

رقابة القضاء الدستوري على سلامة الإجراءات التشريعية (دراسة مقارنة)

Constitutional Judicial Oversight of the Integrity of Legislative Procedures A Comparative Study

م.د. علي عبد السادة جعيز

كلية القانون - جامعة القادسية

ali.ogaili@qu.edu.iq

تاريخ قبول النشر ٢٠٢٤/١١/٣

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٤/٧/١٥

المخلص

لا غرو بأهمية الإجراءات التشريعية وسلامتها وفقاً للنصوص الدستورية المنظمة لتلك الإجراءات، وان الخروج عن الأخيرة تكون نتيجته الحتمية عوار دستوري يخضع لسلطة ورقابة القضاء الدستوري، الامر الذي يستلزم عناية خاصة بسلامة الإجراءات التشريعية وعلى حدٍ سواء، من الناحية الشكلية أو من ناحية المضمون، إذ تشكل الإجراءات التشريعية بشقيها حجر الزاوية في سلامة التشريعات، وان أي إخلال سواء كان يسيراً او جسيماً تكون نتيجته الوقوع في حومة المخالفة الدستورية،

وقد عمدت الدساتير على إيلاء الإجراءات التشريعية أهمية خاصة تتجلى بوضوح في توزيع المبادرة التشريعية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فضلاً عن إيكال بعض تلك الإجراءات للسلطة التشريعية والبعض الآخر للسلطة التنفيذية، كما حددت بوضوح الأغلبية المطلوبة لسلامة تلك الإجراءات، الامر الذي يجعل الخروج على تلك النصوص الدستورية عيباً شكلياً يسير التحديد من لدن القضاء الدستوري.

كما أن الوثائق الدستورية تتضمن العديد من الأحكام والقيود الموضوعية التي يستلزم من سلطة التشريع التقيد بها ومراعاتها حال تنظيمها للحقوق والحريات المختلفة، لتكون الى جانب انحراف السلطة التشريعية عن أهدافها الأساسية والتي تظهر مصاديقها بركنين أساسيين هما ركن الغاية وبمخالفة ركن المحل، وهذه القيود الموضوعية برمتها تشكل اخلالاً موضوعياً جسيماً بسلامة الإجراءات التشريعية متى ما خرجت السلطة التشريعية عنها، الامر الذي يستلزم موقفاً من القضاء الدستوري في الحد منها.

الكلمات المفتاحية: رقابة القضاء الدستوري، سلامة الإجراءات التشريعية، الاخلال اليسر، الاخلال الجسيم.

Summary

The significance of legislative procedures and their compliance with constitutional provisions is undeniable, as any deviation from these norms results in constitutional defects subject to the authority and oversight of constitutional courts. This necessitates special attention to both the formal and substantive integrity of legislative processes, as these procedures form the cornerstone of sound legislation. Any infraction, whether minor or severe, leads to a constitutional violation.



Constitutions often emphasize the importance of legislative procedures by clearly delineating the legislative initiative between the executive and legislative branches. Some of these procedures are assigned to the legislative authority, while others fall under the executive's purview. Additionally, constitutions specify the required majority for the validity of these procedures, making any departure from these constitutional provisions a formal defect easily identifiable by constitutional courts.

Constitutional documents also encompass numerous substantive rules and restrictions that the legislative authority must adhere to when regulating various rights and freedoms. Deviation from these core legislative objectives manifests in two primary forms: a deviation from the intended purpose and a violation of the subject matter. Together, these substantive restrictions represent a significant breach of legislative integrity if the legislature disregards them, thus necessitating intervention by the constitutional judiciary to limit such transgressions.

Keywords: Constitutional Court Oversight – Legislative Integrity – Minor Infraction – Severe Infraction

مقدمة

أولاً: موضوع البحث : إن التقيد بالإجراءات التي يتطلبها الدستور لا تقرر اعتباراً وإنما لتحقيق هدف معين أو غاية بذاتها، يتعين مراعاتها وإلا وقع العمل أو التصرف القانوني في حومة المخالفة الدستورية، إذ يعد القانون مخالفاً للدستور في حالة خروجه عن القيود الدستورية المعينة، ليوسم بكونه قانوناً غير دستوري، وهذه القيود تتمثل بقيدين، يتمثل الأول في الشكل الذي يتطلبه الدستور في القانون الصادر، فالدستور يبيّن الشروط والإجراءات الشكلية التي يجب مراعاتها، ولذلك فإن القانون الصادر عن السلطة التشريعية وحتى يكون بمنأى عن مخالفته للدستور، وعدم اتباع تلك الإجراءات يظهر الإخلال والذي من سهولة الوقوف عليه لوضوحه من جهة ولسهولة تبينه من قبل القضاء الدستوري من جهة أخرى، ولكن لا يكفي أن يراعي الشكل الذي يتطلبه الدستور في القانون، وإنما يجب أيضاً أن يكون متفقاً مع موضوعه وفحواه، وهذا ما يمثله القيد الثاني والذي يجب أن يكون متفقاً مع الدستور وإلا عدّ مخالفاً في الموضوع، وهذه المخالفة تُشكل إخلالاً جسيماً لصعوبة تبينه وغموضه.

ثانياً: أهمية البحث: تتجلى أهمية البحث بتسليط الضوء على دور القضاء الدستوري بالرقابة على دستورية التشريعات سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، وبيان دوره بالرقابة على سلامة الإجراءات التشريعية، إذ إن رقبته على الأخيرة يشكل امر غاية في الأهمية لمنع السلطة التشريعية من كافة الانحرافات التشريعية.

ثالثاً: مشكلة البحث: تكمن إشكالية البحث في أن أي خلل يعيب الإجراءات التشريعية يعني إصابة التشريع بعيب الشكل الذي يؤثر على البناء الهيكلي للقانون، فلكل تشريع شكل ومضمون وإصابة أي منهما بالخلل يعني إمكانية الطعن بدستوريته، وهنا تكمن مشكلة البحث الأولى بعدم إيلاء قواعد

الإجراءات التشريعية الاهتمام اللازم من لدن السلطة النيابية المختصة وما يترتب على ذلك الإهمال من عوار يصيب اصل التشريع.

لنتجلى لنا بوضوح مشكلة الدراسة الثانية بنظرة المحكمة الاتحادية العليا في العراق الى سلامة الإجراءات التشريعية وهي تفرض رقابتها على دستورية التشريعات، والتي لا تزال ترى في اغلب الأحيان ان عيب الإجراءات التشريعية ما هو الا عيب ثانوي، الأمر الذي يتطلب منا تسليط الضوء على دور المحكمة الاتحادية العليا في إقرار سلامة الإجراءات التشريعية أو عدم سلامتها وفقاً للاختصاص المعقود لها بموجب نص المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

رابعاً: منهجية البحث: اعتمدنا في بحثنا المنهج التحليلي مرتكزين في ذلك على نصوص الدساتير والقوانين ذات الصلة في موضوع البحث، فضلاً عن المنهج المقارن بين جمهورية العراق وجمهورية مصر العربية كلما كان ذلك ممكناً مع بيان نقاط الالتقاء والاختلاف بينهما، إذ لم تقتصر المقارنة على الدساتير فقط، بل شملت التطبيقات القضائية وذلك بالاستعانة بالقرارات الصادرة عن القضاء الدستوري في كلا البلدين.

