

الفصل الثالث

تقييم فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد أخذ بالأسس العامة التي يقوم عليها النظام البرلماني وفق أصوله التقليدية، وحرص المشرع الدستوري على أن يفصح عن تبين النظام البرلماني في المادة الأولى، كما أكد الدستور على تبين مبدأ الفصل بين السلطات في تنظيم اختصاصات السلطات الاتحادية وهي كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية^(١)، ولم يكن هدف المشرع الدستوري في الأخذ بهذه القواعد الفصل بين السلطات بقدر ما يحاول تقرير استقلال كل سلطة عن الأخرى بهدف منع تبعية كل منها للأخرى، وإقامة التوازن بينهم، خصوصاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ورغم ذلك، فإن تزايد دور السلطة التنفيذية أثر على اختلال التوازن في أسس العلاقة بين السلطات وفق ما رسمه الدستور، ويتجسد هذا الاختلال في تراجع الدور التشريعي والرقابي للبرلمان مقابل توسع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، الأمر الذي يجعل في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يثير عدة صعوبات في الواقع العملي.

وسوف نعرض اختلاف فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مبحثين كالآتي:-

المبحث الأول: اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الثاني: ضمانات حماية التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الأول

اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

أنط الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لمجلس النواب ممارسة اختصاصات تشريعية ورقابية ومالية، وفي مقابل ذلك، منح للسلطة التنفيذية اختصاصات عديدة أهمها تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، واقتراح مشروعات القوانين، وقد أثبت الواقع العملي أن المساواة والموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يتحقق في ظل هيمنة السلطة التنفيذية وامتلاكها سلطات واسعة على حساب تناقص دور مجلس النواب في التشريع والرقابة، الأمر الذي انعكس سلباً على المسار الديمقراطي الذي تبناه الدستور في توسيع مجال تدخل البرلمان بالنسبة للقضايا المهمة بصفته ممثلاً للإدارة الشعبية، ولضمان حماية أكبر لحقوق الأفراد وحياتهم من أي انحراف أو تجاوز تقوم به السلطة التنفيذية إذا ما تركزت جميع الأعمال في يدها.

(١) المادة (٤٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ونجد أن النصوص الدستورية التي اشتملت على مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لا تعدو أن تكون إطاراً نظرياً محضاً، يجب لتقييمهما تقييماً موضوعياً بيان الأسباب التي أدت إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك على النحو التالي:-

■ **المطلب الأول:** مظاهر اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

■ **المطلب الثاني:** آثار اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المطلب الأول

مظاهر اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حدد معالمها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، وفق قواعد النظام البرلماني، الذي يقوم على أساس التعاون والتبادل بين السلطات، ولكن الواقع السياسي كثيراً ما يتخطى نطاق النصوص، بل وكثيراً ما يكون على عكس ما هو مقرر في النصوص الدستورية، فإن وجود هيئات متعددة تمارس السلطة دون وجود مساواة بينهم في الاختصاص، يضع السلطة الحقيقية والاختصاصات المهمة في يد هيئة واحدة، جاعلاً من الهيئات الأخرى مجرد هيئات تابعة أو ثانوية، وتتحقق هذه الظاهرة حتى في الأنظمة الديمقراطية^(١).

وتضافرت عدة أسباب فرضها الواقع جعلت السلطة التنفيذية تهيمن على أعمال السلطة التشريعية في تقديم مشروعات القوانين، وبالرغم من تقرير هذا الحق في الدستور، إلا أن الصعوبة تكمن في تعارض أولويات الحكومة في ما تقدمه من مشروعات القوانين مع أولويات مجلس النواب، وهنا تبدأ مناورات الحكومة من أجل تمرير مشروعات القوانين التي تحقق خططها أو برامجها، بيد أن الأعمال التشريعية التي لا تحظى بموافقة الحكومة أو دعمها تبقى دون تطبيق، ويتناول هذا المطلب بيان مظاهر اختلال فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول

تعاظم الدور التشريعي للسلطة التنفيذية وتقليص دور البرلمان

إن المفهوم الجديد للديمقراطية قد أدى إلى زيادة تدخل السلطة التنفيذية في كافة المجالات إذا أصبح نشاطها ذات طابع فني، مما يصعب على البرلمان القيام به لعدم توافر الإمكانيات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية^(٢)، فضلاً عن اتصالها الدائم بالمواطنين وذلك على نقيض طبيعة عمل البرلمان التي لا

(١) د. رأفت فوده، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والمضمون، المرجع السابق، ص ٩٥-٩٦.

(٢) د. أيمن محمد شريف، الأزواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص ٤٦٢.

تتطلب الانعقاد الدائم، إلى جانب ما يتسم به عمل البرلمان في البطئ نظراً لما يثيره الأعضاء من مناقشات متعددة، مما ترتب على ذلك اتساع رقعة تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي بإقتراح مشروعات القوانين التي تتناسب مع هذا التطور، وتحول عمل البرلمان في الواقع العملي إلى مظاهرة سياسية بين انصار الحكومة وخصومها مع اتخاذ القرارات في القضايا المهمة في الاجتماعات الحزبية المغلقة خارج البرلمان^(١)، وهكذا بتدخل الدولة في جميع المجالات اتسعت وتزايدت نفوذ السلطة التنفيذية، وفي نفس الوقت تدهور دور البرلمان في حل المشاكل المستجدة، فضلاً عن ذلك تغليب عضو البرلمان المصالح الحزبية في كثير من الأحيان على الصالح العام مما ترتب على ذلك ضعف البرلمان في أداء وظائفه وجعل سلطته في مركز تابع للسلطة التنفيذية^(٢).

وبناءً على ما تقدم وللتعرف على الأسباب التي تكمن وراء الدور المتعاطم للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي، يتبين لنا أن الطريقة المتبعة في اختيار رئيس مجلس الوزراء لها أثر بالغ في تعاطم دوره التشريعي، فإن من المقرر في ظل النظم البرلمانية أن رئيس الدولة أن يلتزم في تعيينه لرئيس مجلس الوزراء بأن يكون مرشح الحزب الفائز بأغلبية المقاعد في المجلس النيابي الممثل لإرادة الناخبين، ثم يعهد إلى رئيس الوزراء بتشكيل الوزارة ويختار أعضائها ممن يقدر إمكانية تعاونهم معه في تنفيذ برنامج الوزارة^(٣)، وتنص المادة (٦٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الحالي على أن تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

بيد أن تشكيل مجلس الوزراء الركن الثاني في الجهاز التنفيذي يخضع لقواعد النظام البرلماني الذي تبناه الدستور العراقي طبقاً للمادة (٧٦)، والذي يكون فيه رئيس الجمهورية مقيداً باختيار رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول) من الأغلبية البرلمانية^(٤)، ثم يقوم هذا الأخير بانتقاء زملائه في الوزراء في داخل أو خارج مجلس النواب، مع الأخذ بنظر الاعتبار تشكيل وزارة تحوز على ثقة مجلس النواب وتسد بتأييده^(٥)، والدستور العراقي قد عزز مركز رئيس مجلس الوزراء على حساب مركز مجلس الوزراء ومنحه اختصاصات يمارسها مستقلة عن وظيفة مجلس الوزراء، فضلاً عن زعامته للحزب أو الكتلة النيابية الحائزة على أغلبية المقاعد النيابية والتي أتاحت له السيطرة على الأغلبية في مجلس

(١) د. رمزي الشاعر، الأيدلوجيات وأثرها في النظم السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، سنة ١٩٩٤، ص ٢٠٣.

(٢) د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، المرجع السابق، ص ٢٩٧.

(٣) د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٠٤-١٠٥.

(٤) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٣٠٩.

(٥) المادة (٧٦/أولاً) في دستور التي تنص على أن "يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً في تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية"، وينص البند (ثانياً) في المادة (٧٦) على أن "يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية أعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف".

النواب، وبالتالي سيجتمع بيده في الناحية الواقعية السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١)، وإن طبيعة اختيار رئيس مجلس الوزراء في الدستور العراقي يحكمها عاملان أساسيان سبق أن جرى العمل بهما في تشكيل الحكومات منذ نفاذ دستور ٢٠٠٥ الحالي وإلى الآن، ويمكن إيجازهما على النحو التالي:

أولاً- أن يكون زعيم الأغلبية البرلمانية أو مرشحها:

جرت التقاليد البرلمانية التي باتت مستقرة في الفكر السياسي على اعطاء زعيم الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية في الانتخابات الحق في رئاسة الحكومة^(٢)، وأخذ النظام السياسي في العراق، بهذه القاعدة منذ نفاذ دستور ٢٠٠٥ في تشكيل الحكومات، حيث كان لطبيعة التعددية القومية والدينية في التركيبة السكانية للمجتمع العراقي أثرها الظاهر على العملية السياسية وآلية تشكيل الحكومة في ظل عدم وجود قائمة انتخابية أو حزب فائز بأغلبية مقاعد مجلس النواب في انتخابات برلمانية في الأعوام (٢٠٠٦-٢٠١٠-٢٠١٤)، مما جعل اختيار رئيس مجلس الوزراء في الواقع العملي راجعاً إلى معيار الانتماء إلى طائفة دينية لها التمثيل الأكثر عدداً من المقاعد النيابية في مجلس النواب.

ويكون بذلك رئيس مجلس الوزراء ملزماً بتشكيل حكومة ائتلافية تعكس التنوع القومي والديني للأحزاب والكتل السياسية الفائزة في الانتخابات العامة، مما ينتج عنه ليس فقط حكومة معبرة عن الرأي العام بقدر ما تكون ممثلة لجميع مكونات الشعب العراقي، مما يترتب على هذا التنوع السياسي في الكابينة الوزارية غياب التجانس في تكوين الحكومة وضعف الانسجام والتفاهم بين الوزراء، فضلاً عن إضعاف هيبة الدولة عندما يغلب الانتماء القومي والديني في اختيار المرشحين لتولي الحقائق الوزارية على الكفاءات والخبرة في اختيار.

ومن جانبنا نرى أن اختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء وفق معيار تمثيل طائفة معينة أو مناطق معينة على حساب الكفاءة والمقدرة والخبرة. كان له الأثر في زيادة نفوذ السلطة التنفيذية بشكل كبير على أعمال مجلس النواب، وأهمها الوظيفة التشريعية التي أصبحت في قبضة الحكومة بحكم زعامتها للأغلبية البرلمانية.

ثانياً- اختيار رئيس مجلس الوزراء مرتبطاً بانتخاب رئيس الجمهورية:

رغم ما قد يبدو من أهمية اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، إلا أن الواقع يشير إلى محدودية هذا الدور في ظل أحكام المادة (٧٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والتي جعلت انتخاب رئيس الجمهورية من اختصاص مجلس

(١) د. رمزي الشاعر، الأيدلوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص ٢٠٩.

(٢) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص ٢٤٦.

النواب^(١)، واشترطت حصول المرشح على موافقة أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس، الأمر الذي يستوجب حصول توافق سياسي على منصب رئيس الجمهورية بين الأحزاب والكتل السياسية الفائزة في الانتخابات، مما يستوجب أن يكون منصب رئيس مجلس الوزراء محسوباً في ذات التفاهات السياسية التي تدور حول التوافق على المرشح لرئاسة الجمهورية، وبعبارة ذلك سيتولد تأخير وخلافات بين الكتل النيابية حول المرشح الذي تتفق عليه الأغلبية النيابية ليتولى تشكيل الحكومة بتكليف من رئيس الجمهورية، وذلك الأمر سيعرض الالتزام بالمدد الدستورية إلى الانتهاك والتجاوز. ووجود انسجام واتفاق مبدئي بين الفرقاء السياسيين في اختيار الكابينة الوزارية سيجعل من السلطة التنفيذية التي تقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي تعمل في إطار الوحدة والاتساق في ظل الانتماء إلى ذات المبادئ السياسية التي تدين بها الأغلبية النيابية في مجلس النواب^(٢)، حينئذ لن يكون هناك تباين واختلاف في الأسس السياسية التي تسير عليها السلطة التنفيذية في مجال اقتراح مشروعات القوانين، وإقرارها من قبل مجلس النواب.

الفرع الثاني

الولاية العامة للسلطة التنفيذية على الهيئات المستقلة

استحدث الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لأول مرة هيئات مستقلة في مختلف المجالات السياسية والرقابية والمالية لتمارس عملها بصورة مستقلة عن السلطات الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية^(٣)، وتعتبر الهيئات المستقلة إحدى الدعامات الأساسية لبناء المجتمع المدني القائم على الأسس الديمقراطية واحترام حقوق وحريات المواطنين^(٤)، وتهدف إلى مراقبة السلطات العامة للوقوف على مدى التزامها بالقواعد الدستورية والقانونية.

(١) المادة (٧٠) البند (أولاً) في الدستور العراقي والتي تنص على " ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه"، وينص البند (ثانياً) على أن " إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني".

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص ١٦٣.

(٣) الهيئات المستقلة الواردة في الدستور العراقي في المواد (١٠٢-١٠٣) هي كل من (المفوضية العليا لحقوق الإنسان، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، هيئة النزاهة، البنك المركزي العراقي، ديوان الرقابة المالية، هيئة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف)، بالإضافة إلى الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١٠٦) من الدستور والتي لم يتم إنشائها إلى الآن، ومجلس الخدمة العامة الاتحادية الذي يختص بتنظيم شؤون الوظيفة العامة طبقاً للمادة (١٠٧) في الدستور.

(٤) د. سرهنگ حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، دار دجلة، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٩ إلى ص ٢٨٢.

تضمن الدستور المصري لعام ٢٠١٤ استحداث هيئات مستقلة سواء ما كان منها منشأ لأول مرة كالهيئة الوطنية للانتخابات والمجالس القومية المختصة في مجالات متنوعة، أم كان منصوصاً عليها في القوانين والتأكيد جاء في الدستور، كالجهاز المركزي للمحاسبات والبنك المركزي^(١).

والواقع يشير إلى استقلال هذه الهيئات من الناحية الوظيفية المالية والإدارية، إلا أنه لا يقصد بهذه الاستقلالية عدم خضوعها للمراقبة أو المحاسبة، بل إن غالبية الدساتير المعاصرة تجعل من هذه الهيئات المستقلة تابعة وعاملة تحت مراقبة وإشراف البرلمان، لكي تتمتع أثناء ممارسة مهامها بالحياد والاستقلال الذي يمكنها من تحقيق الهدف الذي أنشئت من أجله، وهي المساهمة في تعزيز دعائم الدولة القانونية وتحقيق العدالة الاجتماعية، وذلك بأن تكون خير عون للقضاء والوسائل التي تحمي الدستور للحد من مظاهر الفساد الإداري والمالي التي تعوق تطور المجتمعات^(٢)، وبين المشرع الدستوري المصري السمات العامة للهيئات المستقلة، والأجهزة الرقابية بما يوضح إطار عملها العام بشكل مفصل، وأحال إلى القانون أمر تشكيلها ونظام عملها بما ينسجم مع القواعد التي وضعها الدستور^(٣)، وقد أحسن المشرع الدستوري المصري بهذا التوضيح والبيان الذي تتجلى أهميته في التخفيف من القيود التي يمكن أن تحد من نطاق صلاحيات هذه الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية إذا ما أوكل إلى القانون أمر تنظيم عملها وتحديد جهة ارتباطها.

