

مبدأ أولوية التشريع الاتحادي في النظام القانوني العراقي وتطبيقاته القضائية

أ.د. حسين عبيد
الجامعة اللبنانية/ كلية الحقوق
dr_obeid63@hotmail.fr

الطالب: محسن رحيم أبو شنين
كلية الحقوق/ الجامعة الإسلامية/ لبنان
MUHSENA433@GMAIL.COM

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٥/ ١/ ١٥ تاريخ ارجاع البحث ٢٠٢٥/ ١/ ٢٦ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٥/ ٢/ ١٠

استقر التشريع المقارن في الدول الاتحادية بإعطاء الأولوية للتشريع الاتحادي على حساب التشريع الإقليمي فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية إلا أن المشرع الدستوري العراقي قد خالف هذا المبدأ في هذه المسألة الدستورية المهمة وذلك بإعطاء الأولوية لقوانين الإقليم والمحافظات الغير منتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينها وبين التشريع الاتحادي وذلك في الاختصاصات المشتركة ناهيك عن إعطاء الإقليم حق تعديل تطبيق القانون الاتحادي في المسائل الخارجة عن الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية وفي هذه البحث سنسلط الضوء على توجه المشرع العراقي هذا رغم الأسس القانونية الموجبة الأولوية التشريع الاتحادي وضروراته حتى في ما يتعلق الاختصاصات المشتركة وسنتعرف أيضا على توجه القضاء العراقي في الفصل بالقضايا المتعلقة بممارسة الاختصاص بين الاتحاد من جهة والإقليم والمحافظات من جهة أخرى.

الكلمات المفتاحية: المشرع الفدرالي، المشرع، القضاء، المشرع الدستوري.

legislation in federal states has settled on giving priority to federal legislation at the expense of regional legislation with regard to the joint powers between the federal government and regional governments; however, the Iraqi constitutional legislator has violated this principle in this important constitutional issue by giving priority to the laws of the region and governorates not organized in a region in the event of a dispute between them and federal legislation, and that is in the joint powers, not to mention giving the region the right to amend the application of federal law in matters outside the exclusive jurisdiction of the federal authority. In this study, we will shed light on this trend of the Iraqi legislator despite the legal foundations that require the priority of federal legislation and its necessities even with regard to the joint powers, and we will also learn about the trend of the Iraqi judiciary in adjudicating cases related to the exercise of jurisdiction between the federation on the one hand and the regions and governorates on the other hand.

Keywords: federal legislation, legislator, judiciary, constitutional legislator>

المقدمة

أولاً: - موضوع البحث.

تعد مشكلة توزيع الاختصاص وممارسته في الدول الاتحادية من أهم المسائل الدستورية لهذه الدول لتلك الدول ودليل ذلك هو انقسام الفقه في تعريف الدولة الفيدرالية الى قسمين ركز الأول على الجانب الحكومي المشكل من مستويين احدهما اتحادي والآخر إقليمي وجانب الصلاحيات الموزعة بين الاتحاد والإقليم ، ووفقاً لتوزيع الاختصاصات تعد الدول الاتحادية تنظيمياً دستورياً تنقسم فيه النشاطات الحكومية بين الحكومة المركزية والإقليمية بالطريقة التي يكون فيها أي نوع من الحكومات يمتلك بعض النشاطات التي تتخذ بشأنها القرارات النهائية.

إذ إن سعة الاختصاصات وتداخلها في هذه الدول لا تسمح بتوزيع الاختصاصات بين اختصاصات اتحادية وإقليمية ولا بد من وجود تداخل بين تلك الاختصاصات.

نجد ان الأنظمة المقارنة اوجدت جملة من الاختصاصات المشتركة تكون فيها الكلمة العليا للحكومة الاتحادية مع وجود قضاء دستوري يحكم في فض المنازعات الحاصلة من جراء ممارسة الاختصاص.

وفي هذا البحث سنسلط الضوء على توجه المشرع الدستوري العراقي في تنظيم عملية الاختصاص وموقف القضاء الدستوري العراقي من الخلافات الناشئة عن ذلك.
ثانياً: - أهمية البحث.

تأتي أهمية البحث من أهمية الموضوع الذي تتناوله مبدأً أعلىوية التشريع الاتحادي في النظم الفيدرالية وحيث ان النظم الفيدرالية قد توارت على اعتماد هذا المبدأ فلا بد من وجود اسس قانونية وضرورات فعلية تنسجم مع اعتمادا النظام الفدرالي، واذا كان الامر كذلك فلا بد من تبعات سلبية تصيب النظام الفدرالي في حاله مخالفته لهذا المبدأ المستقر التي سنتعرف عليها من خلال البحث وحيث ان القضاء هو الفيصل في حل النزاعات التي ترافق توزيع الاختصاص مهم ايضاً التعرف على موقف القضاء العراقي اتجاه الخلافات الناشئة بين السلطة الاتحادية التي ترى ضرورة أعلىوية تشريعاتها فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة في حاله خلافها مع تشريعات الإقليم والمحافظات وبين المحافظات الغير منتظمة في إقليم وكذلك الإقليم التي ترى وجوب تطبيق النصوص الدستورية التي لم تعتمد المبدأ المشار اليه.
ثالثاً: اهداف البحث.

تهدف الدراسة الى تقييم توجه المشرع العراقي بإعطاء الأولوية للتشريعات الإقليمية على التشريع الاتحادي في حاله الخلاف وذلك في المسائل الخارجة عن الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية في سبيل الوصول الى نتائج وتوصيات تتناسب مع اشكاليه البحث.

رابعاً: - مشكلة البحث

في الوقت الذي جعلت فيه الأولوية للتشريع الاتحادي وفقاً للتشريعات الاتحادية في كل ما يعد خارج الاختصاص الحصري للوحدات المكونة للاتحاد، نجد أن المشرع الدستوري العراقي قد خالف ذلك بإعطاء الأولوية للقوانين الصادرة من الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فيما يتعلق بالاختصاصات الخارجة عن الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية.

وإذا كانت الدول حرة في تنظيماتها الدستورية بما يتلاءم مع واقعها السياسي والاجتماعي والاقتصادي إلا أننا لا نرى مبرراً لخروج المشرع الدستوري العراقي عن القواعد المستقرة في الدول الاتحادية وبموضوع حيوي كموضوع توزيع الاختصاصات.

وعلى ذلك فيمكن طرح جملة من الأسئلة تتعلق بإشكالية البحث

١- هل إن توجه المشرع الدستوري هذا يضمن التوزيع العادل للموارد والطاقة سيما أن الاختصاصات المشتركة تضمنت توزيع الموارد المائية والطاقة داخليا.

٢- هل هذا التوجه يصون الوحدة القانونية للبلاد، ويصون حقوق وحريات المواطنين فيما لو حصل انحراف أو تعسف من قبل الوحدات الاتحادية.

٣- وهل أن ذلك يصون وحدة الدولة والإيفاء بالتزاماتها الدولية، خصوصا وإنها مسؤولة حتى عن تشريعاتها الإقليمية في حالة المساس بحقوق دول أخرى

٤- ومن الأسئلة المرتبطة بالإشكالية هل أن هذا التوجه يقوي السلطة الاتحادية بما ينعكس على امكانياتها بتقوية الاتحاد والإيفاء بالتزاماتها اتجاه مواطنيها
خامساً: - فرضية البحث.

