مركز البيدر للدراسات والتخطيط
Al-Baidar Center For Studies And Planning

الضمانة القضائية في توازن العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم

القسم الثاني

د. أسامة الشبيب

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

مقدمة

لقد انتهينا في القسم الأول من الضمانة الدستورية وهي إحدى الضمانات الأساسية لحفظ توازن العلاقة في النظام الفدرالي بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، وذكرنا أهمية وجود دستور مدون يتسم بالجمود النسبي والسموّ والعلو لا سيما تلك النصوص الدّستوريَّة المتعلِّقة بتنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، على نحو ما سلف شرحه. وسنتناول في هذا القسم الضمانة الأخرى وهي الضمانة القضائية، ودور القضاء الدستوري في ممارسة دوره الضامن بالرقابة على دستوريَّة القوانين وتفسير الدستور والفصل في المنازعات، وهذا الدور للقضاء أمرٌ حتميٌّ في النُظُم الفدرالية، وذلك لتعزيز العلاقات الفدرالية وتكريس الضمانات التي تكفل موضوع التوازن الّذي أقيمت عليه الصِّلة بين الحكومة الاتحادية وبين الأقاليم.

لذلك نرى أن الضمانة القضائية تُعدُّ من أهم الضمانات التي تحفظ توازن العلاقة الدستورية، إن الضرورة تستدعي وجود جهة قضائية عليا، تحفظ التزام كلّ مستوى من مستويات الحكم بحدوده الدّستوريَّة، وتردّ اعتداءه على اختصاصات المستوى الآخر.

وكون القضاء أو الجهة القضائية إحدى الضمانات الفاعلة لحفظ هذا التوازن الفدرالي وصيانته، فإن ذلك يعود لأسباب عديدة أهمها؛ الاستقلال والحياديَّة اللتان تتمتَّع بهما السلطة القضائية في النُظُم الفدراليَّة، فإن القضاء -وهذا ما يفترض- ليس أداةً بيد الحكومة الفدراليَّة أو إحدى مؤسَّساتها أو خاضعاً لتأثير طرف في الحكومة الاتحادية أو الأقاليم؛ بل يمثل هيئة دستوريَّة مستقلَّة عن كلّ من الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، ويمارس دوره من خلال أداء الوظائف الموكلة له دستورياً وقانونياً. ومن أجل قيام القضاء الدستوري بمهامه، تنص معظم الدساتير الاتِّحادية على مبادئ عامة تهدف إلى ضمان استقلالية السلطة القضائية عن أيّ تأثير من السلطات الأخرى في الدولة، بما يضمن موقعها المركزي والحساس في الحياة السياسية والاجتماعية والقانونية.

دور القضاء الدستوري في حفظ التوازن الفدرالي

مما لا شك فيه أنَّ ما نقصده بالقضاء أو الهيئة القضائية الضامنة لتوازن العلاقة الفدرالية هو القضاء الدستوري؛ ويتمثل بالمحاكم الدستورية أو المحاكم الاتحادية أو المحاكم العليا على

اختلاف تسمياتها وذلك لاختلاف النظم السياسية والقانونية والقضائية لكل دولة من الدول. حيث يقوم القضاء الدستوري بوظائف عدة لضمان علاقة متوازنة في الدولة الاتحادية ولعل أهم تلك الاختصاصات هي؛ الرقابة على دستورية القوانين والتشريعات، والتفسير الدستوري، والفصل في تنازع الاختصاصات، وهذا ما سنتحدث عنه.

أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والتشريعات

تُعدُّ الرقابة على دستورية القوانين والتشريعات من أهم وأخطر الاختصاصات الموكلة للقضاء الدستوري، ولأنه يقوم بفحص التشريعات على اختلاف درجاتها (قوانين، أنظمة وتعليمات، لوائح)، ويشير الفقه الدستوري من الناحية التاريخية إلى دور المحكمة العليا في أميركا، التي كان لها الدور الأساس في إرساء دعائم الرقابة القضائية على دستوريَّة القوانين، وكان لرئيس قضاة المحكمة الاتِّحادية الأمريكيَّة (جون مارشال) والحكم الّذي أصدره في قضية شهيرة عرفت بقضية (ماربوري ضد ماديسون)[1] اللبنة الأساس في هذا المجال.

