالمادة المطعون بعدم دستوريته، لينسجم مع وضعها الجديد باعتبارها وحدة اتحادية مستقلة بذاتها لا تخضع، بموجب منطوق الفقرة الخامسة من المادة المذكورة اعلاه، مجالسها لسيطرة واشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة وتتمتع باستقلال مالي⁽⁴⁴⁾. فإرادة المشرع الحقيقية من خلال استخدامه لعبارات والفاظ هذه الفقرة والمواد الاخرى المشار اليها سابقاً من الوضوح لا تحتاج للبحث عن هذه الارادة والاستعانة بوسائل تفسير خارجية كما فعلتها المحكمة حيث استعانت بمبدأ الخيار التشريعي لمجلس النواب وصلاحيته العامة في تشريع القوانين الاتحادية. بل أكثر من ذلك يبدو ان المحكمة الاتحادية العليا قد استعانت لتفسير بعض النصوص الدستورية بأراء فقهاء القانون الدستوري وذلك عند تصديها لمسألة جد خطيرة وهي تفسيرها للمادة (٧٦) من الدستور والمتعلقة بالمقصود من الكتلة النيابية الاكثر عدداً⁽⁴⁵⁾. مارس القضاء الدستوري في العراق مهامه الرقابي على دستورية القوانين وألغى عدداً كبيراً من القوانين والقرارات، حيث إن ما نسبته (٤١%) من القوانين الصادرة فيما بعد (٢٠٠٣) تمّ الغائها، وصدر حكم بعدم دستوريته، وهذا يؤشّر لنا وجود خلل في إدارة التشريع لأن بعض الأحكام قضت بعدم الدستورية لأسباب تتعلق إما بمخالفة القانون لحكم نصّ دستوري، أو لمخالفته روح النصّ الدستوري ومضمونه، أو لمخالفة الآليات الدستورية الواجب اتباعها عند تشريع القانون، بمعنى أنّ عدم الدستورية كان لأسباب موضوعية، وأخرى شكلية، لكن تبقى هذه النسبة عالية قياساً بمقدار الحاصل النهائي لإنتاج القوانين، ممّا يعني أنّ العملية التشريعية ما زالت تعاني من نقص المعرفة في أسلوب وفن الصياغة التشريعية⁽⁴⁶⁾. يتضح مما سبق أنّ الرقابة على دستورية القوانين في ألمانيا والعراق مركزية بوجود هيئة قضائية متخصصة بالرقابة، وأمّا في الولايات المتحدة الأمريكية تكون الرقابة على دستورية القوانين لا مركزية بوجود حقّ المحاكم من أنواع مختلفة بالرقابة على دستورية القوانين، وفي الولايات المتحدة الأمريكية علاوةً على الطرق العامة للرقابة، الرقابة القضائية بطريق الدعوى المباشرة (رقابة الإلغاء)، والرقابة القضائية بطريق الدفع بعدم الدستورية (رقابة الامتناع)، كما و توجد طريقتين أخريين للرقابة، وهما: الرقابة القضائية عن طريق الأمر القضائي، والرقابة القضائية عن طريق الحكم التقريري.

الذاتة

تتضمن خاتمة هذه الدراسة أهم الاستنتاجات التي توصل اليها الباحث وجملة من المقترحات بشأنها.

أولاً : الاستنتاجات :

- ١- يحتل الرقابة على دستورية القوانين أهمية كبيرة في الانظمة الاتحادية التي يتسم دستورها بالتعقيد من حيث تقسيم وتوزيع السلطات بين مستويين حكوميين (الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم)، بل ان هذا التوزيع قد يكون أكثر تعقيداً في بعض الانظمة الاتحادية التي تكون وحداتها الفدرالية ليست في مستوى واحد، كما هو الحال بالنسبة للعراق الذي تتكون وحداته الفدرالية من (عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية).
- ٢- تعتمد المحكمة الاتحادية العليا في تفسيرها للنصوص على التفسير الحرفي في الغالب ولكنها تجاهلت هذا المذهب في العديد من قراراتها بالرغم من عدم اختلاف سبب المشكلة التفسيرية. اذ وجدنا انها في بعض الاحيان تستند على معاني النصوص الدستورية بمصادر خارج الوثيقة الدستورية، حتى وان كان النص الدستوري واضح المعنى وقاطع الدلالة مما يستوجب تفسيره بحسب المذهب الحرفي.
- ٣- كلما اخذت المحكمة بالتفسير الحرفي ازاء النصوص الواضحة الدلالة بشأن التنظيم الدستوري لتقسيم السلطات كانت قراراتها تأتي متفقة مع المبدأ الفدرالي في الاستقلال الذاتي في المسائل التشريعية والتنفيذية للأقاليم والمحافظات.
- ٤- لم تأت بعض القرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بما يخدم ترسيخ النظام الاتحادي، ولاسيما فيما يخص محاولة المشرع الدستوري في تأهيل وتحويل المحافظات الى وحدات فدرالية، بل جاءت بعضها مخالفة لإحكام الدستور.