تأسيساً على ذلك فإن المشرع الدستوري العراقي لم يستغل الغموض الذي يحيط بالهيئات المستقلة من حيث بيان التحديد الدقيق للسلطات التي تتبعها هذه الهيئات في ممارسة عملها وفقاً للدستور، وهذا الإغفال غير المقصود لدى المشرع الدستوري، أفضى إلى ظهور عدة تفسيرات بين السلطين التشريعية والتنفيذية بشأن تحديد المرجعية الدستورية التي تحكم عمل الهيئات المستقلة.

وما يثار في ملاحظات بشأن عمل تلك الهيئات هو أن النصوص الدستورية جاءت مختصرة وموجزة، ولم تضع الضوابط الشكلية والموضوعية التي تحكم استقلالها بما يمكنها في أداء دور أساسي في حماية الحقوق، والحريات الأساسية للمواطنين والرقابة على مؤسسات الدولة، فقد جعل النص الدستوري بعض الهيئات المستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب^(٤)، في حين جعل ارتباط البعض

(١) الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وردت في الدستور المصري لعام ٢٠١٤ طبقاً للمواد (٢١١، ٢٠٨، ٢١٣، ٢١٢، ٢١٩، ٢٢٠، ٢٢١) وهي كل من "الهيئة الوطنية للانتخابات، المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام، الهيئة الوطنية للصحافة، الهيئة الوطنية للإعلام، الجهاز المركزي للمحاسبات، البنك المركزي، الهيئة العامة للرقابة المالية".

(٢) د. محمد علي سويلم، ببيان الدستور المعاصر، المرجع السابق، ص ٤٠١-٤٠٢.

(٣) المواد (٢١٥، ٢١٦، ٢١٧) في الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٤) المادة (١٠٢) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ والتي تنص على أن "تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون".

الآخر بمجلس النواب^(١)، كما جعل ارتباط عدد آخر بمجلس الوزراء^(٢)، وترك أمر ارتباط بعض منها دون أن ينص على تحديد الجهة التي يرتبط بها، ومثال ذلك: الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ومجلس الخدمة العامة الاتحادي.

ليس بالأمر الهين أن تتعاطى السلطان التشريعية والتنفيذية بنفس الفهم والإدراك مع اتجاه المشرع الدستوري في تنوع المصطلحات التي استخدمها في تعيين طبيعة المرجعية الدستورية للهيئات المستقلة، لا سيما وأن هذه الهيئات نشأت لأول مرة في النظام السياسي الجديد الذي بدأ منذ نفاذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ولذلك فإن الصراع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية خلال الفترة السابقة حول تحديد تبعية الهيئات المستقلة، ومحاولة كل سلطة الهيمنة عليها يمثل تراجعاً كبيراً في مجال التنمية الديمقراطي التي تقتضي أن تعمل هذه الهيئات والمؤسسات على حفظ مركز التوازن بين السلطات بما يضمن نجاح النظام السياسي واستقراره، خصوصاً أن هذه الهيئات قادرة على الضغط والتأثير وإحداث التغير في الموازنات الرئيسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

سبق للمحكمة الاتحادية العليا في العراق أن أصدرت قراراً رقم ٨٨/اتحادية/٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١٠/١/١٨، بناء على مبادرة من رئيس مجلس الوزراء تتضمن طلب تفسير النصوص الدستورية التي تناولت الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، من حيث تحديد السلطة التي ترتبط بها بما ينسجم مع طبيعة عمل ونشاط تلك الهيئات والأجهزة ذات الطابع التنفيذي^(٣)، مشيراً إلى أن حصول تلك الهيئات والأجهزة على بعض الدعم من مجلس النواب في الفترة الماضية يمثل خللاً كبيراً اعتري عمل تلك الهيئات والأجهزة، وأنه اعتمد في ادارتها على التفسير الخاطئ للمواد الدستورية التي أشارت الى تلك الهيئات.

وجاء قرار المحكمة الاتحادية العليا وفقاً لاختصاصها المنصوص عليه في المادة (٩٣/ثانياً) في الدستور، والذي أوضح في حيثياته أن الدستور حينما ربط هذه الهيئات المستقلة إما بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء، فإنه لم يحدد ماهيته الارتباط ولا حدوده، وبينت أن الهيئات المستقلة ليست إحدى السلطات الاتحادية المستقلة التي تتكون منها جمهورية العراق المنصوص عليها حصرياً في المادة

(١) المادة (١٠٣) البند (ثانياً) والذي ينص على أن " يكون البنك المركزي العراقي مسئولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب ".

(٢) المادة (١٠٣) البند (ثالثاً) والذي ينص على أن " ترتبط دواوين الأوقاف بمجلس الوزراء ". والمادة (١٠٤) والتي تنص على أن " تؤسس هيئة تسمى مؤسسة الشهداء، ترتبط بمجلس الوزراء، وينظم عملها واختصاصاتها بقانون ".

(٣) طلب السيد رئيس الوزراء بكتاب (مكتب رئيس الوزراء) المرقم (م.رن/س/١٠٨٦/١١٠) بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٢. الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية www.iragja.iq وبين الطلب الصادر في مكتب رئيس الوزراء أن تسمية الهيئات والأجهزة المذكورة بالمستقلة لا يعني انتهاء مستقلة عن السلطات الثلاث، وإنما هي مستقلة حالياً وإدارياً وغير مرتبطة بوزارة ولها أن تنفذ خططها على وفق قوانينها، كما أن إخضاعها لإشراف ومتابعة السلطة التنفيذية لا يعني عدم خضوعها لرقابة السلطة التشريعية أسوة ببقية الأجهزة التنفيذية.

(٤٧) في الدستور وهي: السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية والتي تمارس اختصاصاتها ومهامها المرسومة بالدستور والقانون بصورة مستقلة وعلى أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن تتولى المرجعية التي ترتبط بها الهيئات المستقلة رسم السياسة العامة لها دون التدخل في قراراتها وإجراءاتها وشؤونها المهنية، لأن هذه الهيئات قد منحها الدستور الاستقلال المالي والإداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها وإجراءاتها في مجال اختصاصها، واعتبرت المحكمة الاتحادية العليا أن ما نص عليه الدستور بربط بعض الهيئات المستقلة ذات الطبيعة التنفيذية بمجلس النواب أمراً لا يتفق مع اختصاصاته الرئيسية المنصوص عليها في المادتين (٦١ و٦٢) في الدستور وهما اختصاص التشريع واختصاص الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ويتعارض كذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٤٧) منه، وتجد المحكمة الاتحادية العليا كذلك أن ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها تطبيقاً لأحكام المادة (٨٠/أولاً) من الدستور ونصها " يمارس مجلس الوزراء: أولاً- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ".

ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها أيضاً إلى أبعد من ذلك واعتبرت أن الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور بنص صريح ارتباطها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وتمارس مهام تنفيذية، وأخضع الدستور قسماً منها (لرقابة مجلس النواب) أو جعلها (مسئولة أمام مجلس النواب) فإن مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء، ويكون لمجلس النواب حق الرقابة على أعمالها ونشاطاتها وتكون مسؤولة أمامه شأنها شأن أي وزارة أو جهة تنفيذية غير مرتبطة بوزارة.

وقرارات المحكمة الاتحادية العليا بآته وملزمة للسلطات كافة^(١)، وبذلك يجب على السلطتين التشريعية والتنفيذية احترام هذا القرار والعمل بموجبه، على الرغم من أن هذا القرار شكل أثراً سلبية لدى بعض القوى السياسية البرلمانية^(٢)، واعتبرته وسيلة للسلطة التنفيذية لكي تتمكن من خلاله بسط إرادتها وسياستها على الهيئات المستقلة، وخصوصاً المهمة منها والتي تمارس دوراً أساسياً في العملية السياسية التي ولدت في دستور ٢٠٠٥، ومنها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات التي تتولى مهمة تنظيم التداول السلمي للسلطة، بالإضافة إلى البنك المركزي العراقي الذي أكد الدستور أن يكون مسؤولاً أمام مجلس النواب.

(١) المادة (٩٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) وكالة أنباء الاعلام www.al-iraqnews.net.

وعلى أثر ذلك استضاف مجلس النواب بعض رؤساء الهيئات المستقلة لمناقشة قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن ارتباط الهيئات المستقلة، وأصدر المجلس قراره بتشكيل لجنة من أعضاء مجلس النواب لتقوم بتقديم مقترحات للمجلس حول الإجراء الذي سيتخذه المجلس بشأن قرار المحكمة الاتحادية العليا بربط الهيئات المستقلة بالسلطة التنفيذية^(١).

وبقراءة متأنية لقرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن ربط الهيئات المستقلة بالسلطة التنفيذية، وما يترتب عليه من أثار يمكن أن تخل بالتوازن الذي انتهجه المشرع الدستوري في بناء النظام الدستوري في العراق، نورد الملاحظات على هذا القرار على النحو الآتي:-

أولاً- تفسير المحكمة الاتحادية العليا للمادة (١٠٢) والمادة (١٠٣) من الدستور والتي تضمنت تحديد الهيئات المستقلة جاء عاماً دون تمييز بين الهيئات ذات الطبيعة الرقابية مثل (هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية) والهيئات ذات الطبيعة التنفيذية مثل: (دواوين الأوقاف ومؤسسة الشهداء، وبين الهيئات ذات المهام القضائية والتي نص الدستور على استقلالها، ومثال ذلك: (المحكمة الجنائية العراقية العليا وهيئة دعاوى الملكية)^(٢)، بذلك يكون ربط الهيئات المستقلة ذات الوظيفة الرقابية والقضائية بالسلطة التنفيذية يتعارض مع مع الغاية من وجودها في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات الذي تعمل السلطات العامة بموجبه^(٣).

ثانياً- أن ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا بقولها بأن " وجود مرجعية لهذه الهيئات هو ما يقتضيه حسن سير العمل فيها وتأمين الرقابة على أداؤها" قد تجاوز مهمتها في تفسير نص دستوري وفق المادة (٩٣) من الدستور، فهي تؤكد أن العبارات الواردة في الدستور المتعلقة بالهيئات المستقلة وهي (الارتباط والخضوع والمسئولية) لا ترتقي إلى مستوى حسن سير العمل لهذه الهيئات، لذلك تقول لابد أن يكون لهذه الهيئات (مرجعية) وهنا انتقلت المحكمة من مهمة التفسير إلى إحلال نص محل نص وإضافة عبارة لا وجود لها في الدستور.

ثالثاً- أن الدستور عندما نص على ربط بعض الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء مثال ذلك: (دواوين الأوقاف ومؤسسة الشهداء) ابتغى من وراء ذلك أن تكون هذه الهيئات تابعة وعاملة تحت مراقبة وإشراف الحكومة^(٤)، وبذلك فإن اعتبار الهيئات المستقلة التي جعلها الدستور مرتبطة بمجلس النواب تابعة لمجلس الوزراء تمثل اهداراً لقيمة الحماية التي قصدها المشرع الدستوري من خلال ربطها بمجلس النواب لتكون بعيدة من مراكز التأثير الموجودة في السلطة التنفيذية، ولكي تتمكن من أداء مهامها في حماية المبادئ الديمقراطية والحقوق والحريات الأساسية للمواطنين الواردة في الدستور، لا

(١) محضر جلسة مجلس النواب رقم (٢٧) بتاريخ ٢٠١١/٢/١.

(٢) المواد (١٣٤)، (١٣٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٤٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١٠٣) والمادة (١٠٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

سيما وأن مجلس النواب وفقاً للنظام البرلماني يمثل السلطة التي تنتبثق عنه الحكومة، كما أنه لا يملك وسائل التأثير التي تملكها الحكومة تجاه الهيئات المستقلة.

وأخيراً نقول إن قرار المحكمة الاتحادية بربط الهيئات المستقلة بالسلطة التنفيذية نكن له كل الاحترام والتقدير، إلا أن لهذا القرار انعكاساً سلبياً على حيادية الهيئات المستقلة، ويساهم في بلورة رؤيا غير واضحة عن مفهوم الاستقلالية التي قصدتها المشرع الدستوري، ويضعف سلطة مجلس النواب أيضاً في التزامه بضمان المهنية والكفاءة بعمل الهيئات المستقلة على حساب تفوق السلطة التنفيذية في بسط نفوذها على نحو يعزز من تركيز سلطاتها، مما يجعل ميزان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يميل عملياً إلى جانب السلطة التنفيذية، ويوفر لها الغطاء الشرعي للهيمنة على مؤسسات الدولة.

تناول الدستور المصري لعام ٢٠١٤، تنظيم عمل الهيئات المستقلة بشكل مفصل بما يكفل لها الحيادية والاستقلال في أداء مهامها، فقد بين في المادة (٢١٥) ضرورة صدور قانون يحدد الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، والحد على أن البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية تعتبر هيئات مستقلة، وجاءت المادة (٢١٧) لتوضح مسار عمل الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية بشكل يفصح عن إرادة المشرع الدستوري في ربط هذه الهيئات والأجهزة بمجلس النواب بالرغم في مراعاته التوازن في عملها عن طريق تقديم تقاريرها السنوية إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء فور صدورها.

المطلب الثاني

آثار اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

بعد أن بينا الوسائل التي أدت إلى تزايد دور السلطة التنفيذية، مقابل ضعف قدرة السلطة التشريعية على مواجهة هذا الاتساع في النشاط الحكومي الذي لم يقف عند مجال معين بصورة فريدة وغير مألوفة في النظم البرلمانية، وعند تسليط الضوء على أهم آثار اختلال منظومة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة، بما يظهر حقيقة غياب العمل وفق مبدأ الفصل بين السلطات يظهر لنا جلياً في الواقع العملي أن السلطة التنفيذية قد استغلت الصلاحيات الدستورية الممنوحة لها وأقدمت على التغول في اختصاصات مجلس النواب بما يعكس صورة مشهوهة لطبيعة التعاون الذي حدده الدستور في بناء العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا ما دفعنا إلى بيان آثار اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي سنبحثه في فرعين على النحو التالي:-

الفرع الأول: الصلاحيات الواسعة لرئيس مجلس الوزراء.

الفرع الثاني: تعسف أعضاء البرلمان في استعمال الوسائل الرقابية.

الفرع الأول

الصلاحيات الواسعة لرئيس مجلس الوزراء

يمارس رئيس مجلس الوزراء اختصاصات متعددة منها: اختصاصات ذات صبغة تنفيذية، وأخرى ذات صبغة تشريعية، ويمارس رئيس مجلس الوزراء أعمال منفردة بصفته رئيساً للحكومة، وأخرى بالاشتراك مع مجلس الوزراء بصفته عضواً فيه، وبما أن الحكومة بوصفها حجر الزاوية والمحور الرئيسي في السلطة التنفيذية يوكل إليها جميع المهام التي حددها النظام البرلماني الذي سار عليه المشرع الدستوري وتبناه من بين سائر الأنظمة السياسية الأخرى^(١).

إن قصر عمر التجربة الدستورية العراقية في ظل دستور ٢٠٠٥، جعلها بحاجة إلى ترسيخ أعمق لمفاهيمها وفق مبادئ النظام البرلماني الذي يقوم على حماية الحقوق والحريات العامة، فقد حدد الدستور اختصاصات رئيس مجلس الوزراء ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية، إلا أنها جاءت مختصرة وموجزة دون مبرر بالمقارنة مع اختصاصات مجلس الوزراء التي كانت أكثر تفصيلاً، وبالرغم من ذلك، فقد جعل الدستور من رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة ويدير مجلس الوزراء ويرأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب^(٢)، فضلاً عن تحمله المسؤولية السياسية أمام مجلس النواب.