خامساً: هيكلية البحث: عطفاً على ما تقدم قسمنا موضوع البحث إلى مقدمة ومبحثين، استقل الأول منها بعنوان الرقابة على سلامة الإجراءات التشريعية عند الإخلال بالسير، لينفرد الثاني بعنوان الرقابة على سلامة الإجراءات التشريعية عند الإخلال الجسيم، فضلاً عن خاتمة توصلنا بها لاهم النتائج والتوصيات.

رقابة القضاء الدستوري على سلامة الإجراءات التشريعية دراسة مقارنة

إن القانون الصادر عن السلطة التشريعية وحتى يكون بمنأى عن مخالفته للدستور لابد ان يستوفي الجوانب الشكلية والموضوعية التي نص عليها الدستور، إذ ان عدم اتباع تلك الإجراءات الواردة في صلب وثيقة الدستور تظهر بجلاء ووضوح الإخلال بالتشريع، الذي يكون من اليسير الوقوف عليه لوضوحه من جهة، ولسهولة تبينه من قبل القضاء الدستوري من جهة اخرى، ولكن لا يكفي أن يراعي الشكل الذي يتطلبه الدستور في القانون، وإنما يجب ايضاً أن يكون منقفاً مع موضوعه وفحواه، وهذا ما يمثله القيد الثاني والذي يجب أن يكون منقفاً مع الدستور ايضاً، وإلا عُدَّ مخالفاً في الموضوع، وهذه المخالفة تُشكل اخلالاً جسيماً لصعوبة تبينه وغموضه(١)، ولذلك فإن المقام هنا يقتضي تقسيم هذا البحث على مبحثين وفقاً للآتي:

المبحث الأول: الرقابة على سلامة الإجراءات التشريعية عند الإخلال بالسير

يظهر الإخلال بسهولة وأكثر يُسر في ركني عدم الاختصاص وركن الشكل، وذلك أن النصوص الدستورية المنظمة لهذين الركنين في العملية التشريعية، نصوص واضحة الدلالة لا تقبل التفسير أو التأويل، ولما كانت قواعد الاختصاص جزءاً أصيلاً من القواعد العامة للنظام، فلا بد من التركيز والعناية في صياغة هذه القواعد(٢)، إذ إن حرص المشرعين على دقة اختيار القواعد العامة للقانون، ومنها قواعد الاختصاص يرجع الى إيمانهم بأهمية هذه القواعد بوصفها تشكل أهم الأسس التي يقوم عليها النظام القانوني بمجمله(٣).



أما عيب الشكل والإجراء في المجال الدستوري فينصرف إلى مخالفة التشريع للقواعد الشكلية والإجرائية التي حددها الدستور، والتي يتعين على سلطة التشريع التزامها عند سن التشريعات^(٤)، والأصل أنه لا يكفي أن يصدر التشريع طبقاً لقواعد الاختصاص التي حددها الدستور حتى يكون دستورياً، وإنما يجب أن يكون مستوفياً للشكل الذي يتطلبه الدستور والذي يتمثل بصفة أساسية في الإجراءات الدستورية التي يتعين الالتزام بها، سواء كانت متعلقة باقتراحه أو إقراره وإصداره، والتي توردها النصوص الدستورية منظمة إياها بشكل صريح و دقيق^(٥)، ومن هنا فإن هذا التنظيم يسهل على القضاء الدستوري مراقبتها في حالة الإخلال بهما، لذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين وفقاً للآتي:

المطلب الأول: الرقابة على سلامة الإجراءات التشريعية عند الإخلال بالسير في مصر

من المعلوم أن القوانين تصدر بصفة أساسية وأصلية عن السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان تعبيراً عن الإرادة العامة والسيادية لأبناء المجتمع، وذلك لكي تنظم وتحكم الروابط القائمة والعلاقات الدائرة فيما بين مختلف الأشخاص القانونية في المجتمع بصورة اجبارية ملزمة، وتعبيراً لتلك الإرادة يجب أن تلتزم السلطة التشريعية بالضوابط الموضوعية والشكلية المنصوص عليها في صلب الوثيقة الدستورية، وإلا كانت عرضة للطعن بعدم دستورتها^(٦).

وقد أناط دستور مصر لعام ٢٠١٤، سلطة إصدار التشريعات بمجلس النواب^(٧)، إذ وفقاً للانفراد التشريعي فإن مجلس النواب هو المختص بعملية التشريع، وهو على هذا النحو السند الذي يتوقف عليه تنظيم ممارستها ورسم حدودها، وما ينطوي من التعبير عن موافقة الشعب من خلال النظام النيابي عما يمكن القيام به في مجال يتعلق به وحده وهو الحقوق والحريات^(٨)، وهذا ما ذهب إليه المحكمة الدستورية العليا في مصر في هذا الصدد إذ قالت "الأصل في سلطة المشرع في موضوع تنظيم الحقوق هو إطلاقها، باعتبار أن جوهر تلك السلطة هو المفاضلة التي يجربها بين البدائل المختلفة التي تتصل بالموضوع محل التنظيم التشريعي، موازناً بينها، مرجحاً ما يراه أنسبها لفحوها، وأحراها بتحقيق الأغراض التي يتوخاها، وأكفلها لأكثر المصالح وزناً في مجال إنفاذها. وليس ثمة قيد على مباشرة المشرع لسلطته هذه، ما لم يكن الدستور قد فرض في شأن ممارستها ضوابط محددة.."^(٩).

وطبقاً للدستور المصري لعام ٢٠١٤، فإن مجلس النواب هو صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع^(١٠)، مع ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة في بعض الأمور التي تتصل بالتشريع^(١١)، وإلى جانب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في سن القوانين، فإن لرئيس الجمهورية دوراً في العملية التشريعية بما له من سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون في بعض الحالات المتعلقة بتنظيم لوائح الضرورة^(١٢).

ولقواعد الاختصاص الموضوعي أهمية بالغة والذي يرتبط بموضوع التشريع ومادته، وفي الموضوع المحدد الذي أسنده إليه الدستور^(١٣)، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا في قراراتها^(١٤).

كما أن مجاوزة الاختصاص يحدث من ناحية الزمن، يتمثل هذا العنصر في وضع الدستور قيوداً زمنية لممارسة الاختصاص التشريعي في بعض الفروض، فإذا لم تراخ السلطة القائمة على سن التشريع

تلك القيود فإن عملها يكون مخالفاً للدستور لتخلف العنصر الزمني في الاختصاص ومن قبيل الفروض التي يتحقق فيها تخلف العنصر الزمني في الاختصاص إقرار السلطة التشريعية لقانون بعد حلها، أو أن يصدر رئيس الجمهورية قراراً له قوة القانون بعد انتهاء حالة الضرورة التي يبني عليها هذا القرار، أو أن يصدر رئيس الجمهورية قراراً بعد انتهاء ولايته^(١٥).

وعلى هدى ما تقدم يتعين أن يتولى التشريع السلطة المختصة به سواء تمثلت في السلطة التشريعية فلا تملك سلطة أخرى أن تحل محلها في مباشرته، كما أنها لا تملك أن تنزل عنه لغيرها أو أن تفوضها فيه إلا بنص في الدستور، فإذا صدر التشريع على خلاف القواعد التي نص عليها الدستور كان منطوياً على اغتصاب للسلطة التشريعية، إذا تولته سلطة لا شأن لها به، مما يصمه بعدم الدستورية لاغتصاب السلطة^(١٦).

