

القضاء الدستوري ضمانة التوازن بين الأكثرية البرلمانية والمعارضة
**The Constitutional Judiciary is the Safeguards of the Balance
Between the Parliamentary Majority and the Opposition**

أ.م.د. مخلص محمود حسين
كلية الامام الكاظم "ع" الجامعة

Assistant professor Dr :Mukhlis Mahmoud Hussein
Imam Al-Kadhim University College

الملخص:

نريد ان نبدء ملخصنا بسؤال: كيف يمكن ان نحمي الحقوق والحريات ونحقق الديمقراطية في ابهى صورها في ظل اكثرية مهيمنة على السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ يقوم النظام القانوني في العديد من الدول على الدستور باعتباره القانون الاعلى والاسمى، الذي يحدد هيكل الدولة ونظام الحكم فيها والسلطات العامة واختصاصاتها وعلاقة تلك السلطات فيما بينها ويبين حقوق وحريات الافراد ويوفر الضمانات الدستورية لتلك الحقوق والحريات. ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات كان لا بد من استحداث مؤسسات دستورية تعمل كل سلطة من خلالها بممارسة صلاحياتها وأدوارها الدستورية. وتحقق الغاية الاساسية من الفصل بين السلطات اي حماية الحقوق والحريات والحيلولة دون تحول النظام الديمقراطي إلى نظام استبدادي يقوم القضاء الدستوري بدور مهم في تحقيق حدٍ من التوازن بين الأكثرية البرلمانية والمعارضة. ان القول بتعارض أنظمة المشاركة في شكل مطلق مع قاعدة الاكثرية فهو يُعبر عن مفهوم ساذج لقاعدة الأكثرية. تعمل أنظمة المشاركة في السلطة بأكثرية موصوفة أو مزدوجة. تندرج قاعدة الأكثرية عامة في الأنظمة الديمقراطية في سلم وفي مستويات عدة. أما اعتماد نظام نسبي في الانتخابات فلا يشكل جواباً كافياً لتأمين المشاركة الديمقراطية، مع العلم إن الأنظمة الانتخابية النسبية متعددة في أشكالها. الكلمات الدالة: القضاء الدستوري، الأغلبية البرلمانية، الأقلية المعارضة، الفصل بين السلطات، الدولة الفيدرالية، التعددية.

Abstract:

Our opening question for this summary is this: Under a majority that controls the legislative and executive branches, how can we preserve fundamental liberties and accomplish democracy in its purest form?

Many nations base their legal systems on the Constitution, which is regarded as the highest and most sublime law. It clarifies individual rights and freedoms and provides constitutional guarantees for them. It also defines the state's organizational structure, form of government, public authorities and their powers, and the relationships between those authorities.

It was essential to establish constitutional institutions so that each authority could carry out its responsibilities and duties in line with the idea of the separation of powers. It accomplishes the fundamental goal of the separation of powers, which is to safeguard liberties and rights while keeping the democratic system from devolving into an authoritarian one. In order to achieve a particular equilibrium between the opposition and the legislative majority, the constitutional judiciary is crucial. Saying that participation systems are in total opposition to the majority rule betrays a simplistic understanding of the majority rule. Systems that share power function using a designated or double majority. The majority hall typically lies on a scale and on multiple levels in democratic systems. Given the variety of proportional electoral systems, implementing a proportional system for elections is not a sufficient solution to ensure democratic participation. Democracy has no price, but it is expensive

If the democratie doesn't have a price, it's the same way.

Keywords: constitutional judiciary, parliamentary majority, opposition minority, separation of powers, federal state, pluralism.

المقدمة

ادى تطور الحياة الحزبية إلى ظهور اكثرية موالية تحكم داخل البرلمان والحكومة واقلية معارضة داخل البرلمان، مما ادى فعلياً إلى زوال مبدأ فصل السلطات بين البرلمان والسلطة التنفيذية. ذلك ان الحزب الحاكم يملك أكثرية المقاعد النيابية واليه تنتمي السلطة التنفيذية. وفي ظل هكذا حكم لا يمر اقتراح قانون إلا اذا كانت الأكثرية الحاكمة قابلة به، بينما مشاريع القوانين الحكومية فيقرها البرلمان بالتأكيد لصدورها عن حكومة منتمية إلى اكثرية.



إن تجربة الأنظمة الدستورية وتأثير التحولات السياسية والاقتصادية من جهة وقيام احزاب منظمة لها قواعد شعبية كبيرة على امتداد الدولة من جهة اخرى وانبثاق الحكومة في الأنظمة البرلمانية من أكثرية نيابية من جهة ثالثة ادى إلى تحكم اكثرية حزبية بالقرار داخل البرلمان وداخل الحكومة في الوقت نفسه في نظام الحزبين أو اكثرية ائتلافية في نظام التعددية الحزبية. تهيمن القوى السياسية (ذات الاكثرية البرلمانية) على القرار وعلى المستويين التشريعي والتنفيذي مما يؤدي هذا الامر إلى تهديد الحقوق والحريات، اذا لم تتوفر سلطة مستقلة وفاعلة تكون المرجع لأي تهديد يطال حقوق الافراد وحررياتهم.

هذا الواقع عملياً ادى إلى تحول التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى توازن بين الأكثرية والمعارضة والفصل بينهما إلى تحاور بين الفريقين، إلا ان الغلبة بقيت على صعيد الآليات الدستورية التي تحكمها موازين القوى للأكثرية البرلمانية. فالمعارضة تعجز عن اسقاط الحكومة لكونها اقلية برلمانية والحكومة المتمتعة بدعم الاكثرية البرلمانية ثابتة ومستقرة لا ترى ضرورة لحل المجلس المسؤول امامه في البرلمان.

المعارضة البرلمانية لمواجهتها هيمنة الأكثرية لابد من ان تلجأ إلى مرجعية دستورية تمنع الأكثرية البرلمانية من انتهاك مبدأ فصل السلطات والتوازن بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) ووضع قوانين تنتهك النصوص الدستورية الضامنة للحقوق والحريات.

اهمية البحث

تبرز اهمية البحث نتيجة تبيان دور القضاء الدستوري في تحقيق نوع من التوازن بين الأكثرية البرلمانية والأقلية الناتجة عن النظام الديمقراطي في الدولة الفدرالية. فالنظام الديمقراطي للدولة الفدرالية يتمخض عنه برلمان منتخب يمثل الشعب، هذا البرلمان ينتج عنه أكثرية برلمانية قد تكون توافقية واقلية برلمانية قد تكون معارضة. إزاء هذا النتائج (الأكثرية، الاقلية) فان الغلبة للأكثرية؛ ولكن ولأجل تحقيق توازن بين الاكثرية البرلمانية والاقلية المعارضة كان لابد من إيجاد جهة تحقق هذا التوازن، فكان هذا الامر للقضاء الدستوري.

مشكلة البحث

نتيجة توزيع القوى السياسية الممثلة في مجلس النواب والحكومة وتحكم حزب الأكثرية أو ائتلاف الأكثرية البرلمانية بالقرار داخل مجلس النواب وداخل الحكومة، لان الحكومة مشكلة من حزب الاكثرية أو ائتلاف الاكثرية البرلمانية. فلا يكون هنالك دور فعال للأقلية البرلمانية التي ستصبح معارضة داخل البرلمان، فكيف يمكن ان تقوم _المعارضة_ بدورها في البرلمان وهي اقلية؟ ومن هي الجهة التي يكون لها الدور الاساسي في انتظام عمل المؤسسات الدستورية؟ وكيف

يمكن ان تحول (المعارضة) من دون هيمنة الاكثرية البرلمانية، والتقلت من القيود التي نص عليها الدستور؟

هذه الاشكالية مع غيرها سنحاول معالجتها في بحثنا هذا بتقسيم الدراسة إلى مطلبين، نتناول في الاول بناء الدولة الفدرالية بين الاكثرية البرلمانية والمعارضة، أما الثاني سنتطرق فيه إلى القضاء الدستوري ضمان الفصل بين السلطات.

منهجية البحث

للإحاطة بهذه الموضوع تتطلب منا الدراسة ان نتبع المنهج التحليلي للنصوص الدستورية فضلاً عن اتباع المنهج المقارن من اجل تبيان موقف المشرع الدستوري والقضاء الدستوري من تحقيق هذا التوازن

المطلب الاول

بناء الدولة الفدرالية بين الاكثرية البرلمانية والمعارضة

في المجتمعات المصنعة حيث الاتجاهات الايديولوجية والفلسفية والدينية، تبدو التعددية وسيلة لتنظيم الحياة العامة على اساس مشترك مع احترام مختلف الإتجاهات. هذه التعددية تفترض ان جميع المواطنين يسعون نحو هدف زمني واحد ويقبلون بشروط العيش معاً وكل فئة تجد مبرراً للمشاركة في المصير الواحد وتحظر على نفسها نقد المبررات التي تعطيها الفئات الاخرى لمشاركتها. فالتعددية في هذا المعنى تعني احترام مختلف الاتجاهات الفكرية والعقائدية في المجتمعات الحديثة مما هو شرط أساسي لممارسة الديمقراطية بخلاف النظم التوتاليتارية⁽¹⁾.

ان حصر تحديد التعددية وفق المفهوم اعلاه يؤدي إلى اعتماد نماذج في المنافسة السياسية لا تنطبق على العديد من المجتمعات المعاصرة التي هي مرغمة على تطبيق وسائل مختلفة في الانتخاب النسبي وفي الائتلافات الحكومية وفي المشاركة السياسية للحيلولة من دون تحويل أي مجموعة إلى اقلية دائمة⁽²⁾.

فالتعددية "مزيج من شعوب تختلط ولا تتحد، كل فئة متعلقة بدينها الخاص، وأفكارها الخاصة واساليبها، كأفراد يتلاقون ولكن فقط في السوق التجاري في البيع والشراء. انه مجتمع تعددي مع اجزاء مختلفة من المجتمع تعيش جنباً إلى جنب، ولكن متفرقة داخل الوحدة السياسية نفسها"⁽³⁾.

(1) انطوان نصري مسره، النظرية العامة في النظام الدستوري اللبناني، مكتبة الشرقية_بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٦١.

(2) Jean-Louis Seurin (textes réunis et présentés par), La démocratie pluraliste, Paris, Economica, 1981, p204.

(3) J.S. Furnivall, Politique et pratique coloniales, Londres, Cambridge University Press, 1984, p304.



تطرح بصورة متزايدة مشكلة حماية الحقوق وحقوق الاقليات على الصعيدين الجغرافي والشخصي نتيجة انهيار الحدود بفعل عولمة وسائل التواصل وحرية انتقال الاشخاص والسكان، مما يقتضي البحث في توطيد فيدرالية تتسجم مع المبادئ الانسانية وحقوق الانسان، ولا تكون حصيلة هندسة سكانية قائمة على تهجير أو ابادة أو تطهير اثني.