إذا كانت الدول الفيدرالية قد اجمعت على تبني مبدأ أعلوية القوانين الاتحادية فإن ذلك حتماً مسند إلى أسس قانونية وضرورات توجب اعتماده وفي حاله المخالفة فقد تم تجاوز تلك الأسس وإهمال تلك الضرورات وهذا ما قد ينتج عنه ضعف السلطة الاتحادية وعدم الحفاظ على وحدة التشريع في الدولة وكذلك عدم المساواة في توزيع الموارد سيما وأن الاختصاصات المشتركة يأتي بضمها توزيع المياه والطاقة داخل البلد واختصاصات أخرى مهمة يضاف إلى ذلك قد يحدث انتهاك لحقوق المواطنين في الوحدات الإقليمية للدولة.

سادساً: - منهج البحث.

لقد اعتمد المنهج المقارن والتحليلي في هذه البحث للوقوف على مدى مخالفة المشرع العراقي للتشريعات المقارنة في الدول الاتحادية باعتماد مبدأ أعلوية القانون الاتحادي.

سابعاً: - هيكلية البحث.

انتظم البحث بمبحثين تناولنا في الأول الاسس وضرورات أولوية القانون الاتحادي من خلال مطلبين تطرقنا في الأول منها الى الاسس القانونية لأولوية القانون الاتحادي حيث تم تحديد ثلاثة اسس تم تناولها بفروع ثلاثة المطلب الثاني فتناولنا فيه ضرورات أولوية القانون الاتحادي حيث تمت الإشارة إلى ضرورات ثلاث من خلال ثلاثة فروع.

أما المبحث الثاني فقد تم تخصيصه للتعرف على موقف الدستور والقضاء العراقي من قاعده أولوية القانون الاتحادي وقد تم تناول هذا المبحث بمطلبين خصص الأول للتعرف على موقف الدستور العراقي من قاعده أولوية القانون الاتحادي وقد عالجننا ذلك بفرعين تناولنا من خلالهما أولوية قانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على التشريع الاتحادي وكذلك حق الإقليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي.

أما المطلب الثاني فقد تعرفنا من خلاله على موقف القضاء العراقي من مبدأ أولوية القانون الاتحادي حيث ان للقضاء العراقي موقفين متناقضين أحدهما مؤيد لهذا المبدأ وموقف اخر رافض للمبدأ حيث تم ذلك بفرعين هذا وتضمن البحث خاتمة احتوت على جملة من النتائج والمقترحات.

المبحث الأول: الأسس والضرورات القانونية لمبدأ أولوية التشريع الاتحادي وموقف القضاء العراقي منه.

إن قاعدة أولوية القانون الاتحادي على القانون الإقليمي هي القاعدة السائدة في النظم الفيدرالية، وقد لاقت اجماعاً فقهيًا بوصفها من الضرورات لقيام الأنظمة الاتحادية،^(١) لما لهذه القاعدة من نتائج تنسجم مع الاهداف التي يقوم عليها النظام الفيدرالي، وهو سيادة الدولة الفيدرالية مع استقلال ذاتي تحتفظ به الأقاليم مداراةً لخصوصياتها الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، ومن خلالها تتحقق مظاهر الوحدة والاستقلال معا في الدولة الاتحادية.

إن أولوية القانون الاتحادي لا تأتي على صعيد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية فحسب، وإنما يجب إن تعتمد في الاختصاصات المشتركة، فحيثما كانت قوانين اتحادية موافقه للدستور وجب إن تكون لها الأولوية في التطبيق عندما تتعارض مع القوانين الإقليمية في كاهه المسائل الخارج عن الاختصاصات الحصرية للإقليم^(٢).

إذ إن قاعده أولوية تطبيق القانون الاتحادي على القانون الإقليمي قد اسندت لأسس وضرورات قررها الفقه الدستوري ولم تكن وليده التقليد لما اقرته دساتير الدول السابقة بتبني النظام الفيدرالي، لما للقانون الاتحادي من عموميه الاثر وقوه المفعول^(٣).

إذ إن المشرع العراقي قد خالف هذه القاعدة بإعطاء الأولوية للقانون الإقليمي على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما في الموضوعات الواقعة من ضمن الاختصاصات المشتركة^(٤) كما أجازت

للإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في حالة وجود تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم وذلك في المسائل الخارج عن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية.^(٥)

وعليه سنحاول التعرف على أسس وضرورات أولوية القانون الاتحادي على القانون الإقليمي من خلال مطلبين يخصص الأول للأسس القانونية لأولوية القانون الاتحادي أما المطلب الثاني فسنستعرف من خلاله على ضرورات تلك الأولوية.

المطلب الأول: الاسس القانونية لأولوية القانون الاتحادي.

لم يؤسس مبدأ أولوية القانون الاتحادي وفقا للتشريعات الدستورية الاتحادية بناء على رغبة المشرع الدستوري بإقرار مبدأ ما وتجربته وانما تم اعتماده بناء على اسس قانونية تفرضه على المشرع وتمثلت تلك الاسس في سمو الدستور الاتحادي وتدرج القاعدة القانونية واشتراك الاقاليم في تكوين الارادة العامة وهذا ما سنتناوله في ثلاث فروع وفقا لما يأتي:

الفرع الأول: سمو الدستور الاتحادية:

يتم نشوء الدولة الفيدرالية من الولايات أو الأقاليم الاعضاء التي توجهت بمحض ارادتها بمقتضى الدستور الفيدرالي لإنشاء دولة تعلو عليهم الا وهي الدولة الفيدرالية، إذ تمتلك هذه الدولة نظاما دستوريا وقانونيا يسمو على النظام الدستوري والقانوني للولايات المكونة للدولة الاتحادية^(٦).

ويعد سمو الدستور من المبادئ التي تواتر الفقه عليها، على اعتبار ذلك المبدأ مدخل لسياده القانون.^(٧) وإذا كان النظام الاتحادي ناتجا عن دستورا فيدرالياً فإن مبدأ سموه يعد قاعدة مستقرة في الدول الاتحادية.^(٨) والنتيجة المنطقية المترتبة على ذلك عدم امكانه مخالفته من قبل المؤسسات الدستورية خلال مباشرتها الاختصاصات الموكلة اليها وإلا فإن أعمالها تعد باطلة متى ما خالفت الدستور الاتحادي،^(٩) ومن المؤسسات الدستورية التي تباشر أعمالها وفقاً لذلك هي السلطة التشريعية الاتحادية، وتتصف التشريعات الصادر عنها بالدستورية شريطه عدم تعدي تلك التشريعات حدود المعقول في مخالفتها للقواعد الدستورية وذلك طبقا لقرينه دستورية التشريع^(١٠).