كما يظهر الإخلال في مخالفة الإجراءات الشكلية المطلوبة للتشريعات، وتأتي أهم القواعد الدستورية المنظمة لعملية سن التشريع في أغلبية انعقاد المجلس والأغلبية اللازمة لاتخاذ قراراته^(١٧)، وكيفية إجراء التصويت على مشروعات القوانين مادة مادة، فإذا ما صدر تشريع من المجلس ولم يكن نصاب اجتماع المجلس قد أكتمل، فإن هذا التشريع يكون قد صدر معيباً ومخالفاً للدستور من حيث الشكل، وخاضعاً بالتالي لرقابة المحكمة الدستورية العليا، كذلك الحال إذا صدر قانون وأخذ عليه التصويت بصورة مجملة ولم يتم عرضه للتصويت عليه مادة مادة، فإن مثل هذا التشريع يعتبر باطلاً ومحلاً للرقابة الدستورية من ناحية الشكل^(١٨).

وكذلك تتحقق مخالفة الشكلية الدستورية اللازمة للتشريع عند تقديم مشروع قانون للتصويت عليه مباشرة دون عرضه على إحدى لجان المجلس لتقديم تقريراً عنه، أو في حالة اقتراحه من أحد أعضاء المجلس ورفض الأخير وتقديمه تارةً أخرى في نفس دورة الانعقاد، إذ إن تقديمه بغير هذه الطريقة يجعل منه باطلاً ومخالفاً للدستور من ناحية الشكل، ومحلاً للرقابة الدستورية^(١٩).

ومما يجدر الإلماع إليه في هذا الصدد، أن القيود الشكلية التي يستلزمها الدستور في النصوص التشريعية لا ترد في مكان واحد منه، ذلك إن تفرق مواضعها لا يفيد التجهيل بها، ولا يزيل عنها صفتها كضوابط إجرائية في النصوص القانونية، فالقيود الدستورية موجودة كلما توافر عنصر الإجراء فيها وتكون شكلية بطبيعتها^(٢٠).

وهذا ما أشارت المحكمة الدستورية العليا إليه، إذ اشترطت "... إن توافر الأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور في النصوص المطعون عليها، يقتضى أن تستوثق جهة الرقابة بنفسها من انتقاء كل مخالفة لهذه الأوضاع أياً كان وجهها أو موقعها من الدستور..."^(٢١)، وعادت وأكدت في قرارات أخرى لها^(٢٢).

ووفقاً لذلك فإن الأشكال التي حتم الدستور إفراغ النصوص القانونية فيها، تعتبر من قوالبها التي لا يكتمل لهذه النصوص كيانها بدونها، فإذا لم يسجها المشرع في قوالبها هذه، زال وجودها كقواعد قانونية يتقيد المخاطبون بها بالنزول عليها، فلا تصير غير أعجاز نخل خاوية، ومن ثم فإن النصوص المدعى مخالفتها للدستور من جوانبه الشكلية، لا يتصور إخضاعها لغير الأوضاع الإجرائية التي كان ممكناً



إدراكها عند إقرارها أو إصدارها^(٢٣)، إذ إن الضابط العام في الأوضاع الشكلية التي يستلزمها المشرع الدستوري في النصوص القانونية لا يحيط بها في كل صورها، وإنما يتناولها في جوانبها الأكثر شيوعاً، وفي الأعم من تطبيقاتها^(٢٤).

وهكذا يتجلى لنا الكيفية التي تمارس بواسطتها المحكمة الدستورية العليا في مصر دوراً في غاية الأهمية في حالة المخالفات التي تظهر في إطار الإجراءات الشكلية اللازمة لإصدار التشريع والأدوار التي يمر بها وصولاً إلى شكله النهائي وفرض رقابتها إذا ما ظهر عيباً أخل بسلامة الإجراءات اللازمة ووسمها بعدم الدستورية، ومن ثم فإن جزء ذلك الإخلال هو إبطال التشريع، حماية للأوضاع الشكلية الوارد ذكرها في الدستور.

المطلب الثاني: الرقابة على سلامة الإجراءات التشريعية عند الإخلال بالسير في العراق

بالرجوع إلى نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نجد أن المؤسس الدستوري قد أناط بشقي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) مهمة تقديم مشروعات القوانين، في حين أوكل مهمة تقديم مقترحات القوانين لمجلس النواب^(٢٥)، ورغم صراحة النص الدستوري ووضوحه إلا أن السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب خالفت هذا النص في مرات عدة، إذ قامت بتقديم مقترحات القوانين مباشرة من قبل المجلس ذاته إلى رئاسة مجلس النواب دون المرور بالسلطة التنفيذية، ما دفع المحكمة الاتحادية العليا إلى الفصل بعدم دستورية تلك المواد^(٢٦)، وكذلك الحال في الفقرات (١) و(٢) من البند أولاً من المادة (٣٧) من قانون النقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، والتي قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورتها لأن مجلس النواب قد قام بتعديل المادة آنفه الذكر عند تشريعه للقانون محل النظر^(٢٧).

وعلى الرغم من الجدل الفقهي بشأن طبيعة حق الاقتراح^(٢٨)، نجد أن المحكمة الاتحادية العليا قد أسست لقاعدة مفادها بطلان أي تشريع لم يقدم من السلطة التنفيذية، معللة ذلك عدم استيفاءه لإجراءات التشريع أو سنه فيما يتعلق بجهة الاقتراح، وقراراتها في هذا الجانب كثيرة^(٢٩)، إلا أن المحكمة ذاتها سرعان ما عدلت عن هذا الاتجاه في قرارات لاحقة، إذ أقرت لمجلس النواب بأحقية خياره التشريعي وإصداره للتشريعات دون الرجوع للسلطة التنفيذية شريطة أن لا تكون تلك التشريعات قد اشتملت على جنبه مالية، أو أنها تخالف المنهاج الوزاري الذي قدمته الحكومة ونالت الثقة من مجلس النواب على ضوءه، أو أنها كانت تمس بالسلطة القضائية^(٣٠).

فضلاً عن ذلك فإن مخالفة قواعد الاختصاص يمكن أن تتجلى بقيام نائب رئيس الجمهورية بالمصادقة على مشروع القانون المرسل لرئاسة الجمهورية بقصد التصديق، ذلك أن المشرع الدستوري العراقي قد أناط برئيس الجمهورية مهمة مصادقة وإصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب^(٣١).

إن الالتزام الحرفي بمبدأ الاختصاص يؤدي بالنتيجة إلى تشريعات هامة خالية من القصور في الصياغة متضمنة تعريفاً وافياً وشاملاً للحالة المنظورة في التشريع المراد سنه، وخالية من العبارات المتكررة، بالإضافة إلى وضوح الأهداف، ومن الأمثلة على مخالفة صدور التشريع من سلطة مختصة،

ما تضمنته مواد تشكيل الاتحاد الوطني لطلبة العراق، فقد نصت المادة (٢٣/أولاً) على تشكيل ثلاث لجان (للتدقيق والحسابات) لكنها لم تسمها صراحة، كما أن المشرع منح رئيس الاتحاد صلاحية إصدار النظام الداخلي للاتحاد، وهذا الأمر مخالف للقوانين إذ أن صلاحية إصدار الأنظمة الداخلية من اختصاص مجلس الوزراء وفق الدستور^(٣٢).

ومن هنا فان وجود سلطة تشريعية مختصة بضرورة حتمية لا يمكن الاستغناء عنها، فمن خلال هذه السلطة تتحقق مدى قوة التشريع وإلزامه، إذ يرى فقهاء القانون أن التدرج الشكلي للقواعد القانونية على مرتبة السلطة التي أصدرت القاعدة القانونية، والإجراءات المتبعة لذلك، وبذلك فان القاعدة القانونية الصادرة من سلطة أعلى تقع في مرتبة أعلى من القاعدة القانونية التي تصدرها سلطة أدنى، عليه فان بعض القواعد القانونية تتمتع بالزامية أعلى مرتبة مما تتمتع به القواعد القانونية الأخرى التي تليها في المرتبة^(٣٣).