ويمكن القول إن الحقيقة العملية في النظام السياسي العراقي تظهر بوضوح تكريس الطائفية السياسية في آلية تولي منصب رئيس مجلس الوزراء ، فقد تشكلت الحكومات السابقة على أساس حصر التنافس لتولي منصب رئيس الوزراء بين المرشحين الشيعة ، ومنصب رئيس مجلس النواب بين المرشحين السنة، ومنصب رئيس الجمهورية للأكراد، وبذلك رجحة كفة رئيس مجلس الوزراء، وتكرست السلطة التنفيذية في يده وأصبح محور الحكومة برمتها خلال دورتين انتخابيتين بين عامي (٢٠٠٦-٢٠١٤)، بمعنى إن التجانس والإنسجام في مجلس الوزراء، يكون من خلال رئيس مجلس الوزراء وهو الذي يملك المحافظة عليه طوال مدة الحكم، لأنه هو وحده الذي يستطيع تقدير كفاءة الوزراء وتعاونهم معه، ونبين الأسباب التي تظهر درجة اتساع سلطة رئيس مجلس الوزراء وتجعله مركز الثقل في الحكومة على النحو التالي:-

(١) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والمضمون، المرجع السابق، ص ٢٤٤.

(٢) المادة (٨٨) في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

١- رئيس مجلس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة^(١):

نظم الدستور صلاحية تعيين رئيس أركان الجيش، ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات وجعلها في اختصاصات مجلس النواب، ويقتصر دور مجلس الوزراء على تقديم اقتراح بأسماء المرشحين لشغل هذه المناصب الأمنية المهمة^(٢)، إلا أن الواقع العملي قد أحل الإرادة المنفردة لرئيس مجلس الوزراء محل إرادة مجلس النواب في تعيين القادة الأمنيين والعسكريين بصفة تكليف إلى حين تقديم المرشحين لتلك المناصب للتصويت عليهم في مجلس النواب^(٣)، وبالتالي ترتب على هذا الإجراء زيادة قوة ونفوذ رئيس مجلس الوزراء في المؤسسة العسكرية.

٢- رئيس مجلس الوزراء يدير مجلس الوزراء ويحدد أولويات عمله:

تعتبر أغلب الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني أن رئيس مجلس الوزراء في نفس درجة الوزراء ويدير مجلس الوزراء وينسق أعمالهم، وبذلك لا يملك أي سلطة إدارية عليهم، ويسمى في أغلب الدول البرلمانية بالوزير الأول، مثل إنجلترا وفرنسا وكندا وأستراليا والهند^(٤)، حرص المشرع الدستوري على تنظيم نشاط مجلس الوزراء كهيئة حكم جماعية من خلال النص على قيام مجلس الوزراء بأن يضع نظاماً داخلياً له لتنظيم سير العمل فيه^(٥)، إلا أن مجلس الوزراء لم يضع نظاماً داخلياً وهذا الأمر يصعب تفسيره إذا ما علمنا أن حكومتين تعاقبت منذ نفاذ دستور ٢٠٠٥ من دون إنجاز هذا الأمر، وبذلك يمكننا القول بأن رئيس الوزراء سيتولى بنفسه رسم سياسة إدارة مجلس الوزراء وترأس اجتماعاته^(٦)، وهو الذي يتحكم في إعداد جدول أعمال المجلس وترتيب أولوياته مما يجعل من رئيس مجلس الوزراء المقرر لكل ما يتعلق بشئون الحكم في مجلس الوزراء، مما يضعف الصبغة الجماعية في قرارات مجلس الوزراء^(٧).

(١) المادة (٧٨) في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٦١/خامساً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) سبق أن أرسل رئيس الحكومة العراقية (نوري المالكي) في ٢٠١٢/٨/١ أوراق ترشيح القادة العسكريين إلى مجلس النواب للتصويت عليهم، إلا أن مجلس النواب قرر إعادة قائمة أسماء القادة العسكريين التي أرسلها رئيس الحكومة (القائد العام للقوات المسلحة) لوجود خلافات حول بعض المرشحين، وطالب بضرورة حصول اتفاقات سياسية على المرشحين من أجل التصويت بالموافقة عليهم. www.alsumaria.tv/news

(٤) د. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة، ص ٦٦.

(٥) المادة (٨٥) في الدستور العراقي والتي تنص على أن " يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً، لتنظيم سير العمل فيه ".

(٦) المادة (٧٨) في الدستور العراقي.

(٧) تعرضت الحكومة إلى انتقادات عديدة من مختلف القوى السياسية خلال فترة عمل الحكومة للدورتين الانتخابيتين (٢٠٠٦-٢٠١٤) بسبب غياب إصدار النظام الداخلي لمجلس الوزراء، وعبروا عن مخاوفهم في تكريس إرادة الحزب الحاكم في إدارة شؤون مجلس الوزراء. www.bsnews.com

٣- رئيس مجلس الوزراء يتولى مسئولية إعداد المنهاج الوزاري:

أوجب الدستور العراقي عند قيام رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة أن يعرض أسماء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب من أجل الحصول على ثقته^(١)، وبما أن رئيس الوزراء ينحدر في الأغلبية البرلمانية التي تعبر عن هيئة الناخبين، فإنه يستقل بوضع برنامج سياسي وتصوره لمنهج حكمه^(٢)، وسيكون المنهاج الوزاري الحجر الأساسي في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والتي تعتبر في صميم المهام التي يختص بها مجلس الوزراء وتتهض بها السلطة التنفيذية^(٣). ويعد هذا الوضع طبيعياً في ظل النظام البرلماني الذي تنسب للحكومة فيه جميع أعمال السلطة التنفيذية، ويمثل رئيس مجلس الوزراء رأس السلطة التنفيذية مستمداً شرعيته من القوى السياسية التي تقف وراءه سواء حزبه أو الائتلاف الذي يدعمه^(٤)، ويتضح جلياً أن للحكومة اليد الطولى في رسم السياسة التشريعية في كافة المجالات من خلال حقها الدستوري في تقديم مقترحات مشروعات القوانين إلى مجلس النواب، ووجود أغلبية برلمانية تؤيدها سيمكنها في تنفيذ برنامجها التشريعي الذي سيحد بالنتيجة من دور مجلس النواب في تقديم مقترحات القوانين.

الفرع الثاني

تعسف أعضاء البرلمان في استعمال الوسائل الرقابية

تستهدف الرقابة البرلمانية متابعة النشاط الحكومي في كافة أوضاعه، وهي في سبيل ذلك تمارس الاختصاصات الموكلة إليها من قبل الدستور تجاه السلطة التنفيذية ولا يحدها قيد إلا تلك الحدود التي تبين نظام الحكم وفق مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه الدستور العراقي، وتقوم السلطة التشريعية أثناء استعمالها وسائل الرقابة البرلمانية بالتعسف في اللجوء إلى هذه الأدوات الرقابية التي كفلها الدستور بما يؤدي إلى اختلال في التوازن بين الضرر والفائدة، وكل ذلك يقع من العضو البرلماني الذي لا يمكن له الإلمام بكافة نواحي العمل الرقابي الذي يفرض عليه أن تكون لديه حاسة تشريعية وقدرة على المتابعة المستمرة لأعمال الحكومة بما يتوافق مع مصالح الشعب، لقد خلا القانون العام في تعريف للتعسف على عكس الحال بالنسبة للمشرع المدني في كلا من العراق^(٥)، ومصر^(٦)، ونتناول في هذا الفرع مفهوم تعسف أعضاء البرلمان في استعمال الوسائل الرقابية وأمثلة ذلك على النحو التالي:

- (١) المادة (٧٦/رابعاً) من الدستور العراقي.
- (٢) د. رأفت فوده، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والمضمون، المرجع السابق، ص ٢٥١-٢٥٢.
- (٣) المادة (٨٠/أولاً) في الدستور العراقي.
- (٤) د. محمد علي سويلم، المبادئ المستحدثة في الدستور الجديد، المصدر السابق، ص ٢٤٩.
- (٥) نصت المادة (٦) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ على مبدأ هام هو "الجواز الشرعي ينافي بنافي الضمان، فمن استعمل حقه استعمالاً جائزاً لم يضمن ما ينشأ عن ذلك من ضرر"، إلا أن المادة (٧) قيدت هذا المبدأ بوجوب عدم التعسف في استعمال الحق فنصت على ما يلي:-
 - ١- من استعمل حقه استعمالاً غير جائز وجب عليه الضمان.
 - ٢- ويصبح استعمال الحق غير جائز في الأحوال التالية:-
 - أ- إذا لم يقصد بهذا الاستعمال سوى الإضرار بالغير.
 - ب- إذا كانت المصالح التي يرمي هذا الاستعمال إلى تحقيقها قليلة الأهمية بحيث لا تتناسب مطلقاً مع ما يصيب الغير من ضرر بسببها.
 - ج- إذا كانت المصالح التي يرمي هذا الاستعمال إلى تحقيقها غير مشروعة.
- (٦) نصت المادة (٥) من القانون المدني المصري على أن "يكون استعمال الحق غير مشروع في كل الأحوال الآتية:-
 - أ- إذا لم يقصد به سوى الإضرار بالغير.
 - ب- إذا كانت المصالح التي يرمي إلى تحقيقها قليلة الأهمية، بحيث لا تتناسب البتة مع ما يصيب الغير من ضرر بسببها.
 - ج- إذا كانت المصالح التي يرمي إلى تحقيقها غير مشروعة. ونلاحظ أن القانون المدني العراقي انتهج أحكام نظرية التعسف في استعمال الحق من المشرع المدني المصري والمستمدة في الفقه الإسلامي.

أولاً- مفهوم تعسف أعضاء البرلمان في استعمال الوسائل الرقابية:

ورد النص عن التعسف والإسراف في الكثير من الآيات القرآنية بقول المولى عز وجل [كُلُوا مِنْ ثَمَرِهِ إِذَا أَثْمَرَ وَآتُوا حَقَّهُ يَوْمَ حَصَادِهِ وَلَا تُسْرِفُوا إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُسْرِفِينَ]^(١). والتعسف في اللغة من (عسف) عن الطريق، السير بغير هداية، ويقال (عسف في الأمر) فعله بلا روية ولا تدبر، وكذلك الاعتساف والعسوف^(٢)، والتعسف في الاصطلاح انقسم فيه فقهاء القانون إلى ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول- التعسف انحراف في السلوك:

يجد انصار هذا الاتجاه أن التعسف يمثل صورة جديدة للخطأ التقليدي، مميزين بين الخطأ المألوف والخطأ غير المألوف، مطلقين على النوع الثاني بأنه يقع نتيجة استعمال الشخص لحقه بطريقة تقصيرية فيغل بحق الغير^(٣).

الاتجاه الثاني- التعسف خروجاً عن حدود النطاق:

عرف أنصار هذا الاتجاه بأنه " خروج عن الحق أو استعمال للسلطات التي يتضمنها الحق ويعنيه تحقيق هدف لا يتوافر فيه هذا الشرط "^(٤)، ويتبين من خلال هذا التعريف أن استعمال الحق بدون تحقيق مصلحة أو رجحان الضرر على المنفعة يعتبر من قبيل الإضرار بالغير.

الاتجاه الثالث- التعسف يمثل خروجاً عن غاية الحق:

وعرف أصحاب هذا الاتجاه التعسف بأنه " استعمال الحق لغير المصلحة أو الهدف الذي شرع من أجله مما يضر بالغير "^(٥)، وحتى تأخذ الرقابة البرلمانية دورها المطلوب منها على الشكل الصحيح، وفقاً لما رسمه لها الدستور والأنظمة الداخلية الخاصة بها، فإنه لا بد أن تمارس هذه الوسائل في نطاق المبادئ الدستورية والمصلحة العامة التي تهدف إلى رد السلطة التنفيذية إلى جادة الصواب، بحيث تستطيع التعرف من خلال هذه الرقابة على مواطن الزلل^(٦)، إلا أن غالباً ما تستخدم الرقابة البرلمانية في مواجهة الحكومة دون أن تؤتي ثمارها في الإرشاد والإصلاح، وبذلك تتعرض الرقابة إلى عملية استخدام تعسفي من قبل أعضاء البرلمان بصورة تؤدي إلى أن يكون ظاهرها مطابقاً

(١) سورة الأنعام: الآية ١٤١.

(٢) المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية بالقاهرة، الطبعة الثالثة، سنة ١٩٩٨. WWW.MAAJIM.COM

(٣) د. بدر الجعدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص ٣٥٧.

(٤) د. إسماعيل غانم، محاضرات في النظرية العامة للحق، دون ناشر، سنة ١٩٥٨، ص ١٦٤.

(٥) د. هلال عبد الإله أحمد، تجريم فكرة التعسف في استعمال الحق، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٢، ص ٥٢.

(٦) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، ص ٨٢٩.

للدستور والقانون، وباطنها تخالف الغاية التي وجدت من أجلها، وهي التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يحقق الصالح العام.

إن استغلال النائب لعضويته في مجال الرقابة البرلمانية من أجل تحقيق مصلحة خاصة أو لإرضاء فئة معينة هو أمر لا يخفى على أحد، ويساهم في الإساءة إلى سمعة البرلمان، كما يضعف شعور الشعب بالهيبة والاحترام نحو مؤسسات الدولة، والتشكيك في أعمال النواب وحياديته^(١)، وبذلك فإن لجوء أعضاء البرلمان احتيالياً إلى استخدام وسائل الرقابة البرلمانية بقصد تصفية حسابات شخصية مع أعضاء الحكومة تتفق مع فكرة التعسف في استعمال الحق - وبالتالي فقدانها لقيمتها المهمة في الدفاع عن المصالح العامة التي يجب على النائب أن يلتزم بها في نطاق عمله البرلماني.

ثانياً- أمثلة على تعسف أعضاء البرلمان في استعمال الوسائل الرقابية:

نبين هنا أبرز الوسائل الرقابية التي تظهر لنا تعسف أعضاء البرلمان في اللجوء إليها خلال مدة العمل البرلماني، والتي تمتد ما بين ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٤، وذلك على النحو التالي:

١- لجان التحقيق البرلمانية:

على الرغم من عدم وجود نص في دستور ٢٠٠٥ يقر لمجلس النواب العراقي الحق في تشكيل لجان تحقيق، إلا أنه يستمد هذا الحق من طبيعة النظام البرلماني ذاته، فإن ما أورده النصوص له ذكراً، فإن هذا لا يعدو أن يكون ترديداً لما هو معلوم بالضرورة^(٢). وهذا ما قصدت إلى بيانه المحكمة الدستورية الكويتية، إذ قالت إن " ... المسلم أن التحقيق البرلماني - وهو أحد وسائل الرقابة البرلمانية - هو حق أصيل للسلطة التشريعية، يستمد وجوده في طبيعة النظام البرلماني نفسه، ولو لم يرد به نص في الدستور... " ^(٣).