تلك القرينة التي بمقتضاها يفترض أن كل ما يصدر عن السلطة التشريعية من قوانين قد حددت في الحدود الدستورية المرسومة لتلك السلطة، وعلى القضاء أن لا يخرج عن تلك القرينة عند فحصه لدستورية تلك القوانين الا وإذا كان هنالك تعارضا واضحا وصريحا، اي إن وجود المخالفة الدستورية فوق مستوى كل شك معقول.^(١١)

وما دام القانون الاتحادي موافقا للدستور فانه يكون من مرتبه أسمى وأعلى من سائر القوانين الصادرة من مستويات الحكم المختلفة بالدولة الاتحادية.^(١٢) حيث إن النظام الدستوري والقانون الفيدرالي يعلو على النظام الدستوري والقانوني للأقاليم،^(١٣) فلا بد التقيد بالنظام الدستوري والقانون الاتحادي من قبل الأقاليم والولايات.^(١٤)

وعليه فإن النصوص الدستورية والقانونية الاتحادية يتحقق من خلالها تفوق وسيادة الحكومة الاتحادية على باقي مستويات الحكم، ومعنى ذلك إن القانون الاتحادي ما دام موافقا للدستور فلا بد من بطلان اي قانون يتعارض معه وهذا ما جاء في تفسير القاضي مارشل.^(١٥)

ومن المناسب الاستشهاد بقرار المحكمة العليا في الامارات المرقم اثنين لسنة ٢٨ قضائية عليا- تفسير دستوري بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٨ إذ جاء نصه (وحيث إن الأصل في القوانين إنها صدرت موافقه ومطابقه للدستور وإن القانون الاتحادي متى ما استوفى إجراءات اصداره المقررة في الدستور فهو واجب الاحترام والتطبيق على جميع إقليم الدولة وعلى كافة سكانها وما عليها...)^(١٦).
الفرع الثاني: تدرج القاعدة القانونية

وصف مبدأ تدرج القاعدة القانونية بانه مبدأ من المبادئ المهمة التي تتطلبها مقتضيات تحقق المشروعية بمعناها الواسع لقيام الدولة القانونية.^(١٧) وبمقتضى هذا المبدأ لا بد من خضوع القاعدة الادنى للأعلى من حيث الشكل والمضمون وذلك فيما يوصف بسلم التدرج الهرمي للقانون في الدولة.^(١٨) ومن خلال ذلك التدرج يتم تغليب القاعدة القانونية الأعلى في حالة التعارض.^(١٩)

ويرتكز تدرج القاعدة القانونية على أسس شكلية وموضوعية، ففيما يتعلق بالأساس الشكلي، فإنه يتعلق بالسلطة التي أصدرت تلك القواعد وكذلك بالإجراءات المتبعة لإصدارها.^(٢٠) فعلى صعيد تعلق هذا الأساس بالسلطة التي يتم من خلالها إصدار القواعد القانونية فإن السلطة التأسيسية الأصلية (التي صدر عنها الدستور) أعلى من السلطة التأسيسية المشتقة (السلطة التأسيسية المنتخبة وفق الإجراءات الدستورية) وهذه الأخيرة أعلى من السلطة التنفيذية وذلك وفقاً لاختصاصها الأصل بوظيفته التشريع، فبذلك يكون الدستور أعلى مرتبة من القانون العادي وإن الأخير يعلو على اللوائح والقرارات الصادرة من الإدارة،^(٢١) ووفقا لذلك لا بد أن يكون للقانون الاتحادي أعلى من القانون الإقليمي، عطفا على أعلى من السلطة الاتحادية على السلطة الإقليمية.^(٢٢) وحيث إن القواعد القانونية هي تلك القواعد الملزمة التي تتصف بالعموم والتجرد فإن الأساس الموضوعي لتدرجها يتصل بمدى عموميتها بغض النظر عن السلطة الصادرة عنها أو إجراءات المتبعة في إصدارها،^(٢٣) مما يترتب عليه إن القواعد الأكثر عمومية لها موقع السيادة وتكون القواعد الأقل عمومية في مواقع ادنى منها، والنتائج المترتبة على ذلك إن القواعد الدستورية تعلو على القواعد القانونية العادية بالنظر لعموميه القاعدة الدستورية بحيث إن قواعد القانون العادي تأتي مفصلة لها، ويأتي بعد ذلك في السلم الهرمي لتدرج القواعد القانونية الأنظمة وهي أكثر تفصيلا من قواعد القانون العادي ثم القرارات الفردية.^(٢٤)

ووفقا لما تم تفصيله فيما يتعلق بالأساس الموضوعي يكون القانون الاتحادي أعلى من القوانين الإقليمية إذ تتسم الأولى بعموميتها في الوقت الذي تكون فيها القوانين الصادرة عن مستويات الحكم المحلية أقل عمومية.

وعليه فإن تدرج القواعد القانونية يقضي بعلو القانون الاتحادي على القانون الإقليمي وفقاً للأساسين الذين يبنى عليهم هذا التدرج^(٢٥)

الفرع الثالث: اشتراك الإقليم في تكوين الإرادة العامة.

يعد مبدأ المشاركة من أهم المبادئ التي يمكن تبنيها في الأنظمة الفيدرالية، وبه تتحقق واحده من غايات الاخذ بهذا الشكل من الأنظمة المتعلقة بتوزيع السلطة بين مستويات حكم مختلفة في الدولة الاتحادية.^(٢٦) وحيث إن زياده مشاركة الجماعات المحلية في السلطة يجعل من الحكومة أكثر قرباً من الشعب، ويجعل صوت تلك الجماعات مسموعاً فيما يتعلق بالشؤون العامة مما يشكل عاملاً لتطور الديمقراطية ونموها في الدولة.^(٢٧) وقد عمدت الأنظمة الفيدرالية على احترام مبدأ المشاركة وعلى صعد مختلفة وقدر تعلق الأمر بموضوع سمو القانون الاتحادي، نشير هنا إلى اشتراك الأقاليم في تكوين الإرادة العامة في الدولة وذلك من خلال وجود ممثليها في الهيئات العامة وسيما الهيئة التشريعية الاتحادية،^(٢٨) خصوصاً وإن الأنظمة الفيدرالية تواترت على جعلها من مجلسين يتكون المجلس الأعلى منهما من ممثلين للأقاليم بأعداد متساوي عادة لكل إقليم وذلك مراعاتاً لمصالح الأقاليم باشتراكها الفعال في تكوين الإرادة العامة بصنع القوانين الاتحادية،^(٢٩) وحيث إن القانون الاتحادي لا يشرع إلا بموافقه كلا المجلسين.^(٣٠) وما دام الإقليم قد شارك في تكوين الإرادة العامة من خلال اشتراكه الفعال في صنع القانون الاتحادي، فإن ذلك يحتم بالضرورة إن تكون للقوانين الاتحادية أعلوية على القوانين الإقليمية، أو على الأقل تكون لتلك المشاركة سبباً مع أسباب ومسوغات أخرى أن يكون للقانون الاتحادي الأعلوية والسمو على القوانين دون الاتحادية.

المطلب الثاني: ضرورات أعلوية القانون الاتحادي.

لأعلوية القانون الاتحادي ضرورات يمكن تحديد أهمها وذلك وفقاً لما يأتي.

الفرع الأول: فكره الأمن القانوني وحماية الحقوق والحريات.