ان أمر الفيدرالية أو إقامة نظام فيدرالي من الامور ذات الطبيعة المعقدة جداً، بسبب طبيعة الحكم الفيدرالي نفسه والاشكال المتعددة للفيدراليات في العالم. ان الاخذ بالاتحاد الفيدرالي اثار خلافاً فقهيّاً طويلاً بين مؤيد ومعارض، بعض الدول نجح فيها هذا النظام نجاحاً كبيراً وكان سبباً في قوتها، بل وسيدها على العالم، كما في الاتحاد السوفيتي سابقاً والولايات المتحدة الاميركية. ومع نجاح هذا النظام في بعض الدول فشل في دول اخرى وكان سبب معانات ومأساة شعوبها كما في يوغسلافية السابقة^(١).

يُعرف بعض المختصين الفيدرالية: بأنها "عملية يتم من خلالها التوفيق والاتفاق بين وحدات سياسية على امتلاك كل منها جزءاً من سيادة الدولة الاقليمية والسياسية، الامر الذي يمنحها ميزة الاستقلال الذاتي في الوقت الذي تشارك فيه بتكوين وإدارة مركز السيادة العامة للدولة الفيدرالية التي تنظمها"^(٢).

ان النظم الديمقراطية الحديثة تقوم على اساس نيابي، فالشعب يختار ممثلية عن طريق الانتخابات هذا الامر جعل من وجود الاحزاب السياسية امراً لا بد منه سواء كان نظام الحكم برلمانياً أو رئاسياً أم مجلسين. فتتصارع هذه الاحزاب السياسية للفوز والحصول على اغلبية المقاعد البرلمانية لتتولى زمام الحكم مما يمكنها من تطبيق اهدافها وبرامجها.

ان حصول حزب معين على أغلبية المقاعد ليؤهله إلى تشكيل حكومة بمفرده اصبح امراً في غاية الصعوبة نتيجة التعددية الحزبية، الأمر الذي يدعو إلى تكوين ائتلاف حزبي مع حزب سياسي اخر ينتج عن هذا الائتلاف اكثرية برلمانية تؤهله لتشكيل الحكومة، اما باقي الاحزاب السياسية والذين يمثلون الاقلية (المعارضة) فلا يمكن تجاهل دورهم النيابي بل العكس تماماً يقع على عاتقهم دوراً رئيسياً في تصحيح مسار الاكثرية البرلمانية وكبح جماح الحكومة؛ ولكن هذا

(١). علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، منشورات مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، العراق_ النجف، ٢٠١٨، ص ٦٤.

(٢). أبحاث حول الفدرالية، اعداد مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث العراقية، الطبعة الثانية، ٢٠١٠، ص ١٥٨.

الدور يحتاج إلى جهة مستقلة تمكنهم من القيام بهذا الدور، وهذا ما سنبينه على مدار دراستنا هذه.

ان ربطنا نظام الحكم الفيدرالي بالأكثرية البرلمانية والمعارضة ودراستها في بحثنا هذا لتطابقها مع نظام الحكم في العراق، على الرغم من علمنا ان الأكثرية البرلمانية والاقليّة (المعارضة) قد تنتج في نظام حكم فيدرالي او غيره من انظمة الحكم الاخرى.

سنحاول في هذا المطلب ان نبين الفيدرالية الجغرافية والفيدرالية الشخصية بعد ان عرفنا الفيدرالية فيما سبق، ثم ايجاد نوع من المقاربة بين فاعلية الاكثرية البرلمانية والمعارضة في بناء الدولة، وذلك بالفرعين التاليين:

الفرع الاول: الفيدرالية الجغرافية والفيدرالية الشخصية

تنشأ الدولة الفيدرالية من اندماج وانصهار عدة دول في دولة واحدة، أو نتيجة تفكك دولة موحدة، بحيث تفقد الدول الاعضاء شخصيتها الدولية وتصبح بعد قيام الاتحاد مجرد دويلات أو ولايات تابعة للدولة الفيدرالية. ينتج عن هذه الاتحاد دولة ذات شخصية جديدة تتمتع وحدها بكافة مظاهر السيادة الخارجية يضاف اليها جزء من السيادة الداخلية^(١).

يُعد الاتحاد الفيدرالي تنويجاً لسائر انواع الاتحادات الاخرى، فهذا النوع من الاتحادات اخرها ظهوراً واقواها رابطة. ان سبب قوة هذا النوع من الاتحادات يرجع إلى طريقة تنظيمه، اذ ينظم القانون الدستوري علاقة الولايات الداخلة في هذا الاتحاد بينما سائر الاتحادات الاخرى لا تتعدى كونها مجرد معاهدات دولية تحتفظ فيها الدول الاعضاء بشخصيتها الدولية كاملة وتخضع علاقاتها لأحكام القانون الدولي^(٢).

طريقتان ينشأ فيهما الاتحاد الفيدرالي، **الطريقة الاولى**: اندماج عدة دول مستقلة في دولة الاتحاد وهذه الطريقة هي الاكثر انتشاراً في نشأت الاتحاد الفيدرالي. دافع هذا الاندماج بسبب تقارب شعوبها من الناحية التاريخية والثقافية والحضارية^(٣). **الطريقة الثانية**: ان الدولة في الأصل موحدة؛ ولكن نتيجة تعرضها لظروف كالحرب الاهلية والتنازع الطائفي أو القومي وخشية تفككها تحولت إلى دولة فيدرالية يجمع بينهما مركزية القرار السياسي^(٤).

وفق هاتين الطريقتين في نشأة الدولة الفيدرالية فأنا نؤيد التقسيم الذي يشير إلى ان الفيدرالية اما أن تكون جغرافية أو شخصية. ولتبيان هذين النوعين سوف نتناولها منفصلين.

(١). علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٢). محسن خليل، القانون الدستوري والدستور اللبناني، دار النهضة العربية - بيروت، ١٩٧٩، ص ٨٦.

(٣). من هذه الدول: الولايات المتحدة الاميركية، سويسرا الاتحادية، المانيا الاتحادية.

(٤). من هذه الدول: الارجننتين، الاتحاد السوفيتي سابقاً، العراق وفق دستور ٢٠٠٥.



اولاً: الفيدرالية الجغرافية: ليس في المنطقة العربية تقاليد في الفيدرالية الجغرافية، بل ان الفيدرالية الشخصية هي القائمة من منطلق ديني وعرقي واثني لبلد اخر مجاور، لهذا السبب فان الحديث عن فيدرالية جغرافية يثير الرعب في المنطقة وخير مثال على ذلك الحالة التركية في ما يتعلق بالأكراد.

يرى البعض ان فدرلة العراق تحمي النظام في حين يرى اخرون ان الفيدرالية الجغرافية قد تكون بداية تفكك للدولة وربما تتسحب على المستوى الاقليمي. كل ذلك يحملنا إلى العودة إلى روحية التنظيم الفيدرالي وتنوع اشكاله (الجغرافية والشخصية).

تزامن مع كتابة هذا البحث احداث فلسطين والاعتداء الصهيوني على غزة، فنذكر اسرائيل التي ادخلت إلى المنطقة نمطاً متفجراً في "هندسة الشعوب" والتي تظهر ايدولوجية "هندسة الشعوب" واحتماليات انشاء كيانات طائفية مناطقية في المنطقة العربية، فهي ادخلت إلى المنطقة نمطاً تفجيراً في التلازم بين الهوية والجغرافية وارتباطهما بالفيدرالية^(١). ان نشوء اسرائيل على اسس دينية وتحويل الدين إلى قومية صهيونية، يُدخل تقسيماً جغرافياً هندسياً شعبياً بمظاهر مختلفة ويخلق مأزقاً داخل الدولة العبرية ذاتها وفي علاقاتها مع محيطها المباشر، في فلسطين المحتلة، وفي محيطها الاسلامي_المسيحي المجاور.

القضية الكردية هي الأخرى تطرح اليوم بشمولية اشكالية الفيدرالية واشكال الإدارة الذاتية. هنالك خوف من تنمية إرادة الفيدرالية الجغرافية لدى الأكراد العراقيين الذين يتمتعون بإدارة ذاتية واسعة ويستفيدون من منافعها، البعض يسعى إلى تحويل هذه الادارة إلى فيدرالية جغرافية ضمن العراق. هذا الامر يولد مخاوفاً في العراق وسوريا وتركيا وايران إلى بلقنة المنطقة (على نموذج البلقان) حيث في كل بلد اقلية لها امتدادات في بلد مجاور. لعلنا لا ننسى الشروط التركية لمساندة اميركا في حملتها الاحتلالية على العراق اهمها : عدم نشوء كيان كردي مستقل في شمال العراق، عدم تحول العراق إلى نظام فيدرالي حسب خطوط تباين اثنية، لا تكون محافظة كركوك ذات المنابع النفطية الكبرى تحت السيطرة الكردية، عدم نشوء دولة فيدرالية في العراق حسب خطوط تباين عرقية^(٢).

(١). مراسلات موشي شاريت وبن غوريون ، ذكرها انطوان نصري مسره، الفدرالية الجغرافية والفدرالية الشخصية، المكتبة الشرقية_بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٥٠.

(٢). انطوان نصري مسره، ابحاث مقارنة في انظمة المشاركة، المكتبة الشرقية_بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٤٩.

ولابد من الإشارة إلى ان الشرق الاوسط ليس في تراثه فيدرالية جغرافية، ربما بسبب التفاعل الديني في المنطقة والتعايش على اسس ثقافية. اما الأقليات الدينية فإنها كانت على تفاعل إلى حد لم تؤثر فيها مختلف النزاعات الطائفية ولا التدخلات في كسر نسيج العلاقات بين المذاهب. **ثانياً: الفيدرالية الشخصية:** منذ المؤتمر الاول الذي عُقد في مورا Morat سويسرا بمناسبة افتتاح معهد الفيدرالية في العام ١٩٨٤ حصل تطور بارز في توسيع مفهوم الفيدرالية التي لا تقتصر على تقسيمات جغرافية بل قد تكون هذه الفيدرالية على اسس شخصية ترتبط بالأقليات الثقافية الغير متمركزة في مناطق محددة، وبالتالي كيف تسهم تلك التنظيمات (الثقافية) في تطوير الفيدرالية^(١). اذا نظرنا إلى الأنظمة العربية فإننا نجدها وبدرجات متفاوتة، قد ضربت التقاليد الدستورية في الفيدرالية الشخصية بحجة تحقيق الاندماج أو بالأحرى الإنصهار. رافقت هذه الايديولوجيات الاندماجية القسرية عربياً مع ذهنية الاستيلاء على الارض بين مجموعات دينية وتقاسم السلطة مذهبياً وجغرافياً بشكل تخطى التنافس الانتخابي النيابي.

ان اي ربط الفيدرالية الشخصية (الهوية) بالجغرافيا وأن كانت تبدو طبيعية في ايديولوجية الدولة- الامة قد تكون دموية انتحارية، خاصة ضمن مجالات متحركة مادياً ورمزياً في زمن التواصل حيث الاقليات والتي سبق وقلنا انها غير متمركزة في مجال جغرافي محدد.

لنذكر في هذا النوع من الفيدرالية الشخصية لبنان، ففي ظل الانتداب الفرنسي اوجد وسيلة عملية لتطبيق فيدرالية شخصية مفتوحة أو غير مغلقة وأنشأ طائفة الحق العام التي لا تعرف التشريعات العثمانية وجودها، فالذين لا ينتمون إلى طائفة أو الذين يرغبون التخلي عن إنتمائهم الأصلي بالولادة، يمكنهم الإنضمام إلى مجموعة الحق العام التي هي طائفة غير مذهبية^(٢).