ومنذ ذلك الحين، أخذت المحكمة الاتِّحادية العليا في أميركا، ببسط رقابتها على دستوريَّة القوانين، على الرّغم من خلوّ الدّستور الأمريكي من نصَّ صريح يسمح لها بهذا الاختصاص، إيماناً منها بأنَّه من حقِّ القاضي، بل من واجبه مباشرة تلك الرقابة، لأنَّه يقع على عاتقه، الفصل في المنازعات ومن بينها التعارض بين القانون والدّستور.ولعل من أهم عوامل استناد القضاء الاتحادي الأمريكي

1. تعد قضية (ماربوري ضد ماديسون) باكورة فكرة الرقابة على دستورية القوانين وذلك في عام 1803م في الولايات المتحدة الأمريكية، وخلاصتها التالي:لقد بدأت أحداث هذه القضية في عام 1800م بعد انتخابات الرئاسة التي فشل فيها الرئيس جون آدامز الذي عرف باتجاهه لتقوية السلطة الفدرالية، أمام توماس جفرسون الذي كان يؤيد تقوية اللامركزية ودعم سلطة الولايات، ولضمان استمرار خطه السياسي حتى نهاية مرحلته أصدر الرئيس آدامز قرارات تخص تعيين بعض القضاة المناصرين لهذا الاتجاه وذلك كان في الأيام الأخيرة من رئاسته، وقد كان من بينهم القاضي ماربوري وبعض القضاء الآخرين، وقد طالب القضاة في دعوى رفعوها أن تصدر المحكمة العليا برئاسة (القاضي مارشال) قراراً قضائياً إلى الوزير ماديسون لتسليمهم قرارات التعيين، وقد وجد القاضي مارشال نفسه في موقف حرج وصعب حيث لم يكن يريد البدء بمعاداة خط الإدارة الجديدة التى قد لا تنصاع لأمره وكذلك لم يكن يريد لهيبة المحكمة العليا أن تنكسر ويحكم بعدم الاختصاص، وبناء على ذلك أصدر حكماً أصبح تاريخياً في مجاله بالاعتراف بحق ماربوري وزملائه في التعيين، لكنه رفض طلبهم بأن تأمر المحكمة بتسليم قرارات التعيين وجاء هذا الرفض مبنياً على اعتبار عدم دستورية القانون الذي يخول للمحكمة سلطة إصدار هذه الأوامر بصفة أصلية. يراجع للتفصيل: د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، دار بلال، لبنان، ط1، 2014.

في ممارسته لسلطة الرقابة على دستوريَّة القوانين هي[2]:

1. إقرار سيادة نصوص الدّستور على القوانين.
2. طبيعة النظام الفدرالي الّذي تبنَّته الولايات المتَّحدة الأمريكيَّة.
3. مبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عن وجود سوابق تاريخيَّة، كان لها الأثر في تبنِّي القضاء الأمريكي لفكرة الرقابة.

وقد كان لامتناع المحكمة الاتِّحادية العليا الأمريكيَّة عن تطبيق القوانين غير الدّستورية صداه الكبير، وأثره الملموس في الدُّوَل والأنظمة الفدراليَّة الأخرى، وربما أخذت معظم الفدراليات بالنصّ صراحة على حقّ القضاء بالرقابة الدستوريَّة على القوانين الفدراليَّة، وامتناعها عن تطبيق القوانين الّتي يقرر عدم دستوريتها[3].