يمكن تعريف الأمن القانوني بأنه "وجود نوع من الثبات النسبي للعلاقات القانونية، واستقرار المراكز القانونية لغرض إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية سواء أكانت أشخاص قانونية خاصة أم عامة، إذ تستطيع هذه الأطراف ترتيب أوضاعها وفقاً للقواعد القانونية القائمة وقت مباشرتها لأعمالها، دون إن تتعرض لمفاجآت أو أعمال لم تكن في الحسبان صادرة عن إحدى سلطات الدولة الثلاث، ويكون من شأنها زعزعة ركن الاستقرار والثقة والاطمئنان بالدولة وقوانينها"^(٣١)

ويمكن عد فكرة الأمن القانوني بأنها أساس من الأسس المهمة لبناء أي دولة قانونية.^(٣٢) وإذا كانت هذه الفكرة مهمة بالشكل الذي تم وصفه فإن أهمية توفير السبل لتحقيقها تزداد في الدول الفيدرالية لما تحتويه من أيدولوجيات متنوعة ينتج عنها تباين في الحقوق والحريات الخاصة بالأفراد ناتج عن الاختلاف والتعارض بين تشريعات الأقاليم أو بين التشريع الإقليمي والاتحادي.^(٣٣)

ولإتاحه التمتع بذات الحقوق والحريات لكل مواطني الدولة الفيدرالية لوحدة جنسيتهم التي تعد الاساس القانوني لمنحهم الحقوق المنصوص عليها في دستور الدولة. (٣٤) لذلك فإن دساتير الأقاليم يجب إن لا تتعارض مع الدستور الاتحادي خصوصا في المسائل المتعلقة بالحقوق والحريات (٣٥) وحيث إن الحقوق والحريات الواردة في الدساتير الاتحادية توصف بالأساسية ومعنى ذلك إنها تمثل الحد الأدنى من الحقوق والحريات المكفولة دستورياً في أقاليم الدولة الفيدرالية، مما يقتضي التطبيق المتماثل في كافة الأقاليم لتحقيق مبدأ المساواة على صعيد تمتع مواطني الدولة بالحقوق والحريات الدستورية. (٣٦) ودعماً لهذه الفكرة فقد نص المشرع الدستور العراقي "لا يكون تقييد ممارسه اي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها الا بقانون أو بناء عليه، على إن لا يمس ذلك التقييد جوهر الحق أو الحرية" (٣٧).

وإذا كانت الحقوق والحريات تنظم وفقاً لقانون اتحادي شريطه إن لا يمس هذا القانون بجوهرها الوارد في الوثيقة الدستورية، فلا بد إن تكون له الأولوية في التطبيق على كافة التشريعات الإقليمية ومن الجدير بالذكر إن فكره الأمن القانوني محط حمايه من قبل القضاء بعدها مبدأ دستورياً ولنا في قرار المجلس الدستوري اللبناني والذي تضمن "ان مبدأ الامان التشريعي لا يعني ثبات الأوضاع قائمه، بل أخذ هذه الأوضاع بالاعتبار من خلال تشريع متدرج زمنيا يسهم في الانتقال إلى وضع تشريعي عام أكثر انصافاً وانسجاماً مع القواعد التعاقدية، ويجب إن يكون الأمن التشريعي عاماً وليس لصالح طرف على حساب طرف آخر، لذلك ينبغي رد الأسباب المدلى بها لجهة تعارض القانون المطعون فيه مع مبدأ الامان التشريعي والحقوق المكتسبة" (٣٨)

ووفقاً لما تم ذكره لابد من قاعده سمو التشريع الاتحادي على التشريعات الصادرة من أقاليم أو ولايات الدولة الفيدرالية.

الفرع الثاني: ضرورات تكامل النظام الفيدرالي

يمكن عد التكامل القانوني من الأسس المعززة لوحدة الدولة الفيدرالية، إذ إن تجانس التشريعات يهيئ لعلاقة تعاونية بين مستويات الحكم المختلفة، ويسهم في إمكانية تحمل جميع الأطراف على القيام بالمهام الموكلة إليهم بدون معارضه أو رفض من أي مستويات الحكم. (٣٩)

إن الدولة الفيدرالية ليست مجموعه من الاقطاعات التي يتمحور الدور الاساسي فيها لأداره الحكام المحليين، بل هي دولة واحدة تتمتع بسلطة تمكنها من الهيمنة على المناطق المحلية بما يؤكد وحدة الدولة الفيدرالية، وحيث ما تسود فكره أولوية التشريع الاتحادي، فإن الانسجام يتحقق بين القوانين المتعددة في الدولة بما يمنع اي تنازع بينها. (٤٠)

أما قاعدة سمو التشريع الاتحادي تنتج توحيد التشريعات التي تهّم مواطني الدولة في مختلف الولايات مما يكون سبباً بمنع التفاوت في التشريعات المحلية مما يدعم كيان الدولة وتحقيق مصالحها

الاتحادية،^(٤١) كما إن القاعدة تهدف إلى قطع الطريق أمام الأقاليم لمنعها من تبني تشريعات ينتج عنها فتح المجال لتعسف الأجهزة الحكومية فيها، أو خرق التزاماتها الدستورية أتجاه السلطة الاتحادية أو السلطات الإقليمية الأخرى من مكونات الدولة الاتحادية، مما يترتب على ذلك من استقرار كامل لسلطة الدولة.^(٤٢)

وعليه فأن أعلوية القوانين الاتحادية سيكون سبباً في التناسق بين القواعد القانونية في النظام القانوني للدولة وعدم وجود تعارض بين تلك القواعد، وهذا يشكل عامل حفاظ لوحدة الدولة الفيدرالية وربط القوانين المحلية بالاتحادية بوصفها القوانين الموحدة التي يتم من خلالها رسم الخطوط العريضة تاركة وضع التفاصيل للأقاليم بما يراعي خصوصياتها.^(٤٣)

الفرع الثالث: تنفيذ الالتزامات الدولية

إن تفرد الدولة الاتحادية بالشخصية الدولية دون باقي الوحدات الاتحادية، يترتب عليه مسؤولياتها بالمحافظة على التزاماتها الدولية، وعدم امكانية التنصل عنها في حالة التقصير بالإيفاء بتلك الالتزامات سواء كان السبب في ذلك التصرفات الصادرة من جانب المؤسسات الاتحادية أو من جانب المؤسسات الإقليمية في الدولة،^(٤٤) لذلك نجد تواتر الدساتير الاتحادية على احترام التزاماتها الدولية بعدها من القواعد الدستورية الملزمة للسلطات كافة أو من خلال اعطاء الأولوية للقانون الاتحادي بوصفه المختص بتنظيم تلك الالتزامات،^(٤٥)

وقد أكد الدستور العراقي بشكل صريح على ضرورة احترام الالتزامات الدولية ومبادئ حسن الجوار وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى وكذلك السعي لحل النزاعات بالوسائل السلمية واحترام قواعد التعامل بالمثل.^(٤٦)

إن أعلوية القانون الاتحادي في الدول الفيدرالية هو ضرورة لتمكين الدولة من الإيفاء بالتزاماتها الدولية وكذلك اظهارها بمظهر الوحدة امام سائر الدول الأخرى^(٤٧).

إذ إن ليس بمقدور الدولة التحلل من التزاماتها الخارجية بذريعة عدم كفاية قوانينها الداخلية، لان ذلك يوقعها في الحرج امام المجتمع الدولي بالشكل الذي يظهرها دولة عديمة التأثير في ذلك المجتمع، ويبقي مسؤوليتها قائمة عن الخروقات في الالتزامات الدولية سواء جاء الخرق من دولة الاتحاد أو من إحدى ولاياتها، وهنا تأتي أهمية قاعده أعلوية القانون الاتحادي على سائر القوانين المحلية لتحقيق الانسجام والتكامل داخل منظومه الدولة القانونية، ومنع التعارض الذي يصيب هذه المنظومة والذي من شأنه إعاقة الدولة من مراعاة مبادئ القانون الدولي وما يترتب عليه من إحراج ومسؤوليات دولية.