وقبل ان ننهي هذا الفرع فلابد من الوقوف على بعض الايجابيات للفيدرالية الشخصية وتفضيلها على الفيدرالية الجغرافية. فالفيدرالية الشخصية اقل كلفة على المستوى الإداري من الفيدرالية الجغرافية التي تقوم على زيادة عدد الوحدات والتقسيمات المحلية. كما ان الفيدرالية الشخصية تشجع على تنمية الشرائح الاجتماعية والتي بدورها تعمل على التنمية من الداخل. فالفيدرالية الشخصية تركز على القضايا الأكثر نزاعية عكس الفيدرالية الجغرافية تماماً التي ترغم على زيادة التجزئة وبالتالي قد تصبح غير مجدية.

(1). Unity in Diversity (Learning from Each Other), 4th International Conference on Federalism, Forum of Federations, 5-7 November 2007, New Delhi (India), 2007, p476.

(2). اقرت هذه الطائفة بموجب القرار ٦٠ ل.ر في ١٣ اذار ١٩٣٦.

الفرع الثاني: مقارنة بين فاعلية الاكثريّة البرلمانية والمعارضة في بناء الدولة

الشعب هو مصدر السلطات، فلكل فرد حق الاشتراك في إدارة الشأن العام اما مباشرة واما بواسطة ممثلين عنه يتم اختيارهم بحرية^(١). فيعبر عن إرادته بانتخابات حرة ونزيهة تجري على اساس الاقتراع السري، وعلى اساس المساواة بين جميع المواطنين. وهذا هو التمثيل الديمقراطي بشكل عام.

ان مفهوم الديمقراطية هو مفهوم واسع ومتشعب. واذا كان رجال القانون وفلسفة القانون قد فسروا مفهوم الدولة ومفهوم الحكم بصورة مختلفة، بل ومتناقضة احياناً، فان الثابت ان لا وجود لتفسير واحد لكلمة "الديمقراطية"؛ لكن لا يخرج اساسها من حكم الشعب نفسه بنفسه. هذا التعبير على جمال معانيه، لا يُعبر بالضرورة عن حقيقة ان الممارسة السياسية العملية لم تكن ضامنة فعلياً لحريات الشعب^(٢).

إن نظام الديمقراطية غير المباشرة يكاد يكون الوسيلة الوحيدة المعروفة اليوم لتمثيل المواطنين في الدولة، بغض النظر عن نظام الاقتراع المعتمد. فالانتخابات اليوم هي الوسيلة المعتمدة لتحديد ممثلي الشعب. لا يخلو هذا النظام الديمقراطي من عيوب قد تؤدي الى تشويه التمثيل الشعبي مما يستوجب معه ايجاد اليات قضائية تحمي المواطن وتبرز دور ممثليه.

تتميز الأنظمة الديمقراطية الحديثة بالمشاركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في صنع القرار، وان دستور الدولة هو من ينظم هذا التفاعل رسمياً، ثم تملأ الإجراءات العملية والتجارب السابقة والعادات لتبتكر النظام السياسي الذي تتبعه الحكومة في عملها. هذه الظروف تختلف اختلافاً جذرياً من دولة إلى اخرى، اذ تتفاوت كيفية تقسيم الأنظمة الديمقراطية للقوى السياسية، والتأثير النسبي الذي يملكه كل قطاع حكومي على صياغة السياسات^(٣).

ولمعالجة هذا الموضوع سوف نتناول في هذا الفرع دور الاكثريّة البرلمانية في تشكيل الحكومة، ثم نبين دور الاقلية (المعارضة) في حكومة الاكثريّة البرلمانية.

(١) La démocratie est l'action continue du citoyen non seulement sur les affaires de l'État, mais sur celles de la région, de la commune, de la coopérative, de l'association, de la profession. La Démocratie, www.la-democratie.fr. على الرابط رمنشور

(٢) وسيم منصور، الوسائل الدستورية والقانونية لحماية حريات المواطنين، كتاب المجلس الدستوري "الكتاب السنوي ٢٠١٢، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠١٢، ص ١٦٣.

(٣) أمير فرج يوسف، البرلمان بين النظام الرئاسي والبرلماني "دراسة قانونية مقارنة في القوانين العربية والاجنبية"، المكتب العربي الحديث_ الاسكندرية، ٢٠١٥، ص ١٦٣.

أولاً: دور الأكثرية البرلمانية في تشكيل الحكومة: ان اجراء الانتخابات في موعدها هو تأكيداً لاستعادة روحية القوانين وركيزة الشرعية واساس كل الدساتير. ان الاغراق في سجلات وابحاث شكلاً ومضموناً والمناورات حول النسبية أو الأكثرية والاقلية... وغيرها هو مجرد تأجيل لاستحقاق انتخابي وطمس لجوهر الشرعية والحقوق الشعبوية. هذا الموعد ليس مسألة ادارية اجرائية او شكلية^(١).

يجمع النظام السياسي في العراق بين ما هو دستوري وما هو طائفي، هذا النظام يشكل تكاملاً بين قانون دستوري يُعبر عن الحقوق الطبيعية وبين الحقوق الثقافية المحضة. نتج عن هذا الجمع مجتمع تعددي مما يشترط معه احترام تلك التعددية والتي بدورها شرطاً اساسياً لإعادة بناء الدولة وديمومتها، فمنذ العام ٢٠٠٥ اصبح التمثيل الطائفي المعيار الاساسي في النظام، وهو ما يعكس شكل الدولة.

كل سياسة هي صراع على السلطة واقتسامها، والانتخابات هي توزيع مقاعد على الفائزين بحسب الاصوات التي حصلوا عليها. فالحزب الذي حصل على عدد اكبر من الأصوات له مقاعد اكثر. لا تضع الدساتير حداً ضابطاً او تكهناتاً مستقبلياً لعدد المقاعد التي ستحصل عليها الاحزاب السياسية المشاركة في العملية الانتخابية؛ لكن الدساتير تضع نوع من انواع الانتخابات فقد يكون الاقتراع سرياً عاماً مباشراً^(٢)، أو غير مباشراً^(٣)، تاركاً للناخبين تحديد عدد المقاعد البرلمانية. لا ترتبط فاعلية التمثيل الانتخابي بالقانون فقط، بل بثلاثة عناصر متكاملة: قانون الانتخابات، وادارة الانتخابات، وسلوك مواطنين ناخبين وليس مجرد مقترعين، يُلاحظ في هذا المجال "ان العصبية متحكمة بسلوك الناخبين فلا ينتخبون كأفراد بل يأتي التصويت كجماعة تحدد خياراتها"^(٤).

ان اعتماد قاعدة تنافسية مبسطة(نصف يضاف اليها واحد يساوي ديمقراطية!) مما يعني اعطاء كل الحصص للرايح. هذا السياق اذا ادى إلى عزل دائم فليس ديمقراطياً. عند الحديث عن مجتمع غير متنوع، وبفضل تبدل الراي العام والوسائل الانتخابية يمكن الانتقال من اليمين إلى اليسار ومن الولاء إلى المعارضة. نشأة الأكثرية والاقلية هما مجرد تحالفات سياسية. اذا بالإمكان التناوب على السلطة بين الأكثرية والاقلية التي لها الامل في ان تتحول إلى اكثرية. بعض

(١). انطوان نصري مسره، طبيعة المهل الدستورية ضماناً للشرعية والأمان القانوني، كتاب المجلس الدستوري" الكتاب السنوي ٢٠٠٩-٢٠١٠، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠٠٩-٢٠١٠، ص٤٤٨.

(٢). تنظر المادة(٥) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

(٣). تنظر المادة(٣) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية العام ١٩٥٨.

(٤). عصام سليمان، ادارة الانتخابات: حماية السرية وضبط الانفاق، كتاب المجلس الدستوري" الكتاب السنوي ٢٠١٣، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠١٣، ص٢٩٨.



المجتمعات تواجه الخيار التالي: اما ديمقراطية تنافسية تعزل الاقليات، واما ديمقراطية مشاركة (ائتلافية) (١).

لتشكيل اي حكومة في اي نظام سياسي (رئاسي، برلماني، جمعية) لابد من نصوص دستورية أو عادة عرفية اعتاد العمل عليها مدة من الزمن حتى ساد الاعتقاد بالزاميتها من السلطات العامة (٢)، تحدد الالية المتبعة لتشكيل الحكومة. فدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وفي المادة ٧٦ منه بين كيفية تشكيل الحكومة فقد نص على:

اولاً: يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.
ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية اعضاء وزارته، خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف.

ثالثاً: يكلف رئيس الجمهورية، مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً، عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند "ثانياً" من هذه المادة.

رابعاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، اسماء اعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.
خامساً: يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح اخر بتشكيل الوزارة، خلال خمس عشر يوماً، في حالة عدم نيل الوزارة الثقة.

يتضح من النص اعلاه ان الدستور العراقي اشار صراحة إلى تشكيل حكومة الاغلبية، اي ان اي قائمة تنال الاغلبية المطلوبة (نصف + ١) يدعو رئيس الجمهورية مرشح هذه الكتلة لتشكيل الحكومة. وبالتالي تشارك في الحكومة اغلب الاحزاب التي شاركت في الانتخابات. واخيراً لا بد من الاشارة إلى امر مفاده ان بعض الاحزاب السياسية قد تحصل على اعلى الاصوات في الانتخابات العامة؛ لكن نتيجة الائتلافات وتكوين الاكثرية داخل قبة البرلمان ما يجعلها تتحول إلى اقلية داخل البرلمان ولا تستطيع تشكيل الحكومة (٣).

(1) Arend Lijphart, Power-sharing in South Africa, Berkeley, University of California, Institute of International Studies, 1985,p.180.

(2) يذكر في هذه الحالة لبنان وكيف تشكل الحكومة.

(3) ننكر في هذه الحالة العراق في انتخابات ٢٠١٠ و ٢٠٢١.

ثانياً: دور الاقلية (المعارضة) في حكومة الاكثرية البرلمانية: ينقسم المجتمع إلى حكام ومحكومين، صاحب هذا الانقسام نشأة السلطة، فنتج عنها مفهوم المعارضة. مفهوم المعارضة يختلف باختلاف الزمان والمكان. ارتبط تطور المعارضة بظهور وتطور حق الاقتراع العام، لان ذلك يتضمن تعبئة وتنظيم للجماهير^(١).

ترتبط المعارضة السياسية بمعناها الحديث بتطور النظام الحزبي التنافسي البرلماني الذي تحولت فيه الكتل إلى احزاب سياسية، هذا الامر يؤكد القول ان الاحزاب السياسية هي من خلقت الديمقراطية الحديثة التي لا يمكن التفكير فيها_ الديمقراطية الحديثة_ إلا بمفاهيم حزبية. ان الاحزاب السياسة افضل دليل على طبيعة النظام السياسي وعامل تمييز بين الديمقراطية والدكتاتورية^(٢).