وقد اختلفت الدول الفدرالية بما يتعلق بتحديد الجهة القضائيَّة المنوط بها ممارسة هذه المهمَّة، ويعتمد ذلك على موقف المشرِّع الدّستوري وطبيعة الظروف السياسية والقانونية لكل دولة من الدول؛ ففي أوربا مثلاً أنشأت كثير من الفدراليات محاكم متخصصة لغرض النظر في دستوريَّة القوانين، وتسمَّى هذه المحكمة في أغلب تلك الدُّوَل بالمحكمة الدّستوريَّة الفدراليَّة، وقد شهد هذا النوع من المحاكم انتشاراً واسعاً في النُظُم الأوروبية، كالمحكمة الدّستوريَّة في فرنسا وكذلك في النمسا وجمهوريَّة ألمانيا الاتِّحادية في دستورها الصَّادر عام 1949م، وكذلك روسيا الاتِّحادية بموجب دستورها الصَّادر عام 1993م[4]. كما نصت بعض الدّساتير الاتحادية على اختصاص الفصل في دستوريَّة القوانين إلى المحكمة العليا الّتي تباشر هذا الدور، إلى جانب مباشرتها لاختصاصاتها القضائيَّة الأخرى كما هو الحال في الاتِّحاد السويسري، إلاَّ أنَّ محل الرقابة يقتصر على القوانين

2. رفعت عيد سيد، الوجيز في الدعوى الدّستوريَّة مع مقدمة للقضاء الدّستوري في فرنسا والولايات المتَّحدة الأمريكيَّة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص140.

3.لقد بلغ عدد القوانين الّتي قضت المحكمة الاتِّحادية العليا في أمريكا بعدم دستوريتها في عام 1983 مئة وأربعة عشر قانوناً اتِّحادياً، وألفاً وثمانية وثمانين قانوناً وأوامر محلية. يراجع: هشام محمد فوزي، رقابة دستوريَّة القوانين بين أمريكا ومصر مع تحليل الأحكام الدّستوريَّة في البلدين، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص137.

4.وسام صبار العاني،الاختصاص التشريع للإدارة في الظروف العادية،الطبعة الأولى،مطبعة الميناء، بغداد، 2003، ص223.

الصَّادرة عن المجالس التشريعيَّة للأقاليم (الكانتونات)، ولا يحقّ لها ممارسة الرقابة على دستوريَّة القوانين والقرارات الفدراليَّة[5]. كما ورد في دستور الإمارات العربية المتحدة لعام 1971م إنشاء محكمة اتِّحاديَّة عليا تمارس إلى جانب اختصاصاتها القضائية العامَّة، مهمَّة الرقابة على دستوريَّة التشريعات، والقرارات الاتِّحادية والمحليَّة[6].

أما في العراق وبعد أن تبنى دستور 2005م النظام الفدرالي وذلك وفق ما جاء في المادة (1) منه: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة...).وفي سياق تنظيم عمل السلطة القضائية وتحديداً القضاء الدستوري، أنشأ المشرع الدستوري العراقي المحكمة الاتحادية العليا، وهي الهيئة القضائية التي تمثل القضاء الدستوري في العراق، حيث ورد في المادة (92 أولاً) الآتي: المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، وقد منحها الدّستور في المادَّة (93) عدة اختصاصات أساسية منها: (الرقابة على دستوريَّة القوانين والأنظمة النافذة).وقد نظرت المحكمة الاتحادية العليا في عدد كبير من الدعاوى الخاصة بدستورية القوانين والتشريعات وقد أصدرت قراراتٍ مهمةً في هذا المجال[7]، وبصرف النظر عن مدى دقة قرارات المحكمة في الفصل في القضايا الدستورية التي أصدرتها، لكنها تمثل مرجعية دستورية وقضائية يُحتكم عندها إذا ما حدث نزاع معين لا سيما بين الحكومة الاتحادية والإقليم. وأيّاً كانت الجهة الّتي تُمارس الرقابة القضائية على دستوريَّة القوانين، سواء أكانت محكمة اتِّحاديَّة عليا أم محكمة دستوريَّة تُخَصَّص لهذا الغرض، فإنَّها إذا ما طبَّقت تلك الرقابة بشكلٍ صحيح ودقيق، تُعَدُّ إحدى الضمانات الأساسية لحماية الدّستور الاتِّحادي وصيانة العلاقة في الدولة بجميع مؤسساتها وسلطاتها، وأيضاً هي إحدى مقوِّمات النظام الفدرالي، أيّ إنَّها تكون ضمانة ضدّ تجاوز واعتداء كلٍّ من الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم على حدٍّ سواء، ومنعهما من تجاوز حدودهما المرسومة بحسب الوثيقة الدستورية الاتحادية.