المبحث الثاني: موقف الدستور والقضاء العراقي من مبدأ أولوية القانون الاتحادي

إن قاعده أعلوية القانون الاتحادي على سائر القوانين الإقليمية في الدولة الفيدرالية قد أخذت شكل القاعدة التي يعمد المشرع على أدراجها في الوثيقة الدستورية،^(٤٨) بما تشكله من أهمية بمعرفة القانون

الواجب التطبيق في حالة التعارض بين القانونين الاتحادي والإقليمي. إلا إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد سلك مسلكاً آخر ابتعد فيه عن قاعدة سمو القانون الاتحادي ليشذ بذلك عما اجمع عليه التشريع المقارن. أما القضاء العراقي فقد شاب أحكامه التفاوت بشأن أعلوية التشريع الاتحادي، وعليه فمن المناسب تناول هذا الجزء من البحث من خلال مطلبين، نفصل في الأول موقف الدستور العراقي من ذلك، فيما سنتناول في المطلب الثاني موقف القضاء العراقي.

المطلب الأول: موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من مبدأ أولوية القانون الاتحادي
عمد المشرع العراقي الى تقوية السلطة التشريعية المحلية في الدولة على حساب التشريع الاتحادي من خلال إعطاء الأولوية لتشريعات الإقليم والمحافظات الغير منتظمة في إقليم على التشريع الاتحادي في حالة الخلاف بينهما وذلك في الاختصاصات المشتركة وكذلك خص الإقليم بإمكانية تعديل تطبيق القانون الاتحادي داخل الإقليم في حالة وجود تعارض بين القانونين وذلك في المسائل الخارجة عن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية.

وعلى ذلك سنتناول هذا الجزء من البحث في فرعين يخص الأول بأعلوية التشريعات المحلية أما الثاني فسنتناول فيه تعديل تطبيق القانون الاتحادي.

الفرع الأول: أولوية التشريعات المحلية

أعطى المشرع العراقي الأولوية لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وذلك في الاختصاصات التي تقع خارج الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، حيث نص الدستور العراقي في المادة (١١٥) على "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، يكون من صلاحية الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما" وعند قراءه هذا النص يتبين جملة من التفاصيل يمكن عددها وفقاً لما يلي.

١- تكون الصلاحيات المتبقية (كافة الصلاحيات عدا الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية والصلاحيات المشتركة) من اختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٢- تكون الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وذلك في حالة الخلاف بين قانونها وقانون السلطة الاتحادية في الاختصاصات المتبقية والمشاركة.

٣- عدا ما ورد من اختصاصات حصرية للسلطة الاتحادية^(٤٩) فإن المساحة التشريعية للسلطة الاتحادية تتمثل في المسائل المشتركة^(٥٠) وكذلك إدارة النفط والغاز^(٥١) ورسم السياسات الاستراتيجية لتطويرهما^(٥٢) فضلاً عن الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات.^(٥٣) يشترط عدم تعارض قانونها مع قانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

الفرع الثاني: تعديل تطبيق القانون الاتحادي

أكد المشرع العراقي إتجاهه في مخالفة قاعدة أعلوية القانون الاتحادي بإعطاء الإقليم حق تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم عند وجود تعارض بين القانونين وذلك في المسائل الخارجة عن اختصاصات السلطة الاتحادية الحصرية، وذلك وفقاً للمادة (١٢١/ ثانياً) الذي أنتظم نصها على "يحق لسلطة الإقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية"، ويلاحظ على هذا النص الدستوري ما يأتي.

١- اختصاص الإقليم بتعديل تطبيق القوانين الاتحادية الصادرة خارج اختصاصاتها الحصرية في حالة وجود تعارض أو تناقض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم.

٢- إن سلطة تعديل تطبيق القانون الاتحادي أعطيت للإقليم حصراً، ومن مفهوم المخالفة بأن المحافظات مجردة من هذه السلطة.

٣- لم يبين المشرع الدستوري إليه تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، فهل وسيلة الإقليم في ذلك مجرد ترجيح القانون الإقليمي على القانون الاتحادي أم بتعديل القانون الاتحادي بالحذف أو الإضافة.

ومع مخالفة المشرع العراقي في المادتين (المادة ١١٥ والمادة ١٢١) لما استقر عليه الفقه الدستوري في دول التشريع المقارن، إلى إن هنالك من حاول إيجاد المبرر لتوجه المشرع هذا بإعطاء الأولوية لقانون الإقليم على القانون الاتحادي أو بحق الإقليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي وكل ذلك في المسائل الخارجة عن اختصاصات السلطة الاتحادية الحصرية، على إن ذلك يأتي في السياقات الطبيعية التي يستحقها الإقليم قبالة عدم تشكيل مجلس اتحاد يكون فيه الإقليم قد ساهم بشكل أكثر فعالية في صنع الإرادة العامة للدولة من خلال صنع التشريعات الاتحادية،^(٥٤) ويؤخذ على هذا الرأي، إن مجلس الاتحاد منصوص عليه في الدستور مع ترك تنظيمه للمشرع العادي، بالوقت الذي تكون فيه مسألة أعلوية القانون الإقليمي مسألة دستورية خارج عن إرادة المشرع العادي.

هذا وتعرضت مخالفته المشرع العراقي للاتجاه المستقر في الدول الفيدرالية بإعطاء الغلبة والسمو للتشريعات الاتحادية على سواها من التشريعات الصادرة من الوحدات المكونة للاتحاد للكثير من الانتقادات من جانب الفقه القانوني، ونرى إن هذا التوجه من المشرع يستحق تلك الانتقادات فهو توجه لم يكن في محله وذلك لتعارضه مع الأسس القانونية لسمو التشريع الاتحادي والمتمثلة بسمو الدستور الاتحادي وتدرج القاعدة القانونية وكذلك اشتراك الأقاليم في تكوين الإرادة العامة من خلال دورها في صنع التشريعات بواسطة المجالس التشريعية الاتحادية، يضاف إلى ذلك إن هكذا توجه من المشرع يخالف ضرورات وجوب سمو التشريعات الاتحادية والمتمثلة بفكره الأمن القانوني وضرورة التكامل النظام القانوني وكذلك تمكين الدولة من الإيفاء بالالتزامات الدولية، وكما تم بيانه في الدراسة.

ولهذا لا بد لنا من التوجه إلى لجنة التعديلات الدستورية لتعديل ما اقره المشرع بإعطاء الأولوية لتشريعات الأقاليم والمحافظات الغير منتظمة في إقليم على التشريع الاتحادي في المسائل الغير الحصرية لاختصاصات السلطة الاتحادية وكذلك حق الإقليم بتعديل تطبيق القانون الاتحادي داخل الإقليم في المسائل ذاتها، وارجاع الكفة لمصلحه التشريع الاتحادي، وابقاء كلمه الفصل للقضاء العراقي فيما لو تجاوزت السلطة الاتحادية اختصاصاتها وعمدت على ممارسه اختصاصات الإقليم المقررة دستورياً.