- ٥- ان النص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا، في بعض قراراتها، جاء مختصراً، بحيث يقتضي لفهم عبارات النص الرجوع الى مواد الدستور محل التفسير.
- ٦- على الرغم من اصدار العديد من القرارات التفسيرية بشأن تفسير المواد النازمة لتقسيم السلطات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، لازال الغموض والتعارض الصفة الغالبة في قراراتها.
- ٧- ان اتجاه المحكمة في الامتناع عن تفسير الاحكام التي تصدرها تنافي مستلزماً تنفيذ الاحكام القضائية على نحو سليم.
- ٨- ان استناد المحكمة الاتحادية العليا على (الخيار التشريعي) لمجلس النواب المنصوص عليه في المادة (٦١/اولاً) من الدستور، لرد الطعون بعدم دستورية القوانين التي يصدرها المجلس، استناد ضعيف، والقول به تصحح جميع قوانين مجلس النواب دستورية، لان جميعها يدخل ضمن الخيار التشريعي له ويستند فيه المجلس الى الفقرة الدستورية المذكورة لسنها، ولكن في الحقيقة فان شبهة عدم الدستورية في قوانينه تبقى قائمة، وعلى المحكمة تفسير فحوى النص القانوني المطعون فيه ومقارنته بالنص الدستوري المدعى بانتهاكه، لتقرر دستورية النص من عدمه.
- ٩- اخذت المحكمة، في الغالب، بالتفسير الحرفي الضيق جداً للنصوص الدستورية الخاصة باختصاصاتها، وامتنعت عن الاستجابة للكثير من طلبات التفسير والدعاوى. وكانت تتعلق بمسائل دستورية جوهرية تمس النظام الاتحادي، ومنها الدعوى الخاصة بامتناع مجلس النواب تشريع قانون مجلس الاتحاد، والذي يعد من بين اهم المؤسسات الدستورية في النظام الاتحادي. وكان من الممكن عقد اختصاصها في الدعوى استناداً الى ولايتها العامة في المسائل الدستورية باعتبارها قضاءً دستورياً، والتي استندت عليها المحكمة للنظر في مسألة سياسية تتعلق بدستورية الاستفتاء الذي اجري في اقليم كردستان، على الرغم من عدم وجود نص في الدستور يمنحها اختصاص النظر في هذه المسألة.
- ١٠- ان رد المحكمة لطلبات التفسير بسبب وجود منازعة يجانب الواقع، ولا سند له من القانون، لان أغلب التفسيرات عادة يكون بسبب وجود خلاف او نزاع حول تفسير نص دستوري.

- ١١- كثرة الغاء القوانين من قبل المحكمة الاتحادية العليا من خلال ممارستها في الرقابة على دستورية القوانين تدل على عدم وجود الخبرة الكافية عند صياغة القوانين، وخبرة ودقة عالية للقضاء الدستوري في العراق لمنع تطبيق قانون مخالف للدستور.
- ١٢- عدم الفصل في النزاعات التي نشأت بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة لها سبب اخر لعدم وجود الفهم الواضح لممارسة الاختصاصات في العراق، كقضية النفط والغاز بين اقليم كردستان والحكومة الاتحادية، وهذا أدت الى زعزعة في التوازن الاتحادي، وهذا ما يشير الى التداخلات السياسية وعدم حيادية المحكمة، لحسم تلك القضايا البالغة للأهمية.
- ١٣- قرارات المحكمة الاتحادية فضلاً عن طبيعتها لها جانبين أولهما القرارات التي تدعم المبادئ الرئيسية للنظام الاتحادي وهذا ترسيخ للنظام الاتحادي وأخرهما لم يكن في المستوى المطلوب لترسيخ وحماية النظام الاتحادي في العراق، وذلك عن طريق رد الطلبات وحجج أخرى منع نفسها للبت فيها.