أقر النظام الداخلي لمجلس النواب حق المجلس في إجراء تحقيق مع أعضاء مجلس الرئاسة ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء وأي مسئول آخر في السلطة التنفيذية^(٤)، هذا فضلاً عن تأكيد النظام الداخلي على حق المجلس في تشكيل لجان تحقيقية بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه^(٥)، ويتم تشكيلها بناءً على اقتراح من هيئة المجلس النيابي، أو خميسن عضواً من الأعضاء^(٦)،

-
- (١) د. حنان محمد القيسي، حقوق وواجبات أعضاء مجلس النواب في العراق، المرجع السابق، ص ١٩١.
 - (٢) د. محمد باهي أبو يونس، التنظيم الدستوري للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ٦.
 - (٣) المحكمة الدستورية الكويتية، ١٤ يونيو ١٩٨٦، طلب التفسير رقم ١ لسنة ١٩٨٦، تفسير دستوري، مجلة القضاء والقانون، السنة الثانية عشرة، العدد الأول، مارس ١٩٨٧، ص ٧.
 - (٤) المادة (٣٢/أولاً - ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
 - (٥) المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
 - (٦) المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

وتتمتع لجان التحقيق البرلمانية بسلطات واسعة في ميدان الاستماع والمعاينة والإطلاع، حيث مكنها النظام الداخلي من دعوة أي شخص للاستعانة به في أداء مهامها الموكلة إليها^(١).

ومقابل هذه السلطات التي تملكها لجان التحقيق البرلمانية في سبيل تقصي الحقيقة حول الموضوعات المحالة إليها وإبلاغ المجلس بحقيقة ما انتهت إليه بشأنه^(٢)، إلا أن هذه الوسيلة لم تعد تعكس غايتها في بسط الرقابة على نشاط الحكومة بالمعنى الدقيق لمفهوم التحقيق البرلماني^(٣)، الأمر الذي جعل منها مجرد وسيلة استعلام على نشاط الحكومة، رغم أن لجان التحقيق النيابية بوسعها التأثير على الحكومة ومن شأنها أن تهز مركزها بشكل غير مباشر.

يظهر التعسف في استعمال الحق في تشكيل لجان التحقيق من قبل مجلس النواب في القضايا والوقائع التي تدخل أصلاً في اختصاص اللجان الدائمة، ويتضح من خلال اللجان التحقيقية التي شكلها مجلس النواب أنها تتناول بالبحث أعمال تتعلق بتزويد المجلس بالمعلومات اللازمة عن حقيقة وضع مالي أو إداري أو أمني أو اقتصادي لأي من الجهات التي تندرج تحت نطاق السلطة التنفيذية، وبذلك فإن قيام المجلس بالتحقيق في موضوع ليس محلاً لتحقيق برلماني سيكون عائقاً أمام ممارسة اللجان المختصة الدائمة لدورها الحقيقي، بالإضافة إلى تأخير تقديم تقرير اللجنة في الموضوع محل التحقيق إلى المجلس بسبب إجراءات تشكيل اللجنة التي طالما يراعى في تشكيلها جوانب سياسية، وتبدو حدود التزام لجان التحقيق البرلمانية بالوقت الذي يجب أن تنجز المهام الموكلة إليها فيه أوسع من المدة التي منحت إلى اللجان الدائمة، فقد ألزم النظام الداخلي اللجان الدائمة أن تقدم تقاريرها في الموضوعات المحالة إليها خلال فترة تتراوح ما بين أسبوعين إلى أربعة أسابيع على الأكثر من تاريخ إحالة الموضوع إليها، ما لم يحدد المجلس ميعاداً آخر، عند بيان أسباب التأخير^(٤).

وقد كانت التوافقات السياسية بين الكتل النيابية تلعب دوراً بارزاً في تشكيل لجان التحقيق وطبيعة عملها، ولم تكن اللجان التحقيقية التي شكلها المجلس بالمستوى المطلوب في أداء واجباتها، كما أنها لم تستعن بالخبراء والمختصين، وكذلك عدم تعاون الجهات التنفيذية مع مخاطبات لجان التحقيق بالشكل المطلوب، الأمر الذي جعل من لجان التحقيق البرلمانية أقرب ما تكون لاستعراض إعلامي للمجلس من كونها وسيلة برلمانية لاستجلاء الغموض والوصول إلى الحقيقة^(٥).

(١) المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٢) د. مدحت غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص ٣٣٤.
(٣) ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية، رسالة ماجستير، دار الفكر والقانون، سنة ٢٠١٤، ص ٦٣.
(٤) المادة (١١٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٥) اعتبر بعض أعضاء مجلس النواب العراقي أن اللجان التحقيقية التي شكلها المجلس في العديد من القضايا المهمة المهمة غير مجدية في ظل تزايد التجاذبات السياسية والمحاصصة، وبالتالي يكون عملها غير مهني وخاضعاً لاجندات سياسية تؤدي إلى تسويق القضايا المشككة من أجلها، فضلاً عن ذلك يوجد العديد من اللجان التحقيقية التي تناولت قضايا أمنية مهمة لم تعلن نتائج تحقيقاتها، شبكة الإعلام العراقي، جريدة الصباح

إن أغلب اللجان التحقيقية التي شكلها مجلس النواب خلال فترة عمله ما بين (٢٠٠٦-٢٠١٤) كانت لبحث قضايا الفساد المالي والانهيار الأمني، ومثال ذلك: سبق أن شكل مجلس النواب لجنة تحقيق حول إقالة (١١٤) ضابطاً في وزارة الدفاع من أجل مراقبة قانونية هذا الإجراء الذي اتخذه وزير الدفاع^(١)، فيما انتقد عدد من النواب هذا الإجراء مطالبين بإحالة الموضوع إلى لجنة الأمن والدفاع باعتبارها اللجنة المختصة في متابعة شئون القوات المسلحة طبقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب^(٢). وسبق للمجلس أن قام بتشكيل لجنة تحقيقية لمراجعة العقود التي سبق أن أبرمتها وزارة التجارة العراقية للفترة ما بين ٢٠٠٨ ولغاية ٢٠١٠، والخاصة باستيراد مواد الحصة التموينية^(٣)، علماً بأن مراقبة العقود المبرمة لاستيراد مواد الحصة التموينية وضمان انسيابية عملية التوزيع هو في اختصاص لجنة الاقتصاد والاستثمار والإعمار^(٤).

٢- التعسف في اللجوء إلى حق الاستجواب:

إذا كان حق الاستجواب يتضمن اتهام الحكومة أو أحد أعضائها بما يعقبه عادة طرح الثقة بالحكومة أو ببعض أعضائها^(٥)، فقد حرص الدستور على أن ينظم طريقة مناقشة الاستجواب بما يرفع عنه صفة المباغتة، وبما يتيح لمن وجه إليه الاستجواب فرصة الاستعداد للرد عليه وتفنيد ما تضمنه من عناصر الاتهام^(٦)، ورد النص عن هذا الحق في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٦١/سابعاً-ج)، والاستجابات التي مارسها مجلس النواب للفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٤، بالرغم من نجاح بعضها في مواجهة أعضاء الحكومة، وكشف ملفات الفساد المالي والإداري^(٧)، غير أنه بسبب تعدد الأحزاب والكتل البرلمانية وعدم وجود حكومة تستند على أغلبية حزبية أو سياسية في مجلس النواب أظهرت الاستجابات المقدمة من النواب وسيلة لتصفية الحسابات بين الكتل السياسية البرلمانية، الأمر الذي أفضى إلى ضعف الدور الرقابي للمجلس في محاسبة الحكومة، طالما اقتقر الاستجواب إلى الإحصاءات الدقيقة في إطار شروطه الشكلية والموضوعية.

www.alsabaah.iq

- (١) الجلسة الثانية عشر، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الرابعة، بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٧.
- (٢) صحيفة الحقيقة في العراق www.factiniraq.com
- (٣) الجلسة الثلاثون، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الأولى، بتاريخ ٢٠١١/٢/٢٠.
- (٤) المادة (٩٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- (٥) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٩٢.
- (٦) د. طعيمة الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤١٧.
- (٧) وأمثلة ذلك، استجواب وزير التجارة عبد الفلاح السوداني، بناءً على توجيه تهم له بالفساد المالي والإداري، الجلستين (١٢، ١٣) في الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الرابعة، بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٧، وعلى أثر الاستجواب تقدم الوزير باستقالته إلى رئيس الوزراء بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٢٥، قبل التصويت على سحب الثقة، وكانت الاستقالة تمثل أولى ثمرات تفعيل الرقابة البرلمانية تجاه أعضاء السلطة التنفيذية.

كانت أغلب الاستجابات المقدمة من أعضاء مجلس النواب لا تنطوي على أدلة تبين القصور أو التقصير أو المخالفة القانونية للوزير الموجه إليه الاستجواب، مما ينبغي التوفيق بين حق مجلس النواب الدستوري في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة وبين حق الوزير في أن يكون الاستجواب الموجه إليه مقيداً بالضوابط والشروط التي يتطلبها الاستجواب، وهذان الحقان يقفان على نحو متقابل ومتوازن ويراعى كل منهما تحقيق المصلحة العامة.

هذا وقد ذهب عدد من الوزراء الموجه إليهم استجواب في الدورة البرلمانية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) إلى المحكمة الاتحادية العليا للطعن في قانونية الإجراءات التي تناولها الاستجواب والموضوعات التي استند عليها، ومثال ذلك ما حدث بالنسبة للاستجواب المقدم إلى وزير الشباب والرياضة، الذي رفض الحضور إلى المجلس لغرض الإجابة عن الاتهامات الموجه إليه بخصوص وجود فساد في أعمال وزارته^(١)، الأمر الذي دفع مجلس النواب إلى الاستمرار في الاستجواب غيابياً بعد تبليغ السيد الوزير لأكثر من مرة بموعد الاستجواب والتأجيل لمرات عديدة، وبرر وزير الدولة لشئون مجلس النواب عن عدم حضور الوزير المستجوب، بسبب انتظاره حسم الطعن على أصل عملية الاستجواب أمام المحكمة الاتحادية العليا التي قامت بدورها في رد الطعن المقدم من وزير الشباب والرياضة على الاستجواب الموجه إليه بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٧/١/٢٠١٣^(٢).

يتضح أن ممارسة مجلس النواب حقه في الرقابة على أعمال الحكومة لا يخلو في محاولة للمعارضة في إضعاف مركز الحكومة أمام الناخبين، خصوصاً أن الحكومة مشكلة على أساس إئتلاف أحزاب وكتل سياسية، إذ يحول هذا الإئتلاف بين المعضدين له، وبين أحكام الرقابة البرلمانية رغبة منهم في استمرار الإئتلاف، وإذا حدث خلل في الاتفاقات السياسية بين أعضاء الإئتلاف، فيكون صداه لجوء أعضائه إلى استخدام أشد الوسائل الرقابية أثراً على الوزراء وهو الاستجواب، وبذلك تفقد الوسائل الرقابية التي يمتلكها البرلمان قيمتها الحقيقية في الضغط على الحكومة من أجل إصلاح الخلل الذي يعتري الجهاز الحكومي، وتتحول الرقابة البرلمانية إلى أدوات تتصارع من خلالها القوى السياسية، فضلاً عن ذلك يعتبر لجوء أعضاء الحكومة إلى المحكمة الاتحادية العليا للطعن بقانونية إجراءات مجلس النواب يمثل محاولة لكسب الوقت وتعطيل على دور مجلس النواب الرقابي .

(١) الجلسة رقم (٦) ، الفصل التشريعي الثاني، السنة التشريعية الثالثة، بتاريخ ١٤/١/٢٠١٣.
(٢) جلسة المحكمة الاتحادية بتاريخ ٢٧/١/٢٠١٣ ، الموقع الإلكتروني www.iraqja.iq للمحكمة الاتحادية العليا.

المبحث الثاني

ضمانات حماية التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تمهيد:

بينت تجارب الحكم في الدول المختلفة أن من يملك السلطة ينزع إلى إساءة استعمالها^(١)، وتتمتع هذه الإساءة من خلال القيود المفروضة على السلطة الحاكمة التي تقوم بتوقيع الجزاء وفرض الطاعة على المواطنين، مما يؤدي إلى أن تكون السلطة هي نفسها المطالبة بتوقيع الجزاء على نفسها إذا ما خرجت عن القيود التي تفرضها القواعد الدستورية لحماية واحترام حقوق الأفراد وحياتهم، وهو ما لا يتصور لا عملاً ولا منطقاً، ولذلك كان لابد من إقرار بعض الضمانات التي تكفل نفاذ القاعدة الدستورية وتطبيقها تطبيقاً سليماً، والتي تحد من محاولة الخروج عليها من جانب السلطات العامة في الدولة^(٢).

تتمثل الضمانة القانونية الأولى في " مبدأ الفصل بين السلطات " وما يتضمنه من تحديد لاختصاصات معينة لكل سلطة من السلطات العامة في الدولة، فيتحقق بذلك التوازن فيما بينها، أما الضمانة القانونية الثانية هي دور " المحكمة الاتحادية " وما تمارسه من اختصاصات دستورية تهدف من خلالها إلى ضمان عدم إساءة تطبيق الدستور نصاً وروحاً من قبل السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

أما الضمانات الشعبية التي لها فاعلية كبيرة في حالة عدم تحقيق الضمانات القانونية لما هو مرجو منها، تتمثل في دور الأحزاب السياسية وما لها في دور مهم في تكوين الثقافة العامة لدى الشعب، وحث جميع أفرادها على المشاركة السياسية، والمساهمة في صنع القرار السياسي، والضمانة الشعبية الثانية تتمثل في اتجاهات الرأي العام التي تعد وسيلة أساسية ضد استبداد السلطات الحاكمة وتجاوز حدود سلطتها.

ولما تقدم، سوف نتناول في هذا المبحث الضمانات التي تكفل حماية التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وفقاً للترتيب التالي:-

المطلب الأول: الضمانات القانونية.

المطلب الثاني: الضمانات الشعبية.

(١) د. محمود عاطف البناء، النظم السياسية، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، ١٩٨٤، ١٩٨٥، ص ٤٢٠.
(٢) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، سنة ١٩٩٧، ص ٢١٧.

المطلب الأول

الضمانات القانونية

من المسلم به في النظم النيابية هو اعتناقها لمبدأ الفصل بين السلطات القائم على أساس الفصل المرن الذي يتيح لسلطات الحكم في الدولة أن تمارس نوعاً من الرقابة على السلطات الأخرى، وهو نظام قائم على اعتناق التفسير الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات^(١).

والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ينص في المادة (٤٧) على قيام السلطات العامة بممارسة اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا المبدأ تقرره معظم النظم البرلمانية، وقد سبق لنا بيان مبدأ الفصل بين السلطات في المبحث التمهيدي، وما يمثله من ضمانات أساسية لتحقيق دولة القانون وتنظيم أجهزة الدولة تنظيمًا يمنع الاستبداد ويحول دون الطغيان ويؤدي إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، لذلك سوف نتناول بإيجاز مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة قانونية لحماية اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى جانب دور المحكمة الاتحادية العليا كضمانة قانونية مهمة لحماية زعزعة الثقة في مبدأ الفصل بين السلطات طبقاً لاختصاصاتها الدستورية في الرقابة على دستورية القوانين.

الفرع الأول

مبدأ الفصل بين السلطات

إن مبدأ الفصل بين السلطات لا يقصد منه أن تستقل كل سلطة عن الأخرى تمام الاستقلال، بحيث تكون كل منها بمعزل تام عن الأخرى، إذ أن المقصود بهذا المبدأ هو عدم تركيز وظائف الدولة وتجميعها في يد هيئة واحدة بل توزيعها على هيئات منفصلة ومتساوية بحيث لا يمنع هذا التوزيع والانفصال من تعاون ورقابة كل سلطة تجاه السلطة الأخرى^(٢).

ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه الفرنسي (مونتسكيو) الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، إلا أن جذوره ترجع إلى زمن بعيد، إذ أوضح أفلاطون أن وظائف الدولة يجب أن تتوزع على هيئات مختلفة مع إقامة التوازن بينهما، لكي لا تنفرد إحداها بالحكم، وما قد يؤدي إليه ذلك في وقوع الاضطرابات والثورات^(٣).

(١) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، سنة ١٩٨٠، ص ٢١٢ وما بعدها.

(٢) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٢٤.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٢٦٠.

وعلى هذا فإن جوهر مبدأ الفصل بين السلطات على نحو ما استنبطه (منتسكيو) ذو معنيين، يمكن أن يقال إن الأول: ذو مضمون سياسي، والثاني: ذو مضمون قانوني، فالمعنى السياسي لمبدأ الفصل بين السلطات يقصد به عدم جمع السلطات وتركيزها في قبضة شخص أو هيئة واحدة، وفي ذلك يقول منتسكيو " لا تتحقق الحرية مطلقاً إذا اجتمعت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في شخص أو في هيئة حاكمة واحدة، وذلك لأنه يخشى أن يضع الملك نفسه أو هيئة الإشراف نفسها قوانين جائرة وينفذها تنفيذاً جائراً، وكذلك لا تكون هناك حرية إذا لم تفصل سلطة القضاء عن السلطتين التشريعية والتنفيذية" (١).

أما المعنى القانوني لمبدأ الفصل بين السلطات فيتعلق بطبيعة العلاقة بين السلطات المختلفة، وبهذا المعنى تنقسم النظم إلى: نظم رئاسية، ونظم برلمانية، ونظم وسط بين النظامين الرئاسي والبرلماني (٢)، ويتميز النظام الرئاسي باعتماده على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات فتتولى كل سلطة الوظيفة المسندة إليها استقلالاً وعلى قدم المساواة (٣)، أما النظام البرلماني سيقوم على مبدأ المساواة والتعاون بين السلطات، فإن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وصلاحيه حل البرلمان التي يتمتع بها رئيس الدولة، تعد وسائل تسمح في بقاء هذه العلاقة المتوازنة بين دور رئيس الدولة ودور البرلمان كقوتين متساويتين (٤).

والدستوري العراقي تبنى خصائص النظام البرلماني في تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية طبقاً للمادة (٤٧) والتي تقوم على التعاون والتوازن، حيث يوجد رئيس دولة غير مسئول ووجود رئيس وزراء مسئول أمام البرلمان.

أما النظام الدستوري المصري الذي تبناه دستور ٢٠١٤ النافذ قد أرسى نظام الحكم على أسس النظام النيابي في إطار فكرة المجلس التشريعي الواحد، حيث يمارس مجلس النواب السلطة التشريعية، كما يتولى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للدستور، أما تنظيم السلطة التنفيذية فكان يميل إلى نمط النظام الرئاسي فيما يتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية والاختصاصات التي يمارسها بصفته رئيساً للدولة ورئيساً للسلطة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور، وبذلك يكون الدستور أقرب إلى الأخذ بمزيج من النظامين البرلماني والرئاسي.

تجدر الإشارة إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ سبق للمحكمة الاتحادية العليا أن استندت إليه أثناء ممارستها لاختصاصها في الرقابة على دستورية

(1) Perry (tory D.) American politics, 2nd ed. Mc Graw-Hill companies, U.S.A, 2000-2001, P.44.

(٢) د. على غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطابع دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠-١٩٩١، ص ٦٧.

(٣) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٣١٣.

(٤) د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص ١٤٥.

القوانين والأنظمة النافذة على الوجه المبين في الدستور^(١)، ومن أمثلة ذلك: قرار المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية قرار مجلس النواب بتاريخ ٢٠١١/٨/١٠ والمتضمن إلغاء قرار مجلس الوزراء المرقم (٣٨٨) بتاريخ ٢٠٠٩/١١/١٠ لمخالفته أحكام المادة (٦١/أولاً وثانياً) من الدستور، ومخالفته المادة (٤٧) من الدستور لعدم اختصاص مجلس النواب بإصدار قرارات تنفيذية^(٢).

فقد بينت المحكمة الاتحادية في حيثيات القرار المذكور أن من حق مجلس النواب إذا وجد خللاً في أعمال السلطة التنفيذية، عقد جلسة استجواب لدفع السلطة التنفيذية لإلغاء ذلك الخلل، أو الخرق لقانون ما، وليس لمجلس النواب أن يصدر بذاته قرارات تختص بها السلطة التنفيذية لأن المادة (٦١) من الدستور لم تمنحه حق إصدار القرارات التي هي من اختصاص السلطة التنفيذية، لأن دوره في هذا المجال هو مراقبة أداء السلطة التنفيذية ولا يقوم بأداء مهامها وذلك عملاً بأحكام المادة (٤٧) من الدستور، التي بينت أن كل من السلطات الاتحادية المتكونة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

ولا خلاف أن قوة التبرير الذي استندت إليه المحكمة الاتحادية في عدم دستورية قرار مجلس النواب بادي للعيان، فلا يعقل أن تكون قواعد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي نظمها الدستور العراقي على أساس مبدأ الفصل بين السلطات بعيدة عن نظر القضاء الدستوري المختص بالمحافظة عليها إذا ما انحرفت السلطات عنها كضمانة لعدم إساءة تطبيق الدستور نصاً وروحاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية، بما يهدف إلى التأكيد على سمو أحكام الدستور.

الفرع الثاني

الرقابة على دستورية القوانين

تعهدت أغلب دساتير الدول الديمقراطية إلى القضاء مهمة الرقابة على دستورية القوانين، بحيث يتولى القضاء فحص دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان، للتحقق من مطابقتها أو مخالفتها لقواعد الدستور، وهي رقابة لاحقة على صدور القانون ونفاذه وليست رقابة سابقة على صدور القانون، فهي تفترض استيفاء القانون إجراءات إقراره وإصداره، وثار مسألة دستوريته أو عدم دستوريته أثناء نفاذ وتطبيق القانون^(٣).

(١) المادة (٩٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) رقم القرار ٥٧/اتحادية/٢٠١١/ بتاريخ ٢٠١١/١٠/١٨.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ١٤٢-١٤٣.

تأخذ الرقابة القضائية على دستورية القوانين أشكالاً متعددة للحفاظ على سيادة الدستور، حيث وجدت الرقابة السابقة على صدور القوانين فضلاً عن النظم التي تحاول أن تجمع بين الأسلوبين وأيضاً رقابة الامتناع ورقابة الإلغاء^(١).

والرقابة بواسطة هيئة قضائية تمتاز بأنها تتفق وجوهر رقابة دستورية القوانين، باعتبار أن جوهر رقابة الدستورية مسألة قانونية، وليست مسألة سياسية، لأنها لا تتعلق بملاءمة القانون للظروف الاجتماعية، وأنها تتصل بمدى مطابقة القانون، أو عدم مطابقته لمبادئ ونصوص الدستور، كما يتميز القضاء بالحيادية والاستقلال، مما يوفر ضمانات جدية لبحث دستورية القوانين، فضلاً عن ذلك فإن إجراءات التقاضي التي تتبع أمام القضاء عادلة في نظر الخصومات مما تبعث الثقة والاطمئنان^(٢).

وفي العراق تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، المحكمة الاتحادية العليا، محكمة التمييز الاتحادية، جهاز الادعاء العام، هيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون^(٣). أما المحكمة الاتحادية العليا تتكون من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب^(٤).

أنشئ القضاء الدستوري والمتمثل في المحكمة الاتحادية العليا لأول مرة في العراق بمقتضى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية سنة ٢٠٠٤، أي قبل صدور دستور ٢٠٠٥ النافذ^(٥)، وقد نص الدستور الأخير على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا والتي من بينها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور^(٦)، تعتبر المحكمة الاتحادية العليا محكمة دستورية متخصصة في رقابة دستورية القوانين، وتفسير نصوص الدستور، وتعمل وفق نظام مركزية الرقابة القضائية، وهذا النظام من شأنه أن يقضي على كثير من المشاكل التي يثيرها تعرض السلطة القضائية

(١) د. صلاح الدين فوزي محمد، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٤، ص ٦٠-٥٩.

(٢) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص ٢٠٧-٢٠٨.

(٣) المادة (٨٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٩٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٩٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٦) نص القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ على تشكيل محكمة عليا تتولى ممارسة الرقابة على دستورية القوانين وتغيير أحكام القانون الأساسي العراقي، إلا أنها لم تباشر رقابة الدستورية على القوانين إلا في حالات محدودة، فإنها لم تكن جهازاً دائماً واقتصر انعقادها على المهام التي تحال إليها، والدساتير الجمهورية لم تعر اهتماماً لموضوع الرقابة على دستورية القوانين باستثناء دستور ١٩٦٨ والذي نص على تشكيل محكمة دستورية بقانون، تتولى الرقابة على دستورية القوانين، وصدر القانون رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٨ بتأسيس المحكمة ولكنها لم تشكل في حينها، وجاء قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ لينص على إنشاء المحكمة الاتحادية العليا، ثم جاء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ليعتبر المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً وحدد اختصاصاتها الحصرية.

العادية لأعمال السلطة التشريعية^(١)، ويعد الدور الذي تمارسه المحكمة الاتحادية العليا بموجب اختصاصاتها الدستورية الضامن الحقيقي لنفاذ القاعدة الدستورية، فالقضاء الدستوري هو الممارس الأمين لبوابة الشرعية في دولة القانون^(٢)، وتأكيداً لمبدأ الشرعية وسمو القواعد الدستورية أيضاً، لأنها القواعد المقررة للحقوق والحريات والمنظمة للسلطات العامة وعلاقتها مع بعضها، بحيث يعتبر الدستور أصل كل نشاط قانوني يمارس داخل الدولة.

أما في مصر فإن القضاء الدستوري أنشئ في ٣١ أغسطس ١٩٦٩، عندما صدر القرار بقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩، الذي قضى بإنشاء المحكمة العليا اختصاصها القانون بالفصل في دستورية القوانين، غير أن الدور الذي تضطلع به المحكمة، والاختصاصات المنوطة بها، استوجبت أن يرتفع الاعتراف بها على مقام النص القانوني إلى الاعتراف الدستوري، حتى ينأى عن أن تمتد إليها يد المشرع إلغاءً أم انتقاصاً^(٣)، ولذا عندما صدر دستور سنة ١٩٧١ جاء متضمناً فصلاً خاصاً بها، هو الفصل الخامس من بابها الخامس، مغيراً مسماها إلى المحكمة الدستورية العليا، وصدر القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بشأن المحكمة الدستورية العليا ليضعها موضع التطبيق.

وفي ضوء ذلك نعرض إختصاص القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين في العراق ومصر لما له انعكاس مهم في بلورة فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

■ الرقابة على دستورية القوانين في العراق :

موقف الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ صريح في تحديد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة طبقاً لنص المادة (٩٣) منه، ورقابة المحكمة تشمل جميع القوانين العادية (التشريعات الأصلية) التي تصدرها السلطة التشريعية بصفتها الجهة المخولة دستورياً للقيام بهذا الاختصاص، ورقابة المحكمة الاتحادية تشمل أيضاً التشريعات الفرعية التي تتولى إصدارها السلطة التنفيذية وهي الأنظمة التي تصدرها الحكومة بحكم دورها التنفيذي أو عملاً باختصاص تشريعي استثنائي يستند إلى الدستور، وبذلك يمكن القول إن المشرع الدستوري أخذ بالمفهوم الواسع للقانون وبالمدلول الموضوعي له حيث شملت رقابة المحكمة النصوص التشريعية جميعها أصلية كانت أم فرعية بما يسهم في الحماية المباشرة للحقوق والحريات العامة^(٤).

(١) د. رمزي الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، (دراسة مقارنة)، مطبعة أوال، البحرين، سنة ٢٠٠٣، ص ١٢٥-١٢٦.

(٢) د. مها بهجت يونس الصالحي، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، بيت الحكمة العراقي، العدد (١٣)، سنة ٢٠٠٩، ص ٥٦.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، أصول القضاء الدستوري، دار الجامعة الجديد، سنة ٢٠١٣، ص ١٧ وما بعدها.

(٤) د. مها بهجت يونس الصالحي، المرجع السابق، ص ٨٩.

إن الدور الشمولي للمحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في جوانبها الشكلية والموضوعية التي أقرتها السلطة التشريعية جعل من مبدأ سمو الدستور مطبقاً على أرض الواقع وأحكامها ملزمة لكافة سلطات الدولة، طبقاً للمادة (٩٤) من الدستور والتي تنص على أن "قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة"، واعتبر المشرع الدستوري أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن، ومثل هذا الاتجاه يحقق فاعلية الرقابة، وهو اتجاه يتفق مع هدف المشرع من إنشاء هذه المحكمة، وجعل الرقابة على دستورية القوانين مركزة في يدها وحدها حتى لا تتباين وجوه الرأي بالنسبة للنص المعروض أمام القضاء لبحث دستوريته^(١).

بعد أن بينا نشأة المحكمة الاتحادية العليا في العراق واختصاصاتها دون غيرها بالرقابة على دستورية القوانين على الوجه المبين في الدستور، كما نصت المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ على أنه "تتولى المحكمة الاتحادية العليا المهام الآتية: ثانياً: الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها..."، نجد أن المحكمة الاتحادية العليا في العراق قد أصبحت الملجأ والملاذ لكل من أهدر له حق دستوري، وقد استطاعت المحكمة أكثر من مرة أن ترد السلطة التشريعية عن انحرافها في استعمال السلطة ومخالفة الدستور وأن تعيدها إلى ميدان المشروعية فقد ساهم دورها في رقابة دستورية القوانين في إرساء التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتأكيد احترام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقيود.

ومن أبرز الأحكام التي تبين دور المحكمة الاتحادية العليا في حماية وصون الدستور إعمالاً لمبدأ المشروعية هو حكمها رقم (٦٤ / اتحادية / ٢٠١٣) الصادر في ٢٦/٨/٢٠١٣، الذي يقضي بعدم دستورية قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٣^(٢)، ولما كان ذلك القانون قد شرع في مجلس النواب دون تقديمه من مجلس الوزراء أو عرضه على الحكومة وفقاً لما عرضه وكيل رئيس مجلس الوزراء الذي اعتبر في دعواه أن القانون تضمن مخالفة صريحة للدستور مبيناً أن أصل القانون محل الطعن بعدم الدستورية هو مقترح قانون وليس مشروع قانون، وميز الدستور بين مقترح القانون ومشروع القانون، حيث بينت المادة (٦٠/ثانياً) من الدستور أن مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من

(١) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، سنة ٢٠٠٥، ص ٩٠٥-٩٠٦.

(٢) منشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٧٣) في ٨/٤/٢٠١٣.

إحدى لجانه المختصة، أما مشاريع القوانين فإنها تقدم من مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية طبقاً للمادة (٨٠) من الدستور، واعتبر وكيل المدعي أن مقترحات القوانين المقدمة من أي سلطة أو جهة أخرى دون عرضها على السلطة التنفيذية قبل التصويت عليها وإقرارها تعد غير دستورية، وبذلك فإن القانون موضوع الطعن قد خالف الدستور وما استقر عليه القضاء الدستوري في العراق.

