الرقابة الدستورية وانواعها وتطور تطبيقاتها في الدساتير العراقية

م.م.سيف علي بدوي صالح
جامعة القادسية كلية التربية
edu-teacher3@qu.edu.iq

Constitutional Oversight: Its Types and Evolution of Applications in Iraqi Constitutions

Saif Ali Badawi Saleh
Al-Qadisiyah University, College of Education

المستخلص : الرقابة الدستورية أحد الضمانات الأساسية لاحترام الدستور وتحقيق مبدأ سيادة القانون وهي الأداة التي تُستخدم للتحقق من مدى مطابقة القوانين والتشريعات الصادرة من السلطات المختلفة لنصوص الدستور وأحكامه وتختلف طبيعة هذه الرقابة من دولة لأخرى حسب النظام السياسي والقانوني المتبع وقد شهد العراق تطورات ملحوظة في مجال الرقابة الدستورية تبعًا لتغير الدساتير والأنظمة السياسية منذ عام ١٩٢٥ حتى دستور ٢٠٠٥ الدائم حيث نصت المادة (٩٣) على تشكيل المحكمة الاتحادية العليا أُنيط بها اختصاص الرقابة على دستورية القوانين وتفسير النصوص الدستورية تعد خطوة مهمة نحو ترسيخ الرقابة القضائية الفعلية.

الكلمات المفتاحية :الرقابة الدستورية، المحكمة الاتحادية العليا، الدساتير العراقية، سمو الدستور، الرقابة القضائية.

Summary
Constitutional oversight is one of the basic guarantees for respecting the Constitution and achieving the principle of the rule of law. It is the tool used to verify the extent to which laws and legislation issued by the various authorities conform to the texts and provisions of the Constitution. The nature of this oversight varies from one country to another according to the political and legal system in force. Iraq has witnessed remarkable developments in the field of constitutional oversight following the change in constitutions and political systems since 1925 until the permanent Constitution of 2005, where Article (93) stipulated the formation of the Federal Supreme Court, which was entrusted with the jurisdiction to monitor the constitutionality of laws and interpret constitutional texts. This is an important step towards establishing effective judicial oversight.

Keywords: Constitutional review, Federal Supreme Court, Iraqi constitutions, constitutional supremacy, judicial review.

المقدمة

تعد الرقابة الدستورية من أهم مظاهر الدولة القانونية الحديثة إذ تقوم على مبدأ سمو الدستور باعتباره القانون الأعلى في الدولة والذي يجب أن تلتزم به جميع السلطات سواء التشريعية أو التنفيذية أو القضائية ويعتبر هذا المبدأ حجر الأساس في بناء نظام ديمقراطي سليم يحتكم فيه إلى الدستور لضمان حماية الحقوق والحريات وتحقيق التوازن بين السلطات ومنع التعسف في استعمال السلطة

تنبع أهمية الرقابة الدستورية من كونها الأداة التي تضمن خضوع القوانين والتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية أو المراسيم واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية للدستور وعدم تعارضها مع نصوصه أو

خروجه على مبادئه وبدون وجود رقابة فعالة على دستورية القوانين يصبح مبدأ سمو الدستور حبراً على ورق ويفتح الباب أمام صدور تشريعات قد تنتهك حقوق الأفراد أو تمس جوهر النظام الدستوري للدولة

أما في العراق فقد مرّت الرقابة الدستورية بتطورات ملحوظة عكست طبيعة النظام السياسي في كل مرحلة تاريخية فمنذ العهد الملكي ودستور ١٩٢٥ إلى الدساتير المؤقتة بعد ثورة ١٩٥٨ وصولاً إلى الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ نجد أن الرقابة على دستورية القوانين عرفت مراحل من الإهمال والتهميش مقابل محاولات لتفعيلها وتطويرها خصوصاً في المرحلة الدستورية الراهنة ويبرز في هذا السياق دور المحكمة الاتحادية العليا التي نصّ عليها دستور ٢٠٠٥ كجهة مختصة بالرقابة على دستورية القوانين والفصل في النزاعات الدستورية إلا أن هذه المحكمة ما تزال محط جدل قانوني وسياسي في ما يخص تشكيلها صلاحياتها وآليات عملها

إن دراسة الرقابة الدستورية في العراق من حيث المفهوم والأنواع والتطبيق لا تكتفي بالجانب النظري بل تعد ضرورية لفهم واقع النظام الدستوري العراقي والإشكاليات التي تعترض تطبيق الدستور وفرص إصلاح النظام القانوني والقضائي بما يضمن احترام مبدأ سيادة القانون وانطلاقاً من ذلك يسعى هذا البحث إلى تسليط الضوء على الرقابة الدستورية من خلال دراسة شاملة تتناول مفهومها وأنواعها وتحليل تطور تطبيقها في العراق عبر مراحله الدستورية المختلفة.

اهمية البحث : تنبع أهمية هذا البحث من كونه يتناول موضوعًا حيويًا في البناء الدستوري للدولة وهو الرقابة على دستورية القوانين باعتبارها الأداة القانونية التي تكفل احترام مبدأ سمو الدستور وضمان التدرج التشريعي في النظام القانوني وتزداد أهمية هذا الموضوع في السياق العراقي نظرًا لما شهده من تحولات دستورية متعاقبة، بدأت بدستور ١٩٢٥ مرورًا بالدساتير المؤقتة وصولًا إلى دستور ٢٠٠٥ الدائم وما رافق ذلك من تفاوت في تنظيم وتطبيق الرقابة الدستورية كما تكمن أهمية البحث في تسليطه الضوء على دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة القضائية وما يعتري هذا الدور من عوائق تشريعية ومؤسسية تحدّ من فاعلية الرقابة رغم ما نص عليه دستور ٢٠٠٥ من ضمانات وآليات قانونية.