ثانياً- المقترحات:

- ١- اعطاء المحكمة الاتحادية العليا الرقابة على التعديلات الدستورية لمنع خرق فكرة القانون في الدستور وعدم المس بالتوازن الاتحادي.
- ٢- ادراج مواد خاصة بتنظيم شروط واليات تقديم طلبات التفسير المباشر في قانون المحكمة الاتحادية العليا.
- ٣- ادراج نص في قانون المحكمة الاتحادية العليا يسمح للجهات المعنية الطلب من المحكمة تفسير او توضيح احكامها وقراراتها، بما فيها قراراتها التفسيرية، في الحالات التي يشوبها الغموض او اللبس او التعارض.
- ٤- اتباع المحكمة الاتحادية العليا منهج موحد في تفسيرها لنصوص الدستور وبحسب حالة النص من حيث درجة الوضوح فيه.
- ٥- عدم رد طلبات التفسير بسبب تقديمها بمناسبة منازعة.
- ٦- ادخال نص في الدستور العراقي على غرار نص الفقرة (الثالثة-٢) من المادة (٤) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٩ المعدل، لحماية النظام الاتحادي في العراق من التفسيرات الدستورية التي تضر بالحقوق والاختصاصات الدستورية لأي من السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- ٧- تولي العناية الفائقة في تحديد شروط ومؤهلات اعضاء المحكمة الاتحادية العليا، والاقرار بمختلف الضمانات التي تحفظ استقلالهم وحيادهم، ولاسيما في كيفية اختيار الاعضاء والجهة المعنية بتعيينهم، على ان يكون تعيين هؤلاء بعيداً عن المحاصصة الحزبية والطائفية وعن تدخل السلطة التنفيذية.

أولاً - الكتب باللغة العربية :

١. د. عبد الرحمن سليمان الزبياري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، ٢٠١٣. موعد آخر زيارة: (٢٣/٠٤/٢٠١٩)، الساعة: (١٩:٣٨).
٢. د. عبد العزيز محمد سالم، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، الطبعة الأولى، سعد سمك للمطبوعات القانونية، ٢٠١١.
٣. د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، دار السنهوري، بيروت، لبنان، ٢٠١٨، ص ٢٠٦.
٤. د. كطران زغير نعمة، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، ٢٠١١.
٥. القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، ضمانات الدستور، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، بغداد، العراق، ٢٠٠٧.
٦. د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة القضاء الدستوري على دستورية القوانين (المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية)، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠.
٧. د. عصام سعيد عبد أحمد، الرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، ٢٠١٣.
٨. د. منذر الشاوي، النظرية العامة في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار ورد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٧، ص ٣١٣.
٩. د. مها بهجت يونس، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين، بيت الحكمة، بغداد، العراق، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.

ثانياً - قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا العراقية:

١٠. قرار رقم (٦٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٨) بتاريخ ٢٧/٦/٢٠١٨.
١١. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٧/اتحادية/٢٠١٢) بتاريخ ٢٦/٢/٢٠١٢.
١٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٤٣/اتحادية/٢٠٠٩) بتاريخ ٢٠/٧/٢٠٠٩.
١٣. قرارات المحكمة الاتحادية العليا (٦٦ وموحداتها ٧١ و١٥٧ و٢٢٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٨).
١٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٦٦ وموحداتها ٧١ و١٥٧ و٢٢٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٨) بتاريخ ٢٣/١/٢٠١٩.
١٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٧ وموحداتها ٧٣ و٧٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٨) بتاريخ ٢٨/٥/٢٠١٨.
١٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨٠/اتحادية/اعلام/٢٠١٨) بتاريخ ١١/٦/٢٠١٨.
١٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠) بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٠.

ثالثاً - الكتب باللغة الكوردية:

١٨. د. سرهنك حميد به رزنجي، كشتكير له تيوري ده ستور، جابي به كه م، جابخانه ي روزه لات، هه ولير، عيراق، ٢٠١٩.