5. إسماعيل مرزة، القانون الدّستوري دراسة مقارنة لدساتير الدُّوَل العربية، الطبعة الثالثة، دار الملاك، بغداد، 2004، ص394.

6.عادل الطباطبائي، النظام الاتِّحادي في الإمارات العربية، دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة الجديدة، 1978، ص320.

7. يراجع: الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الانترنت حيث يحتوي الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا بخصوص دستورية التشريعات وبحسب السنوات: https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php.

ثانياً: تفسير نصوص الدستور

إن تفسير نصوص الدستور من أهم الاختصاصات التي يضطلع بها القضاء الدستوري والمحاكم الدستورية، والمقصود بالتفسير الدستوري، تحديد معاني النصوص الدستورية ومداليلها عن طريق تفسيرها وإزالة الإبهام والغموض عنها، واستكمال ما يكتنفها من نقائص وخلل. من هنا يستلزم وجود جهة قضائية عليا، تكون المرجع في تفسير نصوص الدّستور وتحديد المعنى المراد تطبيقه، خاصة ما يتعلق بموضوع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم للوصول إلى الرأي الدّستوري السليم، ولتجنُّب التضارب والتعارض في الآراء، إذا ما تعدَّدت الجهات الّتي تملك حقّ التفسير[8].

فالدّستور الاتِّحادي تارة تكون نصوصه محدَّدة تحديداً واضحاً ودقيقاً لا تحتمل أيّ لبس في فهم معناها إلى درجة أنَّ تفسيرها يأتي في إطار محدَّد، لا يُمكن الخروج عنه، وهذه النصوص نادراً ما تكون محلاً للجدل والخلاف؛ على سبيل المثال نصوص المبادئ العامة، وتارة أخرى يضمّ نصوصاً تضع معاييرَ واسعةً للتعامل أو عباراتٍ تحتمل أكثر من معنى ؛ فلا يفهم المعنى المراد من ظاهر النص، بالإضافة إلى مبادئ لم ينصّ عليها الدّستور الاتِّحادي صراحةً، ولكن يتمّ استنتاجها من بعض المبادئ الأوَّلية، وهذه الطائفة من النصوص هي الّتي تُثير الاختلاف والجدل عند التطبيق، وهذا ما يقوم به القضاء الدستوري أو المحاكم العليا. والوظيفة الأساسية من تفسير الدستور هي أنَّه يؤدِّي إلى تطبيق القانون على الوقائع المادية المعروضة على القاضي، والتي ليس لها حلّ طبقاً لظاهر النصّ، كما أن التفسير يحقق هدفاً اجتماعياً يتجسَّد في تحقيق التوازن بين المعطيات الفنيَّة والتطوُّر الاجتماعي[9].

ومن الجدير بالذكر أنَّ غموض بعض العبارات والنصوص في الدساتير، قد يكون مقصوداً وقد يكون غير مقصود، إمَّا نتيجة عيب في التشريع الدستوري أو لأنَّ الإيجاز الذي يتَّصف به الدستور لا يسمح بشرح القاعدة الدستورية، من هنا أصبحت الحاجة إلى الدَّور القضائي، وتحديد المحكمة

8. داود الباز، اللامركزية السياسية والدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دار النهضة العربية، القاهرة،ص95.

9.شاكر راضي شاكر، اختصاص القاضي الدّستوري بالتفسير الملزم، ط1، دار النهضة، القاهرة، 2005، ص23.

المختصة بتفسير النصوص الدّستوريَّة ذات المعاني الغامضة أمراً لا مناص منه[10].

لذا أخذت أغلب الدُّوَل الّتي تبنت النظام الفدرالي، إسناد سلطة تفسير الدّستور الاتِّحادي إلى جهة قضائية تضطلع بهذا الاختصاص، سواء كانت محكمة اتِّحادية عُليا أو محكمة دستورية أو غيرها. مثال ذلك، أناط القانون الأساس لجمهوريَّة ألمانيا الاتِّحادية بالمحكمة الدّستوريَّة، مهمَّة تفسير الدّستور الاتِّحادي في حالِ إثارة خلافات حول حقوق وواجبات كلّ من الاتِّحاد والولايات، وخاصَّة فيما يتعلق بتنفيذ القوانين الاتِّحادية من قِبَل الولايات، وتطبيق الرقابة الاتِّحادية في المنازعات الأخرى المتعلِّقة بالقانون العام بين الاتِّحاد وبين الولايات المختلفة أو داخل إحدى الولايات، ما لم ينصّ على إمكانية اللجوء إلى جهة قضائيَّة أخرى[11].