المطلب الثاني: موقف القضاء الدستوري العراقي من قاعدة أعلوية القانون الاتحادي.

اتخذ القضاء العراقي مواقف متباينة بشأن أعلوية القانون الاتحادي على سواه من القوانين المحلية، وبالخصوص فيما يتعلق بقوانين المحافظات غير المنتظمة في إقليم على اساس قيامها على مبدأ اللامركزية تارة وعلى اساس ما تتمتع به من نصوص دستورية داعمه لأولوية تشريعاتها بخصوص الصلاحيات المشتركة تارة أخرى، وعليه كان للقضاء العراقي مواقف مؤيدة للأولوية القانون الاتحادي وأخرى رافضة لهذه الأولوية، وسنتطرق لتلك المواقف فيما يلي.

الفرع الأول: موقف القضاء الدستوري المؤيد لأولوية القانون الاتحادي.

كان للمحكمة الاتحادية العليا قرارات مؤيدة لأولوية القانون الاتحادي، وتمثل ذلك بقرارها ذو الرقم ١٣/اتحادية/ ٢٠٠٧ والمؤرخ ٢٠٠٧/٧/٣١ الذي يستوضح مجلس النواب الدائرة البرلمانية شؤون اللجان بكتابها المرقم ٢٧٥٧٦/١ بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٦ طالبا تفسير المواد الدستورية التي تضمنها كتابه وهي:

١- هل يتمتع مجلس المحافظة بسلطة تشريعية تتمثل بسن قوانين محليه وذلك وفقاً للمادة (١١٥) أو اي مادة دستورية أخرى، وما نوع القرارات التي يمكن لمجلس المحافظة إصدارها ضمن الصلاحيات الدستورية الممنوحة له.....الخ.

وكان جواب المحكمة الاتحادية بانها تجد إن صلاحيات مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد ٦١/أولا و ١١١ و ١١٤ و ١١٥ و ١٢٢/ثانيا) من الدستور وأنها تتضمن صلاحيه مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية وقد منحتها المادة (١١٥) من الدستور الأولوية في التطبيق، حيث إن اختصاص المجلس النيابي ينحصر في تشريع القوانين الاتحادية ولا يختص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظة وذلك استنادا لأحكام المادة (٦١/أولا) من الدستور.

أما مجلس المحافظة لديه الصلاحيات الدستورية التي تمكنه من اصدار القرارات في كافة المسائل عدا تلك التي يكون للسلطات الاتحادية الاختصاص فيها والمتمثلة بالاختصاصات الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور.

وإذا كان ما ورد اعلاه مضمون القرار القضائي، فيترتب عليه أولوية القانون الاتحادي في الاختصاصات الحصرية والمشاركة، وإن ما تصدره مجالس المحافظات لابد إن يخرج عن دائرة الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وكذلك المشاركة، ولابد إن ينحصر في تشريعات محليه لغرض تنظيم شؤون المحافظة الإدارية والمالية، وذلك لعدم اختصاص السلطة التشريعية الاتحادية اصدار التشريعات المحلية، وأنها تختص بإصدار التشريعات الاتحادية المنصوص عليها دستورياً والمتمثلة في الاختصاصات الحصرية والمشاركة.

هذا وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا موقفها السابق بإعطاء الأولوية للقانون الاتحادي على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم فيما يخص الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية وكذلك الاختصاصات المشتركة وذلك في قرار ذو الرقم ١٦/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢١/٤/٢٠٠٨ والذي جاء بناء على استيضاح مجلس محافظة النجف الأشرف بكتابهم المرقم ١٢٥٦/٤ بتاريخ ١٦/٣/٢٠٠٨ حول امكانية تمتع مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بإمكانية سن القوانين الخاصة بفرض جباية وانفاق الضرائب وذلك وفقاً المادة (١١٥) والمادة (١٢٢/ثانيا) من الدستور أو اي مادة دستورية أخرى أو وفق القوانين العراقية النافذة.

وكذلك الاستفسار عن تمتع هذه المجالس بسلطة سن القرارات الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضريبة استنادا للقوانين المذكورة انفا وقد جاءت إجابة المحكمة مؤكدة لحق مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية كذلك حق هذه المجالس في فرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضريبة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية التي منحتها المادة (١١٥) من الدستور الأولوية في التطبيق عدا ما يختص به المجلس النيابي وفق المادة (٦١/أولاً) والمتمثل بتشريع القوانين الاتحادية وكذلك ما تختص به السلطة الاتحادية من اختصاصات حصرية أو مشتركة والمنصوص عليها في المواد (١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور.

ويكشف هذا القرار عدم قدره المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالتشريع فيما يخص المسائل الواردة في المواد (١١٠ إلى ١١٤) والمتمثلة بالاختصاصات الحصرية والمشاركة، وينحصر اختصاص تلك المجالس بالتشريعات المحلية بما لا يتعارض مع القوانين الاتحادية في المسائل الحصرية والمشاركة، ومعنى ذلك اعطاء أولوية التطبيق للقانون الاتحادي في المسائل ذات الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية وكذلك المسائل ذات الاختصاص المشترك.

الفرع الثاني: موقف القضاء الدستوري الرافض لأولوية القانون الاتحادي.

لم تستمر المحكمة العليا في تأييدها لأولوية القانون الاتحادي في الاختصاصات الحصرية والمشاركة على القانون الصادر من المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد عدلت عن ذلك بإقرارها أولوية قانون

المحافظات فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

فبعد أن طلب مجلس محافظة بابل اللجنة القانونية بكتابها المرقم ٣١٣ بتاريخ ١٨/١/٢٠٠٩ الرأي بشأن ما ورد في المادة (١١٥) من الدستور وماهية المقصود في حالة الخلاف وهل يعتبر القانون المشرع من المحافظة أو الإقليم معدلاً أو لاغياً للقوانين الاتحادية المخالفة له.

قامت المحكمة الاتحادية العليا بإصدار قرارها المرقم (٦/ اتحادية ٢٠٠٩) بتاريخ ٤/٢/٢٠٠٩ وقد نص على "من استقراء نص المادة (١١٥) من الدستور نجد الأولوية في التطبيق تكون لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكن قانون الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادي".

وكذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٦٤/ اتحادية ٢٠١٤) في ٢٣/٦/٢٠١٤ الذي جاء بناء على طلب مجلس محافظه واسط بكتابه المرقم ٥٢/ ٦٦٨٧ بتاريخ ٢٠/٥/٢٠١٤ حول الاستفسار عن مضمون المادة (١٢٢/ خامسا) التي نصت "لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اي وزاره أو اي جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة"، الذي جاء فيه "لدى التدقيق والمداولة وجد إن قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد أكد على إن مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، وذلك يعني استقلال مجالس المحافظات بإدارة شؤون المحافظة فيما يتعلق بالاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية عدا الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وهذا يؤكد بأعلوية القوانين المحلية للمحافظة في كافة الشؤون حتى ما يقع ضمن الاختصاصات المشتركة عدا الاختصاصات الحصرية.

الخاتمة

من خلال البحث توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات التي يمكن ادراجها تباعاً وكما يأتي. أولاً :- الاستنتاجات.