رابعاً- المصادر الفارسية:

١٩. د. محمد رضا ويزه، كليات حقوق أساسي، سازمان مطالعه وتدوين كتب علوم انساني دانشكاهها (سمت)، مركز تحقيق و توسعه علوم انساني، ١٣٩٣.

خامساً- الدساتير والقوانين:

٢٠- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لعام (١٩٧٩) المعدل

٢١- القانون الأساسي العراقي لعام (١٩٢٥)

٢٢- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

سادساً- المصادر الإلكترونية

- ٢٣- القاضي سالم روضان الموسوي، رقابة القضاء الدستوري على القوانين في ضوء أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مقالة منشورة في جريدة المدى، العدد: (٣٨٧٣)، بتاريخ: (٣/١٠/٢٠١٧)، متاح على الرابط الآتي:

<https://almadapaper.net/Details/166546>

٢٦- ياسر عطوي عبود، الرقابة القضائية على دستورية القوانين كضمان للحقوق والحريات العامة في ظل دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، مقالة منشورة على الإنترنت على الرابط الآتي:

سابعاً - البحوث (المجلات)

٢٧- د. خاموش عمر عبد الله، دور القضاء الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، كوفاري ياسا وراميارى، جابخانه ي زانكوى سه لاحة ددين، سالى ده يه م، زماره (١١)، ٢٠١٢.

(١) د. عبدالرحمن سليمان الزبياري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، ٢٠١٣، ص ٤٢٩.

(٢) ياسر عطوي عبود، الرقابة القضائية على دستورية القوانين كضمان للحقوق والحريات العامة في ظل دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، مقالة منشورة على الإنترنت على الرابط الآتي:

(٣) د. عبدالرحمن سليمان الزبياري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٤٢٩.

(٤) د. عبدالعزیز محمد سالم، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، الطبعة الأولى، سعد سمك للمطبوعات القانونية، ٢٠١١، ص ٤٠.

(٥) تتميز الرقابة السياسية مع الرقابة القضائية بأن الرقابة السياسية: رقابة وقائية تسبق صدور القانون، ومن ثم تحول دون صدوره إذا خالف نصاً في الدستور، وتقوم بهذه الرقابة لجنة سياسية يتم اختيار أعضاؤها بواسطة السلطة التشريعية، أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية، في ظل هذا الأسلوب الرقابي ترمز مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية، غير قضائية، بحيث تمنع خلق قانون غير دستوري، وهذا يشير إلى أن هذه الرقابة هي رقابة سابقة، أي تمارس الرقابة على القوانين قبل إصدارها، أي مشروعات القوانين، وتسمى عادة بـ (الرقابة الوقائية) للمزيد ينظر د. عبدالعزیز محمد سالم، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، مصدر سابق، ص ٣٦، و د. سرهنگ حميد به رزنجي، كشتكير له تيورى ده ستور، جابى يه كه م، جابخانه ي روزه لات، هه ولير، عيراق، ٢٠١٩، ص ١٤٤.

(٦) د. خاموش عمر عبد الله، دور القضاء الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، كوفاري ياسا وراميارى، جابخانه ي زانكوى سه لاحة ددين، سالى ده يه م، زماره (١١)، ٢٠١٢، ص ١٣٨.

(٧) د. كطران زغير نعمة، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، ٢٠١١، ص ١٧٦.

(٨) د. عبدالعزیز محمد سالم، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، الطبعة الأولى، سعد سمك للمطبوعات القانونية، ٢٠١١، ص ٤١.

(٩) د. سرهنگ حميد به رزنجي، كشتكير له تيورى ده ستور، جابى يه كه م، جابخانه ي روزه لات، هه ولير، عيراق، ٢٠١٩، ص ١٣٩.

(١٠) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوى، ضمانات الدستور، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، بغداد، العراق، ٢٠٠٧، ص ٤٩.

و د. كطران زغير نعمة، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق مصدر سابق، ص ١٧٧.

(١١) د. محمد رضا ويزه، كليات حقوق أساسي، سازمان مطالعه وتدوين كتب علوم انساني دانشكاهها (سمت)، مركز تحقيق و توسعه علوم انساني، ١٣٩٣، ص ١١١.