اشكالية البحث : تبرز إشكالية هذا البحث في محاولة الوقوف على مدى فاعلية الرقابة الدستورية في العراق وتحليل أنواعها واستكشاف تطورها في الدساتير العراقية المتعاقبة مع تسليط الضوء على المعوقات التي تحول دون تحقق رقابة دستورية حقيقية تضمن احترام مبدأ سمو الدستور وسيادة القانون.

المنهج : يعتمد هذا البحث على منهجين علميين متكاملين هما: المنهج التحليلي والمنهج التاريخي وذلك بما يتناسب مع طبيعة الموضوع وتعدد جوانبه فقد تم اعتماد المنهج التحليلي لتحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة ولا سيما تلك المتعلقة بالمحكمة الاتحادية العليا واختصاصها في الرقابة على دستورية القوانين وكذلك اعتماد المنهج التاريخي في تتبع التطور التاريخي للرقابة الدستورية في العراق بدءًا من دستور عام ١٩٢٥ مرورًا بالدساتير المؤقتة التي صدرت بعد عام ١٩٥٨ ووصولًا إلى دستور عام ٢٠٠٥.

خطة البحث : تتكون خطة البحث من مبحثين يتمثل الاول مفهوم الرقابة وانواعها و المبحث الثاني تطور الرقابة في الدساتير العراقية

المبحث الاول: مفهوم الرقابة وانواعها

الرقابة هي عملية متابعة وتقييم سلوك أو أداء جهة معينة للتأكد من التزامها بالقواعد والمعايير المحددة واتخاذ الإجراءات التصحيحية إذا لزم الأمر ويقصد بها

في الإطار العام الوسائل التي تستخدمها سلطة أو جهة معينة لمتابعة ومراجعة أنشطة الأفراد أو المؤسسات أو السلطات الأخرى حيث تعد الرقابة من المبادئ الجوهرية في النظام الدستوري، وهي الآلية التي تتيح متابعة أداء السلطات ولا سيما السلطة التنفيذية بهدف التأكد من التزامها بالقانون والدستور، ومنع الانحراف أو التعسف في استخدام السلطة

تمثل الرقابة على دستورية القوانين الآلية القانونية المثلى لضمان علوية الدستور وسموه؛ بيد أن هذه الرقابة تظل مشروطة بوجود دساتير جامدة تنأى عن طبيعة الدساتير المرنة. فالوثيقة الدستورية الجامدة تحظر تعديل أحكامها إلا عبر قنوات إجرائية خاصة ومعقدة تفوق في صرامتها تلك المتبعة في صياغة التشريعات العادية وتعديلها، على النقيض من الدساتير المرنة التي تملك السلطة التشريعية حق تعديلها بذات الميكانيكيات الإجرائية المخصصة للقوانين العادية. ومن الناحية الإجرائية، فإن الطعن بعدم الدستورية لا يثور إلا بعد ولوج القانون مرحلة النفاذ واستيفائه لمقوماته الشكلية؛ إذ إن تخلف هذه المقومات يوصم التشريع بالانعدام ابتداءً. وتأسيساً على ذلك، فإن نطاق البحث في الرقابة الدستورية ينصرف أصالةً إلى الفحص الموضوعي (أي مواءمة فحوى التشريع وجوهره للمبادئ الدستورية)، دون غلبة الجانب الشكلي المتصل بآليات الإصدار كالتصويت أو الاقتران بالمراسيم التنفيذية.[١]

المطلب الاول: مفهوم الرقابة في القانون الدستوري

الرقابة لغة: الرقابة في اللغة مأخوذة من الفعل "رَقَبَ" و"راقَبَ"، ويُقال: "رَقَبَ الشيءَ" أي راقبه وانتظره وتتبّعه، ومنه قولهم "رقيب"، أي المُطَّلع الحفيظ الذي يلاحظ ويراقب الأفعال "ورقبه يرقبه رقبة ورقبانا بالكسر فيهما ورقوبا ، وترقبه وارتقبه : انتظره ورصده . والترقب: الانتظار وكذلك الارتقاب . وقوله تعالى : ولم ترقب قولي معناه لم تنتظر قولي . والترقب : تنظر وتوقع شيء . ورقيب الجيش : طليعتهم . ورقيب الرجل : خلفه من ولده أو عشيرته . والرقيب : المنتظر . وارتقب أشرف وعلا . والمرقب والمرقبة : الموضع المشرف، يرتفع عليه الرقيب ، وما أوفيت عليه من علم أو رابية لتنظر من بعد"[٢].