كما تتولَّى المحكمة الاتِّحادية العُليا في دولة الإمارات العربية المتَّحدة، مهمَّة تفسير نصوص الدّستور الاتِّحادي بناءً على طلب حكومة الاتِّحاد أو حكومة إحدى الإمارات[12]. وفي العراق جعل دستور 2005م الدائم مهمَّة تفسير النصوص الدّستوريَّة إلى المحكمة الاتِّحادية العُليا، حيث ورد في الفقرة ثانياً من المادَّة (93): «تختصّ المحكمة الاتِّحادية بتفسير نصوص الدّستور». وقد مارست المحكمة الاتحادية العليا منذ نشوئها، اختصاصها الدستوري بتفسير النصوص الدستورية التي عُرضت عليها، لا سيما تلك النصوص التي أحدثت جدلاً واختلافاً سياسياً أو قانونياً سواء بين المؤسسات والجهات الرسمية أو بين الحكومة الاتحادية والإقليم، وقد فسرت المحكمة الاتحادية في هذا المجال عدداً غير قليل من النصوص الدستورية المعروضة عليها والتي حصل بشأنها اختلاف وكان للمحكمة رأيها الحاسم فيها[13].

10. شاكر راضي شاكر، المرجع السابق ص620.

11.المادَّة (93 - البند ثالثاً ورابعاً) من القانون الأساس لجمهوريَّة ألمانيا الاتِّحادية لعام 1949.

12. داود الباز، المرجع السابق، ص104.

13. ولعل من أبرز القرارات التفسيرية للمحكمة الاتحادية العليا هو قراراها التفسيري في العام 2010م بالعدد (25/اتحادية/ 2010) للمادة (76) من الدستور وتحديد معنى (الكتلة النيابية الأكثر عدداً). يراجع: الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الانترنت https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php.

ثالثاً: الفصل والحكم في تنازع الاختصاصات

تؤدي عملية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم إلى وجود معوَّقات كبيرة عند التطبيق، سواء أكان من قِبَل الحكومة الفدراليَّة أم من قِبَل حكومات الأقاليم، إذ إنَّ ازدواج الهيئات العامَّة بين السّلطة الفدراليَّة من جهة، وبين سلطات الأقاليم من جهة أخرى، قد يكون فيه تعارض وتناقض في ممارسة هذه الاختصاصات[14].

إنَّ أغلب الدساتير الفدراليَّة تمنح القضاء المختص وعادة ما يكون قضاءً دستورياً صلاحية الفصل في المنازعات الّتي قد تحدُث بين الحكومة الفدراليَّة وبين الأقاليم، أو بين الأقاليم نفسها، فهذه المنازعات لا يُمكن حلَّها عن طريق التحكيم أو العلاقات الدبلوماسية، لأنَّ العلاقة بين هذه الجهات يحكمها القانون الداخلي، وليس القانون الدُّوَلي، ولذلك تكون هذه الصلاحية الممنوحة للقضاء الدستوري، تمثل البديل عن التسويات الدبلوماسية لحلِّ المنازعات الّتي تقع بين الدُّوَل ذات السيادة، والّتي قد تتضمَّن استعمال القوَّة[15]، كما لا يمكن حلّ هذه المنازعات عن طريق الإدارة؛ بل إنَّ الأمر يستلزم الفصل والحسم القضائي الأعلى في مثل هذه المنازعات، وفق ما ترسمه أحكام الدستور الاتحادي وغاياته وأهدافه العامة[16].