(١٢) نصت الفقرة (١) من المادة (السادسة والثمانين) من "القانون الأساسي العراقي لعام (١٩٢٥)": "كل قرار يصدر من المحكمة العليا ينص على مخالفة أحد القوانين، أو نص أحكامه لأحكام هذا القانون، يجب أن يصدر بأكثرية ثلثي آراء أعضاء المحكمة، وإذا صدر قرار من هذا القبيل، يكون ذلك القانون أو القسم المخالف منه ملغياً من تاريخ صدور قرار المحكمة على أن تقوم الحكومة بتشريع يكفل إزالة الأضرار المتولدة من تطبيق الأحكام الملغاة." مجلس القضاء الأعلى، جمهورية العراق، متاح على الرابط الآتي:

<https://www.hjc.iq/view.86> موعداً آخر زيارة: (26/04/2019)، الساعة: (14:16).

- (13) د. كطران زغير نعمة، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص 177.
- (14) نصت المادة (49) من "قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (48) لعام (1979) المعدل" على: "أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللوكالة، وتنتشر الأحكام والقرارات المشار إليها في الفقرة السابقة بالجريدة الرسمية وبغير مصروفات خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدورها ويترتب على الحكم بعدم الدستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم، فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن ويقوم رئيس هيئة المفوضين بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء مقتضاه". قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (48) لعام (1979) المعدل، متاح على الرابط الإلكتروني الآتي:
- <http://qadaya.net/?p=5333> موعداً آخر زيارة: (25/03/2019)، الساعة: (33:16).
- (15) د. عبد العزيز محمد سالمان، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، مصدر سابق، ص 41-42.
- ود. كطران زغير نعمة، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص 178.
- (16) د. عصام سعيد عبد أحمد، الرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، 2013، ص 163.
- (17) المادة (94) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (18) د. منذر الشاوي، النظرية العامة في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار ورد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 313.
- (19) كاروان عزت محمد دوسكي، دور القضاء في حماية الدستور الفدرالي، الطبعة الأولى، دار سبيري للكتاب والنشر، دهوك، كردستان العراق، 2006، ص 83-84.
- (20) د. عبد العزيز محمد سالمان، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، مصدر سابق، ص 49.
- (21) د. كطران زغير نعمة، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص 183.
- (22) المصدر نفسه، ص 183.
- (23) د. عبد العزيز محمد سالمان، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، مصدر سابق، ص 49-50.
- (24) د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة القضاء الدستوري على دستورية القوانين (المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية)، ص 268.
- (25) د. كطران زغير نعمة، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص 187.
- (26) د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة القضاء الدستوري على دستورية القوانين (المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية) ص 271-272.
- (27) د. عبد الرحمن سليمان الزبياري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص 468.
- (28) د. كطران زغير نعمة، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص 188.
- (29) د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة القضاء الدستوري على دستورية القوانين (المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية)، ص 273.
- (30) د. عبد الرحمن سليمان الزبياري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص 269.
- (31) فرمان درويش حمد، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، 2013، ص 339.
- (32) د. مها بهجت يونس، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، العراق، 2008، ص 24.
- (33) نصت الفقرة (أولاً) من المادة (121) من "دستور جمهورية العراق لعام (2005)" على: "سلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرياً للسلطات الاتحادية".
- (34) د. عبد الرحمن سليمان الزبياري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص 495.
- (35) المادة (120) من "دستور جمهورية العراق لعام (2005)".
- (36) فيما ذهب قرار المحكمة الاتحادية إلى أن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا الوارد في الفقرة (ثالثاً) من المادة (93) من "دستور جمهورية العراق لعام (2005)" ينحصر بنظر الطعون التي تقدم على الإجراءات الصادرة من السلطات الاتحادية فقط، وليس على الإجراءات الصادرة من السلطات في الإقليم، (36) وذلك يشير إلى دعم المحكمة لمبدأ الاستقلال الذاتي لإقليم كردستان - العراق.