الرقابة اصطلاحا: مجموعة من الآليات والإجراءات التي تهدف إلى ضمان التزام السلطات العامة بأحكام القانون والدستور وكشف الانحرافات أو التجاوزات التي قد تقع من قبل الجهات المخولة بممارسة السلطة[٣]

مفهوم الرقابة في السياق الدستوري والقانوني

مجموعة الوسائل القانونية التي تهدف إلى التأكد من مطابقة تصرفات وسلوك السلطات العامة خصوصًا التشريعية والتنفيذية لأحكام الدستور سواء من حيث الشكل أو الجوهر لضمان احترام مبدأ سمو الدستور وحماية الحقوق والحريات لذلك فإن وجود آلية فعالة للرقابة على دستورية القوانين هو شرط أساسي لنجاح أي نظام دستوري، ولذا يُجمع الفقهاء الدستوريون على أن الآلية الأمثل والأكثر فعالية لضمان سيادة الدستور وحمايته من أي انتهاكات تمثل في تفعيل نظام للرقابة على دستورية القوانين [٤]

وهذا النظام يهدف إلى التأكد من أن جميع القوانين والتشريعات الصادرة عن السلطات لتشريعية تتوافق مع أحكام الدستور، وبالتالي تحافظ على الهيكل الأساسي

[١] محمد المجذوب، القانون الدستوري اللبناني واهم الانظمة السياسية في العالم، دار الجامعة بيروت، ١٩٩٨، ص٧١.

[٢] ابن منظور، لسان العرب، الجزء السادس، ص٢٠٠.

[٣] محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، جامعة عين الشنس، مصر، ١٩٦٧، ص٤٥٠.

[٤] منذر الشاوي، الوسيط في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩، ٢٧١.

للنظام السياسي وحقوق وحريات الأفراد، وعلى الرغم من التنوع الكبير في الأنظمة الدستورية للدول المختلفة، إلا أن وسائل الرقابة على دستورية القوانين تتجه بشكل عام نحو نموذجين رئيسيين هما الرقابة السياسية والرقابة القضائية .يختلف هذان النموذجان في الجهة المكلفة بممارسة الرقابة والإجراءات المتبعة، ولكن كليهما يهدف في النهاية إلى حماية لدستور[٥]

اما الرقابة في العراق تُعد من المبادئ الأساسية التي نص عليها الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، وهي أحد أدوات تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات وضمان خضوع مؤسسات الدولة لمبدأ المشروعية وقد أخذ العراق بعد ٢٠٠٣ بمنهج الحكم الديمقراطي البرلماني الذي يستند إلى التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات، وهو ما انعكس على بنية الرقابة في الدستور والمؤسسات القانونية.

ينص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٦) على أن: "يتم تداول السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور[٦]". وفي هذا السياق فإن الرقابة تُعد وسيلة لضمان المساءلة ومنع الاستبداد أو الفساد داخل أجهزة الدولة.

اهداف الرقابة : المحافظة على المال العام وضمان سلامة التصرف به ينص قانون ديوان الرقابة المالية العراقي، بموجب المادة (٤) اولا، على أن أحد أبرز أهداف الديوان هو: "صيانة المال العام من أية هدر أو تبذير أو سوء في التصرف والعمل على ضمان كفاءة استخدامه". وتطوير كفاءة الجهات الخاضعة للرقابة حيث نص القانون أعلاه ثانيا على: "العمل على تطوير كفاءة عمل الجهات الخاضعة للرقابة". ودعم استقلال الاقتصاد وتحقيق النمو والاستقرار يُضيف نفس النص منه ثالثا "المساهمة في استقلال الاقتصاد ودعم نموه واستقراره". يشير ذلك إلى دور الرقابة في خلق بيئة اقتصادية سليمة ومستقرة تعزز التنمية وتعزيز المعايير المحاسبية والمهنية في الأداء يشدد الديوان على المادة أعلاه رابعا: "نشر الأنظمة المحاسبية المستندة إلى المعايير المحلية والدولية والعمل على تحسين القواعد والمعايير القابلة للتطبيق على الإدارة والمحاسبة بشكل مستمر". و خامسا " العمل على تطوير مهنة المحاسبة والتدقيق والنظم المحاسبية، ورفع الأداء المحاسبي والرقابي على الجهات الخاضعة للرقابة"[٧].

تعزيز الشفافية الحكومية والمساءلة البرلمانية وفقًا لمادة (٣٢) من دستور ٢٠٠٥، "يتولى مجلس النواب اعمل الرقابة على السلطة التنفيذية"[٨] ومن خلال ذلك نوضح عدة أهداف اهمها:

١- تفعيل دور الرقابة البرلمانية كأداة لمساءلة المسؤولين.
٢- تنمية ثقافة المحاسبة داخل السلطة التنفيذية.
٣- خلق علاقة تفاعلية بين أداء الحكومة والمتطلبات الشعبية.
٤- ترسيخ الشفافية في العمل العام.
٥- الكشف عن مواطن الخلل في الأداء الحكومي.

المطلب الثاني: انواع الرقابة في القانون الدستوري من حيث الجهة التي تمارسها

الرقابة من الركائز الأساسية لضمان التوازن بين السلطات، وحماية حقوق الأفراد، وتحقيق مبدأ

[٥] احمد ابو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري، مكتبة النهضة العربية، مصر، الطبعة الاولى، ١٠٦٠، ٥٧٧.

[٦] المادة(٦) من الدستور العراقي، لعام ٢٠٠٥.

[٧] المادة(٤) اولا، ثانيا، ثالثا، ربعا، خامسا، قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

[٨] المادة(٣٢) ، النظام الداخلي لمجلس النواب، الدائرة الاعلامية، ٢٠٢٢، ص٢١.

