



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بابل
كلية القانون

دور القضاء الدستوري في تطوير الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية - دراسة مقارنة -

اطروحة تقدمت بها الطالبة
دعاء حسن محمد مطر

إلى مجلس كلية القانون / جامعة بابل
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

بإشراف
الدكتور رافع خضر صالح شبر
أستاذ القانون الدستوري

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿ وَقَفَّوْهُمُ اِنْهُمْ مَسْئُوْلُوْنَ ﴾

صدق الله العظيم

سُورَةُ الصّٰفّٰتِ: الْآيَةُ ٢٤

الإهداء

إلى ... من أمر الله في محكم كتابه بطاعتها

إلى ... من قرن الله توحيدَه بالإحسان إليهما

إلى ... من فتحا أمامي طريق الهداية والعلم

والدي ووالدتي حفظهما الله ووفقهما لكل خير

والى جميع افراد عائلتي واصدقائي ممن منحني الدعم والتشجيع طوال رحلتي في البحث

أهدي بحثي هذا

الشكر والعرفان

الحمدُ لله الذي بنعمته تتمُّ الصالحاتُ، وبفضله تنزل الخيرات، وبتوفيقه تتحقق المقاصد والغايات، والصلاة والسلام على اشرف خلقه محمد خاتم الانبياء والمرسلين وعلى أهل بيته الطيبين الطاهرين.

يحق عليّ بعد الانتهاء من هذا العمل أن اسجل بامتنان شكري وتقديري إلى استاذي الفاضل (أ. د. رافع خضر صالح شبر) لإشرافه على هذه الدراسة، ولما اثناني به من سعة علمه، ولما شملني به من رعاية وحظوة كان لها الأثر في إتمام الاطروحة. جزاه الله تعالى عني خير الجزاء ورزقه الصحة والعافية.

وانتدم بالشكر إلى عمادة الكلية والى رئيس فرع القانون العام في كلية القانون/ جامعة بابل، وإلى أساتذتي الأجلاء في السنة التحضيرية؛ لما بذلوه من جهود علمية.

والشكر والامتنان الى زملائي الاعزاء في مرحلة الدراسة في كلية القانون/ جامعة بابل، والى جميع الاخوة والاصدقاء ممن قدم لي النصح والارشاد خلال فترة الدراسة.

المحتويات

الصفحة	الموضوع
١	المقدمة
٦	التعريف بالدور التطويري للقضاء الدستوري
٩	مفهوم الدور التطويري للقضاء الدستوري
١١	تعريف الدور التطويري للقضاء الدستوري
١٢	التعريف اللغوي للدور التطويري للقضاء الدستوري
١٦	التعريف الاصطلاحي للدور التطويري للقضاء الدستوري
٢٨	أهمية الدور التطويري للقضاء الدستوري ومميزاته
٢٩	أهمية الدور التطويري للقضاء الدستوري
٤٠	تقييد الدور التطويري للقضاء الدستوري ومميزاته
٤٧	الاساس النظري للدور التطويري للقضاء الدستوري
٤٨	نظرية الدستور الحي
٤٨	مفهوم نظرية الدستور الحي
٥٦	تقدير نظرية الدستور الحي
٦١	النظرية الواقعية الدستورية
٦٢	مفهوم النظرية الواقعية الدستورية
٦٩	تقدير النظرية الواقعية الدستورية
٧٦	دور القضاء الدستوري في تطوير القواعد الاجرائية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية
٧٩	تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للسؤال والتحقيق البرلماني
٨١	تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للسؤال البرلماني
٨٢	تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الاجرائية للسؤال البرلماني
٩٨	تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الاجرائية للسؤال البرلماني
١٠٦	تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني
١٠٧	تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني
١٢١	تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني

١٢٤	تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني والمسؤولية السياسية	المبحث الثاني
١٢٦	تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني	المطلب الأول
١٢٦	تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني	الفرع الأول
١٣٤	تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني	الفرع الثاني
١٤٢	تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية	المطلب الثاني
١٤٣	تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية	الفرع الأول
١٥٧	تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية	الفرع الثاني
١٧٠	دور القضاء الدستوري في تطوير القواعد الموضوعية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية	الفصل الثالث
١٧٢	تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للسؤال والتحقيق البرلماني	المبحث الأول
١٧٤	تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للسؤال البرلماني	المطلب الأول
١٧٦	تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الموضوعية للسؤال البرلماني	الفرع الأول
١٩٢	تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الموضوعية للسؤال البرلماني	الفرع الثاني
١٩٧	تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني	المطلب الثاني
١٩٩	تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني	الفرع الأول
٢١٢	تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني	الفرع الثاني
٢١٦	تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني والمسؤولية السياسية	المبحث الثاني
٢١٧	تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني	المطلب الأول
٢١٩	تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني	الفرع الأول
٢٢٩	تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني	الفرع الثاني

٢٣٦	تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية	المطلب الثاني
٢٣٧	تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية	الفرع الأول
٢٤٣	تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية	الفرع الثاني
٢٤٩	الخاتمة	
٢٦١	المصادر	
A	<i>Abstract</i>	

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع الدراسة:

تنطلق فكرة البحث من الدور الاساسي للمحاكم الدستورية في استجلاء مفاهيم النصوص الدستورية المنظمة للاختصاص الرقابي للمجلس النيابي، وتفسير احكامها والعمل على تطويرها بشكل مستمر، في نطاق لا يخرجها من معانيها، بل يعطي لتلك الاحكام معاني اكثر تقدماً واعمق اثراً، الامر الذي يمنح لدستور قوة تدفعه للصمود في مواجهة التطورات والمستحدثات التي تصيب المجتمع والمؤسسات العامة، مما ينتج عنه استقرار حتمي في النظام القانوني والبنيان الدستوري في مجمل غاياته، وعليه، فإن النصوص الدستورية المنظمة للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية تعد من أهم النصوص التي يتناولها القضاء الدستوري في التطوير، ويرتبط اهمية ذلك بأهمية الاختصاص الرقابي ذاته، الذي يعد من المهام الجوهرية للمجالس النيابية التي تمارسها إلى جانب الاختصاص التشريعي، وذلك من خلال السلطة التي يمنحها الدستور لأعضاء البرلمان لغرض مراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية، والاختصاص الرقابي يتميز باختلاف القواعد المنظمة له من دولة إلى اخرى، وذلك لأنه قد يتأثر بالأطر الدستورية والقانونية وبالمناخ السياسي الذي تعمل به هذه المجالس النيابية، الامر الذي يجعل المهمة اصعب على القاضي الدستوري عند تطوير هذه القواعد الدستورية، لأنه ملزم بالملاءمة بين النص الدستوري وبين الواقع المطبق فيه.

فيا يتعلق بالاختصاص الرقابي الذي يتولى القاضي الدستوري تطوير القواعد الدستورية المنظمة له، والتي تعد اساس لفعالية عمل نظام الحكم البرلماني، نظراً لمركز الحكومة القوي في هذا النظام من جانب، وافتقار المجالس النيابية إلى وسائل للتدخل في الاجراءات التنفيذية من جانب آخر، مما جعل من الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية تنفيذ لمبدأ الفصل بين السلطات وليس خروجاً عنه، إذ تستند وظيفة الرقابة دستورياً إلى مسؤولية الحكومة امام المجالس النيابية التي تنطلق من مبدأ الديمقراطية، لان البرلمان عندما يشكل الحكومة لا ينقل لها فقط قيادة الدولة وانما ايضاً تمثيل الشعب، فهذه الحكومة لا تستمد شرعيتها من الانتخابات الشعبية المباشرة، وانما من اختيار البرلمان لها وسيطرته عليها عن طريق الرقابة البرلمانية، مما يضمن تطبيق الديمقراطية.

وانطلاقاً من دور القضاء الدستوري في حفظ التوازن بين السلطات فهو يتمتع بحق ممارسة الرقابة على الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية، وبذلك يمارس القضاء الدستوري دوره الاساسي في حماية الدستور، ومن خلال الاطلاع على قراراته في هذا المجال نلاحظ الاثر التطويري له في تطوير الاختصاص

الرقابي للمجالس النيابية، ومنها قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بالاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥.

إذ لا يعد القضاء الدستوري مجرد قضاء تطبيقي يقوم بإنزال حكم الدستور بشكل آلي أو مجرد على الوقائع المعروضة عليه، وإنما يتحتم عليه الموازنة بين الشرعية الدستورية و إعلاء حكم الدستور من جهة، وبين المحافظة على الاستقرار القانوني داخل الدولة وتحقيقه من جهة أخرى، وهو يحاول إقامة هذا التوازن من خلال ابتكار أو ابتداء الحلول التي تحقق الاعتبارين معاً، ويأخذ بالتفسيرات التي توصله إلى هدفه، إن هذه المهمة تفتح الباب لدور تطويري ابداعي كبير يقوم به القضاء الدستوري، وقد ساعدت النصوص الدستورية ذاتها بما تحمله من عمومية واسعة في خطابها ومرونة في تفسيرها القضاء الدستوري على القيام بهذه المهمة الدقيقة.

ثانياً: أهمية الدراسة:

لاحظنا من خلال البحث في مفهوم هذا الدور قلة الدراسات التي اشارت إلى مصطلح التطوير بشكل مباشر كدور حقيقي للقاضي الدستوري، لذلك فإن السعي إلى بلورة نظرية عامة تتناول دور القضاء الدستوري في تطوير القواعد الدستوري ومنها القواعد التي تنظم العمل الرقابي للبرلمان تحتاج إلى التركيز على أهمية هذا الدور، وأثبتت مدى تأثير قرارات القاضي الدستوري على النصوص الدستورية المنظمة للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية، وذلك عن طريق تحليل هذه القرارات ومناقشة الدور المهم لها وانعكاسها على عمل القواعد الاجرائية والموضوعية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية، فالنصوص الدستورية تحمل بسبب عموميتها تفسيرات متعددة تشمل على توجيهات تسهم في تطوير هذا الاختصاص النيابي.

إذ يساهم القضاء الدستوري من خلال اداء هذا الدور في تحسين ورفع مستوى الوظيفة الرقابية للبرلمان، فالقواعد التي نتجت عن اجتهادات القضاء الدستوري ادت إلى تطوير الرقابة البرلمانية تطويراً ايجابياً والزمّت بقية السلطات في احترامها، ولكن مدى جودة هذه القرارات تختلف من دولة إلى أخرى في تأثيرها على الاختصاص الرقابي، فحداثة قضاء المحكمة الاتحادية العليا في العراق وعملها في تطوير الاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي مقارنة باختصاص القضاء الدستوري المقارن في هذا المجال، ينعكس على عدد ونوعية التطبيقات ذات الصلة بالموضوع.

فللقضاء الدستوري بشكل عام دور مميز ورائد وخلق في تصويب معاني النصوص الدستوري ونطاق تطبيقها، وحتى يفرض وضع معاني جديدة لهذه النصوص لم تألفها المؤسسات العامة سابقاً، فيعبر الدور

التطويري للقضاء الدستوري عن روحية متجددة لصلاحياته ودوره في الحياة الدستورية وفي تأمين احترام الدستور، فتعبر المحاكم الدستورية عن متطلبات الدستور إلى حد أنه قد يحصل ان تكتشف المحكمة في الدستور تنظيم لم يكن مكتوباً بشكل واضح وصريح، ولكنها استنتجت من مجموع القواعد الموجودة في الدستور التي تنظم هذا الاختصاص، فالأحكام التي يمكن ان تصدر في هذه الحالات سوف تعطي للقواعد الدستورية توجهاً وامتداداً لم يلاحظه واضعوا الدستور لاختلاف الظروف والمعطيات بحيث تعتبر وكأنها متممة لنص الدستور، وهذا ما سنحاول اثباته في الفصل هذه الاطروحة.

ثالثاً: اشكالية الدراسة:

تتمثل اشكالية الدراسة بأهمية الاختصاص الرقابي هذا الاختصاص الذي يشكل واحد من اهم القواعد الاساسية التي تحدد لنا نظام الحكم، وبناءً على هذا الاساس يحاول المشرع الدستوري ان يضع القواعد الاساسية والتفصيلية لتنظيم الاختصاص الرقابي، حتى يتم تأديته بشكل صحيح وبما يحقق اهدافه المرجوة، ومع ذلك الا ان النصوص الدستورية تبقى عاجزة عن وضع اطار كامل ومحدد لكل ادوات العمل الرقابي ونتائجه والاثار المترتبة عليه، مما يقودنا إلى اللجوء إلى المحاكم الدستورية بوصفها مفسرة للنصوص الدستورية، حتى تؤدي دورها في تطوير تلك النصوص، بما يجعلها تحقق الاهداف المرجوة منها، ومع هذا الدور لربما تزداد عظم المسؤولية المترتبة على المحاكم الدستورية، فأنها كيف تستطيع ان تؤدي دورها التطويري بما لا يتعارض مع نظام الحكم، ومع الرؤية التي ينشدها المشرع الدستوري، وما يبتغيه من معالم لنظام الحكم.

أضافة إلى أن الدور التطويري للقضاء الدستوري كفكرة قانونية غير واضحة المعالم بشكل دقيق، حتى في ظل وجود عدد من الدراسات التي تناولت هذا الموضوع لحد الان، وايضاً ان التطوير الذي يقوم به القاضي الدستوري قد لا يكون على منهاج واحد او نمط واحد، وانما تبرز الاجتهادات القضائية لبعض المحاكم الدستورية في المساهمة في تطوير وتفعيل الرقابة البرلمانية بالشكل الذي يجعلها ذات نتائج مهمة للصالح العام ومنها خدمة العمل البرلماني، وبالتالي الاعتراف صراحة بوجود هذا الدور التطويري، ولكن هذا الدور يمكن أن يكون منعزلاً وغير موجود في قرارات بعض المحاكم الدستورية، بل قد تضر بعض القرارات القضائية بالاختصاص الرقابي للمجالس النيابية، مما يمكن وصفه بالدور السلبي للمحاكم الدستورية في تطوير التنظيم الدستوري للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية.

رابعاً: نطاق الدراسة:

يتحدد نطاق البحث في دراسة دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ودور القضاء الدستوري المقارن والذي يتمثل في المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية ودورها في تطوير الاختصاص الرقابي لمجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) الألماني وفقاً للقانون الاساسي الألماني لعام ١٩٤٩، ودور المحكمة الدستورية الكويتية في تطوير الاختصاص الرقابي لمجلس الامة الكويتي وفقاً لدستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢، من خلال عرض التطبيقات القضائية لهذه المحاكم والمواد القانونية المنظمة لها ذات الصلة، والسبب في اختيار هذه الامثلة من المحاكم الدستورية لأنها من جهة؛ تمارس الرقابة على الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية او تفسير النصوص المتعلقة بهذا الاختصاص، ومن جهة اخرى؛ تعد قراراتها مثلاً لتطوير الذي نبحت عنه في هذه الدراسة.

خامساً: منهج الدراسة:

انسجماً مع طبيعة هذه الدراسة سيتم اعتماد المنهج التحليلي والمقارن أساساً لها، فعن طريق المنهج التحليلي يمكننا دراسة قرارات المحاكم الدستورية بشكل دقيق، وبالتالي التوصل إلى بيان القواعد الاجرائية والموضوعية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية التي تستخلص من هذه القرارات القضائية، فتعمل القرارات المحاكم الدستورية على تطوير التنظيم الدستوري للاختصاص الرقابي للبرلمان، وكذلك نعتمد المنهج المقارن لعمل مجموعة من المقارنات بين قرارات عدد من المحاكم الدستورية للوقوف على دورها التطويري في تطوير القواعد المنظمة للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية في الدول محل المقارنة.

وتتمثل الدولة المقارنة في كل من المانيا والكويت، بالمقارنة مع العراق، اما سبب اختيارها فيعود إلى كونها دول تتمتع بتجربة عريقة في القضاء الدستوري، وعلى وجه الخصوص جودة قرارات المحاكم الدستورية من حيث العدد والنوع، المتعلقة بتنظيم الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية في هذه الدول، بالمقارنة مع ما يتمتع به العراق من قضاء دستوري حديث نسبياً، وهذا ما أدى إلى قلة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع فيه.

سادساً: هيكلية الدراسة:

يقسم هذا الموضوع إلى ثلاثة اقسام: يخصص الفصل الاول منه لبيان؛ التعريف بالدور التطويري للقضاء الدستوري، والذي يقسم إلى مبحثين، نوضح فيه: مفهوم الدور التطويري للقضاء الدستوري، في المبحث الاول منه، و الاساس النظري للدور التطويري للقضاء الدستوري، في المبحث الثاني.

ويتضمن الفصل الثاني، الذي بعنوان؛ دور القضاء الدستوري في تطوير القواعد الاجرائية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية، مبحثين، نتناول فيهما، تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للسؤال والتحقيق البرلماني، في المبحث الاول منه، وتطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني والمسؤولية السياسية، في المبحث الثاني.

أما الفصل الثالث من هذه الدراسة فهو بعنوان؛ دور القضاء الدستوري في تطوير القواعد الموضوعية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية. قسم إلى مبحثين: نوضح في المبحث الاول منه، تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للسؤال والتحقيق البرلماني، ويتضمن المبحث الثاني بيان، تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني والمسؤولية السياسية.

وفي نهاية الدراسة خاتمة تتضمن اهم النتائج التي تم التوصل اليها والمقترحات التي نراها مناسبة للمشروع وللقاضي الدستوري في العراق.

الفصل الاول

التعريف بالدور التطويري للقضاء الدستوري

يستند القضاء الدستوري عند ممارسة الاختصاصات الموكلة اليه إلى مجموعة من الاسس القانونية، ومن اهمها مبدأ سمو الدستور، والذي يعني به سيادة الدستور على بقية القواعد القانونية النافذة في الدولة، مع التزام كافة السلطات بالقواعد الدستورية وضمن عدم مخالفتها^(١)، فهو الوثيقة الاساسية التي تنظم السلطات العامة في الدولة والعلاقة فيما بينها، والرقابة المتبادلة بين هذه السلطات، من خلال تقرير مسؤولية السلطات الحاكمة عن الاعمال التي تمارسها، استناداً إلى قاعدة "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وحيث لا سلطة لا مسؤولية"^(٢).

تعد السلطة القضائية جزء من السلطات العامة في الدولة، إذ تؤدي دور مهم في حماية المجتمع من خلال تسوية المنازعات وتفسير القوانين وإصدار الاحكام، ويشكل القضاء الدستوري جزء من هذه السلطة، مع ملاحظة اختلاف دور القاضي الدستوري عن غيره من القضاة عند ممارسة الاختصاصات الموكلة اليه، ومنها اختصاصه في تفسير النصوص الدستورية، فهو يستهدف عند القيام بتطبيق او تفسير النص الدستوري تحقيق اعتبارات مختلفة، منها سياسية واجتماعية واقتصادية في ظل المصلحة العامة، لان الدستور الذي يستند اليه يمثل الوثيقة الأساسية التي تنظم كافة هذه الامور^(٣).

(١) للمزيد، ينظر: د. طعيمة الجرف، القضاء الدستوري، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص٨ وما بعدها.
(٢) لا تعني الرقابة المتبادلة بين السلطات الحاكمة الخصومة بينهما، ولكن هي ضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، من خلال منع اعتداء سلطة معينة على اختصاصات سلطة اخرى. للمزيد، ينظر: استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر، ملامح نظام الحكم السياسي، ج١، ط١، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص٢٦١.
(٣) يعد القضاء مصدر رسمي في البلاد الانجلوسكسونية، إذ تعد السابقة القضائية في هذه الدول قاعدة قانونية واجبة الاحترام، كذلك في البلدان الاخرى يعد القضاء مصدر تفسيري مهم، ومصدر ثانوي للقانون، وحتى في البلدان التي يكون فيها دور القضاء ثانوي للتشريع فقد ظهر دور كبير للمحاكم، يصل إلى حد التخريجات الإبداعية في مجال القانون. للمزيد، ينظر: د. عبد الرزاق أحمد السنهوري ود. أحمد حشمت ابو ستيت، أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٥٠، ص٨١. محمد الشريفي وعلي المزغني، مدخل لدراسة القانون، ط٢، المركز القومي للبيداوجي، تونس، ١٩٩٣، ص٤٦٤.

لذلك نجد تطور سريع في الدراسات التي تناولت سلطات القاضي الدستوري، وخصوصاً في مجال الرقابة، ومنها على سبيل المثال: الدراسات التي تناولت بيان (رقابة الملائمة في القضاء الدستوري)^(١) و(رقابة الانحراف التشريعي)^(٢) و(رقابة الاغفال التشريعي)^(٣)، ويرتبط ذلك بفكرة الدور المهم الذي يؤديه القاضي الدستوري والمتمثل في ضمان تطبيق واحترام القواعد الدستورية، فالقضاء الدستوري يمثل جهة محايدة ومستقلة تضمن نفاذ القواعد الدستورية^(٤)، فهو يتمتع بسلطات عديدة محددة بموجب الدستور، تتلاءم مع طبيعة القواعد الدستورية، التي تميزها عن بقية القواعد القانونية.

إذ تحتمل هذه النصوص الدستورية بسبب عموميتها تفسيرات متعددة، فهي تتضمن توجهات موضوعية عامة في العديد من الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي يتم تحديدها من خلال نصوص عامة يفتح معها باب لدور إبداعي وتطويري كبير في تفسيرها وإنزال حكمها الملزم لبقية السلطات في الدولة^(٥)، وبهذا يستطيع القضاء ان يشبع الحاجات المتطورة للمجتمع الديمقراطي. فالنص الدستوري يمثل وعاءاً للتفسيرات المتعددة نتيجة صفة العمومية في اغلب المفردات المستعملة فيه، وهنا يأتي دور القاضي الدستوري في تفسير هذا النص، وملائمته للحلول الممكنة في إطار الحدود العامة الحاكمة لمجال عمله الدستوري.

يبرز بوضوح الدور التطويري للقاضي الدستوري عندما يمارس اختصاصه في تفسير وتطبيق القواعد الدستورية، إذ ترتكز عملية التفسير الدستوري على قطبين، هما: نص الدستور، والقضية المعروضة على القاضي الدستوري، فلو تم تفسير النص الدستوري دون ان يرتبط في حالة محددة وملموسة فإن ذلك لن يوصلنا إلى تفسير حقيقي للنص، لان الدستور وثيقة قانونية حية ونابضة ذات معنى متطور ومتغير حسب

(١) ينظر: د. عبد المنصف عبد الفتاح محمد إدريس، رقابة الملائمة في القضاء الدستوري، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٣ وما بعدها.

(٢) ينظر: د. محمد ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٤٢١ وما بعدها.

(٣) ينظر: جواهر عادل العبد الرحمن، الرقابة الدستورية على الاغفال التشريعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٥ وما بعدها. د. عبد العزيز محمد سالم، الرقابة القضائية على قصور التنظيم التشريعي، ط١، دار وليد للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢١، ص ٧ وما بعدها.

(٤) للمزيد، ينظر: محمد حسين جاسم، سلطة القضاء الدستوري بالترجيح بين المصالح، اطروحة دكتوراه (غير منشورة)، كلية القانون - جامعة كربلاء، ٢٠١٩، ص ٨ وما بعدها.

(٥) للمزيد، ينظر: أحمد كمل أبو المجد، دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر، مجلة الدستورية، العدد ١، السنة الاولى، ٢٠٠٣، ص ٦ وما بعدها.

تغير الظروف الواقعية^(١)، او كما يشير بعض كتاب القانون الدستوري^(٢) بالقول "أن للدستور معنى واحد (اصلي) هو ما يقر في نفوس الجماعة في وقت تطبيقها، فالنص يستقي دلالاته مما يعرف به في المحيط الاجتماعي الذي يعتبر فيه"، وهو ما يطلق عليه بـ(فهم الجماعة للدستور)^(٣)، ويصفه بعض الكتاب بالقول ان "أوصل الطرق إلى حفظ ثقة الجماعة بدستورها أن يفسره كل جيل من أجيال الجماعة وفق معطيات عصره"^(٤). فلا يقتصر دور القاضي الدستوري على قراءة النص الدستوري فقط وإنما يتعدى ذلك كثيراً ويصل إلى أعمال تقديره الشخصي لكي يستخلص المعنى الذي اراده المشرع الدستوري^(٥).

(١) من اشهر الآراء التي قيلت بشأن هذه الفكرة هو رأي قاضي المحكمة العليا الاتحادية الامريكية (اوليفر هولمز) في قضية (State of Missouri v. Holland) بالقول: "عندما نتعامل مع بعض الألفاظ التي هي في الأساس قانوناً تأسيسياً ... يجب علينا أن ندرك أن تلك الألفاظ قد تجلب كائناً جديداً إلى الحياة غير ذلك الذي جلبه واضعوها الاوائل، الذين قد بذلوا الكثير ... حتى وصلوا لمرحلة كتابة الدستور، والذي ولد به كائناً اسمه الامة، هذا الكائن قد طرأ عليه الكثير من التغيرات وهو بطبيعته عرضة للتطور والتغيير، وبالتالي فالقضايا التي تعرض أمام المحكمة لابد وأن يتم النظر فيها وفقاً لخبرات القضاة المتراكمة وفي ضوء تجربتهم برمتها، وليس فقط في ضوء ما تم قوله وتقريره قبل مئات الأعوام"، وأشار القاضي (جون مارشال) إلى ذلك ايضاً بالقول: "لا بد وأن يتم النظر إلى الدستور على أساس أنه يتكيف مع مختلف الأزمات الانسانية والمجتمعية التي قد تنشأ في المستقبل وكان لا يمكن التنبؤ بها وقت كتابته"، في عرض هذا الرأي، ينظر: د. محمد عبد العال، القضاء الدستوري المقارن، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧، ص ٩٢-٩٣.

(٢) للمزيد، ينظر: د. حسين أحمد مقداد، المدلول السياسي والقانوني للدستور ودور القاضي الدستوري في تحقيق التطابق بينهما، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ١٣٨-١٣٩.

(٣) أقرت المحكمة الدستورية المصرية ذلك بالقول: "الدستور وثيقة تقدمية، لا تصد عن التطور أفاقه الرحبة، فلا يكون نسيجها الا تتاغماً مع روح العصر، وما يكون كافلاً للتقدم في مرحلة بذاتها، يكون حرياً بالاتباع بما لا يناقض أحكاماً تضمنها الدستور"، حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم ٧ لسنة ١٦ ق. د، قضائية دستورية في ١ شباط ١٩٩٧، أشار اليه: د. حسين أحمد مقداد، مصدر سابق، ص ١٣٩-١٤٠.

(٤) قد يحاول القضاة الحفاظ على معنى نص الدستور في سياقه الأصلي بإعطاء هذا النص معاني مماثلة في سياق اجتماعي متغير، وتسمى هذه العملية بالإخلاص لمعنى الدستور الاصلي، أو قد يحاول القضاة الاستجابة للظروف المتغيرة من خلال ترجمة المعنى الأصلي في توجهات جديدة قد لا يكون لها أساس في نص الدستور، وتسمى هذه العملية وفقاً ل (Jack M. Balkin) بالإخلاص لدور القاضي الدستوري. للمزيد، ينظر:

Jack M. Balkin, Translating the Constitution, Michigan Law Review, Volume 118, Issue 6, 2020, p.977.

(٥) د. جابر حسين علي التميمي، القضاء الدستوري ورقابة الملاءمة على النص الدستوري، مجلة كلية التربية، جامعة واسط، العدد ٤٢، ٢٠٢١، ص ٦٢٠.

وبناءً عليه نوضح في هذا الفصل الاطار المفاهيمي والاساس النظري للدور التطويري للقضاء الدستوري، عن طريق بحث مفهوم هذا الدور وبيان بعض النظريات الفقهية التي تبحث في عمل القاضي الدستوري الابداعي والتطويري، من خلال تقسيمه إلى مبحثين، وهما:

- المبحث الاول: مفهوم الدور التطويري للقضاء الدستوري.
- المبحث الثاني: الاساس النظري للدور التطويري للقضاء الدستوري.

المبحث الاول

مفهوم الدور التطويري للقضاء الدستوري

للقضاء الدستوري دور مهم في ارساء التوازن بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية، ويتم ذلك من خلال ممارسة سلطاته في الرقابة على هذه الهيئات^(١)، وبالتالي ضمان تطبيق احكام الدستور، وهو يسعى عندما يقوم بهذا العمل إلى تطوير القواعد الدستورية، إذ ان فكرة "التطور" في مفهومها الواسع وفق رأي بعض الكتاب^(٢) لا تعني التوجه نحو الامام بقدر ما تعني اختيار الاتجاه المناسب، وايضاً اعطاء معنى جديد للنص الدستوري يجعله اكثر ملائمة للوقائع مع التقيد بعبارات هذا النص.

عند البحث في الدور التطويري للقاضي الدستوري لا يعني ذلك بأي وجه اثبات فكرة؛ أن عمل القاضي الدستوري يخرج عن طبيعته القانونية، وانما يتمثل ذلك في بيان دوره المباشر وغير المباشر في تحديث معنى النص الدستوري، ويرجع ذلك إلى واجب القاضي الدستوري في الحفاظ على الدستور، والذي يقتضي منه القيام بدور ايجابي لا يقتصر على دفع اعتداء السلطات عنه وانما معالجة قصور النص ومواكبته للتطور، وانطلاقاً من هذين الاعتبارين نقر بوجود دور للقاضي الدستوري في تطوير القواعد الدستورية.

أن تطور المجتمعات انعكس ايضاً على تطور وظيفة الدساتير، فلم تعد وظيفة الدستور تقتصر على الحد من سطوة الحكام في مواجهة الحرية الفردية كما كانت، وانما اصبح له وظائف متعددة ارتبطت بفكرة السيادة الشعبية والتي تمثل العنوان الرئيسي للدساتير المعاصرة، وايضاً تطور تبعاً لهذا المفهوم واجب القاضي الدستوري في استخلاص معنى النص الدستوري، فهو عليه أن يلاءم بين النص وبين حاجات الجماعة العامة، لان الدستور هو كلمة الجماعة العامة التي يجب ان تلاءم ارادة هذه الجماعة، فهو يؤدي هذا الدور

(١) للمزيد، ينظر: د. سليم نعيم خضير الخفاجي وذر حميد راضي، اثر الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري على مبدأ التوازن، مجلة دراسات البصرة، العدد ٣٢، السنة الرابعة عشر، ٢٠١٩، ص ٦٥ وما بعدها.

(٢) أشار اليه: الازهر لعبيدي، اراء قضاة محكمة العدل الدولية ودورها في تطوير قواعد القانون الدولي، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة قاصدي مرباح بورقلة، ٢٠٢٠، ص ٢٣٧.

حتى لا ينقطع معنى النص الدستوري عن ارادة الجماعة والذي يسمى بـ(الفجوة الدستورية)^(١)، والتي تهدد عند حدوثها بالانقراض من شرعية النص الدستوري، لذلك يقتضي التطور السريع في توجهات الارادة العامة من القاضي الدستوري التدخل لمعالجة الفجوة وتحقيق التناغم بين ارادة الجماعة المتغيرة والنص الدستوري الثابت.

أن القول السابق يبرر حتمية دور القاضي الدستوري في تطوير نص الدستور، فهو عن طريق تفسير النص يؤدي إلى ربط معنى النص الدستوري بإرادة الجماعة العامة، وهو عندما يقوم بهذا الدور يسعى إلى الحفاظ على رمزية الدستور في نفوس أفراد الجماعة العامة ومؤسساتها، ودون أن يضعف من علوية النص الدستوري على غيره من القوانين، ولذلك بات الفقه الدستوري المقارن شبه مستقر على الاعتراف بدور القاضي الدستوري في تحديث الدستور، وبعدها يأتي دور المشرع الدستوري في تدوين هذه الاوضاع الجديدة التي كشفت عنها الاحكام القضائية الصادرة من المحاكم الدستورية، عن طريق تعديل النص الدستوري لكي يلاءم ايضاً التغيرات الواقعية، ويعالج المستجدات من القضايا، بطريقة تجعل النص الدستوري اكثر فعالية عند التطبيق^(٢).

من أجل بيان مفهوم الدور التطويري للقضاء الدستوري نقسم هذا المبحث إلى مطلبين: يتناول المطلب الاول منه: تعريف الدور التطويري للقضاء الدستوري، ونوضح في المطلب الثاني: أهمية الدور التطويري للقضاء الدستوري ومميزاته.

(١) تعرف الفجوة الدستورية بانها: المرحلة التي تعدل فيها الجماعة العامة عما اعتقته في وقت سابق من قواعد، او أن تتجه في مسار جديد لا تقوى النصوص الدستورية على حمله، وهو ما يتطلب تعديل الدستور استجابة لهذا التوجه، وذلك لإفراغ ما لحق إرادة الجماعة العامة من تطور او تغير او تبدل في اوعية الدستور او قوالبه، فتحول الفكرة الدستورية التي سادت المجتمع إلى قواعد قانونية ملزمة للسلطات العامة. للمزيد، ينظر: د. حسين أحمد مقداد، مصدر سابق، ص ١٦.

من تطبيقات هذه الفكرة، قصور دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ قبل تعديله، عن معالجة ونبد التفرقة العنصرية وتخليص الافراد أصحاب البشرة السوداء من العبودية، وهو ما كان سبباً في اندلاع الحرب الاهلية الأمريكية التي حصدت ارواح الالاف من المواطنين والتي كانت ثمناً لتعديل الدستور العتيق. للمزيد، ينظر: د. يسري محمد العصار، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٠٠.

(٢) يعد التعديل الرابع لدستور الولايات المتحدة الامريكية نتاجاً لاجتهادات القضاء الدستوري الامريكي، لا سيما قضاء المحكمة العليا الاتحادية. للمزيد، ينظر: د. جورج شفيق ساري، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٥٧ وما بعدها. د. عصام سليمان، تفسير الدستور وأثره على المنظومة الدستورية، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني، المجلد السادس، ٢٠١٢، ص ١٩ وما بعدها. د. حسين أحمد مقداد، مصدر سابق، ص ٤٥-٥١.

المطلب الاول

تعريف الدور التطويري للقضاء الدستوري

لا يقتصر مفهوم الدستور على حرفية النصوص المدونة في الوثيقة الدستورية، وإنما من الناحية الواقعية يتسع ليشمل التفسير الذي يقضي به القاضي الدستوري في قراراته^(١)، وينصرف أيضاً مفهوم الدور التطويري للقضاء الدستوري^(٢) إلى مواجهة الفروض التي ينقطع فيها معنى النص الدستوري حقيقياً، وذلك لغياب النص أو النصوص الصريحة التي تحكم المسألة المطروحة على القاضي الدستوري^(٣)، أو بسبب غموض النصوص القائمة، فيتعين على القاضي الدستوري أن يجبر القصور الذي يشوب النص الدستوري عن طريق ممارسة الاختصاصات الممنوحة له بموجب القانون، ومنها التفسير والذي أخذ جمهور الفقه يكرس في توضيح شرعيته كوسيلة لتحديث وتطوير القاعدة الدستورية^(٤).

ومن أجل الوقوف على معنى محدد وواضح للدور التطويري للقضاء الدستوري يتحتم علينا البحث في التعريف اللغوي للدور التطويري للقضاء الدستوري في الفرع الاول من هذا المطلب، وبيان التعريف الاصطلاحي للدور التطويري للقضاء الدستوري في الفرع الثاني منه.

(١) ينظر: جيمس إدوارد بوند، أساس إصدار الأحكام، ترجمة: هبة نايف مرسي، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٤.

(٢) تطوير القانون هو "عملية القاضي المستمرة في الموازنة بين مضمونه وبين التطورات الاجتماعية التي تواجهه"، وتسمى هذه العملية بـ(سلطة تجديد الشباب) ويقصد بها "إحياء القاعدة القانونية حتى تتلاءم مع مقتضيات العصر، وذلك لان شيخوخة القوانين تؤدي عملاً الى عدم تأثيرها او عدم جدواها في مجتمع متطور". للمزيد، ينظر: محمد عصفور، مذاهب المحكمة الادارية العليا في الرقابة والتفسير والابتداع، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٧، ص ٣٣٢. يصف الدكتور (عوض المر) تطوير الدستور بأنه "عملية خلق وإبداع لا تقتض ثبات نصوص الدستور في معانيها، ولا فهمها بصورة واحدة في أزمان مختلفة". للمزيد، ينظر: د. عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه - جان دبوي للقانون والتنمية، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٢٠.

(٣) يرى الفقه القانوني الغربي ممن يؤيد هذا الاتجاه "أن معنى الدستور لم يحدد اطلاقاً، بل يتغير بمرور الوقت لاستيعاب الظروف المتغيرة والقيم المتطورة، والدستور هو نتاج لعملية تقييم مستمرة يؤديها من أسندت إليهم مهمة التفسير الدستوري".

Terrance Sandalow, Constitutional Interpretation, Michigan Law Review, Vol.79, 1981, p.1033.

(٤) د. حسين أحمد مقداد، النظرية المعيارية في الدور السياسي للقاضي الدستوري، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، العدد ٢، ٢٠١٨، ص ١٠١٥.

الفرع الاول

التعريف اللغوي للدور التطويري للقضاء الدستوري

اولاً: المعنى اللغوي:

لمصطلح (دور) في اللغة معاني عديدة واستعمالات كثيرة، ولكن اغلب هذه المعاني بعيدة عن مجال البحث، لذلك سنقتصر على بيان المعاني التي تلائم موضوع البحث فقط، ومنها:

(دور) مفرد (ادوار) لغير المصدر، بمعنى المشاركة عندما يتم استعماله وظيفياً، ومثال ذلك (قام بدور رئيس)، وقام بدور تعني: لعب دوراً، وايضاً تعني: شارك بنصيب كبير، وشارك بعمل ما او أثر في شيء ما^(١).

أما مصطلح (التطوير) فله معاني عدة ومنها: (تطوير) مصدر (طَوَّرَ)، و(تطوير الصناعة) بمعنى: تعديلها وتحسينها إلى ما هو افضل، (طوره) بمعنى: عدله وحسنه، حوله من طور إلى طور، وهو مشتق من الطور، وايضاً (الطور) يأتي بمعنى: الحد، و(عدا او تعدى طوره)، اي جاوز حده وقدره^(٢). و(طور) الفعل، يطور، تطويراً، فهو مطور، والمفعول مطور، ويأتي مصطلح (الطور) بمعنى الحال والهيئة: نطفه ثم علقه ثم مضغة ثم صبياناً ثم شاباباً ثم شيوخاً او غير ذلك^(٣)، والناس (أطوار) اي اخياف على حالات شتى^(٤).

ويأتي مصطلح (التطوير) بمعنى التقدم، ويقال (التَّطَوُّر الاجتماعي) ويقصد به: التقدم الاجتماعي. ويشير مصطلح (النظرية التطورية) الى "نظرية فلسفية او علمية تقول بتطور الكائنات اي تحول الكائنات الحية تدريجياً خلال العصور التاريخية"^(٥).

والتطوير يعرف بأنه: "التَّغْيِيرُ التدريجي الَّذِي يحدث فِي بنية الكائنات الْحَيَّة وسلوكها، وَيُطلق أَيْضاً على التَّغْيِيرِ التدريجي الَّذِي يحدث فِي تركيب الْمُجْتَمَعِ أو العلاقات أو النِّظْمِ أو الْقِيمِ السائدة فِيهِ"^(١).

(١) د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، المجلد الاول، ط١، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٧٨٤.

(٢) أحمد بن إسماعيل بن محمد تيمور، معجم تيمور الكبير في الألفاظ العامية، ج٤، ط٢، دار الكتب والوثائق القومية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣٦١.

(٣) أحمد بن يوسف بن عبد الدائم السمين الحلبي، عمدة الحفاظ في تفسير أشرف الألفاظ، ج٢، ط١، دار الكتب العلمية، بغداد، ١٩٩٦، ص ١٢٠.

(٤) محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب، بيروت، ١٩٨٦، ص ٣٩٩.

(٥) د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، المجلد الثاني، ط١، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٤٢٠.

أن مصطلح (التطوير) من المصطلحات الشائعة في الاستعمال وفي مختلف جوانب الحياة وتستعمل بشكل كبير في المجالات الادارية والاقتصادية، وينظر الى (التطوير) من جانبين رئيسيين: الجانب الأول باعتباره عملية (process)، والجانب الثاني باعتباره حالة (status) تعكس شيئاً ما^(٢)، فالتطوير القضائي للقانون كعملية، يعني تغير مادي في فهم النص القانوني، اما كحالة فيعني ان يكون هناك أساس واسباب تدفع القاضي إلى القيام بهذا الدور الابداعي ليؤدي إلى ملائمة قواعد القانون مع الوقائع.

في اللغة الالمانية يشير مصطلح (Entwickeln) إلى معنى (التطوير) ويعرف في معجم اللغة الالمانية الرقمي بأنه "عملية تحسين الشيء" كمصطلح (das Land entwickelte) بمعنى: تطور البلاد^(٣)، كذلك يعرف مصطلح يُطور بأنه "النمو والتكوين التدريجي للشيء" ويقابله مصطلح (evolution) في اللغة الانكليزية^(٤). وورد مصطلح (Entfaltung) في المادة (١/٢) من دستور المانيا ويراد بها التطوير والتنمية^(٥)، في عبارة (das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit) والتي تعني الحق في حرية تطوير الشخصية^(٦)، وتشير إلى حق الفرد في تطوير الامكانيات الثقافية التي لديه^(٧).

(١) (الأطوار) هي "الحالات المختلفة والتارات والحدود، واحدها طور، أي مرة ملك ومرة هلك ومرة بُؤس ومرة نُعم". و(الطُوْر) و(الطَوَار) هي "ما كان على حدو الشيء أو بحذائه". ورأيت حبلاً بطوارٍ هذا الحائط أي بطوله. ويقال: هذه الدار على طوارٍ هذه الدار، أي حائطها متصل بحائطها على نسق واحد. أبو الفضل محمد بن مكرم بن علي جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، ج ٤، ط ٣، دار صادر، بيروت، ١٤١٤ هـ، ص ٥٠٧.

(٢) ينظر : أسامة باسم صبري يعقوب، التأهيل المستدام للمدن الاثرية والتاريخية واثره على مستقبل السياحة الثقافية في العراق، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية العلوم السياحية-جامعة المستنصرية، ٢٠١٨، ص ١٤-١٥.

(3) "Entwickeln", bereitgestellt durch das Digitale Wörterbuch der deutschen Sprache, Website; <https://www.dwds.de/wb/entwickeln> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٢/٢٢)

(4) "Entwicklung", Harper Collins publishers, Collins dictionary, Website; <https://www.collinsdictionary.com> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٣/١)

(٥) تنص المادة (١/٢) من القانون الاساسي الالمني (لكل شخص الحق في حرية تنمية شخصيته، طالما أنه لا ينتهك حقوق الآخرين ولا يخل بالنظام الدستوري، ولا القانون الاخلاقي).

(6) "Entfaltung", bereitgestellt durch das Digitale Wörterbuch der deutschen Sprache, <https://www.dwds.de/wb/Entfaltung> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٣/١)

(7) Rupert Scholz, Das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, öffentlichen Rechts, Archiv des öffentlichen Rechts, Vol. 100, No.2, 1975, p.265.

أما في اللغة الانكليزية فيستعمل مصطلح (development) بمعنى التطوير والتنمية^(١)، ويعرف التطوير في قاموس (كامبرج) الانكليزي الرقمي بانه: "العملية التي تؤدي إلى نمو الشيء او الشخص وتغييره ليصبح اكثر تقدماً"^(٢)، كما في عبارة (Political Development) والتي تعني (التطور السياسي او التنمية السياسية)، وتعرف في قاموس المصطلحات السياسية بأنها "عمليات التغيير السياسي التي تشهدها الدول والمجتمعات الانتقالية"^(٣). ويشير ايضاً مصطلح (evolution) الى التطوير وهو بمعنى تنمية الشيء وتقدمه، ويراد به "التطور التدريجي لشيء ما" ومن الكلمات المرادفة لمصطلح (evolution) هي: advancement, (development, growth, ...)^(٤).

ثانياً : أصل كلمة (تطوير) في القرآن الكريم :

جاء في التنزيل قوله تعالى عز وجل: (وَقَدْ خَلَقَكُمْ أَطْوَارًا)^(٥)، وتفسر هذه الآية بمعنى أن الله خلقكم حالاً بعد حال من اطواراً مختلفة^(٦)، فمالكم بعد ذلك لا تؤمنون بالله، والحال هذه وهي حال موجبة للإيمان به وقد خلقكم أطواراً، طوراً بعد طور، ثم انشأكم خلق آخر^(٧)، فعز جلاله فعل هذا وقدر عليه فهو احق أن تعظموه، فتبارك الله أحسن الخالقين.

فسر العلامة الطباطبائي مصطلح (الطور) في هذه الآية بأنه "حد الشيء وحاله التي هو عليه"، و"الحال أنه أنشأكم طور بعد طور يستعقب طور آخر"^(٨)، ويتم "الانتقال من طور إلى طور أحسن، على

(١) د. إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية (عربي-انكليزي)، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٣٠.

(2) "development" Cambridge dictionary, Cambridge University Press 2021, Website:

<https://dictionary.cambridge.org> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢١/١٢/١٨)

(٣) معجم المصطلحات السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، البحرين، ٢٠١٤، ص ٢٦.

(4) Oxford Languages, Oxford University Press 2022, Website:

<https://languages.oup.com/research/oxford-english-dictionary> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٢/١)

(٥) سورة نوح: الآية (١٤).

(٦) أبو جعفر محمد بن جرير بن يزيد بن كثير الطبري، تفسير الطبري: جامع البيان عن تأويل أي القرآن، ج ٢٣، ط ١، دار هجر للطباعة والنشر والتوزيع، بدون مكان نشر، ٢٠٠١، ص ٢٨٨.

(٧) ابو عبد الله محمد بن عمر بن الحسن بن الحسين الرازي، مفاتيح الغيب: التفسير الكبير، ج ٣٠، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ص ٥٥٣.

(٨) السيد محمد حسين الطباطبائي، الميزان في تفسير القرآن، ج ٢٠، منشورات اسماعيليان، قم، ١٤١٢ هـ، ص ٣٢.

أساس أن هذا الجديد أو هذا (التغيير) لم يأت عبثاً أو حشواً أو إفساداً، وإنما جاء لمقابلة حاجات الناس في المجتمع الذي لا يكف عن التغيير في كل مظاهر السلوك فيه^(١).

أيضاً وردت كلمة (طور) في عدد من آيات القرآن الكريم، ومنها قوله تعالى (وَإِذْ أَخَذْنَا مِيثَاقَكُمْ وَرَفَعْنَا فَوْقَكُمُ الطُّورَ)^(٢)، وقوله تعالى (وَشَجَرَةً تَخْرُجُ مِنْ طُورِ سَيْنَاءَ تَنْبُتُ بِالذُّهْنِ وَصِغَ لِلْأَكْلِينَ)^(٣)، وقوله تعالى (وَمَا كُنْتَ بِجَانِبِ الطُّورِ إِذْ نَادَيْنَا)^(٤)، ولكن كلمة (طور) في هذه المواضع من الآيات المباركات لا تشير إلى معنى (التطوير) أو (التطور)، وإنما جاءت بمعنى (الجبل)^(٥). وكما في قوله تعالى (وَطُورِ سَيْنِينَ)^(٦)، بمعنى: الجبل الذي كلم الله عليه نبيه موسى (عليه السلام)^(٧).

نفهم مما تقدم أن مصطلح (التطوير) في اللغة يشير إلى معنى "التقدم" و"التنمية" في مجال أو شيء معين، وهذا يتلاءم مع الطبيعة الإنسانية التي تنمو بشكل تلقائي، وخلال عملية النمو هذه يبحث الإنسان عن أفضل الطرق للتقدم في جميع المجالات، والامر ذاته فيما يتعلق بالقضاء الدستوري، لان من يمارس هذه المهنة هم بشر يسعون دائماً إلى تحقيق العدالة من خلال الاحكام التي يقرؤها^(٨)، وهذا ليس بالأمر الهين إذ يتطلب خبرات ومهارات للقيام بهذا الدور الابداعي اتجاه تطوير القاعدة الدستورية وتحديد معالمها بأفضل الاستنتاجات الممكنة وفي حدود الدستور، وعلى وجه الخصوص ما يتعلق بتطوير القواعد المنظمة للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية.

(١) كمال بشير، دراسات في علم اللغة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٥٥.

(٢) سورة البقرة: الآية (٦٣).

(٣) سورة المؤمنين: الآية (٢٠).

(٤) سورة القصص: الآية (٤٦).

(٥) للمزيد، ينظر: السيد محمد حسين الطباطبائي، الميزان في تفسير القرآن، ج ١، منشورات اسماعيليان، قم، ١٤١٢ هـ، ص ١٩٦-١٩٨.

(٦) سورة التين: الآية (٢).

(٧) السيد عبد الله شبر، تفسير القرآن الكريم، ط ٣، مطبوعات النجاح، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٥٦١.

(٨) يقصد بـ(العدالة) "عدم الانحياز وهي رؤية إنسانية للمحيط الذي يعيش فيه كل فرد شرط أن ينظم هذه الرؤية قانون وضعي يشارك في صياغتها الكل بعيداً عن التحكم، والعدالة عكس الظلم والجور". للمزيد: ينظر: استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٤٦.

الفرع الثاني

التعريف الاصطلاحي للدور التطويري للقضاء الدستوري

أولاً/ التعريف الفقهي:

في الفقه الغربي: يعد مصطلح (التطوير القضائي للقانوني)^(١) من أكثر المفاهيم شيوعاً، بالمقارنة مع مصطلحات عدة تشير إلى (دور القضاء الدستوري في تطوير نصوص الدستور)، ويفهم من هذا المصطلح للوهلة الأولى أنه يعني (جميع القواعد الدستورية والقانونية التي تنشأ عن القرارات القضائية)، ولكن في الحقيقة فإن تعريف هذا الدور لا يمكن ان يكون بهذه الصيغة البسيطة، لان معنى (تطوير القانون) في سياقه الاصلي لدى بعض الكتاب يعني به "وسيلة لإيجاد قانون ثانوي عن طريق التفسير، وهو متاح للقاضي الدستوري عند تطبيق نص دستوري معين، ما لم يكن هناك حظر من تطوير هذا النص في حالات استثنائية"^(٢).

وفق التعريف السابق يختلف تطوير الدستور عن التفسير من حيث "الجهد التفسيري العالي الذي بذله القاضي الدستوري للتوصل إلى النتيجة التي اعتبرت تطوير دستوري، ويحدد عادة بتجاوز المعنى المحتمل للكلمة أو الصياغة القانونية"، ولكن هذا لا يعني وجود اختلاف كبير بين التفسير والتطوير، لأنه وفقاً لبعض الكتاب^(٣) فإن الاختلاف بينهما فقط بمراحل مختلفة من الجهد العقلي الذي يبذله القاضي الدستوري، فالدور التطويري أما أن يتم بالأبداع القضائي أو بالقياس القانوني، أما اذا كانت النتيجة التفسيرية الابداعية التي توصل اليها القاضي الدستوري تتبع من حقيقة أن هذا الاكتشاف قد تجاوز المفهوم المعياري للنص الدستوري

(١) أصبح مصطلح (التطوير القضائي للقانون Rechtsfortbildung) شائعاً في ألمانيا خلال فترة الستينات من القرن العشرين، إذ ظهر في مؤلفات الفقيه (Savigny)، ولكن تم توضيحه بشكل تفصيلي في كتاب (منهجية العلوم القانونية) للفقيه (Larenz). للمزيد، ينظر :

Ch. Fischer, Topoi verdeckter Rechtsfortbildungen im Zivilrecht, Berlin, 2007, p.83-86.

(٢) بعض النصوص لا يمكن أن تكون وعاء لتفسيرات واسعة، فمثلاً على مستوى القانون العادي النصوص العقابية محظورة من التطوير القضائي، لان الهيئة التشريعية فقط من لها الحق في تنظيم الجرائم والعقوبات وليس المحاكم، للمزيد، ينظر: Frauke Kruse, Die verfassungsrechtlichen Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung: Zur Gesetzmäßigkeit der Rechtsprechung unter dem Grundgesetz, Mohr Siebeck, Berlin, 2019, p.8-10.

(3) Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3 Auflage, Springer Lehrbuch, Berlin-Heidelberg, 1991, p.367-370.

وحدوده، فهنا نتحدث عن تطوير دستوري يتعارض مع الدستور، وهذا النوع الاخير من التطوير خارج مدار البحث لأنه يؤدي إلى تجاوز النص الدستوري، أي خروج عن ارادة المشرع التأسيسي، وهو أمر لا يبرره اغلب الفقه القانوني الغربي^(١).

ويعرف بعض الكتاب (التطور القضائي) بأنه: شكل من أشكال تطبيق القانون الذي يتجاوز مفهوم التفسير ويستخدم لإنشاء القاعدة الدستورية الواجبة التطبيق، إذ يتم تطوير الدستور بشكل منتظم من قبل القضاء الدستوري، ويضيف هذا الكاتب ايضاً: ان مفهوم القانون بشكل عام يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمفهوم القانون القضائي^(٢)، نلاحظ أن هذا الرأي يضيق من فكرة الدور التطويري للقاضي الدستوري؛ لأنه يشترط لوصف العمل القضائي بانه عمل تطوير ان يتضمن انشاء قاعدة دستورية او قانونية جديدة.

في الفقه العربي: تناول كتاب القانون الدستوري بيان (الدور التطويري) إذ عرف بانه "عملية اعطاء النصوص معنى يتماشى مع افاق التغيير الذي يمر به المجتمع من خلال الصياغة الواسعة للنصوص الدستورية والقانونية"^(٣). ويرى بعض الكتاب ان التفسير هو وسيلة القاضي الدستوري التي من خلالها يستطيع ان يستنبط مبادئ جديدة من النص الدستوري ليقوم بتطبيقها على الدعوى المقامة أمامه، ويطبقها ايضاً على الدعاوى اللاحقة باعتبارها مبادئ دستورية كاملة^(٤)، وعن طريق التطوير القانوني استطاع القضاء الدستوري من ان يؤدي درواً مهماً في حماية الحقوق والحريات وحماية الدستور^(٥). نلاحظ هنا عدم تفرقة بعض الفقه العربي بين التفسير وبين الدور التطويري للقضاء الدستوري، إذ يتم استعمال مصطلح (التفسير) للإشارة إلى عمل القاضي الدستوري عند بيان معنى النص الدستوري، سواء اختصر دور القاضي على بيان معنى النص ضمن حدود الصياغة ام تجاوز بقراره حدود صياغة النص الدستوري.

(1) Oliver Sauer, Wortlautgrenze der verfassungskonformen Auslegung?, Institut für Öffentliches Recht, 2006, p.7-10.

(2) Karl Engisch, Einführung in das juristische Denken, Thomas Würtenberger und Dirk Otto, Stuttgart-Baden, 2010, p.100-110.

(٣) د. محمد فوزي نويجي ود. عبد الحفيظ علي الشيمي، تفسير القاضي الدستوري المضيف ودوره في تطوير القانون، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ٢، السنة الخامسة، ٢٠١٧، ص ٦٨.

(٤) د. يسري محمد العصار، نقاش متجدد حول دور القضاء الدستوري في تفسير القواعد الدستورية والقانونية واستنباط المبادئ منها، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ٤، السنة الخامسة، ٢٠١٧، ص ٣٥٨.

(٥) د. خالد فايز الحويلة، الاتجاهات الحديثة للقضاء الدستوري والمحاكم العليا بشأن حماية الحقوق السياسية والحريات الفكرية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ٣، السنة السابعة، ٢٠١٩، ص ٦١.

ويعرف هذا الدور ايضاً عند بعض الكتاب تحت عنوان (التطوير القضائي للقواعد الدستورية) ويقصد به "العملية التي يمارسها القضاء الدستوري وتؤدي إلى توسيع نطاق القواعد الدستورية او استجلاء مبادئ دستورية جديدة سواء وجدت داخل الوثيقة الدستورية أم خارجها، باستخدام القاضي الدستوري لوسائل التفسير المتطور واجتهاداته الخلاقة في مواجهة التغيير التدريجي للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية المستجدة للواقع المعاصر دون الخروج عن روح الدستور، او بمنح قواعده معاني تختلف عن مقاصدها"^(١).

في هذا الموضوع لنا رأي آخر وهو ان الغاية من التطوير القضائي للدستور لا ينحصر فقط في مواكبة القواعد الدستورية للتطورات الواقعية، وانما تظهر العديد من الغايات التي تدفع القاضي الدستوري الى تطوير وتحديث القاعدة الدستورية، ومنها على سبيل المثال: قيام القاضي الدستوري بالتوفيق بين النص الدستوري وبين المعنى الذي آله اليه نتيجة التطبيق من قبل السلطات العامة، بل قد يسعى القضاء الدستوري عن طريق هذا الدور إلى معالجة نص دستوري يشوبه النقص او الغموض عن طريق التفسير المرن لهذا النص^(٢)، وبالتالي تطوير القواعد الدستورية التي يستتجها منه، وهنا قام بدور ايجابي يتمثل في دفع عدوان قصور النص الدستوري عن النص ذاته، وهذا الأمر لا يقل خطره عن خطر انتهاك السلطة العامة لأحكامه.

يشير بعض الكتاب^(٣) إلى مفهوم (تطوير التفسير القضائي) بأنه "الاضافة التي يمكن أن توسع نطاق التفسير أو شموله للفروض المحتملة او زيادة مدى استيعابه لحالات جديدة ... فكل توسعه في أسباب الحكم وظروفه وفروضه هو تطوير للتفسير"، وفق هذا المفهوم يتم حصر فكرة التطوير على الاتجاه الجديد الذي يسلكه القاضي الدستوري في تفسير النص الدستوري والذي يكون أكثر تطوراً بالمقارنة مع اتجاهه التفسيري السابق. ويصف بعض الكتاب هذا الدور بالقول "أن القاضي الدستوري يتخطى في قراراته مراحل التعديل الدستوري والقانوني، ويفرض بمقتضى تفسيراته والياته الفنية للوثيقة الدستورية، محققاً رقابة بناءة خلاقة وتقدمية فريدة في نوعها، لا يمكن تفسيرها سوى بانها طور من أطور التطور في رقابة الدستورية نحو الخلق

(١) فرح جهاد عبد السلام جهاد، دور القضاء الدستوري في تطوير القواعد الدستورية، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق-جامعة النهرين، ٢٠٢٢، ص ٦١.

(٢) يعرف دكتور (عبد الرحمن اللمتوني) الاجتهاد القضائي التطويري بأنه "مجموع القواعد القضائية التي اوجدها القضاء بمناسبة بتة في المنازعات المعروضة عليه، بهدف الجواب عن اسئلة قانونية نجمت عن غموض القاعدة القانونية او عدم كفايتها او انعدامها"، للمزيد، ينظر: د. عبد الرحمان اللمتوني، الاجتهاد القضائي التطويري ودوره في دعم التنافسية المعيارية، مجلة العلوم القانونية و القضائية، العدد ١، ٢٠١٥، ص ٤٠.

(٣) للمزيد: ينظر: د. علي هادي عطية الهاللي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ص ٢٤٦-٢٤٧.

والإبداع الدستوري والقانوني في آن واحد^(١)، فقد ساهم القضاء الدستوري في تعديل الكثير من القواعد الدستورية المنصوص عليها في الدستور، وذلك عن طريق التوسع من حدود هذه المبادئ والقواعد الدستورية وبما يتجاوز حدود الصياغة الحرفية للنصوص الدستورية^(٢)، أي أن هذا الاتجاه يشبه الدور التطويري للقضاء الدستوري بعملية تعديل الدستور.

ويضيف بعض الكتاب بالقول: "أنه بمجرد اصدار الدستور يفصل عن إرادة المشرع الدستوري ويكتسب كياناً مستقلاً ثم يحيى حياته المستقلة في الأزمنة المتعاقبة لكي يتماشى مع التطور الاجتماعي والاقتصادي والاخلاقي، وعلى هذا الاعتبار يجب أن يكون تفسير نصوص الدستور بحسب اتجاهات كل عصر وبحسب متطلبات كل مجتمع"^(٣)، لأن الحياة الاجتماعية تتغير وتتطور باستمرار ونتيجة عوامل مختلفة، منها الشعور الاخلاقي والتكوين السياسي والاجتماعي والاقتصادي والوعي القانوني بصفة عامة، بالتالي يجب على القاضي الدستوري ان لا ينكر هذه العوامل وانما يضعها بالاعتبار عند تحليل وتفسير النص الدستوري لان افكار المجتمع قد تغيرت، وهذا يضع على المفسر واجب اضافي يتمثل في ان يجعل معنى النص الدستوري اكثر استجابة للحاجات المتغيرة والجديدة والاتجاهات التي تغيرت في الجماعة^(٤).

يتم أيضاً تناول الدور التطويري للقاضي الدستوري في الأدبيات الفقهية ولكن باتجاهات عدة، تتركز على بيان جانب من جوانب التطوير الدستوري، ومن أهمها:

الاتجاه الاول/ دور القاضي الدستوري التكميلي: وفق اصحاب هذا الاتجاه في الفقه الغربي وكذلك الفقه العربي فإن قرارات القاضي الدستوري تهدف إلى اكمال النقص الذي انتاب الدستور او القانون، والاعل بركز في تعريف هذا الدور على فكرة قيام القاضي الدستوري في اكمال النقص الذي انتاب القانون لكي يخرجهُ من

(١) للمزيد، ينظر: السيد علي محمد الغماري، الدور الإنشائي للقاضي الدستوري، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق- جامعة المنوفية، ٢٠١٩، ص ١٣٤.

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤، السنة الثامنة، ٢٠١٦، ص ٤٣٥.

(٣) د. ميثم حنظل شريف وصبيح ووح حسين الصباح، دور القاضي الدستوري في التفسير المنشئ، مجلة جامعة بابل-العلوم الانسانية، المجلد ٢٥، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ٥٢٢.

(٤) في عرض هذا الاتجاه، ينظر: د. رمزي طه الشاعر، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٣٧٦. د. مصطفى عفيفي، رقابة الدستورية في مصر والدول الاجنبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٠ وما بعدها.

شبهة عدم الدستورية عن طريق التفسير القضائي، بالتالي يمكن تقسيم هذا التوجه في التعريف إلى فكرتين، وكالاتي:

١. دور القاضي الدستوري في اكمال النقص الدستوري: وبناءً عليه يعرف قرار القاضي التكميلي بأنه "قرار يضيف حكماً جديداً لم يسبق ان نص عليه الدستور، ويكون الحكم بهذه المثابة مما تبتدعه المحكمة وتحديثه على النص باجتهادها وفتواها"^(١)، وبناءً عليه ينصرف قرار القاضي إلى تضمين النص الدستوري حكماً او عبارة تعد من قبيل اكمال النقص الدستوري، وهو دور يمكن للقاضي الدستوري ان يمارسه بمرونة اكبر عند تفسير النصوص الدستورية التي يعثرها النقص والغموض، بالتالي لا يعد خروج عن اختصاصه المتمثل في تفسير النص الدستوري، وانما هو يمارس دوره بكل اتقان في توضيح هذا النص وجعله قابل للتطبيق بما يلاءم الواقع.

٢. دور القاضي الدستوري في اكمال النقص القانوني: يعرف الدور التكميلي للقاضي الدستوري لدى بعض الكتاب بأنه "استكمال القانون بما يتجاوز حدود التفسير، والذي يعد التزام على القاضي الدستوري لملء الفجوات القانونية"^(٢)، إذ يعد واجب القاضي في سد الثغرات القانونية جزء من واجبه في تحقيق العدالة أو لمنع إنكار العدالة^(٣)، والتي تعد واجب على القاضي في اغلب التشريعات الاجنبية، وكذلك نص عليها المشرع العراقي في المادة (٣٠) من قانون المرافعات المدنية^(٤)، واستكمال القانون ينتج في الحدود التي يسمح بها النص^(٥).

(١) للمزيد، ينظر: د. صباح جمعة الباوي، قرارات المحكمة الاتحادية العليا المكملة للدستور، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٥١، ص ٤٨١-٤٨٢.

(2) Karl Pohl, Lückenfüllung; gesetzsimmanente Rechtsfortbildung- Analogie, website; <https://docplayer.org/31071526-l-lueckenfuellung-gesetzesimmanente-rechtsfortbildung-analogie.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٣/١)

(3) Rolf Wank, The Interpretation of Law, 2nd edition, Cologne, 2001, p. 96-100.

(٤) تنص المادة (٣٠) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ (لا يجوز لاية محكمة ان تمتنع عن الحكم بحجة غموض القانون او فقدان النص او نقصه والا عد الحاكم ممتنعاً عن احقاق الحق...). للمزيد حول فكرة (انكار العدالة)، ينظر: د. مصطفى أحمد فؤاد، مفهوم انكار العدالة، منشأة المعارف الاسكندرية، ١٩٨٦، ص ١٠ وما بعدها.

(٥) يوصف الدور التكميلي للقاضي الدستوري لدى بعض الكتاب بأنه "التدخل في المضمون القاعدي لنص القانون وإضافة ما يحتاجه النص لإكمال النقص الذي خرج عليه النص من البرلمان حتى يصبح النص مطابقاً للدستور، فمن خلال القاضي الدستوري يمكن مراقبة القصور الوارد في القانون، ومن ثم سد ما اغفل عنه المشرع". للمزيد، ينظر: د. محمد فوزي نويجي ود.

وقد ارتبط هذا الدور القضائي بفكرة القصور التشريعي، ورغم أن أصول فكرة القصور التشريعي تعود إلى الفقه الغربي الايطالي الا ان الفقه الالمانى كان له الافضلية في بحثها على أسس علمية، ومنها كتابات الفقيه (Wesel) حول مفهوم الاغفال التشريعي^(١)، بالتالي يمكن للقضاء الدستوري ان يعمل كمشرع يسن القانون في الوقت الذي اغفلت السلطة التشريعية عن القيام بذلك، ويصف بعض الكتاب في العراق الدور التكميلي للقاضي الدستوري بالقول: ان الهدف الرئيسي من قيام القاضي الدستوري بهذا الدور يتمثل في سد الفراغ التشريعي الذي جعل النص القانوني مخالف للقواعد الدستورية^(٢).

كذلك يوصف بأنه الدور الذي يؤديه القاضي الدستوري في حالة عدم وجود نص في القانون يحكم النزاع، إذ يرى جانب من الكتاب^(٣) أن سلطة القاضي الدستوري عند نقص القانون تكون سلطة تشريعية بطبيعتها، ولكنها ليست سلطة مطلقة وانما مقيدة بمبادئ قانونية، فالقاضي ليس حراً بصفة مطلقة في أن يحدد في القانون كل يحلو له، وانما يجب عليه ان يستمد وحيه من مبادئ مقررّة، ولا يجوز له ان يستسلم لشعور شخصي يسيطر عليه نابغاً عن طيبة غامضة وغير محددة، فاخياره للحل يجب ان يخضع للتقاليد، وان يقوم على أساس القياس، ويؤيد بمنهاج علمي دقيق.

الاتجاه الثاني/ دور القاضي الدستوري الانشائي^(٤): يقصد به قيام القاضي الدستوري وعن طريق التفسير "بإدخال عنصر جديد على النص التشريعي لكي يسمح بإنقاذه من حماة عدم الدستورية على نحو يجعله

عبد الحفيظ علي الشيمي، مصدر سابق، ص ٤٣. د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٢٠٥ وما بعدها.

(١) نجد ذكر عبارة (الاغفال التشريعي) في قرارات المحكمة الاتحادية العليا العراقية بقولها "...أن الاغفال التشريعي الذي يكون محلاً لرقابة المحكمة الاتحادية العليا هو ما يترتب عليه المساس بحق او ضمانة قررها الدستور...". يفهم من ذلك انها ضيقت من الرقابة على الاغفال التشريعي وجعلتها مقتصرة على نطاق الحقوق الدستورية فقط. للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٦١/اتحادية/٢٠٢١، الصادر في ٢١/٢/٢٠٢٢، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٨/١٠/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/161_fedn_2021.pdf

(٢) د. ماهر فيصل صالح، دور القاضي الدستوري في تقنين السياسة وتسييس القانون، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٩، المجلد ١، ٢٠١٨، ص ٤٢.

(٣) أشار اليه: محمد عصفور، مصدر سابق، ص ٣٣٤.

(٤) من القوانين التي تنص صراحة على الدور الانشائي للقاضي هو نص المادة (١) من القانون المدني السويسري الصادر في ١٠ كانون الاول عام ١٩٠٧ بالنص على (١). يطبق القانون وفقاً لصياغته او تفسيره على جميع المسائل القانونية التي يتضمن حكماً بشأنها. ٢. في حالة عدم وجود حكم في القانون، يجب على المحكمة أن تصدر قرارها وفقاً للقانون العام، وفي حالة عدم وجود أي حكم فيه، فوفقاً للقاعدة التي ستصدرها بصفتها هيئة تشريعية. ٣. تتبع المحكمة عند قيامها في ذلك الفقه والسوابق القضائية الثابتة)، الموقع الالكتروني:

مطابقاً للدستور^(١)، كذلك يعرف بأنه "الدور الذي يقوم من خلاله القاضي الدستوري بإثراء المضمون القاعدي للنص الدستوري عن طريق توسيع مده... وبعبارة أخرى أنه منهج يسمح بإدخال عنصر جديد على النص التشريعي لكي يسمح بإنقاذه من حماة عدم الدستورية على نحو يجعله مطابق للدستور"^(٢)، يحصر هذا الاتجاه الدور الانشائي للقاضي الدستوري في هدف واحد فقط وهو انقاذ النص القانوني من النقض بسبب عدم الدستورية، وبناءً عليه فهو يمارسه فقط عند أداء دوره في الرقابة على دستورية القوانين.

ومن هنا على سبيل المثال: قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية^(٣) الذي جاء فيه "... ويأتي في أولويات القضاء الدستوري عند ممارسته لاختصاصه في الرقابة الدستورية أن يستوثق مما إذا كان ممكن تفسير النص المطعون فيه على النحو الذي يجنبه الحكم بعدم دستوريته، وهناك عدة أنواع من التفسير الدستوري لنصوص القانون منها أن يتم تضمين النص بعض الأحكام التي لا يتضمنها النص في ظاهره أو استبدال بعض ما يتضمنه من قواعد بقاعدة أو مجموعة قواعد أخرى من نفس النص وهذا ما يطلق عليه التفسير المنشئي، وهو إما أن يكون تفسيراً مضيفاً أو تفسراً استبدالياً والصورة الأولى وهي صورة التفسير المضيف يتم من خلالها الإضافة إلى النص المطعون فيه لإكمال النقص أو الغموض الذي يعتره وتكون تلك الإضافة من خلال تفسير النص لا من خلال إضافة عبارات أو كلمات إليه لأن إضافة تلك العبارات أو الكلمات إنما يدخل ضمن مفهوم تعديل النصوص التشريعية الذي يكون من صلب اختصاصات السلطات التشريعية..."^(٤). يفهم من هذا القرار اعتراف المحكمة الاتحادية العليا العراقية بالتفسير المنشئي للنص القانوني، دون أن يتجاوز ذلك إضافة عبارات أو كلمات له، حتى لا يعد تدخلاً بعمل السلطة التشريعية،

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٣/١) https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/de#art_1

(١) ينظر: رفاه قاسم حرب، اختصاص القضاء الدستوري بالتفسير، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق-جامعة النهدين، ٢٠٠٨، ص ١٨٦-١٨٧.

(٢) للمزيد، ينظر: د. ميثم حنظل شريف وصبيح ووح حسين الصباح، مصدر سابق، ص ٥٢٥-٥٣٠.

(٣) تعد المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة القضائية المختصة بمهمة الفصل في المسائل الدستورية بموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ولا توجد جهة قضائية أخرى تمارس هذا الاختصاص، اطلق عليها الدستور مصطلح عليا على افتراض تشكيل محاكم دستورية أخرى مستقبلاً على مستوى الوحدات السياسية في العراق تمارس مهام دستورية فيما يتعلق بدساتيرها الخاصة، ولكن لم يتم تأسيس هذه المحاكم لغاية الان، كذلك اطلق عليها تسمية اتحادية، لأنها موجودة على مستوى الاتحاد، فالسلطة القضائية في العراق تقسم بموجب الدستور الاتحادي إلى سلطات على مستوى الاتحاد وسلطات على مستوى الاقاليم والمحافظات د. جابر حسين علي التميمي، حدود اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق، مجلة جامعة واسط للعلوم الانسانية، مجلد ١٨، العدد ٥٠، ٢٠٢٢، ص ٢٩٦.

(٤) قرار المحكمة الاتحادية رقم ٣٣/اتحادية/٢٠٢٢، الصادر في ١٩/٤/٢٠٢٢، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٢٧) https://www.iraqfsc.iq/krarid/33_fed_2022.pdf

وبذلك لا يعد التفسير المنشئ تعديلاً للنص التشريعي، رغم انها ذكرت ان التفسير المضيف (يتم من خلال الاضافة إلى النص المطعون فيه لإكمال النقص او الغموض...)، فهل مع كل هذه الاضافات ولا يتم وصف هذا التفسير بانه تعديل للنص التشريعي في معناه وليس في صياغته، وبرأينا ان التفسير المنشئ هو عملية تعديل للنص القانوني المشوب بشبهة مخالفة الدستور من خلال تفسيره تفسير مطابق للدستور، ومع ذلك لا يعد تدخل في عمل المشرع، لعدم مخالفة التفسير لصياغة النص الواضحة، لأنه اذا تعذر على القاضي اعطاء النص معنى مطابق للدستور، فانه يقر بعدم دستورية هذا النص لمخالفته الصريحة للنص الدستوري.

وفيما يتعلق بأداء هذا الدور في تفسير النص الدستوري وليس القانوني، فيرى بعض الكتاب^(١) بأنه قد تظهر عدد من المشاكل نتيجة الفراغ التشريعي في النصوص الدستورية بشأن الامور التي لم تؤخذ بنظر الاعتبار من قبل المشرع التأسيسي للدستور وبشكل صريح، والتي تصبح عبارة عن اسئلة توجه إلى القاضي الدستوري للإجابة عنها، وتدل على أن هناك مجموعة من الحقائق التي تتعلق بالمواد الدستورية لم يتم تناولها في اي صيغة او لغة في الدستور، والتي تتطلب منه وضع تفسير منشئ لنص معين من نصوص الدستور، وبذلك يضمن القاضي الدستوري من خلال التفسير المنشئ حيوية الدستور، ويتحقق ذلك عندما يتبع القاضي منهج تفسيري متطور^(٢).

إذ يعد الانشاء القضائي لقاعدة دستورية او قانونية ضروري وذلك للبت في مسألة لا ينص عليها التشريع، فينظر الى المحاكم بوصفها مؤسسة تمارس دوراً تشريعياً يتمثل في ترشيد القانون بما يتوافق مع الغرض المقصود منه، وان وظيفة مراجعة ومراقبة القوانين من قبل المحاكم يجب ان تكون اوسع مما هي عليه الان واكثر انتشاراً بين جميع درجات التقاضي، ويبرر ذلك في أن الهيئة التشريعية لا يمكنها ان تؤدي مثل هذه الوظائف بنفسها، وأن التشريع ما هو الا عملية لاحقة لتنظيم النزاعات الاجتماعية التي ظهرت لأول مرة امام المحاكم وقررت وحدها في البدء حكم مناسب لها^(٣).

والتشريع هنا هو رد فعل على القرار القضائي، إذ تقدم المحاكم في كثير من الاحيان المبادرة الاولى للتنظيم الابتدائي للوضع الاجتماعي من خلال الاجتهاد التدريجي لكل حالة على حدة لحل الجوانب المتنوعة

(١) د. سرهنگ حميد البرزنجي، تفسير الدستور في ضوء احكام الدستور العراقي النافذ وتطبيقات المحكمة الاتحادية العليا، مجلة جامعة دهوك للعلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد ١٤، العدد ٢، ٢٠١١، ص ٦.

(٢) د. عثمان ياسين علي، اتجاه المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص الدستورية، مجلة قه لاي زانست العلمية، الجامعة اللبنانية الفرنسية-اريل، المجلد ٥، العدد ٢، ٢٠٢٠، ص ٧٧١.

(٣) أشار اليه: د. محمد فوزي نويجي، التفسير المنشئ للقاضي الدستوري، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر، ص ٩٩-١٠٠.

والمبكرة للمشاكل الناشئة، وبالتالي فإن سن القانون القضائي يخضع لحق النقض والتعديل من قبل الهيئة التشريعية، إذ ان الاولوية للهيئة التشريعية في عملية تشريع القوانين، على الرغم من أن المحاكم تؤدي واجبات تشريعية فرعية وتكميلية مهمة، ويتمثل أيضاً الدور الانشائي للقاضي الدستوري عندما يقوم القاضي في مجال تطبيق قاعدة محددة على فروض غير منصوص عليها بشكل صريح في النص، خاصة وان تفسيرات القاضي الدستوري تنطوي على قوة تنفيذية موجهة اتجاه المفسرين الآخرين⁽¹⁾.