- (37) ينظر قرار رقم (٦٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٨) بتاريخ ٢٧/٦/٢٠١٨.
- (38) لانه جاء في القرار: "ان المادة (١١) من قانون التعديل التي تقضي بالتزام المحافظة بالسياقات العامة التي يرسمها مجلس الوزراء، فتجد المحكمة". دون الاشارة الي الوزارات كما فعلت المادة المعدلة.
- (39) ينظر قراران رقم (٧/اتحادية/٢٠١٢) بتاريخ ٢٦/٢/٢٠١٢، وقرار المرقم (٤٣/اتحادية/٢٠٠٩) بتاريخ ٢٠/٧/٢٠٠٩.
- (40) ينظر قرارات (٦٦ وموحداتها ٧١ و١٥٧ و٢٢٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٨).
- (41) ومن اهم هذه المواد: المادة (٣) من القانون والخاص بمهام واهداف الشركة لتعارضها مع المادة (١١٢) بفقرتيها اولاً وثانياً والمادة (١١٤) من الدستور، المادة (٤/ثالثاً ورابعاً) من القانون وبقدر تعلق الامر بعملية تسويق النفط لتعارضها مع المادة (١١٢) من الدستور، والمادة (٧/ثانياً-ح) من القانون والمتعلقة بجعل شركة النفط (سومو) من التشكيلات المرتبطة بمركز الشركة لتعارضها مع المادة (١١٠/اولاً وثانياً) من الدستور، والمادة (٨) من القانون التي نصت على مهام مجلس ادارة الشركة وغالبيتها هي من اختصاصات الحكومة الاتحادية مع الاقاليم والمحافظة المنتجة للنفط، استناداً للمواد (٧٨، ٨٠، ١١٢) من الدستور، والمادة (١١) من القانون والمتعلقة باستقطاع الشركة مبلغاً عن كل برميل من النفط الخام والغاز المنتج لتغطية جميع الكلف الاستثمارية والتشغيلية لتعارضها مع المواد (٧٨، ٨٠، ١١١، ١١٢) من الدستور، والمادة (١٢) من القانون والمتعلقة ببيان الايرادات المالية للشركة وارباحها ووجه توزيعها وذلك لتعارضها مع احكام المواد (٧٨، ٨٠/اولاً وثانياً، ١٠٦، ١١١، ١١٢) من الدستور. للتفصيل يراجع: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٦ وموحداتها ٧١ و١٥٧ و٢٢٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٨) بتاريخ ٢٣/١/٢٠١٩.
- (42) قرار رقم (٢٧ وموحداتها ٧٣ و٧٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٨) بتاريخ ٢٨/٥/٢٠١٨.
- (43) قرار المحكمة الاتحادية العدد (٨٠/اتحادية/اعلام/٢٠١٨) بتاريخ ١١/٦/٢٠١٨. وكان النص الاصلي الملغي يقرأ: "١- نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات البلديات والاشغال العامة، الاعمار والاسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة".
- (44) وقريب من هذا المعنى يذهب البعض الى ان: هنالك عدّة قرائن على اتجاه المشرع الدستوري العراقي على جعل المحافظات وحدات اتحادية، وأحياناً مساواتها بالأقاليم تطبيقاً لمبدأ اللامركزية السياسية، وإن وجد في مقابل ذلك ما يشير إلى تحديد مركز المحافظات بأنها وحدات إقليمية تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، ويمكن تفسير هذا الأمر بأنّ واضعي الدستور أرادوا تأهيل المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتشجيعها على تشكيل الأقاليم، وترسيخ اللامركزية السياسية أكثر من اللامركزية الإدارية، ويتبين هذا بالنسبة للمحافظات من بنود الدستور كمنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم اختصاصات مشابهة للاختصاصات الممنوحة للإقليم، وعدم خضوع مجالس المحافظات لسيطرة أو إشراف أي وزارة، أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة، فضلاً عن المادة (١١٥) من الدستور بإعطاء الأولوية إلى قانون الإقليم والمحافظات على القانون الاتحادي في حالة الخلاف بينهما. د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، دار السنهوري، بيروت، لبنان، ٢٠١٨، ص ٢٠٦.
- (45) ينظر قرار رقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠) بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٠.
- (46) القاضي سالم روضان الموسوي، رقابة القضاء الدستوري على القوانين في ضوء أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مقالة منشورة في جريدة المدى، العدد: (٣٨٧٣)، بتاريخ: (٣/١٠/٢٠١٧).