وأشارت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها إلى أحكامها السابقة الصادرة عنها في العديد من الدعاوي منها الدعوى المرقمة (٤٣/اتحادية/٢٠١٠)، (٤٤/اتحادية/٢٠١٠) بوجوب إرسال مقترحات القوانين التي تقدم من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة إلى السلطة التنفيذية، مصدرة هو الأحكام الواردة في المادتين (٦٠/أولاً، ٨٠/أولاً وثانياً) من الدستور.

بينت المحكمة الاتحادية العليا أن (مقترحات القوانين) لكي تأخذ سياقاتها الدستورية في مجالس التشريع، بأن تصاغ بصيغة (مشاريع قوانين) بالتنسيق مع السلطة التنفيذية التي أناطت بها المادة (٨٠/أولاً) من الدستور مهام "تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة"، وأن تنفيذ هذه المهام يلزم أن ترسل (مقترحات القوانين) إلى السلطة التنفيذية لدراستها وجعلها على شكل مشاريع قوانين إذا كانت لا تتقاطع مع الأحكام الدستورية والقوانين ومنسجمة مع السياسة العامة للدولة ومع الخطط المعدة في المجالات كافة ومنها المجالات السياسية والاجتماعية والمالية وذلك وفق السياقات المحددة لإعداد مشاريع القوانين، وإذا ما تلكأت السلطة التنفيذية، أو امتنعت عن إعداد مشروع قانون جاء بصيغة (مقترح قانون) من مجلس النواب دون أن تستند السلطة التنفيذية في ذلك إلى سند من الدستور، أو القانون، ودونما سبب مخالف للسياسة العامة للدولة فيمكن لمجلس النواب استعمال صلاحياته المنصوص عليها في المادة (٦١/ثامناً) من الدستور ومنها سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء واعتبار الوزارة مستقلة بعد إجراء الاستجواب باعتبار أن مجلس الوزراء قد خالف أحكام الدستور، وبذلك نكون أمام التطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (٤٧) من الدستور، وعليه وحيث إن القانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٣ "قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء" قد شرع دون اتباع السياقات المتقدمة والمشار إليها أعلاه فإنه جاء مخالفاً للدستور لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستوريته.

يمكننا القول أن حكم المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية القانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٣، جاء مستنداً إلى الجوانب الشكلية منه، والمتمثلة بتشريع مقترح القانون دون أخذ رأي السلطة التنفيذية فيه، بينما الطعن الموجه للقانون كان منصّباً على موضوعه بالإضافة إلى شكله، حيث اعتبره الطاعن متعارضاً مع المبادئ الدستورية ومخالفاً لها، وأن الأسباب الموجبة التي أسند إليها القانون هي تحديد

مدة ولاية رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، ونجد أن الدستور حدد مدة ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط^(١).

فضلاً عن ذلك فإن تحديد ولاية رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء بمدة معينة يتعارض مع المبادئ العامة للنظام البرلماني الذي تبناه دستور ٢٠٠٥، والذي يقوم على وجوب اختيار الوزارة في حزب الأغلبية البرلمانية^(٢)، وتحديد مدة رئيس مجلس الوزراء فيه تقييد لحرية البرلمان في اختيار زعماء حزب الأغلبية لتكوين الوزارة، لكي تحصل بذلك على ثقة مجلس النواب، مما ينطوي على ذلك انحراف المشرع في استعماله السلطة التقديرية أثناء ممارسته لاختصاصه الدستوري، حتى وأن لم يتعارض القانون مع نص خاص في الدستور^(٣)، إلا أنه يكون باطلاً لانطوائه على انحراف في استعمال السلطة التشريعية من خلال تجاوز الغاية من التشريع حدود سلطات مجلس النواب وتعارضت مع المبادئ الدستورية العليا المتعلقة بطبيعة العلاقة مابين السلطتين التشريعية والتنفيذية والقائمة على مبدأ الفصل بين السلطات .

بالإضافة إلى أن هذا القانون لم يأت بأحكام جديدة، لأن الدستور العراقي قد حدد ولاية رئيس الجمهورية بولائتين^(٤)، وتنتفي بذلك الحاجة إلى صدور قانون يحدد المدة الرئاسية، وكذلك الحال بالنسبة لتحديد مدة ولاية رئيس مجلس النواب بدورتين سواء متتاليتين، أو غير متتاليتين، حيث تخلو النظم الدستورية من هذه القواعد التي تناولها القانون، فضلاً عن الصلاحيات الدستورية المحدودة لكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب، والظروف السياسية والقرائن الخارجية التي صاحبت صدور هذا القانون كانت تشير بوضوح أنه يستهدف بالأساس تحديد ولاية صاحب السلطة الفعلية في النظام البرلماني الذي تبناه الدستور العراقي بولائتين فقط وهو رئيس مجلس الوزراء ، بغية تجنب احتكار السلطة وتجسيد التفرد في الحكم ، وهو اتجاه غير محمود لتعلق أمر اختيار رئيس مجلس الوزراء بإرادة الأغلبية البرلمانية التي تمنحه الثقة ، مما يؤدي إلى الإخلال بنظام الحكم الذي رسم الدستور طريقه وفق النظام البرلماني، الذي يعزز من التداول السلمي للسلطة .

يتضح من كل ما تقدم أن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين وامتلاكها سلطة الحكم بإلغاء القانون متى ثبت لها بعد فحصه أنه مخالف للمبادئ العامة للدستور، وأنه منطوياً على انحراف في استعمال السلطة التشريعية ، يحقق فاعلية في إعادة التوازن بين السلطتين

(١) المادة (٧٢/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٢) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ١٩٦ .

(٣) د. عبدالرزاق احمد السنهوري ، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية ، مجلة مجلس الدولة . السنة (٣) يناير ، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة ، ص ١٠٥ .

(٤) المادة (٧٢/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

التشريعية والتنفيذية، إذ لا يصح أن يكون مجلس النواب صاحب الحق في رسم أسس العلاقة بينه وبين الحكومة دون أن يكون هناك ضابط أو قيد يحدد سلطاته الدستورية.

وهذا القرار يبين بموضوعة أن المحكمة الاتحادية العليا قد حكمت بعدم دستورية عدة تشريعات صدرت من مجلس النواب دون تمريرها إلى السلطة التنفيذية، وبذلك تكون حجية هذه الأحكام لا تقتصر على منطوق القرار، وإنما تشمل كذلك الحثيات التي تمثل أساس القرار^(١)، ومن ثم تكون التشريعات التي يصدرها مجلس النواب ومصدرها مقترحات قوانين لم يؤخذ رأي السلطة التنفيذية فيها يتعارض مع اتجاه مستقر لدى المحكمة الاتحادية العليا يقضي بعدم دستورية القوانين ذات المصدر البرلماني وتفتقد إلى بصمة الحكومة عليها.

ونؤكد أن ما تصدره المحكمة الاتحادية العليا محل تقدير واحترام من الجميع، وهذا أمر مطلوب لإضفاء الهالة الواجبة على هذه المؤسسات وعلى ما تصدره من أحكام، ومما لا شك فيه أن هذه التفرقة بين القوانين ذات المصدر الحكومي وبين القوانين المقدمة من مجلس النواب دون أخذ رأي الحكومة فيه تفتقد إلى أساس سليم في الدستور، وتهدر حق مجلس النواب الأصيل في تقديم مقترحات القوانين وإقرارها، وتمنح هيمنة كاملة للسلطة التنفيذية على جميع التشريعات التي يقرها البرلمان.

■ الرقابة على دستورية القوانين في مصر :

أُتيح للمحكمة الدستورية العليا في مصر في دستور عام ١٩٧١، أن تتولى الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية^(٢)، وتناول دستور عام ٢٠١٢ اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالفصل في دستورية القوانين واللوائح^(٣)، وأكد دستور عام ٢٠١٤ اختصاص المحكمة في الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية، وتبنى الدستور تحديد اختصاص المحكمة الدستورية العليا وفق المذهب الأكثر اتساعاً في مفهوم الرقابة القضائية لدستورية القوانين، حيث اعتبر أن القانون الذي يخضع لرقابة الدستورية هو القانون بالمعنى الواسع، واعتبرت أن كل قاعدة تشريعية عامة هي بالمعنى الموضوعي قاعدة قانونية، سواء وردت في قانون أو لائحة، وخضعت بذلك التشريعات الفرعية كاللوائح والقرارات بقوانين التي تصدر من السلطة التنفيذية إلى رقابة المحكمة الدستورية العليا باعتبارها قوانين من حيث الموضوع^(٤).

إن الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح تستهدف حماية الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من الخروج على أحكامه الذي يمثل أسس القواعد القانونية في الدولة، والقاعدة

(١) د. ماجد راغب الحلو، دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، سنة ٢٠١٤، ص ١٠٣.

(٢) المادة (١٧٥) من الدستور المصري لعام ١٩٧١.

(٣) المادة (١٧٥) من الدستور المصري السابق لعام ٢٠١٢.

(٤) د. حسام مرسي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٠٥ - ٣٠٦.

العامة التي اتبعتها المحكمة الدستورية العليا في ممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح هي الرقابة اللاحقة على صدور القانون أو اللائحة، تجدر الإشارة أن الدستور المصري لعام ٢٠١٤ ، لم يقرر الرقابة السابقة على دستورية القوانين كما قررها دستور عام ٢٠١٢^(١)، حيث استثنى دستور ٢٠١٢ طائفة من القوانين وجعلها تخضع لرقابة سابقة من المحكمة الدستورية العليا قبل إصدارها للحيلولة دون صدور قانون ينطوي على عيوب دستورية^(٢).

ومن أبرز الأحكام التي أصدرتها المحكمة الدستورية العليا في مصر بشأن رقابة دستورية القوانين، هو الحكم ببطلان نص الفقرة الأولى من المادة السادسة من القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ والمستبدلة بالمرسوم بالقانون رقم (١٢٠) لسنة ٢٠١١، بشأن انتخابات مجلس الشعب المصري، والذي أجريت على أساسه الانتخابات البرلمانية^(٣)، وترتب عليه حل مجلس الشعب بأكمله منذ انتخابه، واعتبرت المحكمة في حكمها أن ذلك لا يؤدي إلى إسقاط ما أقره المجلس من قوانين وقرارات وإجراءات خلال الفترة السابقة، وتبقى صحيحة وناظفة مالم يتقرر إلغائها أو تعديلها من الجهة المختصة دستورياً، وأستندت المحكمة في قرارها بعدم دستورية القانون الذي تمت على أساسه انتخابات مجلس الشعب، وأحكام المحكمة الدستورية العليا لها حجية مطلقة لا يقتصر أثرها على الخصوم في الدعاوى التي صدرت فيها ، وإنما ينصرف هذا الأثر إلى الكافة .

ومن الأحكام التي أصدرتها المحكمة الدستورية العليا نطاق اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين حكمها بعدم دستورية قانون العزل السياسي، حيث قضت المحكمة بعدم دستورية نص المادة الأولى من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٢ ،بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية^(٤)، وقالت المحكمة في أسباب حكمها إن استحداث عقوبة الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية في القانون عن واقعات سابقة على صدوره ينعي بالمخالفة لقاعدة عدم رجعية العقوبات، فضلاً عن كونه أنشأ قرينة قانونية، فرض عليها جزاء بغير حكم قضائي بعد محاكمة يكفل فيها حق الدفاع ، كما أسس الجزاء الوارد فيه على مجرد صفات وحالات، لا على أفعال محددة .

(١) تم الأخذ لأول مرة في دستور ١٩٧١ بنظام الرقابة السابقة على مشروع قانون انتخاب رئيس الجمهورية، وذلك طبقاً لتعديل المادة (٧٦) من الدستور والذي أجري في ٢٥ مايو ٢٠٠٥ ، حيث ألزم رئيس الجمهورية أن يعرض مشروع القانون بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره على المحكمة الدستورية العليا لبحث مدى دستوريته قبل إصداره.

(٢) المادة (١٧٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ ، وهي القوانين المنظمة لمباشرة الحقوق السياسية والانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية .

(٣) جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٤ .

(٤) جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٤ .

اعتبرت المحكمة الدستورية العليا أن اختصاص السلطة التشريعية بسن القوانين، لا يخولها التدخل في أعمال أسندها الإعلان الدستوري إلى السلطة القضائية، وقصرها عليها^(١)، وإلا كان ذلك افتئاتاً على عملها، وإخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية، واعتبرت أن حرمان فئة من المواطنين من مباشرة حقوقهم السياسية استناداً إلى تقلدهم مناصب إبان حكم النظام السابق خلال مدة عشرة سنوات، يعتبر تمييزاً تحكيمياً لا يستند إلى أسس موضوعية تبرره، فضلاً عن تبنيه تقسيماً تشريعياً بين المواطنين لا يركز إلى أسس أو مقاييس منطقية.

وبذلك كان لزوماً على المحكمة الدستورية العليا أن تقضي بعدم دستورية المادتين الأولى والثانية من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١١، بعد أن تبين لها أن قانون العزل السياسي يتصف بالانحراف التشريعي لمخالفته المبادئ العامة التي انطوى عليها الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ٢٠١١/٣/٣٠، وأهمها حرية المشاركة في الحياة السياسية الذي يعتبر من الحقوق العامة للأفراد في أي دولة ديمقراطية، وما يقوم عليه القانون من إهدار لحق المساواة في الحقوق والواجبات التي تركز عليها الدولة في بناء مؤسساتها الدستورية.

المطلب الثاني

الضمانات الشعبية

إن الضمانات القانونية التي تتضمنها النظم الدستورية لضمان حسن التزام سلطات الدولة بالحدود التي تحد من سلطاتها لا تكفي وحدها لتحقيق هذا الضمان، وذلك لأن النتائج العملية قد أثبتت أن احترام نفاذ القواعد الدستورية لا تتوقف على مقدار ما تحوطها من جزاءات و ضمانات، بقدر ما يعتمد على مدى إيمان الشعب وقوة الرأي العام في التمسك بها والحرص عليها^(٢)، وأمام عدم كفاية الضمانات القانونية، كان لا بد من البحث عن ضمانات أشد فاعلية، يستعان بها في حالة عجز الضمانات القانونية عن تحقيق أهدافها، وعلى ذلك فإن دراستنا لهذه الضمانات الشعبية ستنتقسم إلى رقابة الرأي العام وحقوق المواطن في مقاومة الطغيان.

الفرع الأول

رقابة الرأي العام

يعد الرأي العام من أهم الضمانات الشعبية في وقتنا الحاضر خاصة في النظم الديمقراطية، لما له من أثر في إلزام السلطات العامة في الدولة بالحدود التي رسمها الدستور، والمراد بمصطلح الرأي

(١) الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ٢٠١١/٣/٣٠.

(٢) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٩٤٦.

العام مجموعة الآراء التي يدين بها الناس إزاء المسائل التي تؤثر في مصالحهم العامة والخاصة، وتتفاوت سلطة الرأي العام وقوتها بين نظام وآخر، هناك أنظمة يكون الرأي العام فيها يقطاً وحساساً تجاه كل ما تفعله الحكومة^(١)، وإن رقابة الرأي العام تعد في الواقع العامل الرئيسي في ردع الحكام وإجبارهم على احترام الدستور، وما يتضمنه من حقوق وحريات للأفراد، فكلما كانت هذه الرقابة قوية كان التقيد بالدستور قوياً، وكلما كانت رقابة الرأي العام ضعيفة أو منعدمة، ضعف تبعاً لذلك احترام الدستور^(٢).