بعد بيان هذه الاتجاهات الفقهية نلاحظ أن هناك بعض الملامح المميزة والكثير من الحدود المتداخلة لكل دور من الادوار التي يقوم بها القاضي الدستوري، عند تطبيق النص الدستوري وتفسيره، ومن ثم فإن توضيحها مهم وذلك لان كل عملية انشاء او اكمال تؤدي بالنتيجة إلى تطوير الوثيقة الدستورية، بالنظر إلى الوثيقة الدستورية ككل بعد ان قام القاضي الدستوري بالدور الانشائي والتكميلي للنص الدستوري، وليس بالنظر إلى الجزئية التي انشئها القاضي الدستوري.

بعد بيان التعريف الفقهي للدور التطويري للقضاء الدستوري يمكننا وضع تعريف مناسب لهذا الدور، فنعرّفه بأنه (العملية التي تؤدي إلى وضع معاني جديدة للقواعد الدستورية وبشكل مستمر، نتيجة الاستنتاجات التي يتوصل اليها القاضي الدستوري في ضوء الظروف المحيطة بكل قضية). فهو دور ابداعي وخلاق لا يفترض ابتداءً وجوده في جميع القرارات التي تصدر من القاضي الدستوري، وانما تظهر ملامح هذا الدور في القرارات التي اضافت شيء جديد على المعنى الظاهر للنص الدستوري، لذلك يتطلب هذا الدور وجود قضاة متمكنين يتمتعون بالكفاءة العلمية والاطلاع الكامل بجميع الجوانب الدستورية، وقدرتهم الخلاقة في ايجاد الحلول المناسبة في ضوء قراءتهم الكاملة للنص الدستوري، وفهمهم لجوهر الدستور وفلسفته الأساسية.

ثانياً/ التعريف القانوني:

من خلال ما اطلعنا عليه من التشريعات نجد أن المشرع القانوني - العراقي وكذلك المقارن - لم يعرف الدور التطويري للقاضي الدستوري، ولكن هذا لا يعني خلو النظام القانوني في المانيا وكذلك العراق من الاشارة إلى هذا الدور، ففي المانيا نجد تأكيد المشرع الالمانى على الدور التطويري للقضاء، وذلك في المادة (٢/٥٤٣) من قانون الاجراءات المدنية⁽²⁾، تم ذكر منهجية تطوير القانون من قبل القضاء، بالنص على

(1) Gregory Kellam Scott, Judge-Made Law: Constitutional Duties and Obligations under the Separation of Powers, DePaul Law Review, Volume 49, Issue 2, 1999, p.511.

(2) ينظر: قانون الاجراءات المدنية الالمانى الصادر عام ٢٠٠٥، الموقع الالكتروني :

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٣/٥) https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/_543.html

(يسمح بالنقض ... ٢. لمواصلة التطوير والارتقاء بالقانون او لحماية السوابق القضائية الموحدة في قرارات محكمة النقض ...)، يدل هذا النص على أن المشرع الألماني قد استنتج هذا الدور المهم كجزء من عمل المحاكم على مستوى الاستئناف، ولكنه لم ينص عليه على مستوى عمل القاضي الدستوري.

وأكد المشرع العراقي ايضاً على دور القاضي التطويري، وذلك في نص المادة (٣) من قانون الاثبات والتي جاء فيها (الزام القاضي باتباع التفسير المتطور للقانون ومراعاة الحكمة من التشريع عند تطبيقه)^(١)، يفسر هذا الالزام (بالتطوير) بعض الكتاب^(٢) بالقول "أن من الاحتمالات المتوقعة الحدوث أن تتغير الحكمة التشريعية - الغرض من الفرض مع مرور الوقت - فالقاضي الذي يفسر نصاً وضع منذ زمن يتعين عليه أن يبحث عن أساسه العقلي في الوقت الذي يفسر فيه ... فالحكمة التشريعية هي القوة الحية المتحركة التي تبعث في النص الحياة مادام النص نافذاً، وبذلك يستطيع النص أن يكتسب مع الزمن معنى جديداً، أو ينطبق على حالات جديدة".

ويقصد بالتفسير المتطور في هذا النص "أن تفسر النصوص بحيث يوائم مضمونها ما طرأ من تغييرات على ظروف الحياة التي وضعت من أجلها تلك النصوص، فالأوضاع الجديدة يجب أن تواجهها قواعد جديدة" فما زال النص نافذاً "فلا شك أنه يتعين على القاضي أن يوائم بين النص النافذ وبين ظروف الحياة الجديدة، وبهذا يمكن أن يكون للقاعدة في تطبيقها الحالي مضمون أوسع مما كان لها في ذهن المشرع الأصلي، ومن هنا قيل أن التشريع أبعد نظراً من المشرع"^(٣).

فالتفسير المتطور هنا جاء على شكل الزام فرضه المشرع على القاضي لكي يتبع أفضل الطرق الحديثة المستكشفة للبحث عن الحقيقة ويتبعها في تفسير النص القانوني، فالقانون كائن حي ينمو ويتطور وهو أكثر مرونة من ان يضل في نصوص جامدة وفي ظل تطور الحياة المستمر^(٤)، فيجب ربط القانون عند التطبيق بالواقع الحي للمجتمع.

(١) قانون الاثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) د. آدم وهيب الندوي، الموجز في قانون الاثبات، شركة العاتك لصناعة الكتب، بيروت، ٢٠١٨، ص ٣٧.

(٣) للمزيد، ينظر: د. عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٢٧٣. ضياء شيت خطاب، فن القضاء، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٦٥. د. عواد حسين ياسين العبيدي، إلزام القاضي بالتفسير المتطور للقانون، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٤٣.

(٤) د. عواد حسين ياسين العبيدي، تفسير النصوص بإتباع الحكمة التشريعية من النصوص، ط١، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٢٨٣.

ثالثاً/ التعريف القضائي:

من خلال الاحكام القضائية التي اطلعنا عليها لم نجد تعريف للدور التطويري للقضاء الدستوري في قرارات المحاكم الدستورية للدول المقارنة او في قرارات المحكمة الاتحادية العليا^(١)، ولكن تم تأكيد دور القاضي في تطوير القانون في قرارات المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية، وكذلك قامت بوضع حدود لهذا الدور، ومنها قرارها المرقم (1BvR 918/10)^(٢) الصادر في عام ٢٠١١، والذي أشارت فيه للدور التطويري للقاضي الدستوري بالقول أن "لا تمنع القواعد الدستوري القاضي من تطوير النص التشريعي، وعليه عند القيام بذلك احترام القانون الأساسي وأن يستجيب لإرادة المشرع بأكبر قدر ممكن من الموثوقية في ظل الظروف المتغيرة"^(٣)، لان القاضي لا يمكن له أن يتجنب الاختلاف المحتمل بين القاعدة والأفكار المادية للعدالة في مجتمع متغير من خلال الإشارة إلى صياغة القانون التي لم تتغير، وإنه مجبر على تطوير القواعد الدستورية والقانونية بحرية أكبر، لكي لا يقصر في مهمته المتمثلة بتحقيق العدالة^(٤).

وفي قرار آخر تؤكد المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية على مهمة القضاء في النظر السريع في التغيير الذي يمس العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في مقابل محدودة رد الفعل من السلطة

(١) تم وصف التطوير الدستوري في بعض قرارات المحكمة العليا الاتحادية الامريكية منها قرار القاضي (جون مارشال) في قضية (McCulloch v. Maryland) والذي جاء فيه "أنه دستور نعمل على تصديره، لذلك يجب قراءة الدستور كوثيقة تهدف إلى البقاء للعصور القادمة، وبالتالي للتكيف مع مختلف الازمات المتعلقة بالشؤون الإنسانية"، ينظر :

McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316 (1819), Website:

(تأريخ الزيارة: ٢٣/١١/٢٠٢١) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/>

كذلك نجد في قرارات المحكمة الدستورية المصرية تأكيد على التطوير الدستوري بالقول "أن الدستور وثيقة تقدمية لا ترتد مفاهيمها إلى حقبة ماضية وإنما تمثل القواعد التي يقوم عليها، التي صاغتها الإرادة الشعبية انطلاقاً إلى تغير لا يصد عن التطور في آفاقه الواسعة"، حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم ٢١ لسنة ٢٥، قضائية دستورية في ٣٠ حزيران ١٩٩٣، أشار اليه: د. أحمد فتحي سرور، مصدر سابق، ص ١٦٢.

(2) BVerfG, decision of the First Senate of January 25, 2011, 1 BvR 918/10, Wed site; http://www.bverfg.de/e/rs20110125_1bvr091810.html (تأريخ الزيارة: ١١/٣/٢٠٢٢)

(٣) في قرار لمحكمة العدل الاتحادية الالمانية (BGHSt.10,157,159,f) ترى فيه أنه "لا يوجد قانون مقيد في نطاقه بالقضايا التي يفترضها المشرع، لأنه ليس حبراً على ورق، وإنما روح حية ومتطورة تتقدم مع الظروف المعيشية وتريد الاستمرار في التطبيق بطريقة هادفة، تتكيف معها، طالما أن هذا لا يخالف القالب الذي نظمت فيه"، للمزيد، ينظر :

Michael Kulka, Competition and antitrust law: a systematic presentation of German and European law, 9th completely revised edition, Heidelberg, 2016, p.243.

(4) Marten Breuer, Zulässigkeit und Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung in der Rechtsprechung des EGMR, Zeitschrift für öffentliches Recht, Ordner 68, 2013, p.729–766.

التشريعية لمعالجة ذلك، ومع الصياغة العامة للعديد من المعايير القانونية يتوجب عليهم "... تكييف القانون المطبق مع الظروف المتغيرة ولكن باتباع الاساليب المعترف فيها في التفسير القانوني، مع احترام صياغة القانون وهدفه"⁽¹⁾، وهذا يعني أن المحكمة الدستورية الاتحادية قد اتاحت للقاضي امكانيه وسلطة واسعة في أن يعالج مسألة تغير الظروف وملائمتها مع التفسير القانوني المقبول في حدود صياغة النص القانوني واهدافه.

وايضاً تؤكد على عدم تقييد الدور التطويري للقاضي بحدود الصياغة الحرفية للنص، بالقول "لا يتعين على القاضي التوقف عند حدود صياغة القانون ... ولا تعني إلزامه بالتفسير بحرفية النص، ولكن الالتزام بمعنى وهدف القانون، وإذا كانت هناك عدة تفسيرات ممكنة للقاعدة القانونية، فإن التفسير الذي يتوافق مع القرارات القيمة في الدستور يستحق الأفضلية"⁽²⁾.

أما في قرارات المحكمة الدستورية الكويتية التي اطلعنا عليها لم نجد تعريف للدور التطويري للقضاء الدستوري رغم تأكيد هذه المحكمة على دورها المهم في تفسير الدستور بناء على طلب من قبل مجلس الأمة او مجلس الوزراء، او التفسير في مناسبة الفصل في الدعوى الدستورية، وكذلك في مناسبة الفصل في الطعون الانتخابية والذي يستند إلى الدستور وليس إلى القانون، وصلاحياتها في تعديل تفسيرها للدستور نتيجة تغيير الظروف⁽³⁾، وذلك بالقول "... ليس من شأن قيام المحكمة بتفسير نص دستوري على ضوء نصوص معينة وردت بالدستور ما يحول دون قيامها بتفسير ذات النص في إطار نصوص اخرى بالدستور تتصل به في تطبيقات مختلفة ومتنوعة"⁽⁴⁾.

وفي قرارها ايضا تؤكد انها "الحارسة على أحكام الدستور تدعيماً لسيادته وعلوه بوصفه المعبر عن إرادة الأمة على ما عداه ... وأن فصل السلطات من القواعد الاولية للدستور، لذا فقد رسم لكل سلطة من السلطات الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية حدود اختصاصها ووظائفها وصلاحياتها بما يحقق توازن السلطات توازناً لا يتبع لإحداها مكنة استيعاب الآخرين، ولم يجعل اي سلطة منها تعلق على الاخرى"⁽⁵⁾، وهو

(1) BVerfGE 11, 126 – Nachkonstitutioneller Bestätigungswille, Web site;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv011126.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٣/٥)

(2) BVerfG, Beschluss der 3.Kammer des Ersten Senats vom 29.Juli 2004, website;

http://www.bverfg.de/e/rk20040729_1bvr073700.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٣/٦)

(٣) أشار اليه: د. يسري محمد العصار، سلطة القضاء الدستوري في تفسير القوانين، مجلة معهد القضاء، العدد ٢١، السنة الثانية عشر، ٢٠١٩، ص ١٣.

(٤) قرار المحكمة الدستورية الكويتية في الطلب رقم ٣ لسنة ١٩٨٦ الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٨٦.

(٥) حكم المحكمة الدستورية في الطعن رقم ٦ لسنة ٢٠١٨ الصادر بتاريخ ١٩/١٢/٢٠١٨، الموقع الالكتروني:

قرار يدل على أهمية المحكمة الدستورية ودورها المهم في حماية الدستور والعلاقة بين السلطات العامة في الدولة.

ولم نجد أيضاً في قرارات المحكمة الاتحادية العليا العراقية اشارة إلى الدور التطويري صراحة، وإنما يستنتج ضمناً من بعض قراراتها، ومنها تأكديها على حقيقة تطور الدولة والنظام السياسي وضرورة مواكبة هذه التطورات من قبل السلطات العامة كافة في العراق، وذلك بالقول "... أن للدولة اهداف وواجبات ينبغي انجازها، الا ان هذه الاهداف والواجبات لا يمكن ان تكون ساكنة إذ لا بد من مواكبة حركة المجتمع وتطوره والظروف التي يمر بها البلد سواء اكانت محلية أو إقليمية او دولية، وان تلك المواكبة لا تخص سلطة واحدة من سلطات الدولة بل تمتد اليها جميعاً. ٢. إن تطور مفهوم الدولة يعني بالضرورة تطور مفهوم النظام السياسي لها وان ذلك النظام ركن من اركانها فلا يتصور قيامها دون وجوده ولا يتوقع استمرارها عند انعدامه ... ونتيجة لهذا التطور لا سيما في العراق حيث اصبح النظام السياسي مبنياً على مبدأ التداول السلمي ..."^(١)، يفهم من ذلك أن القاضي الدستوري في العراق يقع عليه واجب مهم يرافق كل اختصاص يمارسه يتمثل في ملاءمة قراراته للظروف الواقعية والتطورات المجتمعية.

المطلب الثاني

أهمية الدور التطويري للقضاء الدستوري ومميزاته

ان التطوير الدستوري مهم جداً وذلك لان النص الدستوري مهما بلغة جودة صياغته يبقى نص غير كامل، وهو ضروري بكافة انواعه سواء تم عن طريق المشرع الدستوري او عن طريق القرارات القضائية للقاضي الدستوري، والتطوير الدستوري القضائي قد لا يتم بتلقائية دائماً بعد تطبيق النص من قبل القاضي الدستوري، وإنما يمكن ان يحدث تدريجياً وبموجب عدد من القرارات القضائية تستند إلى نصوص دستورية تؤيد ذلك التطوير وتعزز منه، أن ذلك يوصلنا إلى استنتاج مجموعة من الطرق التي تتم بواسطتها تطوير القاعدة الدستورية، فلا يمكن تحديد نسق واحد ومحدد يوصلنا إلى عملية التطوير، كذلك قد لا يصلح المثال التطبيقي الواحد ليؤكد حدوث التطوير في القاعدة الدستورية، ولكي نحصل على اجابات مؤكد من تطبيقات القضاء الدستوري نحتاج إلى عرض العديد من القضايا وتحليلها لكي نصل إلى تأكد حدوث عملية التطوير،

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٣/١٥) <https://www.cck.moj.gov.kw/ar/Pages/default.aspx>

(١) قرار المحكمة الاتحادية رقم ١٥٥/اتحادية/٢٠١٩ وموحداتها ١٥٧ و ١٦٠ و ١٦١ و ١٦٢ و ١٦٤ و ١٦٥ و ١٦٦ و ١٦٧ و ١٦٨ و ١٧١ و ٢٠١٩/٥ واتحادية /٢٠٢١، الصادر في ٢٠٢١/٦/٢، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٣/٢٢) <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>

لان العبرة تكون في النظر إلى الوثيقة الدستورية ككل فهل حدث هناك تغير في المعنى؟، وهل يعد هذا التغير تقدم ايجابي في القاعدة الدستورية؟، وبالتالي نصل إلى طرح مجموعة من الاسئلة عند عرض كل قرار من قرارات القضاء الدستوري لتأكيد من حدوث تطوير للقاعدة الدستورية.

وبناءً على ما تقدم نخصص هذا المطلب لبيان أهمية الدور التطويري للقضاء الدستوري ومميزاته، وذلك عن طريق تقسيمه إلى فرعين وكالاتي:

الفرع الاول: أهمية الدور التطويري للقضاء الدستوري.

الفرع الثاني: تقييد الدور التطويري للقضاء الدستوري ومميزاته.

الفرع الاول

أهمية الدور التطويري للقضاء الدستوري

أن عملية تطوير الدستور مهمة فهي عملية متجددة تجد مصدرها في الاوضاع القائمة في لحظة زمنية معينة، عندها يستمد أهمية الدور التطويري للقاضي الدستوري من ضرورة مواجهة هذه الاوضاع القائمة بالحلول التي تلائمها، فهو الضمان النهائي لحيوية الدستور وقدرته على الصمود، وتحقيق مصالح مختلفة لأجيال متعاقبة، وبالتالي يظل تطوير الدستور عملية منطقية تفترض وجود علاقة من نوع ما بين نصوص الدستور والمعاني التي أستنتجها القاضي الدستوري⁽¹⁾، أن الدستور لا يمكن أن يطبق دون التفسير المتطور له، ويقع على عاتق المحاكم مسؤولية أن يبقى الدستور متكاملًا وقابل للتطبيق على كل الحالات التي تعرض عليه⁽²⁾.

تدفع بعض الاسباب القاضي الدستوري إلى تطوير النص الدستوري ومنها: تغير الاوضاع الاجتماعية التي كان هذا النص ثمرتها. أو قد يؤدي الالتزام بحرفية النص -التي قصد بها المحافظة على النظام- إثارة الاضطراب فيقتضي الامر المحافظة على بعض المراكز الواقعية التي تولدت على خلاف

(1) عد الفقيه (Arthur Corbin) أن المواءمة بين المذاهب القانونية والآداب العامة المتطورة من قبيل "التشريع القضائي المفروض على القاضي، وأنه لا يخشى أداء هذا الواجب أو يخاف مخاطره القاضي الشجاع الأمين"، أشار اليه : محمد عصفور، مصدر سابق، ص ٣٣٣.

(2) Sir Anthony Mason, The Judge as law-maker, The Journal of public Teachers of law, Vol.22, 1972, p.6-7.

المفهوم الحرفي للنص الدستوري^(١). وقد يعد تطوير القاعدة الدستورية في ذاته واجب على القاضي الدستوري تفرضه وظيفته، فالقاضي ملزم بان يطبق النص على كل حالة جديدة على أساس انها قاعدة حديثة، بالرغم من علمه بأن لهذه القاعدة تاريخاً قديماً، لان عليه ان يراعي الحالة القائمة وقت التطبيق، ويكفل القاضي الدستوري بهذه الملائمة تقدم النص التشريعي تقدماً معقولاً ويؤيد التطور.

وقد تساهم عمومية بعض النصوص الدستورية في أداء الدور التطويري من قبل القاضي الدستوري، ومنها على سبيل المثال: العمومية التي تتصف بها مقدمة الدساتير، والتي يمكن للقاضي الدستوري أن يستند عليها لأداء دوره في تطوير القواعد الدستورية، ففي الغالب تتضمن مقدمة الدساتير توجيهات عامة تلزم المشرع القانوني بمراعاتها، كذلك تلزم القاضي الدستوري بمضمونها، بالتالي هي اساس جيد يستثمره القاضي الدستوري من أجل أداء دور تطويري ابداعي من خلال الاحكام التي يضعها بالاستناد إلى هذه المقدمات^(٢).

أن الدور التطويري للقاضي الدستوري أصبح حقيقة واقعية تفرضها ضرورات الحياة بجميع جوانبها، كذلك تفرضها ضرورات ملحة لتقديم الحلول الضرورية للإشكاليات والازمات التي تواجه المؤسسات العامة والافراد في المجتمع، في مقابل جمود النصوص الدستورية^(٣)، والتي لا يجوز تفسيرها باعتبارها حلاً نهائياً

(١) من الامور التي تؤكد قيام القاضي الدستوري بالموازنات والتوفيق هي أن المحكمة الدستورية لا يمكنها أن تقضي بحكم معين قد يؤدي إلى اضطراب الاوضاع، حتى وأن راعى القاضي الدستوري في ذلك جميع المعايير الفنية والقانونية التقليدية فإنه يصبح قرار مننقد وتوجه غير موفق، فالغالب ان المحكمة الدستورية تلجأ في هذه الحالة إلى خلق معايير جديدة تشيد بها مبدأ جديد في قضائها، فالقاضي الدستوري يجب عليه ان ينظر إلى الوثيقة الدستورية كوثيقة تقدمية، يفسرها تفسير متطور يلاءم تطور الحياة، للمزيد، ينظر: السيد علي محمد الغماري، مصدر سابق، ص ٤٨-٥٠. د. عماد البشري، تحديات تواجه المحكمة الدستورية العليا، مجلة الدستورية، العدد ١٤، السنة السادسة، ٢٠٠٨، ص ٥٠.

(٢) مثال ذلك: تضمنت مقدمات دساتير مصر لعام ١٩٧٠ ولعام ٢٠١٢ ولعام ٢٠١٤ الاشارة إلى (واجب التطوير) بالتأكيد على التطوير المستمر للحياة وواجب التقدم، وبالتالي نجد هذه المصطلحات قد انعكست في قرارات المحكمة الدستورية المصرية بالقول أن (الدستور وثيقة تقدمية)، ولكن بذات الوقت قد وضعت هذه المحكمة الضوابط التي يجب على القاضي الدستوري مراعاتها لأداء هذا الواجب التطويري، منها عدم مخالفة الفلسفة التي يقوم عليها الدستور، وهو رأي متناقض لان تقييد التطوير بعدم مخالفته للتوجه الفلسفي المسيطر على الدستور يعني عدم امكانية تطويره، للمزيد حول هذا الرأي، ينظر: السيد علي محمد الغماري، مصدر سابق، ص ٤٧. عبد المنصف عبد الفتاح إدريس، رقابة الملاءمة في القضاء الدستوري، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق-جامعة عين الشمس، ٢٠١١، ص ٤٠٥.

(٣) يرى بعض الكتاب أن "دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يشتمل على العديد من الاحكام والنصوص التي باتت لا تتسجم مع التطورات التي مر بها العراق على ما يزيد على عقد من الزمن، كما أن التطبيق العلمي لممارسات السلطات عموماً قد اظهر مواطن خلل وثغرات دستورية بات من المحتم مواجهتها بإصلاحات دستورية متكاملة"، للمزيد، ينظر: د. مصدق عادل طالب، الإصلاح الدستوري في العراق: المحكمة الاتحادية العليا انموذجاً، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون-جامعة بغداد، عدد خاص لمؤتمر (الإصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول)، ٢٠١٨، ص ٣٨٧.

ودائماً للأوضاع، بل يجب فهمها في ضوء قيم أعلى غايتها تحرير الوطن والمواطن سياسياً واقتصادياً^(١)، وهذا يعني أن القاضي الدستوري يستطيع عن طريق التفسير ان ينشأ قواعد دستورية جديدة يستقيها من النصوص الدستورية الجامدة.

يطرح هنا سؤال حول : هل يحق للقاضي الدستوري ان يؤدي الدور التطويري عند وضوح عبارات النص التشريعي؟ للإجابة على هذا السؤال نعرض التوجهات الفقهية التي تناولت حدود الدور التطويري ضمن اتجاهين، وهما :

أولاً/ الاتجاه المعارض: هناك اتجاه فقهي يعارض الدور التطويري للقاضي الدستوري عند وضوح عبارات النص التشريعي، فعلى مستوى الفقه العربي يرى بعض الكتاب أنه "إذا كانت عبارات التشريع في حد ذاتها دقيقة ولا لبس فيها، فلا داعي لأكثر من شرح تلك العبارات بمعناها الطبيعي والعادي، فهذه العبارات لوحدها تعلن بأفضل وجه عن ارادة المشرع"، ولكن في حالة ما اذا كانت عبارات النص غامضة يمكن للقضاء تفسيرها بالطريقة التي يرونها عادلة، ويرى بعض الكتاب "أن كل قانون هو بناء مفتوح يمكن للقضاء الاجتهاد فيه، فالقانون ليس بناء مغلق وأسباب ذلك كثيرة، من أهمها غموض لغة القانون ... وعلى القاضي أن يحكم في المجال المفتوح- الحالات المشكوك فيها- ووفقاً للمعايير الاخلاقية"^(٢).

ويذهب جانب من الفقه العربي مع هذا الاتجاه بالقول أن "النقص التشريعي يقود القاضي الدستوري بحكم سلطته التفسيرية إلى سد هذا النقص بخلق او استنباط قواعد جديدة، بما يخدم الضرورات والمصالح الاجتماعية، فالقاضي الدستوري لا يعد مجرد ناطق بلسان القانون بقدر ما هو يقوم بدور تشريعي عند الاقتضاء، وليس ذلك الا من باب المرونة في تطبيق مبدأ فصل السلطات وليس خرقه"^(٣). كذلك يرى بعض الكتاب^(٤) أن معالجة غموض او نقص القانون من قبل القاضي الدستوري هي جزء من الاختصاص الموكل اليه، ولا تعد من قبيل الخروج عن مبدأ الفصل بين السلطات، إذ يقع عليه واجب الموازنة بين النص الدستوري

(١) اشار اليه: السيد علي محمد الغماري ، مصدر سابق، ص١٣٧.

(٢) أشار اليه: د. روبرت أليكسي، فلسفة القانون: مفهوم القانون وسريانه، ترجمة: د. كامل فريد السالك، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص١٤-١٥.

(٣) د. عصام سعيد عبد العبيدي، سريان أحكام القضاء الدستوري من حيث الزمان، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ١، السنة الثامنة، ٢٠٢٠، ص٢٦٣.

(٤) انتصار حسن عبد الله محييميد، التنظيم الدستوري والقانوني للعلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية في العراق، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية القانون-جامعة بغداد، ٢٠١٧، ص٢٥٦-٢٦٠.

وبين استقرار الاوضاع داخل الدولة، لذلك عليه أن يجعله ملائم للوقائع ومتماشياً مع حاجات المجتمع المتغيرة، ولكنه لا يؤدي هذا الدور الا بشكل احتياطي عند نقص النص او غموضه.

ثانياً/ الاتجاه المؤيد: يرى بعض كتاب الفقه الغربي بضرورة منح القاضي الدستوري سلطة اكبر عند ممارسة دوره التطويري، بالتالي يجيز للقاضي تطوير النص الدستوري بما يسمح بتجاوز حدود هذا النص، ودون التقيد بحرفية العبارات المستعملة فيه، سواء اكانت هذه العبارات واضحة ام لا، ولكن يجب ملاحظة أن هذا التجاوز لحدود النص لا يعني التطوير بما يتعارض مع النص الدستوري، فهذا النوع الاخير غير مقبول قانوناً⁽¹⁾.

وعلى مستوى الفقه العربي يرى بعض الكتاب⁽²⁾ أن القضاء الدستوري هو قضاء تطويري يعدل القاعدة تحت ستار تفسيرها، دون أن يصرح بذلك الدور، وانما يترك ذلك إلى رجال الفقه في تحديده، وأن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني أن السلطة التشريعية هي المصدر الوحيد للقواعد القانونية وانما هناك مصادر اخرى للقانون معترف بها غير التشريع كالقواعد العرفية التي لا يمكن انكارها.

أن القاضي الدستوري لديه سلطة بالغة الاهمية، لأنه يستطيع أن يحل ارادته محل ارادة السلطة التأسيسية الاصلية التي قامت بوضع الدستور، وبذلك هو يستطيع ان يمنح النصوص الدستورية معاني اخرى لم يقصدها المشرع الدستوري، إذ يغير القاضي الدستوري دوره من مطبق للقاعدة إلى صانع لها⁽³⁾، وهو بذلك لا يخلق قواعد قانونية وانما قواعد ذات صفة دستورية تحكم المشرع العادي، بل ويستطيع ان "يخلق قواعد دستورية جديدة تماماً لم يتطرق اليها المشرع الدستوري وهو يضع الوثيقة الدستورية"⁽⁴⁾.

يضيف بعض الكتاب⁽⁵⁾ بالقول أن الدور التطويري للقاضي الدستوري لا يتحقق عن طريق سنه لقيم يستحيل ربطها بنصوص الدستور، كذلك لا يتحقق الدور التطويري عن طريق فرض القاضي الدستوري لتصوراته الشخصية على نزاع معين بما يضعه بمركز اعلى من المشرع الدستوري، ما لم يكن هذا التصور

(1) Georg Kodek, Richterliche Rechtsfortbildung – Möglichkeiten Kodek und Grenzen, U.Torggler, 2018, p.3.

(2) للمزيد، ينظر: د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، ط1، لجنة التأليف والتعريب والنشر-جامعة الكويت، الكويت، 2000، ص311-312.

(3) Marten Breuer, Zulässigkeit und Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung in der Rechtsprechung des EGMR, Zeitschrift für öffentliches Recht, Vol.68, 2013, p.734.

(4) د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص322 وص336.

(5) Timothy J. Capurso How Judges Judge: Theories on Judicial Decision Making, University of Baltimore Law Forum, Volume 29, Number 1, 1998, p1.

متصلاً بمواجهة تغيير هام طرأ على المجتمع، بالتالي الدور التطويري مطلوب في حدود منطقية، وضروري في الدساتير الجامدة بالنظر إلى القيود التي يفرضها هذا الدستور على عملية تعديله، مما يستوجب تطوير النص عن طريق القضاء الدستوري^(١).

أن من اهم واجبات القاضي الدستوري ضمان استمرارية ومواكبة نصوص الدستور للتطورات المستجدة^(٢)، فنصوص الدستور مهما كانت صياغتها جيدة وقادرة على استيعاب التطورات الواقعية الا انها ستكون عاجزة بعد فترة من الزمن عن تلبية المستجدات، وان أفضل طريقة لمعالجة ذلك بسرعة وتطور هي عن طريق التفسير الدستوري، والذي يشترط فيه أن يخضع لمنهج علمي يستوعب التغييرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية^(٣). لذلك يسلط الفقه الضوء دائماً على النهج الذي يتبعه القضاء في مسألة تفسير الدستور، إذ ينبغي عليه ان يعتمد على منهج علمي مبتكر وهادف يسعى من خلاله إلى تطوير القواعد الدستورية^(٤).

تخلى اغلب الفقه عن النهج التقليدي القائل بأن القاضي لا ينشئ القانون وانما يكتفي بالإعلان عنه، لان القضاء الدستوري شهد تطوراً على مستوى الدول الديمقراطية عند تخليه عن النهج التقليدي من خلال رسم افق جديدة لمفهوم النشاط القضائي والتي مهدت الطريق للنهج القضائي التطويري الناشط وخصوصاً في مجال تفسير الدستوري^(٥)، وذلك من خلال ظهور التفكير القضائي التقدمي الذي ينطوي على فكرة ان القاضي الدستوري يعمل على تعزيز العدالة من خلال دوره الابداعي التطويري^(٦).

(١) د. عوض المر، مصدر سابق، ص ١٢٠-١٢١.

(٢) د. علي هادي عطية الهاللي، مصدر سابق، ص ٢٤٧.

(٣) د. ميثم حنظل شريف ود. علي هادي عطية الهاللي وعلا رحيم كريم، حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا على المحكمة نفسها: في ضوء أحكام الدستور والقضاء والفقه، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤، العدد ٧، ٢٠١٣، ص ٤-٦.

(4) MH Themes, Judge-Made law, Cours de droit. net, 12-10-2020, website:

<https://cours-de-droit.net> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٤/١)

(٥) تسمى اجتهادات المحاكم الدستورية ب(القانون التطبيقي) للدلالة على اهمية الاجتهاد القضائي للتعريف بحقيقة وواقع النص الدستوري ودون الاقتصار على الجانب النظري له، وهذا ما تدعوا اليه عدالة التطبيق السليم للنصوص الدستورية. للمزيد، ينظر: زهية سي فضيل، دور القاضي الاجتماعي في بلورة وتطوير القاعدة القانونية، مجلة قانون العمل والتشغيل، العدد ٣، ٢٠١٧، ص ١٠٨.

(6) Justice P. N. Bhagwati, Enforcement of Fundamental Rights: Role of the Courts, Indian Bar Review, Vol.24, 1997, p.19.

أن التشريع الخاضع للتطوير سواء اكان دستور ام قانون عادي يقصد به القانون الذي انتجه
المشروعون بطرق ديمقراطية بحيث اصبح قانون مقنناً ومقبول من قبل المجتمع بشكل عام، فهذا القانون في
المجتمعات والدول الديمقراطية هو نتاج عمل المسؤولين المنتخبين، وبالتالي هو يعكس الميول السياسية
والاجتماعية لغالبية الشعب، ولكن المصالح السياسية والاجتماعية وكذلك الاغلبية السياسية تتغير بشكل دائم،
فاذا كان هذا التشريع يعكس ارادة الامة والمجتمع في وقت محدد - بالرغم من ان المصالح السياسية
والاجتماعية لا تتغير بسرعة - الا ان هناك حالات تظهر بشكل دائم لا يعكس فيها التشريع المواقف
السائدة⁽¹⁾.

لذلك يطرح سؤال هنا حول: ما موقف القاضي الدستوري اتجاه النص الدستوري او القانوني الذي لا
يعالج مسألة معينة او لا يستجيب لظلم واضح؟ الاجابة عن هذا الموضوع يرتبط بمسألة مدى التزام القاضي
الدستوري بالنص التشريعي عند قيامه بتطبيق هذا النص، وهي مسألة مثيرة للنقاش الفقهي⁽²⁾، لأنها تمس
النظام القانوني في الدولة وتثير بشأنها تساؤلات عدة حول الشرعية الديمقراطية للقضاء الدستوري، وايضاً حول
العلاقة بين السلطين التشريعية والقضائية، وأن كان القاضي الدستوري يعد كبديل للمشرع في هذه الحالات.

وسواء تم الاعتراف فقهيأ بهذا الدور ام لا فإن الواقع يشير إلى قيام القاضي الدستوري فعلاً بممارسة
الدور التطويري للنص الدستوري⁽³⁾، وذلك لان الظروف الواقعية تتغير بمرور الزمن وبالتالي ينعكس هذا
التغيير على التشريع مما يجعله بعيداً عن معالجة هذه الاوضاع، والقاضي الدستوري الجيد الذي يسعى الى
تحقيق المصلحة العامة لا يمكنه ان يطبق هذا التشريع بصورة حرفية، وانما يجاهد من أجل الوصول إلى
نتيجة تحقق التوازن بين المبادئ المسيطرة على المجتمع وبين النص الدستوري او القانوني، لذلك فإن الاجابة
عن السؤال السابق ترتبط بالقاضي الدستوري ذاته، فمتى كان هذا القاضي ذي امكانية عالية على الاستنتاج
القانوني الابداعي سوف يسعى إلى وضع قواعد ابداعية توازن بين النص التشريعي وبين الحالة التي يسعى
إلى معالجتها بطريقة عادلة، بعيداً عن الاستنتاجات التقليدية التي كان سيتوصل اليها مباشرة لو تقييد بعبارات
النص بحرفية.

(1) Michael L. Barker, Do Judges make law?, Australia law Review, Volume 19, Article 1, 2017, p2-3.

(2) Marten Breuer, op.cit, p.734.

(3) Ulrich Everling, Richterliche Rechtsfortbildung in der Europäischen Gemeinschaft, JuristenZeitung, Nr.5, 2000, p.217.

ووفق بعض الكتاب^(١) فان هذا الدور التطويري للقضاء الدستوري له ما يبرره، وذلك عندما يواجه القاضي الدستوري قضية مهمة في المجتمع، مع وجود قبول واسع - وان لم يكن بالضرورة اجماع - للرغبة في التغيير، وعندما يكون التغيير مبني على القيم والمبادئ الاساسية المنصوص عليها في القرارات القضائية، واخيراً بسبب وجود عجز تشريعي او فشل في معالجة قانونية لمشكلة ضرورية وعاجلة.

لم يعد موضوع الاعتراف بان القضاء الدستوري يطور في بعض الاحيان القواعد الدستورية ويطبقها يثير الدهشة، ولكن مع ذلك فان الاصل في القواعد الدستورية انها واضحة وتلاءم الحالة المتنازع عليها وان قلة من الحالات التي تظهر فيها بوضوح السلطة التقديرية للقاضي في تطوير القاعدة الدستورية، ولكن ذلك لا يعني عدم اهمية هذه الوظائف التي يوديها القضاء الدستوري من الناحية النوعية، فهي تساعد التشريع على البقاء على قيد الحياة وتحديثه بشكل مستمر لكي ينسجم مع الاحتياجات المتغيرة في المجتمع، وذلك من أجل الحفاظ على تماسك التشريع وعمليته، مع أنه يجب ان تمارس هذه السلطة وفق القيود التقليدية وتتوافق مع التطور القانوني الموجود مسبقاً وليس بناء على اراء شخصية للقضاة^(٢).

لا يصح القول بشكل مطلق بأن للقضاء الدستوري دور مميز في التدخل في أنشطة البرلمان سواء بشكل سلبي ام ايجابي، باعتباره يملك سلطة رقابية مهمة يمارسها على مخرجات العملية التشريعية، إذ يرى بعض الكتاب^(٣) ان هذه السلطة لا تقييد المشرع بشكل مفرط، لأنها تستبعد بعض وليس كل الخيارات المتاحة

(١) في اوائل الجمهورية الرومانية كان القنصل هو من يملك السلطة العليا ولكن قراراتهم كانت مقيدة بنظام من المؤسسات كمجلس الشيوخ، وفي الملكية المطلقة فان الملك هو صاحب السيادة والمصدر الوحيد للقانون والسلطة، وفي الديمقراطية الحديثة يعد الشعب صاحب السيادة يمارسها من خلال ممثليه في البرلمان، فهم من يضعون القوانين وسياسات الدولة، ويعهد الى القضاة - بوصفهم فم القانون وجزء فعال في تطويره - بمسؤولية كبيرة، إذ تمنحهم طبيعة مهنتهم فرصة لتجاوز سلطة الحاكم، فاذا كان القضاة فاسدين وتشوه نظام المحاكم، فان فكرة العدالة والديمقراطية سوف تفسد برمتها، وهناك العديد من امثلة الدول التي لا يكون فيها حكم القانون فعال بسبب الافتقار الى نظام قانوني يعمل بشكل جيد، ففي مثل هذه الدول وبالرغم من وجود الدساتير والقوانين ولكن وكما ان التضخم يقلل من قيمة المال فان الفساد في النظام القضائي يقلل من قيمة القوانين، فلا نجد مثال على مجتمع تنجح فيه الديمقراطية مع وجود نظام قضائي فاسد، لذلك تهتم الدول الديمقراطية باستقلال القضاء وتوفير الامتيازات والضمانات التي تكفل لهم الحماية من خطر العزل بسبب قراراتهم، اشار اليه :

MUH. Yusuf, Ichsan Yasin Limpo, Deasy Mauliana, Andi Baumallarangeng, Makkah HM, Role of The Judge In Creating Justice as an Instrument of Social Change, Ubelaj, Volume1, Issue1, October 2016, p.14.

(2) Jr. Albert Tate ,The Law-Making Function of the Judge, Louisiana Law Review, Volume 28, Number 2, 1968, p.212.

(٣) د. وليد محمد الشناوي، الطعون الدستورية الفردية، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٩، ص ١١٤.

امام المشرع، لذلك يتبع المشرع المعايير الارشادية الصادرة من القضاء الدستوري، وتعد المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية خير مثال على ذلك، إذ يتبنى المشرع الاتحادي الالمانى السياسات المفضلة للمحكمة الدستورية الاتحادية التي يستخلصها من احكام هذه المحكمة، ويوصف ذلك بأنه تنفيذ تشريعي لأحكام القضاء الدستوري.

ومن هذه الفكرة نستطيع ان نرد على الادعاءات التي ترى أن هذا الدور الذي يقوم به القاضي الدستوري يشكل خطورة - رغم اهميته - على الحياة القانونية في الدولة، إذ يجعل هذا الدور من القضاء الدستوري سلطة تأسيسية يستطيع من خلالها إنشاء وخلق وتطوير القواعد الدستورية، وهي قواعد عليا ملزمة للمشرع القانوني، وبالتالي يوصلنا إلى ما يسمى بحكومة القضاة^(١)، أن هذه الادعاءات لا تعد مشكلة حقيقية لان المشرع يستطيع أن يصحح توجه القضاة الدستوريين او يتبناه عن طريق تعديل الدستور، ويعترض هنا بعض الكتاب^(٢) لان مسألة التصحيح التشريعي هذه مسألة صعبة، بسبب الاغلبية الكبيرة التي يتطلبها الدستور للموافقة على تعديله، ومنه نص المادة (١٢٦)^(٣) من دستور جمهورية العراق ونص المادة (٢/٧٩)^(٤) من القانون الاساسي الالمانى، ونص المادة (١٧٤)^(٥) من دستور دولة الكويت، إذ يشترط في هذه المواد موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب العراقي واغلبية ثلثي اعضاء البرلمان الاتحادي في المانيا، وثلثي اعضاء مجلس الامة الكويتي لإقرار تعديل هذه الدساتير، ولكن مع ذلك اثبت الواقع في المانيا أن هذه النسبة ليست مستحيلة التحقيق بعد أن تم تعديل الدستور الالمانى (٥٩) تعديل، وهذا يدل على أن المشرع الدستوري يستطيع أن يتبني او يعدل توجهات القضاء الدستوري^(٦).

(1) Martin A. Rogoff, Fifty years of constitutional evolution in France: The 2008 amendments and beyond, *Revue de droit politique*, No. 6, 2011, p10.

(2) Marten Breuer, *op.cit*, p.753-755.

(٣) تنظر: المادة (١٢٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) جاءت المادة (٧٩) من القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩ بعنوان (تعديل القانون الاساسي) ونصت في الفقرة (٢) منها على (يتطلب اي قانون من هذا القبيل موافقة ثلثي اعضاء البوندستاغ (مجلس النواب) وثلثي الاصوات في البوندسرات (مجلس الولايات)).

(٥) تنص المادة (١٧٤) من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢ على (للأمير وثلث اعضاء مجلس الامة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور ... وتشترط لاقراءه موافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس ...).

(6) Bogdandy Armin and Venzke Ingo, In Whose Name An Investigation of international Courts' Public Authority and Its Democratic Justification, *European Journal of international Law*, Vol.23, 2012, p.13.

يؤيد الباحث ما ذهب اليه بعض الكتاب^(١) من القول أن "نصوص الدستور وأن كانت تعتبر في الاصل- مرجعاً نهائياً للفصل في دستورية القوانين، الا ان هذه النصوص قد تصادر قيماً انسانية، أصبحت من القيم الاساسية المتعارف عليها في جميع النظم الديمقراطية باعتبارها حقاً جوهرياً، وهي قيم يفترض أن يعمل الدستور على ضمانها، لا ان يقرر هدمها، فإذا نقض بنص فيه ما كان من هذه القيم جوهرياً، فأن تقرير بطلان هذا النص يكون واجباً".

فهذا الاتجاه ليس بجديد، إذ أخذ القضاء الدستوري المقارن بما انتهى اليه الرأي السابق^(٢)، فقررت المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية العديد من المبادئ التي تتعلق بالاختصاص الرقابي للمجالس النيابية ومنها قاعدة (الحقوق المتساوية للكتل البرلمانية في المشاركة في لجان التحقيق)، ويقصد هنا المساواة الحقيقية بين عدد المقاعد التي تملكها الكتل وبين حقوقها في البوندستاغ^(٣)، والتزام الحكومة في الرد على الاسئلة البرلمانية في الوقت المحدد للسؤال وتقديم اجابة مفصلة وموثقة مع وجوب اعلان هذه الاجابة إلى الجمهور للاطلاع عليها^(٤).

كذلك طورت المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية صلاحيات الحكومة في الاجابة عن الاسئلة، إذ سمحت للحكومة في جواز تعديل اجاباتها او تصحيح ردها او تكملته عند عدم الدقة في الاجابة^(٥)، ايضاً اعطت الحق للحكومة في رفض تقديم بعض المعلومات او الملفات إلى لجان التحقيق لحماية السرية في حالات استثنائية مع تقديم ما يبرر ذلك إلى البوندستاغ، وأن تبرر عدم الاجابة عن الاسئلة البرلمانية بأسباب حقيقية موضحة بشكل تفصيلي تقدم إلى البرلمان^(٦)، أما عند انتهاء الحالة التي كانت تدعو إلى السرية في

(١) د. عوض المر، مصدر سابق، ص ٥٨٥. السيد علي محمد الغماري، مصدر سابق، ص ١٣٢.

(2) Rudolf Streinz, The Role of the German Federal Constitutional Court : law and Politics, Ritsumeikan Law Review, No.31, 2014, p.95-98.

(3) BVerfG, Judgment of the Second Senate of 3 May 2016 – 2 BvE 4/14 –, paras. 1-139, website; http://www.bverfg.de/e/es20160503_2bve000414en.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٤/١)

(4) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017– 2 BvE 2/11 –, Rn. 1-372, website; http://www.bverfg.de/e/es20171107_2bve000211.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٤/٦)

(5) Klaus Vogelgesang, Die Verpflichtung der Bundesregierung zur Antwort auf parlamentarische Anfragen, Zeitschrift für Rechtspolitik, 21. Jahrg., H. , Januar 1988, p.5-10.

(6) Wissenschaftliche Dienste, Reichweite des parlamentarischen Fragerechts Zum Urteil des BVerfG vom 7. November 2017, Az. 2 BvE 2/11, Verfassung und Verwaltung, 2017, p.4-7.

المعلومات فيجب على الحكومة أن لا تعرقل عمل لجان التحقيق وترفض تقديم المعلومات^(١). لان سرية العمل الحكومي لم يعد يببر رفض الحكومة في عدم تقديم المعلومات التي يطلبها البرلمان.

ويرى بعض كتاب القانون الدستوري في الكويت^(٢) أن المحكمة الدستورية الكويتية ومنذ عام ١٩٨٢ قد تصدت لممارسة الدور التطويري للنصوص الدستورية وخصوصاً ما يتعلق بالاختصاص الرقابي لمجلس الامة، ففي قرار تفسيري للمحكمة الدستورية الكويتية لتفسير المادة (٩٩) من الدستور^(٣)، اشارت إلى ان حق السؤال الذي كفله الدستور لأعضاء مجلس الامة -كجزء من العمل الرقابي لهذا المجلس- ليس حقاً مطلقاً، وانما مقيد بحق الفرد في كفالة حريته الشخصية، وبما يقتضي به هذا الحق من الحفاظ على كرامته واحترام حياته الخاصة بعدم انتهاك اسراره ومنها حالته الصحية ومرضه^(٤)، وبالتالي عدم جواز السؤال عن كل ما يتعلق بـ(الحياة الخاصة للإنسان) وكذلك كل ما يرتبط بـ(كيانه المعنوي)^(٥). وايضاً وضعت ضوابط على حق النائب في مجلس الامة في استجواب رئيس مجلس الوزراء، وحددت مجال هذا الاستجواب في السياسة العامة للحكومة، ووفقاً لهذا القرار لا يجوز استجوابه عن الامور التي تدخل في اختصاص الوزراء، واقرت مسؤولية رئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة للدولة ولكن أمام الامير^(٦).

نلاحظ في أغلب دول العالم الرائدة في مجال القضاء الدستوري انه لم يتم تطور هذا القضاء فيها دفعه واحدة وانما على مراحل تاريخية طويلة إلى ان وصل فيها الاجتهاد القضائي إلى مستوى الابداع، لذلك فإن تجربة القضاء الدستوري في العراق تجربة حديثة مقارنة ببقية دول العالم كالولايات المتحدة الامريكية والمانيا وإيطاليا والهند وكندا، وحتى بالنسبة لدول عربية كمصر والكويت، ومع ذلك نجد قرارات صدرت عن

(1) BVerfGE 67, 100 – Flick–Untersuchungsausschuß, website;

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٤/٩) <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html>

(٢) ينظر: د. بلال عقيل الصنديد، الفصل بين السلطات ورعاية الحقوق والحريات في قضاء المحكمة الدستورية، مجلة معهد القضاء، العدد ٢١، السنة الثانية عشر، ٢٠١٩، ص١٢٨.

(٣) تنص المادة (٩٩) من الدستور الكويت (لكل عضو من أعضاء مجلس الامة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء اسئلة لاستيضاح الامور الداخلة في اختصاصاتهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الاجابة).

(٤) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ الصادر في تاريخ ٨ نوفمبر ١٩٨٢، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٣/٢٠) <https://www.ckk.moj.gov.kw/ar/Pages/default.aspx>

(٥) د. تركي سطم المطيري، قواعد التفسير ومدى التزام المحكمة الدستورية الكويتية بها في ممارسة اختصاصها بتفسير النصوص الدستورية، مجلة الحقوق الكويتية، مجلد ٣٦، العدد ٤، ٢٠١٢، ص١١٦.

(٦) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

المحكمة الاتحادية العليا كان لها دور مؤثر وبارز في تعزيز وظائف السلطات السياسية وتطويرها في بعض النواحي اذا ما تم النظر إلى اثر ذلك على الوثيقة الدستورية ككل وعلى النظام السياسي في البلاد.

إذ اكدت المحكمة الاتحادية العليا العراقية في قراراتها على دستورية نص القانون الذي لا يجيز احوالة المستجوب أمام البرلمان إلى التقاعد او قبول استقالته او اقالته او اتخاذ اي اجراء من شأنه ان يبعده عن المسؤولية اثناء مدة استجوابه من قبل مجلس النواب، وذلك لتأمين الصالح العام وعدم فتح المجال للتهرب من المسؤولية وهو تقييد مؤقت لمدة معينة وهي فترة الاستجواب، ويعد اذا ما تعارض مع نص في قانون التقاعد معدلاً لذلك النص بالقدر الذي يخص الاستجواب، نستخلص من ذلك أن المحكمة الاتحادية العليا قد دعمت الاختصاص الرقابي للبرلمان عندما أكدت دستورية عدم التقاعد او الاستقالة او اقالة المستجوب اثناء الاستجواب على الرغم من أن الاستقالة حق للوزير، ولكنها اعتبرت ذلك استثناء لتحقيق المصلحة العامة للبلاد^(١). وفي حكم اخر اقرت المحكمة الاتحادية العليا أنه بسبب خطورة الاستجواب كوسيلة من وسائل رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية وجب أن يكون الاستجواب مستوفياً للشروط المنصوص عليها في الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب والا عد من باب السؤال او الاستيضاح، وهذا يعني اعتبار الاستجواب بمثابة سؤال او استيضاح اذ لم تتوافر فيه الشروط القانونية للاستجواب^(٢).

الفرع الثاني

تقييد الدور التطويري للقضاء الدستوري ومميزاته

اولاً/ تقييد الدور التطويري للقضاء الدستوري: وضحنا سابقاً الاتجاهات الفقهية التي تضع اعتبارات معينة على القاضي الدستوري عند اداء الدور التطويري^(٣)، وبناءً عليه نستنتج منها بعض القيود التي يخضع لها القاضي الدستوري عند القيام بالدور التطويري للقواعد الدستورية، وهي :

(١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا في العدد ١٤٠ وموحدتها ١٤١ / اتحادية/اعلام/ ٢٠١٨ الصادر في ٢٣/١٢/٢٠١٨، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/140_141_fed_2018.pdf (1/11/2022)

(٢) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا في العدد ٣٥/اتحادية/٢٠١٢ الصادر في ٢/٥/٢٠١٢، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/35_fed_app_2012.pdf (1/3/2022)

(3) Reinhold Zippelius, Probleme der Rechtsfortbildung, Duncker und Humblot, Berlin, 2013, p.137.

١. اعتبارات قانونية: يخضع القاضي الدستوري عند القيام بالدور التطويري للقواعد الدستورية لاعتبارات قانونية تستند إلى صياغة النص محل التطوير، فهو يتقيد بإرادة المشرع الصريحة التي تفهم من خلال الاطلاع على صياغة النص الدستورية^(١)، وينطبق هذا على النص الدستوري الواضح، أما في حالة إذا كان النص الدستوري مبهم أو متناقض، فيشترط هنا لقبول عمل القاضي التطويري أن تحدث هنالك فجوة (ثغرة قانونية) في النص التشريعي، وهنا يتم التفريق بين حدوث هذه الفجوة القانونية غير المقصودة، وبين تقصير المشرع المتعمد في عدم تنظيم مسألة تحتاج إلى تنظيم معين، فهذه الحالة ابتداءً ادركها المشرع ولم يضعها في الاعتبار بادراك منه، أما مسألة الفجوة القانونية فهي عدم اكتمال تنظيم قانوني معين أو عدم ملاءمة هذا التنظيم القانوني للمسألة التي يعالجها، دون قصد وتخطيط من المشرع، إذ لا يمكن له أن يتوقع ابتداءً كل المشاكل التي يمكن أن يعالجها النص في المستقبل، بالتالي يتطلب هذا الموضوع قيام القاضي الدستوري بتطوير النص الدستوري، عن طريق الاستفادة من اللغة المجردة للنص وملاءمته مع الظروف المتغيرة^(٢).

٢. اعتبارات دستورية: تتعلق بتقيد القاضي الدستوري بالمسائل الجديرة بالاعتبار عند القيام بالدور التطويري، فهو يبحث عن إرادة الجماعة الكامنة في الدستور، والتي تفهم في ضوء ما آلت إليه إرادة الجماعة الحاضرة وعندها يقع على القاضي الدستوري دور مهم في تحقيق التوازن بين صياغة النص والمعنى الملائم للوقائع المعروضة عليه^(٣)، وذلك في ضوء مبادئ الديمقراطية وسيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات، وبما أن القاضي غير منتخب من قبل الشعب على العكس من النائب ووفقاً لمبدأ الديمقراطية لا يجوز له أن يمس في التطوير النظام السياسي، لأن تغيير التصميم السياسي للدولة محصور بالهيئة التشريعية^(٤).

ثانياً/ مميزات الدور التطويري للقضاء الدستوري: يمكن استنتاج بعض النقاط التي تميز الدور التطويري للقاضي الدستوري من خلال آراء الفقه الدستوري عند شرح هذا الدور، وهي:

١. يقوم الدور التطويري على فكرة تناقض فكرة التفسير الأصلي للدستور: ويقصد بالتفسير الأصلي أو الحرفي للدستور البحث عن المعنى الذي قصد في الواقع واضعي الدستور وقت وضعه^(٥)، أما الدور

(١) د. حسين أحمد مقداد، النظرية المعيارية في الدور السياسي للقاضي الدستوري، مصدر سابق، ص ١٠٣٨.

(2) Franz Bydliniski, Juristische Methodenlehre, Wien, Stuttgart, 2010, p.470-475.

(٣) د. حسين أحمد مقداد، النظرية المعيارية في الدور السياسي للقاضي الدستوري، مصدر سابق، ص ١٠٤٤.

(4) Karl Larenz, op.cit, p.367-370

(٥) اطلق القاضي (انطوان سكاليا) -وهو احد مؤيدي نظرية التفسير الحرفي او الاصلي- على هذه النظرية اسم (الاقل شراً)، إذ بحث (سكاليا) عن المعنى الاصلي واعتبره المفهوم الاصلي للنص في الوقت الذي تم فيه صياغته والموافقة عليه، يتلخص المنهج القضائي ل(سكاليا) في انه ينظر إلى الاصولية على انها لا تقتصر في التفسير فقط على ظاهر النص الدستوري

التطويري فيستند إلى السلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها القاضي الدستوري، لذلك نرى أن الدور التطويري يلاءم طبيعياً القضاء الدستوري أكثر من غيره من أنواع ودرجات التقاضي^(١)، وبالتالي يختلف التطوير عن التفسير الحرفي للنص الدستوري، لأن التفسير هنا يهدف إلى كشف معنى النص نفسه^(٢)، فهو نسخة أوضح للنص القانوني^(٣)، أما التطوير فيفترض صياغة شيء جديد، فهو نشاط ابداعي من قبل القاضي الدستوري، وقد يؤدي ذلك إلى تجاوز النص الدستوري، وقد يتضمن تصحيح قضائي للعيوب النصية، وهذا الدور الابداعي كان يمارس منذ فترة طويلة وتحت مسميات عديدة منها (التفسير الواسع للنص)^(٤).

٢. حتمية التطوير الدستوري عن طريق الاحكام القضائية: تظهر الحاجة المستمرة إلى تطوير القاعدة القانونية في كل فترة زمنية، وذلك من أجل تحقيق غايات معينة، وايضاً نتيجة لتطور المجتمع والحاجات العامة فيه^(٥)، وعندها يتحتم إجراء التطوير على القاعدة الدستورية، وعند تحليل دور القاضي الدستوري على المستوى النظري نجد أنه غير مختص -بحسب الاصل- في تطوير النص الدستوري، ولكن بسبب ما ينسب إلى القاضي الدستوري من قصور لمجرد أنه التزم حدود دوره المتمثل في تطبيق الدستور، هو ما يدعوا الفقه إلى دراسة الدور الحقيقي للقاضي الدستوري، لأن هناك ضرورة علمية لدور القاضي التطويري للقاعدة الدستورية، تفرضها حتمية اتصال معنى الدستور بشكل دائم، وذلك باتباع كافة السبل القانونية لتطوير النص الدستوري

المعروض امام القاضي الدستوري، وانما يتم ايضاً النظر إلى الموارد الأخرى وثيقة الصلة به، فالقاضي الدستوري في سبيل تفسيره للنص يسترشد ويستأنس بالأدلة التي ساقها واضعو الدستور وغيرهم من الذين شهدوا تلك الحقبة الزمنية (حقبة كتابة الدستور)، وذلك لتوضيح معنى النص الدستوري، فوفقاً للأصوليين ان افضل طريقة لتفسير الدستور هي تحديد كيف اراد واضعو الدستور ان يتم تفسيره، وبالتالي لا يجوز ان يتم تغيير المعنى الظاهر للنص الدستوري الا عن طريق تعديل ذلك النص من قبل المشرع، أشار اليه : د. محمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٧٥-٧٦.

(1) Lawrence Solum, Originalism and Constitutional Construction, Fordham L. REV, Vol.82, 2013, p.453.

(٢) يعرف التفسير بأنه "بيان وتفصيل للشيء دون تجاوز مضمون صياغة النص"، ينظر: د. صباح جمعة الباوي، مصدر سابق، ص ٤٨٢. ويعرف ايضاً بأنه "العملية الذهنية التي يقصد بها تحديد معنى القاعدة القانونية ومداه"، للمزيد، ينظر: د. جابر حسين علي التميمي، القضاء الدستوري ورقابة الملاءمة على النص الدستوري، مصدر سابق، ص ٦٦٣.

(٣) د. عمر ماجد ابراهيم الهزاع، قرارات المحكمة الاتحادية العليا بين الجوانب القانونية والاعتبارات السياسية، مجلة العهد، العدد ٨، ٢٠٢٢، ص ٤١٨-٤١٩.

(4) William Baude, Is Originalism our law?, COLUM. L. REV, Vol.115, 2015, p.2357.

(5) Ezra R. Thayer, Judicial Legislation: Its Legitimate Function in the Development of the Common Law, Harvard Law Review, Vol. 5, No. 4, 1891, p.172.

والتي لم تعد تقتصر كما استقر على ذلك الفقه الدستوري المقارن^(١) على التعديل الرسمي للدستور عن طريق السلطة المختصة بالتعديل^(٢)، بل توسع في معناه ليشمل دور القاضي الدستوري في تطوير معنى النص الدستوري عن طريق التفسير، ويسمى ذلك بتعديل الدستور دون تعديل نصوصه، وكذلك يسمى بالتعديل غير الصريح^(٣).

لذلك تختلف طرق تطوير الدستور عملياً وتنقسم إلى ثلاثة طرق أساسية، وهي :

١. التعديل الدستوري: وذلك باتباع الطرق الدستورية لتعديل الدستور من قبل المشرع الدستوري^(٤).
٢. القضاء: إذ يمكن للقضاء ان يطور القاعدة الدستورية عند ادائه لعمله المتمثل في تفسير النصوص الدستورية وتطبيقها على القضايا المعروضة عليه.
٣. ممارسات السلطات العامة: تعد ممارسات السلطة العامة للقواعد الدستورية وسيلة من وسائل تطوير الدستور^(٥).

(1) Rosalind Dixon, constitutional Amendment Rules: A comparative perspective, Public law and legal theory, working paper, No.347, 2011, p.96.

- (٢) د. ميثم حنظل شريف ود. علي هادي عطية وعلا رحيم كريم، مصدر سابق، ص ٤-٦.
- (٣) د. حسين أحمد مقداد، النظرية المعيارية في الدور السياسي للقاضي الدستوري، مصدر سابق، ص ٩٨٦.
- (٤) مثال ذلك: تعديل دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ في عام ٢٠٠٨، إذ أدخلت تعديلات على هذا الدستور شملت تنظيم وتعزيز الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية، إذ منح البرلمان الفرنسي سلطة حقيقية للإشراف والرقابة على الحكومة، وتقوية موقف المعارضة، وادت إلى تقوية مركز البرلمان اتجاه السلطة التنفيذية، إذ اضافت تعديل على نص المادة (٢٤) من الدستور لإضفاء الطابع الدستوري على الدور الرقابي للبرلمان من خلال النص على (١. يقر البرلمان القوانين، ويقوم بمراقبة عمل الحكومة، ويقيم السياسات العامة)، كذلك تعديل المادة (٢/٤٧) من الدستور التي تؤكد على مساعدة ديوان المحاسبة للبرلمان لمراقبة العمل الحكومي، فيجب ان تساعد البرلمان في مراقبة الحكومة عند تنفيذها للقوانين المالية وقوانين الضمان الاجتماعي، كذلك تقييم السياسات العامة، وتعديل المادة (١/٥١) من الدستور لتسمح للبرلمان بتشكيل لجان تحقيق من أجل تنفيذ مهام المراقبة والتقييم المنصوص عليها في الفقرة الاولى من المادة (٢٤) ويمكن تشكيل لجان تحقيق داخل كل مجلس لجمع المعلومات، وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون. تنظر: المواد (٢-٤٧) و(١-٥١) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل.
- (٥) جاء في قرار المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية "... اذا اتخذت الهيئة التشريعية قرارا يستند إلى نص موضع تساؤل بسبب التطورات الجديدة التي لم تكن متوقعة وقت سن القانون، تصبح ملزمة من الناحية الدستورية بالتحقق مما إذا كان يمكن دعم القرار الأصلي في ظل الظروف المتغيرة... عند الضرورة المرتبطة بحالة عدم اليقين، تقع المسؤولية السياسية في المقام الأول على الهيئة التشريعية وعلى الحكومة في اتخاذ أي قرار تجده مناسب في حدود اختصاصات كل منهما. في هذه الحالة ليس من مهمة المحاكم أن تحل محل الهيئات السياسية المعينة للقيام بذلك. لأنه في هذا الصدد هناك نقص في المعايير القانونية... للمزيد، ينظر:

٣. ان الدور التطويري يجعل من القاضي الدستوري شريكاً للمشرع التأسيسي: إذ يمكن للقاضي الدستوري عن طريق هذا الدور أن يضع قواعد دستورية جديدة، وهي قواعد ملزمة للمشرع العادي، وكما وضحنا سابقاً يستطيع المشرع الدستوري ان يتبنى توجه القاضي الدستوري التطويري او يقوم بتصحيحه، ولكن هذا لا يقلل من خطورة هذا الاشتراك التشريعي لان القضاة بشر وبالتالي تحتل قراراتهم الخطأ والصواب، وهذا يتطلب جهد مضاعف من القاضي الدستوري وعلمية كبيرة عند اداء هذا الدور والا عد قراره تجاوز على النصوص الدستورية، مما يخلق انطباع عام لدى افراد الشعب وكذلك المؤسسات العامة الاخرى بعدم الثقة في قرارات هذا القضاء^(١).

٤. ان الدور التطويري يؤدي الى وضع قواعد دستورية جديدة: إذ عن طريق الدور التطويري يستطيع القاضي الدستوري سن قواعد دستورية وليس نصوص دستورية، إذ يفرق بعض الكتاب بين النص والقاعدة الدستورية التي ينظمها الدستور، وذلك لان دور القاضي الدستوري في التطوير لا ينصب فعلياً على النص الدستوري وانما على القواعد التي يتضمنها الدستور، فهو يتمثل في استخلاص معاني جديدة ومتطورة يضعها في صيغة قواعد دستورية وتستند إلى نص دستوري معين، بالتالي لا يجب الخلط بين فكرة النص وفكرة القاعدة، فالنص يقصد به "بالمعنى الحرفي للنص أي الصيغة اللغوية النصية، ويرتبط مصطلح النص بالوثيقة بكل ما تشتمل عليه الوثيقة من أجزاء، أو على الاقل ما تشتمل عليه تلك الاجزاء من بيانات"^(٢).

فالنص الدستوري يمثل الوعاء الذي تستخلص منه القواعد الدستورية، ويسبق النص القاعدة في الوجود، أما القاعدة فهي "مغزى النص" كما وصفها (هانز كلسن)، وعليه لا تعد القاعدة الدستورية شيء بخلاف النص ولكنها تعد معنى له، وأن فهم القاعدة لا يمكن أن يتحقق الا من خلال عملية ذهنية تتمثل في

BVerfGE 49, 89 – Kalkar I, website: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv049089.html> (تأريخ)

(الزيارة: ٢٠٢٢/٤/٢٠)

(1) S. P. Sathe, Judicial Activism in India: Transgressing Borders and Enforcing Limits, Oxford University Press, 2002, p242.

(٢) أشار اليه : د. محمد فوزي نويجي، مصدر سابق، ص ٣٤.

التفسير^(١)، وكما يقول (Di Manno) "أن النص هو البيان أو المضمون الخاضع للتفسير، أما القاعدة فهي البيان السابق تفسيره"^(٢).

٥. ان الدور التطويري للقاضي الدستوري يؤدي إلى تحقيق العدالة^(٣): أن ممارسة القاضي الدستوري لهذا الدور يساعده على تحقيق العدالة، فلا يقتصر دور القاضي الدستوري على حل النزاع ولا تعد الدعوى مجرد وسيلة لتوضيح معنى الدستور وتطبيقه، وإنما يضطلع القاضي الدستوري بدور ايجابي في الدعوى الدستورية يسعى من خلالها إلى تحقيق العدالة وحماية الحقوق والحريات^(٤)، فوفق رأي بعض الكتاب^(٥) لا يلزم كل قاضي دستوري بإصلاح الدستور، وإنما يتطور الدستور وفق رأيهم عند تطبيق المبادئ القديمة على الظروف الجديدة، والغاء تلك المبادئ ليست من مهمة القضاة وإنما هي من عمل المشرع الدستوري، ولكن هذا القول ليس صحيح بالكامل لأن تقييد دور القاضي الدستوري بمجرد تطبيق القواعد الدستورية القائمة يشير إلى نظرة ضيقة ومحدودة لدور القضاء الدستوري، فأغلب قواعد القانون العام الانكليزي تعود إلى أحكام مبتكرة من قبل القضاة^(٦). ويملك القضاء الدستوري المقومات التي تساعده على القيام بالدور التطويري والابداعي وأن كان دوره محدود، مع ذلك لا توجد قواعد قانونية تقييد القاضي الدستوري بالكامل في تطبيقه الخاص للدستور، لان القواعد الدستورية يجب تفسيرها وتطبيقها في مواقف او حالات جديدة او معقدة او غير مؤكدة (غامضه) وهذه هي وظيفة القاضي الدستوري، فهو الهيئة المسؤولة عن انتاج الفهم النهائي للقواعد الدستورية^(٧).

(١) يعرف التفسير بأنه "عملية ذهنية منطقية، تؤدي باتباع قواعد علمية إلى تحقيق غرض النص، وذلك لغرض استنباط القاعدة القانونية وتطبيقها على الحالة الواقعية"، للمزيد، ينظر: زرقون نور الدين، سلطة قاضي الموضوع في اختيار القاعدة القانونية الملائمة لحل النزاع، دفاثر السياسة والقانون، العدد ٨، ٢٠١٣، ص ٣.

(٢) اشار اليه: د. محمد فوزي نويجي، مصدر سابق، ص ٣٤-٣٦. ينظر، ايضاً: فرح جهاد عبد السلام جهاد، مصدر سابق، ص ٣٠-٥٠.

(٣) يرى الفقه الايطالي أن "الحكم الذي اعطته المحكمة الدستورية إذا انفصل عن الشعور الشعبي الحال او انفصل عن التفسير الذي اعطته لها الاجهزة السياسية، يعرض المحكمة الدستورية للنقد ليس فقط بالنسبة لمشروعية احكامها وتشكيلها بل مشروعية وجودها نفسه حال التناقض الجسيم"، أشار اليه: د. أحمد فتحي سرور، منهج الاصلاح الدستوري، مصدر سابق، ص ١٦٩.

(4) Abram Chayes, The Role of the Judge in public law litigation, Harvard law review, Volume 89, Number 7, 1976, p.1281.

(5) J. B. B. Steel, The Judge as Law Reformer, Auckland University Law Review, Vol.6, p.445.

(٦) للمزيد، ينظر: د. عبد الرزاق أحمد السنهاوري، علم أصول القانون، مطبعة فتح الله الياس نوري واولاده، القاهرة، ١٩٣٦، ص ١٤٠.

(7) Philip Sales, Judges and Legislature: Values in to law, The Cambridge law journal, Vol.71, No.2, 2012, p.288.

٦. ان التطوير الدستوري القضائي لا يعد بديل عن التعديل الدستوري: لان قرارات القاضي الدستوري التطويرية مهما كانت مؤثرة لا تفرغ النص الدستوري من مضمونه، وانما يقتصر هذا الدور على اعطاء النص الدستوري دلالة عصرية، بينما يضل التعديل الرسمي للدستور هو الطريق الافضل لتغيير النص الدستوري، وذلك الاختصاص محجوز حصراً لسلطة تعديل الدستور، والقول أن الدور التطويري للقاضي الدستوري يؤدي إلى تعديل الدستور هو قول مجازي، لا يقصد منه الاستعاضة عن الطريق الرسمي للتعديل وذلك باتباع اجراءات التعديل المنصوص عليها في الدستور، التي تعد الطريق الرسمي لتحديث الدستور وتطويره^(١).

٧. ان الدور التطويري للقاضي الدستوري يؤدي إلى حماية نصوص الدستور: إذ يسعى القاضي الدستوري عن طريق هذا الدور إلى ضمان اتصال معنى الدستور مع الظروف الواقعية، وذلك لمعالجة مشكلة الفجوة الدستورية، والتي تحدث نتيجة عدم ملاءمة نصوص الدستورية مع توجه الجماعة السياسية او الارادة العامة في الدولة، بالتالي يسعى القاضي الدستوري إلى معالجة هذه الفجوة عن طريق اعطاء النصوص الدستورية معاني اكثر تطوراً بما يجعلها ملاءمة لإرادة الجماعة العامة، "فالثقة المشروعة للأفراد في الدستور، التي تمثل واحدة من اهم صور الامن الدستوري، تقتضي أن تأمن الجماعة بوائق سلطة تعديله او على الاقل بوائق قاضيه، ليكتمل إيمانها به"^(٢).

لكن مع ذلك لا يستطيع القاضي الدستوري وبجدة التطوير ان يغير الاهداف التشريعية بناء على القناعة الشخصية له، فالمشرع الدستوري عند وضع الدستور لم يعتزم سن العبارات فقط ولكن ايضاً سن المبادئ التي تتضمنها تلك العبارات، فالكلمات هي انعكاس للأفكار التي يعتزم المشرع وضعها موضع التنفيذ، ولكن قد تؤدي تطبيق الصياغة الحرفية للنص الى نتيجة غير عادلة وغير معقولة، فيمكن تجاهل التطبيق الحرفي في هذه الحالة^(٣).

إذاً فان عبارات النص الدستوري تدل على القواعد الدستورية التي قصدها المشرع لكي يتم تطبيقها في وقتهم الحالي واللاحق ايضاً، ولكن عندما يحدث تغيير جوهري في الظروف الاجتماعية التي تم تصميم النص الدستوري لتنظيمها، فان اصدار الحكم وفق الصياغة الحرفية لهذا النص وحده قد تصل -في ظل

(١) د. حسين أحمد مقداد، المدلول السياسي والقانوني للدستور ودور القاضي الدستوري في تحقيق التوافق بينهما، مصدر سابق، ص ٦٠-٦٥. د. يسري محمد العصار، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٢٣.

(٢) د. حسين أحمد مقداد، المدلول السياسي والقانوني للدستور ودور القاضي الدستوري في تحقيق التوافق بينهما، مصدر سابق، ص ٦٨-٧٠.

(3) V. R. Krishna Iyer, Judicial Activism and Administrative Autonomy, The Administrator L. Rev, Vol.42, 1997, p.4.

الظروف المتغيرة- الى تطبيق غير سليم للقاعدة الدستورية، وبالتالي تحقيق نتيجة غير عادلة لم يقصدها المشرع، وعندها يكون المشرع الدستوري قد تقاسم مع القاضي الدستوري مسؤولية تطوير الدستور وإصلاحه، فالقضاء لا يمكن له التوصل عن مسؤوليته في مراقبة النصوص الدستورية والقانونية وملائمتها عند الحاجة لتكييفها مع البيئات القانونية والاجتماعية في وقت تطبيقها، وان ارجاء أداء هذا الواجب بحجة ان المشرع الدستوري هو المسؤول وحده عن تعديل الدستور هو عذر غير واقعي يتعارض مع واجب القضاة التقليدي في تطبيق النصوص التشريعية، فالتطوير القضائي يعد عنصر أساسي في عملية الفصل في القضايا، والذي يعد تكملة لعمل الهيئة التشريعية وليس اعتداء عليه⁽¹⁾.

ومن الحجج التي قد يستند اليها القاضي الدستوري ايضاً للممارسة الدور التطويري هو مسألة صمت الدستور عن تنظيم مسألة ما، لذلك يرى بعض الفقه القانوني ان عدم وجود قاعدة دستورية صريحة لا يترجم بالضرورة إلى استحالة ايجاد مبدأ او قاعدة دستورية عن طريق التفسير الدستوري المنطقي لجميع مواد الدستور⁽²⁾، ويمكن ان يبرر القاضي الدستوري ادائه لهذا الدور باستنتاج القواعد ضمناً من قاعدة معينة دستورية منصوص عليها صراحة.

(1) Leslie George Scarman, Codification and Judge-Made Law: A Problem of Coexistence, Indiana Law Journal, Volume 42, Issue 3, Article 3, 1967, p.355-356.

Jonathan T. Molot, Reexamining Marbury in the Administrative State: A Structural and Institutional Defense of Judicial Power over Statutory Interpretation, NW. U. law review, Vol.96, 2002, p.1251.

(2) اعتبرت المحكمة الدستورية الايطالية في قرارها رقم ١١٤٦/١٩٨٨ الصادر في عام ١٩٨٨ أن مسألة صمت الدستور عن تنظيم الرقابة على دستورية القوانين الدستورية لا يعني استبعاد تلك الرقابة، لان ذلك يعني وجود فجوة في نظام الضمانات الدستورية فيما يتعلق بوجود المزيد من القواعد القانونية الهامة، وفي قرار رقم ٢٢٣/٢٠١٢ الصادر في عام ٢٠١٢ عدت هذه المحكمة ان سكوت الدستور عن تنظيم الاستقلال الاقتصادي للقضاء لا يعني استبعاد هذا الجانب لأنه من الشروط الضرورية لضمان استقلال القضاء، أشار اليه:

Tania Groppi and Irene Spigno, Constitutional reasoning in the Italian constitutional court, Rivista A.I.C, No.4, 2014, p.22.

المبحث الثاني

الاساس النظري للدور التطويري للقضاء الدستوري

يظهر التطور الدستوري عندما يمارس القاضي الدستوري دوره في تفسير نص الدستور بطريقة ابداعية تمهيداً لإصدار حكم في القضية المعروضة امامه، والتفسير بشكل عام ليس عملية سهلة فهي تؤثر على حياة المواطنين، إذ يتخذ القضاء الدستوريين قراراتهم بناءً على طريقتهم الخاصة في تفسير الدستور والقانون، والقاضي عند تفسيره للنص يكون امام عدد من الاختيارات بين طرق التفسير المتعددة، بعض هذه الطرق تعتمد على النص الوضعي بشكل كامل عند التفسير، وبعضها يعتمد على النص الوضعي مع ضرورة ملائمة للقانون الطبيعي، وبعض منها يتطلب سياق تاريخي خارج مضمون النص لإمكانية تفسيره، وجميعها طرق مقبولة للتفسير ومتاحة للنقد الفقهي.

من بين هذه الطرق من يعتمد على النص بشكل حرفي من خلال المعنى المفهوم لدى الخبير، وقسم يعتمد على القصد التشريعي وما يسمى (بالتشريع القضائي) فقهيًا⁽¹⁾، الذي يتوصل الى فهم النص من خلال التمييز بين ماهية القانون وما يجب ان يكون وقت التطبيق، وهذا يعني ليس كل طرق التفسير الدستوري تؤدي إلى تطوير الدستور، وانما فقط الطرق التي لا تنقيد بحدود عبارات النص وتسعى إلى جعلها ملائمة للواقع والتي يمكن وصفها بانها مناهج لتطوير النص الدستوري.