وعن حالة الإخلال في الشكل والإجراءات، يكمن في مخالفته للشروط الشكلية التي يتطلبها وضع التشريع، من خلال مروره بكل مراحل سنّيه، وهو ما يشمل اقتراح التشريع ومناقشته والتصويت عليه وإقراره وإصداره^(٣٤)، إذ يقصد بالشكلية الدستورية مجموعة الإجراءات والأشكال الواجب إتباعها من قبل السلطة التشريعية وهي تشريع القانون، كالتقديم المقترح من قبل عدد معين من النواب أو من قبل اللجنة البرلمانية المختصة، وتقديم مشروع القانون المالي أو الذي تترتب عليه آثار مالية من قبل الحكومة، ومناقشته من قبل المجلس بعدد المرات التي يشترطها النظام الداخلي، ثم التصويت عليه، أو اشتراط اكتمال النصاب القانوني كشرط للتصويت على القانون^(٣٥).

وبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٣٦)، وهذا الأمر يعد قيداً شكلياً أورده المؤسس الدستوري على الإجراءات التشريعية، الأمر الذي يستلزم توفر النصاب المقصود لانعقاد جلسة مجلس النواب، في حين نص في الشطر الآخر من المادة ذاتها على أن قرارات المجلس تتخذ بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب المذكور مالم ينص على خلاف ذلك^(٣٧).

ومن المعنى المتقدم يبدو واضحاً أن أي قرار يتخذ من مجلس النواب خلافاً للأغلبية الموصوفة بنصوص الدستور يشكل خروجاً على القيود التي أوردها المشرع الدستوري العراقي، وقد تبدو مخالفة القيود الشكلية بصورة واضحة من خلال عدم مصادقة رئيس الجمهورية على مشروعات القوانين، إذ أنه لا يملك مكنة عدم المصادقة على تلك المشروعات، إذ تُعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها^(٣٨).

في حين يشكل عدم إصدار القانون مخالفة صريحة وواضحة للقيود الشكلية الواردة في الدستور، وكذلك الحال بالنسبة لعدم نشر القوانين بعد المصادقة عليها وإصدارها^(٣٩)، إن أية مخالفة للقواعد الشكلية لا تقل أهمية عن القواعد الموضوعية، فصانع الدستور ووضعه لم ينص على هذه القواعد إلا لأهميتها في حماية قواعد الاختصاص الموضوعي، وتحسيناً لحقوق الأفراد وحرّياتهم في مواجهة متخذ القرار^(٤٠).

إن الاطلاع على قرارات المحكمة الاتحادية وقراراتها المتعلقة بالتشريع، يؤكد حقيقة ذكرها الباحثون في القانون الدستوري، إذ أكد هؤلاء على ضرورة أن تتمتع الصياغة القانونية بمجموعة من المبادئ، وأحد هذه المبادئ هو يجب أن يتمتع القانون المراد تشريعه بوحدة التشريع، والانطلاق من أسس ثابتة في الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية، لأن لكل تعبير في القانون معناً ومدلولاً خاصين يقتضي مراعاتهما، لذلك فإن التشريع الجديد الذي يوضع لتنظيم جانب من جوانب الحياة الاجتماعية، يقتضي أن يكون مجموعاً ومركزاً في قانون واحد قدر الإمكان، لأن تشتت القوانين التي تنظم موضوعاً واحداً يؤدي أحياناً إلى الفوضى^(٤١)، يتبدى لنا مما تقدم تذبذب توجهات المحكمة الاتحادية العليا في العراق من الإجراءات التشريعية الخاصة بمشروعات القوانين بين الانكار والاقرار بالخيار التشريعي لمجلس النواب رغم صراحة النص الدستوري بإيكال هذه المهمة لقطبي السلطة التنفيذية^(٤٢).

المبحث الثاني: الرقابة على سلامة الإجراءات التشريعية عند الإخلال الجسيم

تظهر حالات الإخلال الجسيم بصورة رئيسية في ركنين أساسيين متمثلين بالانحراف بالسلطة التشريعية والتي تتجلى بركن الغاية أو بمخالفة ركن المحل المتمثل بالقيود الموضوعية، إن عيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية يدور مع السلطة التقديرية للمشرع، فهو عيب غائي يتحقق إذا لم يتوخ المشرع وهو بصدد أعمال سلطته التقديرية في التشريع المصلحة العامة وانحرف عنها إلى غاية أخرى، فالسلطة التشريعية حينما تمارس اختصاصها الأصيل في سن القوانين، فإن سلطتها في ذلك إما أن تكون مقيدة وإما أن تكون تقديرية، فكما فرض الدستور قيوداً على السلطة التشريعية في ممارستها لاختصاصاتها التشريعية فإن سلطتها هذه تكون مقيدة بمراعاة القيد الذي فرضه الدستور فلا تستطيع أن تسن تشريعاً تتحلل فيه من القيود التي فرضها الدستور ولا أن تنظم موضوعاً على خلافها، ذلك أن تلك القيود التي فرضها الدستور وهو سلطة أعلى لا تعتبر مقصودة لذاتها، وإنما يفرضها الدستور لتحقيق مصلحة يراها جديرة بالرعاية^(٤٣).

كما أن الوثائق الدستورية تتضمن العديد من الأحكام والقيود الموضوعية التي يستلزم من سلطة التشريع التقيد بها ومراعاتها حال تنظيمها للحقوق والحريات المختلفة، وأن تكون غايتها تحقيق الصالح العام للجماعة، وكما يتحقق هذا الأمر لابد أن يكون مضمون التشريع غير متعارض مع القواعد الدستورية، فالمشرع يجب أن لا يخرج بأهدافه عن إطار المصلحة العامة^(٤٤).

ويحدد المؤسس الدستوري العديد من القيود على الهيئة التشريعية باستعمال حقها في وضع التشريعات منها تحريم الدستور للمصادرة العامة وإسقاط الجنسية ورجعية القوانين الجنائية مالم تكن أصلح للمتهم وغيرها من المبادئ الأساسية في كل دستور^(٤٥)، ومن هنا سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين وفقاً للآتي:

المطلب الأول: الرقابة على سلامة الإجراءات التشريعية عند الإخلال الجسيم في مصر

يتميز القضاء الدستوري المصري، بين بواعث التشريع وغاياته، فبينما يبسط هذا القضاء رقابته على الغاية من التشريع، فإنه يمسك عن الخوض في البواعث التي حملت السلطة التشريعية على إقراره باعتبار أن ذلك من الملائمات التي يحسن تركها للمشرع، فالقضاء الدستوري المصري مطرد على قبول

الطعون الموجهة إلى أي تشريع إذا كان مبنى الطعن هو عدم استهداف التشريع للصالح العام، وصدوره لتحقيق أغراض أخرى منبثة الصلة بالمصلحة العامة كقصد الانتقام، أو الكيد، أو تحقيق نفع لشخص معين بالذات^(٤٦).