يقصد بالأقلية البرلمانية(المعارضة) الاحزاب السياسية والجماعات السياسية التي تسعى إلى الوصول إلى السلطة. تمارس غالباً المعارضة ضمن المؤسسات الدستورية وفي الإطار الرسمي والشعري ومنها البرلمان. يُعد البرلمان الاطار والفضاء السياسي بالنسبة للمعارضة فيقدم لها التمثيل والمشاركة والتواصل مع الحكومة والمواطنين، فتمثل المعارضة في البرلمان عن طريق احزابها يضفي الصفة الرسمية للمعارضة، فالبرلمان منبر المعارضة والذي عن طريقة تنتقد الحكومة وتمارس الرقابة عليها، اضافة إلى مناقشة التشريعات وصياغتها والمشاركة في اللجان البرلمانية. لتعريف المعارضة البرلمانية طرحت ثلاثة مستويات بوصفها(حالة، علاقة، وظيفة) من خلال هذه المستويات يتم تحديد معنا المعارضة البرلمانية. المستوى الاول، المعارضة البرلمانية حالة: تأخذ شكل الاقليات الانتخابية والتي يربطها اعتراف متبادل بالأغلبية فهذه الاخيرة_ الاغلبية_ تمتلك سلطة اتخاذ القرار يقابلها الاعتراف للمعارضة من حيث هي اقلية ان تتبنى راي مخالف من خلال معارضتها للمشاريع المقدمة لها. المستوى الثاني، المعارضة البرلمانية علاقة: تظهر من خلال العلاقة التي تربطها بالحكومة وبالأغلبية البرلمانية فهي_ المعارضة_ لا تدعم السياسات التي يقدمها من يملكون السلطة، فالأحزاب والنواب والحركات التي لا تنتمي إلى الاغلبية البرلمانية وتعارض سياستها هي من تمثل المعارضة البرلمانية. المستوى الثالث، المعارضة البرلمانية وظيفة: تتمثل عبر وظائفها داخل الاطار السياسي وارتباطها بمفاهيم السلطة، التعددية الحزبية، التمثيل، التناوب السياسي على الحكم، فمن خلال اقتراح خيارات وبدائل للسياسات ومناقشة القوانين والعمل على ضمان شفافية القرار العام والتي تعد وظائف للمعارضة تشكل بديلاً سياسياً^(٣).

(١). محمود خيرى، النظرية العامة للأحزاب، المجلة المصرية للعلوم السياسية، مصر، العدد ١٩، ص ٢٤٠.

(٢). مورييس ديفرجيه، الاحزاب السياسية، ط٣، جامعة بيروت_ بيروت، ١٩٨٠، ص ٣٥٥.

(٣). لمزيد من التوضيح حول هذا الموضوع ونقلاً عن محمد اتركين، نظام المعارضة البرلمانية، ينظر:



دُكر للمعارضة البرلمانية كثير من التعاريف تضاف لما ذكر في اعلاه، فالبعض اقر بصعوبة تحديد معناها؛ ولكن وضع جملة شروط لتحقيقها فاشتراط حد ادنى من الاتفاق ثم الوصول إلى قدر كاف من التعددية يستتبعه اخيراً تحقيق درجة عالية من المساواة في توزيع الثروة والتعليم^(١). اما البعض الاخر فعرفها بأنها مجموعة من نواب البرلمان تنشط تحت غطاء حزبي سياسي أو ائتلاف سياسي تكون في مواجهة الاغلبية البرلمانية التي تؤيد البرنامج الحكومي^(٢).
بدورنا حاولنا ان نضع تعريفاً للمعارضة البرلمانية فربطناها بمفهوم الديمقراطية التمثيلية، وهو قائم على الاعتراف المتبادل بين الاغلبية البرلمانية والحكومة المنبثقة عن هذه الاغلبية وبين المعارضة البرلمانية. فالمعارضة تعترف بأحقية الاغلبية البرلمانية والحكومة في التشريع والتنفيذ، يقابلها اعتراف الاغلبية البرلمانية والحكومة بأحقية المعارضة البرلمانية بالنقد والمراقبة وطرح البديل.

بعد ان تبين لنا ان دور الاكثرية البرلمانية في تشكيل الحكومة وعرفنا معنى المعارضة (الاقلية) البرلمانية، يتبادر إلى الذهن السؤال الاتي: ما هو الدور الذي يمكن ان تحققه المعارضة البرلمانية وهي اقلية في البرلمان؟ بعبارة اكثر ايضاحاً، اذا كانت الاغلبية البرلمانية بإمكانها تشكيل الحكومة وتشريع القوانين فما الدور الذي يمكن ان تلعبه المعارضة في تشكيل الحكومة وتشريع القوانين؟

قبل الاجابة على السؤال اعلاه، لابد من تأكيد حقيقة مفادها ان المعارضة في النظم الديمقراطية تتمتع بحقها الدستوري والسياسي في ممارسة المعارضة، هذا الحق يتجسد في الضمانات القانونية فتصبح جميع حقوقها السياسية والتشريعية والرقابية محمية ومضمونة دستورياً. بالرجوع للإجابة على سؤالنا، سوف نحصر دور المعارضة في وظيفتين هما: التشريع والرقابة.

١. التشريع: للمعارضة البرلمانية دورٌ فعالٌ داخل قبة البرلمان من خلال المشاركة في الوظيفة التشريعية وفي عمل اللجان البرلمانية التي تمثل المختبر الحقيقي للتشريع. فالمعارضة البرلمانية ومن خلال المبادرة بتقديمها لمقترحات قوانين واقتراحات من شأنها تطوير النصوص التشريعية^(٣)،

_ Etude de droit comparer. revue du droit public. 2006. n5. p1349. Willian Gills.
L'opposition parlementaire.

(١). البرج محمد، الضوابط القانونية لتكوين ونشاط المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار تلجي الاغواط، العدد الثالث ٢٠١٦، ص ١١٢.

(٢). غربي احسن، المعارضة البرلمانية في الجزائر بين ضرورة التفعيل والمعوقات، جامعة ٢٠ أوت ١٩٥٥ سكيكدة، المجلد ١٢، العدد الاول، ٢٠١٩، ١٨٨.

(٣). ينظر:

لها الدور أيضاً بأبداء معارضتها للأغلبية البرلمانية ومنعها من تشريع قوانين تنتهك حقوق الافراد وحررياتهم وتضر بالصالح العام. يضاف إلى هذا الدور الوقائي في منع تشريع القوانين المنتهكة لحقوق الافراد وحررياتهم والمضرة بالصالح العام، دوراً هجومياً يتمثل في الطعن بعدم دستورية القوانين التي اقرتها الاغلبية البرلمانية رغم المعارضة عليها، وهذا ما سنبينه بالتفصيل في المطالب الثاني من هذا البحث.

تسهم المعارضة من خلال وظيفتها التشريعية في اثناء الانتاج التشريعي وجودته وبالتالي السعي نحو تكييف الترسنة القانونية مع المقتضيات المستجدة والمتحددة وطنياً ودولياً، مما يساعد على استقرار المجتمع والمؤسسات الدستورية.

٢. الرقابة: في النظم البرلمانية تقوم الأحزاب السياسية التي تمثل المعارضة بوظيفة الرقابة ومواجهة الاحزاب الحاكمة، ولعل التجسيد الحي لهذه الوظيفة في ظل الثنائية الحزبية. فالمعارضة البرلمانية ممثلة في حزب الاقلية يكون لها دور مؤثر وفعال في مراقبة اعمال وتصرفات الحكومة والكشف عن ثغراتها وبالتالي مساءلتها وفق ما رسمه الدستور^(١) والقوانين والأنظمة^(٢).

كما تُقدم المعارضة البرلمانية المقترحات والبدائل للحكومة أو للحزب الحاكم المتمثل بالأغلبية البرلمانية. هذا الامر من شأنه ترسيخ مبدأ المسؤولية لدى لنواب والاحزاب السياسية. المعارضة البرلمانية بهاتين الوظيفتين تحقق الاستقرار السياسي للنظام السياسي في الدولة وتنتقل الجدل والصراع السياسي والحزبي إلى البرلمان مما يمنع القوى السياسية الاخرى من التعبير عن نفسها ومطالبها خارج القواعد الديمقراطية والسلم المدني.

قبل ان ننهي هذا المطالب، لابد من الاشارة إلى اننا لم نتناول موضوع التوافقية وكيف يمكن ان يكون هنالك دوراً للأحزاب المعارضة في تشكيل الحكومة الائتلافية، إذ ان دراستنا قصرناها على الأغلبية البرلمانية والمعارضة، ولدينا أمل ان نتناول موضوع التوافقية وما يصاحبه من تشكيل حكومة ائتلافية في دراسة لاحقة.

_ الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ المادة (٦٠) // ثانياً والمادة(٦١) // اولاً.

_ الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المادة (٣٩،٤٢،٤٣).

(١). ينظر:

_ الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المادة(٥٠،٤٩).

_ الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ المادة(٦١)سادساً/سابعاً/ثامناً.

(٢). تنظر المادة(٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الرقم ١ لسنة ٢٠٢٢.



المطلب الثاني

القضاء الدستوري ضمانة الفصل بين السلطات

القانون هو اداة الدولة التي يتم فيها تنظيم العلاقات بين افرادها الذين ارتضوا العيش في ظل نظام قانوني يجسد الحق والعدالة. صاحبة الأختصاص في سن القواعد القانونية في الدولة السلطة التشريعية، التي لا يمكن لها ان تراقب نفسها بنفسها، وحتى ان ممارسة اختصاص الرقابة فهي غير فعالة، لذلك وضع المُشرع نظاماً لمراقبة مدى تطابق عمل ونشاط مختلف السلطات في الدولة مع الدستور. انيطت تلك المهمة لهيئة دستورية عليا هي المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية، حسب النظام السياسي والقانوني لكل دولة.

تُعدّ مؤسسة القضاء الدستوري المكلفة بوجه الخصوص بمراقبة دستورية القوانين هي الضامنة لسمو الاحكام الدستورية وهي تبسط سلطتها في مجال التشريع والانتاج القانوني بصفة عامة، وتراقب صحة انتخاب اعضاء السلطة التشريعية وشرعية (légalité) تكوين المؤسسة التمثيلية، وما يرافقها من اعمال تمارس في هذه المؤسسة (التشريعية) المنصوص عليها دستورياً^(١). ان ميزة انتظام اداء المؤسسات الدستورية هي اساسية وشرط لاستمرارها وتحقيق الغاية التي نشأت من اجلها. هذا الانتظام يعني قيام كل مؤسسة بالمهام المحددة لها في اطار علاقتها بالمؤسسات الدستورية الاخرى، وهذه العلاقة يحددها الدستور، مما يؤدي الى تكامل عمل المؤسسات الدستورية وعدم طغيان مؤسسة على اخرى، لأن ذلك يؤدي إلى تحول النظام إلى نظام استبدادي، خاصة اذا تمركزت سلطة المؤسسات بيد شخص واحد أو مجموعة من الاشخاص.