نستنتج من ذلك وجود عدة مناهج تفسيرية تعطي سلطة تقديرية كبيرة للقضاة في حرية التصرف في تفسيراتهم تنطلق من فكرة النية المحتملة للمشرع، فقد يرى القضاة ان تغيير الاوقات قد يتطلب قواعد جديدة كنظرية الدستور الحي، أو أن التشريع يمكن أن يكون له معنى اوسع من معناه الاصلي طبقاً للظروف الواقعية كنظرية الواقعية الدستورية، فالبحث عن القصد المتحمل للمشرع يعطي سلطة تقديرية اوسع للقاضي من حيث أنه يبتعد عن نص القانون ويقراً فيه أشياء غير موجودة بشكل واضح.

سنركز في هذا المبحث على بيان بعض افكار هذه النظريات واسبابها وكما سنلاحظ أنها متداخلة بعض الشيء عندما يتعلق الموضوع بسلطة القاضي الدستوري الواسعة اتجاه نص الدستور، ولكن ما يهمنا معرفته كيف تؤدي هذه النظريات إلى تطوير معنى القواعد الدستورية، ولبيان ذلك نقسم هذا المبحث إلى

(1) Antonin. Scalia, A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law, Princeton University Press, 1997, p.23.

مطلبين، نبحث في المطلب الاول: نظرية الدستور الحيّ، ونبين في المطلب الثاني منه: النظرية الواقعية الدستورية.

المطلب الاول

نظرية الدستور الحيّ

تعد هذه النظرية منهجاً تفسيرياً يسعى إلى تطوير معنى النصوص الدستورية من قبل القاضي الدستوري، فالدستور الحيّ يبدو كترجمة للنصوص الدستورية كما هي مطبقة فعلاً، ويعود السبب في ظهور هذه النظرية الى عوامل متعددة. ومن أجل توضيح ذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نبين في الفرع الاول منه مفهوم نظرية الدستور الحيّ ، ويتناول الفرع الثاني تقدير نظرية الدستور الحيّ.

الفرع الاول

مفهوم نظرية الدستور الحيّ

في الفقه العربي تعني نظرية الدستور الحيّ أن مفاهيم النصوص الدستورية تتطور عبر الزمن^(١)، وذلك لكي يتوافق النص الدستوري مع الاحتياجات والقيم المتطورة من دون حاجة إلى تعديله رسمياً، فيتحول الدستور من وثيقة لا تتغير معانيها عبر الزمن إلى وثيقة قابلة للحياة في كل مرة تستدعي تطبيق النص الدستور فيها، وهذه الفكرة قد تحمل في طياتها مصدراً للتوتر لأنها تحاول دائماً التوفيق بين أمرين متعارضين، وهما: (ثبات النص الدستوري، وتطوره)، وتعني فكرة الدستور الحيّ "وجود دستور آخر إلى جانب الدستور المكتوب يتميز بشكل خاص بكونه متغيراً، ويتكون من مجموع الممارسات الدستورية في الدولة"^(٢)، وهذا يعني تحميل القاضي الدستوري واجباً آخر يتمثل في الموازنة بين التطبيق الفعلي للنص من قبل المؤسسات العامة وبين المعنى الرسمي له.

نظرية الدستور الحيّ لدى بعض الكتاب^(٣) تعتبر منهج او طريقة لتفسير الدستور يطلق عليه ايضاً بـ(التفسير الديناميكي او التقدمي او المتطور)، يقوم على اساس اعتماد القاضي الدستوري على النص

(١) رافد علي لفته، فكرة تطوير القواعد الدستورية في ظل احكام القضاء الدستوري، مجلة جامعة تكريت للحقوق، جامعة تكريت، السنة ٥، المجلد ٥، العدد ٣، الجزء ٢، ٢٠٢١، ص ٣٦٧.

(٢) د. محمد عبد اللطيف، القانون الحيّ ورقابة الدستورية، ط ١، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٩، ص ١٢.

(٣) أنفال عنبر سيد رجب الرفاعي، الاختصاص التفسيري للمحكمة الدستورية الكويتية، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق-جامعة عين الشمس، ٢٠٢١، ص ٨٣ وما بعدها.

الدستوري كمنطلق لعملية التفسير ولكنه يقرأ معناه في ضوء التطورات الحالية، إذ يعزل النص عن الماضي إلى حد كبير ويهتم بالحاضر، بينما يختلف عن (التفسير الغرضي أو الغائي) الذي يوازن بين الماضي والحاضر والمستقبل. ويشير بعض الكتاب^(١) إلى التفسير الحيّ بالقول "أن الدستور وثيقة حية ومتطورة وان معناه يجب أن يفسر بطريقة تجعله يتعدل ويتكيف في ضوء القيم المعاصرة والمتطورة، وتتحدد تلك القيم في بعض الاحيان وليس دائماً في ضوء القانون الدولي او كانعكاس للممارسة الشائعة او ترتبط بالمواقف القضائية حول العالم المتطور، لكنها غالباً ما تحدد في ضوء موقف واتجاهات المجتمع المعاصر"، وهذا يعني ان منهج الدستور الحيّ يهتم في النص الدستوري اولاً ولكنه يبحث عن معناه في الوقت الحاضر، في ضوء معايير وقيم محددة يتقيد بها القاضي الدستوري عندما يفسر نص الدستور ويطبّقه.

فالدستور الحيّ هو "التجربة اليومية للمحاكم الدستورية"^(٢)، وكقاعدة عامة يؤدي الدستور الحيّ الى توسيع الحقوق بعكس ما يتحقق بالدستور الاصلي، الذي يعمل في الاتجاه المعاكس، وتسمح لغة الدستور ذات المعنى المرن للدستور ان يحيى ويبقى لفترة طويلة من الزمن ليحكم عالماً مختلفاً عن الذي نشأ فيه^(٣)، وبهذا يذهب ايضاً بعض الكتاب^(٤) إلى القول بأن "الدستور ليس عملاً منغلقاً وإنما هو عمل منفتح دائم التكوين، وهو عمل حي لا يتوقف نبضه، فهو دائم الحركة يعيش في الحاضر ويتفاعل مع المستقبل"، إذ يستطيع القاضي الدستوري عن طريق اختصاصه في تفسير الدستور أن يجعل نصوص الدستور حيوية أكثر وقابلة لتجاوب مع مجتمع متطور.

يستند اصحاب هذا الاتجاه^(٥) إلى فكرة جديدة تعد "النص الدستوري عقداً مفتوحاً للخلق والتشكيل المستمر"، وبموجبها فإن الدستور قابل للحياة من خلال تغير معناه مع كل تطبيق، وتعد عبارة (الدستور الميت) نقيض لهذه الفكرة، ويعني به عدم قابلية الدستور للتطور عبر الزمن، أما الدستور الحيّ فهو الدستور "الذي يتطور ويتغير مع الوقت ويتكيف مع الظروف المستجدة، دون تعديله رسمياً، فالعالم يتغير... والوضع

(١) د. عصام سعيد العبيدي، تعديل الدستور بواسطة التفسير القضائي، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٨١، ٢٠٢٠، ص ١٩٥.

(٢) د. ميثم حنظل شريف وصبيح وحوج حسين الصباح، مصدر سابق، ص ٥٣٧.

(٣) د. سرهنك حميد البرزنجي، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٤) منير حمود دخيل، الواقع السياسي وتأثيره على فعالية القضاء الدستوري، مجلة الفنون والأدب وعلوم الانسانيات والاجتماع، العدد ٥٤، ٢٠٢٠، ص ١١٧.

(٥) د. محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ١١-١٤.

الدولي يتطور ايضاً، وكل هذه التطورات تلقي بظلالها على الوثيقة الدستورية، وليس من الحكمة توقع التعديل المستمر للدستور من أجل مواكبة كل هذه التطورات"^(١).

إذ يمكن للقاضي الدستوري وعن طريق سلطته في تفسير النصوص الدستورية ان لا يحدد دوره فقط في الكشف عن معاني القواعد وحسب، وانما يتعدى ذلك وصولاً إلى خلق معاني دستورية جديدة، او تغيير معاني النصوص في سبيل تكييفها مع التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، فالدستور وثيقة حية ومتطورة بتطور الزمن^(٢).

في الفقه الغربي يعرف بعض الكتاب الدستور الحيّ بأنه "الدستور الذي يتطور بمرور الوقت وفقاً لمعناه الداخلي نتيجة لتفاعله المتبادل مع بيئته، والتي تشمل على المفاهيم الدستورية المتغيرة باستمرار مع تغير الاحداث الاجتماعية والسياسية الكبرى"^(٣)، وبذلك هو لا يختلف عن فكرة الدستور الحيّ لدى الفقه العربي، وانما نجدها فكرة موسعه اكثر، فنجد في بعض الكتابات^(٤) في المانيا توضيح لنظرية الدستور الحيّ باعتبارها منهج يتم اتباعه للمحافظة على الدستور وبقاءه اطول فترة ممكنة، إذ يهتم الفقه الالمانى بمسألة بقاء الدستور وحيويته، وتؤكد المحكمة الدستورية الاتحادية على أن فهم الدستور في العقود الاخيرة تطور بشكل كبير وتغير في بعض الحالات وخصوصاً في مجال حقوق الانسان والعلاقة بين السلطات^(٥)، ويرى بعض الكتاب^(٦) أنه "يجب تفسير نصوص الدستور بوعي وفهم مسبق"، وبما أن الدستور وضع للتعامل مع مواقف متعددة ومشكلات متغيرة تاريخياً، فهذا يعني قبل كل شيء ان يتم فهم هذه المشكلات بشكل معياري، وأن يكون الدستور بالضرورة حي ومتقبلاً لأحداث المستقبل، ولا يمكن فهم الدستور بطريقة حيوية الا من خلال المحكمة الدستورية.

(١) ينظر: ميسون طه حسين، فكرة الدستور الحيّ في الفقه والقضاء الدستوري، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد ٢٧، العدد ١، ٢٠١٩، ص ٤٤٢-٤٤٤.

(٢) د. عصام سعيد عبد العبيدي، الدور التأسيسي للقاضي الدستوري، مجلة القانون المغربي، دار السلام للطباعة والنشر، العدد ٣، ٢٠١٧، ص ٤٢.

(3) Andrew Coan, Living constitutional theory, Duke Law Journal, Volume 66, 2017, p.100-102.

(4) Christian Kolle, Das deutsche Grundgesetz – Ein Provisorium wird 60 Jahre alt, GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, Germany, 2009, p.41.

(5) BVerfG, Beschluss der 3.Kammer des Ersten Senats vom 29.Juli 2004, website; http://www.bverfg.de/e/rk20040729_1bvr073700.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٤/١١)

(6) Wolfram Höfling, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz, 1994, p.39-42.

بناءً عليه يختلف القانون الحي عن القانون الوضعي، فالقانون الحي ليس ثابتاً وإنما في حركة تغيير مستمرة، وبالتالي يجب على القاضي الدستوري أن يلائم بينه وبين النص الدستوري^(١)، فمثلاً تؤثر المبادئ الأخلاقية السائدة في المجتمع على القانون الحي، لذلك يجب أن يكون القاضي الدستوري على اطلاع دائم على هذه الأخلاق وغيرها من الأمور التي تخضع للتطور المستمر وتؤثر على المجتمع، وهنا نجد أن المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية قد استقرت على قاعدة مهمة وهي إمكانية الطعن في قانون قد سبق وأن فصلت بمدى دستوريته، إذا وجد تغييراً قد حدث في الظروف يؤثر على التفسير الذي استندت عليه المحكمة الدستورية الاتحادية لإصدار قرارها السابق^(٢).

ظهرت لفكرة الدستور الحي معنى آخر في الفقه الغربي^(٣)، إذ لا ينظر لها على أنها طريقة لتفسير النصوص الدستورية فقط وإنما يطلق مصطلح (الدستور الحي) لتعبير عن وجود دستور آخر مطبق فعلاً إلى جانب الدستور المكتوب، فوفقاً لهذا التوجه فإن تحديد نظام سياسي لدولة ما لا يتم من خلال النظر إلى النصوص الدستورية فقط، وإنما تحددها القواعد التي تعرفها الحياة السياسية^(٤)، وبرأيهم "دائماً توجد ثغرة بين

(1) Hans-Otto Burschel, Paukenslag aus Karlsruhe – Die Grenzen der Auslegung, web site; <https://community.beck.de> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٤/٩)

(٢) في الفقه الألماني هناك نظريتين أساسيتين للتفسير القانوني، وهما: (النظرية الذاتية) و(النظرية الموضوعية)، يقصد بالنظرية الذاتية أو نظرية إرادة المشرع: أنه يجب تفسير النص القانوني وفقاً لإرادة المشرع الحقيقية في وقت وضعه، فالقاضي يجب أن يبحث عن هذه الإرادة ويثبتها للوصول إلى معنى النص القانوني، أما النظرية الأخرى: فهي الموضوعية والتي تسمى أيضاً بالتفسير الجوهري للقانون، تفترض هذه النظرية أن القوانين وضعت لتنظيم ظروف معينة متنوعة ومتغيرة وتحكم علاقات مستقبلية، فيجب تفسير النص وفق ما يلاءم زمن تطبيقه. أن الحجج التي تستند إليها النظرية الذاتية تتمثل في الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة القانون، ولكنها تتجاهل حقيقة أن معنى القاعدة القانونية يمكن فصله عن إرادة المشرع الأصلي نتيجة التغيير في الظروف الفعلية، أما مبررات النظرية الموضوعية فتتمثل في فكرة أن التفسير يجب أن ينصف الظروف المتغيرة. للمزيد، ينظر :

Anton Friedrich Justus Thibaut, Die Historische Rechtsschule: Über die Notwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen, Rechts für Deutschland, Heidelberg, München, 1973, p.69.

(٣) تسمى هذه النظرية بنظرية (الشجرة الحية) وهي نظرية لتفسير الدستور، وبمقتضاها يجب أن يفسر الدستور بطريقة واسعة أو حرة لكي يتكيف مع تطور المجتمع، ووفقاً لسياقه الاجتماعي، إذ تعد هذه النظرية تجربة عريقة في القانون الدستوري الكندي ترجع إلى عام ١٩٣٠، عندما أكدت ذلك اللجنة القضائية للمجلس الخاص عند تفسير المادة (٢٤) من القانون الدستوري الكندي الصادر عام ١٨٦٧، بالقول أن "قانون أمريكا الشمالية البريطانية قد غرس في كندا شجرة قابلة للنمو والتطور في داخل حدودها الطبيعية"، ونجد فكرة الدستور الحي في قضاء المحكمة العليا الكندية إذ قررت أن "مراعاة مبادئ دستورية غير مكتوبة أمر لا غنى عنه للعمل المستمر في تطوير الدستور، كما أنها مهمة أيضاً في نظام الحكم"، أشار إليه: د. محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ١٣-١٤.

(1) Volker Rieble, Richterliche Gesetzesbindung und BVerfG, NJW, No.12, 2011, p.819-822.

الهيكل الرسمي للنظام السياسي كما ترسمه النصوص الدستورية وبين الممارسات المتبعة من جانب الحكام، وهذه الثغرة تحظى باهتمام خاص في الديمقراطيات الكبرى في أوروبا، لأنه من الضروري التركيز على التغيرات الكبرى للحركة الدستورية المعاصرة⁽¹⁾.

يرى هذا الاتجاه الفقهي "ان دراسة الدستور نفسه تعطي مؤشرات غير كافية حول طبيعة النظام السياسي في دولة ما، وبالتالي يجب تجاوز الواجهة الدستورية والاهتمام بالحقائق الملموسة للحياة السياسية، وحقيقة السلطة، والعلاقة بين السلطات، والعلاقة بين الحكام والمحكومين"⁽²⁾، بالتالي ينظر الى ما يجب ان يكون عليه النص وقت التطبيق وليس ما هو عليه النص⁽³⁾، مما يفسح المجال الى القانون الطبيعي واتخاذ القرارات بناء على فكرة الصواب والخطأ، ولكن دون مخالفة النص الدستوري، قد نجد لهذه الفكرة تطبيق في بعض الدولة نتيجة ملائمتها للنظام الدستوري الخاص بها، ولكن هذا لا يعني امكانية القياس عليها في باقي النظم، خصوصاً عندما نكون في مواجهة نصوص دستورية مقتضبة وعامة تم المحافظة عليها واستمرار بقاءها نتيجة لهذه التفسيرات الواسعة، كنصوص دستور الولايات المتحدة الامريكية.

ان تفسيرات الدستور الحيّ تتزامن مع فكرة النشاط القضائي الابداعي والتطويري، وتعطي طريقة التفسير هذه سلطة تقديرية كبيرة للقاضي لأنها تعتمد على قناعة القاضي نفسه في وجود التقدم الاجتماعي الذي يبرر قيامه بتطوير النص القانوني، ويؤدي هذا الى قيام القضاة بقراءة الدستور على نطاق واسع لتبرير قراراتهم، وبالتالي هذا يجعل مهمة القاضي اصعب اذا عليه ان يصل إلى الادلة الكافية لتعزيز قراره الابداعي، وينتقد بعض الكتاب⁽¹⁾ هذا المنهج لأنه يؤدي إلى سن مبادئ دستورية لم تكن موجودة من قبل⁽¹⁾.

(1) Jack M. Balkin, Framework Originalism and the Living Constitution, Northwestern University Law Review, Vol. 103, 2009, p.549.

(2) في الفقه الامريكي تعد هذه النظرية (الدستور الحيّ) شكل من أشكال التفسير الدستوري الذي يتعامل فيه المفسر مع الدستور كما لو كان مستنداً حياً يتنفس ويتطور بمرور الوقت لإعطاء أفضل تفسير لما يدعوا اليه القانون، فيرى الفقيه (Strauss) ان "الدستور الحقيقي في الولايات المتحدة ليس النص المكتوب، بل هو شيء متنامي يتجاوز النص الذي تطور، وأن سماته الرئيسية والعديد من الانجازات التي يفخر فيها التاريخ الامريكي هي قرارات قضائية"، أشار اليه :

Jack M. Balkin, The Roots of the Living Constitution, Boston University Law Review, Vol.92, p.1129.

(3) Bruce Ackerman, The Holmes Lectures: The Living Constitution, Harvard Law Review, Volume 120, Number 7, 2007, p.1738-1750.

(1) Murk Shah, Common law and precedent; how judges 'make' the law, September 2020, website: <https://www.researchgate.net/publication/344309941> (4/11/2021)

وبالرغم من التبيان في مفهوم نظرية الدستور الحيّ، إلا أن جميع الاتجاهات السابقة تؤكد على الدور الذي يقع على القاضي الدستوري في التوفيق بين اعتبارات الدستور الحيّ وبين النص الدستوري عند الحكم في واقعية معينة، وكما ذكرنا سابقاً فإن التطوير يعني خروج القاضي الدستوري عند تطبيق نص الدستور عن حدود العبارات المستعملة في هذا النص، وبهذا هو يختلف عن التفسير الذي يتقيد فيه القاضي بعبارات النص الدستوري، ولكن في جميع الاحوال لا يملك صلاحية لمخالفة الدستور.

هناك عوامل مهمة تدفع القاضي الدستوري إلى اتباع هذا النهج لتطوير النص الدستوري^(٢) وهي:

١. **جمود الدستور المكتوب:** يتصف الدستور المكتوب بتحديد وثبات المبادئ التي ينص عليها، وتتصف اغلب قواعده بانها قواعد مجردة وعامة وغير محددة في الغالب، فالدستور ينظم المبادئ الاساسية للدولة في مجال الحقوق والسلطات العامة وهذه المبادئ تحتاج إلى أن يكملها القاضي الدستوري لتطبيقها، وبالتالي يظهر الدستور الحيّ كامتداد للدستور المكتوب فيأتي لتكملة هذا الدستور ولتلافي عيوب صياغته^(٣)، وبعبارة اخرى فإن "الدستور هو عمل حي ، ولكي يبقى على تواصل ومواكبة للمجتمع فإنه يحتاج إلى نقاش دائم حوله"^(٤).

٢. **طبيعة عملية التفسير الدستوري:** إذ قد تستخدم السلطات العامة عدت تفسيرات للدستور وتطبقها بصورة مستمرة، وهذا ما يؤدي إلى ظهور معاني مختلفة وذلك باختلاف القائمين بالتفسير، وبالتالي تظهر العديد من التفسيرات لنص دستوري معين، وتستعمل السلطة السياسية غالباً نص دستوري من أجل تبرير ممارساتها دستورياً، وعملية التفسير الدستوري تمتاز بطبيعة خاصة، لأنها تتأثر بالتغيرات السياسية والاجتماعية والثقافية، وهنا تظهر فكرة الدستور الحيّ^(٥)، الذي يسمح بإجراء تلاءم بين الدستور المكتوب واحتياجات عصره^(١)، وهي تنقل القضاء الدستوري في دوره من مجرد باحث في النص والفاظه إلى دور أكبر يتمثل في فحص النص في لحظة حياته وممارسته الفعلية^(٢).

(1) Jack M. Balkin, Framework Originalism and the Living Constitution, op.cit, p.550.

(٢) رافد علي لفته، مصدر سابق، ص ٣٦٧-٣٦٩.

(٣) د. محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ١٣-١٤.

(٤) ميسون طه حسين، مصدر سابق، ص ٤٤١.

(٥) د. محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ١٤.

(١) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مصدر سابق، ص ١٦١.

(٢) د. رشيد المدور، تسهيل الولوج إلى العدالة الدستورية: تطور في النص ومنهاج عمل القضاء الدستوري المغربي، مجلة معهد القضاء، العدد ٢١، السنة الثانية عشر، ٢٠١٩، ص ١٠٨.

نستنتج مما تقدم أن تكوين الدستور الحيّ أمر لا يمكن تجنبه، لأن ممارسة المؤسسات تعطي للنص المكتوب الحياة، ومن دون التطبيق يبقى النص الاساسي مجرد نشرة، وبالمقابل فان هذه الممارسات تسعى الى تكملة نص الدستور سواء تم ذلك من قبل المشرع عن طريق تعديل الدستور او من قبل القاضي الدستوري عن طريق اعطاء النص معنى متطور يجعله أكثر فاعلية، ويضمن له في ذات الوقت الاستمرار .

ومن الاسباب التي تؤدي الى تكوين الدستور الحيّ:

١ . مسألة التعايش بين الدستور المكتوب والدستور الحيّ^(١): أن مسألة تطبيق الدستور المكتوب على الواقع من قبل السلطات العامة يؤدي إلى نشوء الدستور الحيّ، وذلك عن طريق الممارسات الدستورية لهذه السلطات، وهذا لا يعني بالضرورة وجود دستور يهدد الدستور المكتوب او يمثل خروجاً عليه، وإنما يمثل دستور اخر من عمل السلطة السياسية، سواء كان مطابقاً للدستور المكتوب ام موافقاً له، ولكن قد تصل بعض الممارسات إلى الخروج عن الدستور المكتوب، وهذه الاعمال الاخيرة يستبدها الفقه من دائرة الدستور الحيّ لأنها اعمال غير مشروعة، لان الدستور المكتوب يمثل اعلى وثيقة في النظام القانوني وله قيمة مرجعية^(٢).

يلاءم هذا التوجه الفقهي رأي المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية في قولها " ... لا تعود سلطة تحديد القانون الدستوري الاتحادي إلى المحكمة الدستورية الاتحادية فحسب، وإنما تعود أيضاً إلى الهيئات الدستورية الاتحادية الأخرى، وعند قيامها بتطبيق القانون الاساسي عليها أن تراعي القيم والقرارات الأساسية والمبادئ والقواعد الدستورية التي تم وضعها بالفعل..."، وايضاً تؤكد على أن الدستور يتجسد كقانون اساسي

(١) يؤكد احد مفسري دستور الولايات المتحدة الامريكية الامريكي وهو القاضي (مارشال) القاضي السابق للمحكمة العليا الاتحادية الامريكية في قضية (Brown v. Board) في قوله "لم يكن الدستور ثابتاً الى الابد، كما لا توجد حكمة وبصيرة لدى واضعي الدستور بالعدالة، وإنما استغرق العديد من التعديلات وحروباً اهلية وحركات اجتماعية للوصول الى ما نحن عليه اليوم"، كذلك ينسب مارشال الفضل الى "اولئك الذين رفضوا الانعاز لمفاهيم عفا عنها الزمن عن الحرية والعدالة والمساواة والذين جاهدوا لتحسينها، ينظر :

Charles A. Reich, Mr. Justice Black and the Living Constitution, Harvard Law Review, Vol.76, No.4, 1963, p.673.

(٢) د. محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ٢٠.

من خلال عمل الهيئات الدستورية العليا، ولا غنى عن الممارسات طويلة الامد لتوضيح معاني وتجسيد تلك النصوص^(١).

٢. **تأثير البعد السياسي على الدستور الحيّ:** أي مسألة تطوير الدستور الحيّ والتي تقع على عاتق السلطات العامة نتيجة لتطور اعمالها الدستورية، فيبرر بعض الكتاب^(٢) هذه الطريقة بالقول: "عندما تمرر إحدى المؤسسات التشريعية قانوناً فإنها تفعل ذلك دون معرفة كاملة بالظروف التي سيتم فيها الاحتجاج بالقاعدة مستقبلاً، وهذا ما يستدعي تفسيراً يتطور بمرور الوقت".

نستنج من الآراء السابقة أن تطوير الدستور هو واجب يمارس من قبل المحاكم الدستورية بشكل مستمر، إذ ليس كل تغير في الوضع الواقعي والقانوني يتطلب تدخل من قبل الهيئة التشريعية، وهناك اتفاق حول أن الصيغة اللغوية للنص هي التي تحدد مجال ونطاق التفسير، إذ تمكن القاضي من أن يتكيف مع الظروف بشرط مراعاة عدم تعارض حكمه مع النص الدستوري.

الفرع الثاني

تقدير نظرية الدستور الحيّ

يمكن تقسم الاتجاهات الفقهية التي وضعت بشأن اعتبار نظرية الدستور الحيّ وسيلة لتفسير الدستور تفسيراً تطويرياً إلى اتجاهين، وهما:

أولاً/ الاتجاه المعارض: نجد اراء بعض الكتاب^(٣) ترفض فكرة الدستور الحيّ عندما تستعمل كمنهج لتفسير الدستور، وهو ذات الاتجاه الذي يرفض الاختصاص التفسيري للقاضي الدستوري من خلال طلبات التفسير المباشرة، وذلك بحجة أن اسناد هكذا اختصاص للقاضي الدستوري سوف يؤدي إلى انجرار هذا القاضي بعيداً عن اختصاصه الاصيل المتمثل في الرقابة على دستورية القوانين، وممارسته لاختصاص تأسيسي يتمثل في قيامه بتعديل الدستور عن طريق التفسير الدستوري^(١).

(1) BVerfGE 62, 1 – 116, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Februar 1983, ٢ –BvE 1/83, Rn. 1–365, website; http://www.bverfg.de/e/es19830216_2bve000183.html (٢٠٢٢/٧/١٠)

(2) David M. O'Brien, Judges on Judging. CQ Press, 2013, p.224.

(٣) ينظر: د. عثمان عبد الملك، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية، مطبعة جامعة الكويت، الكويت، ١٩٨٦، ص ١٠٠. (١) أشار اليه: ميسون طه حسين، مصدر سابق، ص ٤٤٩.

وهذا ما دفع القضاء الدستوري في بعض الدول -رغم النص على اختصاصه الاصيل في التفسير في متن الدستور- الى وضع محددات لهذا الاختصاص، ومنها على سبيل المثال: قرار المحكمة الدستورية الكويتية الذي جاء فيه "... أن دورها في اطار ما عقد لها من اختصاص في هذا المضمار يقتصر في المقام الاول على تفسير نصوص الدستور وفق ضوابط محددة مردها إلى عبارات هذه النصوص ودلالاتها والاغراض المقصودة منها بمراعاة موضوعها من سياق باقي النصوص التي تتكامل معها، محددة معناها ومرماها كاشفة عن حقيقتها، ملتزمة بجوهرها، دون إقحام عناصر جديدة عليها، أو تغيير محتواها، أو النيل من مضمونها، أو الخروج عن أهدافها، بما لا يعد تفسير المحكمة لهذه النصوص تنقيحاً للدستور"^(١). ولكن في حكم آخر لها قررت فيه أن الحكم الصادر منها غير ملزم لها، إذ تستطيع أن ترجع عنه اذا وجدت أن السند الذي استندت عليه كان غير صحيح، أو أن الحكم أصبح غير ملائم نتيجة تغير الظروف التي صدر في ظلها^(٢)، وبالتالي تراعي المحكمة الدستورية مدى ملائمة الحكم لتطور الظروف^(٣).

من ضمن الانتقادات التي وجهت لهذه النظرية^(٤)، أنها تمنح القاضي الدستوري سلطة تقديرية واسعة بداعي الملائمة في التفسير دون الاعتماد على معايير موضوعية واضحة، مما يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، لما فيه من امكانية اعتداء القاضي الدستوري على الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية، وايضاً تنتقد بانها لا تعد نظرية متكاملة وواضحة كنظرية لتفسير الدستور، وتؤدي بالنتيجة إلى قيام القاضي الدستور بتبني معتقداته الخاصة عند التفسير، لعدم وجود ضوابط دقيقة وقواعد محددة يسري عليها^(١).

(١) ينظر: د. عثمان عبد الملك، مصدر سابق، ص ١٠٠.

(٢) أشار اليه: د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر، الكويت، ١٩٨٥، ص ٣٦٣.

(٣) تعلن المحكمة الدستورية الكويتية عن اختصاصها في مراقبة دستورية القوانين على ضوء نصوص الدستور المكتوبة وحدها، ولكنها لا تفسر النصوص الدستورية تفسيراً حرفياً تلتزم فيه بالمعنى اللغوي لألفاظ النص فقط، وإنما توسع من مفهوم الألفاظ وتستنبط منها مبادئ عامة، تجدها ذات قيمة دستورية مساوية لقيمة النصوص المكتوبة. للمزيد، ينظر: د. يسري محمد العصار، سلطة القضاء الدستوري في تفسير القوانين، مصدر سابق، ص ٢٣.

(4) William H.Rehnquist, The Notion of a Living Constitution, TEX. L. REV, Vol.54, 1976, p.693-698.

(١) للمزيد، ينظر: د. إسلام إبراهيم شيجا، التفسير الدستوري للحقوق والحريات الدستورية في ضوء قواعد القانون الدولي لحقوق الانسان، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية- كلية الحقوق، العدد ١، ٢٠١٦، ص ١٧٦.

ثانياً/ الاتجاه المؤيد: يعد بعض الكتاب^(١) ان فكرة الدستور الحيّ ضرورية وذلك لان تطبيق الدستور المكتوب المكتوب تطبيقاً حرفياً كما اردّه واضعوا قد يؤدي إلى عدم قدرة وكفاءة المؤسسات العامة في معالجة المشكلات التي تظهر اثناء التطبيق، وقد يؤدي هذا إلى مشكلة سياسية خطيرة، وبالتالي يجب اجراء تكييف وملاءمة بين النص المكتوب والاحداث الواقعية دون اجراء تعديل دستوري، أن فهمنا لما هو قاعدة قانونية اصلية هو في حد ذاته ظاهرة متغيرة، فليس فقط النظريات الدستورية تتطور بمرور الزمن وانما ايضاً يؤثر التاريخ المفاهيمي هذا في تفسير الدستور وعمل القضاء الدستوري^(٢). فهذا النوع من التفسير الدستوري يسمو بالنص حتى يتلاءم مع التغيرات الواقعية، فهو يمثل قراءة للواقع واستلهام لأولويات المجتمع وتطويع للنصوص الدستورية لكي تتناسب مع ذلك، وعن طريق هذا التفسير الحيّ يتم تطوير الدستور^(٣).

يطرح هنا سؤال حول: كيف من الممكن وضع دستور يتكيف مع الظروف ويتغير في آن واحد، وفي نفس الوقت يكون مستقراً وغير قابل للتلاعب فيه من قبل الافراد؟ يجيب بعض الكتاب^(٤) بالقول: أنه يمكن للدستور أن يتطور ومع ذلك فإنه يبقى محافظ على المبادئ الاساسية التي ينبغي أن يضمنها الدستور، ودون أن يصبح لعبة بيد القضاة، وهذا ما يلاحظ على القانون الاساسي الالمانى فهو دستور حي ولكنه لا يزال قادر على حماية المبادئ الاساسية ضد الرأي العام العابر، وهو ليس الدستور الذي يستطيع القضاة او اي شخص ببساطة التلاعب به لكي يتلاءم مع افكارهم الخاصة.

إذ يرى بعض الكتاب^(١) أنه لا يعد القضاة المحور الرئيسي للتفسير الدستوري الحيّ، بالرغم من أن القضاة يمثلون عنصر مهم في تطوير الدستور، ولكنهم مجرد عنصر واحد من عناصر متعددة، والواقع أن اهم دوافع تطوير الدستور هو البناء الدستوري وبناء الدولة بواسطة الفروع السياسية، فبالتالي ينطوي التطوير الدستوري على مجموعة متنوعة من الاطراف والمؤسسات التي تناضل باستمرار على نحو معقول لبناء الثقافة الدستورية، فالقضاة الدستوريين ليسوا طغاة متهورين غير مقيدين في قراراتهم، وانما هم جهات فاعلة وراسخة مؤسسياً يعملون في اطار الدولة الديمقراطية كجزء من سلطة سياسية منظمة دستورياً، فالقيود القضائية

(١) د. محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ١١-١٤.

(٢) على سبيل المثال: في ايطاليا ظهرت مجموعة من الممارسات الدستورية والتي تمثل فكرة الدستور الحيّ ومنها الازمات غير البرلمانية التي تؤدي إلى استقالة الحكومة طوعاً نتيجة أزمة سياسية في داخل أغليبتها، وإمكانية عزل أحد اعضاء الحكومة دون ان يؤدي ذلك إلى سقوط الحكومة، ينظر:

Andrew Coan, op.cit, p.101.

(٣) محمد حسين جاسم، مصدر سابق، ص ٨٦.

(4) Jack M. Balkin, The Roots of the Living Constitution, op.cit, p.1130.

(1) Jack M. Balkin, Framework Originalism and the Living Constitution, op.cit, p.545-550.

موجودة بالفعل وتحكم القاضي الدستوري في عمله، ولكنها تعتمد على وعي القضاة في انهم يتبعون طريقة صحيحة في التفسير الدستوري^(١).

ايضاً أن التطورات الدستورية لا تحدث فجاً وإنما بين فترات زمنية منقطعة، وهناك جوانب كثيرة من المبادئ الدستورية العالمية تطورت -كالعلاقة بين السلطات- من خلال التراكم البطيء للممارسات الدستورية، ولكن قد يحدث أن بعض التطورات الدستورية تحدث نتيجة احداث مفاجئة، إذ قد تستجيب المحاكم لتحولات كبيرة في السياسة، وخاصة عند حدوث حقبة سياسية جديدة، إذ من المرجح أن تعقب التغييرات السياسية السريعة والمستدامة تغييرات سريعة في الفقه الدستوري^(٢)، فتصاحب الثورات السياسية ثورات دستورية، لان التحولات السياسية الكبرى تخلق مشاكل شرعية جديدة يتعين على المحاكم حلها^(٣).

يطرح سؤال ايضاً حول: ما الذي يجعل الدستور حي ومستمر؟، الاجابة الاولى التي تتبادر إلى الذهن فوراً هي (الدستور العادل)، إذ لا يمكن افتراض وجود نظام قانوني غير عادل ويتمتع بالاستقرار بشكل دائم، لأنه بالتأكيد على المدى البعيد سوف يسقط هذا النظام، بسبب النتائج المخيبة للأمال، الامر كذلك بالنسبة لبعض نصوص الدستور إذ يجب على القاضي الدستوري ان يضمن عدلتها، والا سوف يفقد الافراد ثقتهم به كوثيقة اساسية، ولكن ماذا لو تعارضت العدالة مع اليقين القانوني، وذلك عند وجود نص غير عادل

(1) Jack M. Balkin, The Constitution in the National Surveillance State, MINN. L. REV, No.1, 2008, p.93.

(2) Jack M. Balkin, The Roots of the Living Constitution, op.cit, p.1150.

(٣) على سبيل المثال: لو تم النظر إلى التاريخ الدستوري الامريكي نجد أنه شهد العديد من التغييرات الدستورية التي حدثت عن طريق القرارات القضائية، والتي كانت تمس مواضع جوهرية، كنطاق السلطة الاتحادية، ومعاملة الاقليات والنساء، وتكوين حكومات الولايات، وغير ذلك من القضايا المهمة التي تطورت بفعل قضاء المحكمة العليا الاتحادية، والملاحظة الثانية ان هذه التغييرات لم تكن نتيجة تعديلات رسمية ادخلت على الدستور، بل بالعكس رفضت مثل هكذا تعديلات من ان ينظمها الكونغرس الامريكي، إذ تم رفض تعديل دستوري كان سيسمح للكونغرس بحظر عمل الاطفال، ورفض تعديل دستوري بشأن الغاء التمييز على أساس الجنس، بينما جاءت قرارات المحكمة العليا لتفرض ذلك، فقد قامت بإلغاء الفصل المدرسي على أساس اللون واستندت في ذلك إلى التعديلين الخامس والرابع عشر لدستور الولايات المتحدة الامريكية، وهما نصيين قد صدرا خلال فترة من الحكم لم يكن فيها الفصل العنصري يشكل مشكلة او رفض بالرغم من وجودهما.

Bolling v. Sharpe, 347 U.S. 497, 1954, website:

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/497/> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٥/٩)

- برأي بعض الكتاب⁽¹⁾ - عندها تكون الاولوية للنص الدستوري ولو كان مجحفاً، الا اذا كان هذا التناقض قد وصل لدرجة الظلم، عندها يجب على القاضي الدستوري الحكم وفقاً للعدالة وان خالف بذلك النص الدستوري.

أن الدستور العادل هو بالتأكيد شرط ضروري ولكنه ليس كافي لإبقاء الدستور ناجح وحيوي وحي، إذ ما الذي يجعل النصوص الدستورية تمتاز بهذه الصفة؟، أن هذا الامر مرتبط بأهمية الواقع الدستوري، إذ يجب أن لا تعامل النصوص الدستورية على انها نصوص ثابتة ومنفصلة عن الواقع، بل يجب قياسها دائماً مقابل ما يسمى بالواقع الدستوري، لأنه وحتى افضل الدساتير من ناحية الصياغة لا يمكن له الاستمرار والبقاء حي ما لم يدعمه المجتمع ويرغب ببقائه مطبق، وهذا يعني بالضرورة ملاءمة هذا الدستور لإرادة الجماعة العامة⁽²⁾.

لذلك يعد بعض الكتاب⁽³⁾ ان منهج الدستور الحيّ في التفسير كان له الفضل في بقاء الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ نافذاً دون الغاء، وذلك لان هذا الدستور قد تم وضعه في عام ١٩٤٩ ليحكم الجزء الغربي من المانيا، مما يوحي بأنه لا ينبغي بأي حال من الأحوال أن يكون دستور صالح ليحكم المانيا بالكامل، بعد أن تم تقسيمها إلى المانيا الغربية والمانيا الشرقية، إذ كان من شأن ذلك أن يخلق انطباعاً خاطئاً عن وجود مؤسسة دائمة في الدولة الغربية، ينظمها فقط القانون الاساسي الالمانى، ومع ذلك استمر هذا النظام الدستوري بالانفاذ بعد توحيد المانيا عام ١٩٩٠ ليحكم المانيا بالكامل، فقد اكتسب القانون الاساسي اعترافاً عاماً به في جميع الولايات الالمانية.

هذا يجعل من المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية مصدر حيوي للدستور، إضافة إلى المؤسسات العامة التي يقع عليها واجب الحفاظ على حيوية الدستور، فالمحكمة الدستورية الاتحادية في النهاية هي الضامن لدستور قوي وعامل استقرار للدولة، وذلك عن طريق قراراتها القيمة التي تلائم فيها باستمرار بين الدستور وبين الاوضاع السياسية، إذ تمكنت المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية من تشكيل مبادئ اساسية جديدة في مواجهة التطورات الجديدة رغم أن النص الدستوري قد تضمن مبادئ مهمة ايضاً، ومنها قرارها الصادر في عام ٢٠٠٨ إذ اوجدت حق اساسي جديد بضمان سرية وسلامة المعلومات الشخصية التكنولوجية

(1) Timo Marcel Albrecht, Verfassungen sind stets mehr als die Summe ihrer Artikel, Göttinger Rechtszeitschrift, Band 2, 2019, p.95-101.

(2) Jochen Roose, Das lebendige Grundgesetz, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 2019, p.4.

(3) Donald P. Kommers, The Federal Constitutional Court in the German Political System, Comparative Political Studies, Vol.26, No.4, 1994, p.470.

تحت اسم (الحق الاساسي في سرية المعلومات)^(١)، واكدت بعد ذلك في قراراتها بحق الحكومة في رفض الاجابة عن الاسئلة البرلمانية بحجة سرية المعلومات، ولكن بعد ان تقدم حجج مقنعة ومفصلة عن الاضرار التي قد تحدث لها نتيجة الكشف عن هذه المعلومات^(٢).

فدور المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية كان دوراً حاسماً جداً في حل العديد من النزاعات التي كان من الممكن ان تؤدي الى فقدان الثقة الشعبية في الدستور الالمني، ومنها الصراعات والاطماع الحزبية التي حدثت في سبعينيات القرن الماضي، والتي كانت جميعها تتعلق بتفسير القانون الاساسي كقضية (المشاركة في الشركات والجامعات) وقضية (السياسة الشرقية) وغيرها، والتي كانت جميعها تشير الى القانون الاساسي، الا ان تفسيرات المحكمة الدستورية الاتحادية انهدت هذه النزاعات، واعتبرت وسيلة للتطور الدستوري، فقد كانت التفسيرات موجهة نحو حماية التماسك الاجتماعية واشاعة ثقافة الديمقراطية التمثيلية، وبرز دور هذه المحكمة ايضاً بعد عام ١٩٩٠ عند حدوث الثورة السلمية واعادة توحيد المانيا^(٣)، والتي كان يتوقع بعدها ان يتم وضع دستور جديد يحكم المانيا في الكامل، ولكن الامور سارت بشكل مختلف، إذ استمر القانون الاساسي الالمني في النفاذ وامتدت صلاحيته للولايات الاتحادية الجديدة، وهنا ظهر دور المحكمة الدستورية الاتحادية في ضمان حقوق ومصالح الالمان الشرقيين كقضايا (الحق في التصويت) و(تنمية الاصلاح الزراعي)^(١). أن وجود دستور (حي) يعني وجود دستور يتغير بمرور الزمن بطرق أخرى غير التعديل الدستوري، ما يعني ثبات النص الدستوري المكتوب وتغير فهمنا للدستور، وبالتالي فان تغير الدستور وتطويره لا يمكن تبريره الا بان هذه التغيرات جاءت نتيجة اكتشاف معنى جديد للنص الدستوري ذي الصلة

(١) قررت المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية في عام ٢٠٠٨ قرارها الشهير في الحق في سرية تكنولوجيا المعلومات الاساسية، بالقول "لا يسمح دستورياً بالتجسس السري لنظام تكنولوجيا المعلومات الذي يمكن بواسطته مراقبة النظام وقراءة وسائط التخزين الخاصة بالأفراد، الا اذا كانت هناك ادلة قوية على وجود خطر ملموس يصيب مصلحة قانونية ذات اهمية قصوى ... مثل هذه الاشياء الخاصة بالناس، يؤثر تهديدها على أسس وجود الدولة او اساس الوجود الانساني ..."، للمزيد، ينظر:

BVerfGE 120, 274 – Online-Durchsuchungen, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv120274.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٤/١)

(2) BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٤/١٥)

(3) Hans Vorländer, Integration durch Verfassung – wie geht das?, Verfassungen garantieren Teilhabe für alle Bürger, 27 März 2019, Web site;

<https://www.kulturrat.de/thema/demokratie-kultur> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٤/١)

(1) Jochen Roose, Das lebendige Grundgesetz, Konrad Adenauer Stiftung, Berlin, 2019, p.4.

بالتغيير، وإن المعاني الحقيقية للدستور لم تتغير، ولكن كنا مخطئين بشأن ماهيتها، وعندها يجب تصحيح الخطأ بالكشف عن المعنى الاصلي للنص المعني بالتغيير^(١).

المطلب الثاني

النظرية الواقعية الدستورية

أدرك الفقه والقضاء في مراحل مبكرة من النظام القانوني الحديث فقر المذاهب الشكلية للقانون، والتي تجرد القاضي الدستوري من أي دور، إذ يقتصر عمله على الكشف عن إرادة المشرع الأصلية، والنطق بها عند تطبيق النصوص الدستورية، فبدء الاعتراف في دور القاضي الدستوري في ممارسة الواقعية عند تفسير النصوص الدستورية، والتي عن طريقها يتم التعرف على موضوع النص وطبيعة عناصره، ليؤدي القاضي دور ابتكاري في صناعة القانون، بعيداً عن المدارس الشكلية التي تقصر دوره في النطق بالنص فقط^(٢).

يركز النقاش القانوني هنا على الدور الصحيح للمحاكم الدستورية في تفسير الدستور، فهل ينبغي للقضاة الدستوريين أن ينظروا فقط إلى اللغة المجردة التي استعملت في سن الدستور، ثم يستنتجون تطبيقه بأسلوب منهجي بسيط، كما زعم الشكليون القانونيون؟ أو هل يمكن أن يستنير التحقيق في المعنى بكل مفاهيم السياسة العامة وباستخدام الواقعية القانونية لتعزيز الرفاه العام على أفضل وجه؟ يجيب الواقعيون على ذلك بأن منهج (الشكلية القانونية)^(٣) تقلل من قدرة القاضي الدستوري في الإبداع، فالنتائج القانونية تستلزم القياس المنطقي باتباع القواعد والحقائق، ويبرر الواقعيون رأيهم بالقول أن المواد القانونية الموجودة فعلاً لا تكفي للاستدلال بها في القضايا القانونية الفريدة، لذلك يظهر الدور الإبداعي والتطويري للقضاة من خلال ممارسة السلطة التقديرية ويصل كما وصفه الواقعيون إلى صنع القانون للفصل في المنازعات القانونية، وتتأثر هذه

(1) David A. Strauss, Do We Have a Living Constitution?, Drake Law Review, Vol.59, 2011, p.973-976.

(٢) د. عبد الله عمر الخولي، أثر فلسفة ما بعد الحداثة في المدارس القانونية الواقعية في الفقه الغربي، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، كلية القانون الكويتية العالمية، المجلد ٩، العدد ٣٥، ٢٠٢١، ص ٣٧٧.

(٣) أن المفهوم التقليدي المثالي للقانون هو مفهوم شكلي، إذ ينظر إلى القانون على أنه مجموعة القواعد التي تحدد الحقوق القابلة للنفذ والسلوك المسموح به، وتحدد النتائج المترتبة على انتهاك الحقوق ومعايير السلوك، ويتعين على القاضي عند تطبيق هذه القواعد أن يصل إلى النتيجة التي تحددها قواعد القانون، حتى ولو عد القاضي هذه النتيجة غير عادلة من وجهة نظره، فهي تقوم على فرضية مفادها أن "اتخاذ القرار القانوني كان ممارسة للفكر العقلاني الخالص"، أشار إليه:

Karl S. Coplan, Legal Realism, Innate Morality, and the Structural Role of the Supreme Court in the U.S. Constitutional Democracy, Tulane Law Review, Vol.86, 2011, p185.

الاحكام القضائية بمعتقدات القاضي الدستوري السياسية والاخلاقية^(١). وقد كشفت الواقعية القانونية عن الدور الذي تلعبه السياسة في صنع القرار القضائي، وبالتالي هي شككت في الجهود التقليدية لترسيخ حياد السلطة القضائية^(٢)، ويمثل الحكم القضائي تجسيد للمنطق القاضي الدستوري في الافصاح عما اختلج ذهنه من افكار رجحها وصولاً إلى الحكم، فالحكم هو الاداة التي تفصح عن إجابة سؤال غاية في الاهمية مؤداه كيف يفكر القضاة^(٣). ولبيان الواقعية الدستورية كنظرية تؤكد على الدور التطويري للقضاء الدستوري نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نبين في الفرع الاول: مفهوم النظرية الواقعية الدستورية، ونوضح في الفرع الثاني منه: تقدير النظرية الواقعية الدستورية.

الفرع الاول

مفهوم النظرية الواقعية الدستورية

يرى الواقعيون القانونيون أن العلوم القانونية يجب أن تحقق في القانون باستعمال اساليب العلوم الطبيعية^(٤)، إذ لا يمكن فصل القانون عن تطبيقه ولا يمكن فهمه خارج نطاق تطبيقه^(١)، فتتظر إلى القانون من خلال دمج التفكير القانوني في التفكير المنطقي، فهي تركز على القانون كما هو مطبق فعلاً وليس كما هو موجود في الكتب، لذلك أهتمت في الدرجة الاولى بتصرفات القضاة ومنهم القضاة الدستوريين والعوامل

(1) Andrew Altman, op.cit, p.210.

(2) Morton J. Horwitz, History of the Public, Private Distinction, University of Pennsylvania law review, Vol.130, 1982, p.1426.

(٣) فخر عبد العظيم صالح عمارة، اهمية النشر القانوني العلمي في تطوير أحكام القضاء في مصر، المجلة الدولية للفقهاء والقضاء والتشريع، العدد ١، ٢٠٢٠، ص ٢.

(٤) الواقعية القانونية تعد حركة مستوحاة من (John Chipman Gray) و(Oliver Wendall Holmes) رئيس المحكمة الاتحادية العليا الامريكية، ظهرت في عشرينيات وثلاثينيات القرن العشرين، يشكك فقهاء الواقعية القانونية في الفكرة القائلة أن التشريع القضائي نادر الحدوث، وفي الوقت ذاته يؤكدون أهمية وجود قواعد تقييد العمل القضائي، إذ يرى هؤلاء أن القضاة يستطيعون أن ينشئوا قانوناً جديداً من خلال سلطتهم التقديرية في تفسير القوانين، لان القرار القضائي برأيهم يبنى على أسس عديدة تعتمد على الحدس السياسي والاخلاقي اتجاه وقائع القضية بدلاً من الاعتماد على القواعد القانونية فقط.

(1) Andrew Altman, Legal Realism, Philosophy and Public Affairs, vol.15, no.2, 1986, p.205-210.

التي اثرت في عمليات صنع القرار القضائي، لأنه "يقف خلف القرارات القضائية القضاة، والقضاة بشر، وبالتالي فالقانون لا ينفصل عن الأفعال البشرية، وسلطة القضاة في تحديد القانون"^(١).

فالقاعدة الدستورية هي اطار تتدرج تحته مجموعة من الاحتمالات للشروحات والتفسير القابلة للتطبيق، والقاضي الدستوري هو الذي يقوم بانتقاء الفهم الانسب للنص القابل للتطبيق على الواقعة المعروضة أمامه^(٢)، وبهذا فان الدور التفسيري للقاضي الدستوري لا يقتصر فقط على القراءة القانونية للنص، وإنما يؤدي قراءة تحليلية تقوم على الاختيار والتحديد، ووفقاً لإرادته في تفضيل المفهوم الذي يجده مناسب للواقعة المعروضة عليه.

عند ظهور المدرسة الواقعية القانونية^(٣) في اوائل القرن العشرين بدأ علماء القانون في التشكيك بالنظريات التي تفترض ان بإمكان القاضي ان يحيي القانون بالتركيز على المبادئ العامة للعدالة، ودعوا القضاة الدستوريين إلى تبرير مشروعية أحكامهم بأسباب واقعية اكثر، وسعى الواقعيون الاوائل إلى اكتشاف (كيف حقيقتاً يطبق الدستور)، عن طريق تفعيل الدراسات والنظريات الثابتة في كل من علم الاجتماع وعلم النفس على عملية اتخاذ القرارات القضائية، وأدت بالنتيجة هذه المدرسة إلى الاعتراف بان القضاة وبالأخص القضاة الدستوريين، بسبب طبيعة النصوص الدستورية التي تتيح للقاضي الدستوري اداء هذا الدور بامتياز، ينشؤون القواعد الدستورية والقانونية احياناً بدلاً من اكتشافها، إذ لا يمكن للقضاة ان يعبروا بشكل ثابت عن معنى النص بكل قضية جديدة، او على الاقل لا يستطيعون ان يعبروا عن تلك الحقائق الثابتة للنص وان يستخلصوا منها الاستنتاج الصحيح في اي قضية معينة، فوفقاً لهم "ليس هناك طريقة واحدة ودقيقة لقراءة

(1) Kenneth Einar Himma, Philosophy of Law, The Internet Encyclopedia of Philosophy, website:

<https://iep.utm.edu/law-phil/#SH3a> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٤/١٢)

(٢) د. محمد عرفان الخطيب، حقيقة الدور المصدري للاجتهد القضائي في القانون المدني "الواقعية القانونية"، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، كلية القانون الكويتية العالمية، المجلد ٧، العدد ٢٨، ٢٠١٩، ص ١٣٨.

(٣) يقصد بالواقعية بشكل عام "المذاهب التي ترفض كل ما هو سابق او مسلم به، وترى اليقين فقط فيما يستخلص من العلوم التجريبية، وإدراك الواقع على النحو المتقدم هو وحده الأمر المثمر المفيد في تقدير هذا المذهب"، بالرغم من انها ترفض فكرة تجاوز إطار القواعد المنطبقة فعلاً، وترى انها افكار تبحث فيما وراء القانون. للمزيد، ينظر: د. شمس الدين الوكيل، نظرات في فلسفة القانون، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق-جامعة الاسكندرية، السنة ١٢، العدد ٣ و٤، ١٩٦٣، ص ٧٨.

النص"، لذلك ظهرت الحاجة إلى أن يبرر القاضي الدستوري صراحة القاعدة التي اعلن عنها في اي قضية معينة^(١).

فمن الصعوبة تحديد حدود فاصلة بين تفسير القاعدة الدستورية وخلقها، لان طبيعة عمل القاضي الدستوري يتضمن خليط بين الامرين، فهو يتعامل مع حالات واقعية ويراد منه تطبيق القواعد النظرية عليها، بالتالي فعملية تكييف القاعدة الدستورية مع الوقائع هي في الحقيقة عملية خلق لهذه القاعدة، وعند عدم وجود قاعدة دستورية واضحة تطبق على الواقعة يجب على القاضي الدستوري ان يبحث عن هذه القاعدة لكي يستخلصها ويطبقتها على الواقع الفعلي وهي بالتالي عملية خلق للقاعدة الدستورية تتم من خلال التفسير^(٢)، لان القاضي الدستوري يتأثر بالظروف والملاسات الواقعية المتعلقة بالحالة المعروضة عليه مما يؤثر ذلك دون شك على قراراته، لذلك هي اقرب إلى عملية خلق للقاعدة الدستورية من عملية التفسير^(٣).

تعرف الواقعية القانونية بانها الفلسفة الفقهية التي تدعو إلى الاعتراف الصريح بالدور الذي تلعبه السياسة وغيرها من العوامل الواقعية في صنع القرار القضائي^(٤)، ويقصد بالواقعية الدستورية: فهم الدستور الوطني من خلال عمل وممارسات السلطات العامة، والتي تأخذ بنظر الاعتبار عند تفسير الدستور، فهذا المنظور الذي يطلق عليه (بالواقعية الدستورية) يمثل امتداد لتقاليد الواقعيين القانونيين الذي ينطبق على المسائل الدستورية، وأن التطبيق التحليلي الواقعي للدستور هو ما يكشف جوهر الدستور في دولة ما^(٥).

أن العديد من النصوص الدستورية هي نصوص عامة وغير محددة وبالتالي تتوقف نتيجة أي نزاع دستوري معين على هوية القضاة الدستوريين الذي يفصلون في القضية، اما فيما يتعلق ببقية النصوص فيجب على القضاة ان يسعوا للبت فيها وفقاً للتعليل القانوني الشكلي حتى وان كان ذلك مناقضاً لنظرتهم الاخلاقية والايديولوجية، فالواقعيون لا يشككون في القواعد الدستورية المحددة، وانما مجال بحث هذه النظرية يشمل

(1) generally Kirk A. Kennedy, Reaffirming the Natural Law Jurisprudence of Justice Clarence Thomas, REGENT U. law review. Vol.9, 1997, p.50.

(٢) للمزيد، ينظر: د. محمد عرفان الخطيب، مصدر سابق، ص ١٣٩ وما بعدها.

(٣) د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ٣٥١. د. جورج شفيق ساري، مصدر سابق، ص ٢٧-٣٠.

(4) Keith J. Bybee, Legal Realism, Common Courtesy and Hypocrisy, Association for the Study of Law, Culture and the Humanities, Vol. 1, 2005, p.78.

(5) Matthew SR Palmer, Constitutional Realism about Constitutional Protection: Indigenous Rights under a Judicialized and a Politicized Constitution, Dalhousie Law Journal, Volume 29, Issue 1, 2006, p.6.

القواعد الدستورية العامة غير المحددة^(١)، والواقع ان الفرضية الاساسية للدستور المكتوب تتمثل في أن بعض المسائل المتعلقة بالحكم وحتى بعض الخيارات السياسية ينبغي ان تزيل من طاولة المؤسسات التمثيلية وان يتم الفصل بها بصورة دائمة من قبل القضاء الدستوري، فالمجتمعات تحتاج إلى حكم (قاضي) لحل نزاعاتها الاساسية دون اللجوء إلى الصراع فيما بينها، وبالتالي يأتي دور القاضي الدستوري في اداء هذه الوظيفة وتوفير التوازن المطلوب بين سلطات الحكم^(٢).

قدم الواقعيون نظرية رئيسية عن طبيعة العملية القضائية، فوفقاً لهم أن الدستور غير محدد، ومهمة القاضي الدستوري أن يعلن الدستور وليس ماهيته، والذي يسترشد عند اعلان الحكم بخلفيته العلمية وحسه بالعدالة والانصاف، فالواقعية القانونية إذا هي نظرية كاملة عن الاجتهاد القضائي، ترى أن القضاة يصدرن أحكاماً في القضايا التي تعرض عليهم استناداً إلى إحساس واضح بالعدالة والانصاف بخصوص ما يطبق على وقائع القضية^(٣)، ولقد كان الفضل للمدرسة الواقعية في الكشف عن العديد من الجوانب التي لا تظهر بوضوح في الحكم، والتي تعكس اراء القضاة وتوجهاتهم^(٤).

أهتم الواقعيون إلى حد كبير في المشكلة العملية القانونية المتمثلة في التنبؤ بكيف تحكم المحكمة عندما تعرض عليها وقائع جديدة، وهم يرون أن هذا النهج يحتاج إلى إجراء تحقيق سلوكي في ما إذا كان حل المشاكل القانونية الجديدة قد يكون متوقفاً، وذلك باعتبار الحكم مسألة سلوك بشري - فالقضاة بشر رغم كل شيء - فقد افترضت الابحاث النفسية الحديثة أن الشعور بالعدالة والانصاف قد يكون فطرياً ويتطور مع تطور الطبيعة البشرية^(٥)، وأن بعض المبادئ الاخلاقية مشتركة بين الاديان والثقافات والاعراف، وهذا ما يعيدنا إلى مفهوم القانون الطبيعي الذي تم التخلي عنه منذ زمن طويل والذي يقول بوجود إحساس إنساني فطري بالعدالة^(٦)، ولكن الابحاث هذه أظهرت أيضاً أن الناس المختلفين يضعون قيم مختلفة للمبادئ المشتركة بينهم، وبالتالي فإن الإحساس الفطري بالعدالة المشترك بين البشر، غير محدد وغير كافي للتنبؤ بالقرار القضائي^(١).

(١) د. محمد عرفان الخطيب، مصدر سابق، ص ١٣٩.

(2) Karl S. Coplan, op.cit, p.200.

(3) Mark A. Hall and Ronald F. Wright, Systematic Content Analysis of Judicial Opinions, CALUF. L. Rev, Vol.96, 2008, p.63.

(٤) د. ميثم حنظل شريف وصبيح وحوح حسين الصباح، مصدر سابق، ص ٥٢٣.

(٥) للمزيد، ينظر: د. شمس الدين الوكيل، مصدر سابق، ص ١٠٧ وما بعدها.

(٦) يعد الفيلسوف (ارسطو) من ابرز فلاسفة القانون الطبيعي الذي يرى أن "القوانين التي تحكم الظاهر الطبيعية تحكم كذلك العلاقات الاجتماعية"، بينما يقول الفيلسوف (جاك مارتينان) "أنه من الواجب أن نتفق أن حقوق الانسان هي الوجه الوحيد للقانون

كذلك فإن نظرة الواقعيين للقرار القضائي تختلف عن ذلك، لأن القضاة يتخذون قراراتهم في مجال السياسة العامة بشكل غير محدد، فهم يطبقون إحساسهم الذاتي بالعدالة لحل القضايا الجديدة، وهذا ما يلقي بضلال الشك على الأساس النظري الذي تقوم عليه الرقابة القضائية للقضاء الدستوري، فإذا لم يكن دور القضاة "الإعلان عن القواعد الدستورية"، بل كان دورهم هو اختيار هذه القاعدة من بين مجموعة غير محددة من النتائج والتي يمكن دعمها بالتفسير القانوني المشروع، مستنديين في اختياراتهم القضائية إلى مفاهيم جديدة تتعلق بالسياسة والإنصاف، فإن القضاة بشكل عام لن يصدروا الخيارات التشريعية التي يضعها المشرع بشكل ملاءم، فإذا كان تبرير الرقابة القضائية على دستورية القوانين يستند إلى أساس نظري مفاده تطبيق القاعدة القانونية التي تقتضيها وثيقة قانونية أعلى (الدستور) مقابل وثيقة قانونية أدنى مرتبة (التشريع العادي)، فمن الممكن أن يفقد هذا التبرير أساسه في الحالات التي يدعم فيها التفسير القانوني الدستوري المقبول أكثر من نتيجة واحدة، وقد يركز الاختيار القضائي للنتائج على شيء آخر غير التفسير القانوني المتوقع^(٢)، وإذا كان الاختيار القضائي في تلك القضايا يستند إلى أنظمة قيمة تؤثر على التوازنات السياسية المختلفة، فإن ذلك يدل على أن اختيارات القضاء كانت مؤيدة إلى أحد فروع الحكم الأكثر استجابة من قبلها سياسياً^(٣)، وهذا يعني تأثير التوجه السياسي للقاضي الدستوري على الحكم القضائي^(٤).

يلاحظ أن هذه الحجج السابقة التي تنتقد الرقابة القضائية تتجاهل الدور المهم والبناء الذي يضطلع به القضاء الدستوري، باعتباره الحكم النهائي للقواعد وللقواعد الدستورية المفروضة على سلطات الحكم، وقد لا

الطبيعي"، وحديثاً يرى فقهاء القانون الطبيعي "أن عقل الإنسان المجرد هو المصدر الأساسي لكل قانون، فعقل الإنسان هو الذي يقنن القيم لتكون هادياً للقوانين الوضعية"، ولكن انصار الواقعية القانونية ينكرون فكرة القانون الطبيعي، ووجود قانون عادل يتم الرجوع إليه، إذ يفترض ابتداءً أن كل قانون يصدر من المشرع هو قانون عادل. أشار إليه: فهيمة بلحمزي، الامن القانوني للحقوق والحريات الدستورية، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة عبد الحميد أبن باديس، ٢٠١٨، ص ٢٣.

(1) Kenneth Einar Himma, Substance and Method in Conceptual Jurisprudence and Legal Theory, VA. Law Review, Vol.88, 2002, p.1119.

(٢) د. أسماء عبد المحسن ضاحي، فلسفة القانون في ضوء الفلسفة الإسكندنافية: الواقعية القانونية الإسكندنافية، المجلة العلمية لكلية الآداب، جامعة أسيوط، العدد ٨٠، ٢٠٢١، ص ٩٦٠ وما بعدها.

(3) Brian Z. Tamanaha, Understanding Legal Realism, TEx. L. Rev, Vol.87, 2009, p.731.

(٤) يرى بعض الكتاب "أن ما قامت به المحكمة العليا الاتحادية الأمريكية من الامتناع عن تطبيقه من القوانين، كان يتطلب في كل حالة، تفسير نصوص دستورية غامضة وغير محددة، ولم يكن يتم تحديد معنى تلك النصوص الغامضة بواسطة بحثها قانونياً بل على ضوء الاعتبارات السياسية، وأن المحكمة وهي تقضي بالامتناع عن تطبيق التشريعات لعدم دستورتيتها كانت تستند إلى اعتبارات سياسية لا قانونية". أشار إليه: د. علي السيد الباز، مصدر سابق، ص ٢١٤.

تعطي النصوص الدستورية معنى واضح يمكن تطبيقه، مما يتطلب وجود هيئة لها رأي نهائي في تفسير الدستور، لذلك تهتم الدول الديمقراطية بمسألة حياد القضاة واعطاءهم الولاية مدى الحياة لكي لا يضطروا الى ترشيح انفسهم لإعادة انتخابهم، وتمتعهم بمزايا سياسية قد تؤثر على عملية تفسير الدستور، بمقابل الدور المهم والخطير الذي يؤديه القاضي الدستوري فهو يعمل على حل النزاعات السياسية بين سلطات الحكم، وحل النزاعات التي تنشأ بين الوحدات السياسية في الدول الاتحادية، والتي تهدد بنشوء صراعات على مستوى هذه الوحدات، وكذلك يعمل القاضي الدستوري على حماية حقوق الافراد وحياتهم^(١)، وحفظ التوازن بين السلطات العامة في الدولة.

إذ تتمتع المحاكم الدستورية بدور مهم جداً في الحياة السياسية وبدونها يعد الدستور ضعيفاً، فتلجأ إلى قضاة هذه المحكمة كل من السلطة التنفيذية لدفع اعتداءات السلطة التشريعية، والسلطة التشريعية للحد من اختصاصات السلطة التنفيذية، وكذلك السلطات الاتحادية لتقييد اختصاصات سلطات الولايات، وتلجأ إليها الولايات لضمان حصولها على الاعانات المالية من الاتحاد، ويلجأ إليها الصالح العام لحمايته من اعتداءات الصالح الخاص، فسلطة هؤلاء القضاة عظيمة جداً^(٢). ويرى جانب من الكتاب^(٣) ان المدرسة الاجتماعية او التاريخية^(٤) التي ظهرت مفاهيمها في المانيا على يد الفقيه (سافيني) في نهاية القرن التاسع عشر الرافد الاول للفكر الواقعي بمفهومه التاريخي في المانيا^(١)، فالدستور وضع لحفظ هذه المصالح كميثاق اجتماعي^(١)،

(١) ومن النظريات التي تقترب من مفهوم الواقعية هي نظرية (Martin Shapiro) والتي يرى صاحبها ان المحكمة العليا الاتحادية الامريكية يجب النظر اليها على انها مؤسسة سياسية وليست قانونية، إذ يمزج القضاة الافكار المختلفة ليستخلصوا منها الاستنتاجات التي تؤيد مواقفهم السياسية، فتعرض عليهم قضايا غير واضحة الحل وهم يحددون سياستهم التي سيتجهون اليها، ويتم تبريرها باطار قانوني، فلا يختلف دورهم عن دور القادة السياسيين في التكبير بالمسائل السياسية الكبرى التي تواجه الامة وتعرض لها المحكمة، ويستندون هؤلاء القضاة في بناء احكامهم على الوقائع الماثلة امامهم ورؤيتهم عن الخير العام والحياة العادلة اكثر من اعتمادهم على التحليل القانوني. للمزيد، ينظر: د. هشام محمد فوزي، رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٧٩٢.

(٢) د. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية، ١٩٧٨، ص ٢٠٨.

(3) Norman Levine, The German Historical School of Law and the Origins of Historical Materialism, Journal of the History of Ideas, Vol. 48, No. 3, p.445.

(٤) انطلقت المدرسة الاجتماعية او التاريخية من غاية القانون في تفسير نصوصه، وقالوا فقهاء هذه النظرية بإطارية الواقع للقانون، بيد ان منطقتهم هذا لم يستقم إلى نهايته، لأنه ينتهي إلى فكرة زوال المعيارية التي تقام عليها فكرة القانون عموماً، وما قد يصاحب ذلك من تأثير في موضوعية القضاء وحياديته. للمزيد، ينظر: د. حسين أحمد مقداد عبد اللطيف، المدلول السياسي والقانوني للدستور ودور القاضي الدستوري في تحقيق التوافق بينهما، مصدر سابق، ص ١١٠.

(١) تختلف الواقعية التاريخية عن الواقعية القانونية، في العديد من الجوانب رغم انها تشترك فيما بينها في مسألة انكار القانون الطبيعي، واهمال كل الاعتبارات المثالية التي تقف وراء القانون، والاعتراف بالقاعدة القانونية النابعة من السلطة التشريعية

وبالتالي فإن معنى الدستور يحدد في ضوء ما أصبحت عليه ارادة الجماعة من مبادئ وافكار في الوقت الذي يطبق فيه الدستور^(٢)، وان كانت سلطة تعديل الدستور لم تستطع ان تجاري هذا التغير او التطوير الذي لحق ارادة الجماعة فيجب على القاضي الدستوري ان يراعيها لتحقيق العدالة الدستورية. مع مراعاة اهداف وغايات النص الدستوري عند تطبيقه، وتؤكد بعض الآراء على ضرورة ان يتم مراعاة النص مع طبيعة القضية المعروضة على القاضي الدستوري^(٣). فالقانون يعيش في الوعي العام للناس ويطلق عليه (القانون الشعبي)، بالتالي يجب إعادة وضع محتوى القواعد القانونية باستمرار من قبل صانع القرار القانوني، أي "إعادة بناء الفكر المعبر عنه في القانون، بقدر ما يعترف فيه النص القانوني"^(٤)، فالدستور يجب النظر اليه "ككائن معزول عن مصدره المباشر، يخضع لتطور المحيط الاجتماعي، وينفصل عن عقل المشرع بعد سنه ليبدأ حياة مستقلة"، فمنهج المدرسة الاجتماعية في تفسير الدستور هو منهج واقعي^(١)، وبما أن الدستور هو قانون

صاحبة الاختصاص، ولكنها تختلف من حيث ان انصار الواقعية القانونية يبحثون في تفسير النص الدستوري وفق منهج علمي يفترض ابتداءً وجود العدالة طالما كان النص صادر من قبل المشرع، اما الواقعية التاريخية او الاجتماعية فأنها تعتمد في تفسير النص الدستوري على اسس مختلفة تجعله اكثر ملائمة للوقائع الاجتماعية المحيطة به، مع ملاحظة تطرف افكار انصار هذا التوجه مقارنة مع التوجه السابق للواقعية القانونية. للمزيد، ينظر: د. شمس الدين الوكيل، مصدر سابق، ص ١٠٧.

(١) بناء على فكرة الدستور ميثاق اجتماعي (A Social Compact) يجب أن يهدف الدستور إلى تحقيق السعادة لأجيال القادمة، كل منهم وفق معطيات عصره، وهي نظرية لتفسير الدستور ظهرت في الولايات المتحدة الامريكية وقد تم رفضها من قبل المحكمة العليا الاتحادية في عدد من قراراتها، تستند هذه الفكرة على أن الدولة تشكلت من خلال ميثاق وافقت عليه جميع الولايات، وأن الحكومة الاتحادية هي بالتالي من صنع الولايات، لذلك فإن الولايات هي الحكم النهائي بشأن ما إذا كانت الحكومة الفيدرالية قد تجاوزت حدود سلطتها على النحو المنصوص عليه في الميثاق ، ومن اول قراراتها في ذلك هو في قضية (Chisholm v. Georgia)، ينظر:

- Chisholm v. Georgia, 2 U.S. 419 (1793), website;

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/2/419/> (تأريخ الزيارة: ٢٠/٤/٢٠٢٢)

- Louis Henkin, The Constitution as Compact and as Conscience: Individual Rights Abroad and at our Gates, William & Mary Law Review, Vol.27, Issue 1, 1985, p.32-33.

(٢) ينظر: د. حسين أحمد مقداد عبد اللطيف، المدلول السياسي والقانوني للدستور ودور القاضي الدستوري في تحقيق التطابق بينهما، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٣) د. أسماء عبد المحسن ضاحي، مصدر سابق، ص ٩٦٣ وما بعدها.

(4) Stephan Kirste, Rechtsphilosophie: Einführung, Nomos Verlagsgesellschaft, Deutschland, 2020, p.68.

(1) Norman Levine, The German Historical School of Law and the Origins of Historical Materialism, Journal of the History of Ideas, Vol.48, No.3, 1987, p.431.

فهو برأيهم حدث اجتماعي يتطور بتطور المجتمع، وبالتالي يجب تفسيره تفسير يراعي التطور الاجتماعي دون تقيد النص الدستوري بزمن معين، وهذا يعد المنطق السليم لتحقيق العدالة^(١).

بناء على هذه الفكرة يستطيع القاضي الدستوري أن ينظر إلى المعاني الكامنة في نص الدستور المسايرة للتطور، ليتمكن من تطوير القاعدة الدستورية دون حاجة إلى التعديل المستمر للنص الدستوري، لذلك تفسر هذه النصوص وفقاً لإرادة المشرع المحتملة أي تلك التي كان سيتجه إليها لو أنه دعي إلى التشريع في الظروف الحالية نفسها التي سيطبق عليها النص الدستوري^(٢).

في الفقه العربي يرى بعض الكتاب^(٣) أنه "قبل أن تصدر جهة القضاء الدستوري حكمها في القضية المعروضة عليها فأنها تدرس الآثار التي يمكن أن تترتب على الحكم، وهذه السياسة تدفعها إلى مراعاة الاعتبارات العملية: السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي تتصل بالقانون موضوع الدعوى الدستورية وإصدار الحكم على الوجه التي يراعي الاعتبارات". إذ يستخلص من النظرية الواقعية التقليدية أن المشرع الحقيقي ليس البرلمان بل مفسر النص التشريعي، وأن صاحب النص الدستوري الحقيقي ليس كاتب الدستور بل المحكمة الدستورية، لأن الدستور وفق اصحاب هذه النظرية هو مجموعة مرنة من المبادئ التوجيهية التي يجب تطبيقها بطريقة خلاقية ومتحررة، لكي يخدم النص الدستوري المصالح الاجتماعية والسياسية العامة الجيدة، فهو ايمان بأن القاضي الدستوري يستطيع ان يحدث ويطور القواعد الدستورية باعتبارها وسيلة لتحقيق

(١) عصام حوادق، دور مناهج تفسير القاعدة القانونية واثرها في صنع القرار السياسي، مجلة العلوم الانسانية، العدد ٤١، ٢٠١٤، ص ٥٠٣.

(٢) من ابرز مؤيدي هذه النظرية في فرنسا الفقيه (سالي) الذي يرى أن الفكرة التقليدية للمدرسة التاريخية بعيدة كل البعد عن الحقيقة ووصفها بانها تحايل على النص، وأكد على أن فكرة العدالة بدورها تخضع للتطور فلا مناص من ايجاد حلول جديدة تتفق مع هذه التطورات الجديدة في المسائل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويقترح اتباع طريقة جديدة في تفسير القانون، أساسها ان النصوص الدستورية بمجرد صدورها سوف تسير مع الوقائع جنباً إلى جنب، فتخضع معها لاحتامية التطور والتغير، فاذا اراد القاضي الدستوري تفسيرها فلا يتم ذلك بالرجوع إلى ارادة المشرع ولا إلى اتباع طريقة شخصية، وانما لا بد من اتباع طريقة موضوعية في التفسير وفقاً لما تملية مراعاة ظروف الزمان والمكان ، فالقانون بعد صدوره لا يبقى ملكاً للمشرع بل هو ملك للجماعة التي ينظمها، أشار اليه :

Frederick C. Beiser, Savigny and the Historical School of Law: The German Historist Tradition, Oxford University Press, Oxford, 2011, p.214.

(٣) د. يسري محمد العصار ، سلطة القضاء الدستوري في تفسير القوانين، مصدر سابق، ص ١٠.

العدالة^(١)، فالدستور لدى الواقعيون ليس غاية في ذاته وإنما هو وسيلة لحفظ ما اصطاحت عليه الجماعة لتحقيق مصالحها^(٢).

الفرع الثاني

تقدير النظرية الواقعية الدستورية

ساهمت النظرية الواقعية في تقديم العديد من المقترحات للإصلاح القانوني والتغيير الاجتماعي^(٣)، فوفقاً ل(هولمز)^(٤) فإن "المحامي العصري حقاً ليس ذلك المطلع على مجموعة الاحكام النظرية التي يقال انها ملزمة للمحاكم، بل ذلك الذي يفسر كل العوامل الاجتماعية والنفسية المؤثرة على صنع القرار، وبذلك يكون قادراً على أن يفسر كيف تعمل المحاكم بشكل عام، وكيف تتخذ قراراتها في قضايا معينة، ولا شك في أن الأحكام ليست الا عاملاً من عدة عوامل تؤثر على قرارات المحاكم، ومعرفة ذلك ليس سوى البداية، لأنها تمثل ما تقوله المحاكم، والمهم ليس ما تقوله بل ما تفعله"^(٥)، وهو بذلك يقر بالطابع التشريعي لصنع القرار القضائي، وأن اتخاذ القرار القضائي يعكس في أغلب الاحيان الاحكام السياسية ذات الاهمية والاكثر ملاءمة والتي يمكن أن تسنها الهيئة التشريعية^(٦).