ويقدر جانب من الفقه أن قبول القضاء الدستوري في مصر لأوجه الطعن التي تركّز في مبناها على مجاوزة السلطة التشريعية للمصلحة العامة إنما يعنى أن هذا القضاء يميز تماماً بين فكرة الانحراف التشريعي، وبين البواعث الكامنة وراء إصدار تشريع معين، فبينما تنجو هذه البواعث من رقابة القضاء الدستوري فإن الغاية النهائية للتشريع تخضع لتلك الرقابة^(٤٧).

ويتم تحديد عيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية بمعيار موضوعي يستمد من دلائل مادية تكشف عن هذا الانحراف، وتتمثل بصفة أساسية في جميع الوثائق التي واكبت إعداد التشريع المطعون عليه بعدم الدستورية للانحراف في استعمال السلطة التشريعية، أو صاحبت إصداره كتقارير اللجان البرلمانية التي تبين الأسس التي يقوم عليها مشروع القانون المعروض، ومبرراته الواقعية والقانونية، والأغراض التي يستهدفها، وكالمذكورة الإيضاحية التي ترافق القانون بعد إقراره من السلطة التشريعية^(٤٨).

وهذه الدلائل يتم تقديرها من قبل المحكمة الدستورية العليا وتعمل على تقييمها، مستلهمة في ذلك فهمها لفكرة الصالح العام حتى تحافظ على النصوص القانونية من شائبة الانحراف^(٤٩)، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا في أحد قراراتها، بشأن الطعن على القانون رقم ٦٢٢ لسنة ١٩٥٥، الصادر بإلغاء قرار وزير التربية والتعليم بمعادلة شهادة مدرسة المساحة بشهادة الفنون والصناعات (نظام حديث) لانحرافه عن استهداف الصالح العام، وصدوره بقصد الانتقام والكيد لخريجي مدرسة المساحة وقد انتهت المحكمة العليا في حكمها إلى نفي قيام عيب الانحراف في شأن التشريع الطعين مستعينة في ذلك بمعيار موضوعي^(٥٠).

كما أن عيب الانحراف التشريعي آخر العيوب التي تصيب التشريعات ويمكن مع قيامه الطعن فيها بعدم الدستورية، وذلك بالنظر إلى طبيعته الخفية والاحتياطية التي يستلزم الأمر معها تقديم غيره من عيوب الدستورية عليه في مجال قبول الطعون بعدم الدستورية، فالطبيعة الاحتياطية لعيب الانحراف التشريعي تستوجب على المحكمة الدستورية العليا - حال الادعاء به- ألا تخوض فيه إلا إذا ثبت لديها أن المطاعن الموجهة إلى النصوص التشريعية والقائمة على التعارض المباشر بين هذه النصوص وبين أحكام الدستور لا أساس لها^(٥١)، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا من مخالفة المادة الخامسة من قانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨^(٥٢).

كما يظهر الإخلال الجسيم في مخالفة السلطة التشريعية للدستور في مجاوزة القيود الواجب اتباعها عند تنظيم الموضوعات، فالمشرع يتمتع بسلطة تقديرية عندما تكون له حرية تنظيم موضوع ما واختيار البدائل المطروحة بحسبانه برلمان منتخب، وبما يحقق الصالح العام شريطة ألا يؤدي هذا التنظيم إلى مصادرة أصل الحق أو الحرية -موضوع التنظيم- أو الانتقاص منها^(٥٣).



تتراوح القيود التي يفرضها الدستور على سلطة التشريع حال مباشرة اختصاصاتها بين السعة والضيق بحسب طبيعة الموضوع محل التنظيم، فقد يصل التقييد الذي يفرضه المشرع الدستوري بصدد تنظيم موضوع معين إلى درجة تنعدم فيها السلطة التقديرية للمشرع إزاء تنظيمه، وذلك بسبب تولى الدستور ذاته تحديد نطاق هذا الموضوع ومداه، بينما تضيق تلك القيود في أحوال أخرى - وإن كانت لا تختفى - بحيث تكون حرية المشرع في تنظيم تلك الأمور مقيدة بما يفرضه الدستور من ضوابط محددة^(٥٤).

يُعد من أبرز الأمثلة التي تكاد تنعدم فيها سلطة المشرع التقديرية ما أورده الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤، بشأن التجريم والعقاب، وحق التقاضي وكفالة حقوق الدفاع، فعلى سبيل المثال نص على أن "العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون."^(٥٥).

فلا يجوز للمشرع أن يصدر تشريعاً يخل بمبدأ شخصية العقوبة، أو يتعارض مع مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، أو يسمح بتوقيع عقوبة دون صدور حكم قضائي بذلك وإلا أضحي عديم الدستورية، أو يغض الطرف عن تطبيق مبدأ القانون الاصلاح للمتهم، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا في أحد أحكامها والصادر بعدم دستورية نص المادة (٥) من قانون العقوبات التي انتظم نصها على أنه "... إذا صدر قانون بعد حكم نهائي يجعل الفعل الذي حكم على المجرم من اجله غير معاقب عليه يوقف تنفيذ الحكم وتنتهي اثاره الجنائية..."^(٥٦).

ومما تقدم يتبين لنا الدور الذي يؤديه القضاء الدستوري المصري في ابطال القوانين التي تتجاوز الحدود والقيود التي أوجبها الدستور وهو بصدد تحديده وتنظيمه للمراكز القانونية.

المطلب الثاني: الرقابة على سلامة الإجراءات التشريعية عند الإخلال الجسيم في العراق

يتحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية إذا لم يتوخ المشرع الدقة وهو ينتج القانون أو إذا جانب المصلحة العامة، أو انحرف بها إلى غايات ضيقة أو شخصية أو حتى خاصة، والأصل أن للمشرع السلطة التقديرية وهو يشرع القانون بلحاظ كونه يمثل الشعب وهو الناطق باسمه والمتصدي نيابة عنه، لكن انحرافه عن الأهداف المرسومة له أمر غير مستبعد ولا وسيلة لتصحيح مساره إلا بالحكم بعدم دستورية التصرف الصادر عنه^(٥٧).

وفي هذا النطاق على المشرع الالتزام بالموضوعات التي أوجد لها الدستور حماية معينة وأوجب عدم الخروج عليها، فقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، على عدم جواز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية، أو قانون يتعارض مع الحقوق والحريات أو ثوابت أحكام الاسلام^(٥٨)، فإن سن قانون مخالف لهذه المبادئ أو تشريعه لأغراض بعيدة عنها يمثل انحرافاً تشريعياً وجبت مراقبته من قبل المحكمة الاتحادية العليا، ولغرض ضمان سلامة التشريع وسلامته من الطعن أمام المحاكم الدستورية تفرض الدساتير على المشرع تقديم مقترحات ومشروعات للقوانين مصاغة بشكل لا يتناقض مع مبادئ الديمقراطية^(٥٩).

كما يظهر الانحراف في استعمال السلطة التشريعية في مخالفة فكرة التشريع للقانون الأعلى، أي أن يكون هناك قصد متعمد لدى البرلمان في إساءة استعمال سلطته، والانحراف بها عند تقديم مقترح أو مشروع القانون خلافاً للقواعد العامة في المجال التشريعي، فإذا حاد المشرع عن تحقيق المصلحة العامة

واستهدف تحقيق مصلحة خاصة لأشخاص بعينهم، أو الإضرار بهم، أو أنه يروم الانتقام من الخصوم السياسيين يُعد ذلك انحرافاً تشريعياً مما يقتضي الطعن بدستوريته^(٦٠).