ان القاعدة الاساسية التي تسهم في انتظام عمل المؤسسات الدستورية هي الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها. فالسلطة التشريعية تسن القوانين، والسلطة التنفيذية تنفذ القوانين وتضع لها الانظمة والتعليمات والقرارات^(٢) التي تسهل تنفيذ القوانين وتدير الشأن العام في اطار هذه القوانين، اما السلطة القضائية فقد أوكل اليها الفصل في المنازعات الناشئة بين الأفراد وبينهم وبين مؤسسات الدولة وفقاً لهذه القوانين، وجميع هذه السلطات مستقلة عن الاخرى؛ ولكن هنالك علاقة بها، محددة دستورياً في اطار الانسجام والتناسق والفصل بين السلطات.

يتأثر مبدأ الفصل بين السلطات بتوزيع القوى السياسية في مجلس النواب والحكومة. ويختلف هذا التأثير حسب النظام البرلماني السائد في الدولة، فمثلا في الأنظمة البرلمانية القائمة

(١). عقل عقل، سمو الدستور والرقابة الدستورية في بعض الدول العربية، ، كتاب المجلس الدستوري" الكتاب السنوي ٢٠١١، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠١١، ٢٩٦.

(٢). تنظر المادة ٨٠/ ثانياً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

على ثنائية حزبية أو على ثنائية قطبية، يتحكم حزب الأكثرية أو ائتلاف الأكثرية البرلمانية بالقرار داخل مجلس النواب والحكومة، لأن الحكومة مشكلة من حزب الأكثرية أو ائتلاف الأكثرية البرلمانية، مع هذا النظام البرلماني (الثنائية الحزبية أو ثنائية قطبية) يصبح مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نظرياً لا قيمة عملية له، فلا يفي بالغرض الذي قام من أجله، فتهيمن الأكثرية البرلمانية على مقدرات السلطة، فقد تشرع قوانين تتعارض مع الدستور والضمانات الدستورية للحقوق والحريات، فيختل ميزان العدالة لأن القضاء مهما كان حراً ونزيهاً لا يعود بمقدوره تحقيق العدالة، لأن احكامه سوف تصدر على اساس قوانين غير عادلة.

في ظل هيمنة الأكثرية البرلمانية على القرار داخل السلطة التشريعية والتنفيذية (الحكومة)، قد تتعطل آلية عمل المؤسسات، لأن مجلس النواب لا يقوم بدوره في الرقابة على الحكومة والضغط عليها لتفعيل ادائها.

يبرز في ظل هذه الهيمنة دور القضاء الدستوري الاساسي في انتظام اداء المؤسسات الدستورية. فمن خلال الرقابة على دستورية القوانين، يحول دون هيمنة الاكثرية البرلمانية، والتقلت من القيود التي نص عليها الدستور ومنها مبدأ الفصل بين السلطات وعدم تجاوز وتعدّي سلطة على صلاحيات سلطة اخرى. إلا ان التجربة أكدت قصور مبدأ الفصل بين السلطات فكان لا بد من وجود جهة تعوض هذا القصور وكان هذا للقضاء الدستوري فهو يسهم في ضبط اداء السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي ضبط العلاقة بينهما^(١). فالقضاء الدستوري لا يقتصر عمله على الرقابة على دستورية القوانين فحسب بل له دور هام في الرقابة على قوانين الانتخابات وقوانين الاحزاب، وفي بعض الحالات الرقابة على نشاط الاحزاب، واتخاذ قرارات بحلها عند الضرورة في تجاوزت طروحاتها وممارساتها المبادئ والقواعد الدستورية والقوانين الضامنة لممارسة عملها.

ولكي يحقق القضاء الدستوري دوره في بناء الدولة الحديثة القائمة على مبدأ الديمقراطية من خلال احترام حقوق الاقلية البرلمانية (المعارضة) لا بد ان يكون هنالك فصل بين السلطات على اساس النظرة الحديثة لهذا المبدأ وهذا ما سنتناوله في الفرع الاول من مطلبنا هذا، بعدها ونتيجة إلى الدور البارز للقضاء الدستوري في بناء الدولة الحديثة مما حدا بالفقه إلى القول ان القضاء الدستوري سلطة دستورية مستقلة عن السلطات الأخرى تضاف إلى سلطات الدولة الثلاث وهذا هو عنوان الفرع الثاني.

(١). عصام سليمان، القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات، كتاب المجلس الدستوري "الكتاب السنوي المجلد ٧ ٢٠١٣، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠١٣، ص ١٢٥.



الفرع الاول: النظرية الحديثة لمبدأ الفصل بين السلطات:

كانت بريطانية الدولة الأولى التي اتخذت الدستورية قاعدة لحياتها العامة على اساس ملكية مقيدة وعلى أساس تقاليد خاصة بها. بريطانيا ذات النظام البرلماني وعلى اساسه نشأ ما عرف بالديمقراطية النيابية أو التمثيلية، من خلال انتخاب مجلس نيابي يمثل الشعب وهو من يراقب الحكومة. هذا النظام انتشر ليعم العالم بأجمعه سواء كان نظام الحكم ملكياً ام جمهورياً^(١). ان مبدأ الفصل بين السلطات في بريطانيا كان معتمد قديماً، لجهة توزيع الوظائف الحكومية بين ثلاث سلطات (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، بحيث تلعب كل من هذه السلطات دور الوازع أو الحاجز إزاء السلطتين الاخيرتين، ليقوم بين السلطات الثلاث نوع من التوازن وهي الطريقة الموصوفة في القانون الدستوري البريطاني^(٢).

اثبت القضاء الدستوري الدور الذي اعطي له من خلال النص الدستوري في هذه الدولة أو تلك، لاسيما لجهة ضبط وحدة وتماسك الدولة الاتحادية بالدرجة الاولى، ومن ثم لرسم الحدود الدستورية، بين السلطات المتعارف عليها في الانظمة السياسية المختلفة. وبالتالي حمايته لمبدأ السيادة الشعبية المنصوص عليها دستورياً، فكان لا بد من إعادة تقييم النظرية التقليدية لمبدأ فصل السلطات، والتطلع قدماً لوضع نظرية حديثة من شأنها، اعطاء القضاء الدستوري ما يستحق من توصيف قانوني، وتصنيفه كسلطة دستورية رابعة بين سلطات الدولة الثلاث^(٣).

نتيجة التعمق في الغايات المرجوة من التمسك بمبدأ الفصل بين السلطات، في الأنظمة السياسية والقانونية المعتمدة في الدولة الحديثة. ننتال: هل ان شعار مونتسكيو الذي اطلقه منذ قرون عدّة بهدف " السلطة تحد السلطة" قد حقق مبتغاه في الدولة الحديثة، أم بقي شعاراً ووهماً تختبئ وراءه الأنظمة التي تدعي الديمقراطية؟ نتيجة تناغم الاكثرية في السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية المنبثقة عن الأغلبية البرلمانية تجاوز مبدأ السلطة تحد السلطة، فالواقع يؤكد لنا ان مبدأ فصل السلطات هو شعار نظري لم يتمكن من ضبط التجاوزات التي طالت الافراد. إذ يبقى تأثير السلطة التنفيذية على القضاء الذي هو ملزم بتطبيق القوانين الصادرة وفق الآليات الدستورية وان

(١). ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ط٣، دار العلم للملايين_ بيروت، ١٩٨٣، ص ١١٠.

(٢). ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، مرجع سابق، ص ١٦٨.

(٣). امين عاطف صليبا، النظرية الجديدة لمبدأ فصل السلطات، المؤسسة الحديثة للكتاب_ لبنان، ٢٠٢١، ص

لم تحترم النظرية الكلسنية المتعلقة بهرمية القوانين، التي من نتائج هذه الهرمية واجب القاضي عدم تطبيق النص الأدنى المخالف للنص الأعلى⁽¹⁾.

ان مبدأ الفصل بين السلطات هو الضامن لحقوق من خلال تدعيم مبدأ الشرعية من الناحية النظرية، لكن ما هو أبعد من تحقيق هذا المبدأ من منظور مبدأ الفصل بين السلطات. واقعاً أظهر هذا المبدأ تراجعاً ملموساً، فهو فشل من ناحية المضمون وان كان قد نجح من الناحية الشكلية، والسبب في ذلك التكامل العلني والضماني أحياناً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، "فالتمييز التقليدي بين السلطة التشريعية والتنفيذية لم يعد ذي جدوى، لأن زعيم الأغلبية الحزبية أو زعيم التحالف في البرلمان يمكنه من السيطرة على السلطتين"⁽²⁾، وهذا ما بيناه في المطلب الأول من دراستنا هذه.

رغم التمايز الهيكلي بين البرلمان والحكومة والذي يعطي انطباعاً وهمياً بان السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يزالان منفصلتين؛ لكن هما تحت سلطة واحدة من الناحية العملية. لكن يبقى خط الفصل الفاعل والعملي بينهم من خلال وجود أغلبية وأقلية في البرلمان حيث يمكن للأقلية البرلمانية الحد من التزاوج العملي بين الحكم والتشريع (Un pouvoir de gouverner et de légiférer) الذي هو تحت سلطة الأغلبية (Pouvoir d'État). فالأقلية ومن خلال دعم الرأي العام أثر مناقشاتها الفعالة داخل البرلمان تعيد ما قاله مونتسكيو من ان السلطة تحد السلطة وتؤكد مبدأ الفصل بين السلطات، لأن المعارضة الفعالة والمدعومة من الرأي العام يُمكنها من تغيير المعادلة الانتخابية وتكوين أغلبية برلمانية في الانتخابات الجديدة. نتناول في هذا الموضوع الآتي:
أولاً: ممارسة السلطات من خلال المؤسسات الدستورية: مرت السلطات بمراحل متعددة في تطورها التاريخي للمجتمع البشري، فانتقلت من السلطة المباشرة إلى السلطة المجسدة ثم السلطة المؤسسة. فالسلطات المباشرة، كانت نابعة من مجموعة معتقدات وتقاليد تفرض مباشرة على أفراد الجماعة من دون حاجة إلى وجود قائد قادر على إخضاع هؤلاء الأفراد، فالجميع يحترمون تلك العادات والتقاليد ويحافظون عليها وليس هنالك من وسيلة خاصة لفرض تلك العادات، فالطاعة كانت بالغريزة.

تُعبّر هذه الطاعة عن نفسها بانقياد الأفراد والجماعات لمجموعة طقوس وقواعد يعدونها مقدسة، ومخالفتها تؤدي إلى انزال عقوبات طبيعية. هذه التصورات الميتولوجية الراسخة في أذهان

(1) Guy Carcassonne : la constitution : Le seuil-Paris 9eme édit 2009.

(2) Catherine Clessis. Jacques Robert. Dominique Rousseau Patrick Wajzman, Droit Constitutionnel, Montchrestien, 1997, p.43

نقلًا عن أمين عاطف صليبا، المرجع السابق، ص ١٣٤.



الشعوب البدائية هي بمثابة رادع للأفراد يمنعهم من مخالفة الطقوس خوفاً من ثار الالهة الذي قد يطال الجماعة وليس الفرد فقط^(١).