رفض الواقعيون الفكرة القائلة بأن الدستور والقانون يقدمون حلاً موضوعياً لكل النزاعات القانونية، إذ تظهر الكثير من القضايا غير المنظمة بشكل صريح في التشريع، ولا سيما في قضايا القانون العام، والتي يمكن التوصل فيها إلى أكثر من نتيجة واحدة مقبولة بالتفسير، فالقاضي الدستوري يقرر ما يشعر بأنه اقرب

(١) د. عصام سعيد عبد العبيدي، تعديل الدستور بواسطة التفسير القضائي، مصدر سابق، ص ١٨٣.

(٢) د. ميثم حنظل شريف وصبيح ووح حسين الصباح، مصدر سابق، ص ٥٢٢.

(3) Anthony D'Amato, The Limits Of Legal Realism, Yale Law Journal, Vol.87, 1978, p.1.

(٤) لقد تبنى (هولمز) أحد قضاة المحكمة العليا الاتحادية الامريكية منهج تطوري اكثر انفتاحاً وصراحة للرقابة القضائية على دستورية القوانين، إذ يرى في قضية (State of Missouri v. Holland) "أنه يجب ان ننظر إلى القضية المعروضة علينا في ضوء تجربتنا الكاملة وليس بالاعتماد فقط على ما كتب في الدستور، ويجب أن ننظر الى ما اصبح عليه هذا البلد عند اصدار حكم معين". ينظر:

State of Missouri v. Holland, 252 U.S. 416 – Supreme Court 1920, website:

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/252/416/> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/١٣)

(٥) د. دينيس لويد، فكرة القانون، ترجمة: سليم الصويص، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٨١، ص ١٩٦-١٩٧.

(6) Sotirios A. Barber, Whither Moral Realism in Constitutional Theory – A Reply to Professor McConnell, Chicago-Kent Law Review, Volume 64, 1988, p.111.

للعدالة، فإذا لم يجد هذا القاضي الحجج المناسبة لدعم تفسيره الذي يرى انه مقبول فإنه سيرفض ذلك التفسير ويتوصل إلى استنتاج اخر يلاءم ما يرضيه⁽¹⁾.

وهم يرون ان ترك المشرع الدستوري لنص الدستور عام وغير محدد فرصة لاشتراك القاضي الدستوري في صنع السياسات الواعية عن طريق ممارسة العملية القضائية سعياً منه إلى إحداث تغيير اجتماعي تدريجي⁽²⁾، وبالتالي يرى الفقه المؤيد لذلك بضرورة الاعتراف في الاثار الاجتماعية والاقتصادية للقرارات القضائية، وان القضاة الدستوريين يجب ان يحققوا العدالة والانصاف في القضايا المعروضة عليهم وليس فقط تطبيق النص الدستوري⁽³⁾.

بينما ينتقد بعض الكتاب⁽⁴⁾ القول بسلطة القاضي الدستوري في فرض رويته الخاصة التي يقتنع بها في ضوء مفهوم النص الدستوري، بالقول أن "سلطة الرأي هذه قوية جداً ومن الصعب استعمالها بدقة، لأنه يستحيل تعيين حدودها، وراء هذه المحكمة تبنى على الآراء السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يعتنقها القضاة، وبالتالي على فلسفة الحزب الذي ينتمي اليه هؤلاء القضاة".

وقد عارض انصار القانون الطبيعي افكار الوضعية القانونية باعتبارها وسيلة لتفسير الدستور، في القول بأنه "في ظل النظريات الوضعية ينظر إلى السلطة السيادية على انها تضع نفسها تحت الالتزامات، وهذه الالتزامات لا يمكن ان تتبع من أوامر صادرة من قبلها، وانما هي ملزمة بمبادئ القانون الطبيعي"، وهو برأينا انتقاد إلى الوضعية القانونية بالكامل، وهذا خارج نطاق البحث، إذ تنقيد الواقعية القانونية بحدود النص الدستوري عند التفسير، ولكننا تضع على القاضي الدستوري جهد مضاعف في ملائمة مفهوم النص مع الظروف الواقعية⁽⁵⁾.

أن تبرير افكار الواقعية القانونية يضعنا امام مجموعة من الاسئلة تتمثل في : ما الذي يبرر الرقابة على دستورية القوانين التي يسنها البرلمان المنتخب من قبل الشعب إذا أمكن للقاضي الدستوري أن يرفضها بدوافع تتعلق بالسياسة العامة؟ وإذا كانت النصوص القانونية في الوثيقة الدستورية لا تفسر سلوك القاضي

(1) Karl S. Coplan, op.cit, p.191.

(2) Hermann Conrad, Aus der Entstehungszeit der historischen Rechtsschule: Friedrich Carl von Savigny und Jacob Grimm, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte-Germanistische Abteilung, Ordner 65, 2013, p.5-10.

(3) Gregory A. Caldeira, Book Review, AM. POL. SCI. REV, Vol.88, 1994, p.485.

(4) د. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، مصدر سابق، ص ٢٠٨.

(5) د. أسماء عبد المحسن ضاحي، مصدر سابق، ص ٩٦٩.

الدستوري فكيف يمكن التنبؤ به وتحديده؟ بالتالي يبدو أن الحكم الذي يصدره القاضي الدستوري لا تحكمه أي قواعد موضوعية، وكأنه شكل من اشكال الاستبداد، وليس مؤسسة شرعية في ظل نظام ديمقراطي دستوري.

يجيب الواقعيون على هذه الاسئلة في أن القاضي وعلى اختلاف مستويات التقاضي يخضع إلى القيود الحقيقية والتي توجه عمله عند صنع القرارات القضائية الواقعية⁽¹⁾، ومنها ان يكتب القاضي رأياً يبرر فيه قراره استناداً إلى تعليل قانوني رسمي من النصوص القانونية او السوابق القضائية في البلدان التي تأخذ بالسوابق القضائية، وايضاً بعض هذه القيود تتعلق بسمعة القاضي بين بقية القضاة والاكاديميين والافراد لكي يبقى قاضي نزيه وصالح، وهذا يجعل احترام القاضي لذاته ورغبته في الشرعية القضائية هما القيد الاساسي أمام القاضي الدستوري عند مراقبته لعمل السلطات العامة، في مقابل عدد قليل جداً من القضاة الذين يمارسون القضاء وبوعي منهم من أجل تحقيق غايات شخصية بناء على تفضيلاتهم السياسية⁽²⁾.

من وجهة نظر علم النفس يرى بعض الكتاب⁽³⁾ أن القاضي الدستوري يستطيع ان يعتقد أن النتيجة النهائية التي توصل اليها لإصدار الحكم القضائي هي النتيجة الصحيحة ويعترف بعدم وجود نتائج بديلة ممكنة، إذ أن صنع القرار القضائي جاء نتيجة مجموعة من الاستنتاجات العديدة والمتناقضة التي نظر فيها القاضي، والتي اختار منها في نهاية المطاف الاكثر اتساقاً مع معتقداته الاساسية لتشكل نتيجة متماسكة، مما جعل العقل القضائي يولي بها الاهتمام ويدعمها بالاستدلال القانوني المقبول، فهو يرى انها النتيجة الصحيحة، ودون ادراك منه لهذه العملية المعرفية، فهو غير مدرك للعملية التي توصل بها إلى قراره، أن هذا التحليل يفترض أن القاضي لا يملك مصلحة حزبية او ايديولوجية معينة، وأن القضاة سوف يرفضون النتائج التي تنتهك اساسياتهم المتمثلة في الحق والباطل.

نرى بعد عرض اهم الآراء التي وضعت من قبل فقهاء الواقعية القانونية المعتدلين⁽⁴⁾ أنه لا يمكن انكار وجود العديد من القضايا غير المنظمة بموجب الدستور، كذلك وجود قواعد دستورية عامة وغير محددة، تؤدي هذه الحالات إلى نتائج سوف تتفاوت بحسب نظرة القضاة الدستوريين وتكوينهم إلى هذه القضايا والوقائع، كذلك رغم أن تأثير الفكر الواقعي كان محدود على الدراسات القانونية الا انه لا يمكن أنكار أن

(1) د. حسين أحمد مقداد، النظرية المعيارية في الدور السياسي للقاضي الدستوري، مصدر سابق، ص ١٠٢٣ وما بعدها.

(2) Richard A. Posner, Legal Formalism, Legal Realism, and the Interpretation of Statutes and the Constitution, Case Western Reserve Law Review, Vol.37, 1986 p.179.

(3) Michael Steven Green, op.cit, p.1917.

(4) Jonathan Haidt, A Social Intuitionist Approach to Moral Judgment, PSYCHOL. Rev, Vol.108, 2001, p.814.

الواقعية حركة قادت إلى رؤيا داخلية جديدة مفادها "أن الاشياء لا يمكن أن تبدو كما هي في المرة الثانية"^(١). ونجد حديثاً بعض بوادر الاستجابة من قبل فقهاء القانون الدستوري والقضاة الدستوريين للواقعية القانونية جزئياً في مجال تفسير الدستور^(٢)، وأن لم يعترف بذلك صراحة، وذلك عن طريق تمييز دور المشرع في وضع الدستور والقانون عن دور القضاء في التفسير^(٣)، فالقانون بشكل عام ليس مثالياً كما تدعي النظريات الفقهية المتأثرة بالقانون الطبيعي^(٤)، وبالتالي لا يقع على عاتق القضاة مطابقة القانون الذي سنه الانسان مع القانون الطبيعي ومبادئ العدالة الالهية، وانما هو ذلك القانون الذي وضعه المشرع متأثراً بالتوجهات السياسية التي تسيطر عليه، وقد اعترف القضاة في انهم "يجب ان يقيدوا انفسهم ليعملوا كمتترجمين لإرادة المشرع"، فلا بد من معرفة الاهداف الحقيقية للقانون واكتشاف القاعدة التي يريد المشرع ان يضعها موضع التنفيذ.

(١) د. دينيس لويد، مصدر سابق، ص ١٩٨.

(٢) نجد تأثير الفكر الواقعي في قرارات المحكمة الدستورية العليا المصرية وذلك عندما تمارس تفسير الدستور في إطار منظومة القيم والمعايير السائدة في المجتمع المصري، وحرصها على عدم حدوث فراغ او انهيار تشريعي بقولها: "أن الدستور قرن العدل في كثير من نصوصه، ليكون قيماً على السلطة التشريعية في المسائل التي تناولتها تلك النصوص، وأنه وإن خلا من تحديد لمعنى العدالة في تلك النصوص الا أن المقصود بها ينبغي أن يتمثل فيما يكون حقاً وواجباً في علائق الافراد فيما بينهم، أو في نطاق صلاتهم بمجتمعهم، بحيث يتم دوماً تحديدها من منظور اجتماعي، ذلك أن العدالة تتوخى بمضمونها التعبير عن القيم والمصالح الاجتماعية السائدة في مجتمع معين خلال فترة زمنية محددة"، قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٣٣٢ لسنة ٢٣ قضائية الصادر في تاريخ ٨/٥/٢٠٠٥، الموقع الالكتروني:

<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-332-Y23.html#>

(تأريخ الزيارة: ٨/٥/٢٠٢٢)

(٣) عززت المحكمة الدستورية الاتحادية في حكمها الصادر في ٧ نوفمبر ٢٠١٧ من حق البرلمان في طرح الاسئلة واستجواب الحكومة وذلك حول دورها في الرقابة على السوق المالية، إذ رفضت تبرير الحكومة بالامتناع عن الاجابة على الاسئلة البرلمانية بحجة سرية المعلومات، وأشارت إلى ان مسؤولية الحكومة تمتد إلى الشركات الخاصة التي تملك الحكومة فيها اغلب الاسهم او جميعها التي يتم ادرتها وفق القانون الخاص. للمزيد، ينظر:

BVerfGE 147, 50 – Parlamentarisches Auskunftsrecht, des Zweiten Senats vom 7. November 2017, website;

(تأريخ الزيارة: ١٠/٧/٢٠٢٢) <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv147050.html>

(٤) كتب الكثير من الفقهاء عن اعتماد المؤسسين الدستوريين للدستور الأمريكي على مفاهيم القانون الطبيعي، وخاصة اعلان الاستقلال، الذي يعتمد صراحة على القانون الطبيعي لتبرير رفض الالتزامات القانونية للمستعمرات تجاه بريطانيا، وقد تم وصف الاجتهاد الدستوري لرئيس القضاة (جون مارشال) بأنه "استنتاجات من مبادئ القانون الطبيعي المحددة الواردة إما في نص او روح الوثيقة الدستورية عند صياغتها"، ويستند القانون الطبيعي إلى فكرة مفادها ان مفاهيم السلوك المناسب للعلاقات بين البشر مشترك على الصعيد العالمي، أشار اليه:

Robert P. George, Natural Law, HARv. J.L. and Pun. POL'Y, Vol.31, 2008, p.171.

لذلك لا يجوز للقضاة ان يفرضوا اراءهم السياسية الخاصة على الارادة السياسية للمشرع، وانما يجب الكشف عنها، ولكن جانب اخر من هذه المدرسة يرى ان القاضي الدستوري له دور مؤثر عند ممارسة سلطة التفسير في التأثير على صياغة القاعدة الدستورية^(١)، وعن طريق التفسير الواقعي يمكن تطوير الانظمة الاساسية لان وجهة نظر المفسر سوف تختلف عن وجهة نظر المشرع، وهي اقرب ما تكون احياء لتقاليد القانون الطبيعي المتمثلة في التفسير العادل^(٢).

يرجع بعض الكتاب^(٣) وجود الدور السياسي للقاضي الدستوري إلى سبب واحد ومهم وهو تغير الظروف الحالية التي تحيط بالمجتمع عن الظروف التي تم وضع الدستور فيها، وبالتالي هو دور يظهر تدريجياً كنتيجة طبيعية للتغير التدريجي في ظروف القاضي الدستوري^(٤).

ونحن نرى أنه: لا يمكن أن نجعل دور القاضي الدستوري محدود بنطاق الفصل في الدعوى الدستورية، وذلك لأنه يمارس فعلاً عملية التوفيق بين النصوص الدستورية وبين الواقع الذي يراد تطبيق النص الدستوري فيه، دون أن يمس ذلك بقضية النص ذاته، وهذا يرتبط بالمواضيع التي تعالجها الدساتير سواء اكانت سياسية ام اقتصادية ام اجتماعية، فتبقى النظرة إلى مدلولها ونطاقها متفاوتة من حكم إلى آخر نتيجة اختلاف الظروف الزمنية، وايضاً يرتبط هذا التفاوت بتباين وجهات النظر بين القضاة الدستوريين انفسهم، فهم في نهاية الامر بشر ومواطنون يخضعون لآثار هذه الاحكام كبقية افراد الشعب، ويعلمون مسبقاً خطورة الاحكام التي يصدرونها، وهذا ما يجعل جانب كبير من افكار النظرية الواقعية الدستورية صحيحة عملياً.

من جانب آخر أن الاعتراف بها بشكل مطلق دون قيود مسألة خطيرة قد تؤدي إلى تكييف القضاة مع هذا الوضع واعتباره مبرر لتسييس احكامهم، او اكثر من ذلك يؤدي إلى الابتعاد عن المضمون الحقيقي للنص الدستوري تحت مبرر الظروف الواقعية، وهذا يختلف عن دورهم الطبيعي في تطوير النص اذا ما اعترفنا به كواجب على القاضي الدستوري. ومقارنة بالخصائص التي يمتاز بها الحكم الصادر من القاضي الدستوري،

(١) أشار اليه: عادل محمود أحمد عمار، الدور السياسي والقانوني للقاضي الدستوري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة المنوفية، ٢٠١٩، ص ٦٢.

(2) Frederick Schauer, The Limited Domain of the Law, VA. L. Review, Vol.90, 2004, p.1912.

(٣) أحمد محمد حسب النبي الشورى، الدور السياسي للقاضي الدستوري، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، ٢٠١٧، ص ٢.

(٤) أن الطابع السياسي للقضاء الدستوري بما يؤديه من مهام يعد خطأ فاصلاً بين ضمان عدم تسييس القضاء من ناحية، وضمن لأحداث التوازن بين السلطات من ناحية أخرى. للمزيد، ينظر : محمد الشبعاني مجدي الشارف، الدور السياسي للقاضي الدستوري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المجلد ١، العدد ١، ٢٠١٧، ص ١٣.

حيث امتناع الطعن فيه، وهو ما يؤدي إلى تقويم السند القانوني لعمل القاضي الدستوري في أن يأتي دوراً سياسياً مؤثراً وبحرية تامة، طالما تشكلت لدية القناعة في أن دوره يندرج لا محال بالمجال السياسي. يرد أحد الكتاب^(١) بالقول "ورغم أنه ثم حساسية تشوب دائماً الحديث عن أي دور او وظيفة سياسية للقضاء، الا أن هذا القول غير سديد على إطلاقه إذ أن السياسة بمعنى التوازنات بين السلطات والفصل بينهما ... هي أمور تبدو في ظاهرها سياسية، الا انها في الوقت ذاته أمور دستورية ايضاً".

ويقول الفيلسوف الالمانى (هيجل) أن "الدستور ما هو الا تجسيدا للوجود الروحي للشعب"^(٢) أي لقيم الناس وحاجاتهم وطموحاتهم، وبالتالي لا يجوز أن يكون هناك تعارض بين النص الدستوري والواقع الذي يرتضيه الشعب، والا سوف يتم الطعن بشرعية هذا الدستور، ويطلق عليه بعض الكتاب مصطلح (الفكرة القانونية السائدة)^(٣)، وبالتالي يكون لدى القاضي الدستوري السلطة والحق في تحديد علاقة القانون بالدستور على أساس الفكرة القانونية السائدة في المجتمع السياسي، وهو بذلك يؤدي دوراً مزدوجاً في ملائمة الدستور لهذه الفكرة وبحث عن مدى توافرها في القوانين ايضاً من جهة اخرى.

في بعض القضايا قد لا يقدم النص الدستوري حلاً واضحاً بالمقارنة مع وجود مصالح متضاربة، وعندها يجب اعطاء القاضي الدستوري الحرية المطلقة في اختيار الحل الممكن من بين الخيارات المتاحة بناء على نظرتة الخاصة للعدالة، والتي يجب فيها ان يستجيب للحقائق الاجتماعية للوصول إلى الحل المناسب، فهو منهج تفسيري كما يصفه بعض كتاب القانون في العراق^(٤)، يقوم على أساس الاهتمام بالنتائج او الاثار المتوقعة لعملية التفسير الدستوري، فالقاضي الدستوري لا يعتمد فقط على الاستدلال المنطقي وانما يقدر ايضاً الاحتياجات الاجتماعية، فهذا الاتجاه التفسيري لا يعتمد على منهج معين او تقنية واحدة لتفسير الدستور وانما يهتم بنتيجة التفسير، والتي يجب أن يقدر فيها القاضي الدستوري الظروف الخاصة بكل قضية، في ضوء الاحتياجات الاجتماعية الواقعية وغايات العدالة، فهو يختار الانسب من الاستنتاجات الدستورية المتاحة للنص الدستوري.

(١) د. محمود رضا أبو قمر، القضاء والواقع السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٧٥ وما بعدها.

(2) Roman Herzog, Legislators and Courts , Festschrift for Helmut Simon, 1987, p.103-112.

(٣) في عرض هذا الرأي ينظر: د. عصمت عبد الله الشيخ، الرقابة الدستورية والفكرة القانونية السائدة في المجتمع السياسي، المؤتمر العلمي الاول بعنوان (دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري)، جامعة حلوان، ١٩٩٨، ص ٥٤٨-٥٥٥.

(٤) د. فراس عبد الرزاق حمزة وفرح جهاد عبد السلام، مناهج التفسير ودورها في تطوير القواعد الدستورية، مجلة كلية الحقوق - جامعة النهدين، المجلد ٢٣، العدد ٤، ٢٠٢١، ص ١٠٥.

الفصل الثاني

دور القضاء الدستوري في تطوير القواعد الاجرائية

للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية

يراد بالقواعد الاجرائية للاختصاص الرقابي هي تلك القواعد التي تنظم القيود التي تتعلق بالشكليات والاجراءات المتبعة لممارسة النائب لعملة الرقابي في المجلس النيابي^(١)، ولا نعني بها هنا القواعد الاجرائية للاختصاص الرقابي المنصوص عليها في الدستور والقوانين وكذلك اللوائح الداخلية للبرلمان، وانما نقصد بها جميع القواعد الاجرائية التي تنشأ عن القرارات القضائية للقاضي الدستوري^(٢) اثناء تفسير وتطبيق نص الدستور المتعلق بتنظيم الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية، ولا يتحقق تطوير هذه القواعد بمجرد القراءة الحرفية لنصوص الدستور، وانما يتصل ذلك بالجهد التفسيري الابداعي الذي بذله القاضي الدستوري لتوصل إلى النتيجة التي صاغها باحترافية عالية في القرار القضائي^(٣)، وبالتالي يوصف هذا القرار بأنه انشاء لقاعدة اجرائية بمفهوم جديد استخلص من النص الدستوري، لذلك يجب على القاضي الدستوري ان يتبع عند تفسير وتطبيق النصوص الدستورية المنظمة للاختصاص الرقابي سياسة متطورة تمكنه من مواكبة التطور من دون التقييد بحرفية هذه النصوص^(٤).

في المانيا تعد مراقبة اعمال الحكومة ووظيفة اساسية للبوندستاغ الالمانى (مجلس نواب الشعب)^(٥)، ولكن يصعب فيها تحديد الاساس الذي يقوم عليها القانون الاساسى عند تنظيم هذه الوظيفة، بسبب ذكرها في

(١) د. منى يوحنا ياقو وافين خالد عبد الرحمن، القواعد الاجرائية المنظمة لعمل عضو البرلمان، مجلة جامعة تكريت، العدد ٢، ٢٠١٨، ص ٣٤.

(2) Frauke Kruse, op.cit, p.8-10.

(3) Anke Schmidt, Richterliche Rechtsfortbildung in Deutschland und der Schweiz; Plädoyer für ein methodisches Vorgehen auf Grundlage des Legitimitätsgedankens, Duncker und Humblot, Berlin, 2017, p.28-40.

(٤) عبدالقادر عبداللطيف شاحوذ ود. ماهر فيصل صالح، تطوير النصوص الدستورية بالوسائل المستحدثة للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٢، العدد ١، ٢٠٢٢، ص ١٢٠-١٤١.

(٥) يتكون البرلمان في المانيا من مجلسين يمثل مجلس النواب (البوندستاغ) الشعب الالمانى ككل، ويمثل المجلس الثانى (البوندسرات) الولايات الالمانية، وبما أن البوندستاغ يمثل الهيئة التشريعية التي يتم انتخاب اعضائها مباشرة من قبل الشعب، فإن تمثيلة لإرادة الشعب هي مصدر شرعية قراره السياسى، لهذا السبب منح الوظيفة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية دون المجلس الاخر، والتي يمارسها من خلال مجموعة من الادوات، ومنها على سبيل المثال: حق الاستشهاد او استدعاء اعضاء

احكام دستورية متفرقة، فالقواعد الاجرائية للرقابة لم تنظم الا بصورة جزئية في القانون الاساسي، ولا يمكن تصور اداء الرقابة على اعمال الحكومة من قبل المجالس النيابية دون سياق دستوري ينظم ذلك، لذلك تولى مجلس النواب البوندستاغ الالمانى وضع القواعد الاجرائية لتنظيم الرقابة على أعمال الحكومة، والتي تم توضيحها بتفصيل اكبر من خلال القواعد الاجرائية التي وضعتها وطورتها الاجتهادات القضائية للمحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية. وقد اضى الفقه^(١) في المانيا على المحكمة الدستورية الاتحادية صفة (السلطة الرابعة) وذلك بحكم الاختصاص المخول لها لمراقبة السلطات السياسية، وبفضل هذا الاختصاص ساهمت في تطوير القواعد الاجرائية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية في المانيا.

فتوصف المحكمة الدستورية الاتحادية الرقابة البرلمانية^(٢) بانها حق للأقلية المعارضة^(٣) تمكنها كأقليات متعددة معارضة للأغلبية -التي قامت بتشكيل الحكومة- من ان يكون لها دور حقيقي في ممارسة

الحكومة الاتحادية المادة (٤٣) وحق التحقيق المادة (٤٤ و٤٥)، واللجنة المعينة بالالتامسات المادة (٤٥ ج) وهيئة الاشراف البرلمانية (٤٥ د) من القانون الاساسي الالمانى.

(١) د. احمد السوداني، احكام المحكمة الدستورية الفيدرالية الالمانية، ج٢، مؤسسة كونراد أديناور، الرباط، ٢٠١٧، ص١٦.
 (٢) أن الرقابة ليست وظيفة برلمانية مستقلة عن باقي الوظائف البرلمانية، لأنها تمارس باستمرار مع كل عملية لصنع القرار داخل المجالس النيابية، مما يجعلها تتحد مع بقية الوظائف، فعلى سبيل المثال: لا تتمثل المهمة الاساسية للنواب في سن القانون، وانما الرقابة على مشروع القانون الذي تقدمه الحكومة او الوزارات بموافقة الحكومة، فتصبح عملية الموافقة عليه ايضاً جزء من الرقابة على اعمال الحكومة. كذلك لا تقهم الرقابة على انها فقط استعراض لاحق للعمل الحكومي ومراجعتة وبالتالي تقيمه، بمعنى الرقابة اللاحقة، بل هي تتجلى ايضاً بتأثير البرلمان على عملية صنع القرار السياسي من قبل الحكومة، ومثال على ذلك: الموافقة على الموازنة العامة بوصفها برنامج حكومي محدد لفترة مؤقتة من الزمن، ويعد اساس المهام التي سوف تضطلع بتنفيذها الحكومة لاحقاً، فرقابة البرلمان المالية رقابة سابقة وشاملة ويمارسها عن طريق الموافقة البرلمانية على الموازنة العامة. للمزيد، ينظر:

Jelena von Achenbach, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 48, Heft 3, 2017, p.480-495.

د. وفاء بدر المالك الصباح، التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية على السلطة التنفيذية في الكويت ومصر، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ١، السنة السادسة، ٢٠١٨، ص٨٥.

(٣) بينت المحكمة الاتحادية العليا مفهوم المعارضة في قرارها رقم ٧٠/اتحادية/٢٠١٩ الصادر في ٢٩/٧/٢٠١٩، بالقول "... وان من بقي من النواب ممن لم ينضموا الى الكتلة النيابية الاكثر عدداً التي شكل مرشحها مجلس الوزراء فهم بالخيار اما ان يشكلوا معارضة وفق منهاج معين ويشعر رئاسة مجلس النواب بأسماء نوابها ومناهجها، او البقاء فراداً يعارضون ما يرون معارضته من عمل السلطة التنفيذية او يؤيدونه ولهم وكتلة المعارضة جميع الضمانات الدستورية التي كفلها الدستور وقانون مجلس النواب بممارسة كافة اختصاصاتهم اضافة للحصانة التي يتمتع بها كل نائب كما لهم التحول الى اي من الكتل خلال الدورة الانتخابية ضماناً لحرية الرأي والخصوصية"، الموقع الالكتروني :

الاختصاص الرقابي، لكن هذا لا يمنع من ان يستعمل بعض النواب ممن يؤيدون الحكومة هذه الادوات الرقابية كوسيلة للأشراف والتأثير على العمل الحكومي، ومن القواعد الاجرائية التي طورتها هذه المحكمة: قاعدة الاجابة على الاسئلة والاستجابات في وقتها وبطريقة سريعة وموثقة وعلنية.

في الكويت تبني دستور ١٩٦٢ الكثير من المبادئ التي يقوم عليها نظام الحكم البرلماني، ومنها الوظيفة الرقابية لمجلس الامة الكويتي^(١)، والتي تم توضيح وقرار العديد من قواعدها الاجرائية في قرارات المحكمة الدستورية الكويتية عند قيامها بتفسير المواد ذات الصلة بموضوع الرقابة البرلمانية^(٢)، ومن هذه القواعد الاجرائية على سبيل المثال: ان يحدد السائل طريقة الاجابة على السؤال البرلماني، وايضاً لا يفرض على المسئول عند الاجابة اثبات اجابته الا اذا اراد ذلك.

في العراق يتبنى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نظام الحكم الديمقراطي النيابي البرلماني^(٣)، القائم على التعاون والتوازن بين السلطات، ومنها الرقابة على اداء السلطة التنفيذية^(٤)، وقد صدرت العديد من القرارات من المحكمة الاتحادية العليا تتضمن تفسير القواعد الاجرائية للاختصاص الرقابي^(٥) لمجلس النواب العراقي، فقد

(تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٤/٢٠) <https://www.iraqfsc.iq/krarid/70.pdf>

(١) جاء في أحكام المحكمة الدستورية الكويتية (...) وحيث ان البين من أحكام الدستور أنه قد تلمس في النظام الديمقراطي الذي تبناه نهجاً وسطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي مع انعطاف أكبر نحو أولهما، فنص على أن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزير م(٥٢)، ونأى الدستور بالأمير عن أية مساهلة سياسية وجعل ذاته مصونة لا تمس م(٥٤)، وأبعد عنه مسببات التبعة حيث نص على ان رئيس الدولة يتولى سلطاته بواسطة وزرائه م(٥٥)، ولما كانت الوزارة هي الهيئة التي يتولى الأمير سلطاته الدستورية بواسطتها فكان طبيعياً أن يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية م(١٢٣) (...). ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١، الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١، الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الدستورية:

(تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/١٣) <https://www.cck.moj.gov.kw/ar/Pages/section5-1.aspx>

(٢) أقرت المحكمة الدستورية الكويتية (إن رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة وتصرفاتها - والتي تتجسد صورها المتعددة وأدواتها في السؤال والاستجواب والتحقيق - هي من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن مقتضيات النظام الدستوري، ومن خصائصه الجوهرية، ومستلزماته الذي يقوم على أساسه نظام الحكم متخذاً هذا النظام من مبدأ المسؤولية السياسية الفردية للوزراء أمام مجلس الأمة وتحديد مسؤولية كل منهم عن أعماله خياراً، فحسب الأمة أن الوزراء مسؤولون أمام نوابها، جاعلاً من ذلك إطاراً يوفر للحكم طابعه الشعبي). ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٩/١٠/٢٠٠٦.

(٣) تنظر: المادة (١) من دستور جمهورية العراق.

(٤) تنظر: المادة (٦١/ثانياً) من دستور جمهورية العراق.

(٥) تعرف المحكمة الاتحادية العليا رقابة المجالس النيابية على اعمال الحكومة بانها "خضوع كافة الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لرقابة البرلمان، ويتأكد من مدى مطابقتها للقواعد القانونية النافذة، ومدى ملائمتها للواقع والظروف المعاصرة"،

اقرت هذه المحكمة على سبيل المثال قاعدة؛ أن طلب الاستجواب يشبه ورقة توجيه التهمة، وعليه يجب تقديم الأدلة والاسانيد التي تثبت تقصير او مخالفة من وجه اليه الاستجواب، وايضاً قاعدة؛ ان الاستجواب البرلماني يعد من باب السؤال البرلماني اذا لم يستوفي شروطه القانونية.

ولبيان القواعد الاجرائية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية التي طورتها المحاكم الدستورية في كل من المانيا والكويت والعراق نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، وهما:

- المبحث الاول: تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للسؤال والتحقيق البرلماني.
- المبحث الثاني: تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني والمسؤولية السياسية.

المبحث الاول

تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للسؤال والتحقيق البرلماني

تصف المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية حق السؤال والتحقيق البرلماني باعتبارها اساس وشرط للممارسة العمل البرلماني الرقابي اتجاه الحكومة، وقد بينت في العديد من قراراتها اهمية حق البرلمان في الرقابة "لكل من الديمقراطية البرلمانية وهيبة الدولة"⁽¹⁾، وقد طورت العديد من القواعد الاجرائية لهذه الوسائل الرقابية منها على سبيل المثال: صياغة السؤال البرلماني بعناية ووضوح وبالشكل الذي لا يثير اللبس⁽²⁾، والزام الحكومة بإعلان اجوبتها عن الاسئلة البرلمانية للجمهور لتأكيد على شفافية العمل التنفيذي، وايضاً اقرت بسلطة لجان التحقيق البرلماني في اخذ الأدلة والمستندات من الجهات التنفيذية كبراهين تثبت نتيجة التحقيق⁽³⁾.

وتضيف ايضاً أن الرقابة وبموجب المادة (61) وظيفه يمارسها مجلس النواب العراقي بالإضافة إلى مهمة التشريع، عن طريق مجموعة من الوسائل المحددة في دستور جمهورية العراق، التي تمكنه من فرض الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية. ينظر : قرار المحكمة الاتحادية رقم 155/اتحادية/2019 وموحداتها 157 و 160 و 161 و 162 و 164 و 165 و 166 و 167 و 168 و 171 و 2019 /5/اتحادية /2021، الصادر في 2/6/2021، الموقع الالكتروني:

(تاريخ الزيارة: 22/3/2022) <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>

(1) BVerfGE 67, 100 – Flick–Untersuchungsausschuß, website;

(تأريخ الزيارة: 10/5/2022) <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html>

(2) BVerfGE 110, 199 – Aktenvorlage II , website;

(تأريخ الزيارة: 20/5/2022) <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv110199.html#213>

(3) BVerfGE 67, 100 – Flick–Untersuchungsausschuß, website;

(تأريخ الزيارة: 11/6/2022) <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html>

وتعد المحكمة الدستورية الكويتية كل من السؤال والتحقيق من الحقوق التي يمكن لعضو مجلس النواب أن يستعملها في مواجهة الحكومة، والغاية منها فرض رقابته على الحكومة التي تم تشكيلها من قبل الاغلبية البرلمانية، وعليه اقرت وطورت العديد من القواعد الاجرائية التي تنظم السؤال والتحقيق البرلماني ومنها على سبيل المثال: ان يقدم السؤال البرلماني مكتوباً وبشكل واضح، واعطاء الوقت الكافي للمسئول لتمكنه من الاجابة عن السؤال، وعدم جواز طرح سؤال تكميلي، وانما يمكن للسائل ان يعقب على الاجابة لمرّة واحدة فقط^(١).

في العراق اقرت المحكمة الاتحادية كل من السؤال والتحقيق البرلماني كوسائل رقابية يستطيع مجلس النواب ان يستعملها لممارسة اختصاصه في الرقابة على العمل التنفيذي، بالرغم من ان الدستور العراقي لم ينص صراحة على التحقيق البرلماني كوسيلة للرقابة على الحكومة، الا ان المحكمة الاتحادية العليا اعتبرت التحقيق البرلماني من الوسائل التي يستطيع بها النائب ان يمارس اختصاصه الرقابي المنصوص عليه في الدستور، ومن القواعد الاجرائية التي طورتها: يحق لمجلس النواب توجيه الاسئلة إلى المحافظ والى رئيس مجلس المحافظة^(٢)، والى مسؤولي الهيئات المستقلة، وايضاً يحق لمجلس النواب تشكيل لجان لتحقيق في موازنة المحافظات غير المنتظمة في اقليم^(٣).

إذ يعد السؤال والتحقيق البرلماني وسائل مهمة جداً للممارسة العملي الرقابي من قبل المجالس النيابية فعن طريق حق السؤال يستطيع النائب في المجلس النيابي أن يحصل على المعلومات من اعضاء الحكومة مباشرة، والتي تمكنه من ممارسة وظائفه الدستورية، فالحصول على المعلومات هو الغاية الاساسية للسؤال البرلماني التي قد ترتبط بها غايات اخرى يسعى اليها النائب من خلال توجيه الاسئلة البرلمانية إلى اعضاء الحكومة، وعن طريق التحقيق البرلماني يستطيع البرلمان أن يصل إلى الوقائع التي تتعلق بالعمل التنفيذي، وأن يتخذ موقفاً بشأنها، رغم أن هذه الوقائع قد تنفع البرلمان ايضاً في عمله التشريعي.

وبالرغم من أن النصوص الدستورية والقانونية وكذلك الانظمة الداخلية للمجالس النيابية تنظم القواعد الاجرائية لكل من السؤال والتحقيق البرلماني، الا ان ذلك لا يمنع من ان تكون محل نزاع بين السلطات العامة مما يؤدي إلى اللجوء إلى المحاكم الدستورية لبيان هذه القواعد بشكل مفصل، أو أن يلجأ اليها لإعطاء تفسير

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٠/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في تاريخ ١٥/٨/٢٠١٧، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠/٥/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/80_fed_2017.pdf

(٣) قرار المحكمة الاتحادية رقم ٩٠/اتحادية/٢٠١٣، الصادر في تاريخ ٦/١١/٢٠١٣، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٦/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/90_fed_2013.pdf

ملائم يخلق قواعد اجرائية جديدة او ينظمها او يوضحها مما يؤدي إلى تطوير هذا الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية من خلال تطوير قواعد الاجرائية، وهذه القواعد الاجرائية نوضحها في مطلبين، يتناول المطلب الاول: تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للسؤال البرلماني، ونبحث في المطلب الثاني: تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني.

المطلب الاول

تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للسؤال البرلماني

يقصد بالسؤال البرلماني -كوسيلة للرقابة على اعمال الحكومة- الحق الشامل في الحصول على المعلومات فيما يتعلق بقرارات ومشاريع الحكومة والادارة وكذلك ما يتعلق بتنفيذ القرارات^(١)، وتعد الاسئلة البرلمانية "إحدى الوسائل التي يملكها البرلمان تجاه الحكومة والتي تمكنه من متابعة النشاط الحكومي في مختلف الجهات بطريقة رسمية موثقة"^(٢). تنص دساتير الدول ذات النظام البرلماني على اجراءات تنظم الاسئلة البرلمانية، وتتولى الانظمة الداخلية للمجالس النيابية بيان هذه الاجراءات بتفصيل اكثر يساعد النائب في البرلمان من أن يستعمل حقه في توجيه الاسئلة بتنظيم اكبر. تتمثل هذه الاجراءات في الغالب بتحديد الشكل المطلوب لتقديم هذه الاسئلة وكذلك عددها وانواعها ووقت طرحها وقواعد اخرى تتعلق في الاجابة على هذه الاسئلة، قد نشهد في قرارات المحاكم الدستورية بعض القواعد الاجرائية للسؤال البرلماني في الدول المقارنة وايضاً في قرارات المحكمة الاتحادية العليا وهذا ما سيتم بيانه في الفرعين التاليين:

الفرع الاول: تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الاجرائية للسؤال البرلماني.

الفرع الثاني: تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الاجرائية للسؤال البرلماني.

(1) Arturo Gallegos Garcia, Wie regelt das Grundgesetz die parlamentarische Kontrolle? Eine Analyse der rechtlichen Vorgaben für das Handeln der Regierung, München, website;

<https://www.grin.com/document/455067> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٥/٩)

(٢) لقد نشأ نظام الاسئلة البرلمانية بصورة عفوية في البرلمان الانكليزي، الا ان سهولة اللجوء إلى هذا الاسلوب وعده وسيلة للحصول على المعلومات والبيانات من الحكومة أدى إلى تبنيه من بقية الدول، وقد ساعدت سهولة استخدامه اعضاء المجالس النيابية في مختلف دول العالم على استعماله بطريقة مكثفة، كبديل عن ممارسة حق الاقتراح التشريعي الذي يتطلب مهارات محددة قد لا تتوفر في العديد من اعضاء هذه المجالس. د. عادل الطبطبائي، الاسئلة البرلمانية: نشأتها، انواعها، وظائفها، مجلة الحقوق، جامعة الكويت-مجلس النشر العلمي، المجلد ١١، العدد ١، ١٩٨٧، ص ٥.

الفرع الاول

تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الاجرائية للسؤال البرلماني

نتناول في هذا الفرع بيان كل من: القواعد الاجرائية للسؤال البرلماني التي اقترتها المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية، وأيضاً، القواعد الاجرائية للسؤال البرلماني التي اقترتها المحكمة الدستورية الكويتية، وكالاتي:

اولاً: القواعد الاجرائية للسؤال البرلماني التي اقترتها المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية:

أقرت المحكمة الدستورية الاتحادية حق البوندستاغ الالمني في توجيه الاسئلة البرلمانية، بالرغم من عدم النص في القانون الاساسي الالمني لعام ١٩٤٩ صراحة على ذلك، إذ جاء في قرارها "...يُمكن الحق في طرح الاسئلة المستمد من المادة (١/٣٨)^(١) والمادة (٢/٢٠)^(٢) من القانون الاساسي اعضاء البوندستاغ من الحصول على المعلومات اللازمة لممارسة وظائفهم باعتبارهم ممثلين عن الشعب، لأنه يخدم الوظيفة الرقابية للبرلمان، والتي تنبع من مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الديمقراطية"^(٣). وبناءً عليها يعد البوندستاغ ممثل عن الشعب، يمارس الوظيفة الرقابية على الحكومة، وتستند هذه الوظيفة إلى مبدأ الديمقراطية ومبدأ الفصل بين السلطات، وفقاً لذلك يعد السؤال البرلماني حق من حقوق كل نائب ممثل عن الشعب، تكمن اهمية هذا الحق في اعتباره وسيلة لتزويد اعضاء مجلس النواب بالمعلومات اللازمة لممارسة ولايتهم عن الشعب، والتي بدونها سوف لن يتمكنون من فرض رقابة برلمانية فعالة، ولا تقتصر فائدة هذه المعلومات في تكوين رد الفعل البرلماني عن الاعمال الحكومية وانما أيضاً تفيد في الاعمال النيابية الاخرى كتشريع القوانين.

(١) تنص المادة (١/٣٨) من القانون الاساسي الالمني (ينتخب اعضاء البوندستاغ الالمني عن طريق انتخابات عامة ومباشرة وحرّة ومتساوية وسريّة، ويمثل اعضاء البوندستاغ كل فئات الشعب، ولا يتقيدون بأي تكليفات او تعليمات، ولا يخضعون الا لما تمليه عليهم ضمائرهم).

(٢) تنص المادة (٢/٢٠) من القانون الاساسي الالمني (الشعب هو مصدر جميع سلطات الدولة، ويتم ممارسة هذه السلطة من قبل الشعب بالانتخاب والتصويت، وعبر هيئات خاصة للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية).

(3) BVerfGE 146, 1 – Parlamentarisches Fragerecht, website:

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv146001.html>

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٥/١٢)

وبناءً عليه وقبل بيان القواعد الاجرائية التي اقترتها المحكمة الدستورية الالمانية نوضح بعض القواعد الاجرائية التي اقرها النظام الداخلي للبوندستاغ بخصوص الاسئلة البرلمانية^(١)، وذلك وفق التقسم التالي:

١. انواع الاسئلة البرلمانية:

يتيح النظام الداخلي للبوندستاغ للنائب في هذا المجلس انواع مختلفة من الاسئلة البرلمانية، التي ينظم شروطها الاساسية وكيفية معالجتها والاجابات عليها ضمن العمل البرلماني، ومن هذه الانواع هي الاسئلة الاساسية والاسئلة الثانوية^(٢)، والفرق بين هذين النوعين من الاسئلة ليس في مضمون ونطاق الاسئلة -على الرغم من اختلافهما في القواعد والمواعيد النهائية للإجابة- الا انه يستند إلى حقيقة ان الاسئلة (الاساسية) يتم ادراجها في جدول اعمال البوندستاغ جنباً إلى جنب مع إجابة الحكومة، وبناء على طلب من قبل كتلة برلمانية -ولا يتعين عليها بالضرورة ان تكون متطابقة مع السؤال- في جلسة عامة ليتم اعلام الجمهور وفق المادة (١٠١)^(٣) من النظام الداخلي للبوندستاغ (GOBT). وهذا غير جائز في حالة الاسئلة (الثانوية) بموجب المادة (٣/٧٥)^(٤) من النظام الداخلي للبوندستاغ، إذ لا يمكن ادراجها في جدول اعمال البوندستاغ، ولكنها تنشر مع الاجابة في منشورات اسبوعية رسمية^(٥)، فهي وسيلة للرقابة على الحكومة تتم خارج حدود المناقشة السياسية المباشرة في الجلسة العامة لمجلس النواب.

(١) ظهر حق السؤال اول مرة في البرلمان الالمانى في تاريخ ١٧٢١/١٢/١٩ وهو تاريخ اول واقعة قدم بها سؤال برلماني في مجلس اللوردات الالمانى، وكان الهدف من مقدم السؤال الحصول على المعلومات من الحكومة، واعترف بهذا الحق رسمياً في ١٧٨٣/٥/١٢ عندما اعلن رئيس مجلس العموم بأنه (يمكن لأعضاء البرلمان الآن تقديم الاسئلة إلى أحد الوزراء، والذي يلتزم بالإجابة عليها)، ولاحقاً في عام ١٨٠٣ تم تخصيص وقت محدد في البرلمان الالمانى لتقديم الاسئلة من الاعضاء، وتلقي إجابات الوزراء عنها، وهو ما يعرف (بوقت الاسئلة). أشار اليه: د. عادل الطيببائي، الاسئلة البرلمانية: نشأتها، أنواعها، وظائفها، مصدر سابق، ص ١٣.

(٢) الاسئلة الثانوية (الصغرى) وتسمى في اللغة الالمانية (Kleinen Anfragen) وهو سؤال برلماني يطرحه عضو البرلمان في البوندستاغ الالمانى على افراد الحكومة الاتحادية، يقتصر على نقاط مختصرة، وهو بذلك اداة من ادوات الرقابة البرلمانية، ويحدد النظام الداخلي للبوندستاغ مواعيد محددة للإجابة على هذه الاستفسارات.

(٣) تنص المادة (١٠١) من النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى (بخطر المستشار الاتحادي بالسؤال الرئيسي ويطلب بيان حول ما اذا كان سيجيب ومتى، بمجرد تلقي الاجابة سيتم وضع السؤال الرئيسي في جدول الاعمال، يجب ان تجري المناقشة اذا طلبت ذلك كتلة برلمانية او خمسة في المائة من اعضاء البوندستاغ).

(٤) تنص المادة (٣/٧٥) من النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى (كما تعتبر الاسئلة الصغيرة طلبات بالمعنى المقصود في المادة ٧٦، ولا يجوز إدراجها في جدول الأعمال كموضوع للنقاش).

(٥) تنص المادة (١٠٤) من النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى (١. في الاسئلة الصغيرة يطلب من الحكومة الاتحادية تقديم معلومات عن مجالات محددة على وجه الخصوص، تقدم الاسئلة إلى الرئيس، ويجب ان لا تتضمن اي بيانات او تقييمات

تقدم الاسئلة الثانوية بطلب موقع من قبل خمسة في المائة من اعضاء البوندستاغ او كتلة برلمانية وذلك وفق اجراءات تقديم الطلبات المنصوص عليها في المادة (٧٦)^(١) من النظام الداخلي للبوندستاغ، يطلب فيه طرح اسئلة خطية على الحكومة الاتحادية حول موضوع معين، تحال الاسئلة إلى رئيس البوندستاغ، الذي بدوره يحيلها إلى الحكومة الاتحادية مع طلب الاجابة عليها، تجيب الحكومة عن هذا النوع من الاسئلة كتابة، أما الاسئلة الرئيسية فيتم مناقشتها في البوندستاغ، ففي الغالب تدور الاسئلة الرئيسية حول قضايا سياسية مهمة، وللمعارضة الفرصة في تقديم اسئلة نقدية في الاجتماعات العامة وتقديم آرائهم حول عمل الحكومة^(٢).

نستنتج من اجراءات تقديم الاسئلة الاساسية والاسئلة الثانوية انها ليست اسئلة فردية كما هو معروف في نظام الاسئلة البرلمانية، وايضاً يمكن بعد تلقي الاجابة عنها ان يقدم طلب من عدد محدد من النواب لأجراء مناقشة حول الاجابات التي قدمتها الحكومة، وهي بذلك تشبه وسيلة الاستجواب بالصورة التي نص عليها دستور فايمار الالمانى لعام ١٩١٩، الذي ينتهي باتخاذ قرار بشأن قناعة النواب بأجوبة الحكومة من عدمه عن طريق تصويت النواب، هذا التصويت لا نجده كما سنلاحظ في اي من وسائل الرقابة التي نص عليها القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩.

٢. عدد الاسئلة ووقتها:

لأعضاء مجلس النواب الالمانى (البوندستاغ) حقوق اثناء طرح الاسئلة، تتمثل في حق كل عضو في ان يطرح اسئلة فردية تصل إلى اربعة اسئلة مكتوبة يوجهها إلى الحكومة في كل شهر -وفق المادة (١٠٥)^(٣)

واقعية ، ويمكن اضافة بيان تفسيري موجز . ٢. يطلب الرئيس من الحكومة الاتحادية الاجابة عن الاسئلة خطياً في غضون اربعة عشر يوماً، ويجوز له تمديد المدة بالاتفاق مع مقدم السؤال).

(١) تنص المادة (٧٦/١) من النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى (يجب ان تكون الطلبات المقدمة من قبل اعضاء البوندستاغ (المادة ٧٥) موقعه من قبل كتلة برلمانية او من قبل خمسة في المائة من اعضاء البوندستاغ، مالم ينص النظام الداخلي على خلاف ذلك او يسمح بذلك).

(٢) على سبيل المثال: في الدورة الانتخابية السابعة عشر للبوندستاغ الالمانى (٢٠٠٩-٢٠١٣) تم طرح (٥٤) سؤال رئيسي و(٣٦٢٩) سؤال ثانوي، للمزيد ينظر:

تأريخ الزيارة: (<https://www.bundestag.de> ; Deutscher Bundestag, Instrumente der Kontrolle;

٢٠٢٢/٥/٧)

(٣) تنص المادة (١٠٥) من النظام الداخلي للبوندستاغ والتي بعنوان (الاسئلة الفردية من الاعضاء في البوندستاغ) (يحق لكل عضو في البوندستاغ توجيه اسئلة فردية قصيرة إلى الحكومة الاتحادية للحصول على اجابات شفوية او مكتوبة، وتنظم التفاصيل في المبادئ التوجيهية (الملحق ٤))، وينص الملحق (٤/٤) (رابعاً) من النظام الداخلي للبوندستاغ (١٢). يحق لكل عضو

والملاحق رقم (٤) من النظام الداخلي للبوندستاغ- والتي يجب الرد عليها في غضون اسبوع واحد فقط من استلامها من قبل المستشارية الاتحادية^(١)، ويتم نشر هذه الاسئلة مع الاجوبة اسبوعياً لأعلام الشعب بها.

يعود سبب تحديد فترة زمنية قصيرة للإجابة في هذا النوع من الاسئلة الفردية لأنها لا تحتاج إلى إجراء بحث من قبل الحكومة الاتحادية قد يستغرق وقت طويل، وانما هي تقتصر على المعلومات والحقائق المتاحة امام الحكومة في وقت تقديم السؤال الفردي، وتستعمل بشكل واسع من قبل المعارضة البرلمانية لمسئلة الحكومة الاتحادية عن اجراءات معينة اتخذتها، او لتقديم تبرير عن عدم اتخاذ اجراء معين^(٢).

بالإضافة لذلك يحق لكل نائب في البوندستاغ أن يوجه ما يصل إلى سؤالين إلى الحكومة في كل جلسة اسبوعية خلال ما يسمى بوقت السؤال، ويمكن تقسيم كل سؤال إلى سؤالين فرعيين، ويتم الرد على هذه الاسئلة شفويًا من قبل الحكومة الاتحادية اثناء فترة طرح السؤال، ويمكن للسائل وبقية النواب طرح اسئلة اضافية ولكن في حدود عدد الاسئلة المسموحة لكل نائب^(٣). أما الوقت المحدد للنواب لطرح الاسئلة فيمكن ان يصل إلى ثلاثة ساعات لكل جلسة اسبوعية، وعند عدم حضور السائل في الجلسة وقت السؤال يتم الرد على اسئلته كتابةً إذ طلب ذلك، وهذا يعني ان هذا النوع من الاسئلة الفردية -التي يتم الاجابة عليها شفويًا- يجب أن تقدم بشكل مكتوب مسبقاً للحكومة لتكون على علم بها، ولكن ممكن ان تنشأ عنها خلال وقت الاسئلة اسئلة تكميلية^(٤) من جانب صاحب السؤال او من بقية النواب بالاتفاق مع رئيس البوندستاغ^(٥).

في البوندستاغ توجيه ما يصل إلى أربعة أسئلة إلى الحكومة الاتحادية للحصول على إجابات مكتوبة كل شهر ... ١٣. يجب أن ترد الحكومة الاتحادية على الأسئلة في غضون أسبوع واحد من استلامها من قبل المستشارية الاتحادية...

(١) ينظر: الملحق (٤/أولاً) من النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى، الموقع الرسمي للبرلمان الالمانى:

https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage4-245184

(تأريخ الزيارة: ٢٠/٥/٢٠٢٢)

(2) Jelena von Achenbach, op.cit, P.490-496.

(٣) ينص الملحق (٤/أولاً) من النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى (٣). يحق للسائل طرح ما يصل إلى سؤالين تكميلين إذا تم الرد على السؤال شفويًا ... ٤. ينبغي أن يسمح الرئيس للأعضاء الآخرين في البوندستاغ بمزيد من الأسئلة التكميلية، شرط ألا يتعارض ذلك مع الوقت المحدد للأسئلة. ٥. يرفض الرئيس المسائل التكميلية التي لا تتصل مباشرة بالسؤال الرئيسي).

(٤) تنص بعض النظم البرلمانية على حق عضو المجلس النيابي في تقديم الاسئلة التكميلية، الغاية منها هو تقديم اسئلة اضافية لرئيس الوزراء او للوزير المختص، بسبب ان اجابته قد تكون غير مرضية او غير كافية، او قد يعمد المسؤول إلى صياغة اجابته بأسلوب لا يقدم المعلومات الكافية التي طلبها النائب، لذلك يتمتع بحق تقديم الاسئلة التكميلية عند انتهاء المسؤول من اجابته او التعليق عليها. د. عادل الطبطنائي، الاسئلة البرلمانية: نشأتها، انواعها، وظائفها، مصدر سابق، ص ٩.

(٥) الملحق (٤/أولاً) من النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى.

أن تحديد وقت للأسئلة ليس مقيد بشكل تام لحق السؤال، إذ يمكن مناقشة موضوع يهم المصلحة العامة دون التقيّد بوقت السؤال، من قبل النواب في البوندستاغ الذين يحق لهم ان يوجهوا اسئلة تلقائية إلى الحكومة بصورة شفوية نسبياً حول موضوع يحظى بالاهتمام العام وذلك بموجب المادة (٢/١٠٦)^(١) من النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى.

٣. نقاش القضايا الحالية:

إذا لم يتحقق رضا النواب عن الاجابات المقدمة من قبل الحكومة الاتحادية في وقت المحدد للأسئلة، فيمكن تحويلها إلى مناقشة حقيقية كرد فعل عن الاجابات التي اعطيت من قبل الحكومة الاتحادية شفويّاً^(٢)، وذلك بناء على طلب من قبل خمسة بالمائة من اعضاء البوندستاغ او من قبل كتلة نيابية يطلب فيه اعلان ما يسمى بمناقشة (القضايا الحالية-Aktuelle Stunde)^(٣)، وهي وسيلة لفتح النقاش على موضوعات الساعة ذات الاهتمام العام، يمنح خلاله لكل كتلة برلمانية خمس دقائق لبيان الموضوعات ذات الاهتمام العام^(٤). أهم ما يلاحظ هنا أن هذا النقاش يجب أن يتعلق بالمسائل المهمة التي تحقق المصلحة العامة، وايضاً أنه نقاش محدد بوقت قصير جداً يسمح خلالها للنواب بأن يوجهوا اسئلة غير محدودة إلى الحكومة ولكن ضمن مواقيت ضيقة لا يسمح بتجاوزها^(٥).

(١) تنص المادة (٢/١٠٦) من النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى (... حيث يمكن لأعضاء البوندستاغ طرح أسئلة في مواضيع ذات أهمية حالية في الحكومة الاتحادية والتي تقع ضمن نطاق مسؤوليتهم، وترد التفاصيل في المبادئ التوجيهية (الملحق ٧)).

(2) Jelena von Achenbach, op.cit, P.49٤.

(٣) يكون لنقاش القضايا الحالية او موضوعات الساعة وظيفة خاصة خلال جلسة البرلمان، إذ يدور هذا النقاش القصير بشكل اساسي حول المسائل ذات الاهتمام العام الحالي، يمكن لكل كتلة برلمانية وفق النظام الداخلي للبوندستاغ تقديم اقتراح لفتح نقاش وتقديم اسئلة غير محدود من خلال ما يسمى بالساعة الحالية، أن أهمية الموضوعات التي تطرق فيها وضيق الوقت المحدد للتحدث الذي يجب ان لا يتجاوز خمس دقائق لكل كتلة برلمانية، يسلط الضوء على النقاش الذي سوف يحظى باهتمام الجمهور ووسائل الاعلام.

Aktuelle Stunde, landtag, website; <https://www.landtag-niedersachsen.de/der-landtag/glossar-landtag-von-a-z/aktuelle-stunde/> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٥/١٧)

(٤) تنص المادة (١/١٠٦) من النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى (تتطبق على المناقشة المتعلقة بموضوع معين ذي أهمية عامة في الوقت الراهن المحدد بمدخلات مدتها خمس دقائق (الساعة الحالية) المبادئ التوجيهية (الملحق ٥) ما لم ينص هذا النظام الداخلي على خلاف ذلك).

(5) Jelena von Achenbach, op.cit, P.495.

أما فيما يتعلق بالقواعد الاجرائية للسؤال البرلماني التي اقترتها المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية، فيمكن لنا أن نستنتج بعض القواعد من خلال تحليل السوابق القضائية لهذه المحكمة والتعقيب عليها في النقاط التالية:

١. صياغة السؤال البرلماني بعناية ووضوح لا يثير اللبس:

تتعلق هذه القاعدة بالشروط اللازمة لتوجيه السؤال البرلماني من قبل النائب في البوندستاغ إلى الحكومة، إذ جاء في قرار المحكمة الدستورية الاتحادية قولها "... ليس من الواضح أن المدعي عليه كان سيفسر السؤال بشكل ضيق للغاية، لكي ينتهك واجبه في الاجابة. إذ يُتوقع من السائل أن يصوغ أسئلته بعناية، لذلك عند تفسير سؤال برلماني، يجب مراعاة الصياغة والسياق، ومع ذلك عندما تكون الاخطاء في صياغة السؤال ناتجة عن نقص المعلومات من جانب السائل، يجب عندها مراعاة الحاجة الاساسية لهذه المعلومات عند الاجابة على السؤال إلى اقصى حد ممكن. في القضية الحالية، أجاب المدعي عليه على السؤال وفقاً لصياغته، دون إهمال حاجة السائل المعترف بها إلى المعلومات، صحيح أن الاشارة إلى العبارات في حدث معين والتي تعرف بالشائعات يمكن أن تشير إلى نقص المعلومات من جانب مقدم السؤال، ولكن كان من الممكن ان يوجه سؤال بصيغة أفضل"^(١).

ايضاً جاء في قرارها "في ضوء المعنى غير الواضح لمصطلحي "مذكرات التفاوض بشأن الميزانية" و"ملاحظات التفاوض على قائمة التوريد" المستخدمة في صيغة السؤال، يقع واجب على السائل في تفسير الملفات التي يشير اليها، أي تعيين الملفات المرغوب بها التي قصدها في السؤال بشأن النقاط ذات الصلة ... هذا لا يستبعد التوضيحات اللاحقة، ومع ذلك، لا يمكن تمديد نطاق السؤال في مراحل لاحقة من الاجراءات ليشمل معلومات غير تلك المطلوبة ابتداءً"^(٢). نستنتج من ذلك أن المحكمة الدستورية الاتحادية قد الزمت السائل -عضو مجلس البوندستاغ- بتوضيح الاسئلة التي وجهها إلى الحكومة، لان صياغة السؤال كانت غير واضحة بشرط ان لا يؤدي هذا التوضيح إلى اضافة متطلبات اخرى غير واردة في اصل السؤال، الغاية من ذلك أن لا يستغل عضو مجلس البوندستاغ هذا الامر في توجيه اسئلة أخرى، وبدلاً من ذلك عليه أن يتبع

(1) BVerfGE 110, 199 – Aktenvorlage II , website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv110199.html#213> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٥/٢٠)

(2) BVerfGE 110, 199 – Aktenvorlage II , website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv110199.html#213> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٥/٢٠)

الاجراءات القانونية لتوجيه أسئلة تكميلية أخرى عند الحاجة ووفقاً لما يسمح به النظام الداخلي للبوندستاغ الألماني.

٢. العلانية في الإجابة:

تؤكد المحكمة الدستورية الاتحادية على أهمية الحق البرلماني في طرح الاسئلة على الحكومة الاتحادية باعتباره وسيلة رقابية واداة اساسية للمعارضة لتمارس دورها التمثيلي، وعلى هذا النحو فهو يعتمد على الجمهور (الرأي العام) لفعاليتها، أما اذا لم يتمكن الافراد من الاطلاع على اجابات الحكومة فأن السؤال البرلماني لن يفيد المعارضة كوسيلة رقابية، وعندما يمكن لها فقط ان تعبر عن موقفها السياسي او نقدها للعمل الحكومي، اي ان تعبر عن تقييمها للعمل السياسي. وذلك لان دور الافراد المطلعين على العمل السياسي مهم في التأثير عليه، من خلال الضغط على الحكومة في ان تبرر سياستها، ولكنه في كل الاحوال لن يؤثر على فعالية او شرعية الحكومة، وانما الغاية منه اطلاع الحكومة على الآراء السياسية المعارضة لها والمقترحات السياسية البديلة، وهذه العملية لا تتعارض مع استقلالية الحكومة وحرية اتخاذها القرار^(١).

وتجد المحكمة الدستورية الاتحادية أنه "اذا رفضت الحكومة الاجابة عن السؤال او لم ترد بشكل علني فيجب عليها ابداء اسباب هذا القرار وللسائل قبول هذا التبرير او اتخاذ اجراء ضد الحكومة"، لان مسؤولية الحكومة اتجاه النواب مشتق من مسؤوليتهم اتجاه الشعب، بالتالي اهمية معرفة الجمهور بإجابة الحكومة، إذ ترى المحكمة الدستورية الاتحادية "أن حق البرلمان في الحصول على المعلومات مهم للإجابة على الاسئلة المطروحة علناً... وتعد الحجج الدفاعية والحجج المضادة والنقاش العام عناصر اساسية للبرلمان الديمقراطي" ، لذلك هي تضع العديد من الشروط الصعبة اتجاه تقييد حق علنية الاجابة على الاسئلة البرلمانية، والتي سنبينها لاحقاً في الفصل الثالث عند توضيح القواعد الموضوعية للرقابة البرلمانية التي وضعتها المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية ومنها ضمان سرية المعلومات عند الاجابة على الاسئلة البرلمانية^(٢).

(1) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. November 2017– 2 BvE 2/11, Rn. 1–372, website; http://www.bverfg.de/e/es20171107_2bve000211.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٥/١٨)

(2) Die Bundesregierung hat Auskünfte zur Deutschen Bahn AG und zur Finanzmarktaufsicht zu Unrecht verweigert, Urteil vom 07. November 2017, 2 BvE 2/11, website;

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/bvg17-094.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٥/٢٢)

وفي قرار اخر للمحكمة الدستورية الاتحادية اكدت فيه على اهمية الشفافية في العمل الحكومي بقولها "أن هذا الحق يخدم المصالح الاعلامية البرلمانية، لذلك فان المادة (٢/٢٣) تتبع اتجاهاً عاماً نحو الشفافية التي يمكن من خلالها تعزيز حقوق المعلومات البرلمانية ... فهو مهم بشكل خاص عندما يتعلق الامر بالكشف عن الانتهاكات المحتملة للقانون والانتهاكات المماثلة من قبل الحكومة الاتحادية"^(١).

٣. الاجابة عن الاسئلة في وقت السؤال وبطريقة سريعة وموثقة.

تقرر المحكمة الدستورية الاتحادية "أن الهدف من تقييد الحكومة الاتحادية بالإجابة عن الاسئلة الشفوية في وقت السؤال في البوندستاغ هو لتزويد عضو البرلمان بالمعلومات اللازمة لعمله، والتي يجب أن تقدم بطريقة سريعة وموثقة، وهذا يرجع إلى اطار حق البرلمان في السؤال والاستجواب، الذي يفرض التزام دستوري على الحكومة الاتحادية بالإجابة على الاسئلة، وأن إجابة الوزير المسؤول على سؤال أحد اعضاء مجلس النواب هي عملية برلمانية تجري داخل البرلمان، وهي كقاعدة عامة، ترقى إلى مستوى التعبير عن رأي ولا تنتج أثر قانوني خارجي، ينطبق هذا على وجه الخصوص-كما في الحالة الراهنة- على وزير الداخلية الاتحادي، الذي اجاب على سؤال عضو البرلمان بشكل وقائعي، وذلك امتثالاً لالتزامه الدستوري بحماية النظام الاساسي الديمقراطي الحر"^(٢).

وترى في قرار آخر أن "حق البرلمان في طرح الاسئلة يستلزم التزاماً دستورياً لأعضاء الحكومة الاتحادية بالإجابة على الاسئلة، إذ تهدف إجابات الحكومة الاتحادية على الاسئلة المكتوبة والشفوية خلال وقت الاسئلة في البوندستاغ الالمانى إلى تزويد اعضاء البرلمان بالمعلومات التي يحتاجون إليها لعملهم بطريقة سريعة وموثقة ، بالتالي فإن الحكومة الاتحادية بإجابتها على الاسئلة البرلمانية تهيء الظروف الملائمة للعمل البرلماني ..."^(٣).

(١) تنص المادة (٢/٢٣) من القانون الاساسي الالمانى (يشارك البوندستاغ، والولايات مُمثلة بالبوندسرات، في شؤون الاتحاد الأوروبي. وفي هذا الشأن تقوم الحكومة الاتحادية بإبلاغ البوندستاغ والبوندسرات بشكلٍ شامل، وعاجل قدر الإمكان).

BVerfGE 110, 199 – Aktenvorlage II , website;

(تأريخ الزيارة: ٢٠/٥/٢٠٢٢) <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv110199.html#213>

(2) BVerfGE 13, 123 – Fragestunde, website;

(تأريخ الزيارة: ٢٣/٥/٢٠٢٢) <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv013123.html>

(3) BVerfGE 146, 1 – Parlamentarisches Fragerecht, website;

(تأريخ الزيارة: ٢٧/٥/٢٠٢٢) <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv146001.html>

وايضاً جاء في قراراتها "إن إشارة المدعي عليه إلى استحالة الرد خلال الفترة المنصوص عليها في النظام الداخلي للبوندستاغ تتجاهل حقيقة أن فترة (١٤) يوماً الواردة في المادة (٢/١٠٤) من النظام الداخلي للبوندستاغ يمكن تمديدها بالتشاور مع المستجوبين وفق هذه المادة، وليس من الواضح أن المدعي عليه كان سيلتمس تمديد الموعد النهائي أو أن المتقدمين سوف لن يوافقوا على تمديد الموعد النهائي"^(١). يلاحظ من خلال عرض القرارات السابقة أن المحكمة الدستورية الاتحادية لها توجه ثابت في ضرورة تقييد الحكومة بالوقت المحدد للإجابة عن الاسئلة البرلمانية حتى لا تعطي المجال للحكومة للتهاون في الاجابة دون أن تبرر ذلك، ولكي لا يضر بحق عضو المجلس النيابي في الحصول على المعلومات الضرورية التي يطلبها من الحكومة وفي الوقت المحدد له، وارتباط ذلك بأهمية هذه المعلومات على عمل هذا النائب. وايضاً تؤكد على أن تسند الاجابة بالوثائق الضرورية قدر الامكان، وفي هذا تطوير لحق السؤال البرلماني، لأنها هنا لا تفرق بين السؤال والاستجواب من ناحية الزام الحكومة في تقديم الوثائق التي تؤيد الاجابة فيهما.

٤. يمتد حق السؤال البرلماني إلى الحالات التي تدخل في مسؤولية الحكومات الاتحادية السابقة.

تتمثل الغاية من توجيه النائب سؤال للوزير الحالي تتعلق بمعلوماته عن عمل الوزير السابق، في الحصول على المعلومات تخص اعمال الوزارة السابقة وليس التحقيق في مسؤولية هذا الوزير. لذلك قررت المحكمة أنه "يجب إرسال جميع المعلومات التي تمتلكها الحكومة الاتحادية ... نظراً لأن الحق البرلماني في الحصول على المعلومات يرتبط بالأهمية السياسية المحتملة للأحداث التي وقعت منذ فترة طويلة، لذلك يمتد حق السؤال ليشمل المسائل المتعلقة بمجال مسؤولية الحكومات الاتحادية السابقة..."^(٢). وهو توجه منطقي لا يخالف المبادئ الاساسية في مسؤولية الحكومة، لأنه يتعلق كما اشرنا في الحصول على المعلومات فقط، دون أن يتضمن استجواب الحكومة الحالية عن اعمال الحكومة السابقة التي لا تدخل ضمن مجال مسؤوليتها.

نلاحظ أن القواعد الاجرائية للسؤال البرلماني في المانيا تختلف باختلاف انواع الاسئلة، فهي لا تقتصر على الاسئلة الفردية، وانما هناك اسئلة تقدم بطلب من عدد معين من النواب، كذلك لا تنحصر مناقشة السؤال بين موجه السؤال والمسئول، وانما يمكن لبقية النواب ان يعقبوا عليه بأسئلة فرعية او تكميلية، وفي هذا خروجاً عن القواعد الاجرائية التقليدية لحق السؤال البرلماني، ويعود ذلك إلى أن الاسئلة البرلمانية وسيلة رقابية

(1) BVerfGE 124, 161 – Überwachung von Bundestagsabgeordneten, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv124161.html#188> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/١)

(2) BVerfGE 124, 161 – Überwachung von Bundestagsabgeordneten, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv124161.html#188> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٥/٢٣)

للبنودستاغ تطورت عن طريق اللوائح الداخلية لهذا المجلس وايضاً بواسطة قرارات المحكمة الدستورية الاتحادية، دون أن ينص عليها القانون الاساسي صراحة، مما جعل تنظيمها متميز في المانيا، ووفقاً لذلك يملك النائب في البنودستاغ صلاحيات اوسع من غيره من النواب في بقية الدول التي تتبنى النظام البرلماني عند توجيهه للأسئلة البرلمانية إلى اعضاء الحكومة الاتحادية.

ثانياً: القواعد الاجرائية للسؤال البرلماني^(١) التي اقترتها المحكمة الدستورية الكويتية.

حددت المحكمة الدستورية الكويتية معنى السؤال البرلماني الوارد ذكره في المادة (٩٩)^(٢) من دستور دولة الكويت بقولها "... أن المقصود من السؤال هو طلب بيانات أو استقهام عن أمر محدد يُريد السائل الوقوف على حقيقته، أو استفسار عن مسألة، أو موضوع معين أو واقعة بذاتها، أو استيضاح عن أمر مجهول أو مفروض أن السائل على الأقل يجهله، أو توجيه النظر الى أمر من الأمور، أو التحذير من تصرف ما أو لدرء خطر قد يتوقع حصوله..."^(٣).

بناءً على نص الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي نستخلص بعض القواعد الاجرائية للأسئلة التي يقدمها اعضاء مجلس الأمة الكويتي إلى رئيس الوزراء والوزراء^(٤)، وهم هذه القواعد هي:

١. أن يقدم السؤال مكتوباً وبوضوح وإيجاز: يجب أن يقدم السؤال مكتوباً وموقع عليه من قبل مقدم السؤال^(٥)، ويلاحظ أن هذا الشرط يقتصر على الاسئلة الاصلية دون الاسئلة الاضافية التي لا تكون معه من قبل، إذ تطرح فجأة عقب اجابة الوزير، بالتالي لا يمكن كتابتها^(١).

(١) تعد أول اشارة لحق السؤال ظهرت في الكويت في مشروع الدستور الذي اعدّه المجلس التشريعي في عام ١٩٣٨ والذي رفض الحاكم آنذاك الموافقة عليه، وحقاً تم النص على حق السؤال للمجلس التأسيسي في المادة (١٨) من الدستور المؤقت وهو القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ الخاص بالنظام الأساس للحكم في فترة الانتقال من الإمارة إلى الدولة، والذي كان بمثابة دستور مؤقت تم تطبيقه خلال فترة الانتقال لحين صدور الدستور الدائم. أشار اليه: د. عادل الطيباني، الاسئلة البرلمانية: نشأتها، انواعها، وظائفها، مصدر سابق، ص ٢١.

(٢) تنص المادة (٩٩) من دستور دولة الكويت (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء اسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الاجابة).

(٣) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

(٤) ينظر: قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٣) <http://www.kna.kw/clt.html5/run.asp?id=2025>

(٥) تنص المادة (١٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي (يجب أن يكون السؤال موقعا من مقدمه، ومكتوباً بوضوح وإيجاز قدر المستطاع وأن يقتصر على الأمور التي يراد الاستقهام عنها بدون تعليق عليها وألا يتضمن عبارات غير لائقة أو

٢. **تخصيص وقت للأسئلة البرلمانية:** يعني به تحديد وقت محدد في كل جلسة من جلسات البرلمان او تحديد يوم معين يخصص لطرح الاسئلة البرلمانية والرد عليها، إذ يخصص -بموجب اللائحة الداخلية لمجلس الامة- نصف ساعة في بداية الجلسة الاسبوعية لتوجيه الأسئلة البرلمانية والاجابة عنها^(٢). يرى بعض الكتاب أن المجالس النيابية في الدول التي تخصص وقت محدد للأسئلة البرلمانية والاجابة عنها قد لا تتقيد بهذا الوقت نتيجة الاسئلة الكثيرة التي يطرحها النواب على رئيس الوزراء او الوزير المختص^(٣).

٣. **اجراءات التبليغ بالأسئلة البرلمانية والاجابة عليها:** تبلغ الاسئلة البرلمانية التي يقدمها النواب إلى رئيس الوزراء او الوزير المختص وذلك فور تقديمها، ويتولى رئيس مجلس الامة الكويتي ارسالها في نفس اليوم الذي تقدم فيه، إلى رئيس الوزراء او الوزير المختص، ويدرج السؤال في جدول اعمال الجلسة التالية لمجلس الامة من تاريخ إبلاغه إلى المسئول^(٤). والأصل أن يتم الرد عليه في الجلسة المحددة لنظره ما لم يطلب المسئول تمديد الفترة المحددة للإجابة عن الاسئلة لمدة لا تزيد عن اسبوعين ولمرة واحدة فقط^(٥).

٤. **الاسئلة التي تقدم عند عدم انعقاد مجلس الامة:** يجوز توجيه الاسئلة البرلمانية إلى اعضاء الحكومة عند عدم انعقاد مجلس الامة في الفترة التي تقع بين ادوار الانعقاد، وذلك من أجل استمرار الرقابة البرلمانية على النشاط الحكومي، على أن يرسل الرد على هذه الاسئلة كتابة إلى رئيس المجلس والذي بدوره يبلغ النائب الذي

فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد. فإذا لم تتوافر في السؤال هذه الشروط جاز لمكتب المجلس استبعاده بناء على إحالة من الرئيس، فإن لم يقتنع العضو بوجهة نظر المكتب، عرض الأمر على المجلس للبت فيه دون مناقشة، وذلك قبل اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في المادة ١٢٣ من هذه اللائحة).

(١) د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية: نشأتها، أنواعها، وظائفها، مصدر سابق، ص ٥٠.

(٢) تنص المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي (عقب الانتهاء من موضوع الأوراق والرسائل الواردة المشار إليها في المادة ٧٥ من هذه اللائحة يخصص نصف ساعة للأسئلة والإجابة عليها، فإذا بقي بعد ذلك شيء منها يدرج في جدول أعمال الجلسة التالية ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك)

(٣) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مصدر سابق، ص ٩٣٠ وما بعدها.

(٤) تنص المادة (١٢٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي (يبلغ الرئيس السؤال المقدم وفقا للمادة السابقة إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص فور تقديمه ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية من تاريخ إبلاغه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير).

(٥) تنص المادة (١٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي (يجيب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير على السؤال في الجلسة المحددة لنظره ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على أسبوعين، فيجاب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس. ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير بموافقة موجه السؤال أو في حالة غيابه أن يودع الإجابة أو البيانات المطلوبة في الأمانة العامة للمجلس لإطلاع الأعضاء عليها ويثبت ذلك في مضبطة الجلسة).

وجه السؤال، علماً أن الإجابة على هذه الأسئلة لا تتقيد بالمواعيد المقررة في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وتدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لهذا المجلس^(١).

وتتمثل أهم القواعد الاجرائية للسؤال البرلماني^(٢) التي اقترتها المحكمة الدستورية الكويتية في النقاط

التالية:

١ . يقدم السؤال مكتوباً وبشكل واضح لإفصاح الوقت والمجال الكافي للمسئول لتمكنه من الإجابة.

جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "والأصل في السؤال أن يكون مكتوباً، وإنه وإن درجت التشريعات المنظمة لأعمال المجالس النيابية على النص على ذلك، إلا أن ذلك لا يعدو أن يكون في حقيقته إلا تأكيداً لهذا الأصل المستمد من طبيعة الحق في السؤال وهدفه ومرماه، فالسؤال يتعين أن يكون واضحاً، مبيناً فيه الأمور المراد الاستفهام عنها، والحكمة بلزوم ذلك، أن تجيء عبارات السؤال محددة، بما يجعله مفهوماً، بحيث تُعين المسئول في البحث، وإعداد الإجابة عليه في سهولة ويسر، إذ أن من شأن إبهام السؤال أن يؤدي الى عدم إمكان الحصول على إجابة محددة عليه من المسئول، وهو ما لا يتحقق معه الهدف من السؤال، كما أن من شأن توجيه السؤال بالكتابة إفصاح الوقت والمجال للمسئول لتمكينه من إعداد الإجابة على السؤال بما قد يتطلبه ذلك من بحث، وجمع للبيانات المطلوبة، فضلاً عن أنه يضمن للمسئول أن يكون في مأمن من المباغته، كما يوفر على المجلس النيابي وقتاً لا يستهان به، خصوصاً وأن المجلس لا يشترك فعلاً في المناقشة كما تستوجب طبيعة السؤال، إذ ليس محل لمناقشة عامة، أما فيما يتعلق بجواز توجيهه شفاهة أثناء مناقشة الميزانية، أو في أي موضوع مطروح على المجلس، فقد جاء ذلك باعتبار أن هذا النوع من

(١) تنص المادة (١٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي (الأسئلة التي توجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء فيما بين أدوار الانعقاد يبعثون بالرد عليها كتابة إلى رئيس المجلس فيبلغها إلى الأعضاء الذين وجهوها، ولا تتقيد الإجابة على هذه الأسئلة بالمواعيد المقررة في المواد السابقة، وتدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية للمجلس).

(٢) بينت المحكمة الدستورية الكويتية أهمية تنظيم السؤال البرلماني وذلك بقولها "... إن المحكمة الدستورية استظهرت من تتبع الأنظمة البرلمانية المقارنة أنه نظراً لما للسؤال البرلماني من أهمية فقد عنيت الدساتير وعنيت التشريعات ذات الصلة بنظام العمل بالمجالس النيابية بتنظيمه بما يتحقق المراد منه من الجهة الواحدة وألا يساء استعماله من الجهة الأخرى بحيث لا يكون من شأنه عرقلة أعمال الحكومة وتعطيل مصالح الدولة أو ضياع وقت المجلس وتعطيله عن ممارسة عمله في نظر المسائل التشريعية ولكل بلد نظامها وعرفها الدستوري وتقاليدها في أمر السؤال فالطريقة الغالبة في بعض المجالس النيابية استعمال الأسئلة، وفي أخرى استعمال الاستجابات وفي بعضها لا تطرح الأسئلة إلا بالكتابة ولا يجيب عليها المسئول إلا بالكتابة وذلك بالنظر الى رقابة الأسئلة رقابة فردية للعضو وحده فالبرلمان لا يشترك فيها، ولا يصدر قراراً بشأنها بخلاف الرقابة عن طريق الاستجواب فهي رقابة جماعية تستتبع قراراً من البرلمان". للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٤/١٧.

الأسئلة إنما يثار بمناسبة مسائل هي بطبيعتها محل لمناقشة عامة في المجلس، وهو بما مؤداه ولازمه وجوب التفرقة بين هذه الأسئلة، وبين الأسئلة المكتوبة، لاختلاف طبيعة ومجال كل نوع منها عن الآخر. والأسئلة المكتوبة تتطلب إجراءاتها بحكم طبيعتها وقتاً، وذلك بعد ورودها، وصدورها، وإرسالها، وإبلاغها الى المسئول حيث تجري مجرى غيرها من الرسائل، وقد يحتاج بعضها الى بحث قد يستغرق وقتاً في جمع البيانات المطلوبة مما قد يتطلب معها منح المسئول الوقت الكافي للحصول على الإجابة المطلوبة^(١).

نستنتج من هذا القرار أن المحكمة الدستورية الكويتية قد وضعت معياراً لتمييز بين الأسئلة البرلمانية التي يطرحها النائب في مجلس الأمة كجزء من اختصاصه الرقابي والتي يجب أن تكون مكتوبة، وبين الأسئلة التي يطرحها النائب خلال مناقشة الموازنة العامة والتي يجوز أن تقدم شفاهة، وهذا المعيار يتعلق بوقت طرحها، فالأسئلة البرلمانية لا تكون محل للمناقشة العامة نظراً لطبيعتها والغاية منها، مما يستوجب أن تقدم مكتوبة لإفساح المجال الكافي للمسئول للإجابة عليها، أما الأسئلة التي تطرح أثناء المناقشة العامة كمناقشة الموازنة العامة فهي تختلف عن الأسئلة البرلمانية لأنها تثار بمناسبة مسائل هي بطبيعتها محل مناقشة كما بينت المحكمة الدستورية ذلك.

نحن نؤيد جزء من هذا التفسير فيما يتعلق باختلاف أنواع الأسئلة التي يطرحها النائب في مجلس الأمة والتي يصنف بعضها كأسئلة برلمانية وبعضها يصنف كأدوات للمناقشة أو الاستجواب البرلماني^(٢)، ولكن هذا لا يعني عدم امكانية توجيه اسئلة شفوية أثناء الجلسة المخصصة للإجابة عن الأسئلة البرلمانية، فالأصل أن الأسئلة توجه ابتداءً بشكل مكتوب ولكن قد تطرح اسئلة شفاهة أثناء الجلسة تسمى اسئلة تكميلية، لان الأسئلة التكميلية تطرح تلقائياً بعد تلقي الإجابة عن الأسئلة المكتوبة، بالتالي لا يتاح الوقت للنائب لتوجيهها بشكل مكتوب وانتظار الإجابة عنها في جلسة لاحقة.

٢. يحق للمسائل فقط التعقيب على إجابة المسئول دون أن يتضمن ذلك طرح سؤال جديد.

جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "... حددت المادة (٩٩) سائلة البيان طرفي السؤال، وحصرته فيما بين عضو المجلس السائل وبين رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المسئول، وهو بما يفيد لزوماً

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

(٢) تقتصر الغاية من الأسئلة التي تقدم أثناء السؤال البرلماني على طلب العلم بواقعة معينة وليس الحكم على هذه الواقعة، أما الأسئلة التي توجه أثناء الاستجواب فهي تحمل اتهام من البرلمان إلى عضو الحكومة والذي يتوجب عليه ان يقدم ما يثبت عكس ذلك. للمزيد، ينظر: د. عبد الله شلاش العازمي، واقع الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي، المجلة القانونية، المجلد ٧، العدد ٨، ٢٠١٩، ص ١٨١ وما بعدها.

أنه ليس لأحد غير طرفي السؤال التدخل أو الكلام فيه ... وقصرت تلك المادة حق التعقيب على إجابة المسئول على عضو المجلس السائل، حيث استخدم في صياغة النص لفظ وحده للتعبير عن أنه ليس لأحد سوى العضو السائل أن يعقب على إجابة المسئول، وجعلت للسائل حق التعقيب على إجابة المسئول بالنص على أنها (مرة واحدة)، وهذا التعبير في الأساليب العربية يفيد الحصر، وهو ما يقتضي أن يكون التعقيب مقتصرًا على التعليق على الإجابة، أو على محض استيضاح أمر فيها بقي غامضًا على السائل، دون استرسال في ذلك، أو التطرق إلى موضوعات أخرى تبعد عن موضوع السؤال، أو توجيه أسئلة إضافية من السائل بما قد يفضي معه الأمر في شأن السؤال إلى ما لا نهاية^(١).

نجد في قرار المحكمة الدستورية الكويتية هذا تقييد واضح لحق السؤال البرلماني بالتالي هي قد عارضت رايها الذي جاء فيه "... وإذ كان الحق في توجيه السؤال هو من الحقوق الثابتة لعضو مجلس الأمة طبقاً للدستور، فإنه إذا ما توافرت في السؤال مقوماته واستجمعت شرائطه في إطار حدوده الدستورية، فإنه لا يسوغ وضع قيد على إرادة عضو المجلس في استعمال هذا الحق فيما يرى الحاجة إليه، والحصول على الإجابة المطلوبة، أو وضع العراقيل التي تحول بينه وبين استعماله لهذا الحق، أو تقييده على أي وجه من الوجوه، لما من شأن ذلك إفراغ الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتصرفاتها - وهي جوهر المسؤولية السياسية - من مضمونها، وتعطيل حكم الدستور..."^(٢).

ووجه التعارض يتمثل في تقييد حق النائب السائل بعدم جواز ان يتضمن التعقيب على الاسئلة طرح سؤال تكميلي لتوضيح بعض الامور التي استنتجها من اجابة المسئول، وهو جزء من طبيعة السؤال البرلماني^(٣). إلى جانب أن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة قد نظمت السؤال البرلماني في مجموعة من الاجراءات التي تعد بحد ذاتها تقييد لحق النائب في توجيه هذه الاسئلة، ونستنتج من قرارات المحكمة الدستورية عدم افساح الحرية الكافية له لكي يسترسل في تقديم أسئلة أخرى يستنتجها من اجابة المسئول. وهذا وأن كان تطوير لحق السؤال البرلمانية الا أنه تطوير سلبي قد لا يمنع توجيه الاسئلة وانما هو يقلل منها.

٣. لا يلتزم المسئول بتقديم مستندات تثبت إجابته.

تستنتج هذه القاعدة من قرار المحكمة الدستورية الكويتية الذي جاء فيه "...إذ كان على المسئول واجب الإجابة على ما يوجه إليه من سؤال في إطار الضوابط الدستورية المقررة، فإن له الحق في الرد على

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

(٢) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

(٣) للمزيد حول هذا الرأي، ينظر: د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية: نشأتها، أنواعها، وظائفها، مصدر سابق، ص ٥٠.

السؤال بما عسى أن يراه مناسباً من بيان يفى بما هو مطلوب، دون أن يكون من شأن السؤال إلزامه بتقديم مستندات أو أوراق أو وثائق مؤيدة أو مثبتة لصحة إجابته، إلا إذا رأى تقديمها توضيحاً لإجابته على السؤال أو رأى أن إجابته على السؤال لا تكتمل بدونها، لما ينطوي على إلزامه بذلك من معنى عدم الثقة في إجابة المسئول، ويحيد بالسؤال عن غرضه الأساسي المنصب على استفسار أو استفهام عن أمر من الأمور من المسئول، ويحوّل السؤال الى اتهام أو تحقيق في غير أوضاعه الدستورية المقررة مما يتعارض مع طبيعة السؤال والمقصود منه، وليس في ذلك تفويت لأي حق من حقوق عضو المجلس، فحقه قائم وموجود، إذا ما ارتأى في إجابة المسئول أنها غير شافية أو غير حقيقية أن يقدم استجاباً...^(١). أن قرار المحكمة هذا يتلاءم يتلاءم مع طبيعة السؤال البرلماني، فهو مجرد استفهام يرغب السائل من خلاله في الحصول على معلومات من قبل المسئول، وعندها لا يقع على عاتق المسئول الذي قدم اجابته ان يثبت بالأدلة القطعية صحة المعلومات التي قام بتقديمها، وهنا يترك الخيار إلى المجلس النيابي في الاقتناع بها ام عدم الاقتناع، وعند عدم الاقتناع في الاجابة يمكن اجراء استجواب مع المسئول وفقاً للاجراءات التي ينص عليها الدستور إذا أستوجب الموضوع ذلك. ولكن هذا لا يمنع من أن يوثق المسئول أجابته بالأدلة التي تدعم ذلك طالما يرغب في اقناع مجلس الامة بالمعلومات التي يقدمها.

٤. أن الامر في شأن السؤال يتوقف على إرادة العضو السائل، ولا يسوغ فرض طريقة محددة للإجابة على السؤال دون مشيئة السائل.

جاء في قرار المحكمة الدستورية "... وإنه لما كان الأمر في شأن السؤال يتوقف على إرادة العضو السائل فإنه بالتالي لا يسوغ فرض طريقة محددة للإجابة على السؤال دون مشيئة العضو السائل، فإذا جاء السؤال الموجه الى المسئول دون بيان ذلك فللمسئول أن يجيب على السؤال شفاهة طالما لم يُطلب منه الإجابة بخلاف ذلك، أو يجيب على السؤال بالكتابة إذا كان السؤال لا تتناسب أو تتاح معه الإجابة عليه شفاهة، وللمسئول الحق في اختيار الأسلوب المناسب في إجابته الشفهية سواء من الذاكرة أو من خلال أوراق مكتوبة دون قيد عليه بوجوب إتباع أسلوب معين في تلك الإجابة"^(٢). وعليه تمنح المحكمة الحق للسائل في تحديد طريقة الاجابة أن شاء طلبها كاتباً او يطلبها شفاهةً، أما اذا لم يحدد السائل طريقة معينة للإجابة فالمسئول له الحق في ان يعطي اجابته بالطريقة التي يراها ملائمة.

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

(٢) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

أضافت المحكمة الدستورية أيضاً في ذات القرار "... الأسئلة على نوعين: أسئلة يطرحها العضو على المسئول، وتكون الإجابة عليها كتابة في الموعد المحدد لها، لا سيما إذا كانت هذه الأسئلة متعلقة بمحض طلب بيانات أو معلومات إحصائية، غالباً ما تكون الإجابة عليها مطولة وهو ما يتنافى مع ما تنسم به الإجابة الشفهية من إيجاز، وأسئلة يطرحها صاحبها على المسئول، ولأهمية موضوعها يكون الرد عليها في الجلسة المحددة لنظرها التي يتم فيها إدراجها في جدول أعمالها عسى أن تكون في إجابة المسئول عليها من فائدة قد تعود على أعضاء المجلس بالاستماع إليها، وإن لم يشتركوا في مناقشة فعلية إعمالاً للقاعدة الدستورية المسلم بها من أن الكلام في السؤال يكون بين السائل والمسئول"^(١). فبموجب هذا التفسير يجوز الاجابة شفاهة إذا كانت هناك جلسة محددة يدعى اليها المسئول لتلقي الاجابة منه شخصياً، وهناك نوع آخر من الاسئلة لا يمكن الاجابة عليها شفاهة لأنها تتطلب اجابات مكتوبة تتعلق بالمعلومات والبيانات التي يقدمها المسئول في اجابته. وهو تفسير منطقي يجيب عن الطلبات التي وجهت إلى المحكمة بخصوص ذلك.

٥. لمجلس الامة صلاحية تحديد الوقت الملائم لعرض الاسئلة والى اجابة عليها.

تم توجيه سؤال من الحكومة حول تفسير المادة (٩٩)^(٢) من الدستور وجاء فيه : ما المقصود بالجلسة المحددة لنظر السؤال البرلماني؟ هل هي الجلسة التي يتم فيها اخبار المجلس بأن أحد اعضائه تقدم بسؤال لأحد الوزراء ام هي الجلسة التي يحل فيها الدور بالنسبة للسؤال من خلال ترتيب الاسئلة وذلك حسب تاريخ تقديمه؟. أجابت المحكمة الدستورية الكويتية على هذا السؤال بقولها "... وإنه إذا كانت الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة عن طريق الأسئلة تتم داخل المجلس، فإن الإجابة المطلوبة من المسئول هي عن الأسئلة التي تدرج بجدول أعمال الجلسة المعينة لنظرها، بعد توافر صلاحياتها واستيفاء مقوماتها، وللمجلس وحده تقرير هذا الشأن، دون إلزام عليه بوجوب التقيد بنظر الأسئلة بحسب تاريخ ورودها."^(٣)، وهذا يعني عدم تقييد مجلس الامة بموعد محدد لنظر الاسئلة وفقاً لتاريخ تقديمها، وإنما من صلاحية هذا المجلس تنظيم الاسئلة التي يعرضها في جدول اعماله وفقاً لأرادته، وابتاع الاجراءات التي تم توضيحها سابقاً.

نلاحظ من خلال عرض القواعد الاجرائية السابقة للمحكمة الدستورية الكويتية أن هذه المحكمة قد راعت ارادة المشرع القانوني، لأنها اصدرت تفسيرات تتلاءم مع القواعد التي وضعها في اللائحة الداخلية لمجلس الامة، وازافت قيود لم يرد النص عليها في الدستور، وهذا يعني أن هذه المحكمة قد اعطت الحرية

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

(٢) تنظر: المادة (٩٩) من دستور دولة الكويت.

(٣) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

لمجلس الامة في تنظيم القواعد الاجرائية للسؤال البرلمانية، دون أن يكون لها دور واضح في تطوير هذه القواعد بالمقارنة مع المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية التي كان لها دور ملحوظ في تفسير وتطوير القواعد الاجرائية للسؤال البرلماني تطويراً ايجابياً ينظم هذا الحق ويسهل استعماله.

الفرع الثاني

تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الاجرائية للسؤال البرلماني

نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(١) على السؤال البرلماني^(٢) كوسيلة للرقابة على اعمال الحكومة^(٣)، وتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧^(٤) ايضاً مجموعة من المواد التي تنظم هذه الوسيلة الرقابية، ومن خلال مواد الدستور والنظام الداخلي نستطيع ان نوضح أهم القواعد الاجرائية للسؤال البرلماني في العراق، وكالاتي:

١. اجراءات تقديم الاسئلة البرلمانية والاجابة عنها: يشترط أن تقدم الاسئلة مكتوبة من قبل النائب في مجلس النواب إلى هيئة رئاسة المجلس^(٥)، والتي عليها أن تدرج السؤال في جدول اعمال اقرب جلسة مناسبة بعد اسبوع من تاريخ ابلاغ المسؤول المعني فيما يتعلق بالأسئلة التي تكون الاجابة عنها شفوية، وحدد مدة الاجابة على هذا النوع من الاسئلة بمدة لا تزيد على اسبوعين بعد ادراج السؤال في جدول اعمال مجلس النواب^(٦).

(١) مجموعة القوانين العراقية: دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٨، ص ٢٩.

(٢) نظمت اول وثيقة دستورية صدرت في العراق حق السؤال البرلماني، إذ جاء في المادة (٥٤) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستيضاحات، وتجري المناقشة فيها وفي أجوبتها على الوجه الذي يبين في النظام الداخلي لكل مجلس بعد مرور ثمانية أيام على الأقل من يوم توجيهها، وذلك في غير حالة الاستعجال أو موافقة الوزير).

(٣) تنص المادة (٦١/سابعاً-أ) من دستور جمهورية العراق (لعضو مجلس النواب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء، وللوسائل وحده حق التعقيب على الاجابة).

(٤) النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧، الوقائع العراقية، العدد ٤٠٣٢، الصادرة في ٢٠٠٧/٢/٥، ص ١ وما بعدها.

(٥) تنص المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب (لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور).

(٦) تنص المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب (تدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهاً في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى المسؤول المعني. ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين).

يلاحظ أنه تم النص في النظام الداخلي لمجلس النواب على الاسئلة التي تكون الاجابة عنها شفوية ومدة الاجابة عنها دون النص على النوع الثاني من الاسئلة التي تكون الاجابة عنها مكتوبة^(١)، إذ يستنتج وجود النوع الثاني من الاسئلة ضمناً من صياغة نص المادة (٥١)^(٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب. كذلك يخلو النظام الداخلي من تنظيم شروط معينة تخص طبيعة الاسئلة وصياغتها ووضوحها باستثناء شرط الكتابة.

يشير جانب من الكتاب^(٣) إلى وجود نوعيين من الاسئلة التي نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، تشمل: السؤال الشفوي والسؤال المكتوب، يستنتج السؤال الشفوي ضمناً من المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب من عبارة (السؤال الذي تكون الاجابة عنه شفاهاً)، والسؤال المكتوب يستنتج من عبارة (اسئلة خطية) التي ذكرت في المادة (٥٠) من النظام الداخلي، الفرق بين النوعين يتمثل؛ في وجوب حضور المسؤول امام البرلمان للإجابة عن السؤال الشفوي بخلاف السؤال المكتوب، ونحن لا نؤيد هذا الرأي لعدم وضوح هذه الانواع من الاسئلة البرلمانية في النظام الداخلي لمجلس النواب، فهو اشار إلى الاجابة عن الاسئلة وليس إلى انواع الاسئلة، ولأنه من أجل اثبات وجود نوعيين مختلفين من الاسئلة يجب ان يستند ذلك إلى نص يوضح اجراءات كل نوع من هذه الانواع كما تم ملاحظة ذلك في النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى.

٢. الجهات التي توجه لها الاسئلة البرلمانية: نص الدستور العراقي^(٤) على امكانية توجيه الاسئلة البرلمانية إلى كل من رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص فقط، أما المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب فأنها اضافت جهات اخرى لم ينص عليها الدستور وتشمل (أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة...)، وهي بذلك توسع من صلاحيات عضو مجلس النواب في اختصاصه بتوجيه الاسئلة البرلمانية.

(١) د. عدنان عاجل عبيد ومجد فاهم سلمان، النظام الاجرائي للسؤال البرلماني، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٩، العدد ٣، ٢٠١٧، ص ٣٨٥.

(٢) تنظر: المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٣) ميعاد طعمة مهدي الموسوي، التنظيم الدستوري للسؤال البرلماني وتطبيقاته في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية القانون-جامعة بغداد، ٢٠١٨، ص ٣٣ و ص ١٥٨.

(٤) المادة (٦١/سابعاً-أ) من دستور جمهورية العراق.

٣. عدد الاسئلة: لا يحق للنائب في مجلس النواب ان يقدم اكثر من سؤال واحد في كل جلسة من جلسات هذا المجلس^(١). أن مسألة تقييد النائب بسؤال واحد يطرح في كل جلسة قيد غير مبرر فهو يقلل من فعالية الاسئلة البرلمانية كوسيلة للرقابة على الاعمال الحكومية^(٢).

٤. إمكانية التعقيب على الاجابة: اجاز الدستور وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب امكانية تعقيب النائب الذي طرح السؤال على اجابة المسئول^(٣)، والتعقيب يجوز لمرة واحدة، وازاد النظام الداخلي وخلافاً للنص الدستوري استثناء من هذه القاعدة، إذ يجوز لرئيس مجلس النواب اذا وجد أن السؤال يتعلق بموضوع يهم المصلحة العامة أن يجيز التعقيب عليه من قبل نائب آخر بشكل موجز^(٤).

يلاحظ من خلال عرض القواعد الاجرائية للسؤال البرلماني خلو النظام الداخلي لمجلس النواب من تنظيم انواع الاسئلة البرلمانية وشروط الواجب اتباعها للإجابة عن كل نوع. أما اهم القواعد الاجرائية للسؤال البرلماني التي نستخلصها من قرارات المحكمة الاتحادية العليا العراقية فتتمثل في النقاط التالية:

١. أن ترتيب اللجوء إلى وسائل الرقابة مسألة تنظيمية دستورية يحددها رئيس مجلس النواب.

أقرت المحكمة الاتحادية العليا ان تحديد رئيس مجلس النواب للأولويات في استخدام وسائل الرقابة البرلمانية يعد من الامور التنظيمية للمجلس ولا صلاحية للمحكمة في التدخل بها، إذ "ادعى وكيل المدعية ... ان المدعى عليه إضافة لوظيفته حدد آلية تراتبية لاستخدام وسائل الرقابة البرلمانية وتم بموجبها ترتيب هذه الوسائل ولا يحق للنائب استخدام وسيلة دون اللجوء إلى الوسيلة التي قبلها حيث حددت هذه الآلية

(١) تنص المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب (... ولا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة وتكون الإجابة عن الأسئلة بحسب ترتيب قيدها).

(٢) أن تقييد حق النائب في مجلس النواب العراقي بطرح سؤال برلماني واحد في كل جلسة قيد غير مبرر ومنقذ، لان الواقع العملي ومن خلال الدورات السابقة لمجلس النواب، اثبت وجود فوارق بين اداء النواب في الرقابة على الحكومة، وبالأخص من خلال تقديم الاسئلة في الوقت المناسب وتناول الموضوعات التي تعالج الواقع اليومي للمواطن، لذلك ان تحديد عدد الاسئلة بموجب النظام الداخلي قيد على حق النائب الدستوري في طرح الاسئلة لم ينص عليه الدستور، وهكذا تحديد يمكن ان يضعف من قدرة النواب على مراقبة العمل الحكومي. للمزيد، ينظر: د. مصدق عادل طالب وميعاد طعمة مهدي، اجراءات السؤال البرلماني في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون-جامعة بغداد، العدد الخاص الخامس، ٢٠١٩، ص٥٢٧.

(٣) المادة (٦١/سابعاً-أ) من دستور جمهورية العراق.

(٤) تنص المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب (للعضو الذي وجه السؤال من دون غيره أن يستوضح المسئول المعني، وأن يُعقب على الإجابة، ومع ذلك فلرئيس المجلس، إذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة أن يأذن، بحسب تقديره، لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة).

(السؤال أولاً ثم طرح موضوع عام للمناقشة ثم التحقيق البرلماني ثم الاستجواب) وحيث ان هذا الترتيب والتحديد يمثل خرقاً للدستور واعتداءً على حقوق النائب التي كفلها الدستور والنظام الداخلي في استخدام ما يراه مناسباً من وسائل الرقابة البرلمانية لأداء الواجب الملقى على عاتقه في رقابة الحكومة وان هذه الوسائل قد علقها الدستور على ارادة النائب وذلك بالنص على (لعضو مجلس النواب) وبالتالي هو حق جوازي للنائب يحق له استخدامه او تركه ولا يحق لاحد إلزامه بهذا الاستخدام ... فان الطبيعة والقصد لكل وسيلة تختلف عن الاخرى ... وأن هذا الاختلاف في الطبيعة والقصد يمنع حتمية الترتيب ويجعل منه تقييداً لإرادة النائب في استخدام حقوقه الدستورية ويؤدي إلى انتفاء الغرض من السؤال"، وجاء رد المحكمة بأنه "... ولدى التدقيق واستقراء احكام المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق وجد انها تضمنت تحديد اختصاص مجلس النواب ولما كان تحديد الأوليات في استخدام وسائل الرقابة البرلمانية هو من الأمور التنظيمية للمجلس وان هذه الأمور والأعمال لا تخرج عن مضمون أحكام المادة (٦١) من الدستور أنفة الذكر ... وعليه فأن الامور التنظيمية تكون من صلاحية رئيس مجلس النواب ولا صلاحية للمحكمة الاتحادية العليا للتدخل في هذه الامور التنظيمية لسير عمل مجلس النواب..."^(١).

بعد الاطلاع على قرار المحكمة نلاحظ أن ترتيب استعمال وسائل الرقابة فيه تقييد لدور البرلماني في اداء الوظيفة الرقابية، وبالتالي هو لا يتعلق بمجرد مسألة تنظيمية وانما يمثل هذا الاجراء شرط في اللجوء إلى وسائل الرقابة من قبل اعضاء مجلس النواب الذين يتوجب عليهم مراعاته، وبذلك مارس رئيس المجلس صلاحية لا يملكها، وبناءً عليه نرى أن المحكمة الاتحادية العليا لم تكن موفقة في هذا القرار، فهي كانت تستطيع أن تبدي رأيها في هذا القيد لأنه يخالف الصياغة الواضحة للنص الدستوري، وهذا يمثل الدور السلبي للمحكمة الاتحادية العليا اتجاه الرقابة البرلمانية وليس تطوير لهذه الرقابة.

٢. يحق لمجلس النواب توجيه الاسئلة إلى المحافظ والى رئيس مجلس المحافظة، والى مسؤولي الهيئات المستقلة.

طلب من المحكمة الاتحادية العليا بيان الرأي القانوني في السؤال التالي "هل تعد المحافظات غير المنتظمة بإقليم جهة غير مرتبطة بوزارة تتبع لمجلس الوزراء وترتبط به مباشرة وتخضع لرقابة وإشراف مجلس المحافظة؟"، اجابات المحكمة بالقول "تجد المحكمة الاتحادية العليا ان المحافظات غير المنتظمة بإقليم أصبحت غير مرتبطة بوزارة وتخضع لرقابة مجلس النواب وتتبع المقررات التي تصدر عن الهيئة المنصوص

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥١/اتحادية/٢٠٠٩ الصادر في تاريخ ١٢/١٠/٢٠٠٩، الموقع الالكتروني:

عليها في المادة (٤٥/أولاً) من قانون المحافظات^(١). وجاء في قرار آخر "... تجد المحكمة الاتحادية العليا من استقراء نصوص الدستور ونصوص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ان المادة (١٦/ثانياً) من الدستور التي اختصت مجلس النواب بالرقابة على اداء السلطة التنفيذية قد جاءت بصورة مطلقة وان هذا الاطلاق يمتد إلى منتسبي السلطة التنفيذية الاتحادية والحكومات المحلية وعلى رأسها المحافظ ... وبناء عليه فإن لمجلس النواب توجيه الاسئلة النيابية إلى المحافظ والى رئيس مجلس المحافظة"^(٢). وبناء عليه اقرت المحكمة أن مجلس النواب يختص بالرقابة على اعمال السلطة التنفيذية الاتحادية وأن هذا الاختصاص جاء بصورة مطلقة وأن هذا الإطلاق يمتد إلى منتسبي السلطة التنفيذية ومنهم رئيس هيئة الاستثمار وأمين بغداد والأمين العام لمجلس الوزراء^(٣).

واقرت المحكمة الاتحادية العليا امكانية توجيه الاسئلة الى مسؤولي الهيئات المستقلة^(٤) بالقول "بصدد الاستفسار ... وموضوعه امكانية توجيه الاسئلة إلى رؤساء الجهات الغير مرتبطة بوزارة او لمسؤولي الهيئات المستقلة استناداً للمادة (٦١/ثانياً) من الدستور والتي اعطت الحق لمجلس النواب بالرقابة على اداء السلطة

(١) تنص المادة (٤٥/أولاً) من قانوني المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (أولاً: تؤسس هيئة تسمى (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء (البلديات والإشغال العامة، والأعمار والإسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، التخطيط، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة) ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات ...).

- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٨/اتحادية/٢٠٠٩، الصادر في تاريخ ٢٠/٧/٢٠٠٩، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠/٥/٢٠٢٢) https://www.iraqsc.iq/krarid/38_fed_2009.pdf

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٠/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في تاريخ ١٥/٨/٢٠١٧، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠/٥/٢٠٢٢) https://www.iraqsc.iq/krarid/80_fed_2017.pdf

(٣) في قرار اخر تم فيه الطلب من المحكمة الاتحادية العليا توضيح: "امكانية توجيه الاسئلة النيابية إلى رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة استناداً للمادة (٦١/ثانياً) من الدستور"، أجابت فيه المحكمة بقولها "تجد المحكمة الاتحادية العليا من النصوص الدستورية المتقدمة ومن نص المادة (٦١/ثانياً) من الدستور التي اختصت مجلس النواب بالرقابة على اداء السلطة التنفيذية الاتحادية وأن هذا الاختصاص جاء بصورة مطلقة والمطلق يجرى على إطلاقه لذا فإن هذا الإطلاق يمتد إلى منتسبي السلطة التنفيذية الاتحادية ويمتد إلى العناوين الوظيفية المتقدمة المذكورة في كتابكم اعلاه ...". ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٨، الصادر في تاريخ ٢٥/٢/٢٠١٨، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٣/٥/٢٠٢٢) https://www.iraqsc.iq/krarid/14_fed_2018.pdf

(٤) تعد الهيئات المستقلة جزء من هيكلية الدولة ظهرت نتيجة اتساع اعمال السلطة التنفيذية وتنوع المهام الموكلة اليها وأثر هذه الاعمال على حقوق الافراد وحياتهم، مما استلزم إنشاء هيئات مستقلة إدارياً ومالياً تعمل على انتظام سير المرافق العامة وضمان مبدأ المشروعية عن طريق الرقابة التي تمارسها هذه الهيئات. للمزيد، ينظر: هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية القانون-جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص

التنفيذية وما اسنده الدستور له من سلطة الرقابة على الهيئات المستقلة ... بشرط ان لا يخرج مجلس النواب عند ممارسة هذا الاختصاص عن اختصاصاته المنصوص عليها في المادة (٦١/ثانياً) بالرقابة على اداء السلطة التنفيذية حصراً وبناءً عليه واستناداً إلى احكام المادة (٦١/ثامناً/هـ) فأن بإمكان مجلس النواب توجيه الاسئلة إلى مسؤولي الهيئات المستقلة...^(١).

استندت المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها هذه إلى مجموعة من المواد الدستورية لكي تعطي الحق لمجلس النواب في الرقابة على بعض الجهات التنفيذية، ومنها نص المادة (٦١/ثانياً)^(٢) التي تعطي الحق لمجلس النواب كجزء من اختصاصه في الرقابة على السلطة التنفيذية، وهو نص عام قيد لاحقاً في نفس المادة من خلال الفقرة (سابعاً-أ) والتي حددت جهات معينة على سبيل الحصر يحق للنائب في مجلس النواب ان يوجهه لها السؤال البرلماني، وذلك بقولها (لعضو مجلس النواب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة ...). ولم نجد في نصوص الدستور نص آخر يسمح بإمكانية توجيه السؤال البرلماني الى جهات اخرى غير مجلس الوزراء والوزراء، كذلك استندت المحكمة في بعض قراراتها التي تم ذكرها سابقاً إلى المادة (٦١/ثامناً-هـ)^(٣) من الدستور -التي تنظم استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة من قبل مجلس النواب العراقي- والذي نرى أنه لا يرتبط مع موضوع السؤال البرلماني. مع أنه لا يغفل حقيقة ان الدستور العراقي قد جعل بعض هذه الهيئات تخضع لرقابة مجلس النواب صراحة في نص المادة (١٠٢)^(٤)، وبعضها يرتبط في مجلس النواب وفق نص المادة (١٠٣/ثانياً)^(٥)، وهذا يعني أن المحكمة الاتحادية العليا قد طورت هذا الاختصاص الرقابي ليشمل جهات اخرى لم ينص عليها الدستور.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٠/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في تاريخ ١٥/٨/٢٠١٧، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠/٥/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/80_fed_2017.pdf

(٢) تنص المادة (٦١/ثانياً) من دستور جمهورية العراق على اختصاصات مجلس النواب ومنها (الرقابة على اداء السلطة التنفيذية).

(٣) تنص المادة (٦١/ثامناً-هـ) من دستور جمهورية العراق (لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة).

(٤) تنص المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم اعمالها بقانون).

(٥) تنص المادة (١٠٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق (يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً امام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الاعلام والاتصالات بمجلس النواب).

يذهب جانب من الكتاب^(١) إلى ان الرقابة السياسية على الهيئات المستقلة تتجلى فقط في إمكانية استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً لنص المادة (٦١/ثامناً-هـ) من الدستور، وبهذا لا يمكن استخدام وسائل الرقابة البرلمانية الاخرى كالسؤال مثلاً في التشريع العراقي، وذلك لعدم النص في الدستور صراحة على ذلك.

٣. لا يحق لعضو مجلس النواب توجيه الاسئلة إلى رئيس الجمهورية ونوابه.

جاء في طلب تفسير وجه إلى المحكمة الاتحادية العليا "...يرجى تفسير حكم المادة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور وهل يشمل اختصاص عضو مجلس النواب بتوجيه السؤال بموجب المادة المذكورة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور لرئيس الجمهورية ونوابه، ام يقتصر على العناوين الواردة في المادة الدستورية اعلاه والمادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب؟" أجابت هذه المحكمة على ذلك بالقول "...أن النص المذكور بين صلاحية عضو مجلس النواب بتوجيه الاسئلة إلى كل من رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء في موضوع يدخل في اختصاص كل منهم، ومن قراءة مبناه ومعناه وجد أنه قد حدد صلاحية عضو مجلس النواب بتوجيه الاسئلة حصراً إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء ولم تتعدى هذه الصلاحية إلى توجيه الاسئلة إلى رئيس الجمهورية -رئيس الدولة- (المادة ٦٧ من الدستور) والى نوابه المنصوص عليهم في المادة (٦٩/ثانياً) من الدستور ... اضافة إلى ان الفقرة موضوع التفسير لم تورد ذكر نائب رئيس الجمهورية عند ذكر صلاحية عضو مجلس النواب بتوجيه الاسئلة"^(٢).

وأضافت أيضاً "ان صلاحية عضو مجلس النواب بموجب المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب ... بتوجيه (اسئلة خطية) اصبحت مقصورة على رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة من اعضاء الحكومة وذلك بعدما انتهى وجود (مجلس الرئاسة) بنهاية الدورة الاولى لمجلس النواب اللاحقة لنفاد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وذلك بموجب المادة

(١) للمزيد، ينظر: د. مصدق عادل طالب، الرقابة على الهيئات المستقلة في التشريع العراقي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠١٨، ص ١٨٥ وما بعدها.

(٢) وفي قرار اخر أقرت المحكمة الاتحادية العليا أن "توجيه سؤال خطي إلى رئيس الجمهورية بالاستناد إلى احكام المادة (٦١/ثانياً) من الدستور يتعارض مع احكام المادة (٦١/سادساً) منه التي تختص بالعنوان موضوع طلب التفسير وهذا النص نص خاص به، وحيث ان النص الخاص يقيد النص العام وما يسبقه، لذا فإن توجيه سؤال خطي إلى رئيس الجمهورية يتعارض مع نص المادة (٦١/سادساً) من الدستور (...). للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٢١/اتحادية/اعلام/٢٠١٧ الصادر في تاريخ ٥/١١/٢٠١٧، الموقع الالكتروني :

(١٣٨/أولاً) من الدستور"، وأقرت أيضاً "لا يجوز قياس منصب رئيس الجمهورية ومنصب نائب رئيس الجمهورية على مناصب رئيس وعضوي (مجلس الرئاسة) المنحل في مجال تطبيق حكم البند (أ) من الفقرة (سابعاً) من المادة (٦١) من الدستور والمادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لاختلاف المراكز القانونية والصلاحيات وشروط التعيين. وبناء عليه قررت المحكمة الاتحادية العليا: ان الصلاحية الممنوحة لعضو مجلس النواب بتوجيه الاسئلة ... لا تمتد ولا تشمل رئيس الجمهورية ونوابه"^(١).

تحليلنا للقرارات السابقة: لم تلتزم المحكمة الاتحادية العليا منهجاً موحداً بشأن تفسير النصوص الدستورية على الرغم من وحدة مباني تلك النصوص، فتارة نجدتها تلتزم بشكل كبير بصياغة النص وفيما إذا جاء بشكل حصري أم على سبيل المثال. مثال ذلك: التزمت التفسير الحصري لمضمون الوسائل الرقابية وتوجيهها تجاه رئيس الجمهورية، في حين أنها عدلت عن ذلك وعدت ذكر الجهات الخاضعة لرقابة مجلس النواب بانها لم تكن على سبيل الحصر وإنما جاءت بشكل مطلق بما يسمح بخضوع مجالس المحافظات لتلك الرقابة^(٢).

وهو في الحقيقة منهج لا يمكن تأييده كونه يؤدي إلى تعدد تفسيرات المحكمة بشأن النص الواحد ومن ثم التعارض والتناقض في فهم ذلك النص، إذا علمنا أن التفسير هو كشف عن إرادة المشرع الدستوري ولا يعقل أن يكون المشرع قد أراد معنيين متناقضين او متعارضين بشأن نص واحد.

المطلب الثاني

تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني

التحقيق البرلماني هو مجموعة من الاجراءات التي تتيح للبرلمان تمحيص وتدقيق عمل الحكومة والتي يمارسها دون حاجة إلى تدخل الحكومة الاتحادية او اجهزة الدولة الاخرى، بوسائل لا تتاح الا للمحاكم، وذلك للنظر في شأن يحتاج إلى توضيح. فالتحقيق البرلماني اختصاص رقابي مهم في الديمقراطية النيابية

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٢/اتحادية/٢٠١٩ الصادر في تاريخ ٢٠١٩/٥/٦، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٥/٢٨) https://www.iraqfsc.iq/krarid/42_fed_2019.pdf

(٢) جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا "... ان المادة (٦١/ثانياً) من الدستور التي اختصت مجلس النواب بالرقابة على اداء السلطة التنفيذية قد جاءت بصورة مطلقة وان هذا الاطلاق يمتد إلى منتسبي السلطة التنفيذية الاتحادية ...". للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٠/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في تاريخ ٢٠١٧/٨/١٥، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٥/٢٦) https://www.iraqfsc.iq/krarid/80_fed_2017.pdf

البرلمانية، لان انشاء لجنة تحقيق يمنح البرلمان الفرصة لاستخدام الوسائل السيادية التي هي حصراً من حق المحاكم والسلطات الخاصة بفحص الحقائق^(١).

يمارس البرلمان التحقيق بعدة اشكال من اهمها تشكيل لجان تقصي الحقائق التي تعرف بانها "لجان برلمانية خاصة ومؤقتة بطبيعتها حيث تنتهي مهمتها بانتهاء الاجل المحدد لها او بتحقيق الهدف الذي وجدت من أجله او بصدور قرار من البرلمان بانتهاء عملها ... الهدف منها تقصي الحقائق عن امر عام له اهمية خاصة او لفحص احدى لمصالح العامة التي تدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للبرلمان"^(٢). تقدم لجنة التحقيق نتائجها في تقرير نهائي إلى البرلمان، مع أنه ليس لهذه النتائج آثار عقابية مباشرة، حتى عند تقديم الأدلة التي حصلت عليها إلى المحاكم فان هذه الأخيرة غير ملزمة بنتائج لجنة التحقيق ولها الحرية في تقييم الوقائع التي يستند إليها التحقيق^(٣).

تختلف القواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني من دولة إلى اخرى، وبناءً عليه اختلفت القواعد الاجرائية التي قامت بتطويرها المحاكم الدستورية في الدول محل الدراسة من الناحية النوعية والعديدية، وهذا يرتبط بفعالية التحقيق البرلمانية كوسيلة رقابية يستعملها البرلمان، وبناءً عليه ولبحث موضوع تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني يقسم هذا المطلب إلى فرعين، وهما:

الفرع الاول: تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني.

الفرع الثاني: تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني.

(١) يقصد بالتحقيق البرلماني "أن يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق نظراً لعدم قناعة البرلمان في صحة ما تقدمه الحكومة من معلومات او بيانات". للمزيد، ينظر: د. صادق محمد علي ود. حسين جبار عبد، الرقابة على اداء السلطة التنفيذية: دراسة في ضوء المادة (٦١) الفقرة (ثانياً) لدستور العراق ٢٠٠٥، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون-جامعة بابل، السنة الحادية عشر، العدد ٢، ٢٠١٩، ص ٥٠٠.

(٢) احمد عبد المحسن تركي المليفي، اللجان البرلمانية ودورها في التشريع والرقابة، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الدراسات العليا-جامعة العلوم الاسلامية العالمية، ٢٠١٦، ص ١٣٧.

(٣) يلجأ البرلمان إلى التحقيق في امور عدة لا تقتصر على مجال معين ومنها الامور الاقتصادية والادارية والعسكرية وغيرها. للمزيد، ينظر:

Henry W. Ehrmann, The Duty of Disclosure in Parliamentary Investigation: A Comparative Study, The University of Chicago Law Review, Vol.11, No.2, 1944, p.117-120.

الفرع الاول

تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني

نبحث هذا الموضوع في قرارات المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية والمحكمة الدستورية الكويتية، ووفقاً للآتي:

اولاً: القواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني التي اقرتها المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية.

تستند لجان التحقيق (لجان تقصي الحقائق) في المانيا الى المادة (١/٤٤)^(١) من القانون الاساسي، والتي ينظمها بالتفصيل قانون لجان التحقيق الاتحادي (PUAG)^(٢). وتعد وفقاً لهذه النصوص لجان مؤقتة تشكل لاستطلاع العمل الحكومي المثير للنقاش السياسي، إذ يعد التحقيق البرلماني حق محمي قانوناً لمعرفة الوقائع، ووسيلة تؤدي إلى المواجهة السياسية مع الحكومة، ويمكن لتقرير التحقيق والآراء المنفصلة أن تنقل نقيماً قانونياً وسياسياً للوقائع المثبتة، وتعرض أمام جلسة البرلمان وكذلك تعرض إلى عامة الناس^(٣).

تعد لجنة التحقيق المؤقتة عند تشكيلها هيئة فرعية تابعة للبوندستاغ الالمانى تقوم بالمهام الموكلة اليها في قرار التعيين، ينتهي عملها في جميع الاحوال عند نهاية الفترة التشريعية للبوندستاغ^(٤)، لذلك يمثل قرار

(١) تنص المادة (١/٤٤) من القانون الاساسي الالمانى (يحق للبوندستاغ أن يكون لجنة تحقيق، ويتعين على البوندستاغ تشكيل هذه اللجنة، إذا طلب ذلك ربع أعضائه. وتقوم لجنة تقصي الحقائق بتقديم الأدلة الثبوتية في جلسة علنية. ويجوز حجب العلنية).

(٢) يعد قانون لجان التحقيق الاتحادي (PAUG) وثيقة قانونية تنظم كل قواعد واجراءات التحقيق البرلماني، باعتباره تدوين للقواعد التي تتبع في اجراءات التحقيق والتي استخلصتها السوابق القضائية، بحيث يصبح في جوهره تفسيراً دستورياً، تبناهه المشرع الالمانى بوصفه قانون ينظم لجان التحقيق المؤقتة ويكفل حقوقها الدستورية اتجاه الحكومة. للمزيد، ينظر:

Untersuchungsausschussgesetz, Gesetzes vom 19.06.2001, website;

<https://www.gesetze-im-internet.de/puag/> (٢٠٢٢/٦/٧)

(٣) أن تشكيل لجنة تحقيق في المانيا يحدث في الغالب بسبب الخلاف بين الاغلبية التي تؤيد الحكومة في البرلمان وبين المعارضة، ومع ذلك يتم اجراء التحقيق بوصفه اداة للتوضيح والاطلاع على العمل الحكومي بشكل أساسي، ووسيلة لحل الخلافات السياسية بشكل استثنائي، وذلك اذا وصل اضطراب العلاقة بين البرلمان والحكومة إلى درجة معينة تتطلب ذلك، كالاتهامات المتداولة التي توجه إلى هذه الحكومة.

Dr.Claus Dieter Classaen, Die partamentarische Kontrolle der Exekutive Instrumente, Institutionen und ihre Entwicklungslinien, Universitat Greifswald, Ernst-Moritz, 2007, P.27.

(4) Deutscher Bundestag, Gremien zur Kontrolle, Berlin, website;

https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/regierungskontrolle_neu/kontrolle/grem-255458

تشكيلها او تعيينها اساس لعمل هذه اللجنة، وبناءً عليه نبين في النقاط التالية القواعد الاجرائية لعمل لجنة التحقيق وفقاً لنص القانون الاساسي وقانون لجان التحقيق، وهي:

اولاً/ اجراءات تشكيل لجنة التحقيق: إذا طلبت اقلية نيابية لا تقل عن ربع عدد اعضاء البوندستاغ تشكيل لجنة تحقيق، فيجب على البوندستاغ تشكيلها فوراً وتحديد عدد اعضاءها، بقرار يحدد موضوع التحقيق واختصاصات هذه اللجنة^(١)، وعند تحديد موضوعها لا يمكن التعديل عليه وان اقرت ذلك اغلبية اصوات اعضاء المجلس، لان المادة (٢/٢) من قانون لجان التحقيق تمنع ذلك صراحة^(٢)، ولكن هذا الحظر غير منصوص عليه في القانون الاساسي، مما يجعل من نص القانون العادي (قانون لجان التحقيق) قيد يرد على النص الدستوري، وبسبب ما يثيره هذا الموضوع من خلافات داخل البوندستاغ حول تأثير قرار الاغلبية على طلب الاقلية البرلمانية في تحديد اختصاصات لجنة التحقيق، يدعوا الفقه^(٣) المشرع الدستوري الالمانى إلى تضمين هذا القيد في النص الدستوري^(٤).

ثانياً/ حق لجنة التحقيق في جمع الادلة: استناداً للمادة (١/٤٤) من القانون الاساسي تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيحة جمع الادلة اللازمة لعملها، وبموجب المادة (٢/١٧)^(٥) من قانون لجان التحقيق يتم اخذ الادلة اذا طلب ذلك ربع اعضاء هذه اللجنة، وهو من صلب عمل لجان تقصي الحقائق كبراهين إثبات، فمن حق هذه اللجان أن تستجوب الشهود والخبراء وتطالبهم بأداء القسم وفق المواد (١٧-٢٨)^(٦) من قانون لجان التحقيق،

(١) تنظر: المادة (١/٤٤) من القانون الاساسي الالمانى.

(٢) تنص المادة (٢/٢) من قانون لجان التحقيق الاتحادي (لا يجوز أن يغير قرار تعيين لجنة التحقيق موضوع التحقيق المحدد في طلب تشكيلها ما لم يوافق مقدمو الطلب على التغيير). أكدت المحكمة الدستورية الاتحادية هذا القيد ومنعت توسيع موضوع التحقيق دون ارادة مقدم الطلب. للمزيد، ينظر قرار المحكمة الدستورية الاتحادية:

BVerfGE 49, 70 – Untersuchungsgegenstand, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv049070.html#085> (تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٩)

(3) Erik Damgaard, How Parties Control Committee Members, Parliaments and Majority Rule in Western Europe, St. Martin's Press, New York, 1995, P.312-325.

(4) Dr. Claus Dieter Classaen, op.cit, P.15-20.

(٥) تنص المادة (٢/١٧) من قانون لجان التحقيق الاتحادي (تجمع الأدلة إذا طلبها ربع أعضاء لجنة التحقيق، ما لم يكن أخذ الأدلة غير جائز أو لا يمكن الحصول على الأدلة حتى بعد تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون).

(٦) تنص المادة (٣/١٧) من قانون لجان التحقيق الاتحادي (يجب أن تحدد لجنة التحقيق الترتيب الذي يتم بموجبه استجواب الشهود والخبراء بشكل متبادل قدر الإمكان. أما إذا اعترض ربع أعضاء لجنة التحقيق على ذلك فيتم تطبيق أحكام النظام الداخلي للبوندستاغ فيما يتعلق بترتيب إلقاء الكلمات وفقاً لذلك).

ولها اجبار هؤلاء على المثول امامها وكذلك يمكن لها فرض غرامات او اعتقال الافراد كجزء من عملها في سبيل الوصول إلى الحقائق^(١).

ثالثاً/ انتهاء التحقيق: ينتهي إجراء التحقيق بتقديم تقرير خطي نهائي إلى البوندستاغ -وفق المادة (٣٣)^(٢) من قانون لجان التحقيق- الذي ينشر ويناقش في جلسة عامة، إذ تعد هذه اللجنة مضمون تقريرها النهائي بتصويت جميع اعضائها، وعند وجود آراء مخالفة للتقرير من بعض اعضائها، يتم تضمين التقرير بوجهة نظر هؤلاء الاعضاء ايضاً. لا يترتب على نتيجة التحقيق فرض عقوبات، بل توضيح الحقائق.

نلاحظ أن هذا التنظيم المتكامل والمتناسق لعمل لجان التحقيق يعود إلى نصوص قانون لجان التحقيق الاتحادي والذي يعد كما ذكرنا سابقاً عبارة عن مجموعة من القواعد التي اشتقها المشرع من السوابق القضائية واصبغ عليها الصفة القانونية، بناءً عليه سنختصر على بيان القواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني التي اقترتها المحكمة الدستورية الاتحادية ولم ينص عليها المشرع صراحة، وهي كالآتي :

١. يمتد حق البرلمان في التحقيق ليشمل طلب الملفات الضرورية كجزء من جمع الادلة.

جاء في قرار المحكمة الدستورية الاتحادية قولها "تتحمل الحكومة الاتحادية المسؤولية القانونية عن رفض تقديم الملفات التي تطلبها لجنة التحقيق"^(٣)، صدر هذا القرار على أثر رفض كل من وزير المالية الاتحادي ووزير الاقتصاد الاتحادي -وفقاً لقرار أولي صادر من الحكومة الاتحادية- تقديم الملفات وفقاً لقرار اخذ الأدلة الصادر من لجنة التحقيق. اعتبرت المحكمة الدستورية الاتحادية هذا الاجراء انتهاك لحقوق البوندستاغ والاقلية البرلمانية التي تمثلها لجنة التحقيق، ومنها حق لجنة التحقيق في جمع الأدلة بهدف تحقيق

تنص المادة (١/٢١) من قانون لجان التحقيق الاتحادي (١). في حالة عدم حضور الشهود الذين تم استدعاؤهم حسب الأصول، يمكن للجنة التحقيق أن تفرض عليهم التكاليف الناجمة عن غيابهم ، وفرض غرامة عليهم تصل إلى ١٠٠٠٠ يورو، ويمكن أن تأمر بحضورهم جبراً. في حالة التغيب المتكرر، يمكن فرض الغرامة مرة أخرى. وتطبق بحقهم المادة ١٣٥ الجملة ٢ من قانون الإجراءات الجنائية).

(1) Philipp Harfst und Kaiuwe Schnapp, Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, 2003, p.10-12.

(٢) تنص المادة (٣٣) من قانون لجان التحقيق الاتحادي (١). بعد الانتهاء من التحقيق، تقدم لجنة التحقيق تقريراً مكتوباً إلى البوندستاغ. يصف التقرير مسار الإجراءات والوقائع التي تم إثباتها ونتيجة التحقيق. ٢. إذا لم تتوصل لجنة التحقيق إلى اعداد التقرير بالإجماع، فيجب تضمين الآراء المخالفة في التقرير (...).

(3) BVerfGE 67, 100 – Flick-Untersuchungsausschuß, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/١١)

الرقابة على الحكومة^(١)، والذي يتضمن التزام يفرض على الجهات التنفيذية في تقديم الملفات المطلوبة لتحقيق اهدافها، وأن لم ينص القانون الاساسي الالمانى صراحة على ذلك في.

وتبرر المحكمة ذلك بالاستناد الى نصوص القانون الاساسي بقولها "تشير المادة (٢/٤٤)^(٢) من القانون الأساسي إلى أنه من أجل الحصول على الأدلة يتم تطبيق القواعد المتعلقة بالإجراءات الجنائية؛ ومع ذلك، يجب مراعاة عند تطبيقها ان تتلاءم مع معنى وهدف لجنة التحقيق، لذلك من الضروري التحقق من الأحكام الإجرائية الجنائية التي سيتم استخدامها وإلى أي مدى سيتم تطبيقها. ولا يمكن تفسير الحق في تقديم الملفات على أنه مجرد جزء من الحق في المساعدة الإدارية التي يجب أن تقدمها السلطات الموجودة في الولايات والبلديات الاتحادية إلى اعضاء لجنة التحقيق، وانما يعني به الحق في تقديم الملفات من الحكومة الاتحادية المسؤولة إلى البوندستاغ وهو جزء من حق الرقابة البرلمانية. التي لا يحق لها إخفاء أي شيء من هذه الملفات وأن كانت من تركت الحكومة السابقة، وعليها تقديم جميع التعليمات والتوضيحات والوثائق والمستندات اللازمة للاطلاع على حالة الدولة والمصالح التي سيتم التحقيق فيها"^(٣).

ايضاً قد بررت المحكمة الدستورية هذا التفسير بقولها "أنه يستند إلى مجموعة من الاسس الدستورية التي ترتبط بالوظيفة الرقابية للبرلمان التي يستند اليها نظام الحكم البرلماني بشكل أساسي، ومبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعد أحد المبادئ التنظيمية الأساسية للقانون الأساسي والذي تكمن أهميته في توزيع السلطة السياسية، والتوازن بين السلطات الثلاث وما ينتج عن ذلك من اعتدال في سلطة الدولة، خاصة فيما يتعلق بالوزن القوي للحكومة فيه، وبسبب عدم وجود فرص للبرلمان للتدخل في مجال العمل التنفيذي المباشر وتطبيق القانون، الذي يعد من مسؤولية السلطة التنفيذية، مما يتطلب ذلك تفسير القانون الأساسي بطريقة تجعل الرقابة البرلمانية فعالة. والذي سعت الهيئة التشريعية المعدلة للدستور لتقوية الرقابة البرلمانية من خلال إضافة المواد (١٤٥) و(٤٥ب) والمادتان (٤٥ج) و(١٥٣) من القانون الاساسي"^(٤).

(١) تنظر : المادة (١/٤٤) من القانون الاساسي الالمانى.

(٢) تنص المادة (٢/٤٤) من القانون الاساسي الالمانى (تسري قواعد الاجراءات الخاصة بالمحاكمة الجنائية بالنسبة لتقديم ادلة الإثبات. وتبقى سرية الرسائل والمراسلات البريدية والاتصالات مصونة).

(3) BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juni 2009, ٢ –BvE 3/07, website;

http://www.bverfg.de/e/es20090617_2bve000307.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/١٢)

(4) BVerfGE 67, 100 – Flick–Untersuchungsausschuß, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٥)

وفي ظل هذه المبررات التي وضحتها المحكمة الدستورية الاتحادية يجب النظر إلى لجنة التحقيق على أنها تتمتع بالسلطات التي تحتاجها لتوضيح الشكوك حول "شرعية أو نزاهة الحكومة أو الإجراءات التنفيذية"، وتشمل هذه الصلاحيات الحق في فحص الملفات الحكومية كجزء من الحق في جمع الأدلة اللازمة، وفي إطار تفويض التحقيق الذي أنشأه قرار برلماني.

أضافة إلى ذلك تجد المحكمة الدستورية الاتحادية أن هذا الحق تم النص عليه في الصيغ الأولى لمسودة القانون الدستوري قبل اقراره في صيغته الحالية بقولها "كان الحق في تقديم الملفات جزءًا من المادة الخاصة بلجنة التحقيق في جميع نسخ مسودة القانون الاساسي حتى المرحلة النهائية من المداولات. قبل القراءة الرابعة والأخيرة للجنة الرئيسية، اقترحت لجنة الصياغة العامة، التي لا يوجد محاضر لمداولاتها، تعديل النص هذا (إن المحاكم والسلطات الإدارية ملزمة بالامتنال لطلب اللجنة من الملفات والمساعدات القانونية) على النحو التالي (تلتزم المحاكم والهيئات الإدارية الرسمية بتقديم المساعدات القانونية والإدارية)^(١) ... وتعتبر الملفات دليلاً هاماً بشكل خاص عند التحقيق في الأحداث السياسية. وتملك كقاعدة عامة قيمة إثباتية أعلى من شهادات الشهود، لأن شهادة الشهود يمكن أن تصبح غير منتجة لأسباب مختلفة"^(٢). لذلك يعد الحق في إرسال الملفات جزء أساسي من جوهر الحق في التحقيق^(٣).

تم اعطاء الحق للجنة التحقيق -التي يشكلها البوندستاغ وفق المادة (٤٤/١) من القانون الاساسي- في طلب الملفات من الجهات التنفيذية كجزء من جمع الادلة المنصوص عليه في القانون الاساسي، رغم عدم

(١) نص المادة (٤٤/٣) من القانون الاساسي الالمانى.

(2) BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juni 2009, ٢ BvE 3/07, website;

http://www.bverfg.de/e/es20090617_2bve000307.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٥)

(٣) جاء في قرار المحكمة الدستورية الاتحادية "يمكن للجان التحقيق البرلمانية في البوندستاغ الألماني استدعاء الشهود للاستجواب، واستجوابهم، وإذا لزم الأمر حملهم على الإدلاء بشهاداتهم باستخدام وسائل الإكراه المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية. ويجب أن يلتزم هؤلاء بتقديم المعلومات والشهادة كالتزام عام على كل مواطن، إن الشاهد الذي يتم استدعاؤه ليس ملزمًا بالمثل فقط، ولكن أيضًا بالإدلاء بشهادته. وبناءً على ذلك، فإن لجنة التحقيق لديها الفرصة لاستجواب أعضاء الحكومة وكذلك المسؤولين والموظفين في مجال مسؤولية الحكومة الاتحادية كشهود من أجل الحصول على المعلومات الرسمية ذات الصلة بالتحقيق ..."، ينظر:

BVerfGE 67, 100 – Flick–Untersuchungsausschuß, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/١٧)

النص صراحة فيه على امكانية أخذ هذه الملفات⁽¹⁾، في المقابل لا يحق للجهات التنفيذية رفض اعطاء هذه الملفات الا في حدود ضيقة نوضحها لاحقاً عند تناول القواعد الموضوعية التي اقرتها المحكمة الدستورية الاتحادية، وفي شروط صارمة تتضمن توضيح هذه الاسباب صراحة. وفي القرار اعلاه اكدت المحكمة الدستورية الاتحادية على اهمية هذه الملفات الرسمية التي تأخذها من الحكومة في كونها ادلة اثبات قوية، وعدتها جزء من جوهر الحق في التحقيق.

٢. تتمتع لجان التحقيق بصلاحيات تقديم طلب إلى المحكمة المختصة لمصادرة المستندات الخاصة.

تقرر المحكمة الدستورية في قراراتها أنه "يجب على المحكمة الاقليمية المختصة التأكد من أن المستندات التي تمت مصادرتها، والتي من الواضح أنها تحتوي على بيانات ذات أهمية قانونية أساسية، لا تتم مناقشتها في لجنة التحقيق إلا بعد أن يتم فحص صلتها بالأدلة بالتفصيل، وتحديد مدى إمكانية مصادرتها وبالقدر الكافي للتحقيق. وعليه لا يجوز الأمر بتسليم الأشياء المصادرة مباشرة إلى لجنة التحقيق إلا إذا لم تكن متعارضة مع الحقوق الأساسية، لا سيما إذا كانت قيمتها الإثباتية المحتملة ككل مؤكدة منذ البداية"⁽²⁾. نستنتج من هذا القرار أن المحكمة الدستورية الاتحادية تعطي الحق للجنة التحقيق البرلمانية في أخذ الأدلة وبشكل قسري من الافراد العاملين في القطاع الخاص ولكن وفق تدابير أمنية منصوص عليها في قانون الاجراءات الجنائية وبناءً على قرار صادر من المحاكم الاقليمية الخاصة.

وتؤكد المحكمة الدستورية الاتحادية على طبيعة لجان التحقيق، إذ مهما بلغت صلاحيتها القانونية التي تستعملها لتحقيق الا أن ذلك لا يجعلها سلطات قضائية، وتبقى مجرد لجان مساعدة لعمل البوندستاغ الرقابي وبالحدود التي يسمح بها القانون، إذ جاء في قرار هذه المحكمة أنه "لا يمكن نقل الحق في التقاضي القانوني -وفق المادة (١٠١/١)⁽³⁾ من القانون الأساسي - إلى لجان التحقيق البرلمانية، لأن لجان التحقيق ليست محاكم، ولا تمارس أي سلطة قضائية، وأعضاؤها ليسوا قضاة بالمعنى المقصود في القانون الأساسي، فقط تمنح إجراءات التحقيق البرلمانات الحق في فحص الوقائع وبشكل مستقل عن الحكومة وعن السلطات

(1) Mark Hallerberg, A Theory for the Structure of Parliamentary Monitoring of the Government, Paper presented at the workshop "Parliamentary Control of the Executive" at the ECPR Joint Session of Workshops, Copenhagen, 2000, p.14-19.

(2) BVerfGE 77, 1 Neue Heimat, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv077001.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٧)

(3) تنص المادة (١٠١/١) من القانون الاساسي الالمانى (...ولا يجوز أن يُحرم أحد من محاكمته أمام القاضي المختص قانونياً بقضيته).

الإقليمية والمحاكم، والتي تكون بخلاف ذلك متاحة فقط للمحاكم والسلطات الخاصة، ولا يمكن مقارنة التقارير النهائية التي تعدها وتختتم بها التحقيق بالقرارات القضائية وتأثيرها^(١).

نستنتج من هذا القرار أن حق لجان التحقيق في مصادرة المستندات يرتبط بموافقة المحاكم المختصة عليه، ويقصد بالمصادرة هنا اخذ المستندات الخاصة بالأفراد قسراً، فإذا رفضت المحاكم طلب المصادرة، يجب على اللجنة قبول ذلك، تماماً كما لو أن الحجز الذي أمرت به هي نفسها قد أُبطل باعتباره غير قانوني وفق الإجراءات القانونية. هناك قيد آخر وضعت المحكمة يتعلق بعدم جواز مناقشة الأدلة في لجنة التحقيق إلا عندما يتم فحص صلتها بموضوع التحقيق^(٢). وأضافت المحكمة الدستورية في قرار آخر أن من حق لجنة التحقيق تحديد وقت ومكان استجواب الشهود وبما يتلاءم مع نظامها الخاص^(٣). بناءً عليه نجد دور كبير لقرارات المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية في تطوير حقوق لجان التحقيق البرلمانية وهذا تطوير إيجابي يخدم الاختصاص الرقابي للبوندستاغ الألماني، من خلال تنظيم وتوضيح إجراءات ممارسة اختصاصاته في التحقيق البرلماني.

٣. لا يمكن الاستناد إلى مبدأ المعارضة الفعالة لتخفيض النصاب القانوني المطلوب لتعيين لجنة التحقيق.

وضعت المحكمة الدستورية الاتحادية مجموعة من المبادئ بقولها "١. لا يتضمن القانون الأساسي مبدأ دستوري عام للمعارضة الفعالة، ولكن تم تحديده كثيراً في السوابق القضائية للمحكمة الدستورية الاتحادية. ٢. مع ذلك، لا ينص القانون الأساسي صراحةً على حقوق محددة للمعارضة البرلمانية، ولا يمكن للمشرع أن يستمد منه التزاماً بإنشاء مثل هذه الحقوق. ٣. كما أن إنشاء حقوق معينة للجماعات البرلمانية المعارضة لا يتوافق مع الجملة الثانية من المادة (١/٣٨)^(٤) من القانون الأساسي. ٤. لا يمكن تخفيض النصاب القانوني المطلوب على وجه التحديد من الثلث (المادة (٣/٣٩) الجملة الثالثة من القانون الأساسي) أو الربع (المادة

(1) BVerfGE 49, 70 – Untersuchungsgegenstand, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv049070.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٢٣)

(2) BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 14. Dezember 2001 – 2 BvR 1565/94, website; http://www.bverfg.de/e/rk20011214_2bvr156594.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٢٣)

(3) BVerfG, Beschluss vom 04.12.2014 – 2 BvE 3/14, website;

<https://openjur.de/u/749052.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٢٣)

(٤) تنص المادة (١/٣٨) من القانون الأساسي الألماني (يتم اختيار أعضاء البوندستاغ بانتخابات عامة ومباشرة وحرّة ومنتساوية وسريّة. ويمثل أعضاء البوندستاغ كل فئات الشعب، ولا يتقيدون بأي تكاليفات أو تعليمات، ولا يخضعون إلا لما تملّيه عليهم ضمائرهم).

(أ١/٢٣) الجملة الثانية، والمادة (١/٤٤) الجملة الأولى ... من القانون الأساسي) من عدد أعضاء البوندستاغ، لممارسة حقوق الأقليات البرلمانية، بسبب أن قرار الهيئة التشريعية المعتمد دستورياً يجب أن يصدر بعد تحقيق النصاب القانوني الحالي^(١)، وايضاً جاء في قرارها "يجب تحقيق نصاب قانوني معين بموجب القانون الأساسي لممارسة بعض حقوق الأقليات البرلمانية وهي ... ربع أعضاء البوندستاغ للممارسة حقه في طلب تشكيل لجنة تحقيق من قبل البوندستاغ المادة (١/٤٤) الجملة الأولى من الدستور ... ونظراً لحالة الأغلبية في البوندستاغ الألماني الثامن عشر، فإن الكتل البرلمانية التي لا تدعم الحكومة الفيدرالية لديها (١٢٧) مقعداً من أصل (٦٣٠) مقعداً. وبالتالي فإن أعضاء البرلمان من الكتل البرلمانية المعارضة لا يصلون إلى النصاب القانوني المنصوص عليه في القانون الأساسي والمنصوص عليه على المستوى القانوني المطلوب لممارسة بعض حقوق الأقليات البرلمانية"^(٢).

ظاهرياً يبدو أن قرار المحكمة الدستورية الاتحادية نتيجة حتمية لوضوح النص الدستوري المتعلق بتحديد النصاب القانوني لتشكيل لجنة التحقيق، مع ذلك يعود سبب توجه الكتل البرلمانية المعارضة للمحكمة الدستورية الاتحادية في طلبها هذا، لان المحكمة الدستورية تؤكد في قراراتها بشكل مستمر على الرقابة الفعالة وحقوق الاقليات المعارضة في البوندستاغ، بقولها "لكي تتمكن المعارضة من أداء وظيفتها الرقابية، يجب تفسير حقوق الأقليات المنصوص عليها في القانون الأساسي بهدف فعاليتها، وهذا معترف به على وجه التحديد فيما يتعلق بالحق في إنشاء لجنة تحقيق من قبل الأقلية البرلمانية، وبشأن رقابة هذه الأقلية على التحقيق الذي تجريه لجنة التحقيق"^(٣).

لكنها تجد ايضاً أن "مبدأ فعالية رقابة المعارضة، يجب ألا تعتمده المعارضة على حساب حقوق الأغلبية البرلمانية عند ممارسة سلطاتها الرقابية. إذ يُعهد إلى المعارضة بهذه السلطات ليس فقط لمصلحتها الخاصة، ولكن في المقام الأول هو لمصلحة الدولة الديمقراطية التي تقوم على اساس توزيع السلطة، ومنها رقابة البوندستاغ على الحكومة -المدعومة من الأغلبية- وأجهزتها التنفيذية، وهكذا فإن مبدأ فصل السلطات في النظام البرلماني يضمن القدرة العملية على ممارسة الرقابة البرلمانية، وخاصة من قبل المعارضة

(1) BVerfG, Judgment of the Second Senate of 3 May 2016 – 2 BvE 4/14 –, paras. 1–139, website; http://www.bverfg.de/e/es20160503_2bve000414en.html (تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٢٥)

(2) BVerfGE 142, 25 – Oppositionsrechte, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv142025.html> (تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٢٥)

(3) BVerfGE 67, 100 – Flick–Untersuchungsausschuß, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html> (تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٢٥)

البرلمانية"⁽¹⁾ نستنتج من هذا أنه مهما قامت المحكمة الدستورية الاتحادية بالتفسير الواسع للاختصاص الرقابي للبوندستاغ بهدف دعم رقابة المعارضة إلا أنها لا تستطيع أن تتجاوز الصياغة الواضحة للنص الدستوري من جانب، ومن جانب آخر فإن وزن وقوة المعارضة داخل البرلمان يؤثر بشكل كبير على قدرتها الرقابية، فأن لم يمثل أعضاء المعارضة ربع أعضاء البوندستاغ على الأقل سوف لن يحصلوا على حقوق الأقلية التي نص عليها الدستوري ومنها تشكيل لجان التحقيق.

تؤكد أيضاً المحكمة الدستورية الاتحادية على مسألة أخرى مهمة بقولها "لا يوجد في القانون الأساسي مصطلح "معارضة"، ناهيك عن الاعتراف بجماعات المعارضة البرلمانية باعتبارها صاحبة حقوق معينة يحميها القانون الأساسي ... بدلاً من ذلك ضمن القانون الأساسي حقوق الأقلية في البرلمان وتم تفسير ذلك على أنه يضمن بها حقوق المعارضة البرلمانية، وبهذا المعنى تمتلك المعارضة البرلمانية الأدوات والحقوق المخصصة للأقلية في البرلمان ... تشير الأحكام الدستورية إلى أن حقوق الأقلية هي دائماً تحت تصرف أقلية مؤهلة فقط بقي بمعايير محددة. إن اعتبارها كأقلية تتمتع بمثل هذه الحقوق مسألة ترتبط بالوصول إلى نصاب معين في البوندستاغ ... يتمثل في الربع في المادة (١/٤٤) من القانون الأساسي ... ولا يوجد نص في القانون الأساسي ينص على حقوق معينة لعدد معين من الكتل البرلمانية"⁽²⁾، توصلت المحكمة الدستورية الاتحادية لهذا التفسير نظراً لأن المعارضة البرلمانية تمثل عموماً الأقلية والتي تفترض أن تشكل وحدة متجانسة في مواجهة الأغلبية التي قامت بتشكيل الحكومة، بالتالي لا يمنع القانون الأساسي من أن تتكون نسبة الاصوات التي اشترطها لتشكيل لجان التحقيق البرلمانية من الكتل المعارضة، أو قد تتكون بعضها من الكتل المؤيدة للحكومة، أو قد تشترك فيما بينها للوصول إلى النصاب القانوني المطلوب دستورياً لتشكيل هذا النوع من اللجان.

لأنها تجد أن " كل عضو في البرلمان مسؤول بمفرده عن رأيه في التصويت وأعماله في البرلمان، بغض النظر عن تفضيلاته السياسية وعضويته الحزبية. وفي الممارسة السياسية يمكن أن يستغل أعضاء البرلمان ممن يدعمون تشكيل الحكومة حقوق المعارضة في مواقف محددة أثناء العمل البرلماني بسبب عدم اقتناعهم في سياسات الحكومة، فأن مجرد وجود هذه الوسائل الرقابية يجبر الحكومة باستمرار على الدفاع عن سياساتها الخاصة "داخل صفوفها"، بالتالي حقيقة أن أعضاء البرلمان هؤلاء يدعمون الحكومة هيكلية لا يكفي

(1) BVerfG, Judgment of the Second Senate of 3 May 2016 – 2 BvE 4/14 –, paras. 1–139, website; http://www.bverfg.de/e/es20160503_2bve000414en.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٢٥)

(2) BVerfG, Judgment of the Second Senate of 3 May 2016 – 2 BvE 4/14 –, paras. 1–139, website; http://www.bverfg.de/e/es20160503_2bve000414en.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٢٧)

لتبرير استبعادهم من ممارسة بعض حقوق الأقليات. وإن إضافة حقوق محددة لأقليات معارضة لن يحقق سوى ميزة نسبية للكتل المعارضة مقابل أعضاء البرلمان المؤيدين للحكومة. ومع ذلك، إذا كان هدف مقدم الطلب هو تحسين وظيفة الرقابة البرلمانية، فسيكون من غير المجدي حرمان الأعضاء الباقين في البرلمان من إمكانية ممارسة هذه الحقوق - على الأقل نظرياً - من حين لآخر⁽¹⁾.

رفضت المحكمة الدستورية الاتحادية في هذه القرارات منح استحقاقات معينة لكتل محددة - كخفض النصاب الدستوري لتشكيل لجنة التحقيق - عن طريق التفسير، لأن النص الدستوري لم يتضمن هذه الاستحقاقات وحدد أغلبية الربع كحد أدنى لطلب تشكيل لجنة تحقيق، وأن كان هذا النص يتعارض مع مبدأ دستوري اقرته المحكمة الدستورية الاتحادية سابقاً وهو مبدأ فعالية المعارضة، إلا أنه حق استخلص ضمناً من نصوص الدستور في مقابل نص صريح يحدد النصاب الدستوري، وهنا يبرز دور المحكمة الدستورية الاتحادية في تحقيق التوازن بين نصوص الدستور وهذا التوازن يعد بحد ذاته تطوير إيجابي للاختصاص الرقابي للبوندستاغ.

وأخيراً تقرر المحكمة أنه "لا يترتب على المبدأ الدستوري العام للمعارضة الفعالة أن هناك ضرورة دستورية لخفض النصاب الدستوري المطلوب لممارسة حقوق الأقلية البرلمانية، ولا توجد فجوة تنظيمية في القانون الأساسي غير مقصودة، لأن الهيئة التشريعية الدستورية قد وضعت كحد أدنى لممارسة حقوق الأقليات وفقاً للمبدأ الدستوري العام للمعارضة الفعالة، وقد اعترف التشريع الدستوري الأصلي بمسألة حماية الأقلية البرلمانية من ناحية، وكذلك خطر انتهاك حقوق الأقليات من ناحية أخرى، وقام بموازنة كل منهما مع الآخر. كما أن المشرع الدستوري يدرك عواقب الأحكام المتعلقة بالنصاب القانوني ووضعها"⁽²⁾.

٤. تتمتع الكتل النيابية في حق المشاركة المتساوية في لجان التحقيق في البوندستاغ.

جاء في قرار المحكمة الدستورية الاتحادية "يخضع جميع أعضاء البوندستاغ، بشكل أساسي، لنفس الحقوق والالتزامات. ينتج هذا بشكل خاص عن حقيقة أن البوندستاغ يؤدي وظيفته التمثيلية بمشاركة جميع أعضائه... وكل عضو فيه مدعو للمشاركة في أعمال البوندستاغ ومناقشاتها واتخاذ القرار. وينطبق هذا بشكل خاص على اختصاص البوندستاغ الرقابي تجاه الحكومة. وبالتالي، يتم منح النواب -الذين يدعمون

(1) BVerfGE 67, 100 – Flick–Untersuchungsausschuß, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/٢٧)

(2) BVerfG, Judgment of the Second Senate of 3 May 2016 – 2 BvE 4/14, website;

http://www.bverfg.de/e/es20160503_2bve000414en.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/٣)

الحكومة هيكلية - خيار المعارضة لسياسات الحكومة في الحالات الفردية. تنطبق هذه المعايير أيضاً على اللجان البرلمانية الدائمة التي تعد عناصر أساسية في عملية صنع القرار السياسي، ولا يمكن تبرير حالات عدم التقيد بمبدأ المساواة بين أعضاء البرلمان إلا إذا تم ذكر أسباب خاصة لذلك في القانون الاساسي. إذ يجب أن ينص الدستور على هذه الأسباب وأن يكون لها وزن يساوي على الأقل مبدأ المساواة بين أعضاء البرلمان"^(١).