إن معيار التحقق من حدوث الانحراف يفترض أن يكون متلائم وطبيعة السلطة التي تشرع القانون، فالبرلمان يمثل الشعب بمكوناته وتنوعانه بمصالحه المتقنة والمختلفة، ومن غير المتصور إلا اعتماد معيار موضوعي لقياس الانحراف التشريعي، هو مجانية المصلحة العامة والاتجاه لتحقيق مصالح ضيقة واستثناءات شخصية كتشريع قانون خاص برواتب وامتيازات وتقاعد أعضاء البرلمان^(٦١)، وهذا ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا عندما بتت بعدم دستورية قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب رقم (٢٨) لسنة ٢٠١١، لتشريع دون إتباع السياقات الدستورية الأصولية^(٦٢).

وكذلك ما ذهب إليه في إطار القضية التي تتعلق بالطعن بعدم دستورية المادة (٣) من قانون مجلس النواب رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٧، والتي دفع المدعي أمامها بأن القانون محل الطعن فيه انحراف في استعمال السلطة التشريعية وأن القانون يحقق النفع لأشخاص معدودين ولا ينفع عامة الناس^(٦٣).

أما عن حالة الإخلال الجسيم الذي يظهر في محل القانون، فقد يقيد الدستور السلطة التقديرية للمشرع إلى درجة كبيرة ويلزمه بإطر محددة ما أن يتجاوزها يكون القانون مشوب بعيب المحل، وينصرف معنى المحل هنا إلى موضوع القانون وما يعالجه^(٦٤)، ومن ذلك مثلاً ما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١١٢/أولاً) منه، الذي يخول المجلس النيابي تشريع قانون ينظم إدارة حقول النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية دون غير المكتشفة، وإدارة الثروات المستخرجة دون غير المستخرجة^(٦٥)، فإذا ما نظم المشرع أحكام النفط والغاز غير المستخرج أو من الحقول غير المكتشفة يكون التشريع مصاب بعيب المحل.

ويظهر الإخلال الجسيم في ركن المحل في مجال الحقوق والحريات بشكل جلي وذلك عند الاتيان بنصوص قانونية تنتقص منها أو تعارضها، ويصاب القانون بعوار المحل إذا حرم دون وجه حق أو مسوغ قانوني فئة معينة ممن ينطبق عليهم، خرقاً لمبادئ المساواة، كأن يحرم طائفة دينية من ممارسة الطقوس الدينية تعسفاً، أو يقيد حرية العبادة لطائفة أو منتمي دين خارقاً مبدأ حرية العقيدة الوارد في الدستور، أو يحرم فئة من الشعب من حق التعليم بالرغم من أن الدستور ينص على حق التعليم لكل أفراد الشعب، أو يصدر تشريع يفرض الرسوم على المتعلمين بالرغم من النص في الدستور على مجانيته، ويبدو أن إثبات إصابة محل التشريع بالعوار أكثر يسراً من إثبات الانحراف التشريعي كون الأمر يتعلق بالتمزام المشرع الحدود المرسومة له في الدستور شكلاً ومضموناً، إضافة لمطابقة الأثر المترتب على نفاذ القانون الروح ومضمون الدستور^(٦٦)، وراقبت المحكمة الاتحادية العليا في العديد من أحكامها مسألة الإخلال في هذا الركن، إذ قضت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن المقدم أمامها في الفقرة (٦) من القرار التشريعي رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٨، الذي شرعه مجلس النواب وصادق عليه مجلس الرئاسة حينها، ونشر في الوقائع العراقية بالعدد (٤١٠٢) الصادر في ٢٤/١٢/٢٠٠٨^(٦٧)، والملاحظ على قرار المحكمة الاتحادية العليا انه لم يشر صراحة الى سندها ببسط رقابتها على إجراءات تشريع القانون وإنما اكتفت بقرير الرقابة على التشريع ذاته والبت بعدم دستورية الفقرات محل الطعن، في حين ان نص المادة (٩٣/ثالثاً) سنداً كافية للمحكمة بهذا الصدد.



الخاتمة

بعد ان انتهينا من البحث توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات نوردتها كالآتي:

أولاً: الاستنتاجات

١. ان القيود الشكلية التي يستلزمها الدستور في النصوص التشريعية لا ترد في مكان واحد منه، ذلك إن تفرق مواضعها لا يفيد التجهيل بها، ولا يزيل عنها صفتها كضوابط إجرائية في النصوص القانونية، فالقيود الدستورية موجودة كلما توافر عنصر الإجراء فيها وتكون شكلية بطبيعتها.
٢. إن الالتزام الحرفي بمبدأ الاختصاص يؤدي بالنتيجة إلى تشريعات هامة خالية من القصور في الصياغة متضمنة تعريفاً وافياً وشاملاً للحالة المنظورة في التشريع المراد سنّه، وخالية من العبارات المتكررة، بالإضافة إلى وضوح الأهداف.
٣. أن المشرع وإن كان يمتلك سلطة تقديرية بشأن التشريع إلا أنه لا يجب أن يتجاوز تلك السلطة متجاوزاً بها على الحقوق والحريات واهدائها أو الانتقاص منها، أو الانحراف عن الحدود الدستورية وعن السلطة المناطة به لغرض تحقيق مصالح أخرى لا شأن لها بالصالح العام.
٤. ويظهر الإخلال الجسيم في ركن المحل في مجال الحقوق والحريات بشكل جلي وذلك عند الاتيان بنصوص قانونية تنتقص منها أو تعارضها، ويصاب القانون بعوار المحل إذا حرم دون وجه حق أو مسوغ قانوني فئة معينة ممن ينطبق عليهم.
٥. يتم تحديد عيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية بمعيار موضوعي يستمد من دلائل مادية تكشف عن هذا الانحراف، وتتمثل بصفة أساسية في جميع الوثائق التي واكبت إعداد التشريع المطعون عليه بعدم الدستورية للانحراف في استعمال السلطة التشريعية.
٦. تمارس المحكمة الدستورية العليا في مصر دوراً في غاية الأهمية في حالة المخالفات التي تظهر في إطار الإجراءات الشكلية اللازمة لإصدار التشريع والأدوار التي يمر بها وصولاً إلى شكله النهائي، بفرض رقابتها إذا ما ظهر عيباً أخل بسلامة الإجراءات اللازمة ووسمها بعدم الدستورية، ومن ثم فإن جزاء ذلك الإخلال هو ابطال التشريع، حماية للأوضاع الشكلية الوارد ذكرها في الدستور.
٧. تذبذب توجهات المحكمة الاتحادية العليا في العراق من الإجراءات التشريعية الخاصة بمشروعات القوانين بين الانكار والاقرار بالخيار التشريعي لمجلس النواب رغم صراحة النص الدستوري بإيكال هذه المهمة لقطبي السلطة التنفيذية.
٨. ان قرارات المحكمة الاتحادية العليا لم تشر صراحة الى سندها ببسط رقابتها على إجراءات تشريع القانون وانما اكتفت بنقل الرقابة على التشريع ذاته، والبت بعدم دستورية الفقرات محل الطعن، في حين ان نص المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ سناً كافية للمحكمة لاختصاصها بالرقابة على الإجراءات التشريعية.

ثانياً: المقترحات

١. ندعو المحكمة الاتحادية العليا الى الاطلاع على التجارب العريقة للقضاء الدستوري في دول المقارنة، والوقوف على سبل معالجتها للرقابة على سلامة الإجراءات التشريعية بشكل مستقل بعيداً عن الرقابة على دستورية القوانين.

٢. ندعو المحكمة الاتحادية العليا لتوحيد توجهاتها صوب الرقابة على الإجراءات التشريعية والابتعاد عن التذبذب بالأحكام الصادرة عنها والتقييد بنصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المنظمة لتلك الإجراءات.