نتيجة تطور المجتمعات ظهرت السلطة المجسدة، تحت تأثير الحاجة لتلبية متطلبات ابنائها وانفتاحها على بعضها اقتصادياً وثقافياً، مما ادى إلى اتساع رقعتها، فكان لا بد من نشوء نوع جديد من السلطة، لان السلطة المباشرة اصبحت عاجزة عن القيام بتوفير المتطلبات الجديدة. ان عملية تجسيد السلطة هي رهن بتوافر عوامل وظروف متعددة. فتغير انماط الحياة في المجتمعات والظروف المحيطة بها وبروز فرد او جماعة تتمتع بإمكانيات مادية كبيرة وبصفات خارقة من جهة، ومن جهة اخرى شعور الافراد والجماعات بان هذا الفرد أو هذه المجموعة قادرة على تحقيق متطلباتها، كل هذا ساهم في تجسيد السلطة.

تحمل السلطة المجسدة في ذاتها الكثير من اسباب زوالها، لأنها مثار نزاعات وحروب مستمرة، فهذه السلطة لا تنتقل من شخص لأخر وفق اصول قانونية وانما بفعل القوة، كذلك فأنها سلطة اعتباطية تخضع للأهواء الشخصية، مما يترتب عليها عدم الاستقرار وهذا ما لا يؤمن استمرار السلطة^(٢). لا تلبى السلطة المجسدة احتياجات المجتمع المتزايدة، فتصبح الحاجة ماسة لشكل جديد من السلطة، فتبدأ السلطة المؤسسة بالنشوء.

عندما يبلغ المجتمع مرحلة متقدمة من التطور تصبح السلطة المجسدة غير قادرة على مواكبة تلك التطورات، فتبرز السلطة المؤسسة، تقوم هذه السلطة على اجهزة وادارة متخصصة يصاحبها حد ادنى من التماسك والاستقرار في المجتمع، فتزول معها الصفات الشخصية للحاكم وامكانياته المادية القادرة على تبرير السلطة التي يمارسها. فالوعي الجماعي يحمل المحكومين على عدم القبول بتركيز التنظيم السياسي على الارادة الفردية، فالحكام والمحكومين يبدؤون بالتفكير بسلطة تتمتع باستمرار وديمومة، وبطريقة لانتقال الحكم، مما يعني عدم الخضوع لسلطة اعتباطية غير مقيدة بقواعد حقوقية^(٣).

مرت الدول بتجارب أدت إلى ابتكار آليات دستورية قضت بتوزيع السلطة داخل الدولة بين مؤسسات عدة، لكل منها مهام محددة تتوزع فيما بينها. فأنيطت مهمة السلطة التشريعية

(١). عصام سليمان، القضاء الدستوري ودولة المؤسسات، كتاب المجلس الدستوري "الكتاب السنوي المجلد ٧ ٢٠١٣"، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠١٣، ص ١١٣.

(٢). انطوان نصري مسره، تنظيم العلاقة بين الدين والسياسة في المجتمعات العربية، المكتبة الشرقية_ بيروت، ٢٠٠٥، ص ٣٦٢.

(٣). عصام سليمان، القضاء الدستوري ودولة المؤسسات، كتاب المجلس الدستوري "الكتاب السنوي"، مرجع سابق، ص ١١٤.

بالبرلمان، والسلطة التنفيذية بالحكومة، والسلطة القضائية بالقضاء، ورسمت هذه العلاقة بين المؤسسات وفقاً لطبيعة النظام الدستوري في الدولة بما يضمن سلامة عملها وفعاليتها، وضبطها في قواعد دستورية نص عليها الدستور، لذلك بات من الضروري التأكيد على أن الدستور هو المصدر الأساسي للسلطات وله الحق في إعادة هيكلة تلك السلطات⁽¹⁾.

إن دولة المؤسسات هي دولة الحق، وبما أن الدولة لا يمكن أن تكون دولة حق مالم تضمن تشريعات حقوق المواطنين وحررياتهم، وحيث أن السلطة التشريعية هي السلطة الدستورية المناط بها وضع التشريعات، فتصبح هذه السلطة التشريعية الركن الأساسي في دولة المؤسسات، لذلك هذه السلطة تتبثق من الشعب مباشرة في انتخابات عامة ودورية. يرافق هذه السلطة سلطة أخرى لا تقل أهميتها عن السلطة التشريعية ترتبط بها المؤسسات في الدولة فتخضع لرقابتها وتقوم بدور أساس في انتظام عملها وتفعيل أدائها وهي السلطة التنفيذية. يأتي دور السلطة القضائية في دولة المؤسسات هذا الدور النابع من المهام المنوطة بها في احقاق الحق، إن لجهة المواطنين فيما بينهم أو لجهة علاقتهم بالدولة، وهذا هو الدور المهم في دولة المؤسسات التي هي دولة الحق. قبل أن ننهي هذا الفرع لابد من الإشارة ولو بشيء يسير يبين لنا أن فصل السلطات هو فصل وظيفي مبني على قاعدة التخصص في فقرة ثانية.

ثانياً: فصل السلطات هو فصل وظيفي قائم على قاعدة التخصص وقاعدة الاستقلالية: يرى بعض الفقه الحديث "أن مبدأ فصل السلطات يتناقض مع المبدأ الأساس القائل بعدم تجزئة السيادة، لهذا لا يمكن أن تتجسد هذه السيادة بسلطة من هذه السلطات وبذلك ينتفي وجود هذا المبدأ"⁽²⁾. مما يعني أن مبدأ الفصل بين السلطات لم ينح من التشكيك في وضعه، لذلك يمكن تصنيف هذا المبدأ من خلال مبدئين قائمين على قاعدتين هما قاعدة التخصص وقاعدة الاستقلالية.

قاعدة التخصص: يعد الفقه قاعدة التخصص لمبدأ الفصل بين السلطات ليس سوى فصل وظيفي يتوزع على الوظائف الثلاثة الأساسية (التشريع، التنفيذ، التطبيق). هذا التصنيف من شأنه التخفيف من مفهوم الفصل بين السلطات، وانعكاسه على مبدأ سيادة الدولة، ووحدانية السلطة في الدولة (Pouvoir étatique) وبذلك تصبح كل سلطة من تلك السلطات تتمتع بسلطة

(1). Yoichi Higuchi : Idée Universelle Expressions Diversifiées. Société de Législation comparer, Paris, 2006, p.53

(2). Georges Burdeau, Francis Hamon-Michel Teopper, Droit constitutionnel LGD Paris 25^{ème} édit. 1997, p.105.



نوعية (Pouvoir spécifique) وهذه السلطة ضرورية لإعمال وظيفتها، وعليه سميت باسم تلك السلطة وفق اختصاصها (سلطة تشريعية، سلطة تنفيذية، سلطة قضائية)^(١).
قاعدة الاستقلالية: هذه القاعدة ناشئة من قاعدة التخصص ومنسجمه مع مبدأ عدم تجزئة سلطات الدولة. فكل مؤسسة قائمة بذاتها ومستقلة عن المؤسسة الأخرى من حيث الوظيفة. هذا الاستقلال هو استقلال عضوي والذي يختلف تماماً عن المفهوم لمبدأ الفصل بين السلطات.
يقول الدكتور ادمون رباط "فصل السلطات هذا التعبير قد اصبح شائعاً في القانون الدستوري والسياسة لدرجة انه بات من العسير الاقلاع عنه لاستبداله بالتعبير الصحيح، وهو ان الفصل انما يتناول ليس السلطات، لأن السلطة هي سلطان الدولة المتصف بوحداً نيته، بل وظائف الدولة فحسب، التي يتولاها اعضاء مختلفون". وفقاً لهذه المقولة تتحقق قاعدة الاستقلال العضوي (Indépendance organique). فالسلطات جميعها متساوية ومستقلة عن بعضها^(٢).
لا نريد الخوض في موضوع الاستقلال بين السلطات من خلال إبراز بعض الأمور التي تؤكد هذه القاعدة؛ لكن ما يهمنا في بحثنا هذا أن نبين ان الفصل بين السلطات استناداً إلى قاعدة الاستقلال ليس بالفصل الجامد والقاطع وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن ذلك سوف يحول دون انتظام الحياة الدستورية وإدارة شؤون الدولة. فالفصل بين السلطات يقترن بوسائل التعاون والتواصل بينهما (الصد والإيقاف) وهو ما يعرف في الفقه الاميركي cheks and balances.

الفرع الثاني: القضاء الدستوري سلطة دستورية مستقلة عن السلطات الأخرى

ان استقلالية المحاكم الدستورية والهيئات المماثلة ليس فقط قضية نصوص، اذ مثلما هو الحال بالنسبة لدولة الحق والديمقراطية واحترام حقوق الانسان، فان استقلالية المحاكم الدستورية هي ايضا ممارسة اي انها ثقافة. القضاء الدستوري لا يعيش معزولاً عن محيطه السياسي والمؤسساتي، وهو في حالة استقلالية نسبية وعلاقة ترابطية، استقلال غير مطلق، ما يسمح له بان يضمن التوازنات الاساسية بين السلطات مثلما يستمد من الدستور، وان يمارس صلاحياته بعيداً عن كل الضغوط أو التأثيرات الخارجي، في الوقت نفسه يبقى فاعل هذا التوازن وضامنه.

(1). Olivier Pinot Villechenon, le Pouvoir illégitime. Lettres du monde. Paris, 1994, p.69.

(2). ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام ج٢، دار العلم للملايين_ بيروت، ١٩٧١، ص٥٧٧.

يتمسك البعض بمقولة ان الدستور لم يسبغ على القضاء الدستوري بأنه سلطة دستورية مستقلة، وانما وضعه مع سلطة اخرى من السلطات الثلاث^(١) او مستقلاً عنها^(٢).

عند النظر بروتوكولياً للمجلس الدستوري الفرنسي نجد إن رئيس المجلس الدستوري وضع في المرتبة الخامسة في الاستقبالات الرسمية يسبقه رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ والنواب والوزير الاول^(٣)، هذا الامر يجعلنا نقول دون تردد ان القضاء الدستوري سلطة قائمة بذاتها ومستمدة سلطتها من الدستور وقراراته تفرض على جميع السلطات^(٤).

ان فقدان القضاء الدستوري استقلاله وحصانته عن السلطات الاخرى سوف يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين ويجعل سيادة القانون لفظاً اجوف غير ذي مضمون. فالقضاء الدستوري يتمتع باستقلالية تامة عن السلطة التشريعية فهو يمارس اختصاصاته المنصوص عليها دستورياً وليس من صنع القانون، وبالتالي لا يمكن للسلطة التشريعية اصدار تشريعات تنقص اختصاصاته. كما هو الحال في استقلال القضاء الدستوري عن السلطة التنفيذية.