تؤكد المحكمة الدستورية الاتحادية في هذا القرار على مبدأ دستوري مهم في العمل البرلماني وهو مبدأ المساواة في الحقوق البرلمانية لأعضاء البرلمان، باعتبارهم ممثلين عن الشعب، ويستنتج منه للأعضاء وللكتل -سواء كانت تمثل اقلية مؤيدة للحكومة ام هي اقلية معارضة- في البوندستاغ الحق في ان يقدموا طلب في تشكيل لجان تحقيق، وكذلك أن يكونوا اعضاء في اللجان الدائمة، وتمنح الكتل فيه حقوق متساوية لوزنها التمثيلي داخل البرلمان.

ثانياً: القواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني التي اقترتها المحكمة الدستورية الكويتية.

يستند اختصاص مجلس الامة في اجراء التحقيق البرلماني إلى المادة (١١٤)^(٢) من دستور دولة الكويت، والى نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الامة التي تنظم التحقيق البرلماني، ومنها نستنتج القواعد الاجرائية التالية:

١. اجراءات تشكيل لجان التحقيق: يحق لمجلس الامة تشكيل لجنة تحقيق بناءً على طلب مكتوب وموقع من قبل خمسة اعضاء على الاقل من اعضاء مجلس الامة^(٣)، يقدم هذا الطلب إلى رئيس مجلس الامة والذي عليه أن يدرج الطلب في جدول اعمال الجلسة التالية لتقديم الطلب، ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص

(1) BVerfGE 77, 1 Neue Heimat, website;

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/٣) <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv077001.html>

(٢) تنص المادة (١١٤) من دستور دولة الكويت (يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم).

(٣) تنص المادة (١٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة (يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم. ويشترط أن يكون طلب التحقيق موقعا من خمسة أعضاء على الأقل. وتكون للجان التي يشكلها مجلس الأمة للتحقيق في أمر معين من الأمور الداخلة في اختصاصه وفقاً للمادة ١١٤ من الدستور، الصلاحيات المقررة في المادتين ٨، ٩ من اللائحة الداخلية في شأن لجنة الفصل في صحة العضوية).

طلب تأجيل نظر هذا الطلب لمرة واحدة ولمدة لا تزيد عن اسبوعين^(١). ولم تحدد اللائحة الداخلية لمجلس الامة عدد اعضاء لجان التحقيق، بالتالي يجوز تشكيلها باي عدد يختاره المجلس^(٢).

٢. **صلاحيات لجان التحقيق:** يحق للجان التحقيق الاطلاع على الوثائق والمستندات وغيرها من ادلة الاثبات التي تساعدها في الوصول إلى الحقيقة^(٣)، ويقع واجب على الوزير المختص وكذلك الموظفين في تقديم الشهادات والوثائق والمستندات الرسمية التي تطلبها هذه اللجنة^(٤).

يلاحظ أن الدستور الكويتي وكذلك اللائحة الداخلية لمجلس الامة لم يتضمن أي اشارة إلى حق لجان التحقيق في إجراء الزيارات الميدانية، رغم النص على صلاحياتها في طلب شهادات الوزراء وجميع الموظفين، مع أنه لا يوجد ما يمنع لجنة التحقيق من زيارة الاماكن التي ترغب في الاطلاع عليها، كذلك لا تستطيع هذه اللجان اجبار الشهود على المثول امامها، فهي لا تملك سلطة توقيع العقوبات على من يتخلف منهم عن الحضور او عن اداء اليمين او الشهادة، ولا تستطيع ان تلجأ إلى المحاكم الا من خلال رئيس مجلس الامة والذي يستطيع أن يقيم دعوى جزائية عن طريق مخاطبة وزير العدل^(٥).

(١) تنص المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة (يبلغ رئيس المجلس طلب المناقشة أو التحقيق فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لتحديد موعد لنظره ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر، فيجاب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس...).

(٢) أحمد عبد المحسن تركي المليفي، مصدر سابق، ص ١٤٦.

(٣) تنص المادة (٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة (للجنة أن تقرر استدعاء الطاعن أو المطعون في صحة عضويته أو الشهود وطلب أي أوراق من الحكومة للإطلاع عليها، واتخاذ كل ما تراه موصلاً للحقيقة ولها أن تتدب من أعضائها لجنة فرعية أو أكثر لإجراء التحقيقات. ويكون استدعاء الشهود بكتاب من رئيس المجلس بناء على طلب اللجنة بطريق البريد المسجل أو السجل الخاص بمراسلات المجلس).

(٤) اضيفت هذه الحقوق للجان التحقيق في اللائحة الداخلية لمجلس الامة لاحقاً بعد صدورها وبموجب قانون رقم (١) لسنة ١٩٦٤. للمزيد، ينظر: د. وفاء بدر المالك الصباح، مصدر سابق، ص ١١١ وما بعدها.

(٥) تنص المادة (٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة (إذا تخلف الشهود عن الحضور أمام اللجنة بعد إعلانهم بالطريق القانوني أو حضروا وامتنعوا عن الإجابة، أو شهدوا بغير الحق، فللجنة أن تطلب من رئيس المجلس مخاطبة وزير العدل بشأن رفع الدعوى العمومية عليهم طبقاً لقانوني الجزاء والإجراءات الجزائية).

٣. **انتهاء التحقيق:** تقدم لجنة التحقيق تقرير إلى مجلس الأمة يتضمن أهم ما توصلت إليه مع توصياتها، خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ إحالة الموضوع إليها، وعليها أن تلتزم بهذه المواعيد ما لم يقرر مجلس الأمة تأجيل تقديم تقريرها^(١).

وضعت وطورت المحكمة الدستورية الكويتية^(٢) عدد من القواعد الاجرائية لتحقيق الذي يتم من قبل مجلس الأمة الكويتي، تتمثل في:

١. **لمجلس الأمة تشكيل لجان تحقيق في اعمال السلطة التنفيذية وما يتبعها من اجهزة ومؤسسات وهيئات عامة.**

جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "المجلس الأمة حق تأليف لجان تحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه طبقاً لحكم المادة (١١٤) من الدستور، وإن هذا الاختصاص مصدره المبادئ العامة المترتبة على حق المجلس في التشريع والرقابة، وبالتالي يكون كل موضوع أو أمر يستطيع المجلس أن يمارس فيه صلاحياته المذكورة وهو مما تظاله سلطة المجلس المقررة بهذا الصدد، ولا شبهة، والحالة هذه، في أن تدخل في المجال الرقابي للمجلس على أعمال السلطة التنفيذية وما يتبعها من أجهزة ومؤسسات وهيئات عامة"^(٣). يعد هذا القرار تأكيداً لحقيقة العمل الذي تمارسه لجان التحقيق، باعتبارها لجان مؤقتة تساهم في مساعدة مجلس الأمة في عمله الرقابي، وكذلك تساهم في صنع القرار التشريعي من خلال التوصيات التي

(١) تنص المادة (٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة (تقدم اللجنة إلى رئيس المجلس تقريراً عن كل موضوع يحال إليها يلخص عملها ويبين توصياتها، وذلك في خلال ثلاثة أسابيع من إحالة الموضوع إليها، ما لم يقرر المجلس غير ذلك، وإذا تقرر تأخير تقديم التقرير في الموعد المحدد له عن موضوع واحد عرض رئيس المجلس الأمر على المجلس في أول جلسة تالية، وللمجلس أن يمنح اللجنة أجلاً جديداً أو يحيل الموضوع إلى لجنة أخرى، كما يجوز له أن يقرر البت مباشرة في الموضوع).

(٢) أكدت المحكمة الدستورية الكويتية على اختصاص مجلس الأمة في التحقيق في اعمال السلطة التنفيذية للوصول إلى الحقائق التي تساعد هذا المجلس في عمله التشريعي والرقابي، وجاء في قرارها "إن التحقيق البرلماني هو حق أصيل للسلطة التشريعية يستمد وجوده من طبيعة النظام البرلماني نفسه، وبه تتوصل السلطة بنفسها أو عن طريق لجنة تشكلها، إلى ما تريد معرفته من الحقائق التي يمكن أن تكون قد خفيت عنها أو وصلت إليها غير واضحة أو ناقصة عن طريق الوزراء المختصين، ومرد ذلك إلى ما لها من حق الرقابة والتشريع، إذ التحقيق البرلماني يمكن المجلس النيابي من الاستنارة والاحاطة قبل إصدار التشريع المنوي إصداره ليجيء هذا أدق ما يكون اتفاقاً مع المصلحة العامة ومحافظة عليها، كما يمكنه من مراقبة سلامة ما اتخذته السلطة التنفيذية من أعمال ومدى ملاءمتها للأهداف التشريعية أو السياسية، وما ترتبط به من تحديد المسئول عن عدم التنفيذ السليم من الناحية السياسية". للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١ لسنة ١٩٨٦ الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٨٦.

(٣) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٢ لسنة ١٩٨٦ الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٨٦ .

تقدمها، ولكي تمارس الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية عليها أن تطلع على عمل اجهزة ومؤسسات وهيئات هذه السلطة إذ تتحمل الحكومة مسؤولية عمل الاجهزة التابعة لها. بالتالي يعد قرار المحكمة الدستورية توضيحاً لحقوق لجان التحقيق وتأكيداً على نطاق عملها دون أن تضيف حق جديد لم ينص عليه سابقاً.

٢. يمتد التحقيق ليشمل اعمال الحكومات السابقة.

تقرر المحكمة الدستورية الكويتية ذلك بالقول "اما عن شمول التحقيق لأمر وقعت في الماضي فانه لما كان الهدف من التحقيق هو في المقام الأول تمكين السلطة التشريعية من القيام بمهمتها والوقوف على سير الجهاز الإداري لعلاج ما قد يكون قد اصابه من خلل وليس هدفه دائماً وبالضرورة الاتهام وتحريك المسؤولية السياسية أو الجنائية، ومن ثم فلا مانع يمنع ان يطال التحقيق اعمالاً صادرة من السلطة التنفيذية في أي فترة معقولة من الزمن وان كانت قد وقعت في عهد وزارة أو وزارات سابقة على تشكيل الحكومة الحالية وفي ظل مجلس أو مجالس نيابية سابقة على المجلس الحالي، ولا يحاج في ان مسؤولية الوزير السياسية محددة في الاعمال المتعلقة بإدارة شؤون وزارته منذ تقلده اعباء منصبه، ذلك لان الأمر لا يتعلق بالمساءلة السياسية وانما يتعلق ببحث المشاكل والامور التي يحددها منطوق قرار التحقيق الصادر من السلطة التشريعية ولو كانت لتلك المشاكل والامور جذورها الضاربة في فترات سابقة، تمكيناً لجهة التحقيق من تحديد اطار المسألة وابعادها والاحاطة بكافة جوانبها واقتراح الحل المناسب لعلاجها، بما يخلص معه انه لا وجه للربط بين التحقيق وفكرة المساءلة الوزارية، اذ ان ذلك فضلاً عن عدم سلامته بصفة مطلقة فانه يصادر حق المجلس النيابي الرقابي، وهو حق دستوري لا يجوز المساس به بالتقييد والتحديد."^(١)

من خلال قراءة هذا القرار نتوصل إلى أن المحكمة الدستورية الكويتية سمحت في اجراء التحقيق بشأن اعمال الحكومات السابقة وأن كان الحكومة الحالية لا تتحمل مسؤولية ذلك، لعدم امكانية تحميلها مسؤولية هذه الاعمال، وهي بذلك تمنح حقوق للجان التحقيق تسعى من خلاله إلى تحقيق فعالية عمل هذه اللجان، ونحنُ بدورنا نرى أن هناك امكانية لتحميل الحكومة الحالية مسؤولية اعمال الحكومة السابقة في حالة إذ كانت هذه الاعمال مازالت مستمرة وبإمكان الحكومة الحالية منع تلك الاعمال او ايقافها، ولكنها لم تقم بذلك.

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١ لسنة ١٩٨٦ الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٨٦.

الفرع الثاني

تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الاجرائية للتحقيق البرلماني

رغم ان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لم يعالج موضوع التحقيق كوسيلة لمراقبة مجلس النواب لأعمال الحكومة^(١)، الا ان مجلس النواب يمارس التحقيق استناداً إلى المادة (٨٢)^(٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧^(٣)، ومن خلال الاطلاع على نصوص النظام الداخلي يمكن ان نستخلص مجموعة من القواعد الاجرائية للتحقيق البرلمانية ونوضحها في النقاط التالية:

١. **تشكيل لجان تحقيق:** لتشكيل لجنة تحقيق في مجلس النواب العراقي يجب اقتراح ذلك من قبل هيئة رئاسة المجلس او من قبل خمسين نائب في مجلس النواب وفق المادة (٨٣)^(٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب- ويجب موافقة أغلبية عدد الحاضرين في هذا المجلس على اقتراح تشكيل لجان التحقيق. وهذه متطلبات صعبة قد تؤدي الى قلة اللجوء الى تشكيل لجان تحقيق برلمانية، مع العلم أن مجلس النواب هو من نظم هذه الاجراءات في نظامه الداخلي دون وجود سند دستوري ينص عليها.

٢. **صلاحيات لجان التحقيق:** تتمتع لجان التحقيق في العراق بمجموعة من الصلاحيات بموجب المادة (٨٤)^(٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب، ومنها استدعاء الشهود والاطلاع على المستندات والوثائق التي

(١) أن خلو دستور جمهورية العراق من النص صراحة على التحقيق البرلماني لا يعني عدم امكانية اجراء التحقيق بالاستناد إلى النصوص الدستورية الاخرى التي تنظم الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية. للمزيد، ينظر: د. اعداد علي حمود القيسي، النظام الاجرائي للتحقيق البرلمان وأثره الدستوري في النظامين العراقي والكويتي، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٣١، العدد ٢، ٢٠١٦، ص ٥ وما بعدها.

(٢) تنص المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب (للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه).

(٣) يرى الفقيه الفرنسي (Laffiere) أن اختصاص المجالس النيابية في تشكيل لجان التحقيق ثبت دون الحاجة إلى نص دستوري يقرر ذلك، باعتبارها وسيلة ضرورية تستطيع من خلالها ممارسة اختصاصاتها الدستورية. للمزيد حول هذا الرأي، ينظر: د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، مصدر سابق، ص ٢٧٢.

(٤) تنص المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب (يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء).

(٥) تنص المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب (تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيات تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الاستعانة بالخبراء ويتم تحديد أجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة).

لها علاقة بموضوع التحقيق^(١)، كذلك يفهم ضمناً من المادة (٨٤) حق لجان التحقيق في القيام بزيارة المواقع التي ترتبط بقضية التحقيق.

٣. **انتهاء اعمال لجان التحقيق:** ينتهي عمل لجان التحقيق بتقديم تقرير^(٢) الى هيئة رئاسة مجلس النواب لعرضه على المجلس^(٣)، يتضمن التقرير النتائج التي توصلت اليها لجنة التحقيق وتوصياتها، أما عن الوقت المحدد لانتهاء عمل لجان التحقيق فنلاحظ خلو النظام الداخلي لمجلس النواب من النص على المدة اللازمة لإنجاز لجان التحقيق لعملها وتقديم تقريرها، وهو ما قد يفسح المجال امام هذه اللجان لتأخير انجاز أعمالها، مما يؤدي الى التقليل من اهمية موضوع التحقيق نتيجة ذلك التأخير. نلاحظ أنه لم يبين النظام الداخلي لمجلس النواب كيفية اعداد تقرير لجنة التحقيق البرلمانية، وكيف يمكن التعامل مع الآراء المخالفة لرأي الاكثرية من اعضاء اللجنة عند التصويت على التقرير.

ومن خلال الاطلاع على قرارات المحكمة الاتحادية العليا فيما يتعلق بتنظيم لجان التحقيق وتطوير قواعدها الاجرائية نستخلص القواعد التالية:

١. يحق لمجلس النواب تشكيل لجان تحقيق بشأن موازنة المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

طعن محافظ صلاح الدين لدى المحكمة الاتحادية في تشكيل لجنة تحقيق برلمانية من قبل مجلس النواب، لتحقيق في موازنة محافظة صلاح الدين، وبحجة ان الدستور لم ينص على صلاحية مجلس النواب في تشكيل لجان تحقيق برلمانية، وعدم اختصاصه في الرقابة على موازنة المحافظة، إذ تخضع موازنة المحافظة للرقابة من قبل مجلس المحافظة^(٤)، وقد جاء في حيثيات قرار المحكمة الاتحادية العليا قولها "...

(١) أن منح لجان التحقيق اختصاصات سيادية خاصة بالسلطة القضائية كالاستماع إلى الشهود واتخاذ الاجراءات القانونية بحق الممتنعين منهم عن الإدلاء بالشهادة لا يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، فهي اختصاصات مهمة للجان التحقيق لكي تتمكن من الوصول إلى الحقيقة. للمزيد، ينظر: د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، مصدر سابق، ص ٨٨.

(٢) يعرف (التقرير) بأنه "العمل الرسمي الذي بموجبه تحيل لجنة التحقيق نتيجة عملها واستنتاجاتها النهائية الى البرلمان"، فتقرير اللجنة هو عنوان انجازها لمهامها وبقيدهم للبرلمان ينتهي عملها، الذي يعرض على البرلمان من اجل مناقشته واتخاذ القرار بشأنه. للمزيد، ينظر: د. حسين محمد سكر، التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مجلة العلوم القانونية، مجلد ٣٤، العدد ٢، ٢٠١٩، ص ٣٣٩.

(٣) تنص المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب (ترفع اللجنة بعد إنهاء التحقيق تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً).

(٤) د. جمال طه علي، دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق الاستقرار السياسي، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٣، العدد ٥٥، ٢٠٢٢، ص ٤٦٩ وما بعدها.

تجد المحكمة الاتحادية العليا من قراءة نص الفقرة (ثانياً) من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ انها نصت على (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب)، كما ان المادة (٦١/ثانياً) من الدستور قد اعطت مثل هذا الحق لمجلس النواب في الرقابة، وان من وسائل هذه الرقابة تشكيل لجان تقوم بهذا الغرض... وبناء عليه فأن قيام المدعى عليه أضافة لوظيفته بتشكيل اللجنة النيابية المشار اليها انفاً يستند إلى أسباب وأسانيد معتبره وذلك لتحقيق في موازنة مجلس محافظة صلاح الدين للوقوف على مجريات الأمور فيها...^(١)، أقرت المحكمة الاتحادية العليا في هذا القرار صلاحية مجلس النواب في تشكيل لجان تحقيق برلمانية، ويستمد هذا الاختصاص من نص الدستور، كذلك اختصاصه في الرقابة على مجالس المحافظات. نرى من وجهة نظرنا اهمية هذا القرار في تأكيد الدور الرقابي لمجلس النواب من خلال التحقيق البرلماني الذي تمارسه لجان التحقيق، فهو لا يقتصر على اعمال الحكومة وانما يمتد التحقيق ليشمل اعمال المحافظات غير المنتظمة في اقليم، لأنها تخضع صراحة -بموجب قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم- لرقابة مجلس النواب العراقي. وبذلك يعكس هذا القرار دور المحكمة الاتحادية العليا الايجابي في التطوير الاختصاص الرقابي لمجلس النواب، فهي تعطي الحق لمجلس النواب في تشكيل لجان تحقيق مؤقتة من بين اعضائه لتحقيق في اعمال المحافظات غير المنتظمة في اقليم. ولكن هذا القرار لم يشير إلى القواعد الاجرائية لتشكيل هذه اللجان او اجراءات عملها انتهاءً بتقديم تقريرها، وايضاً ما قد يرتبه هذا التقرير من اثر ومنها طرح الثقة في المسؤول بناءً على تقرير هذه اللجنة^(٢).

٢. عند اثبات وجود خرق للقانون تلجأ لجان التحقيق إلى الجهات المختصة لأشعارها بذلك الخرق واسانيده.

أقرت المحكمة الاتحادية العليا هذا المبدأ من خلال قرارها رقم (٩٠/اتحادية/٢٠١٣) الذي جاء فيه "... وبناءً عليه فأن قيام المدعى عليه أضافة لوظيفته بتشكيل اللجنة النيابية المشار اليها ... اذا ما وقف على وجود خرق للقانون فإنه يذهب إلى اشعار الجهات المختصة بذلك الخرق وأسانيده وهي الادعاء العام او هيئة النزاهة او الرقابة المالية لأتخاذ ما يلزم بشأنه ..."^(٣). وبناءً عليه لا يحق للجان التحقيق البرلمانية أن تحل نفسها محل المحاكم وتصدر القرارات وتفرض العقوبات، لأنه اختصاص سيادي تختص به حصراً

(١) قرار المحكمة الاتحادية رقم ٩٠/اتحادية/٢٠١٣، الصادر في تاريخ ٦/١١/٢٠١٣، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٦/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/90_fed_2013.pdf

(٢) للمزيد، ينظر: د. جمال طه علي، مصدر سابق، ص ٤٦٩ وما بعدها.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية رقم ٩٠/اتحادية/٢٠١٣، الصادر في تاريخ ٦/١١/٢٠١٣، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٥/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/90_fed_2013.pdf

المحاكم، وايضاً لا يشكل تقريرها دليلاً قطعياً لوجود الخرق القانوني، وإنما عليها ان تقدم الادلة الثبوتية إلى الجهات المختصة وهي كل من (الادعاء العام وهيئة النزاهة والرقابة المالية) وكما جاء في قرار المحكمة، ومن ثم تقرر هذه الجهات التحقق من مدى صحة ذلك الادعاء. رغم ان لجان التحقيق تملك صلاحيات حقيقية قد لا تتاح الا إلى المحاكم، ومع ذلك هذا لا يعني انه يمكنها ان تتخذ قرارات بناءً على الادلة التي تملكها تدين من يثبت عليه خرقه للقانون. لذلك نجد أن المحكمة الاتحادية العليا في قرارها هذا قد راعت طبيعة التحقيق البرلماني واختلافه عن التحقيق الجنائي والتحقيق الاداري^(١).

المبحث الثاني

تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني

والمسؤولية السياسية

يمثل الاستجواب اتهام موجه إلى الحكومة مدعوم بالأدلة والمستندات، نتيجة التجاوزات التي تقع من رئيس الحكومة او احد اعضائها في شأن يدخل في اختصاصهم، والذي يفتح باب المناقشة أمام اعضاء البرلمان، وبالتالي قد يؤدي الى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة او احد اعضائها^(٢). وتقع المسؤولية السياسية في النظام البرلماني على عاتق الحكومة، لأنها المحرك الفعلي للحكم والمحور الرئيسي للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني التقليدي، فهي من تتحمل المسؤولية السياسية أمام المجلس النيابي، وتعد هذه المسؤولية حجر الزاوية في الانظمة البرلمانية والركن الاساسي في بنيانه و"بدونها يفقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته"^(١). ومجرد اثاره موضوع المسؤولية السياسية للحكومة يعتبر اتهام صريح من قبل البرلمان للوزارة بأكملها او لأعضائها بشكل فردي^(٢)، والذي قد ينتج عنه طرح موضوع الثقة.

(١) للمزيد من المعلومات فيما يخص الفرق بين التحقيق البرلماني والتحقيق الجنائي والاداري، ينظر: سيد محمد ابراهيم محمد، التحقيق البرلماني، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق-جامعة عين شمس، ٢٠١٤، ص ٧ وما بعدها.

(٢) ظهر الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية بعد الثورة الفرنسية في عام ١٧٩١ في فرنسا، وعلى الرغم من ان فرنسا كانت مهد الاستجواب الا أن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ لم يأخذ بنظام الاستجواب، كما ان التقاليد البرلمانية في بريطانيا لم تعرف الاستجواب بمفهومه الحالي، الا ان هذا لا يعني عدم اهمية الاستجواب في الانظمة السياسية المعاصرة، والتي تطمح الى تنظيم نوع من التوازن بين الحكومة والبرلمان، للمزيد ينظر : د. ابراهيم مهدي جوير، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٤٣، العدد ١، ٢٠١٩، ص ٤٣٤.

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، بطابع السعدني، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٨٩.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر وكريم لفته مشاري الجراحي، إجراءات تقرير المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٧، العدد ٤، ص ١٠.

يعرف التصويت بسحب الثقة أو حجب الثقة في نظام الحكم البرلماني بأنه قرار تتخذه أغلبية أعضاء البرلمان لإقالة الحكومة أو وزير معين إذا كان الدستور ينص على هذا الخيار^(١)، بالتالي يؤدي التصويت بسحب الثقة إلى اقالة الشخص الذي وجه ضده التصويت من منصبه. وبناءً عليه ولخطورة هذه الوسائل الرقابية فقد نظمها المشرع بمجموعة من الاجراءات، الغاية منها التأكد من جدية اللجوء إلى هذه الوسائل وحتى لا تؤدي بالنتيجة إلى عرقلة العمل الحكومي، وضمان عدم قدرة الاقلية البرلمانية في الاطاحة بحكومة الاغلبية.

ولخطورة هذه الوسائل الرقابية فإن المشرع يحرص على تنظيم القواعد الاجرائية لها في الدستور، وايضاً يعمل المشرع على تنظيم تفاصيل هذه القواعد الاجرائية في القوانين والانظمة الداخلية للمجالس النيابية، ومع ذلك تتطلب هذه القواعد تفسير المحكمة الدستورية لتوضيحها وتطويرها، وعليه نجد العديد من القواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني والمسؤولية السياسية قد طورتها المحاكم الدستورية، ومنها على سبيل المثال: قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية الذي تؤكد فيه على أن التصويت السري من وسائل التصويت التي يقدرها مجلس النواب حيثما يرى مصلحة عامة بذلك^(٢)، وأن الاغلبية المطلوبة للتصويت بسحب الثقة هي تصويت اكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب^(٣). ولبيان دور القضاء الدستوري في تطوير هذه القواعد سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، وكالاتي:

المطلب الاول: تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني.

المطلب الثاني: تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية.

(١) في القرار رقم ١٩٩٦/٧ للمحكمة الدستورية الايطالية، اعتبرت فيه "أن صمت الدستور بشأن طلب حجب الثقة لا يعني أن هذا الحق يقع خارج الإطار الدستوري: فلا بد من تفسير صمت السلطة التأسيسية بشأن هذا الموضوع في أنه يدل على رغبتها في ترك عدة احتمالات مفتوحة للبرلمان لتنظيم دوره الرقابي اتجاه الحكومة". للمزيد، ينظر:

Tania Groppi, The Constitutional Court of Italy: Towards a Multilevel System of Constitutional Review, Journal of Comparative Law, No.3, 2008, p100. Tania Groppi and Irene Spigno, op.cit, p21-22.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٤ وموحدتها ٧٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٦، الصادر في تاريخ ٢٠/١٢/٢٠١٦، الموقع الالكتروني: (تأريخ الزيارة: ٢٥/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/74_fed_2016.pdf

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٠/اتحادية/٢٠١٩، الصادر في تاريخ ٢٨/٤/٢٠٢١، الموقع الالكتروني: (تأريخ الزيارة: ٢٦/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/90_fed_2019.pdf

المطلب الاول

تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني

تختلف القواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني من دولة إلى اخرى، وتشمل على سبيل المثال: تقديم طلب الاستجواب موقع من قبل عدد محدد من النواب، ومرور فترة زمنية بين تقديم طلب الاستجواب وبين مناقشة الاستجواب، واخيراً مناقشة الاستجواب واعلان مدى قناعة اعضاء البرلمان في اجوبة المستجوب. وقد وضعت المحاكم الدستورية المقارنة وكذلك المحكمة الاتحادية العليا من خلال قراراتها مجموعة من القواعد الاجرائية التي تنظم الاستجواب البرلماني وهي نطاق البحث، والتي سوف نوضحها تباعاً في الافرع التالية:

الفرع الاول: تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني.

الفرع الثاني: تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني.

الفرع الاول

تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني

يقصد بها القواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني التي اقترتها كل من المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية والمحكمة الدستورية الكويتية، والتي سنوضحها في النقاط التالية:

اولاً: القواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني التي اقترتها المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية.

نص القانون الاساسي الالمني في المادة (١/٤٣) على (يجوز للبوندستاغ ولجانه تقرير استدعاء أي عضو من أعضاء الحكومة الاتحادية لحضور الجلسات)، اي حق البوندستاغ في استدعاء افراد الحكومة للاستشهاد بأرائهم مباشرة، ويعد استدعاء اعضاء الحكومة رسمياً بموجب المادة (١/٤٣) من القانون الاساسي نادر الاستعمال في المانيا، ولكن ذلك لا يعني عدم اهميته للبوندستاغ، فهو من اهم الوسائل التي يمكن للبرلمان ان يمارسها في الحصول على المعلومات عن طريق الاستجابات التي تخضع لها الحكومة بواسطة هذه الوسيلة، ويشير إلى حق البرلمان في طلب ممثل رئيس الحكومة او احد وزرائها في جلسة عامة او امام احدى اللجان البرلمانية.

وبموجب المادة (٤٢)^(١) من النظام الداخلي للبوندستاغ يتم استدعاء احد افراد الحكومة بناء على طلب يقدم من قبل كتلة برلمانية او من قبل خمسة في المائة من الأعضاء الحاضرين، ويستلزم لصدور هذا القرار موافقة اغلبية الاصوات المدلى بها^(٢)، أن نسبة الاغلبية المطلوبة لإصدار قرار مثل الحكومة أمام البرلمان صعبت التحقق في الغالب، لأنه يتطلب موافقة النواب التابعين للأحزاب الحاكمة.

يمثل حق استدعاء افراد الحكومة وسيلة للمساءلة وللحصول على المعلومات التي جعلها الدستور حق لأعضاء البوندستاغ، يفترض في الواقع حصول حالات معينة للجوء اليه، على سبيل المثال: الاتهامات الكبرى التي توجه للحكومة، والحالات التي لا تستطيع فيها الكتل الكبرى دعم الحكومة او لم تعد الاغلبية تدعم سياسة الحكومة، لذلك ينذر اللجوء إلى هذه الوسيلة الرقابية من قبل البوندستاغ في المانيا. وهذه الوسيلة تختلف عن الاستجواب البرلماني بصورته التقليدية الذي يوجه بمعنى المحاسبة والاتهام وينتهي بتصويت على مدى قناعة البرلمان في اجابة الحكومة^(٣).

ورغم ندرة استعمال الاستجواب في المانيا الا ان المحكمة الاتحادية الالمانية قد ادرجت بعض القواعد الاجرائية له في معرض تفسير حقوق البرلمان الرقابية، والتي تتمثل في النقاط التالية:

١. لتحقيق مبدأ الرقابة البرلمانية الفعالة فأن الحكومة الاتحادية ملزمة بتقديم إجابة معللة وموثقة للبوندستاغ وبصورة علنية.

جاء في حيثيات قرار المحكمة الدستورية الاتحادية "... تتناقش المحكمة حق البوندستاغ في طرح الأسئلة فيما يتعلق بحق الاستجواب بموجب المادة (١/٤٣) من القانون الأساسي ... إذ أن هذه الإجابات عملت على تزويد النائب بالمعلومات اللازمة لعمله. والتي كانت في إطار حق البرلمان في الاستجواب، الأمر الذي يتطلب من أعضاء الحكومة الاتحادية الإجابة على الأسئلة. إذ لا يتمكن البوندستاغ الألماني من أداء مهامه إلا من خلال الإجابة عليها ... يتطلب مبدأ الفصل بين السلطات لتحقيق التوازن بين حقوق البرلمان وموقف الحكومة القوي في هذا النظام تفسير القانون الأساسي بطريقة تجعل الرقابة البرلمانية فعالة. لذلك

(١) تنص المادة (٤٢) من النظام الداخلي للبوندستاغ (يمكن للبوندستاغ أن يقرر استدعاء أحد أعضاء الحكومة الاتحادية بناء على طلب إحدى الكتل البرلمانية أو خمسة في المائة من الأعضاء الحضور).

(٢) تنص المادة (٢/٤٢) من القانون الاساسي الالمني (يستلزم إصدار القرار في البوندستاغ موافقة أغلبية الأصوات المُعطاة عليه، ما لم ينص القانون الأساسي على غير ذلك. ويمكن أن تجيز اللائحة الداخلية للبوندستاغ استثناءات تتعلق بعمليات التصويت التي يجريها البوندستاغ).

(3) Dr. Florian Meinel, Beiträge zum Parlamentarismus, Stabsstelle K3 Öffentlichkeitsarbeit, München, 2020, P.30–35.

لتحقيق فعالية الرقابة البرلمانية فإن الحكومة الاتحادية ملزمة بتقديم إجابة معلة وموثقة للبوندستاغ. لان مبدأ الرقابة البرلمانية الفعالة لا يجيز إمكانية اختباء الحكومة الاتحادية وراء الصيغ غير المنتجة عند الإجابة على مثل هذه الأسئلة. كما أوضحت المحكمة الدستورية الاتحادية أنه يجب الإجابة بشكل مفصل لان مثل هذه المناقشات تؤدي الى صنع القرار الديمقراطي، والتي يجب الإجابة عليها علناً. ويتم من خلال المعلومات التي تم الحصول عليها من هذه المناقشات إبلاغ الجمهور الديمقراطي بوقائع عمل الحكومة وتقييمهم السياسي من قبل البوندستاغ الألماني. ويعد طبيعة الرد الحكومي شرط أساسي لتشكيل الرأي الشعبي الديمقراطي، والذي يعد بدوره شرطاً أساسياً لإجراء الانتخابات الديمقراطية التي تضفي الشرعية على البوندستاغ الألماني والحكومة الاتحادية⁽¹⁾.

في هذا القرار تؤكد المحكمة الدستورية الاتحادية على الوسائل التي تحقق فعالية الرقابة البرلمانية، وأن كانت ترى ان ذلك يعتمد في الاساس على اعضاء البوندستاغ وايضاً الكتل البرلمانية في مدى رغبتها في اللجوء إلى استعمال هذه الوسيلة الرقابية، الا انها تسعى من خلال التفسيرات الدستورية إلى المساهمة في مساعدة البوندستاغ لتحقيق فعالية اختصاصه الرقابي، ومنها تأكيدها على شروط الاجابة التي تقدمها الحكومة عند استدعائها وفق المادة (١/٤٣) من القانون الاساسي، التي يجب أن تكون مفصلة وتعلن للجمهور، مع تقديم الوثائق التي تؤيد شهادة الحكومة هذه.

٢. الاجابة عن الاسئلة التي توجه في الاستجابات البرلمانية في وقتها.

سبق وأن عرضنا قرار المحكمة الدستورية الاتحادية الذي تؤكد فيه على هذه القاعدة بالقول "أن الهدف من تقييد الحكومة الاتحادية بالإجابة على الاسئلة في وقت السؤال في البوندستاغ هو لتزويد عضو البرلمان بالمعلومات اللازمة لعمله ... وهذا يرجع إلى اطار حق البرلمان في السؤال والاستجواب ..."⁽¹⁾. إذ أن قاعدة الاجابة على الاسئلة في وقتها تسري على جميع انواع الاسئلة سواء كانت اسئلة برلمانية شفوية او وجهت خلال عملية استجواب الحكومة، ففي جميع انواع الاسئلة يجب أن تلتزم الحكومة في الاجابة عنها في وقت السؤال ودون تأخير وبما يثبت هذه الاجابة من ادلة واسانيد، وهذا بهدف ضمان فعالية الرقابة التي يمارسها البوندستاغ الألماني.

(1) BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juni 2009, ٢ -BvE 3/07, website;

http://www.bverfg.de/e/es20090617_2bve000307.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/٨)

(1) BVerfGE 13, 123 – Fragestunde, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv013123.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٥/١٠)

ثانياً: القواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني التي اقترتها المحكمة الدستورية الكويتية.

وصفت المحكمة الدستورية الكويتية الاستجواب بأنه طلب ولكن ليس من اجل الاستقهام عن موضوع معين وانما هو لتوجيه اللوم إلى المستجوب، لذلك يجب ان يصدر من قبل عضو مجلس الامة (مقدم السؤال) ويوجه إلى الوزير (المستجوب)^(١)، وقد نظم الدستور الكويتي القواعد التي تحكم عملية الاستجواب البرلماني في المادة (١٠٠)^(٢) منه والتي نستخلص منها القواعد الاجرائية التالية:

١. يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الامة ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء استجوابات عن الامور الداخلة في اختصاصاتهم، دون أن يشترط الدستور موافقة عدد معين من النواب على هذا الطلب.
٢. وجود فترة زمنية بين تقديم الطلب وبين إجراء الاستجواب لا تقل عن (٨) أيام، ويمكن تقليل هذه الفترة الزمنية في حالة الاستعجال وبموافقة الوزير المختص.
٣. قد ينتج عن الاستجواب طرح موضوع الثقة بالمستجوب في مجلس الامة^(١).

وضحت ايضاً اللائحة الداخلية لمجلس الامة القواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني التي يمكن ذكر اهم هذه القواعد الاجرائية في النقاط التالية:

١. **كتابة طلب الاستجواب:** يجب كتابة طلب الاستجواب من قبل النائب وتقديمه إلى رئيس مجلس الامة^(٢)، علماً أنه لا يجوز أن يقدم الاستجواب من أكثر من ثلاثة نواب، ولا يمكن أن يوجه الا لرئيس الوزراء أو لوزير واحد، وهذا يعني عدم امكانية استجواب اكثر من وزير في نفس الوقت^(١).

(١) د. عبد الله شلاش العازمي، مصدر سابق، ص ١٨٠. للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٠/٩/٢٠٠٦.

(٢) تنص المادة (١٠٠) من دستور دولة الكويت (لكل عضو من أعضاء مجلس الامة ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء استجوابات عن الامور الداخلة في اختصاصاتهم . ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير. وبمراعاة حكم المادتين ١٠١ و١٠٢ من الدستور يجوز ان يؤدي الاستجواب الى طرح موضوع الثقة على المجلس).

(١) محمد حميد محمود المحمدي، الآثار المترتبة على الاستجواب البرلماني في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٥، العدد ١٨، ٢٠١٦، ص ١٠٦-١٢٣.

(٢) تنص المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي (يقدم الاستجواب كتابة للرئيس، وتبين فيه بصفة عامة وبإيجاز الموضوعات والوقائع التي يتناولها، ولا يجوز أن يقدمه أكثر من ثلاثة أعضاء، كما لا يجوز توجيهه إلا لرئيس مجلس

٢. التبليغ ووجود الفترة الزمنية بين تقديم الطلب وبين الاستجواب: يقوم رئيس مجلس الامة بتبليغ من وجه اليه الاستجواب فور تقديمه وادراج ذلك الطلب في جدول اعمال الجلسة التالية لغرض تحديد موعد مناقشة الاستجواب، وفي غير حالة الاستعجال التي نص عليها الدستور يجب أن لا تقل الفترة الزمنية بين تقديم الاستجواب ومناقشته عن ثمانية أيام^(٢).

تسمح اللائحة الداخلية لمجلس الامة في تقديم طلب لتمديد الموعد المحدد للاستجواب، وذلك من قبل من وجه اليه الاستجواب، أو من قبل مجلس الامة، ولمرة واحدة لا تزيد عن أسبوعين، ويشترط موافقة اغلبية اعضاء مجلس الامة في حالة التأجيل لمدة تزيد عن أسبوعين، ورغم وجود بعض الآراء التي ترى ان المدة الحقيقية للتأجيل قد تصل إلى اثنان وعشرون يوم، في حالة اذا طلب من وجه اليه الاستجواب التأجيل لمدة اسبوعين، بعد انتهاء المدة الاصلية وهي (٨) ايام، وهذا الرأي لا يتناسب مع عبارات المادة (١٣٥) التي تحدد بوضوح عدم امكانية التأجيل لمدة تزيد عن اسبوعين الا بموافقة اغلبية اعضاء مجلس الامة^(١).

٣. تحديد مدد زمنية لتنظيم عملية مناقشة الاستجواب: وضعت اللائحة الداخلية لمجلس الامة مواقيت محددة يجب مراعاتها أثناء اجراء مناقشة الاستجواب، تبدأ بفترة زمنية محددة يشرح فيها المستجوب او المستجوبين استجوابهم، ويليهما سماع رد الوزير لفترة زمنية لا تتجاوز الفترة المحددة لشرح المستجوبين، ويسمح

الوزراء أو لوزير واحد. ويجب ألا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد).

(١) مبارك احمد العتيبي، موقع الاستجواب في ادوات الرقابة البرلمانية في دولة الكويت، مجلة البحوث المالية والتجارية، المجلد ٢٢، العدد ١، ٢٠٢١، ص ٣٥٥.

(٢) تنص المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي (يبلغ الرئيس الاستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص فور تقديمه ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لتحديد موعد للمناقشة فيه بعد سماع أقوال من وجه إليه الاستجواب بهذا الخصوص. ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير حسب الأحوال. ولمن وجه إليه الإستمجاب أن يطلب مد الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة إلى أسبوعين على الأكثر فيجاب إلي طلبه، ويجوز بقرار من المجلس التأجيل لمدة مماثلة، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس).

(١) اشار اليه: ثامر مبارك المطيري، المسؤولية السياسية الوزارية بدولة الكويت، المجلة القانونية، العدد ١، ٢٠٢٠، ص ١٩٩ وما بعدها.

بعدها للمستجوبين بالتعقيب على إجابة الوزير، ولا يتم اغلاق المناقشة الا بعد سماع كلام المؤيدين للاستجواب والمعارضون له^(١).

ولا يجوز اجراء الاستجواب في حالة تنازل او غياب المستجوب عن الحضور في جلسة الاستجواب، الا في حالة تبني الاستجواب من قبل المجلس او قبله نائب اخر^(٢). ويسقط الاستجواب البرلماني في حالات معينة ومنها: تخلي من وجه اليه الاستجواب عن منصبه أو زوال عضوية من وجه الاستجواب من النواب أو انتهاء الفصل التشريعي لمجلس الامة، ويؤجل في حالة انتهاء دورة انعقاد مجلس الامة دون البت في الاستجواب على أن يستأنف مجلس الامة النظر في هذا الاستجواب عند بدء الدورة التالية له^(٣).

ولا يجوز تحويل السؤال البرلماني إلى استجواب في ذات الجلسة^(١)، وهو قيد منطقي لاختلاف السؤال البرلماني كوسيلة للرقابة عن الاستجواب^(٢)، ووجود شروط تنظم عملية الاستجواب نظمها الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الامة يجب مراعاتها لإجراء مناقشة الاستجواب^(١).

(١) تنص المادة (٣٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة (تبدأ مناقشة الإستجواب في الجلسة المحددة لذلك بأن يشرح المستجوب استجوابه خلال مدة لا تتجاوز ساعة واحدة وثلاثين دقيقة، ويحد أقصى ثلاث ساعات إذ كان الاستجواب مقداً من أكثر من عضو، وإذا تعدد المستجوبون كانت الأولوية لأسبقهم في طلب الاستجواب، ثم يجيب الوزير ولا يجوز أن تتجاوز مدة كلامه المدة المحددة للمستجوبين بحسب الأحوال ، وللمستجوب أن يعقب على رد الوزير على ألا تزيد مدة التعقيب على نصف ساعة إذا كان المستجوب عضواً واحداً ولا أن تتجاوز ساعة واحدة إذا كان المستجوبون أكثر من ذلك، كما لا يجوز أن تتجاوز مدة كلام الوزير المدة المحددة لتعقيب المستجوبين بحسب الأحوال، ثم يتكلم الأعضاء المؤيدين للاستجواب والمعارضون له بالتناوب واحداً واحداً. وللوزير أن يتحدث بعد انتهاء جميع المتكلمين بما لا يتجاوز ربع ساعة. ولا يجوز للمستجوب أن ينيب غيره في شرح الاستجواب، كما لا يجوز للوزير أن ينيب غيره في الجواب عليه).

(٢) تنص المادة (١٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي (إذا تنازل المستجوب عن استجوابه أو غاب عن الجلسة المحددة لنظره فلا ينظره المجلس إلا إذا تبناه في الجلسة أو قبلها أحد الأعضاء)

(٣) تنص المادة (١٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي (يسقط الاستجواب بتخلي من وجه إليه الاستجواب عن منصبه أو بزوال عضوية من قدم الاستجواب أو بانتهاء الفصل التشريعي. وفي غير الأحوال السابقة إذا انتهى دور الانعقاد دون البت في الاستجواب يستأنف المجلس نظره عند بدء الدور التالي).

(١) تنص المادة (١٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة (لا يجوز لمقدم السؤال أن يحوله إلى استجواب في ذات الجلسة).

(٢) هذا ما أكدت عليه المحكمة الدستورية الكويتية بالقول "إن الاستجواب يفترق عن السؤال، فالاستجواب يحمل معنى المحاسبة، أما السؤال فينصرف إلى طلب بيانات أو إيضاحات من المسؤول عن أمر معين، ومتى قدم المسؤول البيانات المطلوبة انتهى الأمر، وقد يكون المقصود في كثير من الأحيان من توجيه السؤال لا مجرد طلب البيان والرغبة في الوقوف على الحقيقة في أمر معين، بل لفت نظر إلى أمر من الأمور أو التحذير من تصرف معين، وإذا كان السؤال له جوابه، ويقتصر أمره ما بين السائل والمسؤول، فإن الاستجواب له مناقشته، وله نتائجه، والاستجواب قد يستتبعه طرح موضوع الثقة

نستخلص من قرارات المحكمة الدستورية الكويتية^(٢) بعض القواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني والتي تتمثل في النقاط التالية:

١. أن الفترة الزمنية بين تقديم طلب الاستجواب ومناقشته ضرورية لتستطيع السلطة التنفيذية الدفاع عن سياستها.

رغم أن الدستور الكويتي قد وضع استثناء يتمثل بحالة الاستعجال لتقليل الفترة الزمنية التي اشترط توافرها بين تقديم الاستجواب وبين أجرأه، إلا ان المحكمة الدستورية الكويتية أكدت على أهمية هذه الفترة الزمنية للسلطة التنفيذية للدفاع عن سياستها، بالقول "أحاط الدستور الاستجواب ببعض الإجراءات الخاصة منعاً للإسراف والتسرع فيه، كما أُحيطَ ببعض الضمانات تجعل الوزراء في مأمن من المباغطة، مع إفساح الوقت والمجال لتمكينهم من الدفاع عن سياستهم، الذي أبرزته المادة (١٠١) بنصها على عدم جواز مناقشة الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير، والقصد من ذلك هو ألا يفاجأ به الوزير مفاجأة وهو غير مستعد له، وإعطاؤه الفرصة حتى يتخذ عدته ويستعد لمناقشته ويتمكن من الإدلاء بحجته، ولا يكفي في هذا الصدد لتقصير هذا الأجل مجرد توفر حالة الاستعجال، وإنما تجب لذلك موافقة الوزير، بما مقتضاه ولازمه وجوب أن يكون موضوع الاستجواب واضحاً ومنصباً على وقائع محددة وألا يكون غامضاً"^(١).

وهي بهذا القرار تؤكد على الغاية الاساسية من وجود الفترة الزمنية الممتدة بين تقديم طلب الاستجواب وبين مناقشته والتي تتمثل في ضرورة افساح المجال الكافي للسلطة التنفيذية لكي تدفع الاتهام الموجه اليها، ولا يجوز تقليل المدة الزمنية لكي لا يؤدي ذلك إلى تفويت الغاية المتوخاة منها، وأن الاستثناء الذي ذكر في الدستور (حالة الاستعجال) تتطلب بعد توافر ما يدعو إلى الاستعجال في مناقشة الاستجواب موافقة الوزير

بالوزير المستجوب، أما السؤال فليس له هذا الأثر". للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩.

(١) للمزيد، ينظر: د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٥ وما بعدها.

(٢) حددت المحكمة الدستورية الكويتية الأشخاص الذين يمكن لمجلس الأمة استجوابهم بالقول "الاستجواب هو توجيه النقد إلى المستجوب وتجريح سياسته، مما يستلزم الأمر مستجوباً وهو أحد أعضاء مجلس الأمة، كما يستلزم مستجوباً وهو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المسؤول عن التصرفات أو الأعمال التي يراد الاستجواب عنها وبالتالي فلا يصح دستورياً ولا عملياً توجيه استجوابات إلا إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الوزراء...". للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩.

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩.

المعنى بهذا الاستجواب، لان المدة الزمنية وضعت لضمان حق في الدفاع، وأن وافق على تقليل المدة الزمنية فقد تم ذلك باراته.

٢. أن تكون السياسة العامة للحكومة المراد استجوابها قائمة ومستمرة. ولا يمكن مسألة الوزير عن الاعمال السابقة لتوليه الوزارة.

جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية قولها " ... فإنه وإن كان لعضو مجلس الأمة الحق في استجواب رئيس مجلس الوزراء فيما يدخل في اختصاصه، كما لعضو المجلس الحق في أن يتخير الوقت المناسب لتوجيه هذا الاستجواب، إلا أن ذلك منوط بأن تكون السياسة العامة للحكومة المراد استجواب رئيس مجلس الوزراء فيها، قائمة ومستمرة، باعتبار أنها هي التي تهم المجلس للحكم لها أو عليها"^(١). وجاء في قرار آخر "إن الأعمال التي لا يجوز من الناحية الدستورية استجواب الوزير عنها لتخلف مسألة الاختصاص بشأنها تلك الأعمال السابقة التي صدرت منه قبل توليه الوزارة التي يحمل حقيبتها والأعمال السابقة التي صدرت من وزير آخر أو من الوزراء السابقين الذين تولوا الوزارة قبل تعيين الوزير المراد استجوابه وزيراً لها متى كانت هذه الأعمال السابقة قد تمت ولم تستمر في عهده، أما إذا استمرت تلك الأعمال في عهد الوزير معيبة دون أن يتخذ بشأنها في حدود سلطته إجراءً أو تصرفاً في مكنته قانوناً لإزالة العيب أو إصلاحه فإن هذه الأعمال تكون داخلة في اختصاصاته بما يفسح معها مجال مسؤوليته السياسية عنها ويسوغ بالتالي استجوابه بشأنها وفقاً للدستور"^(١).

من خلال قراءة القرارات السابقة نجد أن عدم امكانية مسألة افراد الحكومة عن اعمال الحكومات السابقة نتيجة منطقية لعدم مسؤوليهم عنها، لأنها تدخل ضمن مجال مسؤولية الحكومة السابقة، اما فيما يتعلق بشرط استمرار السياسة العامة للحكومة لكي يتم استجوابهم عنها، باعتبار أنها هي التي تهم المجلس للحكم لها أو عليها، نرى بأنه لا يعد قيد حقيقي، نظراً لان السياسة العامة للحكومة هي "ما تفعله او لا تفعله

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

جاء في هذا القرار أيضاً "ان عبارة «السياسة العامة للدولة» وعبارة «السياسة العامة للحكومة» لا تستويان معنى ودلالة فـ «الدولة» تعني الدولة بمعناها الواسع و «الحكومة» تعني مجلس الوزراء، وإن السياسة العامة للحكومة متغيرة بتغيير الحكومات بينما السياسة العامة للدولة تتسم بقدر من الثبات وتتعلق بالتوجهات العامة للدولة والتي لها آثارها السياسية في الشؤون الداخلية والخارجية والمرتبطة بمصالح الدولة العليا". قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٩/١٠/٢٠٠٦.

الحكومة اتجاه مشكلة ما والاجراءات المتخذة بشأنها"^(١)، وهذا يعني ان الاستجواب يشمل اعمال الحكومة بالكامل فهي عملية متطورة ومستمرة تنتج عن اعمال الحكومة الحالية، ولكن لا يمتد الاستجواب إلى السياسة العامة للحكومة السابقة.

الفرع الثاني

تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني

حدد الدستور العراقي في المادة (٦١/سابعاً-ج)^(٢) منه مجموعة من القواعد الاجرائية لتنظيم حق الاستجواب البرلماني، والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

١. طلب مقدم من قبل احد النواب وموافقة خمسة وعشرون نائب على الاقل.
٢. لا يجري الاستجواب الا بعد مرور سبعة ايام من تاريخ تقديم الطلب.
٣. يتم الاستجواب في الشؤون التي تدخل في اختصاص الوزارة او الوزير.

كذلك تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي مجموعة من القواعد الاجرائية للاستجواب البرلمانية تتمثل في:

١. تقديم طلب مكتوب إلى رئيس المجلس^(١): تنص أغلب الانظمة الداخلية على شرط كتابة طلب الاستجواب، لخطورة موضوع الاستجواب، وعليه لاقتراح الاستجواب يجب تقديم طلب بذلك إلى رئيس مجلس النواب^(١).

(١) د. عبد الرحيم محمد، سمات السياسة العامة، مقالة منشورة في موقع كلية المجتمع، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/١٠) <http://dr-ama.com/?p=17138>

(٢) تنص المادة (٦١/سابعاً-ج) من دستور جمهورية العراق (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه).

(١) تنص المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب (يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقفاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل مبيناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبياناً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسة التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه. ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة أو أن تكون

٢. توقيع الطلب من طالب الاستجواب وموافقة خمسة وعشرون نائب عليه: يجب أن يقدم الطلب موقعاً من قبل طالب الاستجواب ومؤيد من قبل خمسة وعشرون نائب على الأقل لأثبات موافقتهم تحريراً قبل تقديم الطلب^(٢).

٣. ضرورة أن يتضمن الاستجواب اتهاماً إلى من يوجه إليه: أي ان يتضمن الاستجواب اتهاماً أو تقصيراً يتهم فيه رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو أحد أفراد الحكومة^(٣)، وأن يتضمن الطلب الوقائع والنقاط الأساسية التي يتناولها المستجوب، ويؤيد بالأسانيد التي تثبت ذلك الاتهام^(٤).

وقد طورت المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها القواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني، ومن أهمها:

١. ان طلب الاستجواب يشبه ورقة توجيه التهمة.

جاء في القرار "... ان توجيه طلب (الاستجواب) على وفق الآلية المنصوص عليها في المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور لرئيس مجلس الوزراء أو لأحد الوزراء لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، يلزم ان يتضمن وقائع محددة تتضمن خرقاً للدستور أو القانون، وترتب على هذا الخرق ضرراً فادحاً، مادياً كان أو معنوياً، فهو بالمفهوم الوارد في الدستور أو في النظام الداخلي اقرب ما يكون إلى (ورقة التهمة) المنصوص عليها في المادة (١٨٧) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ التي توجهها المحاكم الجنائية لأحد المتهمين بارتكاب جنائية وتحدد فيها كل ما يتعلق بالفعل المسند إليه وصفاً وزمناً ومكاناً والمادة التي تنطبق على هذا الفعل من القانون الذي يعاقب عليه ثم تطلب منه الإجابة عليها،

في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب. كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك).

(١) د. عامر عياش عبد بشر وأديب محمد جاسم، الاستجواب البرلماني في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة بحوث مستقبلية، العدد ٣٦، ٢٠١١، ص ١٢١.

(٢) أكدت المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها هذا القيد بالقول "ان طلب استجواب الوزير يجب أن يقدم من أحد أعضاء مجلس النواب وبموافقة (٢٥) عضواً وأن الذي قدم الطلب بإمكانه أن يسحبه..." للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١١٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٥، الصادر بتاريخ ٢٢/١١/٢٠١٥، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/١٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/3_fed_2007.pdf

(٣) محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ٦١ وما بعدها.

(٤) حميد حسين كاظم، القواعد الاجرائية للاستجواب كأداة للرقابة البرلمانية، مجلة رسالة الحقوق، المجلد ٨، العدد ٢، ٢٠١٦، ص ٢٨٥-٢٩٢.

ويترتب على إجابته تقرير المصير في ضوء الأدلة التي تحصلت للمحكمة...^(١). نستنتج من هذا القرار تأكيد المحكمة على خطورة الاستجواب واعتباره اتهام صريح يوجه إلى افراد الحكومة، يشترط فيه متطلبات شبيهه بتلك التي يجب توافرها في ورقة التهمة، فالاستجواب البرلماني لا يعد مجرد استفهام وطلب معلومات من قبل افراد الحكومة وانما هو اتهام يجب أن يؤيد بالأدلة والبراهين من المستندات التي تثبت صحة ادعاء مقدم الاستجواب وتدين من وجه اليه الاستجواب^(٢)، بالتالي لا يعد قرارها هذا تقييداً لحق البرلمان في الاستجواب بقدر ما يعد تنظيمياً يتوافق مع نصوص الدستور التي تنظم الاستجواب البرلماني، وهي بذلك تساهم في تطوير الاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي.

٢. لسحب الاستجواب يجب أن يقدم طلب تحريري بذلك من قبل المستجوب حصراً، وأن سحب احد التواقيع المطلوبة ضمن اجراءات الاستجواب يجعل الاستجواب ملغياً وان حدث ذلك بعد تعيين موعد الجلسة.

جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا في شأن تفسير المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور "... تجد المحكمة الاتحادية العليا بالنسبة لهذا الطلب إن الاستجواب يجب أن يكون وفق ما اشترطته المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور بأن يقدم من أحد أعضاء مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً ... وان من وقع وأيد طلب الاستجواب وفي حالة طلبه سحب تأييده والعدول عنه عليه أن يقدم طلباً تحريرياً إلى رئيس المجلس مبيناً فيه عدوله عن طلبه وطالباً فيه سحب توقيعه من الطلب، وبعدما أصبح في مركز النائب المستجوب ويأخذ حكمه، فإن من حقه وفق أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب العدول عن الطلب إذ ليس هناك نص دستوري أو قانوني يمنعه من ذلك، بعدما كان يعتقد بوجوب الاستجواب ثم ظهر له بعد ذلك أن ما بني عليه طلب الاستجواب لم يكن حقيقياً وبالتالي فإن سحب احد مقدمي الطلب من العدد المحدد البالغ خمسة وعشرين عضواً من شأنه أن يؤدي إلى اختلال بالنصاب الذي حددته المادة المذكورة أعلاه وبالتالي يصبح طلب الاستجواب غير مستوف لشروطه المقررة في المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور ... وانه في حالة إبطال طلب الاستجواب وفق ما تقدم أعلاه من بيان التفسير فإن طلب الاستجواب يصبح ملغياً ولا يمنع من أن يكون ذلك بعد تعيين موعد لجلسة الاستجواب حيث إن شروط الاستجواب قد أصابها عيب لتخلف شرط من شروطه أما الشق الأخير وهو اختلال النصاب القانوني في طلب الاستجواب فإن هذا يكون إذا كان

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٥/اتحادية/٢٠١٢، الصادر في تاريخ ٢/٥/٢٠١٢، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/١٣) https://www.iraqfsc.iq/krarid/35_fed_app_2012.pdf

(٢) د. صادق محمد عزت، فاعلية الاستجواب البرلماني في تصويب المسار الحكومي، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١١، العدد ٤٠، ٢٠٢٢، ص ٤٦٠ وما بعدها. د. علي صاحب جاسم الشريفي، التنظيم الدستوري لاستجواب الوزراء في العراق، مجلة واسط للعلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد ١٥، العدد ٤٣، ٢٠١٩، ص ٤٠٧ وما بعدها.

الاستجواب مستوفياً لشروطه أما إذا أصبح الاستجواب غير مستوفٍ لشروطه فلا تطبق أحكام المادة (٥٩)^(١) من النظام الداخلي لمجلس النواب...^(٢).

تناولت المحكمة الاتحادية العليا في هذا القرار تنظيم عدة مسائل تتمثل في قيام مقدم طلب الاستجواب في سحب طلبه، أو قيام احد النواب الذين وافقوا على طلب الاستجواب بسحب موافقته مما ادى إلى اختلال النصاب المطلوب للموافقة وهو (٢٥) نائب، بالرغم من أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد تناول تنظيم هذه المسألة في المادة (٥٩)^(٣) منه بقوله (للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب...)، الا انه لم ينظم اجراءات سحب الطلب، كذلك اغفل بيان حالة سحب احد النواب ممن وافق على الطلب موافقته بعد تقديم الطلب مما ادى إلى اختلال النصاب القانوني. بناءً عليه بينت المحكمة الاتحادية العليا الاثار المترتبة على ذلك بالتفصيل، وفقاً للقرار اعلاه، إذ اشترطت على طالب الاستجواب لسحب طلبه هذا أن يقدم طلب تحريري جديد إلى رئيس مجلس النواب يعبر فيه عن رغبته في سحب الاستجواب، لان من حقه العدول عن طلبه وسحبه. أما اذا كان العدول قد صدر من قبل احد النواب الموافقين على طلب الاستجواب وادى ذلك إلى اختلال النصاب المطلوب، فان هذا يؤثر على طلب الاستجواب ويجعله ملغياً، وأن حدث هذا بعد تحديد موعد مناقشة الاستجواب. مع أنه يلاحظ الصياغة غير الواضحة للكثير من العبارات التي جاءت في القرار اعلاه الا أنه مع ذلك قرار موفق للمحكمة الاتحادية العليا، فهي بهذا القرار تبرز دورها التطويري في تطوير النص الدستوري الذي ينظم الاستجواب البرلماني، وهو تطوير ايجابي يهدف إلى تنظيم القواعد الاجرائية للاستجواب البرلماني الذي يمارسه مجلس النواب العراقي.

٣. إن سحب النائب لطلب الاستجواب لا يسقط حقه في تقديم طلب استجواب جديد.

اقرت المحكمة الاتحادية العليا ذلك بالقول "... إن سحب النائب لطلب استجواب سابق لا يسقط حقه في تقديم طلب استجواب جديد إذا توافرت اسبابه القانونية الا في حالتين وهما زوال صفة من تقدم به وزوال صفة من وجه الاستجواب إليه استناداً إلى أحكام المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب وبالرجوع إلى مركز طالب الاستجواب نجد أنه لازال محتفظاً بعضوية مجلس النواب وكذا بالنسبة لمن وجه الاستجواب إليه

(١) تنص المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه).

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٩/اتحادية/اعلام/٢٠١٥، الصادر بتاريخ ٢٢/٦/٢٠١٥، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/39_fed_2015.pdf

(تأريخ الزيارة: ١٢/٧/٢٠٢٢)

(٣) المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

فأنه لازال وزيراً للكهرباء، وبناء عليه فإن طعن المدعي من هذه الجهة لا سند له من القانون^(١). أن قاعدة حق النائب الذي سحب طلب الاستجواب في تقديم طلب استجواب جديد يتلاءم مع حق الاستجواب الذي يتمتع به هذا النائب وفق الدستور العراقي، إذ لا يعد سحب طلب الاستجواب مسوغاً لسقوط حق النائب في طلب الاستجواب في فترة لاحقة، فعند توافر اسباب قانونية تدعو إلى الاستجواب يمكن للنائب ذاته الذي سحب الطلب السابق ان يقدم طلب جديد للاستجواب^(٢)، وهي بهذا القرار تؤكد هذا الحق الذي نص عليه الدستور، ودون أن تضيف قاعدة اجرائية جديدة او حق جديد للنائب الذي يمارس اختصاصه الدستوري في الرقابة على اعمال الحكومة، وحسناً فعلت عندما لم تقييد حق النائب في الاستجواب في هذه الحالة بقيود اجرائية اخرى غير التي نص عليها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب.

٤. لا يخل بالشكلية المطلوبة للاستجواب عدم تزامن ارفاق المستندات المطلوبة بصدد اسئلة الاستجواب في طلب الاستجواب، وانما يجب أن ترفق مع الاسئلة قبل الموعد المحدد للاستجواب بما لا يقل عن سبعة ايام.

نظمت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها قيد ارفاق المستندات المطلوبة بصدد أسئلة المستجوب في طلب الاستجواب إذ جاء في قرارها " ... لا يخل بتلك الشكلية عدم تزامن ارفاق المستندات المطلوبة بصدد اسئلة الاستجواب وان التزامن يقصد به هو رفق تلك المستندات مع الاسئلة قبل الموعد المحدد للاستجواب بما لا يقل عن سبعة ايام حسب احكام المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب فبذلك تكون قد توفرت في طلب الاستجواب الشكلية المنصوص عليها في المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور والمادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب ..."^(١)، نستنتج من هذا القرار ان عدم تزامن ارفاق المستندات (ادلة الاثبات) المطلوبة بصدد أسئلة الاستجواب مع تقديم طلب الاستجواب، لا يخل بالشكلية المطلوبة لأجراء الاستجواب البرلماني المنصوص عليها في الدستور بموجب المادة (٦١/سابعاً-ج)^(٢) والتي تشترط تقديمها قبل سبعة ايام من موعد الاستجواب. بالتالي اصبح حضور الوزير الى جلسة الاستجواب واجب دستوري ما دام هناك استجواب

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٨/اتحادية/إعلام/٢٠١٣، الصادر بتاريخ ١٢/١١/٢٠١٣، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/١٥) https://www.iraqfsc.iq/krarid/78_fed_2013.pdf

(٢) زينب مهدي صالح ود. آيات سلمان شهيبي، حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة في نظام النفاق السياسي وفقاً لدستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٥٧، العدد ٣، ٢٠٢٣، ص ٣٩٦ وما بعدها.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٤/اتحادية/إعلام/٢٠١٧، الصادر في تاريخ ١٢/٧/٢٠١٧، الموقع الالكتروني :

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/١٤) https://www.iraqfsc.iq/krarid/44_fed_2017.pdf

(٢) تنظر: المادة (٦١/سابعاً-ج) من دستور جمهورية العراق.

استكملت اسبابه واسانيدده. أن تفسير المحكمة الاتحادية العليا هذا يستند إلى نصوص الدستور العراقي، وهو نتيجة منطوية إذ أن القول خلاف ذلك يؤدي إلى عرقلة الاستجواب البرلماني وقد يؤدي إلى عدم فعاليته في الرقابة البرلمانية نتيجة القيود الكثيرة التي تدرج على النائب عند ممارسة هذا الاختصاص.

٥. يعد الاستجواب البرلماني من باب السؤال البرلماني اذا لم يستوفي الشروط القانونية.

جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا "... لخطورة وسيلة (الاستجواب) من وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وجب ان يكون (الاستجواب) مستوفياً للشروط المنصوص عليها في المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور والمادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب وبخلافه يكون الاستجواب قد فقد سنده الدستوري والقانوني، وعد من باب (السؤال) أو (الاستيضاح) المنصوص عليه في المادة (٦١/سابعاً/أ)، (ب) اذا توافرت أسبابهما..."^(١). وفقاً لهذا القرار يعد الاستجواب مجرد استفهام يوجه إلى الحكومة عند عدم توافر شروط الاستجواب البرلماني، وكما يعرف فإن الاسئلة البرلمانية التي تطرح ضمن مفهوم السؤال البرلماني يراد بها طلب استيضاح مسألة معينة من خلال أجوبة المسئول، أما الاسئلة التي توجه اثناء عملية الاستجواب البرلماني يراد بها اتهام من وجه اليه الاستجواب ويسند هذا الاتهام بالأدلة التي تؤيد ذلك، وعند عدم توافر الشروط الشكلية التي ينص عليها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب يتحول هذا الاستجواب إلى سؤال برلماني عند توافر شروط السؤال البرلماني، وعندها يجب ان يقدم السؤال من قبل نائب واحد فقط وهذا على خلاف الاستجواب الذي يشترط توقيع خمسة وعشرون نائب على الاقل على طلب الاستجواب^(٢)، والمحكمة الاتحادية العليا بهذا القرار تعزز الاختصاص الرقابي لمجلس النواب، لان عدم توافر شروط الاستجواب يجعل من الاستجواب ملغياً، الا ان المحكمة أجازت أن يترتب على هذا الاجراء بعض الاثار، إذ يمكن أن يتحول الاستجواب إلى سؤال برلماني اذا توافرت اسبابه.

٦. لا يتقيد اعضاء مجلس النواب دستورياً باي مدة لتكوين القناعة او عدم القناعة في اجابات المستجوب.

بينت المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها ان المدة المنصوص عليها في الدستور تتصرف لوضوحها الى الفترة بين تقديم طلب الاستجواب وقبوله وبين حصول واقعة الاستجواب فعلاً ولا تتصرف الى قناعة

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٥/اتحادية/٢٠١٢، الصادر في تاريخ ٢/٥/٢٠١٢، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/١٧) https://www.iraqfsc.iq/krarid/35_fed_app_2012.pdf

(٢) د. حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة: دراسة في الاستجواب البرلماني، مجلة الحقوق، المجلد ٣، العدد ١٠، ٢٠١٠، ص ١٩٤ وما بعدها.

اعضاء مجلس النواب بأجوبة المستجوب من عدمها ولا يتقيد اعضاء مجلس النواب بأية مدة لتقرير ذلك، إذ جاء في القرار "... أن المدة المنصوص عليها في المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور تتصرف لوضوحها الى الفترة بين تقديم طلب الاستجواب وقبوله وبين حصول واقعة الاستجواب فعلاً ولا يجوز حضور المستجوب لعملية الاستجواب قبل انتهاء هذه المدة كحد ادنى تمكيناً له من تحضير الاجابة على الاسئلة التي تضمنها طلب الاستجواب مع مستندات الاجابة ولا تتصرف الى قناعة أعضاء مجلس النواب بأجوبة المستجوب من عدمها فأن تقدير ذلك يعود الى اعضاء مجلس النواب ولا يتقيد الاعضاء او المجلس بصورة عامة دستورياً باي مدة لتكوين القناعة من عدمه..."^(١).

استنتجت المحكمة الاتحادية هذا القرار نتيجة خلو الدستور والنظام الداخلي من تنظيم المدة التي يجب على مجلس النواب ان يبدي رأيه فيها ويقرر نتيجة الاستجواب الذي تم مناقشته، بالتالي امر تنظم ذلك يعود إلى المجلس نفسه، اما مدة (٧) ايام الواردة في نص الدستور فهي سابقة لمناقشة الاستجواب، الغاية منها منح مدة كافية للمستجوب لكي يحضر الادلة التي تثبت دفاعه، بناءً عليه لم يضيف هذا القرار قاعدة اجرائية جديدة تنظم الاستجواب البرلماني، ولا دور يظهر للمحكمة الاتحادية العليا من خلال هذا التفسير قد يطور الاختصاص الرقابي لمجلس النواب.

٧. نسبة الاغلبية البسيطة لتصويت على مسألة القناعة في الاستجواب تتحقق بأكثرية الاصوات الصحيحة.

اقرت المحكمة الاتحادية العليا بأن الاغلبية المطلوبة للتصويت على نتيجة الاستجواب هي الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب الحاضرين بقولها "... اما اذا كان الاستجواب مستوفياً لشروطه فيباشر مجلس النواب بإجراء عملية الاستجواب وفق الدستور ولا يجرى ذلك الا بعد سبعة أيام في الاقل من تقديمه وبعد انتهاء الاستجواب وتدقيق الاجوبة ومقارنتها مع الأدلة المقدمة فان مجلس النواب يبني قناعته بوجهة نظر المستجوب اثر مناقشته ويطرح ذلك إلى التصويت على ذلك فاذا صوت المجلس بالأغلبية المطلقة (اغلبية عدد الحاضرين) على قناعته بأجوبة المستجوب فيكون الموضوع منتهياً..."^(١).

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٦، الصادر في تاريخ ٢٠/١٢/٢٠١٦، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ١٥/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqsc.iq/krarid/78_fed_2016.pdf

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١١٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٥، الصادر في تاريخ ٢٢/١١/٢٠١٥، الموقع الالكتروني :

(تأريخ الزيارة: ٢٠/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqsc.iq/krarid/3_fed_2007.pdf

في قرار آخر عدلت المحكمة الاتحادية العليا عن هذا الرأي واعتبرت أن اغلبية التصويت على نتيجة الاستجواب تحسب على اساس اغلبية من صوت بالقناعة او عدم القناعة من اغلبية الحضور، اي اغلبية الاصوات الصحيحة وليس اغلبية الحاضرين، وتبرر ذلك في إن عدم احتساب أصوات النواب الممتنعين عن التصويت لصالح أي من الطرفين يتسق مع القاعدة القانونية (لا ينسب الى ساكت قول) ما دام النصاب كان متحققاً، وجاء في قرارها "...ان نصاب الحضور في الجلسة التي اتخذ فيها القرار موضوع الطعن متحقق وفق ما منصوص عليه في المادة (٥٩/اولاً) من الدستور وان نصاب التصويت بعدم القناعة قد تحقق بفارق صوت واحد من نصاب الحضور بالتصويت بالقناعة وكذلك فأن توجه مجلس النواب بعدم احتساب اصوات النواب الممتنعين عن التصويت لصالح اي من الفريقين يتسق مع القاعدة القانونية (لا ينسب إلى ساكت قول) ..."^(١). وهو قرار منطقي يتلاءم مع طبيعة التصويت على نتيجة مناقشة الاستجواب.

نرى أن الاختلاف بين قرارات المحكمة الاتحادية يجب أن يكون وفقاً لسبب يؤيد هذا الاختلاف ومبرر لذلك. وان قاعدة (لا ينسب إلى ساكت قول) تنطبق مع التصويت بالقناعة او عدم القناعة ولكن في غيرها من الامور قد لا تنطبق مثال ذلك: التصويت بسحب الثقة إذ يعد هنا عدم التصويت بمعنى رفض حجب الثقة، لذلك لم يكن لها محل يذكر في هذا القرار، لان الاغلبية التي تم اعتمادها هي اغلبية الاصوات الصحيحة، وفقاً لما يفهم من القرار. وهذا ما كان يجب أن تبرره المحكمة، ففي الغالب ومن خلال القرارات التي تم عرضها للمحكمة الاتحادية العليا لا نجد تفسير كافي يسند رأي المحكمة وتوجهها وانما تكتفي بالاستدلال بالنص الدستوري او القانوني فقط، وأن كان النص غامض ويحتمل اكثر من معنى يجب عليها أن تبرر المعنى الذي منح له.

٨. أن الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا لا يشكل سبباً لتعطيل الاستجواب.

اقرت المحكمة الاتحادية العليا هذه القاعدة بقولها "... تجد المحكمة الاتحادية العليا ما دام الاستجواب مستوف لجميع شروطه -كما ورد في صيغة السؤال- فأن مجلس النواب يسير في اجراءاته الرقابية وفقاً لاختصاصه المنصوص عليه في المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور، وان قيام المستجوب بمراجعة المحكمة الاتحادية العليا للطعن في اجراءات الاستجواب لا يقوم بذاته سبباً لتعطيل الاستجواب.

ايضاً، ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٥، الصادر في تاريخ ٢٠١٥/11/8، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/٢٠) https://www.iraqfsc.iq/krarid/98_fed_2015.pdf

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٢/اتحادية/اعلام/٢٠١٧، الصادر في تاريخ ٢٠١٧/٧/٢٧، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/١٥) https://www.iraqfsc.iq/krarid/42_fed_2017.pdf

وبهذه المناسبة رجعت المحكمة الاتحادية العليا إلى السوابق القضائية للمحكمة الاتحادية العليا في هذا المجال ووجدت أن لم يسبق لها ان اصدرت ... قراراً بوقف عملية الاستجواب^(١). يستنتج من هذا القرار ان الدعوى التي تقام امام المحكمة الاتحادية العليا بشأن الاستجواب لا توقف مناقشة هذا الاستجواب.

يعد هذا القرار مهم لأنه يدل على اهمية عملية الاستجواب التي يمارسها مجلس النواب كجزء من اختصاصه الرقابي، وحتى لا يعد اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا سبب في عرقلة الاستجواب البرلماني طالما كانت شروط هذا الاستجواب متوفرة، لذلك لا تمنع الدعوى المقامة امام هذه المحكمة من مناقشة الاستجواب.

المطلب الثاني

تطوير القضاء الدستوري للقواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية

المسؤولية السياسية^(٢) في النظام البرلماني نوعين: مسؤولية تضامنية او جماعية تؤدي عند اقرارها إلى سحب الثقة عن الحكومة بالكامل، ومسؤولية فردية تتعلق بوزير معين تؤدي عند اقرارها إلى سحب الثقة عن هذا الوزير، وعليه عند اقرارها ان يقدم استقالته من الحكومة. فيتم طبقاً لذلك سحب الثقة من الحكومة أو احد افرادها بناءً على تصويت يجري في البرلمان^(٣). وتختلف القواعد الاجرائية للتصويت بسحب الثقة او حجب الثقة من دولة إلى اخرى، إذ تتطلب دساتير معظم الدول البرلمانية مجموعة من الاجراءات يجب مراعاتها لخطورة هذا الاختصاص البرلماني، على سبيل المثال: تقديم طلب لاقتراح سحب الثقة أو ما يطلق عليه بـ(طلب طرح الثقة)، يتم التوقيع عليه من قبل عدد محدد من أعضاء المجالس النيابية. ايضاً تتطلب الدساتير مرور فترة زمنية بين تقديم الطلب لاقتراح التصويت بسحب الثقة وبين إجراؤه، واخيراً يجب موافقة اغلبيية محددة من النواب لأجراء التصويت بسحب الثقة.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٠/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في تاريخ ١٥/٨/٢٠١٧، الموقع الالكتروني:

(تاريخ الزيارة: ١٥/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/80_fed_2017.pdf

(٢) ظهرت المسؤولية السياسية لتكون بمثابة وسيلة فعالة لتحقيق معنى الردع الخاص للعام للوزارة الحاضرة والمستقبلية في وقت واحد، تتميز بانها يخضع لها كل من يباشر سلطة المنصب السياسي، وتقع على جميع اعمال وتصرفات الوزارة وتؤدي إلى العزل، فهي تمثل "حق البرلمان دون غيره في سحب الثقة عن الوزارة او الوزير المختص لعدم موافقته على سياسية اي منهما". للمزيد، ينظر: د. أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط ١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص ٨٤.