المشروعية في أداء مؤسسات الدولة. وتهدف هذه الرقابة إلى متابعة أعمال السلطة التنفيذية والتشريعية والإدارية، لضمان عدم إساءة استخدام السلطة، والالتزام بالقانون والدستور، وتحقيق الشفافية والمساءلة ممن خلال العديد من انواع الرقابة: (الرقابة البرلمانية، الرقابة القضائية، الرقابة الادارية والمالية، الرقابة السياسية، الرقابة الشعبية) وسوف نبين البعض منها:

اولا: الرقابة برلمانية

تعد الرقابة البرلمانية إحدى الركائز الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية الحديثة فهي تمثل الأداة التي يمارس من خلالها البرلمان سلطته الرقابية على السلطة التنفيذية، بما يضمن تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها وفي السياق العراقي، اكتسبت الرقابة البرلمانية أهمية متزايدة بعد التغيير السياسي عام ٢٠٠٣، والذي مهّد لظهور نظام ديمقراطي تعددي جديد، نصّ فيه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بشكل صريح على اختصاصات مجلس النواب الرقابية

حيث نصت المادة (٦١) اولا، ثانيا من الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥) تشمل صلاحيات السلطة التشريعية، في المقام الأول، سنّ القوانين الاتحادية، كما هو الحال في جميع البرلمانات حول العالم. ومن الصلاحيات الأخرى التي لا تقل أهمية، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، وتحديداً على الرئاسة ومجلس الوزراء.[٩] بالإضافة إلى حق المجلس في استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقًا للإجراءات المتعلقة بالوزراء، فإنه يملك الحق في عزلهم بأغلبية مطلقة، وكذلك التصويت بأغلبية بسيطة لعزل أي وزير بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء (المادة ٧٨) من الدستور الحالي[١٠].

وتأسيساً لما تقدم، فقد أضحت البرلمانات في النظم السياسية المعاصرة مراكز ليس لتهديد الحكومة بالإقالة وإنما مراكز معلومات ومصدر لبث المعلومات والوقائع في سبيل تسهيل عملية اتخاذ القرارات السياسية أما إجراءات وسائل الرقابة البرلمانية فتتم تباعاً بواسطة بعض الممارسات المتبعة والتي يمكن تحديدها الآتي:

١- طرح السؤال من قبل البرلمانيين.
٢- طرح موضوع عام للمناقشة.
٣- استجواب السلطة التنفيذية.
٤- التحقيق البرلماني.
٥- حجب الثقة عن الحكومة.

ثانيا: الرقابة قضائية

تبنت الرقابة على دستورية القوانين في مسألة تنظيمها والجهة المختصة بها فجانب من النظم *القانونية أخذت بالرقابة السياسية ومنها من انتهج أسلوب الرقابة القضائية وعهد بها إلى هيئة قضائية تتولى الرقابة ومثالها المحكمة الاتحادية في العراق حيث اخذت بالرقابة القضائية بعد التحول الديمقراطي الذي شهد بعد عام ٢٠٠٣، الذي اوكل للمحكمة الاتحادية العليا دورها في الرقابة على دستورية القوانين الذي يجسد التحول القانوني في ظل متطلبات هذه المرحلة الحالية ومسايرة ومواكبة الأنظمة القانونية العالمية التي تقوم على أساس سيادة القانون فالمحكمة الاتحادية العليا نصت في المادة(٩٢) اولا " المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة ماليا واداريا"* [١١] *وكذلك المادة(٩٣) "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي اولا: لرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة. ثانيا: تفسير نصوص الدستور. ثالثا: الفصل* في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة

[٩] المادة(٦١) اولا ثانيا، من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[١٠] المادة(٧٨)، كم دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[١١] المادة(٩٢) اولا ، دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥.

والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة."[١٢] وبالرجوع الى قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لعام (٢٠٠٥) نجد انه بين في المادة (٤/رابعا) مهام هذه المحكمة انها تتولى ويتسع هذا الاختصاص ليشمل الفصل في النزاعات المحيطة بشرعية الترسانة التشريعية والتنفيذية بمختلف درجاتها؛ بدءاً من القوانين والقرارات، وصولاً إلى الأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة عن الجهات ذات الولاية القانونية، مع إبطال ما يتعارض منها مع أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. ويتحرك هذا الاختصاص القضائي بناءً على إحالة من محكمة موضوع، أو طلب من جهة رسمية، أو دفعٍ يقدمه مدعٍ ذو مصلحة مشروعة. وحرصاً على الضبط التوثيقي، تجدر الإشارة إلى أن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ قد نُسِخ وأُلغي بالكامل، وذلك بموجب الأحكام الصريحة للمادة (١٤٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الحالي[١٣].

ويتضح من النص اعلاه بانه يُسمح لكل فرد تكون له مصلحة أنْ يرفع الدعوى امام المحكمة الاتحادية العليا للنظر في شرعية القوانين والقرارات والانظمة ولم يقتصر الحق على الجهات أو المؤسسات الرسمية في الدولة.

ومن التطبيقات العلمية في مجال حماية حقوق الافراد من خلال ضمانه الرقابة على دستورية القوانين ما نجده في قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١١/ اتحادية ٢٠١٠ الصادر في ١٤/٦/٢٠١٠ بعد الطعن الذي تقدم به المكون (الايزيدي) حول حقهم في التمثيل الانتخابي في قانون الانتخابات المشرع من قبل البرلمان وقد قررت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية المادة (١١/ب) من قانون الانتخابات لأنها تسلب حق الآيزيديين من حقهم في تمثيلهم كمكون في البرلمان ويجب منح هذا المكون مقاعد تتناسب مع حجمهم السكاني[١٤]. ورغم التحديات التي تواجه النظام القضائي في العراق، كالتدخلات السياسية وضعف الاستقلالية أحياناً، فإن وجود رقابة قضائية فاعلة يظل ضرورة ملحة لتعزيز الحكم الرشيد وترسيخ دولة المؤسسات ولذلك فإن تقوية القضاء وتوفير الضمانات الدستورية واللوجستية لاستقلاله تعد من الأولويات لضمان أداء رقابي قضائي فعّال يسهم في بناء عراق ديمقراطي عادل.