٣. ندعو المحكمة الاتحادية العليا الى الركون لنص المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بوصفه سندها القويم لفرض رقابتها على سلامة الإجراءات التشريعية عند الاخلال بالسير او الجسيم.

الهوامش:

(١) عدنان فاضل بارة، عيب الانحراف التشريعي وتطبيقاته في التشريعات المالية والاقتصادية في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٧، ص ١٠٩.

(٢) د. عادل عمر الشريف، القضاء الدستوري في مصر، مطابع دار الشعب، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٩٣.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٢٨٧.

(٤) سامر عبد الحميد العوض، أوجه عدم دستورية القوانين، أطروحة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٥٦-١٥٥.

(٥) د. رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مطابع التيسير، مصر، ٢٠٠٤، ص ٦٥٧.

(٦) د. مصطفى محمود عفيفي، الرقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية، دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة، مكتبة سعيد رأفت، القاهرة، ط ١، ١٩٩٠، ص ١٩.

(٧) ينظر نص المادة (١٠١) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

(٨) د. أحمد فتحي سرور، القانون الدستوري الجنائي، دار الشروق، القاهرة، ط ٢، ٢٠٠٢، ص ٤٠.

(٩) القضية رقم (٣١) لسنة ١٧ قضائية "دستورية".

(١٠) ينظر نص المادة (١١٠) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤.

(١١) ينظر نص المادة (١٩٠) من الدستور نفسه.

(١٢) المادة (١٥٦) من الدستور ذاته.

(١٣) د. شعبان أحمد رمضان، ضوابط واثار الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة"، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٣٦٦.

(١٤) القضية رقم (٢٥) لسنة ٨ قضائية "دستورية".... وإذ كان الدستور قد حدد لكل سلطة عامة وظائفها الأصلية..... وحيث إن الدستور أختص السلطة التشريعية بسن القوانين وفقاً لأحكامه فنص في المادة (٨٦) منه على أن يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله على الوجه المبين في الدستور، وكان الدستور بتحديدده لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وظائفها وصلاحياتها، قد عين لكل منها النخوم والقيود الضابطة لولايتها بما يحول دون تدخل إحداهما في أعمال السلطة الأخرى أو مزاحمتها في ممارسة اختصاصاتها التي أناطها الدستور بها، متى كان ذلك، وكان الأصل أن تتولى السلطة التشريعية بنفسها مباشرة الوظيفة التي اختصها الدستور بها وأقامها عليها، إلا.... وإليها تمتد الرقابة التي تباشرها هذه المحكمة على دستورية القوانين وللوائح للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور لها.... وان الدستور المصري إذ أجاز التفويض التشريعي وخوله لرئيس الجمهورية فإن ذلك يتم في إطار ضابط عام لا ينطوي على نقل الولاية التشريعية".



- (١٥) د. عادل عمر شريف، مرجع سابق، ص ٣١٢.
- (١٦) د. شعبان أحمد رمضان، مرجع سابق، ص ٣٦٣.
- (١٧) المادة (١٢١) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.
- (١٨) د. عبد العزيز سالم، أوجه الطعن بعدم الدستورية وآليات الرقابة الشاملة، بحث منشور في مجلة المحكمة الدستورية العليا في مصر.
- (١٩) المادة (١٢٢) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.
- (٢٠) د. عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه-جان دبوي للقانون والتنمية، ٢٠٠٣، ص ١٦٦.
- (٢١) القضية رقم (٥٧) لسنة ٤ قضائية دستورية.
- (٢٢) القضية رقم (٢٥) لسنة ١٦ قضائية دستورية إذ جاء فيها "إن الأوضاع الشكلية للنصوص القانونية من مقوماتها، لا تقوم إلا بها، ولا يكتمل بنائها أصلاً في غيابها، لتفقد بتكلفتها وجودها كقواعد قانونية تتوافر لها خاصية الإلزام... يكون العوار في النصوص القانونية شكلياً، إذا قام على مخالفة الأوضاع الإجرائية التي تتطلبها الدستور فيها، سواء في ذلك ما كان منها متصلاً باقتراحها أو بإقرارها أو بإصدارها حال انعقاد السلطة التشريعية أو ما كان منها متعلقاً بالشروط التي يفرضها الدستور في شأن مباشرة رئيس الجمهورية الاختصاص بإصدارها حال غياب السلطة التشريعية أو بتقويض منها...".
- (٢٣) د. عوض المر، مرجع سابق، ص ١٦٩.
- (٢٤) القضية رقم (٣٦) لسنة ١٨ قضائية دستورية.
- (٢٥) ينظر نص المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٦) (من ذلك ما ورد في المواد (٣) و(٤) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ الملغي، والذي تم تشريعه دون اتباع السياقات الدستورية المتمثلة بتقديم مشاريع القوانين من قبل مجلس الوزراء، إذ تم تشريع هذا القانون بالاعتماد على مقترح القانون الذي قُدم من أعضاء مجلس النواب) د. مصدق عادل طالب، القضاء الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٥٥.
- (٢٧) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٦/اتحادية/٢٠١٤) والصادر في ٢٤/٦/٢٠١٤، القرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا بالموقع الإلكتروني: https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2014/36_fed_2014.pdf تاريخ الزيارة: ٢٤/٩/٢٠٢٤.
- (٢٨) (فقد ذهب الاتجاه الأول إلى أن حق الاقتراح هو الأصل في خلق القانون لكنه لا يحمل صفة القرار التشريعي لأنه خال من الإرادة التشريعية، أما الرأي الثاني فيرى أن الاقتراح جزء من العملية التشريعية بحيث لا يمكن أن تتم من دونه مما يجعل الاقتراح عنصراً أساسياً في التشريع، ولا يهم بعد ذلك بأن صفة الأمر في القانون تأتي من عنصر آخر غير الاقتراح، ذلك لأن هذا العنصر لا ينشأ إلا نتيجة الاقتراح، لذلك يعد الاقتراح جزءاً أساسياً من العملية التشريعية أي أنه المرحلة الأولى من مراحل سن القانون التي تبدأ بمرحلة الاقتراح وتنتهي بمرحلة النشر والإصدار، ويرى بعض الفقهاء أن حق الاقتراح هو العمل الذي يُجبر السلطة التشريعية على التصرف) د. علي يوسف الشكري، المنطق والمخالف في أحكام المجالس التشريعية العربية الدنيا، ط ١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٢١، ص ٣٣٣-٣٣٤.
- (٢٩) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٣٦/اتحادية/٢٠١٤) والصادر في ٢٤/٦/٢٠١٤ والمنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا الإلكتروني على الرابط: https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2014/36_fed_2014.pdf، كما ينظر في نفس الصدد قرارها رقم (٦٤/اتحادية/٢٠١٣) والصادر في ٢٦/٨/٢٠١٣، والمتاح على الرابط: https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2013/64_fed_2013.pdf تاريخ الزيارة: ٢٥/٩/٢٠٢٤، وكذلك قرارها ذي العدد