(٣) محمد عبد علي خضير الغزالي، مصدر سابق، ص ٦١ وما بعدها.

تعرف النظم البرلمانية نوعين من التصويت على سحب الثقة، النوع الاول من التصويت الذي يقتصر على القيام بعملية التصويت بسحب الثقة فقط (النوع التقليدي) دون أن يشترط التزام بينه وبين التصويت على تسمية خلف لمن تم اقالته، ونتيجة لخطورة هذا النوع من التصويت يوصف بأنه تصويت سلبي لحجب الثقة، والنوع الثاني هو (التصويت البناء بحجب الثقة)^(١) أو التصويت الايجابي، والذي يتم فيه انتخاب مرشح جديد في نفس الوقت، ونتيجة لذلك، يتولى البرلمان مسؤولية نزع فتيل أزمة حكومية من خلال التعبير عن ثقة جديدة في لحظة التصويت على سحب الثقة، أي إعادة تنظيم وتشكيل السلطة التنفيذية في ذات الوقت، وليس مجرد اقرار المجلس النيابي رفضه للحكومة الحالية^(٢).

ومن أجل دراسة دور القضاء الدستوري في تطوير القواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية، نقسم هذا المطلب إلى فرعيين، يتناول الفرع الاول منه: تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية. ويوضح الفرع الثاني: تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية.

الفرع الاول

تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية

نبين في هذا الفرع القواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية التي طورتها المحاكم الدستورية المقارنة والتي تشمل كل من المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية والمحكمة الدستورية الكويتية، ووفق النقاط التالية:

اولاً : القواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية التي اقترتها المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية.

تتبنى المانيا اسلوب التصويت (البناء)^(١) بحجب الثقة في المادة (٦٧)^(١) من القانون الأساسي، إذ يجوز للبوندرستاغ التعبير عن عدم ثقته في المستشار الاتحادي، وذلك باتباع القواعد الاجرائية التالية:

(١) تم النص على التصويت البناء لسحب الثقة في دساتير كل من المانيا واسبانيا وبلجيكا وجورجيا، وادرج ضمن مناقشات تعديل دساتير كل من الهند وكندا، وتم النص عليه في دساتير الولايات الالمانية (Bundesländer) إذ طبق بنجاح في شمال الراين - ولاية وستفاليا قبل ربع قرن من تطبيقه على مستوى الاتحاد الالمني. للمزيد، ينظر:

Dr. Martin Paus, The Constructive Vote Of No Confidence In Comparative Perspective – Lessons To Be Learned?, Charles University Law School, Prague, p.2-3.

(٢) Wolfgang C. Mueller, Ulrich Sieberer, Procedures and Rules in Legislatures; The Oxford Handbook of Legislative Studies, Oxford University Press, 2014, p.311.

(١) تعد المانيا اول من تبني هذا الاسلوب في اجراءات سحب الثقة من الحكومة، ويعود تاريخ ذلك الى الكتابات الفقهية التي ظهرت في عهد دستور فايمار لعام ١٩١٩ وازدياد النقاشات حول التأثير المدمر لقاعدة التصويت العادي بحجب الثقة على

١. **تقديم طلب لحجب الثقة:** يجب أن يقدم اقتراح موقع من قبل ربع أعضاء البوندستاغ أو كتلة برلمانية كبيرة تضم ما لا يقل عن ربع أعضاء البوندستاغ^(٢)، وأن يتضمن الاقتراح اسم الشخص الذي سيتم انتخابه خلفاً للمستشار الذي تم اعفائه، ولا يجوز وضع الاقتراحات التي لا تستوفي هذه الشروط الاجرائية في جدول اعمال البوندستاغ الالمانى، لأن مثل هذا الاقتراح لا يفي بمتطلبات التصويت البناء بحجب الثقة عن المستشار، والغاية من ذلك هو حفظ الاستقرار السياسي، لان تحقق هذه النسبة لتقديم الطلب يدل على وجود توجه نيابي مدعوم من عدد كبير من النواب يسعى إلى سحب الثقة عن المستشار الالمانى^(١).

٢. **وجود فترة زمنية بين تقديم الطلب وبين اجراء التصويت:** يشترط القانون الاساسي في المادة (٢/٦٧) مرور (٤٨) ساعة بين تقديم طلب سحب الثقة وبين التصويت، الغرض منها تمكين المستشار الاتحادي من إجراء مفاوضات مع البوندستاغ أو مع بعض الاحزاب السياسية قد تؤدي إلى عدم التصويت عليه. بالإضافة إلى ذلك، يتم ذكر هذا القيد لتجنب القرارات المفاجئة ولكي يكون كل عضو في البوندستاغ الاتحادي قادراً على المشاركة في التصويت.

نظام فايمار السياسي، والالزمات السياسية التي حدثت نتيجة عدم الاتفاق على اختيار حكومة جديدة تخلف الحكومة المستقيلة، والتي تناولها الفقيه (Carl Schmitt) في نظريته الدستورية المنشورة عام ١٩٢٨ حول التصويت بحجب الثقة، الذي يرى فيها أنه إذا تم استخدام التصويت بسحب الثقة فقط بدافع عرقلة العمل السياسي ودون أن يؤدي إلى وصول حكومة جديدة إلى السلطة، فيجب اعتباره عندئذ اجراء غير صالح قانونياً. ومن ضمن الاقتراحات التي قدمها (Carl) لمعالجة الازمة السياسية التي تحدث نتيجة عدم اختيار رئيس للحكومة يخلف الرئيس الذي تم اعفائه من منصبه هو ان يحدث التزامن بين حجب الثقة وبين اختيار مستشار جديد خلفاً للمستشار الذي تم سحب الثقة منه، وفي خلاف ذلك سوف يتم رفض اقتراح حجب الثقة، ولاحقاً بعد الحرب العالمية الثانية تم تبني اراء هذا الفقيه في المادة (٦٧) و(٦٨) من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩ النافذ حالياً. للمزيد حول حجب الثقة البناء، ينظر:

José Juan González Encinar, Das konstruktive Mißtrauensvotum in Spanien, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 19, No. 3, September 1988, p. 334-338.

(١) تنص المادة (٦٧) من القانون الاساسي الالمانى (١). لا يجوز للبوندستاغ سحب الثقة من المستشار الاتحادي إلا بعد انتخاب خلفاً له وبأغلبية أصوات أعضاء البوندستاغ، وتقديم طلب إلى الرئيس الاتحادي بإعفاء المستشار الحالي من منصبه. وعلى الرئيس الاتحادي الامتثال لهذا الطلب، وتعيين الشخص المنتخب مستشاراً اتحادياً. ٢. يجب أن تكون هناك فترة زمنية قدرها ثمانية وأربعين ساعة بين تقديم الطلب وأجراء الانتخاب).

(٢) تنص المادة (١/٩٧) من النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى (يجوز للبوندستاغ عدم الثقة في المستشار الاتحادي وفقاً للمادة ٦٧ الفقرة ١ من القانون الأساسي. ويجب عند تقديم الطلب أن يتم التوقيع عليه من قبل ربع أعضاء البوندستاغ أو من قبل كتلة برلمانية تضم ما لا يقل عن ربع أعضاء البوندستاغ ويتم تقديمه إلى البوندستاغ مع اقتراح مرشح مسمى ليتم انتخابه خلفاً له. لا يتم ادراج الاقتراحات التي لا تفي بهذه الشروط في جدول الأعمال).

(1) Elliot Bulmer, Government Formation and Removal Mechanisms, First edition, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017, Stockholm-Sweden, p.27-35.

٣. **انتخاب مستشار للاتحاد:** يجب أن يتم انتخاب مستشار جديد خلفاً للمستشار الذي تم سحب الثقة عنه، وتتم الانتخابات في داخل البوندستاغ عن طريق التصويت السري كما هو متبع في اختيار المستشار وفق المادة (٦٣) من القانون الاساسي الالمانى، ولا يُعتبر الخلف منتخباً إلا إذا حصل على أصوات أغلبية أعضاء البوندستاغ^(١).

أن افتراض عدم حصول المرشح على تصويت الاغلبية المطلوبة يعد بمثابة رفض لسحب الثقة عن المستشار الحالي، دون أن تترتب اي عواقب دستورية على الهزيمة السياسية لمقدم الطلب، ومع ذلك، إذا نجح طلب سحب الثقة، يجب على الرئيس الاتحادي تنفيذ قرار البوندستاغ وإقالة الحكومة الاتحادية بأكملها على الفور وتعيين المستشار الجديد، إذ لا يملك الرئيس الاتحادي رأي في هذه العملية ولا يتمتع بسلطة قبول هذا القرار أو رفضه، ويملك فقط صلاحية محدودة في التحقق من المتطلبات القانونية لعملية سحب الثقة^(٢). كذلك يترتب على نجاح التصويت بسحب الثقة انتهاء فترة ولاية الوزراء الاتحاديين^(٣)، ويجب عليهم الاستمرار في مناصبهم حتى تعيين من يخلفهم بناءً على طلب الرئيس الاتحادي^(٤).

إذ لا يسمح القانون الاساسي الالمانى تقديم أي اقتراحات بسحب الثقة في المانيا دون تسمية مستشار جديد^(١). ولا يمكن للبوندستاغ أن يسحب الثقة من وزير اتحادي واحد دون سحب الثقة من الحكومة الاتحادية بأكملها، فالمسؤولية تضامنية فقط^(٢)، ويستطيع الرئيس الاتحادي إعفاء الوزراء الاتحاديين من مناصبهم وفقاً للدستور بناءً على اقتراح المستشار الاتحادي^(٣). فمن الناحية القانونية إذا أراد البوندستاغ إقالة وزير اتحادي

(١) تنظر: المادة (٦٢) من القانون الاساسي الالمانى.

(2) José Juan González Encinar, op.cit, p. p. 334–338.

(٣) تنص المادة (٢/٦٩) من القانون الاساسي الالمانى (تنتهي مدة تولي المنصب للمستشار الاتحادي أو لأي وزير اتحادي في أي حال بانقضاء البوندستاغ الجديد، وتنتهي مدة تولي المنصب لأي وزير اتحادي في أي حالة أخرى ينقطع فيها المستشار الاتحادي عن شغل منصبه).

(٤) تنص المادة (٣/٦٩) من القانون الاساسي الالمانى (بناءً على طلب من الرئيس الاتحادي أو المستشار الاتحادي يتوجب على أي وزير اتحادي أن يستمر في مباشرة مهامه لحين تعيين بديل له).

(1) Elliot Bulmer, op.cit, p.28.

(٢) تنص المادة (٦٥) من القانون الاساسي الالمانى (يضع المستشار الاتحادي الخطط العامة لسياسة الحكومة ويتحمل مسؤوليتها. ويُدير كل وزير اتحادي مجال مهامه في إطار تلك الخطط العامة باستقلالية وعلى مسؤوليته الشخصية. وتتولى الحكومة الاتحادية حسم الخلاف في وجهات النظر بين الوزراء الاتحاديين، ويدير المستشار الاتحادي أعمال الحكومة وفق لائحة داخلية خاصة بها تقرها الحكومة الاتحادية يوافق عليها الرئيس الاتحادي).

(٣) تنص المادة (١/٦٤) من القانون الاساسي الالمانى (يعين الرئيس الاتحادي الوزراء الاتحاديين ويعفيهم من مناصبهم بناءً على اقتراح المستشار الاتحادي).

من منصبه، سيتعين عليه سحب الثقة من المستشار الاتحادي، وعندها يتم اقالة الحكومة الاتحادية بأكملها، وايضاً التأكد من أن المستشار الاتحادي المنتخب حديثاً لن يعيد تعيين الوزير الاتحادي المراد اقالته.

أما من الناحية العملية يلاحظ أنه لا يوجد ما يمنع البوندستاغ من أن يطلب من وزير اتحادي معين (وكذلك من المستشار الاتحادي) الاستقالة من منصبه، وفي العادة يمثل الوزير الاتحادي المعني لهذا الطلب، لأنه في الواقع لم يعد يتمتع بالثقة السياسية لأغلبية البوندستاغ، رغم عدم وجود الزام دستوري بوجود الاستقالة، في المقابل فإن طلب البوندستاغ مقبول دستورياً وغير قابل للاعتراض عليه أمام المحكمة الدستورية الاتحادية^(١).

ما يميز التصويت البناء بحجب الثقة في المانيا هو ليس فقط حقيقة أن المستشار الاتحادي السابق قد خرج من منصبه، ولكن أيضاً -وفي الوقت نفسه- تم تعيين مستشار اتحادي جديد. بالتالي يجب أن تكون هنالك اغلبية جديدة قد ظهرت في البوندستاغ لا تؤيد المستشار الاتحادي، وقد وافقت على اختيار خلفاً له في نفس الوقت، وإلا فإن الطلب غير مقبول إذ قدم من قبل ربع اعضاء البوندستاغ ولم يؤيد من قبل الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء البوندستاغ، وهذا يعني أنه لكي ينجح التصويت بحجب الثقة، يجب أن يوافق عليه أكثر من نصف النواب في البوندستاغ الالمانى. ويعد الامتناع وعدم المشاركة بالتصويت بمثابة رفض لسحب الثقة، مما يؤكد المركز القوي للمستشار الاتحادي في البناء الدستوري للقانون الاساسي الالمانى.

في المانيا هناك وسيلة أخرى لتعبير عن عدم الثقة في المستشار تستنتج ضمناً من نص المادة (٦٨) من القانون الاساسي، ونجد هنا ضرورة ملحة لذكرها وتوضيح أهم القواعد التي تستخلص منها والتي تتعلق بموضوع سحب الثقة عن المستشار الاتحادي، وأيضاً بيان القواعد التي وضعتها المحكمة الدستورية الاتحادية عند تطبيق هذه المواد، والتي نوضحها تباعاً. وفق المادة (٦٨)^(١) من القانون الاساسي يقدم المستشار طلباً للبوندستاغ للتصويت على الثقة فيه، ويجب عندها للموافقة على هذا الطلب أن يصوت أغلبية أعضاء البوندستاغ على مسألة الثقة، والتي تعد بمثابة تأكيد وجود أغلبية مازالت تؤيد سياسية الحكومة فيما لو نجح هذا التصويت، ولكن في حالة عدم موافقة البوندستاغ على تجديد الثقة في المستشار، عندها يجوز للرئيس

(1) David Blunt, Responsible Government: Ministerial responsibility and motions of 'censure' and 'no confidence', Australasian Parliamentary Review, Vol.19, Spring 2004, p.71-87.

(١) تنص المادة (٦٨) من القانون الاساسي الالمانى (١). إذا قدم المستشار الاتحادي طلب بمنحه الثقة ولم يحصل هذا الطلب على موافقة أغلبية أعضاء البوندستاغ، فيجوز للرئيس الاتحادي وبناءً على اقتراح المستشار الاتحادي، أن يأمر خلال واحد وعشرين يوماً بحل البوندستاغ. ويسقط الحق في حل البوندستاغ بمجرد أن ينتخب البوندستاغ مستشاراً اتحادياً جديداً بأغلبية أعضائه. ٢. يجب أن تكون هناك فترة زمنية قدرها ثمان وأربعون ساعة بين الطلب وعملية التصويت).

الاتحادي بناءً على طلب المستشار الاتحادي -الذي لم يحصل على ثقة البوندستاغ- حل البوندستاغ خلال واحد عشرون يوم من تاريخ رفض الطلب. ولكن ينتهي حق الحل بمجرد أن ينتخب البوندستاغ مستشارًا اتحاديًا آخر بأغلبية أعضائه خلفاً للمستشار الذي طلب التصويت في الثقة ولم يحصل عليها.

وهذا يعني أن المادة (٦٨) من القانون الاساسي الالمانى تضع اكثر من احتمالية، الاولى تتمثل في نجاح التصويت في الثقة في المستشار وبالتالي تأكيد وجود اغلبية مؤيدة للحكومة^(١)، والفرضية الثانية هي فشل التصويت في الثقة وانتخاب مستشار جديد من قبل البوندستاغ، والفرضية الثالثة هي فشل التصويت في الثقة بالمستشار وفي نفس الوقت امتناع البوندستاغ من انتخاب مستشار جديد بالتالي يلجأ إلى خيار حل البوندستاغ^(٢)، وهذا يعني أن حل البوندستاغ هو الاحتمال الاخير والذي لا يتم الا من خلال تحقق مجموعة من المتطلبات والتي نلخصها في النقاط التالية:

١. تقديم طلب من المستشار الاتحادي إلى البوندستاغ لإبداء الثقة فيه، يجري التصويت عليه بعد مرور (٤٨) ساعة من تاريخ تقديمه.

٢. عدم التصويت في الثقة بالمستشار الحالي، وهذا يعني عدم موافقة أغلبية أعضاء البوندستاغ عليه.

٣. أن يقدم المستشار طلباً آخر إلى الرئيس الاتحادي لحل البوندستاغ.

٤. ألا ينتخب البوندستاغ مستشار آخر بأغلبية أعضائه.

٥. صدور أمر من الرئيس الاتحادي بحل البوندستاغ خلال (٢١) يوم من تاريخ التصويت، وذلك بعد أن يتأكد الرئيس الاتحادي من توافر الشروط السابقة.

(١) للمزيد، ينظر: د. سليم نعيم خضير الخفاجي وذر حميد راضي، مصدر سابق، ص ١٠٠-١٠١.

(٢) نستنتج من ذلك أن القانون الاساسي الالمانى يمنع الحل الذاتي للبوندستاغ الالمانى، كذلك يفهم من صياغة المادة (٦٨) من القانون الأساسى انها تمنع المستشار الاتحادي الذي يتمتع بشكل واضح بثقة غالبية أعضاء البوندستاغ من السعي إلى حل البوندستاغ والمبادرة به وتحقيقه وفقاً لهذه القاعدة، ولا يجوز للرئيس الاتحادي أيضاً حل البوندستاغ الا إذا تم استيفاء مجموعة من القواعد الاجرائية، لذلك ترى المحكمة الدستورية الاتحادية في قراراتها أنه "يجوز لثلاث هيئات دستورية وهي: المستشار الاتحادي، والبوندستاغ الألماني، والرئيس الاتحادي، منع حل كل منها وفقاً لتقييمها السياسي الحر. يساعد في ذلك صحة افتراض أن الحكومة الاتحادية فقدت صلاحيتها البرلمانية". للمزيد، ينظر:

BVerfG, Order of the Second Senate of 25 August 2005– 2BvE 4/05, website;

http://www.bverfg.de/e/es20050825_2bve000405en.html (تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/٩)

يلاحظ أن هذه الاجراءات التي تشترطها المادة (٦٨) من القانون الاساسي تتبع ترتيباً زمنياً ومنطقياً، بالتالي لا يستطيع الرئيس الاتحادي أن يحل البوندستاغ إذ لم يتحقق أحد هذه الشروط، واهم ما يلاحظ هنا هو مسألة صلاحية البوندستاغ في اختيار مستشار جديد بعد رفض التصويت على الثقة في المستشار الحالي، وعندها سوف لن يستطيع الرئيس الاتحادي حل البوندستاغ، الذي رفض المستشار الحاكم وانتخب مستشار آخر.

ظاهرياً تنظم المادة (٦٨) من القانون الأساسي تصويت البوندستاغ على الثقة في المستشار الاتحادي بناءً على طلبه، والهدف من ذلك معرفة مقدار الاصوات المؤيدة لسياسة المستشار الاتحادي، لأن الأغلبية البرلمانية المضمونة لسياسة المستشار الاتحادي أصبحت موضع شك، ووفقاً للمحكمة الدستورية الالمانية فأن مفهوم (الثقة)^(١) يرتبط بنظام الحكم البرلماني بقولها "يقصد بالثقة أن تتولى الحكومة المرشحة السلطة وتظل في السلطة طالما كانت مدعومة من قبل أغلبية أعضاء البرلمان، ويمثل التصويت على الثقة الإعلان الرسمي لأغلبية النواب يعبرون فيه عن رغبتهم في دعم المستشار الاتحادي والبرنامج الحكومي الذي يمثله، لكي تمارس الحكومة اعمالها بتأييد من الاغلبية البرلمانية. وسلبياً يرتبط مفهوم الثقة في المساءلة البرلمانية للحكومة"^(١).

وهذا يعني أن التعبير عن الثقة في المانيا يتم في شكلين: الاول إيجابي يتمثل في انتخاب البرلمان للمستشار والوزراء ومنحهم الثقة وفق المادة (٦٣) من القانون الاساسي^(٢)، والآخر سلبي يتمثل في التصويت على حجب الثقة والذي يتم من خلاله تحديد توافر الثقة في المستشار أو انعدام الثقة فيه بموجب المادة (٦٧)

(١) وفي هذا الصدد تقرر المحكمة الدستورية الاتحادية مفهوم (سحب الثقة) بقولها "أن مفهوم عدم الثقة الوارد في المادة (٦٧) من القانون الأساسي لا يتضمن اتهام بأن المستشار الاتحادي قد فشل في أداء واجباته، ولكنه ينص فقط على أن غالبية النواب لم يعودوا على استعداد لمواصلة دعم المستشار السابق أو برنامج حكومته في البرلمان ...". للمزيد: ينظر قرار المحكمة الدستورية الاتحادية :

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Februar 1983, – 2BvE 1/83, website;

http://www.bverfg.de/e/es19830216_2bve000183.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/١٠)

(1) BVerfGE 62, 1 – Bundestagsauflösung I, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv062001.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/١٠)

(٢) تنص المادة (٦٣) من القانون الاساسي الالمني (١). يجري انتخاب المستشار الاتحادي باقتراع على الشخص الذي اقترحه الرئيس الاتحادي لهذا المنصب، يُجرى البوندستاغ دون مداوات. ٢. يُعد فائزاً من يحصل على أصوات أغلبية أعضاء البوندستاغ. وهنا يتوجب على الرئيس الاتحادي تعيين الفائز في الانتخاب في منصب المستشار الاتحادي (...).

من القانون الاساسي^(١)، أيضاً تتناول المادة (٦٨) من القانون الاساسي مسألة الثقة والتي يتم طرحها من قبل المستشار نفسه، بهدف تأكيدها والذي يتم من خلال تصويت النواب الذين يتفقون مع المستشار الاتحادي في أهدافهم ويعتبرونه شخصاً مناسباً للاستمرار في منصبه، بناءً عليه أقرت المحكمة الدستورية الاتحادية ارتباط المادة (٦٨) من القانون الاساسي في المادتين (٦٣) و(٦٧) من القانون الأساسي^(٢)، لان البوندستاغ يملك وفق المواد (٦٧ و٦٨) من القانون الاساسي صلاحية اختيار مستشار جديد خلفاً للمستشار الذي تم حجب الثقة عنه أو تم رفض الثقة فيه^(٣).

وأدناه نذكر أهم القواعد الاجرائية التي وضعتها المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية المتعلقة بتطبيق هذه المواد، وهي:

١. اختلال التوازن السياسي في البرلمان الاتحادي قيد ضمني لتطبيق المواد (٦٧) و(٦٨) من القانون الاساسي.

تري المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية "أن القانون الاساسي يسعى ومن خلال المواد (٦٣) و(٦٧) و(٦٨)^(١) منه، إلى إنشاء حكومة قادرة على الاستمرار في العمل، ولكن هذا لا يعني فقط أن المستشار الاتحادي يمارس الإرادة السياسية في تحديد القواعد التوجيهية العامة للسياسة، وأن يتحمل المسؤولية عن ذلك، لكنه يجب أن يدرك أيضاً أن غالبية أعضاء البوندستاغ يؤيدون سياسته"^(٢). وهذا يعني أن المحكمة الدستورية الاتحادية تؤكد على أهمية وجود اغلبية برلمانية قوية تؤيد الحكومة، بالتالي تستطيع أن تمرر مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة رغم وجود المعارضة البرلمانية التي سوف يكون دورها محدود في

(١) تنظر: المادة (٦٨) من القانون الاساسي الالمانى.

(٢) كذلك ترتبط المادة (٦٨) من القانون الاساسي في المادة (١/٨١) من القانون الأساسي (حالة الطوارئ التشريعية) وهي حالة عدم موافقة البوندستاغ على مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة، والتي تنص في الفقرة (١) منها على (إذا لم يتم حل البوندستاغ في الحالة الواردة في المادة ٦٨، فيجوز للرئيس الاتحادي بناءً على طلب من الحكومة الاتحادية يوافق عليه البوندسرات، أن يعلن حالة الطوارئ التشريعية بالنسبة لأحد مشروعات القوانين، إذا رفضه البوندستاغ بالرغم من أن الحكومة الاتحادية قد وصفته بالعاجل. ويسري ذلك أيضاً في حالة إذا رُفض أحد مشروعات القوانين بالرغم من أن المستشار الاتحادي قد ربطه بالطلب الوارد في المادة ٦٨).

(3) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Februar 1983, ٢ – BvE 1/83, website;

http://www.bverfg.de/e/es19830216_2bve000183.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٦/١٥)

(١) تنظر: المواد (٦٣، ٦٧، ٦٨) من القانون الاساسي الالمانى.

(2) BVerfG, Order of the Second Senate of 25 August 2005– 2BvE 4/05, website ;

http://www.bverfg.de/e/es20050825_2bve000405en.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/٩)

مواجهة هذه الاغلبية. من وجهة نظر المحكمة الدستورية أن القانون الاساسي يضمن من خلال المواد (٦٧ و٦٨) استعادة التوازن السياسي داخل البرلمان فهي تعد وسائل يمكن من خلالها استعادة الأغلبية المستقرة في البوندستاغ الألماني. وإعادة تكوين حكومة اتحادية راسخة بشكل كافٍ في البرلمان.

وتقر أيضاً المحكمة الدستورية الاتحادية ذلك بالقول "إذا لم يعد المستشار الاتحادي (بعد الآن) قادراً على الحصول على تأييد أغلبية النواب في البوندستاغ، فإن القانون الأساسي يصنف منصبه على أنه أزمة سياسية تنظمه أحكام خاصة وتشارك معه في هذه الازمة هيئات دستورية أخرى مسؤولة عن حل هذه الازمة السياسية. إذ من الممكن وفق المادة (٤/٦٣)^(١) من القانون الاساسي أيضاً تعيين مستشار أقلية بموافقة الرئيس الاتحادي، ويمكن الحفاظ على بقاء الحكومة من خلال منح إمكانية تنفيذ تدابير لا غنى عنها واعتماد قوانين دون مشاركة البوندستاغ الألماني وفق المادة (١/٨١) من القانون الاساسي. ومع ذلك، هذه ليست سوى تدابير مؤقتة. إذ من حيث المبدأ، يوجد في القانون الأساسي طرق للخروج من هذه الأزمة البرلمانية والتي تهدف إلى استعادة الأغلبية في البوندستاغ الألماني. تتمثل في: استقالة المستشار الحالي، وإعادة انتخاب المستشار وفق المادة (٦٣) من القانون الأساسي، وانتخاب مستشار جديد مختلف عن طريق التصويت البناء بحجب الثقة وفق المادة (٦٧) من القانون الأساسي، والتصويت على الثقة وفق المادة (٦٨) من القانون الأساسي. ولا تغطي المادة (٦٨) من القانون الأساسي فقط التصويت (الحقيقي) على الثقة الذي لا يهدف إلى حل البوندستاغ، والذي يمكن من خلاله اختبار الاغلبية المشكوك فيها للتعرف على وزن القوى الفعلي في البرلمان، وإنما أيضاً تعالج التصويت (غير الحقيقي) على الثقة الذي يهدف إلى حل البوندستاغ، فهي بذلك إحدى الأدوات التي يضعها القانون الأساسي تحت تصرف الهيئات الدستورية من أجل التمكن من ضمان أو استعادة استمرارية حكومة الاغلبية البرلمانية. ومن خلال ارتباطها المنهجي بالمادة (٦٢)^(١) والمادة (٦٧) من القانون الأساسي، تؤكد صياغة المادة (٦٨) من القانون الأساسي على أن التصويت على الثقة الذي يهدف إلى الحل لا يمكن تبريره إلا إذا فقدت صلاحية الحكومة الاتحادية في البرلمان. ورأى المجلس التشريعي الدستوري عدم وجود بديل في البرلمان عن القائم بأعمال المستشار الاتحادي بالتالي عدم إمكانية تطبيق

(١) تنص المادة (٤/٦٣) من القانون الاساسي الالاماني (إذا لم يتم الانتخاب خلال هذه المدة المحددة، فُجرى جولة اقتراع جديدة دون إبطاء، يكون الفائز فيها من يحصل على أغلبية الأصوات. وإذا حصل الشخص المُنتخب على أغلبية أصوات أعضاء البوندستاغ، فيجب على الرئيس الاتحادي أن يعينه مستشاراً للاتحاد خلال سبعة أيام بعد جولة الاقتراع. وإذا لم يحصل المُنتخب على هذه الأغلبية، فيجب على الرئيس الاتحادي خلال سبعة أيام أن يعينه مستشاراً اتحادياً أو أن يأمر بحل البوندستاغ).

(١) تنص المادة (٦٢) من القانون الاساسي الالاماني (تشكل الحكومة الاتحادية من المستشار الاتحادي والوزراء الاتحاديين).

المادة (٦٧) من القانون الأساسي، ولم يكن لدى المستشار من ناحية أخرى دعم الأغلبية الكافي لتنفيذ سياسته دون معارضة من البرلمان^(١).

نلاحظ في هذا القرار أن المحكمة الدستورية الاتحادية ترى عدم إمكانية إنهاء حالة عدم الاستقرار بين المستشار الاتحادي والبوندستاغ الألماني إلا بأثر دائم يتمثل في سحب الثقة عن المستشار واستقالته، أو من خلال تصويت الثقة الذي يهدف إلى حل البوندستاغ. لذلك قامت بتأييد حل البوندستاغ الألماني الثاني الذي تم في ٦ كانون الثاني ١٩٨٣ والذي تزامن مع تصويت بناء على حجب الثقة، علماً أن البوندستاغ كان يملك صلاحية أن يجيب على التصويت بالثقة بالإيجاب أو أن ينتخب مستشار جديد ولكنه اتجه إلى خيار الرفض مما يسمح بإمكانية حل البوندستاغ وفق الاجراءات التي تم توضيحها سابقاً.

٢. تتمتع الحكومة الاتحادية التي وصلت إلى السلطة بشكل قانوني من خلال تصويت بناء بحجب الثقة بشرعية ديمقراطية كاملة.

اتخذت المحكمة الدستورية الاتحادية هذا القرار بسبب شكوى من أحد الأجهزة ضد الرئيس الاتحادي، على أثر قيامه بحل البوندستاغ الألماني في عام ١٩٨٣ بعد أن خسر المستشار (H.K.) عمداً التصويت على الثقة لأنه أراد إجراء انتخابات جديدة، علماً أن هذا المستشار كان قد وصل للسلطة عن طريق تطبيق المادة (٦٧) من القانون الأساسي وانتخابه خلفاً للمستشار الذي تم سحب الثقة منه، وهذا ما أدى إلى التشكيك في شرعية هذا المستشار عند اللجوء إلى المادة (٦٨) من القانون الأساسي بهدف حل البرلمان، أجابت المحكمة بالقول "الشرعية تساوي الشرعية"^(١)، وذلك نظراً لأن الدستور يجيز الاجراء الذي تم وفق المادة (٦٨) من القانون الأساسي، وايضاً لأن الشرعية الديمقراطية للحكومة التي تولت السلطة بهذه الطريقة تم منحها بموجب الدستور، وهذا يعني أن هذه الحكومة تتمتع بنفس الشرعية التي تتمتع بها الحكومة السابقة.

(1) BVerfG, Order of the Second Senate of 25 August 2005– 2BvE 4/05, website ;
http://www.bverfg.de/e/es20050825_2bve000405en.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/٩)

(1) BVerfG, Order of the Second Senate of 25 August 2005– 2BvE 4/05, website;
http://www.bverfg.de/e/es20050825_2bve000405en.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/١)

٣. اختلاف سلطة الرئيس الاتحادي عند تطبيق المادة (٦٧) عن سلطته عند تطبيق المادة (٦٨) من القانون الاساسي.

في بداية قرارها تؤكد المحكمة الدستورية الاتحادية على قاعدة مهمة جداً في النظام البرلماني وهي قاعدة عدم مسؤولية الرئيس الاتحادي^(١) عن القرارات التي يتخذها بطلب من المستشار الاتحادي بقولها " عدم مسؤولية الرئيس الاتحادي عن القرارات التي يتخذها بطلب من المستشار الاتحادي لان التوقيع بالمصادقة للمستشار الاتحادي يعبر فقط عن حقيقة أن المستشار هو من يتولى المسؤولية السياسية والبرلمانية عن الإجراء الذي اتخذه الرئيس الاتحادي. بالتالي هذا لا يمنع دستورياً من مسألة المستشار عن أي أمر صادر عن الرئيس الاتحادي اتخذ بناءً على طلب المستشار الاتحادي"^(٢).

وجاء في قرارها ايضاً "من خلال الصياغة الواضحة للمادة (١/٦٨) من القانون الأساسي، والتي تنص على أنه يمكن للرئيس الاتحادي حل البوندستاغ، من ناحية أخرى تنص المادة (٦٧) من القانون الأساسي، على أنه يجب على الرئيس الاتحادي بناءً على طلب البوندستاغ، إقالة المستشار الاتحادي الذي أطيح به عن طريق التصويت البناء بحجب الثقة وتعيين المنتخب خلفاً للمستشار الاتحادي"^(٣). يستنتج من ذلك اختلاف السلطة التقديرية للرئيس الاتحادي في هذه المواد، وكما ذكرنا سابقاً فان سلطة الرئيس الاتحادي عند حجب الثقة تتمثل فقط في بحث توافر الشروط الاجرائية وعند التأكد من توافرها يجب عليه اقالة المستشار الحالي، وتعيين المستشار الجديد المنتخب من قبل البوندستاغ بناء على تصويت سحب الثقة البناء.

وفي المقابل يملك الرئيس الاتحادي سلطة تقديرية عند حل البوندستاغ، فجاء في قرار المحكمة القول "لا يسمح الحكم بالحل إلا إذا قامت الهيئات الدستورية العليا الثلاث -المستشار الاتحادي والبوندستاغ والرئيس الاتحادي- بإجراء تقييمات سياسية مستقلة خاصة بها، ومن خلال التعاون والرقابة السياسية المتبادلة لجميع المعنيين. وهذا يعني أن الرئيس الاتحادي يجب أن يكون لديه أيضاً سلطة مستقلة لتقييم العمل السياسي... لا

(١) وفق رأي استاذنا دكتور (رافع خضر صالح شبر) أن "مسؤولية رئيس الدولة ضمان ضد الانحراف والتعسف باستعمال السلطة، ذلك أن تنظيم قواعد المسؤولية وتطبيقاتها، ينتج عنه إبعاد كل من يتجه نحو الدكتاتورية من السلطة بالوسائل السلمية" للمزيد حول هذا الرأي، ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ط١، البينة، بلا مكان طبع، ٢٠٠٩، ص٨٦.

(2) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Februar 1983, ٢ – BvE 1/83, website;

http://www.bverfg.de/e/es19830216_2bve000183.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/٥)

(1) BVerfGE 62, 1 – Bundestagsauflösung I, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv062001.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/٥)

يؤثر ذلك على حقيقة أن الرئيس الاتحادي، بعد أن أكد دستورية الإجراءات السابقة التي قام بها المستشار الاتحادي والبوندستاغ، يمكنه تقييم الوضع بشكل مستقل في نطاق سلطته التقديرية ودون الالتزام بتقييمات وتقديرات المستشار الاتحادي ودون التقيد بمضمون تصويت البوندستاغ واقتراح المستشار بشأن الحل^(١)، ولكن في جميع الاحوال لا يملك اي سلطة تقديرية لحل البوندستاغ الا اذا كانت المتطلبات الدستورية متوفرة بالتسلسل الزمني الذي يشترطه القانون الاساسي.

بعد عرض القواعد الاجرائية لسحب الثقة في المانيا نتوصل إلى أنه رغم النقاط الايجابية لعملية سحب الثقة البناء، الا أنه لا يخلو من السلبيات، تتمثل في القيود الصعبة التي تقيد عملية التصويت بحجب الثقة، فقد تتوافر الاغلبية المطلوبة لسحب الثقة عن المستشار، الا أنه لا يحدث توافق بين الكتل حول المستشار الجديد في نفس الوقت، مما قد يتطلب اجراءات اخرى وأن كانت سوف تؤدي إلى عرقلة العمل الحكومي الا أنه افضل من وجود حكومة غير مؤيد من قبل الاغلبية البرلمانية، والتي سوف تسبب عرقلة حقيقية للعمل التنفيذي، نتيجة عدم اقتناع اعضاء البرلمان في سياسة هذه الحكومة.

ثانياً: القواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية التي اقترتها المحكمة الدستورية الكويتية.

ميّز الدستور الكويتي بين المسؤولية الفردية والمسؤولية التضامنية من ناحية اعطاء الحق للمجلس النيابي (مجلس الامة) في اقرار المسؤولية الفردية وطرح موضوع الثقة بالوزير^(١)، ولكنه لم يسمح لهذا المجلس في اقرار المسؤولية التضامنية وعدم الثقة في الوزارة بالكامل، ويمكن لمجلس الامة عند عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء أن يقرر حالة عدم التعاون، ويرفع الامر إلى الامير الذي له الحق في اقالة الوزارة وتعيين وزارة جديدة او حل مجلس الامة^(٢)، وفي حالة حل مجلس الامة اذا اقر المجلس الجديد عدم امكانية التعاون مع

(1) BVerfGE 62, 1 – Bundestagsauflösung I, website;

(تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/٥) <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv062001.html>

(١) تنص المادة (١٠١) من دستور دولة الكويت (كل وزير مسؤول لدى مجلس الامة عن أعمال وزارته ، واذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناء على رغبته او طلب موقع من عشرة أعضاء أثير مناقشة استجواب موجه إليه. ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه. ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء. ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة).

(٢) ينظر: د. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد ١٥، العدد ٢ و ٣ و ٤، ١٩٩١، ص ٢٩ وما بعدها.

رئيس مجلس الوزراء يعد رئيس مجلس الوزراء مقال من تاريخ صدور هذا القرار وتشكيل وزارة جديدة^(١). نستنتج من ذلك اختلاف حالة عدم التعاون عن مسؤولية الوزارة، من حيث الصلاحيات التي يملكها مجلس الأمة فيهما واثار هذه القرارات^(٢). بموجب المادة (١٠١) يعد الوزير معتزلاً لمنصبه من تاريخ التصويت بالموافقة على سحب الثقة منه في مجلس الأمة، وعليه ان يقدم استقالته فوراً، وبالتالي لا يستمر في تصريف شؤون منصبه، إذ تعد استقالة الوزير مجرد اجراء شكلي يترتب اثره من تاريخ سحب الثقة منه وليس من تاريخ قبول الاستقالة^(١).

نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة القواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

١. طلب مقدم من قبل الوزير بناء على رغبته لسحب الثقة عنه، او بناءً على طلب موقع من قبل عشرة نواب اثر جلسة استجواب موجه إلى الوزير^(٢).

(١) تنص المادة (١٠٢) من دستور دولة الكويت (لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. ومع ذلك اذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر الى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة ان يعفى رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو ان يحل مجلس الأمة. وفي حالة الحل، اذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة).

(٢) جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "...أن الدستور جعل حجر الزاوية في كفالة الاستقرار في الحكم متمثلاً في أمور معينة من بينها عدم النص على إسقاط الوزارة بكاملها بقرار عدم ثقة يصدره مجلس الأمة، والاستعاضة عن ذلك الأصل البرلماني بنوع من التحكيم يحسمه الأمير بما يراه محققاً للمصلحة العامة، وذلك إذا ما رأى مجلس الأمة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وبشرط ألا يصدر قرار بذلك إلا بناء على استجواب وبعد الانتهاء من مناقشته ... ويجب أيضاً أن يكون قرار المجلس بعدم التعاون صادراً بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء). فإن أمكن اجتياز هذه العقبات جميعاً وصدر قرار المجلس بعدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء لم يترتب على ذلك تنحيته والوزراء بالتالي عن الوزارة كما هو مقرر بالنسبة للوزير، وإنما يكون الأمير حكماً في الأمر، إن شاء أخذ برأي المجلس وأعفى الوزارة، وإن شاء احتفظ بالوزارة وحل المجلس ... ولا يخفى ما في هذه الضمانات من كفالة لاستقرار الوزارة في مجموعها، بل لعلها، من الناحية العملية، لا مندوحة من أن تؤدي الى ندرة استعمال هذا الحق البرلماني". للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

(١) للمزيد، ينظر: د. نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، ط١، دار رسلان، دمشق، ٢٠٠٧، ص ١٣ وما بعدها.
(٢) تنص المادة (١٤٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي (يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على المجلس، ويكون طرح موضوع الثقة بالوزير بناء على رغبته أو على طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشة الاستجواب الموجه إليه، وعلى الرئيس قبل عرض الاقتراح أن يتحقق من وجودهم بالجلسة).

٢. مرور فترة زمنية بين تقديم الطلب وبين صدور قرار مجلس الامة بشأن الطلب، لا تقل عن سبعة أيام من تاريخ تقديم طلب سحب الثقة^(١).

٣. تصويت أغلبية النواب في مجلس الامة على قرار سحب الثقة من الوزير، ولا يجوز أن يشترك الوزراء في التصويت وأن كانوا نواب في هذا المجلس.

ويمكن لرئيس مجلس الامة أن يأذن بالكلام في موضوع سحب الثقة في الوزير لاثنتين من مقدمي طلب عدم الثقة، وكذلك يأذن بالكلام لاثنتين من المعارضين للطلب، ويمكن ان يقرر المجلس الإذن بالكلام لأكثر من هؤلاء^(٢)، الغاية من ذلك هو فسح المجال للمزيد من المناقشة للتأثير على عملية التصويت بسحب الثقة، وسماع اراء المعارضين له.

تتمثل القواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية التي اقترتها المحكمة الدستورية الكويتية^(١) بالنقاط التالية:

١. السلطة تتبعها المسؤولية .

جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية قولها "... وإذ كان من المقرر بالنسبة إلى المسؤولية الفردية للوزير عن الأعمال المتعلقة بالمؤسسات العامة والهيئات العامة وجهات الإدارة المستقلة التابعة أو الملحقة به أو بوزارته، أنه إذا أسند المشرع إلى الوزير ممارسة سلطة معينة لم تكن داخلة أصلاً في الأعمال الأساسية لوزارته للاضطلاع بها، فإن السلطة تتبع المسؤولية، فمن ثم يتحمل الوزير المسؤولية عن مباشرته لهذه

(١) تنص المادة (١٤٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة (يكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء، ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة ولو كانوا من أعضاء المجلس المنتخبين ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه).

(٢) تنص المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي (قبل التصويت على موضوع الثقة يأذن الرئيس بالكلام في هذا الموضوع لاثنتين من مقدمي الاقتراح بعدم الثقة أو من غيرهم على أن تكون الأولوية لمقدمي الاقتراح بترتيب طلبهم ، وكذلك اثنتين من معارضين ، ما لم ير المجلس الإذن بالكلام لأكثر من هؤلاء الأعضاء الأربعة).

(١) أكدت المحكمة الدستورية الكويتية في قراراتها على المسؤولية السياسية للحكومة بالقول "... أن الدستور حدد المسؤولية السياسية عن مباشرة الاختصاصات في نوعين: مسؤولية فردية، ومسؤولية جماعية، فكل وزير مسؤول عن أعمال وزارته مسؤولية فردية أمام الأمير، وأمام مجلس الأمة، كما أنه مسؤول بالتضامن مع رئيس الوزراء وباقي الوزراء عن السياسة العامة للدولة أمام الأمير..." للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٠/٩/٢٠٠٦.

وفي قرار آخر أكدت فيه المحكمة الدستورية الكويتية على "ان رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة كما يسأل كل وزير عن أعمال وزارته أمام الأمير ولدى مجلس الأمة مع جواز سحب الثقة... ان رئيس مجلس الوزراء لا يتولى أي وزارة ولا يُطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به". للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

السلطة وذلك في حدود صلاحياته واختصاصاته التي منحها له المشرع في نطاق الدستور أي أن المسؤولية تتحدد في إطار الدائرة التي يستعمل فيها سلطته... وطبقاً للنظم الدستورية فإن السلطة توجب المسؤولية وتتجها لزوماً فهي كالظل الظليل لا تبعد عنها ولا تفارقها، فالذي يباشر السلطة يجب أن يكون مسؤولاً عن مباشرتها، والذي يُساءل يجب أن يكون صاحب سلطة واختصاص بما يخوله قانوناً القدرة على القيام بإجراء أو اتخاذ تصرف معين، وعلى خلاف ذلك فإن عدم الاختصاص يؤدي إلى انعدام القدرة قانوناً على الإتيان بهذا الإجراء أو التصرف، وبالتالي فلا مسؤولية بلا سلطة أو اختصاص^(١).

أكدت المحكمة الدستورية في قرارها هذا باستخدام قاعدة مهمة في النظام البرلماني^(٢) وهي قاعدة (السلطة تتبع المسؤولية)^(١) وبناءً عليه يعد الوزير مسؤول عن كل الاعمال التي تدخل ضمن اختصاصاته، وأن كان هذا الاختصاص اسند له لاحقاً بعد تولي الوزارة بموجب تشريع قانوني، فهو مسائل عنه، وفي حالة التقصير سوف يتحمل المسؤولية الفردية امام البرلمان.

٢. يسأل الوزير عن اعمال المؤسسات المستقلة الخاضعة للرقابة.

أقرت المحكمة الدستورية الكويتية هذه القاعدة بقولها "إن المؤسسات العامة والهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة للوزير المختص أو الملحقة به أو بوزارته مسؤولة أمامه مسؤولية مباشرة وتخضع أعمالها وتصرفاتها لتوجيهه وإشرافه ورقابته، والوزير يمارس سلطته واختصاصاته في حدود ما يقرره القانون وبالقدر الذي ينص عليه اتساعاً وضيقاً، فقد تتناول الرقابة أعمال الجهة المستقلة في ذاتها وإجراءات تنفيذها، وذلك بإخضاعها لإذن سابق من الوزير المختص أو تصديق لاحق منه أو تخويله السلطة في تعيين أعضاء مجلس إدارتها كلهم أو بعضهم أو حلوله أو وزارته محل الجهة في أداء العمل أو المشاركة في الإدارة إلى غير ذلك من الأمور، وعلى ضوء ما تقدم فإن الرقابة البرلمانية للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٩/١٠/٢٠٠٦.

(٢) أن مبدأ المسؤولية تتبع السلطة هو السبب الاساسي في فصل منصب رئاسة الدولة عن رئاسة الحكومة في النظام البرلماني كخصيصة مميزة لنظام الحكم البرلماني، فمع انتقال المسؤولية إلى الوزارة نقلت أيضاً السلطة الفعلية إليها تدريجياً، إلى ان اصبحت الوزارة في النظام البرلماني تدير الحكم في الدولة بالكامل وتتحمل مسؤولية ذلك امام البرلمان. للمزيد، ينظر: د. أحمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص١٨-١٩.

(١) تعني قاعدة السلطة تتبع المسؤولية أنه "كلما تم استخدام السلطة، تستتبعها المسؤولية. السلطة هي الحق القانوني في إصدار الأوامر وإجبار المرؤوسين على القيام بعمل معين. من ناحية أخرى، المسؤولية هي حصيلة السلطة. ويستتبع ذلك التزام المرؤوس بالواجب الذي كلفه به رئيسه". د أشرف محمود، محاضرات حول الفرق بين السلطة والمسؤولية، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٩/٧/٢٠٢٢) <https://ar.weblogographic.com/difference-between-authority/>

للدستور تخول لعضو مجلس الأمة الحق في استجواب الوزير عن أعمال وزارته بالمعنى الواسع لتشمل ... الأعمال التي تدخل في اختصاصات الوزير في مجال التوجيه والإشراف والرقابة على المؤسسات العامة والهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته تطبيقاً لنص المادة (١٣٣) من الدستور^(١). بناءً على هذا القرار فإن الوزير يسأل عن الاعمال التي تصدر من المؤسسات والجهات المستقلة إذا كانت الوزارة تملك بعض الاختصاصات اتجاهاً كمسألة المشاركة في الادارة أو في تعيين بعض اعضائها او كلهم وغيرها من الأمور، بالتالي تصيح هنا الوزارة مسؤول عن الاعمال التي تصدر من هذه الجهات، وهو قرار يخدم الاختصاص الرقابي لمجلس الامة ويطوره.

الفرع الثاني

تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الاجرائية للمسؤولية السياسية

أخذ المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق وكذلك في النظام الداخلي لمجلس النواب بالمسؤولية الفردية لأعضاء الحكومة والمسؤولية الجماعية لمجلس الوزراء^(١)، واحاطها المشرع بمجموعة من الضوابط والاجراءات لخطورة نتائج سحب الثقة، وتتمثل القواعد الاجرائية بالنقاط التالية:

١. استجواب يسبق موضوع طرح الثقة: ويقصد به استجواب عضو الحكومة او رئيس الوزراء المعني بموضوع طرح الثقة، وبناءً على نتيجة هذا الاستجواب ينقرر طرح موضوع الثقة وذلك بموجب المادة (٦١/ثامناً-أ)^(٢) من الدستور فيما يتعلق بالمسؤولية الفردية، وبموجب الفقرة (ثامناً-ب)^(٣) من الدستور فيما يخص المسؤولية التضامنية، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا العراقية في قولها "... أما في حالة عدم قناعة المجلس بأجوبة المستجوب منه فينتقل المجلس إلى اتخاذ الخطوات الأخرى المنصوص عليها في

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٩/١٠/٢٠٠٦.

(١) تنص المادة (٨٣) من دستور جمهورية العراق (تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية).

(٢) تنص المادة (٦١/ثامناً-أ) من دستور جمهورية العراق (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة وبعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجه اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه).

(٣) تنص المادة (٦١/ثامناً-ب) من دستور جمهورية العراق (١). لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. ٢. لمجلس النواب بناء على طلب خمس (٥/١) اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب. ٣. يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه).

المادة (٦١/ثامناً-أ-) من الدستور بسحب الثقة من الوزير بالأغلبية المطلقة ويعد الوزير مستقياً من تاريخ قرار سحب الثقة...^(١).

٢. **طلب لسحب الثقة:** يفرق الدستور بين الطلب المقدم لسحب الثقة من الوزير، الذي يشترط فيه أن يوقع من قبل خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب، وبين الطلب المقدم لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء والذي يمكن أن يقدم من قبل رئيس الجمهورية أو من قبل خمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب، كذلك أجاز الدستور ان يطرح الوزير مسألة سحب الثقة منه بناء على رغبته^(٢).

٣. لا يجوز سحب الثقة الا بعد مرور سبعة ايام على الاقل من تاريخ تقديم طلب سحب الثقة^(٣).

٤. **تصويت الاغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب للموافقة على سحب الثقة:** نص الدستور العراقي على مصطلح (الاجلبية المطلقة) فقط في الفقرة (ثامناً-أ) من المادة (٦١) ومصطلح (الاجلبية المطلقة لعدد اعضائه) في الفقرة (ثامناً-ب) من نفس المادة، دون أن يبين ما إذا كان يقصد بها اغلبية النواب الحاضرين في مجلس النواب، ام هي الاغلبية المطلقة للعدد الكلي من النواب.

٥. **استقالة عضو الحكومة^(١) أو استقالة الوزارة^(٢) من تاريخ سحب الثقة.**

وضعت المحكمة الاتحادية العليا^(٣) مجموعة من القواعد الاجرائية التي تنظم المسؤولية السياسية للحكومة نوضحها في النقاط التالية:

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٥، الصادر في تاريخ ٢٠١٥/١١/٨، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/٣٠) https://www.iraqfsc.iq/krarid/98_fed_2015.pdf

(٢) المادة (٦١/ثامناً-أ، ب) من دستور جمهورية العراق.

(٣) المادة (٦١/ثامناً-أ، ب) من دستور جمهورية العراق.

(١) المادة (٦١/ثامناً-أ) من دستور جمهورية العراق.

(٢) تنص المادة (٦١/ثامناً-ج) من دستور جمهورية العراق (تعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء).

(٣) أكدت المحكمة الاتحادية العليا على المسؤولية السياسية للحكومة بالقول "... وحيث أن طبيعة نظام الحكم في العراق جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي استناداً لأحكام المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فإن هذا النظام يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات الاتحادية استناداً لأحكام المادة (٤٧) من الدستور وبما أن الشعب هو مصدر السلطات وشرعيتها استناداً لأحكام المادة (٥) من الدستور عليه فإن النظام البرلماني في العراق يقوم على ركيزة أساسية تتمثل بمسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب ويمارس الأخير دوره الرقابي على أداء السلطة التنفيذية وفقاً لما جاء في المادة (٦١/ثانياً) من الدستور وأن شرعية ممارسة السلطة التنفيذية لأعمالها تنبثق من الثقة التي تمنح لها من ممثلي الشعب (السلطة التشريعية) وفي

١. يعد التصويت السري من وسائل التصويت التي يقدرها مجلس النواب حيثما يرى مصلحة عامة بذلك.

أقرت المحكمة الاتحادية العليا ان التصويت السري على سحب الثقة من الوزير وفي جلسة علنية لا يعد مخالف للدستور ما لم يعترض عليه اغلبية اعضاء مجلس النواب، وجاء فيه "... ان مفهوم الجلسة السرية لمجلس النواب تختلف عن مفهوم الاقتراع السري إذ ان جلسات مجلس النواب علنية الا اذا ارتأت الضرورة خلاف ذلك (المادة ٥٣) من الدستور، وقد كانت جلسة سحب الثقة التي جرت في ٢٥/٨/٢٠١٦ جلسة علنية وبتصويت سري بالرجوع إلى مواد الدستور فأن أياً من احكامه لم يمنع اجراء التصويت السري بل ان المادة (٥٥) من الدستور قد نصت (ينتخب مجلس النواب في اول جلسة له رئيساً ثم نائباً ثانياً بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب بالانتخاب السري المباشر) ويعتبر ذلك وسيلة من وسائل التصويت الذي يكون تقديره لمجلس النواب حيثما يرى مصلحة عامة وان الذهاب إلى التصويت السري في الجلسة العلنية موضوع الطعن لم يعترض عليه اغلبية النواب..."^(١).

كذلك أكدت المحكمة الاتحادية العليا على أن اختيار نوع الاقتراع هو مسألة اجرائية يختص رئيس مجلس النواب ونائبه بتنظيمها شرط عدم اعتراض النواب عليه، بقولها "... أن اساليب الاقتراع مهما تنوعت فأنها لا تعدو الا مسألة اجرائية يختص بها رئيس المجلس ونائبه شريطة عدم حصول اعتراض عليه من النواب وهذا ما استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا في العديد من قراراتها..."^(٢). وفي قرار آخر جاء فيه "... تجد المحكمة الاتحادية العليا أن اختيار اسلوب الاقتراع عن طريق رفع الايدي او الضغط على الأزرار أو بإيداع أوراق في صناديق الاقتراع مسألة إجرائية يختص بها رئيس المجلس ونائبه ودون اعتراض من النواب وحيث ولم يحصل اعتراض عليه من اغلبية النواب..."^(٣).

ذات الوقت تستطيع الأخيرة سحب الثقة من الحكومة استناداً لأحكام المادة (٦١/ ثامناً/أ، ب، ج، د) من الدستور وفي مقابل ذلك فإن للحكومة أن تطلب حل مجلس النواب استناداً لأحكام المادة (٦٤/أولاً) من الدستور ... عليه فإن الفصل بين السلطات الاتحادية يمتاز بالمرونة والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...". للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٧/اتحادية/٢٠٢٢ الصادر في تاريخ ١٥/٥/٢٠٢٢، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠/٦/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/97_fed_2022.pdf

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٤ وموحدتها ٧٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٦، الصادر في تاريخ ٢٠/١٢/٢٠١٦، الموقع الالكتروني: (تأريخ الزيارة: ٢٥/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/74_fed_2016.pdf

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٤ وموحدتها ٧٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٦، الصادر في تاريخ ٢٠/١٢/٢٠١٦، الموقع الالكتروني: (تأريخ الزيارة: ٢٠/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/74_fed_2016.pdf

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٦، الصادر في تاريخ ١٠/١٠/٢٠١٦، الموقع الالكتروني: (تأريخ الزيارة: ٢٦/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/68_fed_2016.pdf

وبناءً عليه تعطي المحكمة الاتحادية العليا الصلاحية لمجلس النواب لتحديد نوع الاقتراع الذي يتم فيه اقرار نتيجة طلب سحب الثقة من احد افراد الحكومة، ولكن بشرط أن لا يعترض النواب عليه بالاغلبية، وهو قرار موفق للمحكمة ومهم من حيث تنظم الاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي.

٢. الاغلبية المطلوبة للتصويت بسحب الثقة هي تصويت اكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب.

تفسر المحكمة الاتحادية العليا مصطلح (الاجلبية المطلقة) المنصوص عليها في المادة (٦١/ثامناً/أ)^(١) من الدستور في اكثر من قرار، نستنتج منها توجيهين مختلفين في المعنى، وهما:

المعنى الاول/ أن الاجلبية المطلقة لسحب الثقة يراد بها؛ اغلبية الحاضرين في الجلسة، إذ جاء في حيثيات قرارها^(٢) "... الادعاء لمخالفة قرار سحب الثقة لأحكام المادة (٦١/ثامناً/أ) من الدستور والتي تنص (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ... الخ) فان المحكمة ترى بأن المقصود بها هي اغلبية عدد الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (٥٩/اولاً) من الدستور (نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب مضافاً اليه نائباً واحداً) لأنها جاءت مجردة عن مفردة (عدد اعضاء مجلس النواب) التي تكررت في عدة مواد دستورية متى ما قصد المشرع ذلك، وقد سبق للمحكمة الاتحادية العليا ان فسرت عبارة (الاجلبية المطلقة) المجردة من تعبير (عدد اعضاء المجلس) في قرارها المرقم (٢٣/اتحادية/٢٠٠٧) في ٢١/١٠/٢٠٠٧ وفق النهج المتقدم... وبالتالي فان قرار سحب الثقة من المدعي لم يتضمن مخالفة للدستور وجاء سليماً لمواده ... فقرر الحكم بردهما"^(٣).

ايضاً، ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 18/اتحادية/٢٠٠٦، الصادر في تاريخ ٥/٣/٢٠٠٧، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqsc.iq/krarid/18_fed_2006.pdf (تأريخ الزيارة: ٢٥/٧/٢٠٢٢)

وقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣/اتحادية/٢٠٠٧، الصادر في تاريخ ٢/٧/٢٠٠٧، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqsc.iq/krarid/3_fed_2007.pdf (تأريخ الزيارة: ٢٥/٧/٢٠٢٢)

(١) تنظر: المادة (٦١/ثامناً-أ) من دستور جمهورية العراق .

(٢) اصدر مجلس النواب قراراً بجلسته المرقمة (١٤) بتاريخ ٢٥/٨/٢٠١٦ يتضمن سحب الثقة عن وزير الدفاع (خ.م.ع) على اثر استجواب وجه له، بناءً عليه قدم وزير الدفاع طعن بهذا القرار امام المحكمة الاتحادية العليا، مدعي أن القرار صدر خلافاً لنص المادة (٦١/ثامناً/أ) من الدستور العراقي، ووفقاً لأقوال الادعاء فان القرار لم يصدر بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب العراقي وانما بالاغلبية البسيطة. للمزيد، ينظر: د. سليم نعيم خضير الخفاجي وذر حميد راضي، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٤ وموحدتها ٧٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٦، الصادر في تاريخ ٢٠/١٢/٢٠١٦، الموقع الالكتروني:

ينتقد جانب من الكتاب^(١) قرار المحكمة الاتحادية هذا، وبرأيهم أن المحكمة قد أسست لمبدأ قانوني جديد تعد فيه الاغلبية المطلقة بمثابة اغلبية بسيطة اذا جاءت مجردة من مفردة (عدد اعضاء مجلس النواب)، لان هناك فرق شاسع بين مصطلح الاغلبية المطلقة ومصطلح الاغلبية البسيطة^(٢)، ويذهب رأي آخر إلى أن المحكمة الاتحادية العليا قد اخذت هنا بمذهب التفسير التكاملي لنصوص الدستور^(٣)، لان الدستور قد تضمن عبارات متعددة لوصف الاغلبية المطلوبة للتصويت من قبل مجلس النواب، فبموجب المادة (٦١/ثامناً/أ) لم تتطلب المادة الاغلبية المطلقة لأنها جاءت خالية من عبارة (عدد اعضاء مجلس النواب) الواردة في المادة (٦١/ثامناً/ب)، لذلك عدتها المحكمة اغلبية الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب وفقاً لهذا القرار .

المعنى الثاني/ يراد بمصطلح (الاجلبية المطلقة)؛ تصويت اكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب، إذ عدلت^(٢) المحكمة الاتحادية العليا -في قرار لاحق لها- عن تفسيرها السابق، ووضعت تفسير جديد لمصطلح (الاجلبية المطلقة) بقولها "... اما مفهوم الاغلبية المطلقة ... يقصد بها اكثر من نصف العدد الكلي لعدد اعضاء مجلس النواب ويعد ذلك عدولاً عن قرار المحكمة السابق بالعدد (٢٣/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر بتاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٧ بخصوص تفسير المقصود بالأغلبية المطلقة إذ ان المشرع قصد بالأغلبية المطلقة اكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب اينما وردت عبارة (الاجلبية المطلقة) سواء اقترن ذكرها بعبارة عدد اعضائه ام جاءت مجردة، اما المقصود بالأغلبية البسيطة فأنها تعني اكثر من نصف العدد الفعلي لأعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد تحقق نصاب انعقاد جلسات المجلس بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه واعتبار ذلك مبدأً جديداً وعدولاً عن المبدأ السابق المتعلق بتفسير مفهوم الاغلبية ..."^(٣).

(تأريخ الزيارة: ٢٦/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/74_fed_2016.pdf

ايضاً، ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٣/اتحادية/٢٠٠٧، الصادر في تاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٧، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٦/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/23_fed_2007.pdf

- (١) د. سليم نعيم خضير الخفاجي وذر حميد راضي، مصدر سابق، ص ١٠٤.
- (٢) للمزيد، ينظر: د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، ط٣، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٥١-٥٢.
- (١) للمزيد، ينظر: د. ليلى حنتوش ناجي، التفسير القضائي لنصوص الدستور، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٤، العدد ١، ٢٠٢٢، ص ٣٤٧ وما بعدها.
- (٢) أن القاضي وهو بصدد تفسيره لنص قد يعدل عن مبدأ قانوني قديم سبق له وأن طبقه في أحكامه السابقة على الرغم من عدم تعديل النص الدستوري الذي استند اليه، وعلى الرغم من تماثل المسألة الدستورية المطروقة على القاضي الدستوري، على أساس وجود تغيير في الظروف دفعت إلى هذا التحول القضائي وليس بسبب تغيير النص الدستوري من الناحية الواقعية. للمزيد حول هذا الرأي، ينظر: د. عبد الحفيظ علي الشيمي، التحول في احكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٥ وما بعدها.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٠/اتحادية/٢٠١٩، الصادر في تاريخ ٢٨/٤/٢٠٢١، الموقع الالكتروني:

نستنتج من القرارات السابقة: التفاوت في المعنى لمصطلح (الاجلبيية المطلقة لتصويت اعضاء مجلس النواب) في قرارات المحكمة الاتحادية العليا، بالرغم من انها في القرار رقم (٧٤) لسنة ٢٠١٦ وضعت اساس لتفسير (الاجلبيية المطلقة)، وبرأيها اذا جاء هذا المصطلح مجرد دون النص على مصطلح (عدد اعضاء المجلس)، يعني بذلك وجوب تصويت الاجلبيية المطلقة لعدد الحاضرين من اعضاء مجلس النواب، وذكرت في متن القرار المبرر في أن المشرع قصد ذلك عندما ذكر هذا المصطلح في اكثر من مادة بصيغتين. فعلى سبيل المثال؛ جاء في نص المادة (٥٩/أولاً)^(١) من دستور العراق مصطلح (الاجلبيية المطلقة لعدد اعضائه)، أما في نص المادة (٦١/ثامناً) ورد مصطلح (الاجلبيية المطلقة) مجردة من عبارة (عدد اعضائه)، وبذلك هو قصد الاختلاف في عدد الاصوات بين المادتين.

ولكنها عدلت في قرار لاحق عن الرأي السابق، واعتبرت ان الاجلبيية المطلقة لتصويت اعضاء مجلس النواب، ذات معنى واحد اينما وردت في الدستور، ويقصد بها تصويت اكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب، دون ان تبين اساس استندت عليه في هذا المعنى يدحض رأيها السابق.

أن مبدأ العدول يعد وسيلة تستطيع المحكمة الاتحادية العليا من خلالها تصحيح الاحكام القضائية والمبادئ المعيبة التي وضعتها في قراراتها السابقة^(٢)، لذلك فأن العدول في قرارات المحاكم الدستورية جائز قانوناً ولكن يجب أن يؤيد بما يبرر ذلك العدول، فكما بررت التفسير الاول للنص سابقاً، عليها في قرارها اللاحق أن تؤكد ما يدحض التفسير الاول، فالنصوص الدستورية هذه لا تخلو من الغموض الذي تطالب المحكمة الاتحادية العليا بتوضيحه، وبما يخلق توازن بين النصوص هذه وبقية النصوص الدستورية، مما يعطي تطويراً حقيقياً للدستور يسهم في تطوير الاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي، ولان هناك اسباب تستند اليها المحاكم الدستورية للعدول عن قراراتها السابقة، منها على سبيل المثال: تطور الفكرة القانونية للدولة او تغيير الظروف الواقعية او تطور المناهج التفسيرية للنص الدستوري.

(تأريخ الزيارة: ٢٦/٧/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/90_fed_2019.pdf

(١) تنص المادة (٥٩/أولاً) من دستور جمهورية العراق (يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الاجلبيية المطلقة لعدد اعضائه).

(٢) يقصد بمبدأ العدول ان تقوم المحكمة الدستورية بإصدار قرار قضائي جديد يتضمن مبدأ قانوني يختلف عن مبدأ سابق قررته المحكمة بنفسها، ويتعلق بموضوع الدعوى ذاتها وبنفس الظروف والحيثيات المحيطة بها، ودون ان تعدل النصوص الدستورية التي كانت اساساً لصدور الحكم السابق. للمزيد، ينظر: د. غانم دهش الشباني، أهمية مبدأ العدول القضائي في تقويم احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، مجلد ١٣، العدد ١، ٢٠٢٢، ص ١٩٠ وما بعدها.

يرى جانب من الكتاب^(١) أن المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم (١٧٠) في سنة ٢٠٢٠ ذهبت إلى عدم جواز العدول عن قراراتها السابقة الصادرة منها، إذ جاء فيه "... وحيث ان قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة التشريعية والتنفيذية والقضائية المنصوص عليها في المادة (٤٧) من الدستور وحيث ان المحكمة الاتحادية العليا احدى مكوناتها وفقاً لاحكام المادة (٨٩) من الدستور فإنها ملزمة بالاحكام والقرارات التي تصدرها وبناء عليه تقرر المحكمة الاتحادية العليا التزامها بقراريها المذكورين انفاً..."^(١)، ووفقاً لهذا الرأي فالمحكمة الاتحادية العليا عند قيامها بالعدول عن مبدأ سابق، كما في القرار رقم (٩٠) لسنة ٢٠٢١ قد خالفت الحجية المطلقة والنهائية والباتة والملزمة للقرارات الصادرة منها^(٢)، وبذلك فهي قد خالفت المادة (٩٤)^(٣) من الدستور، ونحن نرى بأنه في هذا القرار اقرت المحكمة المبدأ العام في ان قراراتها باتة وملزمة لجميع السلطات المنصوص عليه في الدستور، ولكنها لم تمنع العدول عن قراراتها، عملياً هي عدلت بشكل صريح أحياناً وضمنياً أحياناً أخرى عن بعض قراراتها، زيادة على ذلك فإنها قد نظمت العدول في نظامها الداخلي الجديد^(٤)، لذلك حتى وإن صرحت بعدم جوازه فهو لا يعتد به.

٣. يتم اعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة باتباع الاجراءات المتعلقة بإعفاء الوزراء.

وجه استفسار إلى المحكمة الاتحادية العليا حول اعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة من منصبهم "فهل يتم ذلك بعد اجراء استجوابهم او ان لمجلس النواب اعفاؤهم دون اجراء الاستجواب؟"، أجابت المحكمة عن هذا الاستفسار بالقول "... تجد المحكمة الاتحادية العليا ان اعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة يلزم ان يكون وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وان يكون اعفائهم بالأغلبية المطلقة بعد استجوابهم وذلك استناداً لأحكام المادة (٦١/ثامناً/هـ) من الدستور"^(٥).

(١) د. مصدق عادل طالب، العدول عن مبدأ السوابق القضائية طبقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة الحقوق، العدد ٢٠٢١، ص ٤١، وما بعدها.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٧٠ لسنة ٢٠٢٠، الصادر بتاريخ، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٤/١) https://www.iraqfsc.iq/krarid/170_fed_2019.pdf

(٢) د. مصدق عادل طالب، مصدر سابق، ص ١٠٥ وما بعدها.

(٣) تنص المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة).

(٤) تنص المادة (٤٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم ١ لسنة ٢٠٢٢ (للمحكمة عند الضرورة وكلما اقتضت المصلحة الدستورية والعمامة، أن تعدل عن مبدأ سابق أقرته في إحدى قراراتها، على أن لا يمس ذلك استقرار المراكز القانونية والحقوق المكتسبة). مجلة الوقائع العراقية، العدد ٤٦٧٩، الصادر بتاريخ ١٣/٦/٢٠٢٢، ص ٢٣.

(٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٠/اتحادية/٢٠١٧، الصادر في تاريخ ١٥/٨/٢٠١٧، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/٢٧) https://www.iraqfsc.iq/krarid/80_fed_2017.pdf

أم من المنطقي أن تعطي المحكمة الاتحادية العليا هذا التفسير لأن النص الدستوري واضح في هذا الخصوص وذلك في المادة (٦١/ثامناً/هـ)^(١) من الدستور، إذ يجيز لمجلس النواب صلاحية إعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة بالأغلبية المطلقة، وقد ذكر ذلك بعد التأكيد على صلاحية مجلس النواب في استجواب هؤلاء المسؤولين، ووفق الاجراءات الخاصة باستجواب الوزراء، ويفهم من هذا النص أن الاعفاء يكون نتيجة لهذا الاستجواب.

ولكن في قرار لاحق للمحكمة الاتحادية العليا قيدت فيه رايها السابق اعلاه بقولها "... بخصوص الآلية الواجب اتباعها لإعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة فإن ذلك يكون بذات الآلية الخاصة بالوزراء ووفقاً لما جاء في المادة (٦١/سابعاً/أ، ب، ج) من الدستور ولا يتم سحب الثقة منهم وفقاً لما جاء في البند (ثامناً/أ) من المادة (٦١) من الدستور كما هو الحال بالنسبة للوزراء حيث جاء في البند (سابعاً/أ) من ذات المادة (لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة) وجاء في البند (ثامناً/أ) من ذات المادة (مجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته، أو طلب موقع من خمسين عضواً، أثار مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تأريخ تقديمه)، وحيث ان الوزير هو جزء من السلطة التنفيذية وأن مجلس النواب يمارس رقابته على السلطة التنفيذية وفقاً لصلاحياته بموجب المادة (٦١/ثانياً) من الدستور ... باعتبار ان مجلس النواب هو الذي يمنح الثقة للحكومة ... حيث تمنح الثقة من مجلس النواب للحكومة عن طريق منحها لكل وزير بصورة منفردة وللمنحاج الوزاري بالأغلبية المطلقة، وبالتالي فإن مجلس النواب يمتلك الصلاحية الدستورية لسحب الثقة من الوزير، أما رؤساء الهيئات المستقلة فإنه على الرغم من أن آلية استجوابهم تكون بذات الآلية التي يتم فيها استجواب الوزير الا ان مجلس النواب يمتلك صلاحية إعفائهم بالأغلبية المطلقة وفقاً لما جاء في نص المادة (٦١/ثامناً/هـ) ... ولا يمتلك صلاحية سحب الثقة عنهم، حيث أن مفهوم سحب الثقة شيء ومفهوم الإعفاء شيء آخر. رابعاً: أن صلاحية مجلس النواب بإعفاء مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً لما جاء في المادة (٦١/ثامناً/هـ) من الدستور فإن تلك الصلاحية مصدرها الدستوري نص المادة المذكور آنفاً وإن غيره يجب أن لا يقاس عليه وأن ذلك لا يسري بالنسبة للدرجات الوظيفية التي تحتاج إلى موافقة مجلس النواب للتعيين، ولكن لم يمنح الدستور مجلس النواب ذات الصلاحية الممنوحة له بالنسبة لمسؤولي الهيئات المستقلة. وعليه

(١) تنص المادة (٦١/ثامناً-هـ) من دستور جمهورية العراق (لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للجراءات المتعلقة بالوزراء وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة).

ولما تقدم تجد المحكمة الاتحادية العليا ما يلي: إن آلية استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة تكون بذات الآلية التي يتم فيها استجواب الوزراء استناداً لأحكام المادة (٦١/ثامناً/هـ) من الدستور وبنتيجة الاستجواب يمتلك مجلس النواب صلاحية إعفائهم بالأغلبية المطلقة دون سحب الثقة عنهم لأن الثقة تمنح من قبله للوزراء، فإذا ما تم تعيينهم بموافقة مجلس النواب أو أي سلطة أو جهة أخرى استناداً لأحكام المادتين (٦١/خامساً/ب) و(٨٠/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أو استناداً لأحكام القوانين الخاصة بكل هيئة من الهيئات فيتم بنتيجة الاستجواب إعفائهم دون الحاجة لتقديم طلب من المستجوب أو من خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب والذي يشترط ذلك لسحب الثقة من الوزراء...^(١).

من وجهة نظرنا نتفق مع المحكمة الاتحادية العليا في التمييز بين سحب الثقة عن الوزراء وبين إعفاء رؤساء الهيئات المستقلة، فهو تمييز موفق لان الدستور لم يحدد الجهة التي تمنح الثقة لرؤساء الهيئات المستقلة كما حددها فيما يتعلق بالوزراء، كذلك لم يحدد الدستور جهة محددة لاختيار رؤساء الهيئات المستقلة ومن أجل معرفة ذلك يتم الرجوع إلى قوانينهم الخاصة، لذلك لمجلس النواب صلاحية اعفاءهم ولكن ليس سحب الثقة عنهم، وهذا يعني أن الاعفاء لا يتم عن طريق سحب الثقة، لان سحب الثقة خاص بالوزراء وفق آلية حددها الدستور، ولكن يثير قرار المحكمة الاتحادية العليا هذا في الشق الاخير منه اشكالية، بقولها "... فيتم بنتيجة الاستجواب إعفائهم دون الحاجة لتقديم طلب من المستجوب أو من خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب والذي يشترط ذلك لسحب الثقة من الوزراء..." فهي لم تبين بوضوح كيف يمكن لمجلس النواب اعفاءهم دون تقديم طلب إذاً كيف يمكن طرح موضوع الاعفاء؟، وهل هناك فترة زمنية بين التصويت على نتيجة الاستجواب وبين التصويت على الاعفاء؟، ام يتم بذات الجلسة؟، بالتالي وفق رأينا هي لم تحدد الية الاعفاء ولا يجوز وفق هذا القرار تطبيق آلية سحب الثقة على الاعفاء، كذلك لا يمكن الادعاء بأن نتيجة الاستجواب بعدم القناعة كافية لأجراء تصويت آخر حول الاعفاء لان في ذلك تضييع للضمانات التي وضعها الدستور لتنظيم عملية الاستجواب، وبناءً عليه نجد أن قرارها اعلاه غير مبرر بشكل كافي لأنها لم تدرس قرارها بشكل واضح، والافضل كأن عليها ان تعتمد ذات الآلية التي يتم بها سحب الثقة عن الوزراء لتنظيم عملية اعفاء رؤساء الهيئات المستقلة حتى لا يتم تعطيل النص الدستوري، بالتالي هو قرار غير موفق.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٢٢/اتحادية/٢٠٢٢ الصادر في تاريخ ٢٩/٥/٢٠٢٢، الموقع الالكتروني:

٤. يمكن لرئيس مجلس الوزراء اقالة وزير دون بيان اسباب ذلك ولكن بموافقة مجلس النواب مع التصويت على وزير جديد بنفس الجلسة.