المبحث الثاني: تطور الرقابة في الدساتير العراقية

الرقابة الدستورية على القوانين والأنظمة من أهم الوسائل التي تُسهم في حماية حقوق الإنسان ضمن الأنظمة الدستورية الحديثة فالدستور هو الوثيقة الأساسية التي تنظم السلطات وتحدد الحقوق والحريات، وبالتالي فإن الرقابة على مدى التزام التشريعات بأحكامه تشكل إحدى الضمانات الأساسية لصيانة هذه الحقوق من الانتهاك أو التقييد غير المشروع[١٥] فالرقابة الدستورية تعني فحص ومراجعة القوانين والتشريعات والإجراءات الحكومية للتحقق من مدى مطابقتها لأحكام الدستور وتكون هذه الرقابة إما سابقة لصدور القانون أو لاحقة لتطبيقه، وهي تمثل أداة فعالة لضمان خضوع السلطة التشريعية للدستور وعدم تجاوزها لحدوده [١٦]

[١٢] المادة(٩٣) اولا ثانيا ثالثا، دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥.

[١٣] قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٥، المادة (٤) رابعا.

[١٤] قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم(١١)/ اتحادية/ ٢٠١٠.

[١٥] شهاب احمد عبد اللة، دور المجكمة الاتحادية العليا في العراق في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية، مجلد٣٣، العدد٢، ٢٠١٨، ص١٠.

[١٦] احمد كريم العبيدي، تفسير النصوص الدستورية من قبل المحكمة الاتحادية العليا في العراق واثره على الحقوق والحريات العامة، مجلة القانون والسياسة، مجلد ٩، العدد١، ٢٠١٥، ص٦٧.

تاريخيًا، يُعد العراق سبّاقًا في إقرار مبدأ الرقابة على التشريعات، حيث نصت المادة(٨١) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على أن: "تؤلف محكمة عليا لمحاكمة الوزراء وأعضاء مجلس الأمة المتهمين بجرائم سياسية أو بجرائم تتعلق بوظائفهم العامة ولمحاكمة حكام محكمة التمييز عن الجرائم لناشئة من وظائفهم وللبت بالأمور المتعلقة بتفسير القوانين وموافقتها للقانون الأساسي.[١٧]

ومن الجلي أن الهدف من النص كان تقييد السلطة التشريعية وليس السلطات المهيمنة، للعرش حيث تنعقد المحكمة العليا بإرادة ملكية وبموافقة مجلس الوزراء للبحث في دستورية القوانين

المطلب الاول: الرقابة في الدساتير العراقية قبل عام ٢٠٠٥

أقرّ القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ وجود رقابة دستورية على نحو محدود عبر المحكمة العليا التي لا تتمتع باستقلالية حقيقية إذ اشتُرط فيها أن يكون غالبية أعضائها من مجلس الأعيان معينين من قبل الملك أو السلطة التنفيذية ويُعقد اجتماعها فقط في حالات محددة هذه الرقابة كانت لاحقة، بمعنى أنها تتم بعد التشريع، لكنها ضعيفة في التطبيق، بسبب الطابع السياسي للأعضاء وعدم وجود معايير تأهيل قضائية واضحة

بعد سقوط القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ مع ثورة ١٤ يوليو ١٩٥٨، لم تتناول الدساتير اللاحقة قبل دستور ١٩٤٨ مسألة المراجعة القضائية لدستورية القوانين. وقد اعتبر بعض فقهاء القانون في العراق ذلك نتيجة طبيعية، نظرًا لأن هذه الدساتير كانت مؤقتة صدرت في ظل ظروف استثنائية وغير مستقرة، ولم تكن دساتير جامدة. لذا، لا يمكن القول بإمكانية ممارسة المراجعة القضائية لدستورية القوانين من خلال التعديلات باستخدام الإجراءات نفسها المتبعة لتعديل القوانين العادية [١٨].

الحقيقة أن دساتير العصر الجمهوري لا يمكن اعتبارها دساتير بالمعنى الحقيقي للكلمة. فهي مجرد قوانين ذات طابع دستوري، إذ لم تُسنّ من قِبل جمعية تأسيسية منتخبة. في الواقع، هي تقاليد السلطة الحاكمة مُقنّنة في نصوص ذات طابع دستوري، لكنها تتخذ مظهر الدساتير. مع ذلك، اعتمد دستور عام ١٩٤٨ المراجعة القضائية من خلال محكمة دستورية عليا أُنشئت بموجب القانون، بينما لم يتضمن دستور ١٦ يوليو ١٩٧٠ أي شكل من أشكال مراجعة دستورية القوانين، مما دفع بعض لفقه الى القول بإمكانية قيام الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع بعدم الدستورية [١٩]