من خلال دراستنا هذه توصلنا الى النتائج الآتية

١- إن مبدأ أعلوية القانون الاتحادي هو مبدأ مستقر في جميع الدول الفيدرالية التي تواترت على عده مبدأ دستوري واجب الاحترام.

٢- إن مبدأ أعلوية القانون الاتحادي هو سبب تمكن الدولة من وحده نظامها القانوني.

٣- ويمكن عد مبدأ أعلوية القانون الاتحادي انها ضرورة لتمكين الدولة من الايفاء بالتزاماتها الدولية واطهارها بمظهر الوحدة امام الدول الأخرى.

٤- وضوح مخالفة المشرع العراقي للقواعد المستقرة في الدول الاتحادية بخصوص أعلوية التشريعات الاتحادية في الاختصاصات المشتركة، فلم نجد تجربه اتحاديه واحده قد اضعفت التشريع الاتحادي مقابل التشريع المحلي كالتجربة العراقية.

٥- إن مخالفة المشرع العراقي للتشريع المقارن المستقر على وجوب أعلوية التشريعات الاتحادية يمكن ان يكون سببا في حرمان عدد من المحافظات من مواد مهمه سيما ان قائمة الاختصاصات المشتركة قائمة مهمة من الاختصاصات منها ما يتعلق بتوزيع الثروة المائية في الداخل وكذلك توزيع الطاقة، ناهيك عن عدم ضمان صون حقوق وحرريات الأفراد في ظل عدم الحماية الكاملة لوحده التشريع في البلاد.

٦- هناك عدم وضوح في توجه القضاء الدستوري في العراق بشأن مخالفة الوحدات الاتحادية للتشريع الاتحادي في القضايا الخارجة عن الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية
ثانياً: - المقترحات.

من خلال البحث توصلنا الى جملة من المقترحات يمكن ادراجها فيما يلي:

١- نقترح على لجنة التعديلات الدستورية باعتماد ما استقر عليه التشريع المقارن بتغليب التشريع الاتحادي في كافة المسائل الخارجة عن الاختصاص الحصري لوحدات الاتحاد.

٢- كما نقترح الغاء حق الإقليم في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في المسائل ذات الاختصاص المشترك

٣- وتجنباً لثمادي الإقليم والوحدات الاتحادية الأخرى المكونة للاتحاد العراقي في مخالفة التشريع

الاتحادي وما قد ينتج عن ذلك من ارباك في المراكز القانونية لحقوق المواطنين او اضرار بمصالح دول أخرى او مواطنين أجانب ، وهذا ما يكون مدعاة لتحمل الدولة مسؤولية دولية وكذلك مسؤوليتها داخليا بالحفاظ على الحقوق الدستورية لمواطنيها. نقترح على لجنة التعديلات الدستورية تضمين الدستور العراقي مادة دستورية توجب على البرلمان وبفترة معقولة سن قانون يفرض من خلاله جزاءات مناسبة على الوحدات الاتحادية التي تعتمد على مخالفة الدستور ومن ضمن ذلك تعويضات الوحدات الاتحادية المتضررة والأشخاص المتضررين سواء كانوا من مواطني الدولة او من الاجانب.

المصادر والمراجع:

- (١) من الفقه الاجنبي رونالد واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة ومها بسطمائي ومها نكلا، منتدى الاتحاد الفيدرالي، بغداد، ص ٤٨٣ اندريه هورويو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، ترجمه علي مقداد وعبد الحسين سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤، ص ١٥٢، ص ٣٥٦، راول أول بليند نباخر وابيفيل اوستاين، في سلسله كتيبات الحوار العالمي حول الفيدرالية، ج١، حوارات حول الاصول الدستورية والهيكل التنظيمية والتغيير في البلدان الفيدرالية، منتدى الاتحادات الفيدرالية، ترجمه مها بسطمائي، ٢٠٠٧، ص ٣.
- ومن الفقه العراقي د. ابراهيم عبد الكريم، الدولة والنظم السياسية، ط١، دار المنتني للطباعة والنشر، ابو ظبي، ١٩٨٩، ص ٩٩، د. احسان حميد المفرجي ود. كطران ز غير نعمة ود. عدنان ناجي الجدة، القانون الدستوري والنظم الدستوري في العراق، وزارة التعليم العالي، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٠٧، د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٤٨، د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٤٢، د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤، ص ١٨٧، د. سعد علي حسين التميمي، معوقات قيام النظام الفيدرالي في العراق، مجله مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٢٠١٣/٤٢، ص ٧.
- ومن الفقه العربي د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ١١١، الشافعي محمد شبر، مصدر سابق، ص ٣٩، د. سعد عصفور، القانون الدستوري القسم الأول، مقدمه القانون الدستوري، ط١، دار المعارف الإسكندرية، ١٩٥٤، ص ٢٨، د. احمد احمد الموافي، رؤيه حول الفيدرالية العراقية في ضوء الدستور الجديد، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٨.
- (٢) د. احمد سرحان، في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٦٤.
- (٣) د. محمد علي الياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية (محاضرات على طلبه السنة الأولى بكلية الحقوق- بغداد لسنة ١٩٥٩-١٩٦٠) مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦٠، ص ٢٢١.
- (٤) المادة (١١٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٥) المادة (١٢١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٦) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الجامعة الحديثة للنشر، ٢٠٠٧، ص ١٢٢.
- (٧) د. فائز عزيز اسعد، مبدأ علو الدستور أطروحة الدكتوراه مقدمه إلى كليه القانون والسياسة-جامعة بغداد، ١٩٨٠، ص ٩.
- (٨) قطان خلف عزايوي الجبوري، الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركز الفيدرالي، العراق أنموذجا، رساله ماجستير مقدمه إلى كليه القانون - جامعه تكريت، ٢٠٠٩، ص ٤٩.
- (٩) د. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ١٤٠.
- (١٠) إن المقصود بقرينه (دستورية التشريع) هو موافقه القوانين التي تسنها السلطة التشريعية للدستور من حيث الأصل، د.عبد العزيز محمد سلمان، رقيه دستورية القوانين، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٠٦، وعلى حد قول القاضي (marshal) إن التعارض بين القانون والدستور لابد إن يكون تعارضا يشعر بها القاضي بقناعه واضحه وقويه بعدم وجود توافق بين القانون والدستور ليحكم بعدم الدستورية، اشار له حسين جبر حسين الشويلي، قرينة الدستورية التشريع، اطروحة دكتوراه مقدمه إلى كليه القانون- جامعه بابل، ٢٠١٤، ص ٩.
- (١١) د. فاروق عبد البر، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، ط١، دار النشر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٠.
- (١٢) القاضي فتح الجواني، الفيدرالية كنظام سياسي ومدى ملائمته للعراق الجديد، نشر جامعه ديوبل، ٢٠٠٥، ص ٤١٠.
- (١٣) د. ادموند رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤، ص ٥٥٠.
- (١٤) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١، ص ٩٠.
- (١٥) د. احمد كمال ابو المجد، النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة، المنظمة العربية للثقافة والتربية والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧٨، ص ٦٦٩.
- (١٦) د. عبد الوهاب عبدول، قضاء المحكمة العليا الإماراتية في الموضوع، بحث مقدم إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا في الدول العربية، المنعقد للفترة ٢٤ - ٢٠١٠/٣/٢٥ دبي.
- (١٧) د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، ط١، منشأ المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٧، ص ١٧.
- (١٨) د. لوران دو بيسيه، تدرج القواعد وتدرج السلطات، مجله القانون العام وعلم السياسة الفرنسية، العدد، ٢ سنة ٢٠٠٧.
- ترجمه د. محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٤١٨.
- (١٩) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ١٧.