لعل اهم ما يطرح في موضوع استقلالية القضاء الدستوري عن سلطات الدولة، هي الاشكالية التي تحكم العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان. كيف يمكن لهيئة دستورية اعضاءها منتخبون او معينون من احدى سلطات الدولة (التشريعية، التنفيذية، القضائية)^(٥) وليس من قبل الشعب ان تمارس عملاً تشريعياً من اختصاص ممثلي الشعب المنتخبون بالاقتراع العام والمسؤولين امام الشعب؟

عند الاجابة على تلك الاشكالية نطرح امرين غاية في الاهمية هما: **شرعية القضاء الدستوري، وحدود صلاحياته.** فشرعية القضاء الدستوري تتبع من المهام التي منحها له الدستور وهي السهر على شرعية السلطات في الدولة لجهة تكوينها واداء مهامها. فاحترام الدستور يفترض احترام المبادئ التي نص عليها، وفي مقدمتها مبدأ الفصل والتعاون بين السلطات الذي يُعد معياراً

(١). تنظر المادة ٨٩ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٢). تنظر المادة ٥٦ من الباب السابع من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٣). تنظر ايضا في هذا الموضوع المادة ٢/ ثانياً من نظام المراسم العراقي الرقم ٤ لسنة ٢٠١٦، حيث نصت "تكون الاسبقية لرئيس الجمهورية ثم لرئيس مجلس الوزراء ثم لرئيس مجلس النواب ثم لرئيس المحكمة الاتحادية العليا ثم لرئيس مجلس القضاء الاعلى...".

(٤). هل من الجائر التكرار لعدم تسمية القضاء الدستوري بانه سلطة دستورية قائمة بحد ذاته! أمين عاطف صليبا، النظرية الجديدة لمبدأ فصل السلطات، مرجع سابق، ص ١٦١.

(٥). تنظر:

- المادة ٥٦ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ النافذ.

- المادة ٣ / ثانياً من قانون المحكمة الاتحادية العليا العراقية الرقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ المعدل.



للشرعية الدستورية. فمثلما يستمد البرلمان شرعيته من الشعب عن طريق الانتخابات وفق ما نص عليه الدستور، كذلك الحال بالنسبة للقضاء الدستوري يستمد شرعيته من الدور المناط به دستورياً، هذا الدستور الذي يُعد الاسمى والاعلى في الدولة والمعبر عن ارادة الشعب وسيادته^(١). اما من ناحية حدود الصلاحيات، فان تحديد تلك الصلاحيات يتطلب تحديداً دقيقاً. لأن القضاء الدستوري في معرض ممارسة صلاحياته قد يبدو في موقع يجعله وكأنه يفرض نفسه على البرلمان، لكن في الواقع القضاء الدستوري لا يستطيع ان يمارس صلاحياته إلا بناءً على طلب من البرلمانين انفسهم أو من السلطات التي لها الحق بالمراجعة^(٢). يخلق هذا الامر نوع من التوازن بين القضاء الدستوري والبرلمان. فالبرلمانيون عندما يتصرفون غالباً ما يكون بهدف مصالح الناخبين والظروف السياسية، يقابله تصرف القضاء الدستوري الذي يعمل بدافع الحفاظ على احترام الدستور والمبادئ ذات القيمة الدستورية.

بعد ان حاولنا تبيان استقلالية القضاء الدستوري عن السلطات الأخرى واعتباره سلطة مستقلة، ولمعالجة الموضوع من جميع جوانبه اصبح لزاماً علينا ان نبين ولو بشكل سريع دور القضاء الدستوري في حماية البرلمان، وكيف يحقق الأستقرار السياسي والقانوني، من خلال الاتي:
اولاً: دور القضاء الدستوري في حماية البرلمان: لم يعد المشرع يمتلك حصرياً احتكار تكوين الارادة العامة، فلقد نجح الدستوريون في فرض اختصاصاتهم على كل قطاعات القانون، واصبح المفهوم التقليدي القائل بان التشريع هو نتاج البرلمان من المفاهيم التي تجاوزها التطور. اضحى اليوم، القانون في الأنظمة الديمقراطية الحديثة نتاج مؤسسات ثلاث تتضافر جهودها معاً: السلطة التنفيذية عملياً تقوم بتحضير مشاريع القوانين وتهيمن مشاريعها المقترحة على جدول اعمال البرلمان. والسلطة التشريعية تحتفظ بسلطة المناقشة والتعديل والتصويت على مشاريع القوانين. واخيراً القضاء الدستوري، الذي يستطيع التدخل والغاء القانون كله أو بعض احكامه أو يبين معناها، ويقدم النصح بتشريع قانون جديد. وفق هذه الآلية لم يعد البرلمان سيداً مطلقاً على القانون.

اصبح القضاء الدستوري عاملاً مؤثراً في صياغة التشريعات وصيرورتها كشريك في العملية التشريعية، او كما يسميها البعض غرفة تشريعية ثالثة. فنتج ما اصطلح على توصيفه "القانون نتاج للمذاكرة العامة"^(٣). وفقاً لهذا المفهوم، الحكومة المستندة إلى أكثرية نيابية تترجم من خلال الإدارة برنامجها إلى مشاريع قوانين. فالبرلمان يستمد شرعيته من خلال ثقة الناخبين. اما

(١). تنظر المادة ١٣ / اولاً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٢). تنظر المادة ٩٣ / ثالثاً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٣). زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج٢، دار بلال، بيروت، ٢٠١٤، ص١٠٩٦.

القضاء الدستوري المستند إلى تمسك المواطنين بالحقوق والحريات الأساسية يراقب ويقدر إذا كان مضمون التشريع منسجماً أو متعارضاً مع هذه الحقوق المقررة دستورياً. وفق هذه الحقيقة لا يمكن انكار اننا اليوم امام ثلاث مؤسسات مستقلة عن بعضها عضويًا، تتشارك فيما يسمى "صناعة القانون" "The making Law power"^(١).

الوظيفة التشريعية يجب ان تمارس كاملة، وان يذهب فيها البرلمان إلى النهاية، فلا يجوز للمشرع ان يضع قوانين ناقصة ويترك للسلطة التنفيذية إكمالها عن طريق المراسيم أو الأنظمة، خاصة القوانين التي تتعلق بالحقوق والحريات الاساسية، فامر هذه الحقوق والحريات لا يجوز تحويلها من البرلمان إلى السلطة التنفيذية. اذا ما حدث هكذا امر يؤدي الى تخلي البرلمان عن اداء وظيفته بالتشريع الكامل والشامل. يبرز دور القاضي الدستوري في هذه الحالة عندما يبطل نصاً قانونياً ترك فيه المشرع للسلطة التنفيذية مهمة القيام بما كان ينبغي على البرلمان القيام به. يقوم القاضي الدستوري هنا بدورين مهمين: من جهة ابطال القانون المخالف للدستور ومن جهة اخرى اكد دور السلطة التشريعية بالتشريع، وحماية البرلمان نفسه. وهذا ما درج عليه المجلس الدستوري الفرنسي لما يسمي بالفرنسية "Incompétences négatives"^(٢).

أثبتت التجارب ان السلطة التشريعية عندما تشعر ان هنالك رقابة متخصصة على ما تضعه من قوانين، وإنه نتيجة هذه الرقابة يمكن ابطال القانون المخالف للدستور، فأنها سوف تعمل جاهدة على احترام نصوص الدستور. ان اقرار هكذا رقابة وما تفضي اليه من بطلان القوانين المخالفة للدستور، سوف يدفع السلطة التشريعية إلى الحرص على احترام ومراعاة نصوص الدستور. كما ينتج عن هذه الرقابة دوراً أساسياً في رفع مستوى النقاش داخل البرلمان، فالمبادئ والقواعد الناتجة عن اجتهادات القضاء الدستوري الزمت البرلمانين بالتقيد بها وبالمبادئ والقواعد الدستورية، إلى جانب التزامهم برضى ناخبهم والراي العام^(٣). كما ان شعور الأغلبية البرلمانية بوجود اقلية معارضة سوف تطعن بالقوانين المخالفة للدستور سوف يؤدي ايضا إلى رفع مستوى الاداء التشريعي وهذا ما بيناه في المطب الاول من دراستنا هذه. كل هذه الأدوار التي يقوم به القضاء الدستوري سوف تؤدي إلى حماية البرلمان نفسه.

لا يخفى كذلك دور القضاء الدستوري في حماية البرلمان من خلال تصحيح الخلل داخله بين الاكثرية البرلمانية، التي تنبثق منها الحكومة، واقلية برلمانية معارضة لا تستطيع ان تشارك

(١). مصطلح اميركي نابع من فلسفة جديدة نتيجة تطور انظمة الحكم الديمقراطي الغربي.

(٢). محمد علي شحادة، تفسير الدستور بين المشرع والقضاء الدستوري، مكتبة زين الحقوقية_ بيروت، ٢٠٢٠، ص ١٤٠.

(٣). ثروت عبد العال، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية، دار النهضة العربية_ القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٠.



في صنع القرار لكونها اقلية، هذا الخلل يتطلب وجود مرجعية دستورية تستطيع الاقلية البرلمانية الرجوع اليها لمنع الاكثريّة من الهيمنة على مقدرات الحكم، والحيلولة من تحول الديمقراطية إلى ديكتاتورية الاكثريّة. فالديموقراطية ليست حكم الاكثريّة فحسب، انما الحكم الذي تحترم فيه الحقوق والحريات الاساسية، بما فيها حقوق وحرّيات الاقلية. لذلك يقوم القضاء الدستوري بدور الضامن لحقوق الاقلية البرلمانية المعارضة التي تستطيع اللجوء اليه^(١).

مما سبق نستطيع ان نحدد دور القضاء الدستوري في حماية البرلمان من خلال اربعة امور: **اولاً:** رفع مستوى أداء البرلمان، **ثانياً:** توسيع نطاق صلاحيات البرلمان في التشريع، **ثالثاً:** حماية البرلمان نفسه، **رابعاً:** تصحيح الخلل داخل البرلمان.

ثانياً: تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني: للقضاء الدستوري دوراً في استقرار النظام السياسي فالنصوص الدستورية ليست كافية لوحدها لصناعة النظام الامثل، ولا الممارسة السياسية كافية لوحدها بل لابد ان تتكامل الأجزاء مع بعضها لتحقيق نظام سياسي مستقر متفاعل مع محيطه.

ان انتظام اداء المؤسسات الدستورية وضبط عملها في اطار الدستور والقوانين، يقودنا إلى البحث في العلاقة بين السياسة والقانون. فالسياسة هي النشاط الذي يدار به الشأن العام، وبالتالي لا بد من ضبطها في اطار ضوابط كفيلة بجعلها في خدمة المصالح المشتركة لأبناء المجتمع وبطبيعة الحال هي مصالح عليا.

فالدستور الذي هو نتاج عملية سياسية تأسيسية، قد يتضمن نصوصاً تعرقل عمل المؤسسات وتدفعها نحو الشلل والمأزق، فالتسويات السياسية التي ترافق صياغة الدساتير قد تأتلف وتتوازن معها النصوص الدستورية، مما تخرجها عن الحدود المقبولة، فينتج عنها اطاحة دولة المؤسسات، وتؤدي إلى فوضى سياسية في اطار نظام دستوري لا يقوم على قواعد دستورية صحيحة. فنجد انفسنا امام جدلية بين السياسة والقانون، هذه الجدلية تولد اشكالية تتوقف على حلها نشأة دولة المؤسسات ومصيرها^(٢).

ان اقامة اي دستور على خلل وانحراف سياسي سوف يزداد هذا الخلل والانحراف اثناء الممارسة السياسية، فتصبح المؤسسات الدستورية وسيلة لتغطيته واضفاء الصفة القانونية عليه،

(١). عصام سليمان، القضاء الدستوري وصون البرلمان، كتاب المجلس الدستوري "الكتاب السنوي المجاد ٢٠٠٩-٢٠١٠، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠١٠، ص٣٩٨.