لذا كان من الضروري وجود هيئة أو جهة قضائية عليا، تفصل في النزاعات الّتي تحدث بين السّلطات الفدراليَّة وبين الأقاليم في مسألة تنازع الاختصاصات، لأنَّ مثل هذه المنازعات تحدث في العادة عندما تنتهك إحدى الجهات مبدأ التوزيع الدّستوري للاختصاصات؛ إذ لا يعود لهذا التوزيع أيّ قيمة، إذا كان من المُمكن لإحدى السّلطات التجاوز على الحدود الّتي رسمها الدّستور لها، دون وجود سلطة عليا، تردعها عن تلك المخالفة الّتي قد تؤدي إلى الإخلال بالتوازن الّذي رسمه الدّستور بين السلطات.

وعليه، فإنَّ الاستقلال النسبي للأقاليم لا يمنع من وجود بعض القيود الّتي يفرضها الدّستور الفدرالي على الهيئات القضائية فيها؛ إذ لا يحقّ لها في بعض الدُّوَل الفدراليَّة كالولايات المتَّحدة واستراليا النظر في المنازعات الّتي يكون أطرافها من ولايات مختلفة، وذلك بغية تجنُّب انحياز

14.علي يوسف الشكري، رئيس الدّولة في الاتِّحاد الفدرالي، كلية القانون، ص70.

15.روبرت بوي وكارل فريدريك، دراسات في الدَّولة الاتحادية، الدار الشرقية للطباعة والنشر،1967، ص205.

16.عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، بيروت، 1990،، ص171.

المحاكم المحلية لبعض الولايات إلى رعاياها ضدَّ مصالح رعايا الولايات الأخرى، كما تمنع الدساتير الفدراليَّة في العادة المحاكم المحليَّة من الفصل في المنازعات الناشئة بين الولايات. ففي سويسرا، تلتزم جميع المحاكم الاعتراف بشرعيَّة القوانين الصَّادرة من السّلطة التشريعيَّة الفدراليَّة، ولو أدَّى ذلك إلى إبطال القوانين المحليَّة الصَّادرة في حدود الاختصاصات الممنوحة (للكانتونات)[17].وفي هذا السياق تتولَّى المحكمة الاتِّحادية العليا في العراق ووفق الاختصاصات الدستورية الموكلة لها، مهمَّة الفصل في المنازعات، سواء تلك الّتي تنشأ بين الحكومة الاتِّحادية وبين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، أو بين الأقاليم والمحافظات نفسها، حيث نصَّ الدّستور في المادَّة (93) تختص المحكمة الاتحادية العليا:

– الفصل في القضايا الّتي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتِّحادية والقوانين والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصَّادرة عن السّلطة الاتِّحادية، ويكفل القانون حقّ كلٍّ من مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم، حقّ الطَّعن المباشر لدى المحكمة.

– الفصل في المنازعات الّتي تحصل بين الحكومة الاتِّحادية وحكومات الأقاليم، والمحافظات والبلديات، والإدارات المحليَّة.

– الفصل في المنازعات الّتي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات.

وقد نظرت المحكمة الاتحادية العليا في كثير من القضايا ذات التنازع في الاختصاص وخاصة تلك المتعلقة بين الحكومة الاتحادية من جهة وبين الإقليم من جهة أخرى. يشار إلى أن وجود قضاءٍ دستوريٍّ يمارس مهامّه واختصاصاته الدستورية المتنوعة لا مناص منه في تشييد دولة تتمتع بالسيادة القانونية، وتحفظ التوازن الفدرالي وتصون الاستقرار بين المؤسسات والسلطات والجهات الفاعلة فيها، وإذا كان للقضاء الدستوري هذه المكانة المتميزة كونه ضمانة قضائية عليا، فإن ذلك كله يجد تجسيده الواقعي والعملي من خلال توفر ركائز عديدة أهمها الآتي:

1. ضرورة استقلال القضاء الدستوري وإدراك مسؤوليته الدستورية والقانونية الموكلة إليه في أداء اختصاصاته بأمانة واحتراف، وذلك لما ترتبه قراراته وأحكامه من آثار خطيرة ومفصلية على الدولة عموماً.

17.عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص100.