تعتبر تيارات الرأي العام واتجاهاته ذات أثر كبير في حسن تطبيق القواعد الدستورية سواء في النظم الديمقراطية أو غير الديمقراطية، فالديمقراطية تعتمد أساساً على حرية تكوين الرأي العام وحرية التعبير عنه، وتحرص الأنظمة الاستبدادية أيضاً على استمالة واستقطابه تجاه سياستها، فإنها تستخدم في إقناعه بما تملكه من أجهزة الإعلام، والمبادئ الرنانة، وأساليب الترغيب أو التهديد لدى ضعاف النفوس الذين ينجحون لفترة في تضليل الرأي العام والتأثير في اتجاهاته الحقيقية^(٣)، وعليه فإن الجهات التي تشترك في تكوين الرأي العام هي الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والصحافة ووسائل الإعلام، فإننا سنتناولها في نقاط ثلاثة على النحو التالي:

أولاً- الأحزاب السياسية:

لا ريب أن مفهوم الحزب يختلف من مجتمع لآخر، فالحزب السياسي، قطعاً وبالضرورة يمثل انعكاساً لواقع اجتماعي معين يضم رجالاً متحدين فكرياً وعملاً^(٤)، وعرف البعض الحزب السياسي بأنه جماعة متحدة من الأفراد، تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم، بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين^(٥)، بينما ركز جانب مهم من الفقهاء في تعريفهم للحزب السياسي على الهدف الذي يسعى إليه الأعضاء، إذ أنه "تكتل منظم من الأشخاص المتحدين بواسطة فلسفة أو أيولوجية معينة بقصد متابعة تنفيذها، بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها"^(٦)، والأحزاب السياسية أمر لا غنى عنه لتحقيق النظام الديمقراطي ولتكوين الرأي العام، فالديمقراطية لا تستقيم بغير حرية التفكير وحرية الرأي والمعارضة، إذ أن الأفراد المنظمين أكثر استطاعة من مقاومة الانحراف في استعمال السلطة^(٧).

-
- (١) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٣٦.
 - (٢) د. مازن ليلو راضي، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق، مجلة القانون المقارن، العدد ٥٧، ص ٢٩.
 - (٣) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٩٥٢.
 - (٤) د. طارق علي الربيعي، الأحزاب السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، سنة ١٩٩٠، ص ٣٧-٣٨.
 - (٥) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص ٥٤٣.
 - (٦) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٢٩٩.
 - (٧) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٣٨.

نشأت الأحزاب السياسية في بعض الدول دون وجود نص دستوري أو قانوني يسمح بممارسة حرية تكوين أحزاب سياسية^(١)، ويرتبط النظام الحزبي ارتباطاً كبيراً بالنظام النيابي، وقد قيل إن النظام النيابي لا يمكن تطبيقه على بساط الواقع بدون أحزاب سياسية^(٢)، إلا أن الفقه الدستوري يكاد يجمع على ضرورة وجود الأحزاب السياسية في النظم الديمقراطية^(٣).

الجدير بالذكر أن هذه الفرصة لم تتح للأحزاب السياسية في العراق، فقد ضمن القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة، غير أن الجانب العملي للنظام السياسي منذ تأسيس الدولة العراقية وحتى عام ٢٠٠٣ يخلو من ضمانات وجود أحزاب سياسية قوية ومعارضة قادرة على مراقبة السلطة وردها إلى الصواب إذا ما انحرفت عن احترام الدستور وحقوق وحرريات الأفراد^(٤).

وبعد الاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣ ظهر العديد من الأحزاب والكيانات السياسية أغلبها ارتبط بالدين الإسلامي، سواء من حيث الأيدلوجية أو من خلال مشروع العمل، وغياب الأحزاب، ولم تكن الأحزاب المدنية ذو فعالية في استقطاب مؤيديها، ولا زالت الأحزاب العراقية بعيدة عن دورها الحقيقي الذي من الممكن أن تمارسه في مراقبة أداء السلطات وأهمها السلطة التنفيذية وتصويب أخطائها ومواجهة اندفاعها كضمان للحيلولة دون الاستبداد، وإن الحكومات التي تشكلت بعد عام ٢٠٠٣ كانت إنتلافية، لعدم قدرة أحد الأحزاب السياسية إلى الحصول على الأغلبية البرلمانية التي تؤهله لتشكيل الحكومة، أدى إلى تباين الاتجاهات بين أعضائها، واشترك غالبية الأحزاب الفائزة في الانتخابات البرلمانية في الطاقم الوزاري، الأمر الذي أدى إلى غياب وجود معارضة بناءة ومنظمة، وانعكس ذلك سلباً على أداء الأحزاب السياسية لدورها في متابعة ومراقبة المخالفات التي حصلت من أعضاء الحكومة، وبذلك لم تؤد الأحزاب السياسية دورها في معالجة الظواهر السيئة في السلطة، مما أفقدها الغاية في وجودها كضمانة سياسية من ضمانات احترام قواعد الدستور ومنع الاستبداد، فضلاً عن عدم تشريع قانون ينظم عمل الأحزاب السياسية في العراق، ويبين مصادر تمويلها وإجراءات تأسيسها لغاية الآن، على الرغم من إنجاز قراءة مشروع قانون الأحزاب السياسية للمرة الثانية في مجلس النواب خلال الدورة الانتخابية الثانية، والمحاولات المستمرة لمجلس النواب لإنجازه، مما يعكس بوضوح الحاجة الملحة لإصدار هذا القانون الذي من شأنه أن يغير الصورة الضبابية التي

(١) د. عمرو أحمد حسبو، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٢٠٠١-٢٠٠٢، دار النهضة العربية، ص ١٤٥.
(٢) د. نعمان أحمد الخطيب، الأحزاب السياسية وبعدها في أنظمة الحكم المعاصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٣، ص ٧٨.
(٣) د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص ٣٢٢.
(٤) د. مازن ليلو راضي، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق، المرجع السابق، ص ٣٢-٣٣.

تعتبري المناخ السياسي الذي أسس أركانه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، في ظل وجود المئات من الأحزاب التي تعمل دون ضابط أو قيود قانونية، لاسيما أن الأحزاب الكبيرة التي لها دوراً رئيسياً في الحياة النيابية منذ عام ٢٠٠٥ لا تتجاوز سبعة أحزاب ذات مرجعية دينية (إسلامية)، كان لها الدور الأبرز في تهيئة البيئة الشعبية لاستمرار العملية السياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ .

ثانياً- منظمات المجتمع المدني:

يقصد بها المجموع الكلي لتلك المنظمات والشبكات التي تقع خارج اطار الجهاز الرسمي للدولة، وهي تشتمل على السلسلة الكاملة للمنظمات التي توصف تقليدًا باسم جماعات المصلحة أو جماعات اصحاب المصالح، ليس المنظمات غير الحكومية فحسب، وإنما تضم نقابات العمال أو النقابات المهنية، الديانات، الجمعيات الثقافية، النوادي الرياضية والغرف التجارية^(١)، وإن التسمية التقليدية في مؤلفات حقل الأنظمة السياسية، أو علم السياسة أو علم الاجتماع السياسي، هي عبارة عن (جماعات الضغط) نسبة للضغط الذي تمارسه على الحكومة أو مصدر اتخاذ القرار، وتعتبر منظمات المجتمع المدني عن فئات معينة من الشعب لها مصالح متقاربة تدافع عنها وتحل مشاكلها كجماعات وأفراد، وأصبح وجود منظمات تتعهد بمهمة الدفاع عن المصالح الخاصة في مواجهة السلطات العامة ظاهرة تسود جميع الدول في العصر الحديث^(٢)، ولبلوغ أهدافها وهي: الاتصال برجال السلطة التنفيذية، وتعبئة الرأي العام، والتأثير على أعضاء البرلمان^(٣).

بهذا المعنى تلعب منظمات المجتمع المدني دوراً بارزاً في إرساء دعائم الديمقراطية عن طريق نشر ثقافة حقوق الإنسان، وتوعية المواطن بالمبادئ الديمقراطية^(٤)، وتساهم أيضاً بدور مهم في ضمان احترام الدستور، وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وتمثل الأسلوب الأمثل في التفاهم مع السلطة في سبيل تعزيز الديمقراطية، فهي الكفيلة بالارتقاء بالفرد وتعبئة الجهود الفردية والجماعية للتأثير في السياسات العامة للدولة في مختلف الأصعدة^(٥).

ومنظمات المجتمع المدني في العراق لم تحظى بالرعاية والدعم، في وقت سيطرت فيه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، اعتباراً من تأسيس الدولة العراقية وصدور القانون الأساسي العراقي

(١) د. رمزي الشاعر، الأيدلوجيات، المرجع السابق، ص ١٧٧.

(٢) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٩٧٩-٩٨٠.

(٣) د. صلاح احمد السيد جوده، الأحزاب السياسية ودورها في ثورات الربيع العربي، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٣ ص ٨٦.

(٤) د. محمد علي سويلم، ببيان الدستور المعاصر، المرجع السابق، ص ٤٢٧.

(٥) د. مازن ليلو راضي، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق، المرجع السابق، ص ٣١.

عام ١٩٢٥، بالرغم ما منحه الدستور من ضمانات في تأسيسها، واستمر الوضع على ما هو عليه في ظل النظام الجمهوري والتي احتوت دساتيره أيضاً على ضمانات تأسيس هذه المؤسسات المدنية^(١).

بعد الاحتلال الأمريكي عام ٢٠٠٣ وسقوط النظام السياسي وبدء مرحلة جديدة في تاريخ العراق الدستوري، شهد العراق تأسيس العديد من منظمات المجتمع المدني التي تنوعت اختصاصاتها وتشعبت أهدافها، إلا أن تأثيرها في المجال السياسي ليس له أثر فاعل على العملية السياسية التي رافقت سريان دستور (٢٠٠٥) الحالي، أورد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٣٩) منه " أولاً: حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة، وينظم ذلك القانون"، وصدر قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ وتم بموجبه تأسيس دائرة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء تعنى بشئون تأسيس المنظمات المدنية، وتنظيم إجراءات تسجيلها، مما ساهم ذلك بشكل فاعل في تعزيز الشراكة الحقيقية بين المجتمع المدني وسلطات الدولة العامة.

ثالثاً- وسائل الإعلام:

يقصد بالإعلام تزويد الجماهير بالمعلومات الدقيقة والأخبار الصحيحة والحقائق الواضحة والنتائج المبنية على الأرقام والإحصاءات، وبالتالي فإنه يقدم حقائق مجردة بعضها سار وبعضها الآخر غير سار، وأصبح لدى الإعلام القدرة والفعالية على بلورة أفكار الجماهير وتوجيهها الوجهة المطلوبة^(٢)، وتلعب الصحافة دوراً بارزاً ومهماً في تكوين الرأي العام، وتوجيه النقد إلى السلطات العامة وسلوكها، وإرشادها إلى طريق الإصلاح التي تتطلبها المصلحة العامة، فمن المؤكد أن الرقابة المستمرة التي تؤديها الصحافة تعتبر ضماناً له أهمية بالنسبة للأفراد ضد الانحراف واحتمالات التعسف في استعمال السلطة، أو السلبية في اتخاذ الإجراءات التي تتطلبها المصلحة العامة^(٣).

تشكل وسائل الإعلام المستقلة إحدى أهم الأدوات التي تساهم في أحكام الرقابة على مؤسسات الدولة، فلا يتسنى للأفراد الدفاع عن حقوقهم أو يعلمون بأن حقوقهم قد انتهكت بدون وجود إعلام حر ينقل الحقيقة بحيادية تامة، وتعتبر الصحافة من الوسائل التي من خلالها تعبر المعارضة عن آرائها ومواقفها لتصل إلى جمهور الناخبين وأصحاب القرار، لذلك تقتضي مبادئ الديمقراطية أن تنتشر في الدولة الصحف والمجلات التي تنشر فيها آراء ومواقف الأحزاب والكيانات السياسية المعارضة، ونجد أن جميع دول العالم تولي اهتماماً كبيراً بالإعلام بصرف النظر عن نوع نظام الحكم فيها، طالما تسعى نحو السيطرة على وسائل الإعلام المختلفة، بقصد توجيهها لخدمة مصالحها وأهدافها لضمان

(١) د. إبراهيم خليل أحمد، موسوعة حضارة العراق، ج ١٣، بغداد، سنة ١٩٨٥، ص ١٧٨.

(٢) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٩٦٨.

(٣) د. سعد ممدوح نايف الشمري، الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة طنطا، سنة ٢٠١٠، ص ٦٤٦.

الاستقرار القومي والحفاظ على الصالح العام^(١)، وأضحت مواقع التواصل الاجتماعي عبر شبكة الانترنت من أهم صور رقابة الرأي العام ، كونها رقابة مباشرة لاتحتاج إلى وسائط مثل الصحف والتلفزيون، وأصبحت ضمانات كبرى للحقوق والحريات خاصة وأنها تعكس مباشرة إرادة الشعب^(٢)، ومن الجدير بالذكر أن مواقع التواصل الاجتماعي على شبكة الإنترنت كان لها الدور البارز في نشوء ثورات الربيع العربي التي قامت بها شعوب الوطن العربي، وانتهت أغلبها إلى إسقاط الأنظمة الحاكمة، كما نلاحظ أن الرقابة الشعبية التي تتخذ صورة (الرأي العام) لاتخضع لأي نماذج نمطية أو مؤسسية محددة، إذ هي نوع من الضغط المجتمعي الواقع على السلطات والمؤثر على أعمالها يتم الإفصاح عنه من خلال الصحافة ومؤسسات المجتمع المدني وكتابات الشخصيات العامة ومواقفهم^(٣).

نصت المادة (٣٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الحالي على كفالة الدولة، بما لا يخل بالنظام العام والاداب حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل، وحرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر، وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون، ثم صدر قانون (حماية الصحفيين) رقم (٢١) لسنة ٢٠١١ كخطوة أولى نحو الدفاع عن حرية الصحافة وحقوق الصحفيين وتوفير الحصانة اللازمة لهم ليتمكنوا من التعبير بصدق عن رسالتهم ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي للصحفيين، وتعد مهنة الصحافة في العراق بعد الاحتلال عام ٢٠٠٣ من أخطر المهن بسبب انتشار الفوضى وغياب الأمن في أغلب المناطق، الأمر الذي جعل العراق يحتل المركز الأول باستهداف الصحفيين، وبالرغم من هذه المخاطر التي تحيط بالعمل الصحفي إلا أنها في تطور مستمر في ظل التطور التقني الذي وصل إليه العالم، وحادثة التجربة الديمقراطية وافتتاح العراق على العالم الخارجي ساعد في تقدم الصحافة وتكوين مراقب جماعي لصالح الشعب من خلال كشف ممارسات الفساد المالي والإداري في مؤسسات الدولة والانتهاكات التي تحدث على حقوق وحريات المواطنين.

الفرع الثاني

حق المواطن في مقاومة الطغيان

إن الضمانات القانونية التي تنص عليها الدساتير لضمان حسن تطبيق قواعدها لا تكفي وحدها لتحقيق احترام المبادئ الدستورية، فهذه الضمانات مهما بلغت من الدقة والإحكام، قد تكون أحياناً

(١) د. محمد علي سويلم، ببيان الدستور المعاصر، المرجع السابق، ص ٤٢٦.

(٢) سامي جمال الدين، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٢٤٢.

(٣) د. محمد علي سويلم، ببيان الدستور المعاصر، المرجع السابق، ص ٤٢٦.