أما بخصوص الرقابة على دستورية القوانين في ظل دستور عام ١٩٦٨م، فإنه يمثل نمطاً استثنائياً في الفقه الدستوري؛ إذ على الرغم من تصنيفه ضِمن الدساتير المرنة التي تتطابق آليات تعديلها مع إجراءات سن التشريعات العادية، إلا أنه تبنى خيار الرقابة القضائية تفتيشاً عن علوية أحكامه. وقد أسند المشرع الدستوري هذه الولاية إلى «محكمة دستورية عليا»، يُناط بها بموجب قانون إنشائها حزمة من الاختصاصات الجوهرية، تتمثل في: تفسير النصوص الدستورية، والبت في مدى دستورية القوانين، فضلاً عن تفسير التشريعات الإدارية والمالية، والفصل في مدى مطابقة الأنظمة واللوائح التنفيذية للقوانين الصادرة بمقتضاها، على أن تحوز قراراتها حجية ملزمة ومطلقة في مواجهة الكافة.[٢٠]

[١٧] المادة(٨١)، القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

[١٨] سعد عبد الجبار العلوش، مثاقفة في الرقابة القضائية على دستورية القوانين، الطبعة الاولى، مطبعة بويد، نيويورك، ٢٠٠٥، ص٢٧٣.

[١٩] عصام عبد الوهاب البرزنجي، المصدر نفسة، ص٥١.

[٢٠] المادة(٨٧) من دستور جمهورية العراق، ١٩٦٨.

واستنادا الى احكام المادة (٨٧) من الدستور صدر القانون رقم (١٠٩) لسنة 1968 بأنشاء المحكمة الدستورية العليا

ينص القانون على أن تتألف المحكمة من رئيس محكمة النقض، ورئيس مجلس الرقابة المالية، ورئيس مكتب صياغة القوانين، وثلاثة مسؤولين حكوميين رفيعي المستوى (برتبة مدير عام على الأقل)، وأربعة أعضاء احتياطيين: قاضيان من محكمة النقض ومسؤولان حكوميان رفيعا المستوى (برتبة مدير عام على الأقل)، يعينهم مجلس الوزراء بناءً على توصية وزير العدل وبموجب مرسوم رئاسي. وفي القضايا المتعلقة بتفسير نص قانوني، يعين الوزير المختص عضواً احتياطياً إضافياً لتمثيل الطرف الذي قدم الاستفسار[٢١].

يتطلب الانعقاد الصحيح للمحكمة الدستورية العليا حضور هيئتها الحاكمة بكامل تشكيلها العضوي، بناءً على دعوة يوجهها رئيس المحكمة وفقاً للمقتضيات والموجبات الإجرائية. وتأميناً لاستمرارية المرفق القضائي وعدم تعطله، وضع المشرّع نظاماً مرناً للإحلال والتعويض؛ حيث يحل العضو الاحتياطي المستدعى من قضاة محكمة التمييز محل العضو الأصلي الغائب من ذات السلك، وبالمثل، يؤول سد الشاغر المؤقت في المقاعد الإدارية إلى عضو الاحتياط المنتدب من بين كبار موظفي الدولة عند غياب نظيره الأصيل. ومن حيث القوة التصويتية لصناعة القرار، فإن الأحكام والقرارات تصدر استناداً إلى معيار الأغلبية العددي لآراء الحاضرين، وفي حال تشابك الآراء وتساوي الأصوات بين الجانبين، يتم تفعيل قاعدة الصوت المرجح لصالح الجبهة التي اصطفّ معها رئيس المحكمة.[٢٢]

أما فيما يتعلق "باختصاصات المحكمة فقد بينتها المادة (4) من القانون وهي: فسير احكام الدستور المؤقت.

البت في دستورية القوانين.

تفسير القوانين الادارية والمالية.

البت في مخالفة الأنظمة القوانين الصادرة بمقتضاها.

البت بمخالفة المراسيم لسندها القانوني"[٢٣]

ناط المشرّع الدستوري سلطة تحريك الخصومة وإقامة الدعوى أمام هذه الهيئة القضائية العليا بحصرها في سدّة السلطة التنفيذية والسيادية المقيدة بـ: (رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، ووزير العدل، فضلاً عن الوزير ذي الاختصاص القطاعي)، إلى جانب منح ذات الحق الإجرائي لمحكمة التمييز باعتبارها أعلى هرم قضائي عند نظرها في قضية موضوعية معروضة عليها. وتتحدد الغايات الموضوعية من هذا التحريك ضمن أربعة مسارات اختصاصية كبرى، تنهض على: طلب استكناه وتفسير نصوص الدستور المؤقت، أو الطعن بعدم دستورية التشريعات العادية، أو طلب بيان مرامي القوانين الإدارية والمالية وتفسيرها، وصولاً إلى الفصل في عيوب المشروعية والبت في مدى تصادم الأنظمة واللوائح أو المراسيم التنفيذية مع سندها القانوني الأعلى.[٢٤]

اما المادة(٦) اولا: "تتخذ المحكمة الدستورية العليا القرار اللازم حول الموضوع المعروض عليها واذا قررت بمخالفة القانون او بعض مواده لاحكام الدستور او مخالفة النظام او المرسوم لسندهما القانوني اصبح

[٢١] المادة (١) اولا، الفقرة الاولى، قانون المحكمة الدستورية العليا رقة(١٥٩) لعام ١٩٦٨.

[٢٢] المادة(٢) الفقرة الاولى، الفقرة الثانية، قانون المحكمة الدستورية العليا رقة(١٥٩) لعام ١٩٦٨

[٢٣] المادة(٤)، قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (١٥٩) لعام ١٩٦٨

[٢٤] المادة(٥)، قانون المحكمة الدستورية العليا رقم(١٥٩) لعام ١٩٦٨.