2. أهمية احترام قرارات وأحكام القضاء الدستوري من قبل السلطات المختلفة، والأطراف المعنية بتلك القرارات والأحكام الصادرة بحقها من المحاكم الدستورية، لأن القضاء الدستوري ليس له سلطة على تنفيذ قراراته بحق الجهات المعنية بالقوة والإرغام، وإنما يستمد قوته من الشرعية الدستورية والشعبية.

القضاء الدستوري في العراق

أكَّد دستور العراق لسنة 2005م على أهمية تشكيل المحكمة الاتحادية العليا في السلطة القضائية للدولة وممارسة دور القضاء الدستوري، حيث جاء في المادة (89) من الدستور: تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تُنظَّم وَفقاً للقانون. فالمحكمة تمثل إحدى تشكيلات السلطة القضائية الأساسية، كما أكّد الدستور على استقلاليتها لضمان دورها واختصاصاتها في الدولة حيث ورد في المادة (92 البند أولاً): المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً. من جانب آخر نص الدستور على عناصر تشكيلها وتكوينها وفق ما ورد في المادة (92 البند ثانياً): تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. ويتضح أنَّ الدستور قرر تكوينها من ثلاث فئات هي، القضاة وخبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، لكنه لم يذكر عدد وتفاصيل كل فئة من هذه الفئات، ولم ينص على طريقة اختيارهم، والجهات التي ترشحهم بالذات لفئتي الخبراء والفقهاء، وإنما أرجع ذلك كله إلى تنظيمها بقانون واشترط في التصويت عليه أغلبية الثلثين، وهذا ما جعل عملية سن القانون قضية صعبة ومعقدة لم تنجز لهذه اللحظة. أما اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا فقد ذكرها الدستور على سبيل الحصر وهذا ما ورد في المادة (93): تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:

أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة .ثانياً: تفسير نصوص الدستور.

ثالثاً: الفصل في القضايا الّتي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتِّحادية والقوانين والأنظمة

والتعليمات والإجراءات الصَّادرة عن السّلطة الاتِّحادية، ويكفل القانون حقّ كلٍّ من مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم، حقّ الطَّعن المباشر لدى المحكمة.

رابعاً: الفصل في المنازعات الّتي تحصل بين الحكومة الاتِّحادية وحكومات الأقاليم، والمحافظات والبلديات، والإدارات المحليَّة. خامساً: الفصل في المنازعات الّتي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات. سادساً: الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون.سابعاً: المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

ثامناً: أ- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ب- الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

كما تختص المحكمة الاتحادية العليا بالطعن أمامها في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب حيث نصت المادة (52 البند ثانياً): يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره. وأيضاً تختص المحكمة الاتحادية العليا بإدانة رئيس الجمهورية كما ورد في المادة (61 البند سادساً ب): إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية: 1- الحنث في اليمين الدستورية. 2- انتهاك الدستور. 3- الخيانة العظمى. كما جعل الدستور قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن فقد نصت المادة (94): قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة.

بناء على ذلك كله، وما منحه المشرع الدستوري من اختصاصات مفصلية ومهمة للمحكمة الاتحادية وأوردها على سبيل الحصر، فقد نظرت المحكمة الاتحادية العليا منذ تشكيلها في عدد كبير من الطلبات والدعاوى والتي أصدرت فيها قرارات وأحكاماً حساسة وفعلاً كان لها دور الحسم في بعض الأزمات التي واجهت الدولة والنظام السياسي سواء على مستوى تفسير بعض مواد الدستور على سبيل المثال تفسيرها (للكتلة النيابية الأكثر عدداً) أو لموضوع (الحصانة النيابية للنائب) أو قراراتها وأحكامها في عدم دستورية بعض القوانين والتشريعات وإبطال بعض الفقرات والمواد

مثال ذلك إبطالها قانونَ النفط والغاز في إقليم كردستان، أو إبطالها بعضَ المواد والفقرات الواردة في قوانين الموازنة الاتحادية، أو قراراها بعدم دستورية (الجلسة المفتوحة) وغير ذلك. وفي الوقت الذي كان للمحكمة الاتحادية قراراتها وأحكامها الرصينة والحاسمة المبنية على حيثيات دستورية وقضائية دقيقة. فإنه من جانب آخر قد كانت بعض قراراتها مشوبة بالضعف والضبابية أو المخالفة لبعض المعطيات الدستورية والواقعية، وفي هذا السبيل وجّه بعض المختصين وأساتذة القانون الدستوري نقداً علمياً لتلك القرارات والأحكام والكشف عن الثغرات والعيوب الشكلية والموضوعية التي اكتنفتها[18].