- (٢٠) وبذلك ترى المحكمة الدستورية العليا في مصر إن سيادته الدستور، بمعنى تصدره القواعد القانونية جميعاً، ليس مناطها عناصر مادية قوامها مضمون الأحكام التي احتواها، وإنما تكون للدستور سيادته حينما تهيمن قواعده على التنظيم القانوني في الدولة لتحتل ذراه، ولا يكون ذلك إلا وإذا نظرنا إليه من زاوية شكلية لا تنقيد بمضمون القاعدة التي فصلها، وإنما يكون الاعتبار الأول فيها عانداً أولاً إلى تدوينها وثانياً إلى صدورهما، باعتبار أن التدرج في القواعد القانونية بعكس لزوماً ترتيباً تصاعدياً فيما بين الهيئات التي أقرته أو أصدرته "حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر رقم ١٣ لسنة ١٥ بتاريخ ١٩٩٢/١٢/١٧.
- (٢١) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٢٠.
- (٢٢) د. ادموند رباط، مرجع سابق، ص ١٢٦.
- (٢٣) د. علي سعد عمران، مرجع سابق، ص ٤١.
- (٢٤) د. منير حميد البياتي، النظام السياسي الاسلامي، ط ٤، دار النفائس للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص ٨٣.
- (٢٥) د. اسماعيل مرز، مرجع سابق، ص ١٨٧.
- (٢٦) د. ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الإقليم في النظام الفيدرالي، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ١٦٣.
- (٢٧) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٢٤.
- (٢٨) د. لوران دوبيه، مصدر سابق، ص ١٦٨.
- (٢٩) المصدر نفسه، ص ١٦٩.
- (٣٠) القاضي فتحي الجوّاري، مرجع سابق، ص ٤١٣.
- (٣١) د. يسرى العصار، الحماية الدستورية للأمن القانوني مجلة الدستورية، القاهرة، العدد الثالث، السنة الأولى، ٢٠١٣، ص ٥١.
- (٣٢) د. احمد ابراهيم حسن، غايه القانون دراسة في فلسفه القانون، ط ١، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ١٧٩.
- (٣٣) كطران صغير نعمه، مرجع سابق، ص ١٩٢.
- (٣٤) المرجع نفسه، ص ١٤٧.
- (٣٥) د. احمد ابراهيم حسن، مصدر سابق، ص ٢٠٢.
- (٣٦) Geoffrey marshal، 'at the press·oxford' con stitution theory، 1971. P30.
- (٣٧) المادة (٤٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٣٨) قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم (٦/٢٠١٤) بتاريخ ٨/٨/٢٠١٤ منشور بكتاب المجلس الدستوري اللبناني، الكتاب السنوي لعام ٢٠١٤، المجلد ٨، منشورات المجلس الدستوري، بيروت، ٢٠١٤، ص ٥٣.
- (٣٩) د. احمد ابراهيم حسن، مصدر سابق، ص ٢٠٦.
- (٤٠) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري نظريه الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٩٨، ص ٢٥٧.
- (٤١) د. عبد الرحمن عباس، نحو فيدرالية عربية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٩١.
- (٤٢) د. عبد الرحمن عباس، مرجع سابق، ص ٨٦.
- (٤٣) د. عدنان عاجل عبد، مال النظام الاتحادي في العراق، مجله القانون المقارن، جمعيه القانون المقارنة العراقية، العدد ٥٥، ٢٠٠٨، ص ٣٣.
- (٤٤) محمد مهدي صالح، مرجع سابق، ص ١٤٤.
- (٤٥) ومنها الدستور العراقي عندما خص السلطة الاتحادية بالسياسة الخارجية المادة (١١٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٤٦) المادة (٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٤٧) د. خالد قباني، الوجيز في القانون الدستوري، ط ١، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٣، ص ١٣٢.
- (٤٨) ينظر في ذلك ما نص عليها الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٩ وفقاً للمادة (٢/٦) حيث نصت ((هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعاً له، وجميع المعاهدات المعقودة التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، تكون القانون الأعلى للبلاد، ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به. ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين أي ولاية يكون مخالفاً لذلك)، كما أورد الدستوران الأرجنتيني والمكسيكي نصين مشابهين لما أورده الدستور الأمريكي إذ نصت المادة (٣١) من الدستور الأرجنتيني لسنة ١٩٨٣ بالقول ((يشكل هذا الدستور وقوانين الدولة التي يصدرها الكونجرس تبعاً له، وجميع المعاهدات المبرمة مع القوى الأجنبية، القانون الأعلى للدولة، وتلتزم به سلطات كل إقليم، وعلى الرغم من أي حكم مخالف لذلك قد تتضمنه قوانين أو دساتير الأقاليم)) أما المادة (١٣٣) من الدستور المكسيكي لسنة ١٩١٧ فقد نصت ((يكون هذا الدستور، وقوانين الكونجرس الاتحادي المستمدة منه، هو جميع المعاهدات التي تم إبرامها التي سيتم إبرامها.... القانون الأعلى للاتحاد كافه...)) ونص الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ في المادة (٣١) منه ((يقدم القانون الاتحادي على قانون

الولايات)) والدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ في مادته (٤٩) على ((تكون للقانون الاتحادي أولوية على قانون المقاطعات)) ونص الدستور الروسي لسنة ١٩٩٣ في المادة (٧٦) على إن في ((حالة وقوع تعارض بين القانون الاتحادي وأي تشريع آخر يعتد بالقانون الاتحادي)) ونص الدستور الكندي لسنة ١٨٦٧ بالمادة (٩٢) على في ((حالة تعارض قانون سنه البرلمان مع قانون سنته المقاطعة تكون الغلبة للقانون البرلماني بقدر درجة التعارض)) والدستور الهندي لسنة ١٩٤٩ في المادة (٢٥١) (...يعتد بالقانون الصادر من البرلمان ويسود...) والدستور الإسباني لسنة ١٩٧٨ في المادة (١٤٩) بالنص على وترجح قوانينها- الدولة- في حالة النزاع على قوانين مجتمعات الحكم الذاتي) والدستور الأسترالي لسنة ١٩٠١ في المادة (١٠٩) حيث نصت (عندما يتناقض قانون ولاية مع قانون الكومنولث يطبق قانون الكومنولث ويصبح قانون الولاية إلى حد التناقض غير صالح) والدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ في المادة (١٩٠) عندما نصت (يسمى التشريع الوطني على تشريع المقاطعة) هذا بالإضافة إلى دساتير أخرى نصت على ذات القاعدة.

(٤٩) المادة (١١٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥٠) المادة (١١٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥١) المادة (١١٢/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥٢) المادة (١١٢/ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥٣) المادة (١١٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥٤) د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي في العراق - دراسة تحليلية مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط ٢، ٢٠١٨، ص ٢٧٣.