القانون او الجزء المخالف منه وكذلك النظام او المرسوم ملغى اعتبارا من تاريخ صدور القرار"

ثانيا: "اذا تعلق الامر بتفسير الدستور او القوانين الادارية والمالية فيكون قرار التفسير لازما وواجب الاتباع اعتبارا من تاريخ صدور القرار"

وكذلك المادة (٧) "يبلغ قرار المحكمة الدستورية العليا الى ديوان مجلس الوزراء لنشره في الجريدة الرسمية وتبليغه الى الوزارات والجهات المختصة للعمل بمقتضاه"[٢٥]

يترتب على حكم المحكمة بعدم دستورية قانون ما أن يُعتبر هذا القانون، أو الأجزاء المخالفة له، لاغياً وباطلاً اعتباراً من تاريخ صدور الحكم. وينطبق الأمر نفسه على اللوائح أو القرارات التي تخالف أساسها القانوني. مع ذلك، فإن حكم المحكمة بتفسير الدستور أو القوانين الإدارية أو المالية ملزم ويجب اتباعه من تاريخ صدوره. يُبلَّغ مجلس الوزراء بقرار المحكمة لنشره في الجريدة الرسمية، وإخطار الوزارات والهيئات المعنية لاتخاذ الإجراءات اللازمة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه المحكمة لم تُشكَّل ولم تُمارس صلاحياتها المنصوص عليها في القانون طوال فترة سريان الدستور.

المطلب الثاني: الرقابة في دستور العراق عام ٢٠٠٥

ان عام ٢٠٠٣ اقر دستور العراق المؤقت الذي شهد بداية المراحل الأولى من إنشاء المؤسسات الرقابية مثل المحكمة الاتحادية ومجلس النواب وكان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أكثر تطورًا من حيث ضمان الرقابة على جميع سلطات الدولة وتم وضع المحكمة الاتحادية كأداة رئيسية لمراقبة دستورية القوانين لضمان عدم تجاوز السلطة التشريعية أو التنفيذية على حقوق الأفراد أو خرق الدستور وحدد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وجعلها وتولى الدستور تنظيم هذه المحكمة كون أنها مؤسسة دستورية ومن للازم أن يتم تحديد اختصاصاتها دستوريًا، ووضع الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اختصاصات جديدة للمحكمة لم يتم النص عليها في قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ مثل اختصاص الرقابة على دستورية القوانين واختصاص التفسير وغيرها من الاختصاصات الأخرى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٩٣) "ان تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي

أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

ثانياً: تفسير نصوص الدستور.

ثالثاً: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات الإدارية والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

رابعاً: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

خامساً: الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات.

سادساً: الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون.

سابعاً: المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

ثامناً:

أ- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

[٢٥] المادة(٦)، (٧)، قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (١٥٩) لعام ١٩٦٨.

ب- الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم، أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم"[٢٦]

نلاحظ ان الدستور العراقي وفقا للمادة (٩٣) يعطي المحكمة دوراً شبه تشريعي لأنها تشرح الغموض وتضع المبادئ التفسيرية وهذا ينعكس على جميع مؤسسات الدولة فالمحكمة تحكم في الخلافات بين الحكومة المركزية والأقاليم أو المحافظات مما يعزز النظام الاتحادي الفيدرالي للعراق ويمنع الصراع السياسي من التحول إلى أزمات دستورية المصادقة على نتائج الانتخابات تجعل المحكمة حجر أساس في شرعية البرلمان القادم وكذلك الفصل في الاتهامات الموجهة للمسؤولين الكبار رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء يربط القضاء الدستوري بمحاسبة السلطة التنفيذية

الرقابة اللامركزية هي التي تعطي لجميع المحاكم بمختلف درجاتها ومستوياتها في النظام القضائي اختصاص الرقابة على الدستورية وأخذ المشرع الدستوري العراقي بمركزية الرقابة لتي تعد من الاتجاهات الغالبة في أنظمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين وجعل المحكمة الاتحادية العليا في العراق المحكمة الوحيدة التي تمارس الاختصاص الرقابي[٢٧]

وتمارس المحكمة الاتحادية العليا في العراق الرقابة على دستورية القوانين من ناحيتين الأولى موضوعية والثانية شكلية:

أولا : من الناحية الموضعية تمارس المحكمة الاتحادية الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة الرقابة بمعناها العام بحيث تبسط رقابتها على القوانين العادية والتشريعات الأصلية الصادرة من البرلمان لأنها الجهة المختصة بإصدار القوانين في كافة الظروف [٢٨] تشمل رقابة المحكمة الاتحادية العليا التشريعات الفرعية الصادرة عن السلطات الأخرى غير السلطة التشريعية كالقوانين والأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية ومع ذلك لم يبيّن المشرّع الدستوري العراقي بشكل صريح موقفه من خضوع بعض الفئات القانونية الخاصة لرقابة المحكمة، كالمعاهدات الدولية والقوانين المعدّلة للدستور والقوانين العضوية وكذلك القوانين الاستثنائية وقوانين الطوارئ