ومما لا شك فيه أن تجربة القضاء الدستوري في العراق هي تجربة جديدة وما تزال في طور التشكل والنمو والتطور إذا ما قورنت بالتجارب الدستورية الأخرى، وهي بحاجة ماسة إلى اكتمال عناصر بنيانها الأساسية وفي مقدمتها قانون المحكمة الاتحادية العليا ووفق ما رسمه الدستور، كما أن تطبيق قراراتها واحترام ما يصدر عنها، من أهم عناصر وجودها وحفظ موقعها المركزي في بناء الدولة واستقرار نظامها السياسي وخلق التوازن الايجابي بين مؤسساته وسلطاته لا سيما بين الحكومة الاتحادية والأقاليم.

18. يُراجع في هذا الصدد الأبحاث والتعليقات على قرارات المحكمة الاتحادية العليا في المجلات القانونية والمواقع الالكترونية كموقع المحكمة الاتحادية العليا على الانترنت ومجلس القضاء الأعلى وكذلك يراجع بعض المؤلفات منها: د. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط1، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الأشرف، 2021.

الخاتمة

نخلص إلى أن وجود القضاء الدستوري في الدولة الفدرالية يُعدُّ من أهم الضمانات الرئيسة لحفظ توازن العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، بما يملكه من سلطة وموقع متميز في جهاز الدولة القضائي، وبما يتصف به من استقلالية وحياد وموضوعية في ممارسة دوره وعمله، ويتجسد هذا الدور الحساس والهام من خلال الوظائف والاختصاصات التي منحها له المشرع الدستوري وفي مقدمتها، الرقابة الدستورية، والتفسير الدستوري، والفصل في تنازع الاختصاصات، وهذا ما أكدت عليه كثير من الدساتير الفدرالية ومنها دستور العراق لسنة 2005م.

ويتمثل القضاء الدستوري بمحاكم متخصصة دستورياً، سواء كانت محاكم دستورية أو محاكم عليا على اختلاف التسميات، وتمثل المحكمة الاتحادية العليا في العراق القضاء الدستوري الاتحادي وتمارس دورها، واختصاصاتها، وَفق دستور 2005م ونظامها الداخلي. وإن دور القضاء الدستوري يتجسد في الحياة الدستورية والسياسية باعتماده مرجعية عليا والاحتكام له في الاختلافات الناشئة بين السلطات والمؤسسات المختلفة وكذلك الأطراف السياسية الفاعلة، كما أن ضمان استقلالية القضاء الدستوري وحياده يقتضي إبعاده عن التأثيرات والصراعات السياسية والحزبية، وضرورة احترام ما يصدر عنه من قرارات وأحكام، لأنَّ قراراته نهائية وواجبة التطبيق من كافة السلطات بلا استثناء، وبذلك يمكن أن تتجسد الضمانة القضائية في الواقع العملي وعموم الحياة القانونية والسياسية والاجتماعية.

هوية البحث

اسم الباحث: د. أسامة الشبيب - دكتوراه في القانون الدستوري.

عنوان البحث: الضمانة القضائية في توازن العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم

تأريخ النشر: نيسان - ابريل 2023

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكوميّة، وغير ربحّية، تأسس سنة 2015م، ومُسجل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، باعتباره ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني وتطبيق رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الاخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمساهمة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام، ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. ويسعى المركز لدعم الإصلاحات الاقتصادية والتنمية المستدامة وتقديم المساعدة الفنية للقطاعين العام والخاص، كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص، والنهوض به لتوفير فرص عمل للمواطنين عن طريق التدريب والتأهيل لعدد من الشباب، بما يقلل من اعتمادهم على المؤسسة الحكومية، ويساهم في دعم اقتصاد البلد والارتقاء به.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org