- (٥٣) د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير، سنة ١٩٥٢، ص ١٦.
- (٥٤) د. عادل عمر شريف، مرجع سابق، ص ٣٤٦ وما بعدها.
- (٥٥) المادة (٩٥) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.
- (٥٦) القضية الدستورية رقم (١٧) لسنة ٢٨ قضائية "دستورية" بجلسة ١٣/١٠/٢٠١٨.
- (٥٧) د. علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية التشريع في العراق - دراسة في قرارات المحكمة الاتحادية العليا، مصدر سابق، ص ٣٦٠-٣٦١.
- (٥٨) المادة (٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٥٩) د. هاتف محسن كاظم، دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٥٩-٢٦٠.
- (٦٠) د. مها بهجت يونس، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، مرجع سابق، ص ٥٩.
- (٦١) د. علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية التشريع في العراق - دراسة في قرارات المحكمة الاتحادية العليا، مرجع سابق، ص ٣٦٢.
- (٦٢) قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٤٨ / اتحادية/٢٠١٢)، متاح على موقع المحكمة https://www.iraqfsc.iq/krarid/48_fed_2012.pdf تاريخ الزيارة: ٢٨/٩/٢٠٢٤.
- (٦٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٩/اتحادية/٢٠١٣)، متاح على موقع المحكمة https://www.iraqfsc.iq/krarid/79_fed_2013.pdf والذي جاء فيه "... وقد انتهت المحكمة الاتحادية العليا بشأن هذا الطعن بعد التدقيق والمداولة إلى القول "... ولأسباب المتقدمة تكون دعوى المدعي لها سند من الدستور وتكون المادتين (٣) و (٤) من قانون مجلس النواب رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٧، مخالفة للدستور بقدر تعلق الأمر بالرواتب التقاعدية لرئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء مجلس النواب، لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستورية المادتين (٣) و (٤) من قانون مجلس النواب رقم ٢ لسنة ٢٠٠٧"، تاريخ الزيارة: ٢٨/٩/٢٠٢٤.
- (٦٤) د. علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية التشريع في العراق - دراسة في قرارات المحكمة الاتحادية العليا، مرجع سابق، ص ٣٦٦.
- (٦٥) ينظر نص المادة (١١٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٦٦) د. علي يوسف الشكري، القضاء الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص ٣٢٥.
- (٦٧) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤٠/اتحادية/٢٠١٨) والدعوى الموحدة معها المرقمة (١٤١/اتحادية/٢٠١٨) في ٢٣/١٢/٢٠١٨ والذي جاء فيه "... وما نجم عن ذلك من سلبيات أثرت في مسارات الدولة وفي غير الصالح العام إضافة إلى مخالفتها لمبدأ المساواة بين العراقيين التي نصت عليه المادة (١٤) من الدستور والتي ألزمت بالمساواة من بين العراقيين أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي، وخالفت الفقرة موضوع الطعن كذلك مبدأ تكافل الفرص الذي نصت عليه المادة (١٦) من الدستور والتي كفلت لجميع العراقيين أن ينالوا فرصهم في تولي المناصب وغيرها في الدولة على أساس الكفاءة والتخصص وغيرها من متطلبات إشغال الوظائف العامة، وألزمت المادة الدستورية المذكورة الدولة بكفالة تطبيق هذا المبدأ.... وبناءً عليه فقد تحقق للمحكمة الاتحادية العليا أن الفقرة موضوع الطعن قد خالفت المبادئ الدستورية التي وردت في المواد آنفة الذكر وهي (٢/أولاً/ج) من الدستور، سن التشريع بخلافها، لذا قررت المحكمة الحكم بعدم دستورية الفقرة (٦) من قرار مجلس النواب الصادر بالعدد ٤٤ لسنة ٢٠٠٨....".

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

- (١) د. عادل عمر الشريف، قضاء الدستورية، القضاء الدستوري في مصر، مطابع دار الشعب، القاهرة، ١٩٨٨.
- (٢) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.
- (٣) د. رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مطابع التيسير، مصر، ٢٠٠٤.
- (٤) د. مصطفى محمود عفيفي، الرقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية، دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة، مكتبة سعيد رأفت، القاهرة، ط١، ١٩٩٠.
- (٥) د. أحمد فتحي سرور، القانون الدستوري الجنائي، ط٢، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٢.
- (٦) د. شعبان أحمد رمضان، ضوابط واثار الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة"، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- (٧) د. عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه _ جان دبوي للقانون والتنمية، ٢٠٠٣.
- (٨) د. مصدق عادل طالب، القضاء الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
- (٩) د. علي يوسف الشكري، المتفق والمختلف في أحكام المجالس التشريعية العربية الدنيا، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٢١.
- (١٠) د. هاتف المحسن الركابي، قياس أثر التشريع، دراسة تطبيقية تجرى لأول مرة في قياس الأثر التشريعي لبعض القوانين النافذة ومشروعات ومقترحات القوانين، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
- (١١) د. علي يوسف الشكري، القضاء الدستوري في العراق، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٢٢.
- (١٢) د. علي يوسف الشكري، المحكمة الاتحادية العليا بين عهدين، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦.
- (١٣) مجلس النواب العراقي، دليل الصياغة التشريعية، دار الكفيل للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٤.
- (١٤) د. بكر قباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (١٥) د. علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية التشريع في العراق - دراسة في قرارات المحكمة الاتحادية العليا، ط١، العارف للمطبوعات، سلسلة العلمين، بيروت، ٢٠٢٠.
- (١٦) د. ابراهيم محمد صالح الشرفاني، ط١، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع، ط١، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.

ثانياً: الرسائل والأطاريح:

- (١) عدنان فاضل بارة، عيب الانحراف التشريعي وتطبيقاته في التشريعات المالية والاقتصادية في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٧، ص ١٠٩.
- (٢) سامر عبد الحميد العوض، أوجه عدم دستورية القوانين، أطروحة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- (٣) د. ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٧.



ثالثاً: البحوث:

- ١) د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير، سنة ١٩٥٢.
- ٢) د. عبد العزيز سالم، أوجه الطعن بعدم الدستورية وآليات الرقابة الشاملة، بحث منشور في مجلة المحكمة الدستورية العليا في مصر.
- ٣) د. علي يوسف الشكري وليلى حنتوش ناجي الخالدي، أسباب امتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، العلوم الإنسانية، المجلد (٢٤)، العدد (٢)، ٢٠١٦.

رابعاً: الدساتير والقوانين والأنظمة:

١) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢) دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

خامساً: القرارات القضائية:

- ١) القضية رقم (٣١) لسنة ١٧ قضائية "دستورية".
- ٢) القضية رقم (٢٥) لسنة ٨ قضائية "دستورية".
- ٣) القضية رقم (٥٧) لسنة ٤ قضائية "دستورية".
- ٤) القضية رقم (٢٥) لسنة ١٦ قضائية "دستورية".
- ٥) القضية رقم (٣٦) لسنة ١٨ قضائية "دستورية".
- ٦) القضية رقم (٢) لسنة ٣ قضائية "دستورية".
- ٧) القضية رقم (٩٤) لسنة ٦ قضائية "دستورية".
- ٨) القضية الدستورية رقم (١٧) لسنة ٢٨ قضائية "دستورية".
- ٩) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٦/اتحادية/٢٠١٤).
- ١٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٦/اتحادية/٢٠١٤).
- ١١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٤/اتحادية/٢٠١٣).
- ١٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤/اتحادية/٢٠١٦).
- ١٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١/اتحادية/إعلام/٢٠١٥ وموحدتها ٢٩/اتحادية/إعلام/٢٠١٥).
- ١٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٤٨/اتحادية/٢٠١٢).
- ١٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٩/اتحادية/٢٠١٣).

سادساً: المواقع الرسمية:

١) موقع المحكمة الاتحادية العليا الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq/>