يعتريها القصور عن تحقيق الغرض المنشود منها، وإزاء هذه الأوضاع، يظهر حق الأفراد في مجموعهم مقاومة الطغيان، لتكون الضمانة الأولى والأخيرة لحسن تطبيق قواعد القانون الدستوري^(١). حفل تاريخ الشعوب بكثير من الثورات والانقلابات التي غيرت كثيراً من الأنظمة الحاكمة، ولذلك كانت الأسس التي يقوم عليها هذا الحق أسساً سياسية أكثر من كونها أسساً واعتبارات قانونية، حيث يصعب على الحكام أن يضمنوا في دساتيرهم الاعتراف بمثل هذا الحق الذي يمكن الأفراد من التمرد على السلطة السياسية ويهددها باستمرار^(٢)، وبذلك تحرص أغلب الأنظمة السياسية على تجريم الانقلابات السياسية والمؤمرات والاضطرابات، وتعتبر أن لجوء الأفراد إلى التمرد ومقاومة السلطة عمل خارج عن القانون وغير مشروع ويهدد كيان الدولة ويعاقب مرتكبيه وفق قانون العقوبات.

أولاً- موقف الفكر السياسي من حق مقاومة الطغيان:

اختلف الفقهاء والمفكرون في فرنسا بشأن مقاومة الأفراد لطيغان السلطة العامة وانقسموا إلى رأيين: **الرأي الأول:** أنصار هذا الرأي عارضوا هذا الحق وأنكروه لشعوبهم في التمرد على حكامهم ومقاومة طغيانهم، ويعتبر (هوبر) من دعاة تأييد السلطان المطلق للحاكم، وتحريم مقاومة الأفراد لهم، ومن ثم فإن الأفراد ليس لهم حقوق في مواجهة الحاكم، فليس لهم أن يحاسبوه على شيء أو أن يطالبوه بشيء^(٣). **الرأي الثاني:** ذهب أنصار الرأي الثاني إلى تأييد حق المواطنين في مقاومة طغيان السلطات، ونادوا بهذا الحق، وقد كان للكنيسة الكاثوليكية دور مهم في المناداة بهذا الحق، وكان أول من خرج على نظرية الطاعة العمياء الفقيه ورجل الدين (جون نوكس) الذي ذهب إلى أن من واجب المسيحي تصحيح وقمع أي خروج من الملك على كلمة الرب وشرفه ومجده، وبذلك دافع جون نوكس عن حق مقاومة الطغيان والخروج على طاعة السلطان الظالم^(٤).

ثانياً- موقف الشرائع السماوية في حق المقاومة:

إن مشروعية حق المقاومة في الشرائع السماوية يظهر لنا من خلال الشريعتين المسيحية والإسلامية في ضوء رجال الدين وعلماء المسلمين وفق فهمهم لتعاليم دينهم.

-
- (١) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٩٩٤.
 - (٢) د. كامل عبد السميع عبد الفتاح بسيوني عمار، حرية الرأي في الإسلام والمذاهب السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، فرع بني سويف، سنة ١٩٩٢، ص ٣٦٠.
 - (٣) د. أحمد محمد أمين محمد، حدود السلطة التشريعية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ٢٠٠١، ص ٧٧١.
 - (٤) جورج سباين، تطور الفكر السياسي، دار المعارف، مصر، الكتاب الثالث، ص ٥١٢.

١ - حق المقاومة في المسيحية:

إن رجال الكنيسة قد رفضوا في البداية حق الأفراد في مقاومة السلطات الحاكمة، مستندين في ذلك إلى أن الفلسفة المسيحية قد قامت على نوع من ازدواج الولاء لدى المسيحي، فهناك ولاء للسلطة الزمنية المتمثلة في الأباطور وولاء للسلطة الروحية المتمثلة في الكنيسة، وهذا المبدأ في نظر رجال الكنيسة يفضي إلى أن يخضع المسيحيون للسلطة الحاكمة أياً كان شأغلها، فكل سلطة تنبع من عند الله عز وجل، وبالتالي فكل من يقاوم أولى الأمر، إنما يقاوم أحكام الله عز وجل^(١).

كان للصراع الذي نشب بين رجال الكنيسة والسلطات الزمنية أثر في ظهور فكرة حق مقاومة الطغيان والخروج على طاعة الحاكم الظالم، تأكيداً لحق الشعب في عزل الحاكم المستبد ولو بالقوة، ويعتبر كذلك توماس الأكويني المصدر الأول لحق المقاومة في الفقه الكنسي، فلقد ذهب في تقسيماته للحكومة إلى التمييز بين الحكومات العادلة والحكومات غير العادلة، ويؤيد توماس حق الشعب في مقاومة هذه الحكومة غير العادلة التي يلجأ فيها الأمير إلى اغتصاب السلطة عنوة دون إرادة الشعب أو قبوله سعيًا وراء مصالحه ونزواته الخاصة^(٢).

٢ - حق المقاومة في الإسلام :

تعد فكرة مقاومة السلطة والخروج عليها عند مخالفة السلطة الحاكمة أحكام الشريعة الإسلامية وجنوحها نحو الاستبداد والطغيان من المسائل الفقهية المهمة في الفكر الإسلامي، والجدل الذي ثار بين المذاهب الفقهية المختلفة حول مدى شرعية الخروج والمقاومة في الفقه السياسي الإسلامي يركز على فرضية مسبقة، وهي أن يكون الموقف المعلن للحكام هو الالتزام بالإسلام عقيدة وشريعة، أما إذا كان الموقف المعلن لهم هو رفض الالتزام بالإسلام عقيدة وشريعة، أو التزامها بالعقيدة الإسلامية ورفضها الشريعة الإسلامية، ففي هذه الحالة تكون الثورة والخروج أمراً واجباً، حيث يعد في هذه الحالة من الواجبات المعلومة من الدين بالضرورة، وبالتالي فلا يجوز أن يكونا محل خلاف أو بحث^(٣).

وقال تعالى في القرآن الكريم [يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ]^(٤). وبذلك فقد ألزم التشريع الإسلامي ولاية الأمر بتنفيذ أحكام الدين وتعاليمه مقابل حق الطاعة لهم على الأمة جميعاً، ووفي حديث للرسول عليه الصلاة والسلام " من أطاعني فقد أطاع الله ومن عصاني فقد عصى الله، ومن أطاع أمري فقد أطاعني

(١) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٩٩٦-٩٩٧.

(٢) د. طعيمة الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ١٧٦.

(٣) د. صالح حسن سميع، الحرية السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٨، دار الزهراء للإعلام العربي، ص ٦٢٨.

(٤) سورة النساء: الآية ٥٩.

ومن عصى أمري فقد عصاني"^(١)، ولا شك أن هذا يتفق مع طبيعة الخلافة في الإسلام، فاختيار الخليفة هو بمثابة عقد بينه وبين الأمة، مما أدى إلى أن يطلق على عملية اختيار الخليفة تسمية (البيعة)، بحيث إذا خرج أحد طرفيه على شروطه فإن للطرف الآخر أن يتنكر هو أيضاً للالتزامات التي فرضها عليه العقد^(٢)، ومما سبق يتبين أنه في حالة الانفصام الواضح بين قواعد الشرعية التي تؤمن بها الجماعة، وبين القواعد التي يسنها الحاكم، فإنه في هذه الحالة يوجد إجماع على الثورة، والخروج وخلع الحكام ونزع السلطة منهم^(٣).

ثالثاً- موقف القانون الوضعي من حق المقاومة:

ذكرنا أنه من الصعب أن تتضمن الدساتير والقوانين الاعتراف للأفراد بحق مقاومة السلطة، على الرغم من اعتراف بعض نصوص اعلانات الحقوق بذلك، ومنها العهد الأعظم في انكلترا الذي يعتبر من أوضح الأمثلة على ذلك، وإعلان الحقوق الأمريكي سنة ١٧٧٦ الذي صدر نتيجة لمؤتمر فلاد ليفيا، حيث ورد فيه أن من حق الشعب أن يعزل حكومته إذا كانت تهدف إلى إخضاع الشعب للاستبداد المطلق، وكذلك إعلانات الحقوق التي صاحبت الثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩، لعام ١٧٩٣^(٤)، إن مهما قيل لتأييد مشروعية حق المقاومة من ناحية القانون الوضعي تعترضه صعاب ليس من السهل تخطيها. إلا أنه واستثناء من هذا المنع هناك بعض المظاهر المشروعة لمقاومة الطغيان والاستبداد، اعترفت بها معظم الدساتير المعاصرة، ومنها حق التظاهر كوسيلة للتعبير عن مطلب معين، وأما حق الإضرابات فقد اعترفت بها بعض الدول، إلا أنه ليس هناك موقف محدد بشأن مشروعيةها، والواقع أن إضفاء المشروعية على حق الشعوب في مقاومة الطغيان يتوقف على نجاح المقاومين في تصديهم لطيغان السلطة ووصولهم إلى تغييرها والاستلاء عليها، لأن تغيير المقاومين لنظام الحكم المستبد يدخل البلاد في حقبة سياسية جديدة يكون لقادة المقاومة الكلمة العليا في رسم معالم النظام السياسي الجديد.

ومن الأمثلة المعاصرة على ذلك، نجاح ثورة ٢٥ يناير الشعبية في جمهورية مصر العربية عام ٢٠١١، والتي أجبرت رئيس الجمهورية على التخلي عن منصبه وتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة زمام الحكم في البلاد، ودخلت مصر في مرحلة انتقالية بعد الثورة انتهت بوضع دستور للبلاد عام ٢٠١٢، إلا أن هذا الدستور لم يستمر، حيث خرجت شرائح مختلفة من الشعب المصري في ٣٠ يونيو ٢٠١٣ مطالبة بإسقاطه، وانتهى المطاف بصدور بيان من القيادة العامة للقوات المسلحة في ٣ يوليو ٢٠١٣، وضعت خارطة طريق سياسية جديدة انتهت بصدور الدستور الحالي لسنة ٢٠١٤.

(١) د. صبحي عبده سعيد، الحاكم وأصول الحكم في النظام الإسلامي، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨٥، ص ١٩١.

(٢) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ١٠٠١.

(٣) د. وهبة الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته، دار الفكر، دمشق، ١٤٠٩هـ، ١٩٨٩م، الجزء السادس، ص ٧٠٧.

(٤) د. مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص ٣٧-٣٨.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراستنا لموضوع (التوازن والاستقلال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق)، أتضح لنا الغاية الأساسية التي تكمن وراء تبني الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ للنظام البرلماني في أغلب قواعده هو من أجل إيجاد نوع من التعاون والتوازن بين الحكومة ومجلس النواب ، وهي الضمانة التي تحرص دساتير الدول أن تتناولها من أجل خضوع السلطات العامة للقواعد الدستورية ، وتجنب طغيان إحدى السلطتين على الأخرى ، ويتحقق هذا التوازن حين يكون هناك وسائل للتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أنه في الحقيقة هذه الوسائل ثانوية، ولاتوازن بين السلطتين إلا من خلال وسيلتين رئيسيتين يعتبرهما البعض أساس النظام البرلماني، وهما المسؤولية السياسية للوزارة، وحق حل البرلمان، وإذا كان الأمر كذلك، فإن التساؤل يثور عن مدى فاعلية هذه الوسائل في تحقيق التوازن والاستقلال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق وفق دستوره الذي تبني النظام البرلماني في المادة الأولى، وبذلك لا يبقى أمامنا سوى أن نبين أهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة التي أدت إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

أولاً- النمو الشامل للجهاز التنفيذي للدولة أصبح يمارس دوراً بالغ الاتساع في هيمنة الحكومة على الحقل التشريعي من خلال ازدياد عدد القوانين ذات المصدر الحكومي ، وماتلقاه مشروعات القوانين الحكومية من قوة دافعة لها تحت قبة البرلمان من قبل الأغلبية النيابية التي تدعم الحكومة وتتفق معها في النهج السياسي ، يساهم بشكل فاعل نحو إضعاف قدرة مجلس النواب على اقتراح القوانين ويجعل دوره محدوداً في هذا المجال . فلم يعد دور السلطة التنفيذية يتمثل في إعطاء السلطة التشريعية البعد العملي في التنفيذ المادي للقانون ، فالسلطة التنفيذية اليوم أصبحت سلطة التخطيط والإنجاز والتشريع .

ثانياً: الأسلوب المتبع في تشكيل الحكومة العراقية لدورتين انتخابيتين للفترة (من ٢٠٠٦ الى ٢٠١٤) الذي اعتمد صورة الحكومات الإئتلافية في ظل غياب حزب حصل على الأغلبية النيابية في الانتخابات ، أفرزت حكومات غير مستقرة في نهجها وغير ثابتة في سياستها الداخلية والخارجية ، لوجود اختلاف بين البرامج السياسية للقوى والأحزاب المشاركة فيها، مما جعل المعارضة السياسية غائبة داخل مجلس النواب والتي غاب معها تفعيل أدوات المجلس الرقابية على أعمال الحكومة ، على الرغم من وجود بعض الأعضاء الفاعلين، الأمر الذي أدى إلى إخلال في التوازن، وترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب مجلس النواب .

ثالثاً- استمرار آليات العمل في مجلس الوزراء دون وضع النظام الداخلي الذي ينظم سير العمل فيه طبقاً للمادة (٨٥) من الدستور ، يمثل أحد أهم العوامل التي تؤدي إلى هيمنة نظام الحزب الواحد على السلطة التنفيذية ، وبروز الدور الواضح لرئيس مجلس الوزراء الذي يضعف أسلوب القيادة الجماعية في إدارة مجلس الوزراء وإتخاذ قراراته وسير أعماله ، الأمر الذي يؤدي إلى الاختلال في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة .

رابعاً- ضعف أعضاء مجلس النواب في اللجوء إلى الوسائل الرقابية الأخف أثراً تجاه المؤسسات الحكومية من أجل تقييم الأداء وتصويب الأخطاء، ودرء ماقد يثور حولها من شبهات، وأهمها السؤال البرلماني وطرح موضوع عام للمناقشة ، واقتصارهم على اتباع وسيلة الاستجواب التي من شأنها إثارة المسؤولية السياسية المؤدية إلى إقالة الحكومة دون التقيد بالضوابط الموضوعية لممارسة هذه الوسيلة، مما انعكس سلباً على تعاون الأجهزة الحكومية مع مجلس النواب ولجانه المختصة في تزويده بالمعلومات والبيانات التي تمكنه من الإطلاع على النشاط الحكومي في مختلف المجالات.

خامساً- قصور النظام الداخلي لمجلس النواب عن تنظيم الوسائل الرقابية البرلمانية على النحو الذي يبين تفاصيلها، ويحدد آثار عدم التعامل معها بإيجابية من قبل أعضاء الحكومة، لتجنب الاجتهادات التي يتبعها مجلس النواب والتي من شأنها أن تخل بنظام الرقابة البرلمانية ويقلل من حجيتها القانونية تجاه من وجهت إليه .

سادساً- تولي رئاسة مجلس النواب من قبل هيئة رئاسية مكونة من رئيس ونائبين، وتقاسم الصلاحيات فيما بينهم، أدى إلى تعدد مصادر القرار في المجلس ، مما ساهم في أضعاف النظام الإداري المتبع في الإشراف والرقابة على أنشطة المؤسسة النيابية سواء الداخلية منها أو الخارجية، علماً أن النظام الداخلي للمجلس هو من استحدثت هيئة رئاسة مجلس النواب في حين أن الدستور لم يتناول وجودها في المادة (٥٥) منه، وأشار فقط إلى انتخاب نائباً أول ونائباً ثانٍ لرئيس مجلس النواب .