(٢). عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية_ بيروت، ٢٠١٠، ص٢٠١.

فتغدو القوة المستخدمة في السياسة سيدة الموقف واداة الحسم، مما يفقد دولة المؤسسات مبرر وجودها.

ان العلاقة بين السياسة والقانون وما تتطوي عليه من استخدام عناصر القوة في ممارسة السلطة، وامكانية استخدام القوة السياسية في جميع المجالات، وخاصة التشريع، لحرف القانون عن مساره الصحيح في دولة المؤسسات، وجعله في خدمة القوة السياسية غير المرتبطة بغاية مجتمعية. كل ذلك يؤكد على ضرورة وجود سلطة لها الدور الاساس في حماية دولة المؤسسات من الانحرافات السياسية والحفاظ على شرعية السلطة المنبثقة من القانون والمنضبطة به. والقضاء الدستوري يؤدي الدور الاساسي في هذا المجال.

لم يتردد المجلس الدستوري الفرنسي من الإفصاح عن دوره الاساس في تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني فهو جهاز منظم لنشاط السلطات العامة، فلم تكن الغاية الوحيدة هي الرقابة على دستورية القوانين فحسب بل ان الهدف من انشاء المجلس الدستوري هو إقامة نظام فعال يهدف إلى منع خروج البرلمان عن الإطار الدستوري لاختصاصاته المحددة دستورياً^(١).

نذكر في هذا الموضوع ايضا دور المجلس الدستوري الفرنسي في تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني وتنظيم العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، وذلك من خلال تفسيره للمادة ٣٤ من دستور الجمهورية الخامسة ١٩٥٨ والذي حدد حصراً المواضيع التي يضع البرلمان الفرنسي القوانين بشأنها، ففك الطوق الذي ضربه واضعو دستور الجمهورية الخامسة حول صلاحية البرلمان في التشريع.

المحكمة الاتحادية العليا العراقية كان لها الدور البارز في تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني خصوصاً مع ما رافق الانتخابات الاخيرة ٢٠٢١ من طعون وطلبات تفسير لنصوص دستورية. كذلك ما صدر عنها من قرارات في مجال العلاقة بين السلطات وتأكيد مبدأ الفصل بين السلطات. فقرارات المحكمة الاتحادية العليا لها مدى واسع يتعدى القرار المتخذ لينسحب على المبادئ الدستورية للبلاد.

كان للمحكمة الاتحادية العليا دور بارز في استقرار العملية السياسية من خلال تفسيرها للمادة ٧٠/ اولاً من الدستور، والمتعلقة ببيان الأغلبية الواجب توافرها للشروع بالتصويت على انتخاب رئيس الجمهورية^(٢).

(١). قرار المجلس الدستوري الفرنسي الرقم ٢٠ تاريخ ١٩٦٢/١١/٢٦. نقلاً عن عصام سعيد عبد احمد، الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة"، المؤسسة الحديثة للكتاب_ بيروت، ٢٠١٣، ص ٥٣.

(٢). قرار المحكمة الاتحادية العليا الرقم ١٦/ اتحادية/ ٢٠٢٢، تاريخ ٢٠٢٢/ ٣/ ٢/ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا.



ان تحقيق التوازن والاستقرار في النظام السياسي يجب أن تكون السلطات الثلاثة التي تمارس الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية على مستوى واحد من الفاعلية والنقل أي أن تكون موزعة بشكل افقياً وليس عمودياً حتى يضمن تحقيق التوازن في النظام السياسي.

الخاتمة

بعد ان انهينا موضوع بحثنا نامل ان نكون قد سلطنا الضوء على موضوع غاية في الأهمية في الحياة السياسة والدستورية في الدولة، حيث لا يخلو نظام سياسي في اي دولة ديمقراطية من تلك التجاذبات والاختلافات والمنافسات السياسية. لذلك فقد توصلنا إلى مجموعة من الأستنتاجات نذكرها أولاً، ثم بعد ذلك نوصي ببعض المقترحات حول الموضوع في ثانياً.

الاستنتاجات:

١. المعارضة البرلمانية مكوناً اساسياً في الأنظمة السياسية الديمقراطية، من خلال الدور الذي تلعبه داخل البرلمان.
٢. النظام الانتخابي والنظام الحزبي وطبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تؤثر بشكل اساسي على موقع المعارضة البرلمانية ودورها.
٣. يقل دور المعارضة البرلمانية بشكل واضح وملموس في حال تشكيل حكومة توافقية.
٤. عندما يكون هنالك قضاء دستوري متخصص ومستقل يبرز دور المعارضة البرلمانية.
٥. القضاء الدستوري اصبح اليوم سلطة تضاف إلى سلطات الدولة الثلاث ويمارس دوره من خلال الرقابة على البرلمان وتصحيح انحرافه.
٦. في الدولة الفيدرالية يلعب القضاء الدستوري دوراً اساسياً ومهماً من خلال تحقيق التوازن والاستقرار السياسي والقانوني.

التوصيات:

١. تمكين نواب المعارضة من رئاسة اللجان البرلمانية والمشاركة في صياغة القوانين.
٢. التخلي أو على الأقل تخفيض عدد النواب الموقعين على طلب الاستجواب للحكومة حتى تتمكن المعارضة (الاقلية) من ممارسة الرقابة على الحكومة.
٣. تأكيد وتفعيل مبدأ الفصل بين السلطات وخاصة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وان لا تبقى السلطة التنفيذية خاضعة وتدين للأغلبية البرلمانية.

٤. ربما هذا المقترح طموحاً ليس أكثر؛ ولكن نمني النفس ان ينص دستورياً على ان يكون القضاء الدستوري سلطة رابعة تضاف إلى السلطات الثلاث في الدولة. لما لا والقضاء الدستوري يستطيع كسر إدارة الاغلبية النيابية الممثلة في الحكومة، اذا كانت هذه الإدارة مخالفة للشرعية الدستورية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

١. ادمون ارباط، الوسيط في القانون الدستوري العام ج٢، دار العلم للملايين_ بيروت، ١٩٧١.
- الوسيط في القانون الدستوري العام، ط٣، دار العلم للملايين_ بيروت، ١٩٨٣.
٢. أمير فرج يوسف، البرلمان بين النظام الرئاسي والبرلماني "دراسة قانونية مقارنة في القوانين العربية والاجنبية"، المكتب العربي الحديث_ الاسكندرية، ٢٠١٥.
٣. امين عاطف صليبا، النظرية الجديدة لمبدأ فصل السلطات، المؤسسة الحديثة للكتاب_ لبنان، ٢٠٢١.
٤. انطوان نصري مسره، ابحاث مقارنة في انظمة المشاركة، المكتبة الشرقية_ بيروت، ٢٠٠٥.
- الفدرالية الجغرافية والفدرالية الشخصية، المكتبة الشرقية_ بيروت، ٢٠٠٥.
- النظرية العامة في النظام الدستوري اللبناني، مكتبة الشرقية_ بيروت، ٢٠٠٥.
- تنظيم العلاقة بين الدين والسياسة في المجتمعات العربية، المكتبة الشرقية_ بيروت، ٢٠٠٥.
- طبعة المهل الدستورية ضماناً للشرعية والأمان القانوني، كتاب المجلس الدستوري" الكتاب السنوي ٢٠٠٩-٢٠١٠، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠٠٩-٢٠١٠.
٥. البرج محمد، الضوابط القانونية لتكوين ونشاط المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثلجي الاغواط، العدد الثالث ٢٠١٦.
٦. ثروت عبد العال، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية، دار النهضة العربية_ القاهرة، ٢٠٠٤.
٧. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، دار بلال_ بيروت، ٢٠١٤.
٨. عصام سليمان، القضاء الدستوري وصون البرلمان، كتاب المجلس الدستوري" الكتاب السنوي المجلد ٤ ٢٠٠٩_٢٠١٠، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠١٠.
- ادارة الانتخابات: حماية السرية وضبط الانفاق، كتاب المجلس الدستوري" الكتاب السنوي ٢٠١٣، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠١٣.
- الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية_ بيروت، ٢٠١٠.



- القضاء الدستوري ودولة المؤسسات، كتاب المجلس الدستوري " الكتاب السنوي المجلد ٧
٢٠١٣، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠١٣.
- القضاء الدستوري ودولة المؤسسات، كتاب المجلس الدستوري " الكتاب السنوي"، مرجع سابق.
- القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات، كتاب المجلس الدستوري " الكتاب السنوي
المجلد ٧ ٢٠١٣، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠١٣.
٩. عصام سعيد عبد احمد، الرقابة على دستورية القوانين " دراسة مقارنة"، المؤسسة الحديثة
للكتاب_ بيروت، ٢٠١٣.
١٠. عقل عقل، سمو الدستور والرقابة الدستورية في بعض الدول العربية، كتاب المجلس
الدستوري " الكتاب السنوي ٢٠١١، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠١١.
١١. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، منشورات مكتبة
دار السلام القانونية الجامعة، العراق_ النجف، ٢٠١٨.
١٢. غربي احسن، المعارضة البرلمانية في الجزائر بين ضرورة التفعيل والمعوقات، جامعة ٢٠
أوت ١٩٥٥ سكيكدة، المجلد ١٢، العدد الاول، ٢٠١٩.
١٣. محسن خليل، القانون الدستوري والدستور اللبناني، دار النهضة العربية_ بيروت، ١٩٧٩.
١٤. محمد علي شحادة، تفسير الدستور بين المشرع والقضاء الدستوري، مكتبة زين الحقوقية_
بيروت، ٢٠٢٠.
١٥. محمود خيرى، النظرية العامة للأحزاب، المجلة المصرية للعلوم السياسية، مصر، العدد ١٩٩.
١٦. موريس ديفرجيه، الاحزاب السياسية، ط٣، جامعة بيروت_ بيروت، ١٩٨٠.
١٧. وسيم منصور، الوسائل الدستورية والقانونية لحماية حريات المواطنين، كتاب المجلس
الدستوري " الكتاب السنوي ٢٠١٢، بولفار كميل شمعون_ بيروت، ٢٠١٢.

ثانيا: المراجع باللغة الاجنبية

1. Arend Lijphart, Power-sharing in South Africa, Berkeley, University of California, Institute of International Studies, 1985.
2. Catherine Clessis. JacquesRobert. Dominique Rousseau Patrick Wajzman, Droit Constitutionnel, Montchrestien, 1997.
3. Georges Burdeau, Francis Hamon-Michel Teopper, Droit constitutionnel LGD Paris 25emé édit. 1997.

4. Guy Carcassonne : la constitution : Le seuil-Paris 9eme édit 2009.
5. J.S. Furnivall, Politique et pratique coloniales, Londres, Cambridge University Press, 1984.
6. Jean-Louis Seurin (textes réunis et présentés par), La démocratie pluraliste, Paris, Economica, 1981.
7. Yoichi Higuchi : Idée Universelle Expressions Diversifiées. Société de Législation comparer, Paris, 2006.
8. Olivier Pinot Villechenon, le Pouvoir illégitime. Lettres du monde. Paris, 1994.