ثانيا: أما من الناحية الشكلية فتمتد رقابة المحكمة الاتحادية العليا فتختص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة مكانيًا إلى رقابة القوانين والأنظمة الصادرة من الإقليم حيث يجب أن تكون تلك القوانين موافقة مع أحكام الدستور ونلاحظ أن المحكمة الاتحادية العليا أكدت على ذلك من خلال قرارها المرقم ٢٣ لسنة ٢٠١٠ والذي يقضي "بأن النظر في الطعن في دعوى عدم دستورية القانون ما هو من صلب اختصاص المحكمة الاتحادية العلية بموجب المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ واستنادًا إلى المادةِ (٤) من قانونِ المحكمةِ الاتحاديَّةِ العليا رقم (٣٠) لسنةِ ٢٠٠٥"، وتأسيساً على ما تقدّم، فإن قرار محكمة استئناف الكرخ قد حاد عن جادة التكييف الصحيح لقواعد الاختصاص النوعي؛ إذ صدر عن جهة قضائية تفتقر للولاية القانونية في نظر الخصومة، مما يوصم مسلكها بالخطأ الجسيم نتيجة مصادرتها للاختصاص الحصري المعقود للمحكمة الاتحادية العليا. وبناءً عليه، يغدو الحكم الصادر عنها مشوباً بعيب الانعدام لصدوره

[٢٦] المادة(٩٣) من دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥.

[٢٧] شورش حسن عمر، الية تحريك الدعوى الدستورية وشروطها امام المحكمة الاتحادية العليا، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٢١، ١١٦.

[٢٨] شروش حسن عمر، المصدر نفسة، ص١١٧.

عن محكمة غير مختصة وظيفياً. ومن المستقر فقهياً وقضائياً أن الحكم المنعدم يجرد من الحصانة القضائية، ولا ينقلب صحيحاً بفوات المدد القانونية والمدد الحتمية للطعن، كما لا يُسدّ دون التمسك بانعدامه أي طريق إجرائي.

وترتيباً على هذه المعطيات، ولما كان الحكم المميَّز قد استوى على خرق صريح لأحكام القانون، فقد قضت المحكمة بنقضه، وتقرر إعادة إضبارة الدعوى إلى محكمتها الابتدائية لاتباع النهج المرسوم آنفاً، مع إرجاء البت في رسم التمييز ليكون تابعاً للنتيجة النهائية، وصدر القرار بالاتفاق إجماعاً. [٢٩]

الخاتمة

النتائج والتوصيات

١- لرقابة الدستورية وسيلة قانونية جوهرية لضمان احترام مبدأ سمو الدستور، وتحقيق المشروعية الدستورية، من خلال تمكين جهة مختصة من إبطال التشريعات المخالفة لأحكامه

٢-جاء دستور عام ٢٠٠٥ بتحول نوعي في مجال الرقابة الدستورية من خلال النص في المادة (٩٣) على إنشاء المحكمة الاتحادية العليا كجهة قضائية مستقلة تتولى النظر في دستورية القوانين والأنظمة وتفسير نصوص الدستور.

٣- لا تزال الرقابة الدستورية في العراق تخضع لتحديات قانونية وسياسية منها عدم استكمال التشكيل الدستوري والقانوني للمحكمة الاتحادية العليا وفق أحكام الدستور المعدل وتعطل عملها جزئيًا في بعض المراحل بسبب غياب النصاب القانوني.

٤-يوصى بضرورة استكمال التشكيل القانوني والفعلي للمحكمة الاتحادية العليا، بما يضمن تنفيذ أحكام المواد (٩٣-٩٤) من الدستور وتفعيل دورها في الرقابة الدستورية وتفسير النصوص الدستورية دون تدخل سياسي.

٥-يوصى المشرّع العراقي بإصدار قانون دائم خاص بالمحكمة الاتحادية العليا، يتضمن تنظيمًا تفصيليًا لاختصاصاتها وآلية تعيين أعضائها، وضمانات استقلالها وفقًا للمعايير الدستورية والقضائية الدولية

٦-يوصي بتكثيف برامج التوعية والتثقيف الدستوري، من خلال المناهج التعليمية والإعلام القانوني، لرفع مستوى الوعي العام بأهمية الرقابة الدستورية في حماية الحقوق والحريات.

المصادر

١. احمد ابو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري، مكتبة النهضة العربية، مصر، الطبعة الاولى، ١٠٦٠

٢. احمد كريم العبيدي، تفسير النصوص الدستورية من قبل المحكمة الاتحادية العليا في العراق واثره على الحقوق والحريات العامة، مجلة القانون والسياسة، مجلد ٩، العدد١، ٢٠١٥

٣. سعد عبد الجبار العلوش، مثاقفة في الرقابة القضائية على دستورية القوانين، الطبعة الاولى، مطبعة بويد، نيويورك، ٢٠٠٥

٤. شهاب احمد عبد اللة، دور المجكمة الاتحادية العليا في العراق في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية، مجلد٣٣، العدد٢، ٢٠١٨،

٥. شورش حسن عمر، الية تحريك الدعوى الدستورية وشروطها امام المحكمة الاتحادية

[٢٩] قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣)/ اتحادية/ ٢٠١٠

العليا، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٢١

٦. محمد المجذوب، القانون الدستوري اللبناني واهم الانظمة السياسية في العالم، دار الجامعة بيروت، ١٩٩٨

٧. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، جامعة عين الشنس، مصر، ١٩٦٧

٨. منذر الشاوي، الوسيط في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩

٩. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٥

١٠. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

١١. قانون المحكمة الدستورية العليا رقة(١٥٩) لعام ١٩٦٨

١٢. النظام الداخلي لمجلس النواب، الدائرة الاعلامية، ٢٠٢٢