ورد في قرارات المحكمة الاتحادية العليا ذلك بالقول "حيث أن المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد خولت رئيس مجلس الوزراء حق اقالة الوزير بموافقة مجلس النواب ... وبصدد التساؤل عن جواز قيام مجلس النواب بالتصويت في قرار واحد يصدر عن المجلس بالموافقة على اقالة الوزير المعني مقترنة في الوقت ذاته بالموافقة على تعيين وزير بديل له. فتجد المحكمة الاتحادية العليا من استعراض نصوص الدستور الواردة في هذا المجال عدم وجود نص يحول دون ذلك بل ان متطلبات سير العمل ... تتطلب ذلك بان يكون قرار مجلس النواب بإقالة الوزير المعني مقترناً بتعيين الوزير البديل"^(١). تؤيد المحكمة الاتحادية العليا في قرارها هذا موقف مجلس النواب عند قيامه بتعيين وزير جديد في نفس الجلسة التي وافق فيها على اقالة الوزير التي تمت من قبل رئيس مجلس الوزراء، وحسن فعلت في ذلك فهو قرار يتوافق مع نصوص الدستور.

٥. لا تخضع حكومة تصريف الاعمال للرقابة البرلمانية لأنها رقابة مجردة من سلطة العقاب.

هذا ما توصلت اليه المحكمة الاتحادية العليا العراقية بالقول "... توصلت المحكمة إلى النتائج التالية: أولاً: إن النظام السياسي سواء كان برلمانياً أو أخذ بحكومة الجمعية أو كان نظاماً مختلطاً فأبداً من قواعده الأساسية هي وجود المسؤولية السياسية للحكومة تجاه البرلمان، وأنه لا يمكن للحكومة أن تحكم وتبشر سلطاتها دون أن تتمتع بثقة نواب الشعب ويترتب على ذلك أن الحكومة التي لم تحصل على ثقة البرلمان أو فقدت هذه الثقة فيما بعد يجب عليها أن تتسحب من الحياة السياسية وذلك لأن الحكومة لا يمكنها أبداً أن تحكم إلا في ظل الرقابة البرلمانية والتي يمكن لأعضاء البرلمان مباشرتها في كل وقت عن طريق الاستجواب والتصويت على الثقة بالحكومة ومن ثم إجبارها على الاستقالة فإذا كانت الحكومة قد استقالت من قبل، فإنه لا يمكن بالطبع ممارسة الرقابة البرلمانية لأنها رقابة مجردة من سلطة العقاب إذ لا يمكن إسقاط الحكومات المستقلة لأنها بمثابة إطلاق النار على الميت، ويترتب على ذلك أن الحكومة المستقلة إذا كانت قد أمنت جانب الرقابة البرلمانية فإنه يمكنها اتخاذ كافة القرارات التي تخالف إرادة ممثلي الشعب دون إمكانية تحميلها المسؤولية ولا شك أن في ذلك تجاهلاً تاماً للنظام البرلماني"^(٢).

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٦، الصادر بتاريخ ٥/٤/٢٠١٦، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠/٦/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/25_fed_2016.pdf

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٧/اتحادية/٢٠٢٢ الصادر في تاريخ ١٥/٥/٢٠٢٢، الموقع الالكتروني:

وقد بينت المحكمة الاتحادية العليا في القرار ذاته مفهوم (تصريف الأمور اليومية)^(١) بقولها "يقصد بتصريف الأمور اليومية المسائل الجارية بطبيعتها أو بجوهرها والتي تكون ضرورة لحسن سير المرافق العامة والتي يجب استمرار عملها وأن تبقى فيها الإدارات محتفظة بسلطة تنفيذ القرارات المختلفة... ثالثاً: إن الحكومة العادية تتحول إلى حكومة تصريف أعمال عند استقالتها أو اعتبارها بحكم المستقيلة". وقد بينت المحكمة الاتحادية العليا أهمية استمرار الحكومة المستقيلة في تصريف الاعمال بقولها "... إن ارتباط حكومة تصريف الأعمال بالنظام البرلماني ليس ارتباطاً من ناحية الوجود فحسب، بل أن حكومة تصريف الأعمال تعتبر ضرورية للنظام البرلماني فهذا النظام تتخلله الكثير من المدد الزمنية التي تحتاجها الأحزاب الممثلة داخل مجلس النواب للوصول إلى اختيار رئيس الوزراء إذ أن حل مجلس النواب يؤدي إلى عدم استطاعته ممارسة صلاحياته التشريعية والرقابية وفقاً لما جاء في المادة (٦١) من الدستور وأن ذلك يوجب أن تتحول الحكومة عند حل مجلس النواب من حكومة كاملة الصلاحيات إلى حكومة تصريف أعمال... ولها رخصة التصرف في كل ما يندرج تحت مقتضيات ديمومة الدولة واستمراريتها، وأن العلة في ذلك التحول هو عدم إمكانية ممارسة الرقابة عليها بعد حل البرلمان لأنها تصبح رقابة مجردة من سلطة العقاب إذ تمر الحكومة بفترتين، الأولى من تأريخ حل البرلمان إلى حين انتخاب برلمان جديد وهنا لا وجود للسلطة التشريعية بمعناها الدستوري ولا ينبغي للحكومة خلال هذه الفترة أن تتخذ قرارات سياسية ذات أهمية كبرى وذات أثر محسوس على حياة الأمة مستقبلاً دون معرفة نتائج الانتخابات التي من المحتمل أن لا تكون في صالح الحكومة لذا يجب على الحكومة أن تنقيد بتصرفاتها بالشكل الذي لا يثير مسؤوليتها السياسية فتتخصص اختصاصاتها بتصريف الأعمال اليومية أو الروتينية التي تتطلبها عملية سير المرافق العامة، أما المرحلة الثانية فهي المرحلة التي تمتد بين التصديق على نتائج الانتخابات من قبل المحكمة الاتحادية العليا... وأداء أعضاء مجلس النواب اليمين الدستورية... وفي هذه الحالة فأن المصادقة على نتائج الانتخابات لا تعتبر بمثابة انطلاقة جديدة للحياة السياسية لحكومة تصريف الأمور اليومية وعلى الحكومة أن تمتنع عن كل ما يستوجب وجود برلمان يمتلك صلاحيات الرقابة الدستورية عليها. سادساً: إن المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات واستمرار عمل الحكومة السابقة والتي منحت الثقة من مجلس النواب السابق المنحل يوجب الجمع بين أمرين متعارضين الأول استثناء الحكومة من ممارسة الاختصاص العام الشامل باعتبارها حكومة مستقيلة أو بحكم

(تأريخ الزيارة: ٢٠/٦/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/97_fed_2022.pdf

(١) تعرف فكرة تصريف الاعمال الجارية بانها "قيام الحكومة بالأعمال واتخاذ القرارات التي لا تنطوي على اسباب ودوافع سياسية وتكون ضرورية لاستمرار المرافق العامة في الدولة بما يتناسب والظروف التي تمر بها تلك الدولة"، ينظر: غسان لعبي مناتي، حكومة تصريف الاعمال، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة النهدين، ٢٠١٠، ص ١٠.

المستقلة والثاني استمرار ديمومة عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة مع عدم جدوى الرقابة البرلمانية لأنها رقابة مجردة من تحقق نتائجها إذ لا يمكن سحب الثقة من الحكومة لأنها في الأصل لا تمتلك الثقة من مجلس النواب الجديد وإنما كانت قد منحت الثقة من قبل البرلمان المنحل ويصبح موضوع سحب الثقة من حكومة تصريف الأمور اليومية عديم الفائدة من الناحية القانونية والسياسية ولا يكون لها أهمية تذكر سوى من الناحية الأدبية وما يؤدي ذلك من تأثير سلبي في الرأي العام اتجاه حكومة تصريف الأمور اليومية وبذلك تصبح حكومة تصريف الأعمال خاضعة للرقابة القضائية الدستورية والإدارية التي تتولى مهمة فحص القرارات الصادرة منها عند اللجوء إلى القضاء الدستوري أو الإداري حسب اختصاص كل منها والتأكد من عدم تجاوز تلك الحكومة نطاق اختصاصاتها في تصريف الأعمال اليومية...^(١). فحكومة تصريف الأعمال تعد ضرورة لا غنى عنها لاستمرار عمل مرافق الدولة وديمومتها خلال فترات الانتقال السلمي للسلطة، وتختص بتسيير الأعمال الجارية التي لا يمكن تأجيلها لان في التأجيل ضرر بها، فهي حكومة انتقالية فرضها الواقع السياسي^(٢). نستنتج من هذا القرار القواعد التالية:

١. استمرار عمل الحكومة المستقلة مع تقييد اختصاصاتها لضمان استمرار الأعمال السياسية والإدارية المهمة.

٢. عدم جدوى الرقابة البرلمانية على الحكومة المستقلة لأنها رقابة مجردة من تحقق نتائجها.

٣. تخضع حكومة تصريف الأعمال للرقابة القضائية الدستورية والإدارية بحسب الاختصاص.

٤. يجب على هذه الحكومة ان تمتنع عن القيام بالأعمال التي توجب رقابة مجلس النواب عليها، إذ ترى المحكمة الاتحادية العليا أنه (يجب على الحكومة أن تتقيد بتصرفاتها بالشكل الذي لا يثير مسؤوليتها السياسية).

عند تقديرنا لهذا القرار نركز على جانب واحد فيه يتعلق في الرقابة على الحكومة المستقلة (حكومة تصريف الأعمال)، إذ يمكن القول أن توجه المحكمة الاتحادية العليا يحتمل معنيين، أولهما: قصر ما توصلت له المحكمة على الوسائل الرقابية التي لا تحقق نتائجها وهي الاستجواب والتصويت بسحب الثقة، باعتبار ان المحكمة قد ربطت عدم الرقابة لتعذر نتائجها وأن هذا الحال يقتصر على الاستجواب وطرح

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٧/اتحادية/٢٠٢٢ الصادر في تاريخ ١٥/٥/٢٠٢٢، الموقع الإلكتروني:

(https://www.iraqfsc.iq/krarid/97_fed_2022.pdf) تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٧/٦

(٢) د. هشام جليل إبراهيم الزبيدي، حكومة تصريف الأعمال في العراق، مجلة جامعة الامام جعفر الصادق (ع) للعلوم الانسانية والاجتماعية، العدد ٤، ٢٠٢٢، ص ٢٦١ وما بعدها.

موضوع سحب الثقة فقط دون بقية الوسائل وهي السؤال والتحقيق البرلماني، وثانيهما: انها تقصد جميع الوسائل الرقابية وهذا التوجه غير دقيق من المحكمة الاتحادية العليا، وإذا كانت المحكمة تقصد المعنى الاول كان عليها التنبيه له والإشارة إلى أن ما حددته يقتصر على الاستجواب وسحب الثقة فقط، إذن في الحالتين فأن المحكمة لم تكن موفقة في قرارها، ونرى بذلك أن المحكمة الاتحادية العليا لم تؤدي مهمتها في تطوير الرقابة البرلمانية في حالة حكومة تصريف الأعمال او الامور اليومية، من خلال تعزيز الوسائل الرقابية التي يمكن ممارستها دون أن تؤدي إلى استقالة الحكومة.

إذ يستطيع مجلس النواب أن يوجه اسئلة لحكومة تصريف الاعمال ويجري التحقيق البرلماني كذلك يمكن أن يستجوب هذه الحكومة^(١)، ويمكن أن تحقق هذه الادوات الرقابية نتيجتها وأن كانت الحكومة التي تخضع لها هي حكومة مستقلة، فالرقابة التي يمارسها البرلمان على حكومة تصريف الاعمال هي ذاتها الرقابة التي يمارسها على الحكومة الطبيعية، ولكن مع مراعاة ان تناسب الرقابة الوضع القانوني لهذه الحكومة^(٢).

أما فيما يتعلق بتوضيح معنى حكومة تصريف الاعمال نجد أن المحكمة الاتحادية العليا قد تبنت الاتجاه الفقهي^(٣) الذي يبرر هذه النظرية بحجة استمرار سير المرافق العامة^(٤)، وهي وأن كانت قد اقتبست هذا الرأي حرفياً من الدكتور (عادل الطبطبائي) الا انها لم تشر إلى ذلك، ونحن وأن نجد أن اقتباس المحاكم للآراء الفقهية في متن احكامها القضائية اتجاه محمود وتبرير منطقي وعلمي أكثر، الا أن المحكمة الاتحادية العليا لم تشر إلى قيامها بذلك الاقتباس، مما يفهم على أنه نتيجة توصلت اليه.

(١) د. باقر عبد الكاظم علي الكرعوي، الرقابة على وزارة تصريف الامور اليومية، مجلة الفنون والآداب وعلوم الانسانيات والاجتماع، العدد ٥٦، ٢٠٢٠، ص ١٣٢.

(٢) غسان لعيبي مناتي، مصدر سابق، ص ١١٩.

(٣) د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، ط ١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦، ص ١٩.

(٤) نلاحظ هنا واثناء عرض هذا القرار ان المحكمة الاتحادية العليا قد استعانت في رأي اتجاه فقهي تم ذكره من قبل الدكتور عادل الطبطبائي في كتابه (اختصاصات الحكومة المستقلة) عند بيان (مضمون نظرية تصريف المسائل الجارية)، إذ جاء في المؤلف "وتستند وجهة نظر هذا الاتجاه إلى أن النظام سواء كان برلمانياً، أو أخذ بحكومة الجمعية، أو كان نظاماً مختلطاً، فإن واحدة من قواعده الأساسية هي وجود المسؤولية السياسية للحكومة تجاه البرلمان. وأنه لا يمكن للحكومة أن تحكم وتباشر سلطاتها دون أن تتمتع بثقة نواب الشعب... فإذا كانت الحكومة قد استقالت من قبل، فإنه لا يمكن بالطبع ممارسة الرقابة البرلمانية، لأنها رقابة مجردة من سلطة العقاب، إذ لا يمكن إسقاط الحكومات المستقلة، لأنه لا يمكن قتل الأموات بإطلاق النار عليهم..." د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، مصدر سابق، ص ٣٢.

الفصل الثالث

دور القضاء الدستوري في تطوير القواعد الموضوعية

للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية

تعد الوظيفة الرقابية من اهم الوظائف التي تمارسها المجالس النيابية في الدولة الديمقراطية^(١)، إذا ما تم ممارستها وفق القواعد القانونية المنظمة لها، وفي سبيل تحقيق المصلحة العامة^(٢)، أما الغاية من هذه القواعد فتتمثل في خلق الموازنة بين السلطات الحاكمة في الدولة، ولكي لا تتعد هذه الرقابة عن هدفها الدستوري، فان عدم مخالفة القواعد المنظمة للرقابة البرلمانية يوضح للناخبين والرأي العام انه يتم احترام مبدأ المشروعية الذي يحكم المؤسسات عند اداء الوظائف المختصة بها^(٣).

وتعد القواعد الموضوعية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية مهمة جداً، ولا تقل اهميتها عن اهمية القواعد الاجرائية، لأنها توضح الاسس المتعلقة بممارسة الاختصاص الرقابي، إذ يصف بعض الكتاب^(٤) قرارات المحكمة الاتحادية العليا الخاصة بتنظيم القواعد الموضوعية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية بانها قرارات ضرورية تمثل رقابة القضاء الدستوري على اعمال السلطة التشريعية، لتضمن بها عدم تعسف هذه السلطة في استخدام وسائل الرقابة بما يخرجها عن هدفها المنشود، وذلك من اجل إرساء التوازن بين السلطات الدستورية، كذلك هي تضمن بها فعالية الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على اعمال السلطة التنفيذية.

هنا يظهر دور القضاء الدستوري في استخلاص هذه القواعد والتأكيد عليها، وقد وضعت بعض المحاكم الدستورية قيود على ممارسة الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية، ومنها مبدأ الفصل بين السلطات والمصلحة العامة وقيد عدم الاضرار بالحقوق الاساسية التي اقترتها المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية،

(١) للمزيد، ينظر: د. عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي، القاهرة، ١٩٩١، ص ٢٩ وما بعدها.

(٢) د. سمية غالب زنجيل، رقابة مجلس النواب على أداء السلطة التنفيذية في العراق وفق دستور ٢٠٠٥، قضايا سياسية، العدد ٤٣-٤٤، ٢٠١٦، ص ٣٤٧.

(٣) اسماعيل فاضل حلوان أدم الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة النهدين، ٢٠١٥، ص ١١٢.

(٤) د. سليم نعيم خضير الخفاجي وذر حميد راضي، مصدر سابق، ص ٩٩.

ولكن تركت امر تقدير ذلك إلى البوندستاغ، لان على الحكومة ان تبرر للمجلس النيابي وجود مصلحة محمية قانوناً يعفيها من واجبها الدستوري في الاجابة عن الاسئلة او تسليم معلومات للجان التحقيق او غيرها من الواجبات الدستورية التي تنشأ نتيجة خضوعها للرقابة^(١).

ايضاً عالجت المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية مسألة جودة المعلومات المقدمة إلى البوندستاغ لكي يتم الاستفادة منها على اكمل وجه، سواء قدمت تلك المعلومات عن طريق الاسئلة البرلمانية او الاستجواب او عن طريق اللجان البرلمانية، واكدت من خلال قراراتها على أن اغراق البوندستاغ في المعلومات الادارية التي لا يمكن له معالجتها بسبب حجمها او لا يمكن الاستفادة منها توصف بانها مجرد عرقلة للعمل الرقابي للبرلمان، ويبتعد عن الغاية المتوخات من الحصول منها^(٢).

وجاء في قرارات المحكمة الدستورية الكويتية^(٣) أن "من الواجب استقلال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن التعاون بينهما أوجب، ولكن التعاون لا يتحقق مع دوام التصادم"^(٤)، الذي اشارت اليه عند تفسيرها للقواعد المنظمة للاختصاص الرقابي لمجلس الامة الكويتي، وقد فرضت مجموعة من القيود على ممارسة هذا الاختصاص تمثلت في حماية المصلحة العامة والحقوق الاساسية.

ونجد في قرارات المحكمة الاتحادية العليا مجموعة من القواعد الموضوعية للاختصاص الرقابي لمجلس النواب، والتي تعد تطويراً لهذا الاختصاص، فقد اقرت في قراراتها على مبدأ حصانة عضو مجلس النواب عن الاسئلة الشفوية والمكتوبة التي يوجهها كجزء من عمله الرقابي^(٥)، وضرورة أن يكون الاستجواب

(١) جاء في حيثيات قرار المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية "ومع ذلك ، فإن حق البوندستاغ وأعضاء البرلمان في رقابة العمل التنفيذي ليس حق مطلق. انما هو مقيد بمبدأ الفصل بين السلطات والمصلحة العامة والحقوق الأساسية للغير...".

BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٥)

(2) BVerfGE 131, 152 – Unterrichtungspflicht, des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv131152.html#206> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٥)

(٣) جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "إن حجر الزاوية في كفالة الاستقرار في الحكم هو حرص الدستور على تهيئة أسبابه دون اللجوء الى الإجراءات الاستثنائية البحت فالصالح العام هو رائد الوزير في الحكم وهو كذلك رائد المجلس في الرقابة فوحدة هذا الهدف كفيلة بضمان وحدة الاتجاه وتلاقي المجلس والحكومة". للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٤/١٧.

(٤) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١. الموقع الالكتروني:

<https://www.cck.moj.gov.kw/ar/Pages/section5-1.aspx> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٢٠)

(٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٠/اتحادية/٢٠١٩، الصادر بتاريخ ٢٨/٤/٢٠٢١، الموقع الالكتروني:

في جميع الحالات مهنيًا وموضوعيًا وبعيداً عن الدوافع السياسية والاسباب الشخصية، وايضاً اقرت عدم جواز قبول الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية ممن تم سحب الثقة عنه سابقاً^(١). أن تحديد القواعد الموضوعية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية يتم وفقاً لما هو مرسوم في الدستور، وتختلف هذه القواعد من دولة إلى أخرى من حيث التنظيم، وهنا يظهر دور القضاء الدستوري في استخلاص هذه القواعد وتوضيحها، ومن خلال ذلك يتضح لنا مدى دور المحاكم الدستورية في تطوير القواعد الموضوعية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية. ولتوضيح هذه القواعد الموضوعية يقسم هذا الفصل إلى مبحثين، وكالاتي:

المبحث الاول: تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للسؤال والتحقيق البرلماني.

المبحث الثاني: تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني والمسؤولية السياسية.

المبحث الاول

تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للسؤال والتحقيق البرلماني

يمثل السؤال والتحقيق البرلماني وسائل رقابية تملكها المجالس النيابية في كل من العراق والكويت والمانيا^(٢)، والتي نص عليها الدستور صراحة او استخلصت ضمناً بموجب اللوائح الداخلية لهذه المجالس، وكذلك اكدت عليها المحاكم الدستورية لهذه الدول، ولم تكفي هذه المحاكم بإقرارها كوسائل رقابية وانما اوضحت القواعد الموضوعية المنظمة لكل من السؤال والتحقيق البرلماني، لكي تضمن حقوق المجالس النيابية في ممارسة هذه الوسائل الرقابية، وتحدد حدودها التي لا يمكن تجاوزها بالرقابة رغم اهمية هذا الاختصاص، مع ذلك هي توازن بين المصالح المتضاربة وترجح المصلحة الاكثر اهمية للمصالح العام في حالة وجود مثل هكذا تعارض، كذلك هي تنظم واجبات الحكومة عند الاجابة على الاسئلة وكذلك واجبها في تقديم المعلومات التي تطلب منها اثناء ممارسة التحقيق البرلماني، وهي واجبات دستورية يجب على الحكومة الامتثال لها وعدم انتهاكها.

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/90_fed_2019.pdf

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٧/اتحادية/٢٠٢٢، الصادر بتاريخ ٢٠٢٢/٢/١٣، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/١) https://www.iraqfsc.iq/krarid/17_fed_2022.pdf

(٢) د. مصدق عادل و ميعاد طعمة مهدي، مصدر سابق، ص ٥٢٠.

وتشير المحاكم الدستورية في قراراتها إلى أهمية الاسئلة البرلمانية التي يوجهها المجلس النيابي إلى الحكومة، ومنها قرارات المحكمة الدستورية الالمانية التي تدمج بين الرقابة البرلمانية والشرعية^(١) الديمقراطية للسلطة التنفيذية، وتعد وظيفة البرلمان الدستورية في الكشف عن الانتهاكات المحتملة للقانون من قبل الحكومة من أهم وظائفه الاساسية، ويحقق السؤال البرلماني وظيفة مهمة تتمثل في جمع المعلومات والتي يمكن أن تؤثر سياسياً على العمل الحكومي، بالمقارنة مع بقية الوسائل التي تتطلب اغلبية معينة او نصاب دستوري، ويستعمل لأغراض متعددة: كالحصول على المعلومات من أجل اتخاذ قرارات سياسية، او لفتح نقاش سياسي، او احراج الخصم السياسي بشكل عام، او توضيح بعض جوانب الاخطاء السياسية او القانونية والتي تخدم اغراضاً ديمقراطية دستورية، وحاجة البرلمان ليكون قادراً على التصرف والعمل بفعالية^(٢).

لذلك اشارت المحكمة الدستورية الالمانية إلى ان المعلومات التي تقدمها الحكومة الاتحادية رداً على الاستفسارات البرلمانية تخلق ظروفاً جيدة لممارسة العمل البرلماني^(٣)، كذلك الامر فيما يتعلق بالتحقيق البرلماني فهو يوفر معلومات قد لا يستطيع المجلس النيابي الحصول عليها الا عن طريق تشكيل لجنة تحقيقية او يعهد بذلك إلى لجنة من لجانة الدائمة للممارسة التحقيق في شأن متعلق بالأعمال التنفيذية للحكومة، وان كان تشكيل اللجان التحقيقية (لجان نقصي الحقائق) يتطلب اجراءات خاصة، الا انها تتلاءم مع اهمية الاعمال التي سوف تمارسها هذه اللجان في الرقابة على الحكومة، وهي بذلك تؤكد على القواعد الموضوعية التي تنظم السؤال والتحقيق البرلماني في العديد من قراراتها، وايضاً تفرض بعض القيود عند ممارسة هذه الاختصاصات^(٤) وكما سوف نلاحظ عند البحث في ذلك.

وجاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية أن "...المحكمة - بعد استعراضها لما سلف بيانه جميعه - استظهرت من تتبع الأنظمة البرلمانية المقارنة أنه نظراً لما للسؤال البرلماني من أهمية - بحسبانه مظهراً من مظاهر رقابة المجلس النيابي على أعمال وتصرفات الحكومة، ومن أخص مقتضيات الرقابة البرلمانية

(١) ينصرف مفهوم الشرعية إلى الطريقة التي يتم بها اسناد السلطة في الدولة إلى الحكام، وفيما اذا كانت ديمقراطية وعندها تكون سلطة شرعية، اما اذا تم اسناد السلطة بطريقة غير ديمقراطية فتكون سلطة غير شرعية. للمزيد، ينظر: د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري: النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، دار الوثائق والكتب، بغداد، ٢٠١٠، ص ٢٢.

(٢) حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق-جامعة عين الشمس، ٢٠٠٦، ص ٣٠ وما بعدها.

(3) BVerfGE 67, 100 – Flick–Untersuchungsausschuß, des Zweiten Senats vom 17. Juli 1984, (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٦) <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html#139> website;

(٤) د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، مصدر سابق، ص ١٥٢ وما بعدها.

ومن مستلزماتها - فقد عنيت الدساتير، وعنيت التشريعات ذات الصلة بنظام العمل بالمجالس النيابية بتنظيمه بما يتحقق المراد منه من الجهة الواحدة، وألا يساء استعماله من الجهة الأخرى، بحيث لا يكون من شأنه عرقلة أعمال الحكومة وتعطيل مصالح الدولة، أو ضياع وقت المجلس وتعطيله عن ممارسة عمله في نظر المسائل التشريعية، ولكل بلد نظامها وعرفها الدستوري وتقاليدها في أمر السؤال...^(١)، وبذلك هي تشير إلى أهمية القواعد التي تنظم السؤال البرلماني، كذلك اكدت على أهمية التحقيق البرلماني في العديد من قراراتها، وضرورة تنظيم القواعد الموضوعية المتعلقة به.

وقد اقرت المحكمة الاتحادية العليا العراقية في قراراتها^(٢) حق البرلمان في توجيه الاسئلة والتحقيق البرلماني إلى اعضاء الحكومة، وبينت فيها بعض من القواعد الموضوعية التي تنظم وسائل الرقابة البرلمانية هذه، ولبيان ذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، وهما:

- المطلب الاول: تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للسؤال البرلماني.
- المطلب الثاني: تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني.

المطلب الاول

تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للسؤال البرلماني

يعد السؤال البرلماني حق دستوري لعضو المجلس النيابي، يمكنه من ممارسة دوره الرقابي، الا انه ليس حق مطلق، وانما قد يتعارض مع حقوق دستورية اخرى، كالحقوق التي يكفلها الدستور للمواطن، وهنا يبرز دور المحاكم الدستورية في تحقيق التوازن بين هذه الحقوق والمصالح المعتبرة منها، واذا لم يمكن ذلك، عليها ان ترجح بين هذه الحقوق على اساس اهمية المصالح التي تحميها.

بموجب دستور المانيا^(٣) يحق للمجلس النيابي الاتحادي في المانيا المتمثل في (البوندستاغ) الرقابة على الحكومة، والتي يمارسها من خلال طرح الاسئلة المتعلقة بالأمور التنفيذية، وطلب المعلومات ذات الصلة

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٠/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في تاريخ ١٥/٨/٢٠١٧، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠/٥/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/80_fed_2017.pdf

(٣) للمزيد حول دساتير المانيا الديمقراطية، ينظر: د. حسني بوديلر، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٠١ وما بعدها.

بأعمالها، كإدارتها للمؤسسات العامة وكذلك الشركات الخاصة التي تملك الدولة اغلبيّة الحصة فيها^(١)، وفق المبدأ الذي وضعته المحكمة الدستورية الألمانية المتعلق بواجب الحكومة في الاجابة عن الاسئلة التي يوجهها النائب في البرلمان والمتعلق بهذا النوع من الشركات، كذلك اقرت المحكمة الدستورية الاتحادية بواجب الحكومة في الاجابة عن الاسئلة وتقديم المعلومات وتحمل مسؤولية صحة هذه المعلومات^(٢)، واذا لم يستطع المسؤول الاجابة على الاسئلة عليه ذكر الاسباب التي منعتة من ذلك، على ان يكون تبريره مقنع وان لا يكتفي بمجرد الاحتجاج بالصالح العام.

في الكويت يعد السؤال البرلماني حق للنائب يشكل مظهر من مظاهر الرقابة البرلمانية التي شرعها الدستور الكويتي لتحقيق المصلحة العامة، ويعد من الوسائل الفعالة لمراقبة الحكومة من قبل مجلس الامة الكويتي^(٣)، وهذا ما اكدت عليه المحكمة الدستورية الكويتية في العديد من قراراتها المتعلقة بتفسير حق السؤال البرلماني^(٤).

كذلك يمثل السؤال البرلماني في العراق حق دستوري^(٥) للنائب في مجلس النواب العراقي يستطيع من خلاله ممارسة دوره بصفته نائب عن الشعب من خلال الرقابة على العمل التنفيذي، نظم بعض قواعد الموضوعية في الدستور وكذلك في النظام الداخلي لمجلس النواب، ووضحت المحكمة الاتحادية العليا بعض هذه القواعد، وليبان ذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الاول منه: تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الموضوعية للسؤال البرلماني. ونوضح في الفرع الثاني: تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الموضوعية للسؤال البرلماني.

(1) BVerfGE 67, 100 – Flick–Untersuchungsausschuß, des Zweiten Senats vom 17. Juli 1984, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html#139> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٦)

(2) BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٥)

(٣) د. عادل الطبطبائي، الاسئلة البرلمانية، مصدر سابق، ص ٧٠ وما بعدها.

(٤) جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية قولها "إن الأصل في السؤال الذي يوجهه أحد النواب إلى أحد الوزراء يقصد به الاستيضاح عما يتعلق بوزارته من أمور وأعمال ونشاطات والتي يجهلها العضو السائل، أو التحقق من واقعة معينة أو استجلاء مسألة غامضة، أو أن يقصد به لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالفات حدثت ولا ريب أن حق النائب في السؤال هو مظهر من مظاهر الرقابة البرلمانية التي اشترعها الدستور لتحقيق المصلحة العامة". قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ الصادر بتاريخ ١٩٨٢/١١/٨.

(٥) تنظر: المادة (٦١/سابعاً-أ) من دستور جمهورية العراق. مجموعة القوانين العراقية: دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٨، ص ٢٩.

الفرع الاول

تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الموضوعية للسؤال البرلماني

تقسم القواعد الموضوعية للسؤال البرلماني التي اقرتها المحاكم الدستورية في الدول محل المقارنة،

كالآتي:

- أولاً: القواعد الموضوعية للسؤال البرلماني التي اقرتها المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية.
- ثانياً: القواعد الموضوعية للسؤال البرلماني التي اقرتها المحكمة الدستورية الكويتية.

أولاً: القواعد الموضوعية للسؤال البرلماني التي اقرتها المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية

ذكرنا سابقاً أن الدستور الالمانى لم ينص صراحة على حق المجلس النيابي في توجيه الاسئلة البرلمانية إلى اعضاء الحكومة، ولكن هذا حق استنتج ضمناً من مجموعة من النصوص الدستورية التي تتعلق بتنظيم اختصاصات البوندستاغ^(١)، والتي تولى النظام الداخلي للبوندستاغ الالمانى توضيحها، وبيان بعض القواعد المتعلقة بها^(٢).

واستناداً لذلك وضعت المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية بعض القواعد الموضوعية المهمة التي تنظم السؤال البرلماني، نوضحها في مجموعة من النقاط، التي لا تعد حصر لكل القواعد الموضوعية للسؤال البرلمانية التي اقرتها هذه المحكمة، لعدة اسباب منها على سبيل المثال: صعوبة الاحاطة بكل قرارات هذه المحكمة في فترة زمنية طويلة من تاريخ قضائها الدستوري الاتحادي في المانيا، وتتمثل هذه القواعد في:

١. مبدأ جودة الاجابة عن الاسئلة البرلمانية.

إذ تجد المحكمة الدستورية الاتحادية انه لتحقيق الرقابة البرلمانية الفعالة يجب على الحكومة الاتحادية ان تمتنع عن الاجابة بصيغة غير مفيدة عملياً من حيث المحتوى، وذلك عند الرد على الاسئلة البرلمانية الموجه لها. وتبرر المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية اختصاصها في التدخل في القواعد الموضوعية

(١) تنظر: المادة (١/٣٨) من القانون الاساسي الالمانى.

(٢) Walter Hänsele and Others, Organstreitverfahren – Fragerecht des Abgeordneten, Juristische Ausbildung, No.34, 2021, p.468–472

للإجابة عن الاسئلة البرلمانية بقولها "... بموجب المادة (٦٤)^(١) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية يمكن أن يكون موضوع الدعوى فعلاً أو اغفال صدر من المدعي عليه. لذلك لا يوجد فرق بين ما إذا كانت اجابات المدعى عليه محل الطعن تمثل رفض تقديم رد مناسب أو إغفال في شكل عدم استجابة تخالف الواجب الدستورية في الاجابة أو اجابة غير كافية للسؤال الموجه اليه ..."^(٢). لأنه وفق رايها يمكن أن يؤثر رفض الإجابة وعدم كفاية الإجابة على الاسئلة المقدمة للمسؤول وبالتالي ضياع الغاية المرجوة منها.

عليه يجب ان تكون اجابة المسؤول ملائمة لأهمية موضوع السؤال، لذلك ينتج عن هذا الحق مجموعة من الواجبات على المسؤول عند الاجابة تتمثل في جودة المعلومات وكميتها ودقتها، مع مراعاة القيود التي تنتج من مبدأ الفصل بين السلطات. فمن حيث نوعية الاجابة تلزم المحكمة الدستورية الاتحادية المسؤول الذي وجه اليه السؤال البرلماني في "... أن يقدم عند الاجابة على الاسئلة معلومات شاملة تغطي مبدئياً مبادرات وقرارات الحكومة الاتحادية، ويمتد أيضاً إلى المعلومات المتعلقة بالوثائق الرسمية ... والمعلومات التي قد تتوافر لديها حول الاعمال غير الرسمية (التي لم تتم حتى الآن) وتم توثيقها كتابياً..."^(٣).

الهدف من ذلك تمكين البوندستاغ الألماني من ممارسة دوره التشريعي والرقابي على المستوى الاتحادي، وعلى وجه الخصوص القضية اعلاه لكي تتلاءم قرارات الاخير مع القرارات التي تتخذ على مستوى الاتحاد الاوربي، إذ لا يمكن للبوندستاغ ان يؤدي دوره هذا دون ان يتم ابلاغه بمعلومات شاملة عن الاتفاقيات الدولية قبل ان تتم بشكل رسمي، بما يمكنه من تنظيم تشريعاته الداخلية بما تتوافق مع هذه الاتفاقيات.

كذلك وضحت المحكمة الدستورية مسألة تأثير سرعة الاجابة على جودتها، ولها نفس اهمية جودة وكمية المعلومات التي يقدمها المسؤول عن الاجابة عن الاسئلة البرلمانية، إذ تجد أنه "... إذا علم البوندستاغ

(١) تنص المادة (٦٤) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية (١). لا تُقبل الدعوى إلا إذا أكد مقدم الطلب أن فعلاً أو إغفالاً من جانب المدعى عليه انتهك أو هدد بشكل مباشر بانتهاك الحقوق والالتزامات الممنوحة لمقدم الطلب أو لجهاز مقدم الطلب بموجب القانون الأساسي. ٢. يجب تحديد أحكام القانون الأساسي الذي انتهكه فعل المدعى عليه المطعون فيه أو إغفاله في الطلب...).

(٢) BVerfGE 131, 152 – Unterrichtungspflicht, des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv131152.html#206> تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٩

(٣) BVerfGE 131, 152 – Unterrichtungspflicht, des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv131152.html#206> تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٩

بمشروع ما في مرحلة مبكرة، فإنه لا يزال بإمكانه التأثير على عملية صنع القرار في شؤون الاتحاد...^(١)، وهي بذلك قد وضعت مجموعة من الضوابط التي تعد جزء من واجب الحكومة في الإجابة عن الاسئلة تمثلت في: ضرورة احاطة المجلس النيابي بمعلومات كاملة عن موضوع السؤال، وايضاً تأثير السرعة في الإجابة على الاسئلة على جودة هذه المعلومات التي تقدمها الحكومة، وما تحققه من اهمية إلى البوندستاغ في ممارسة وظائفه الدستورية.

٢. امكانية تصحيح الإجابة المقدمة كرد عن الاسئلة البرلمانية.

تجد المحكمة الدستورية الاتحادية ولأهمية الإجابة عن الاسئلة البرلمانية أنه في حالة الادعاء بأن الإجابة على الاسئلة البرلمانية كانت غير صحيحة، فلا بد من النظر في مبررات مقدم الادعاء، وعليه ترى أنه "يجب ان يتم منح الفرصة للحكومة الاتحادية من أجل دراسة الوضع الواقعي والقانوني ومقارنته مع الإجابة التي تم تقديمها، وعند الاقتضاء تصحيح ردها او إكماله بالإشارة إلى عدم الدقة..."^(٢).

وبناءً عليه "... عند تحديد مضمون السؤال، يجب على الحكومة الاتحادية تناول المحتوى الأساسي للسؤال ومبرراته، والتحقق من عبارته للوصول إلى الإرادة الحقيقية والمتطلبات الخاصة بالسائل وملاءمة نوع ونطاق إجابة المسؤول وفقاً لذلك. في حالة الشك، يجب أن يفسر السؤال بطريقة تبعد موضوع السؤال عن شبهة المخالفة الدستورية. اما إذا بقي شك بعد تفسير السؤال متعلق بمحتواه أو إذا كان السؤال غامضاً، فيمكن للحكومة أن تشير عند الإجابة إلى أنها تفهم السؤال بمعنى معين أو أنها غير قادرة على الإجابة عليه في الوقت الحالي ... وعليها بيان أسباب رفض تقديم الإجابة"^(٣). نجد هنا أن المحكمة الدستورية الاتحادية قد وضحت الواجب الدستوري في الإجابة عن الاسئلة البرلمانية، عند وجود اسئلة غامضة او تثير الشك بوجود مخالفات دستورية بشأن موضوعها، فيجب على الحكومة في هذه الحالة تفسير السؤال بما يزيل الغموض والالتباس، او ان تجيب وفق فهمها الخاص للسؤال، مع امكانية تصحيح ردها عند الادعاء بوجود خطأ في الإجابة التي قدمتها.

(1) BVerfGE 131, 152 – Unterrichtspflicht, des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv131152.html#206> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٩)

(2) BVerfGE 147, 50 – Parlamentarisches Auskunftsrecht, des Zweiten Senats vom 7. November 2017, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv147050.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٧)

(3) BVerfGE 147, 50 – Parlamentarisches Auskunftsrecht, des Zweiten Senats vom 7. November 2017, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv147050.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٧)

٣. رفض الاجابة عن الاسئلة لحماية السرية.

اوضحت المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية أنه في حالات استثنائية يمكن تقييد الحق الدستوري في توجيه الاسئلة البرلمانية، ورفض تقديم الاجابة عنها من قبل الحكومة الاتحادية، وذلك بحجة حماية سرية المعلومات التي تم الاستفسار عنها، ولكن بعد تقديم تبرير موثق عن ان الاجابة يمكن ان تهدد مصالح معتبرة تتطلب الحماية، وانه لا يمكن تجنب الافصاح عنها بوسائل الحماية التي يتخذها البرلمان للحفاظ على هذه المعلومات، ويجب على الحكومة أن تقدم شرح مفصل لأسباب رفض الاجابة عن الاسئلة البرلمانية، ف جاء في قرار المحكمة الدستورية الاتحادية قولها "... يترتب على الواجب الدستوري الأساسي للحكومة الاتحادية في الاجابة عن الاسئلة التي يقدمها البوندستاغ الألماني، أنه يجب عليها شرح أسباب رفضها تقديم المعلومات المطلوبة ... ليتمكن ذلك البرلمان من أن يحكم ويقرر ما إذا كان يقبل رفض الاجابة أو ما هي الخطوات الإضافية التي يتخذها لتنفيذ طلبه في الحصول على المعلومات بالكامل أو على الأقل جزئياً ... يجب أن يكون البوندستاغ قادرًا على التحقق من معقولية وفهم اعتبارات المصالح المتأثرة التي أدت إلى رفض الاجابة، ويجب أن يؤخذ في الاعتبار أن الحق البرلماني في السؤال يهدف إلى الإجابة على الأسئلة المطروحة علناً ... ويمكن للبرلمان ان يتحقق من مصلحة الحكومة في الحفاظ على سرية المعلومات"^(١).

وترى المحكمة الدستورية الاتحادية أنه لا حاجة للسرية في ما يتعلق بالأحداث التي وقعت منذ فترة زمنية طويلة، بالتالي وجدت المحكمة أنه لم يقدم المدعى عليه أي أسباب معقولة تبرر موقفه في عدم الاجابة عن الأسئلة المذكورة في القرار. إذ جاء في حيثيات قرارها "... رفض المدعى عليه أيضًا الإجابة على السؤال ... حول كيف تمنع الحكومة الاتحادية استخدام الأسلحة المعدة للتصدير إلى ع. م. س. في القمع الداخلي، من خلال تقديمه معلومات عن الاتفاقات التي أبرمتها الحكومة الاتحادية مع الدولة المتلقية، وأجاب بأنه غير ملزمة بالقيام بذلك لأسباب تتعلق بالصالح العام. وللاجابة على هذا السؤال، كان يتعين على المدعى عليه أولاً الكشف عن مدى احتمالية أن يتم استخدام الأسلحة المعدة للتصدير للقمع الداخلي من قبل الدولة المتلقية. ومدى امكانية أن تؤدي تصريحات من هذا النوع إلى إضعاف كبير لمصالح السياسة الخارجية لجمهورية ألمانيا الاتحادية..."^(٢)، فعلى المدعي عليه المسؤول تقديم تبريرات كافية تؤكد احتمالية تعرض

(1) BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html> (تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٥)

(2) BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html#231> (تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/١٥)

مصالح الدولة للخطر في حالة الكشف عن معلومات ذات طابع سري، ولا يمكن الاحتجاج فقط بالمصلحة العامة كمبرر لرفض الاجابة، والسبب في ذلك وفق رأي المحكمة "حتى يتمكن من الموازنة بين الحق البرلماني في الحصول على الاجابة من جهة والمصالح المعنية التي أدت إلى رفض من جهة اخرى"⁽¹⁾، وهي بذلك قد رجحت الحق في الاجابة عن الاسئلة البرلمانية بسبب عدم تبرير المسؤول بشكل كافي اسباب رفضه الاجابة عن هذا النوع من الاسئلة، وايضاً بسبب ان القانون الاساسي لا يمنع طرح الاسئلة فيما يتعلق بتصدير الاسلحة فهي ليست معفاة من اي رقابة برلمانية، وان كانت مهمة للسياسية الخارجية والامنية، الا انها في هذه القضية ترجح حق البوندستاغ في توجيه الاسئلة⁽²⁾.

٤. لا يمكن التبرير بحجة إساءة استعمال الحق في السؤال فقط لرفض الاجابة.

ترى المحكمة الدستورية الاتحادية أنه لقبول التبرير بإساءة استعمال الحق في توجيه الاسئلة البرلمانية يجب أن يقدم المسؤول حقائق ملموسة تثبت ذلك، إذ جاء في حيثيات قرار المحكمة "... لا يمكن قبول رفض الاجابة بسبب الاحتجاج بإساءة استعمال الحق في توجيه الأسئلة إلا إذا تمكنت الحكومة الاتحادية من إثبات إساءة استعمال الحق في توجيه الأسئلة بحقائق ملموسة..."⁽³⁾، وقد بررت المحكمة الدستورية الاتحادية ذلك بأهمية الاسئلة في ممارسة العمل البرلماني، ورفض الاجابة عنها يؤدي إلى الاضرار بالعمل التشريعي والرقابي للبرلمان، بالتالي يتلاءم ذلك مع فرض واجب على الحكومة في اثبات اساءة استعمال الحق في السؤال البرلماني، وليس مجرد الادعاء به.

5. لا يحق لأعضاء البرلمان الاعلان عن الاجابة التي تم الحصول عليها تحت شرط ضمان السرية.

يطرح على المحكمة الدستورية الاتحادية سؤالين حول: كيف يمكن التوفيق بين حق البرلمان في طرح الاسئلة وبين حماية مصالح الدولة من ان تتعرض للخطر نتيجة الاعلان والافصاح عن بعض المعلومات

(1) BVerfGE 147, 50 – Parlamentarisches Auskunftsrecht, des Zweiten Senats vom 7. November 2017, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv147050.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٧)

(2) Sebastian Theß, Parlamentarisches Frage und Informationsrecht beim Export von Kriegswaffen, Zeitschrift für das Juristische Studium– Berlin, Vol.3, 2020, p.256–262.

(3) BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٥)

ذات الطابع السري عند الاجابة عن هذه الاسئلة؟^(١)، وكيف يتم التوفيق بين اهمية شفافية العمل البرلماني^(٢) وبين حماية المصالح التي سوف تتعرض للخطر بسبب الاعلان عن الاجابة التي قدمتها الحكومة؟

يمكن ان يلجأ اعضاء الحكومة الاتحادية في المانيا إلى الاتفاق مع اعضاء البرلمان حول منع الاجابة مع ضمان بقائها سرية من جانب البرلمان، لذلك تجيب المحكمة الدستورية الاتحادية عن التساؤل الاول بالقول "... يمكن أن تكون الإجابة عن الأسئلة البرلمانية باستعمال شرط حماية سريتها، وهو سيلة أكثر اعتدالاً لخلق توازن مناسب بين حق النواب في توجيه الأسئلة وبين المصالح القانونية المتضاربة"^(٣).

إذ نقر المحكمة الدستورية الاتحادية بذلك كوسيلة مناسبة لتحقيق التوازن بين مصلحة الجهات التنفيذية في السرية، والمصلحة البرلمانية في الحصول على المعلومات عن طريق الاجابة عن الاسئلة البرلمانية، وتعد قواعد السرية هذه تعبيراً عن حقيقة أن البرلمان لن يكون قادراً على ممارسة التشريع أو الرقابة على الحكومة دون معرفته بهذه المعلومات من الحكومة وان كانت معلومات سرية.

لذلك تجد المحكمة أنه "... لا يمكن لأعضاء البرلمان نقل الاجابة التي تم تلقيها تحت شروط قواعد السرية وامن المعلومات إلى الرأي العام. إذا تم إبلاغ البرلمان باستخدام أمر حماية سرية المعلومات..."^(٤)، بالرغم من أن المحكمة الدستورية الاتحادية تؤكد على أهمية شفافية العمل البرلماني، لأنه دون اطلاع الناخبين على المعلومات المناسبة لن يمكنهم ذلك من تقييم اعمال الحكومة ولا الاجراءات التي يتخذها

(1) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 01. Juli 2009 – 2 BvE 5/06, website;

http://www.bverfg.de/e/es20090701_2bve000506.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٧)

(٢) يقصد بمبدأ الشفافية "ضرورة إطلاع افراد الشعب على السياسة العامة للدولة، وكيفية قيام القابضين على السلطة بإدارة مفاصلها". للمزيد، ينظر: اسعد كاظم وحيش، التأصيل الدستوري للشفافية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ٨، العدد ١، ٢٠١٩، ص ٢٨١. وتعرف ايضاً بانها "نظام وآلية للكشف والافصاح عن بنية المؤسسة واهدافها وانشطتها امام ذوي المصلحة في مسعى لتخلص من مظاهر الفساد عبر كشفها ومحاسبة المسؤولين عنها". للمزيد، ينظر: د. سامر مؤيد عبد اللطيف وصفاء محمد عبد، التأصيل الدستوري لمبدأ الشفافية، مجلة أهل البيت، المجلد ١، العدد ٢٦، ٢٠٢٠، ص ٣١.

(3) BVerfGE 147, 50 – Parlamentarisches Auskunftsrecht, des Zweiten Senats vom 7. November 2017, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv147050.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٧)

(4) BVerfGE 147, 50 – Parlamentarisches Auskunftsrecht, des Zweiten Senats vom 7. November 2017, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv147050.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٧)

البرلمان كرد فعل عن هذه الاجابات التي حصلوا عليها، وهذا مهم وضروري للشرعية الديمقراطية التي يمارسها المواطنين عن طريق الاقتراع العام.

وجاء في حيثيات قرارها أن "...الشفافية ضرورية للبرلمان لممارسة وظيفته الرقابية. في حين أن الاجابة المطلوبة هي لغرض تزود البرلمان بالخبرة اللازمة لإعداد التشريع وبالتالي تخدم الغرض من السؤال البرلماني حتى لو لم تكن عامة..."⁽¹⁾. بالتالي لم يتعارض ذلك مع مبدأ شفافية العمل البرلماني عند التزامهم بضمان سرية هذه المعلومات. فرغم اهمية الشفافية الا انه في هذه القضية على وجه الخصوص انتقت الغاية منها، مما برر بقاء هذه المعلومات سرية، وهذا يتوافق مع التزام اعضاء البرلمان بعدم نقلها إلى الاعلام.

6. مراعاة مبدأ المعقولية في الاجابة عن الاسئلة.

وفقاً للسوابق القضائية للمحكمة الدستورية الاتحادية⁽²⁾ تتحقق الاجابة الكامل عن السؤال البرلماني، عندما تبلغ الحكومة الاتحادية البوندستاغ بجميع الوقائع والظروف التي لديها او يمكن ان تحصل عليها باتباع وسائل واجراءات متاحة ومعقولة، والتي تعد اساس لصياغة الرد ومضمونه، وحتى وان كانت لدى الحكومة الاتحادية بعض الشكوك حول صياغة السؤال فأنها غير ملزمة بردها في هذه الصياغة حصراً، وانما هي ملزمة بتحديد محتواه وهدفه الاساسي، وان تراعي بردها اعطاء المعلومات الحقيقية، أما اذا كانت ترفض الاجابة فعليها ان توضح اسباب الرفض بطريقة مفهومة، حتى يتسنى لعضو البرلمان ان يقيم ويقرر ما اذا كان سيقبل الرفض ام لا اذا لزم الامر. بهذا الشأن قررت المحكمة الدستورية الاتحادية بأنه "يجب على الحكومة الاتحادية عند الاجابة ان تذكر كل المعلومات التي لديها او التي يمكنها الحصول عليها بشكل معقول ... إذ لم يثبت المدعي عليه بعد ذلك بما فيه الكفاية أنه لا يمكن الحصول على المعلومات المطلوبة، كما انه لم يبرر أن تقديم هذه الاجابة لم يكن ممكناً الا بجهد غير معقول"⁽³⁾. ولكن للحكومة أن تعطي اجابات جزئية بحجة عدم معقولية قدرتها على تقديم كم كبير جداً من المعلومات المطلوبة.

(1) BVerfGE 147, 50 – Parlamentarisches Auskunftsrecht, des Zweiten Senats vom 7. November 2017, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv147050.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٧)

(2) BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٥)

(3) BVerfGE 124, 161 – Überwachung von Bundestagsabgeordneten, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv124161.html#188> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/١٢)

وعند توضيح المحكمة لمبدأ الاجابة عن المعلومات بالقدر المعقول (اي بما يمكن لها تقديمه من اجابة) بقولها "... لا تقتصر اجابة الحكومة على المعلومات المتاحة في الوثائق الموجودة فعلاً، ولكنها تتضمن أيضاً المعرفة الشخصية لأعضاء الحكومة المعنين بالسؤال وان كانت غير موثقة في الحالات الفردية، وإذا كان من الصعب الوصول إلى المصادر أو تقييمها، فيمكن أن تدعي الحكومة أنه من غير المعقول الرد في الوقت المناسب، ومع ذلك، لا يمكنهم بشكل عام تبرير تقييد الالتزام بالإجابة على الأشياء الموثقة. إذ يجب على الحكومة الاتحادية أن تستفيد استفادة كاملة من جميع الخيارات المتاحة لها للحصول على المعلومات..."⁽¹⁾.

بالنظر لهذه القرارات نجد ان المحكمة الدستورية الاتحادية قد وسعت من التزام الحكومة في الاجابة على السؤال البرلماني، وذلك نظراً لأهمية الاجابة على العمل التشريعي والرقابي لأعضاء البرلمان، من خلال التزام الحكومة بتقديم الاجابة عن كل ما جاء في مضمون السؤال، وان اعتمد المسؤول على معرفته الفردية بهذه المعلومات ودون وجود توثيق لها.

٧. ان حق البرلمان في توجيه الاسئلة لا يتعارض مع وجود لجنة تحقيق تتعلق بذات الموضوع.

جاء في حيثيات قرار المحكمة الدستورية الاتحادية قولها "... إن الحق البرلماني في توجيه الأسئلة لا يحل محله تعيين لجنة تحقيق. حتى لو كانت اعتبارات الكفاءة تذهب لصالح الرأي القائل بأن البرلمان في هذه الحالة يريد تركيز اختصاصه الرقابي حصرياً على لجنة التحقيق، إذ لا يمكن اشتقاق أي قيد على الحق في الحصول على الاجابة لأعضاء البرلمان والكتل البرلمانية مع وجود لجنة تحقيق تم تشكيلها للتحقيق في هذا الموضوع..."⁽²⁾.

عالجت المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية في هذه القضية مسألة وجود لجنة تحقيق مشكلة لتحقيق في موضوع معين، وتم توجيه اسئلة برلمانية من قبل بعض النواب إلى الحكومة تتعلق بالموضوع ذاته، بالتالي وجدت أنه لا يوجد ما يمنع من توجيه هكذا اسئلة، إذ يمكن للبرلمان استعمال اكثر من وسيلة رقابية للتحقيق في موضوع معين، وهذا توجه المحكمة قد رايناه في قراراتها السابقة التي تم عرضها، فهي

(1) BVerfGE 147, 50 – Parlamentarisches Auskunftsrecht, des Zweiten Senats vom 7. November 2017, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv147050.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٧)

(2) BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٥)

تمتتع عن تقييد الحق البرلماني في توجيه الاسئلة، إذ لم يوجد قيد دستوري صريح يقيد موضوع السؤال، فلا تجيز تقيده، وان تعارض مع حق دستوري اخر، وجب في هذه الحالة التوفيق بين المصالح الدستورية، وفي حالة عدم القدرة على التوفيق، يجب ترجيح الحق الدستوري الالهم، وهي في الغالب تعطي الالهمية للعمل البرلماني على حساب بقية الحقوق، مع مراعاة عدم تعرض مصالح الدول للخطر قد الامكان.

ثانياً: القواعد الموضوعية للسؤال البرلماني التي اقرتها المحكمة الدستورية الكويتية.

بينت المادة (٩٩)^(١) من الدستور والمادة (١٢٢)^(٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة مضمون السؤال البرلماني وشروطه، ويستفاد منها أن اصل السؤال يقصد به الاستيضاح الذي يوجهه أحد النواب إلى رئيس الوزراء او احد الوزراء عما يتعلق بوزارته من أمور واعمال ونشاطات والتي يجهلها العضو السائل، او التحقق من واقعة معينة او استجلاء مسألة غامضة، او قد يقصد به لفت نظر الحكومة إلى أمر من الامور أو إلى مخالفة حدثت بشأن موضوع ما لاستدراكها، ويمكن من هذه المواد استنتاج بعض الشروط الموضوعية للسؤال البرلماني، وهي:

١. **خلو السؤال البرلماني من العبارات غير اللائقة:** يقصد به عدم جواز ان يتضمن السؤال البرلماني عبارات تمس المسؤول او اعماله وتصفها بشكل غير لائق، مما يمثل خروج عن الغاية منه المتمثلة في الاستفهام وتحول السؤال إلى اداة للنقد والتجريح لشخصية المسؤول او اعماله او الاشخاص الاخرين^(٣).

٢. **عدم الاضرار بالمصلحة العامة للبلاد:** يجب أن لا يؤدي السؤال إلى الاضرار بالمصلحة العامة للبلاد، إذ مثلاً لا يجوز الكشف عن المعلومات ذات الطبيعة السرية، التي يؤدي الكشف عنها إلى تعريض البلاد إلى الخطر.

(١) تنص المادة (٩٩) من دستور دولة الكويت (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء اسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الاجابة).

(٢) تنص المادة (١٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي (يجب أن يكون السؤال موقعا من مقدمه ... وأن يقتصر على الأمور التي يراد الاستفهام عنها بدون تعليق عليها وألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد. فإذا لم تتوافر في السؤال هذه الشروط جاز لمكتب المجلس استبعاده بناء على إحالة من الرئيس، فإن لم يقتنع العضو بوجهة نظر المكتب، عرض الأمر على المجلس للبت فيه دون مناقشة، وذلك قبل اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في المادة ١٢٣ من هذه اللائحة).

(٣) د. عادل الطبطبائي، الاسئلة البرلمانية، مصدر سابق، ص ٥٧.

اصدرت المحكمة الدستورية الكويتية عدت تفسيرات للمادة (٩٩) من دستور الكويت وضحت بها مفهوم حق السؤال البرلماني والقيود التي يتقيد بها هذا الحق، وبالتالي تعتبر تنظيم للقواعد الموضوعية للسؤال البرلماني، وهي كالآتي:

١. تقيد السؤال البرلماني بقيد عدم انتهاك حق الافراد في الخصوصية في ظروف خاصة.

اقرت المحكمة الدستورية الكويتية بأن السؤال البرلماني ليس حق مطلق وإنما مقيد بمجموعة من القيود منها حق الافراد في الخصوصية المستمد من حق الحرية الشخصية وفق المادة (٣٠)^(١) من الدستور وما يتعلق بسرية احوالهم المرضية^(٢)، إذ جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "٢- إن حق السؤال ليس حقاً مطلقاً لا يقيد به قيد ولا يحده حد إذ تحوطه بعض الضوابط والاعتبارات منها أن يرد على الوقائع والامور المطلوب استيضاحها، خالياً من التعليق والجدل والآراء الخاصة وأن لا يتضمن عبارات والفاظاً غير لائقة أو ذكر أشخاص والمساس بكرامتهم وما يتعلق بأموالهم الخاصة. ٣- إن الدستور قد كفل حق المواطن في حرية الشخصية بما يقتضيه ذلك من صون كرامته والحفاظ على معطيات الحياة التي يحرص على عدم تدخل الناس فيها بعدم امتنانها وانتهاك أسرارها فيها، إعمالاً لحقه في احترام حياته الخاصة، ومرد ذلك أن كل ما يتعلق بالحياة الخاصة للإنسان هو جزء من كيانه المعنوي فلا يجوز لأحد أن يناله أو ينشر عنه شيئاً إلا بإذنه الصريح أو وفقاً للقانون، ومن ذلك حالته الصحية وما يعانیه من أمراض. ٤- إن الحق في الخصوصية لا يخص حياة الشخص وحده فقط وإنما يخص أسرته فلا غرابة إن كان المشرع الدستوري بحرصه على الحفاظ وصون الحرية الشخصية بمقوماتها قد رفع الحق في الخصوصية الى مصاف الحقوق الدستورية. ٥- إن الحق في الرقابة البرلمانية، أياً كانت صورته ... يقف في مقابلة حق آخر هو حق الفرد في حماية خصوصياته ومنها الحفاظ على سره المرضي بغير إفشاء إلا في حدود القانون، وهذان الحقان يكفلهما الدستور ويقفان على نحو متقابل ومتوازن، إذ يرضى كل منهما مصلحة عامة معتبرة واجبة الحماية والرعاية، بما ينبغي معه التوفيق بينهما بالتنسيق والمواءمة على نحو يحقق مصلحة المجتمع"^(٣).

(١) تنص المادة (٣٠) من دستور دولة الكويت (الحرية الشخصية مكفولة).

(٢) للمزيد، ينظر: د. عادل الطبطبائي، الاسئلة البرلمانية، مصدر سابق، ص ٦٧ وما بعدها. د. تركي سظام المطيري، مصدر سابق، ص ١١٦ وما بعدها.

(٣) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ الصادر بتاريخ ١١/٨/١٩٨٢.

أضافت المحكمة ايضاً الى أنه "إذا كان حق النائب في الرقابة هو حق دستوري إلا أنه ليس حقاً مطلقاً وإنما يحده قيد نابع من حق دستوري آخر مقرر من أجل حماية الحياة الخاصة للفرد بما تحويه من أسرار ومنها حالته الصحية ... والتزام الطبيب، أو من أوّتمن على السر الطبي، بعدم إفشاء ذلك السر إلا في الحدود التي رسمها القانون ... إن حق عضو مجلس الأمة في توجيه السؤال لأحد الوزراء ليس حقاً مطلقاً وإنما يحده حين ممارسته حق الفرد الدستوري في كفالة حريته الشخصية بما يقتضيه من الحفاظ على كرامته، واحترام حياته الخاصة بعدم امتهائها أو إنتهاك أسرارها فيها ومنها حالته الصحية ومرضه، مما لا يصح معه لمن استودع السر الطبي أن يكشف سر المريض بما في ذلك اسمه دون إذنه أو ترخيص من القانون..."^(١).

يلاحظ على هذا القرار ان المحكمة الدستورية قامت بتفسير النص عن طريق التوفيق بين نصوص الدستور^(٢)، واقرت وجود حقوق دستورية متعارضة مما يدعوا ذلك الى تقييد حق النائب في البرلمان في توجيه الاسئلة البرلمانية، وذلك من باب اتباعها لقاعدة "إعمال الدليلين معاً اولى من إهمالهما أو اهمال أحدهما"، أي الجمع بين الحقوق المتعارضة ودون ترجيح لأحد هذه الحقوق على الآخر، وفي هذا الشأن يرى بعض الكتاب^(٣) أن المحكمة كان عليها الجمع بينهما مع ترجيح لحق السؤال البرلماني، إذ لا يضر بحق الخصوصية قيام وزير الصحة بكشف معلومات عن اسماء المرضى والحالات المرضية وانواع الادوية المستعملة كمعلومات عامة، تخلو من الربط بين اسماء المرضى وحالة كل مريض وتفاصيل اخرى تتعارض مع مبدأ السر الطبي، بالتالي يكون هنا الوزير المسؤول قد قام بواجبه الدستوري المتمثل بالإجابة على الاسئلة البرلمانية، ومبررات ذلك أن حق السؤال ورد صراحة في النص الدستوري في مقابل حق الخصوصية الذي يفهم ضمناً من النص على الحق في الحرية الشخصية، ومن جهة اخرى ان الترجيح بين المصالح التي يحميها كل حق من هذه الحقوق يبرر عدم تقييد حق السؤال البرلماني لما فيه من مصلحة عليا لمجلس الامة تتمثل في الحصول على المعلومات التي يراها ضرورية لممارسة وظيفته الرقابية، بالتالي فإن حق مجلس الامة في الرقابة البرلمانية اولى من حق الفرد في الخصوصية^(٤).

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ الصادر بتاريخ ١١/٨/١٩٨٢.

(٢) للمزيد، ينظر: د. بلال عقيل الصنديد، مصدر سابق، ص ١٢٧.

(٣) د. تركي سطات المطيري، مصدر سابق، ص ١١٨. د. عادل الطببائي، المحكمة الدستورية، مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، ٢٠٠٥، ص ١٣٤ وما بعدها.

(٤) يلاحظ أن المحكمة الدستورية الكويتية اشارت في حيثيات قرارها رقم ١٩٨٢/٣ إلى أن اسم المريض وحالته المرضية تدخل ضمن مفهوم السر الطبي والذي يحميه حق الفرد في الخصوصية، وعليه لا يجوز إفشاء ذلك السر الا في حدود القانون، وهذا

٢. تقييد السؤال البرلماني بقيد عدم الإضرار بالمصالح العليا للبلاد ومنها عدم جواز إفشاء الأسرار الحكومية.

تم طرح سؤال على المحكمة الدستورية الكويتية مضمونه: هل يحق للنائب في مجلس الأمة السؤال عن مواضيع وأمر تتعلق بالأمن أو الدفاع أو العلاقات الخارجية، أجابت فيه المحكمة بالقول "... لا يجوز أن يكون من شأن السؤال المساس أو الإضرار بالمصالح العليا للبلاد أو إفشاء أسرارها العسكرية أو الأمنية لدواعي المصلحة العامة التي تعلق فوق كل اعتبار أو التدخل فيما يتصل بأعمال السلطة التنفيذية في تصريف شؤون سياسة الدولة الخارجية وما يرتبط بعلاقاتها الخارجية مع باقي الدول ... فضلاً عن أن علانية المناقشات البرلمانية لا تتناسب مع طبيعة تلك الأعمال وما قد تتطلبه من وجوب الحذر والاحتياط في تناول المسائل المتعلقة بها. ٢١- لا يصح توجيه أسئلة ولا الجواب عليها فيما يختص بمعاهدات لا تزال معلقة أو مناقشة مسائل دبلوماسية في البرلمان لأن هذه الأمور جميعها ما هي إلا جزء من السياسة العامة للدولة إلا إن مسؤولية الحكومة إزاء تلك الأعمال الخارجية تختلف كل الاختلاف عن مسؤوليتها إزاء الأعمال الداخلية فبينما تخضع الأعمال الداخلية للحكومة للرقابة البرلمانية بوسائلها المختلفة لا تستطيع تلك الرقابة الى ما عهد الى السلطة التنفيذية من اختصاص يتصل بالأعمال الخارجية أو تمتد تلك الرقابة الى التدخل في تلك الشؤون. ٢٢- لا يجوز أن يكون من شأن السؤال البرلماني التدخل في أمور مثارة أمام القضاء أو ما يتعلق بأحكام قضائية بما يتعارض مع استقلال القضاء واختصاص السلطة القضائية ... وإذ كان الحاصل ان السؤال موضوعه بين السائل والمسئول وعلى الأخير الإجابة عليه ما لم تكن ثمة مصلحة عليا تمنعه عن الإجابة أو رأى أن في إفضائه بأية بيانات ضرراً بالمصلحة العامة فإنه ليس من شأن ذلك تفويت أي حق من حقوق المجلس النيابي إذ أن حق المجلس قائم في أن يعارضه في ذلك عن طريق الاستجواب طبقاً لإجراءاته

يعني أن القانون العادي يمكن له ان يقيد الحق الدستوري في الخصوصية المستتب من المادة (٣٠) من الدستور، فالمحكمة الدستورية تجيز تقييد النص المطلق الذي يقرر الحق في الخصوصية الوارد في الدستور بقيد يرد في القانون العادي، وهو نص اقل مرتبة من النص الدستوري، وبناءً عليه يذهب رأي فقهي إلى ان المحكمة قد خالفت بذلك قاعدة من قواعد الترجيح التي تقضي بانه عند التعارض بين النصوص يرجح النص الاعلى في المرتبة والقوة وفقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، وبما أن التعارض الذي ظهر بين الحق المستند إلى النص الدستوري ونص في القانون العادي، فإن الاولى ترجيح النص الاقوى وهو النص الدستوري وليس تقييده. للمزيد، ينظر: د. تركي سطات المطيري، مصدر سابق، ص ١٢٠ وما بعدها.

وضوابطه فالمسألة ليست حقاً للمسئول بل هو اعتبار يسمو على الحقوق والواجبات لاتصاله بالمصلحة العليا للبلاد وهو اعتبار إذا ذكر كان للمجلس النيابي تقديره واتخاذ قرار في شأنه طبقاً للإجراءات المقررة^(١).

خلاصة هذا القرار أن حق السؤال البرلماني ليس حق مطلق وإنما مقيد بمجموعة من القيود منها عدم السؤال عن الأمور التي تسبب اضرار بالمصالح العليا للبلاد، باعتبارها مصلحة مهمة تفوق ما عداها من المصالح الأخرى^(٢)، وبررت ذلك القرار التفسيري في أنه يستند إلى الحكمة التشريعية من النص، والتي تجد مصدرها في النصوص الدستورية أو الاعراف البرلمانية المستقرة، واستناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات^(٣) وعدم جواز التدخل في أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بالسياسية الخارجية وكذلك عدم التدخل في أعمال السلطة القضائية^(٤).

وإن كانت المحكمة الدستورية قد منعت بعض الموضوعات من أن تكون موضوعاً لسؤال برلماني، والتي تشمل السياسة الخارجية للبلاد والمسائل المتعلقة بالسلطة القضائية والأمور التي تضر بالمصلحة العليا للبلاد، فإن هناك بعض الكتاب^(٥) يرى أنه لا يمكن أن تكون هذه المواضيع بمنأى عن السؤال والاستجواب البرلماني كلياً، لأن عدم قدرة مجلس الأمة على مراقبة هذه المواضيع يقلل من فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. إن ممارسة الرقابة على المواضيع اعلاه باستثناء الشؤون القضائية لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي فإن المحكمة الدستورية قد قيدت نص دستوري صريح بقيود مشتقة ضمناً من نصوص أخرى، كذلك لا يصح الاستناد إلى القيود الواردة في المادة (١٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، لأن النص الدستوري أعلى من النص القانوني، مما يجعل له الأولوية في التطبيق وإهمال كل ما يتعارض معه، بالتالي لا يمكن تقييد حق النائب في توجيه الأسئلة البرلمانية بقيود واردة في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة^(٦)، إذ لا يجوز للمحكمة الدستورية الكويتية أن تفسر أحكام الدستور وتقيدها في ضوء القانون

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

(٢) للمزيد، ينظر: د. يسري محمد العصار، سلطة القضاء الدستوري في تفسير القوانين، مصدر سابق، ص ٤٥-٤٦.

(٣) تنص المادة (٥٠) من دستور دولة الكويت (يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور).

(٤) تنص المادة (١٦٣) من دستور دولة الكويت (لا سلطان لأي جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم وأحوال عدم قابليتهم للعزل).

(٥) للمزيد، ينظر: د. عادل الطيباني، الطلب الحكومي بتفسير المادة (٩٩) من الدستور والمواد المرتبطة بها وموقف المحكمة الدستورية منه، مجلة الحقوق، المجلد ٣٠، العدد ١، ٢٠١٦، ص ١٥ وما بعدها.

(٦) للمزيد، ينظر: د. تركي سطات المطيري، مصدر سابق، ص ١٢٩.

العادي، وإنما على العكس عليها ان تفسر احكام القوانين العادية ومنها اللائحة الداخلية لمجلس الامة في ضوء احكام الدستور^(١).

٣. ان لا يتجاوز معنى السؤال البرلماني عن الاستفهام إلى معنى التجريح أو النقد والا اصبح استجواباً.

جاء في حيثيات قرار المحكمة الدستورية الكويتية أن "... السؤال يوجه الى رئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة للحكومة والسؤال لا يجاوز معنى الاستفهام الى معنى التجريح أو النقد وإلا أصبح استجواباً مما نصت عليه المادة ١٠٠ من الدستور..."^(٢). وفي قرار آخر اشارت إلى انه "... بالنظر الى رقابة الأسئلة رقابة فردية للعضو وحده، فالبرلمان لا يشترك فيها، ولا يصدر قراراً بشأنها، بخلاف الرقابة عن طريق الاستجواب فهي رقابة جماعية تستتبع قراراً من البرلمان، وفي البعض الآخر لا يتلى في البرلمان سؤال ولا إجابة على سؤال وهو خارج جدول الأعمال إذ ينتهي الأمر في شأن السؤال بمجرد حصول السائل على إجابة المسئول عنه، فإذا رأى العضو أن الإجابة غير مرضية وأن الأمر من الخطورة مما يسوغ معه إثارة هذا الشأن في البرلمان وجعله محلاً لمناقشة عامة قد تؤدي الى طرح الثقة قدم عنه استجواباً ... فالمصطلح عليه في النظم البرلمانية أن المقصود من السؤال هو طلب بيانات أو استفهام عن أمر محدد يريد السائل الوقوف على حقيقته..."^(٣).

ووفقاً لهذه القرارات تضع المحكمة الدستورية الكويتية قيود اخرى تتعلق بالغاية من توجيه السؤال البرلماني، ووضع حدود بين وسيلة السؤال البرلماني وبين الاستجواب، وهو ما يتوافق مع القواعد العامة للسؤال البرلماني، لان ليس من ضمن الغايات التي يستعمل من اجلها السؤال البرلماني كوسيلة رقابية النقد والتجريح^(٤)، فذلك يخرجهُ من كونه مجرد سؤال استفهامي إلى سؤال الغاية منه استجواب المسئول المعني بهذا السؤال.

(١) د. عادل الطيباني، الطلب الحكومي بتفسير المادة (٩٩) من الدستور والمواد المرتبطة بها وموقف المحكمة الدستورية منه، مصدر سابق، ص ٣٥ وما بعدها.

(٢) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

(٣) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

(٤) محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٣.

٤. يتعين ان يكون السؤال البرلماني مختصاً بشأن عام.

جاء في حيثيات قرار المحكمة الدستورية قولها " ... والسؤال يتعين أن يكون مختصاً بشأن عام، أو بمسألة عامة ترتبط بمصلحة الكثيرين من الناس، أو تتصل بالمبادئ التي ينبغي أن تسير عليها الحكومة في تصرفاتها، ولا يسوغ أن يكون السؤال عن نيات هي بطبيعتها ليست محلاً للأسئلة البرلمانية، وإنه ولئن كان الأمر في شأن السؤال منحصراً بين العضو السائل والمسئول، وللعضو أن يسأل ما يشاء من أسئلة وذلك فيما يدخل في اختصاص المسئول..."^(١). في هذا القرار منعت المحكمة الدستورية من ان يكون موضوع السؤال البرلماني يتعلق بالشؤون الخاصة للمسئول، وانما على العكس من ذلك يجب ان يتعلق موضوع السؤال بالشؤون العامة، والتي هي محل عمل المسئول وواجباته، وهو بذلك لا يعد تقييداً للسؤال البرلماني وانما هو تحديد لنطاق هذه الوسيلة الرقابية، وبذلك يتلاءم مع الغاية من السؤال البرلماني.

٥. يستعمل السؤال البرلماني في بعض الاحيان إلى لفت النظر إلى أمر من الامور او التحذير من تصرف معين.

جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "أن المقصود بالسؤال البرلماني هو طلب بيانات أو استقهام عن أمر محدد يريد السائل الوقوف على حقيقته أو استفسار عن مسألة أو موضوع معين أو واقعة بذاتها أو استيضاح عن أمر مجهول أو مفروض أن السائل على الأقل يجهله، أو توجيه نظر الى أمر من الأمور، أو التحذير من تصرف ما، أو لدرء خطر قد يتوقع حصوله..."^(٢). تعدد المحكمة الدستورية في هذا القرار بعض الغايات التي يراد تحقيقها من خلال استعمال السؤال البرلماني، ومنها لفت النظر والتحذير من الشؤون التي تم ذكرها في موضوع السؤال البرلماني، وهي بذلك تؤكد في قرارها على اهمية السؤال البرلماني في ممارسة الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الكويتي.

٦. لا يجوز وضع قيود وعراقيل تحول دون استعمال النائب لحق السؤال البرلماني او تقييده.

إذ ترى المحكمة الدستورية انه لا يجوز تقييد السؤال البرلماني بما يعرقل ممارسته على اي وجه من الوجوه، لان في ذلك افراغ للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة من مضمونها وتعطيل حكم الدستور، وجاء في حيثيات قرارها "... إذ كان الحق في توجيه السؤال هو من الحقوق الثابتة لعضو مجلس الأمة طبقاً

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

(٢) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

للدستور فإنه إذا ما توافرت في السؤال مقوماته واستجمعت شرائطه في إطار حدوده الدستورية فإنه لا يسوغ وضع قيد على إرادة عضو المجلس في استعمال هذا الحق فيما يرى الحاجة إليه والحصول على الإجابة المطلوبة أو وضع العراقيل التي تحول بينه وبين استعماله لهذا الحق أو تقييده على أي وجه من الوجوه لما من شأن ذلك إفراغ الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتصرفاتها وهي جوهر المسؤولية الوزارية من مضمونها وتعطيل حكم الدستور^(١).

ولكنها أعلنت أيضاً أن الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة عن طريق توجيه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء ليست رقابة مطلقة، إنما هي مقيدة بضرورة مراعاة الحقوق الدستورية الأخرى^(٢)، إذ جاء في قرارها "... أنه لا يجوز أن يكون من شأن السؤال المساس أو الإضرار بالمصالح العليا للبلاد وذلك بإفشاء أسرارها - العسكرية أو الأمنية - لدواعي المصلحة العامة التي تعلو فوق كل اعتبار، ولا يجوز أن يكون من شأن السؤال التدخل فيما يتصل بأعمال السلطة التنفيذية في تصريف شئون سياسة الدولة الخارجية، أو التدخل في شئون السلطة القضائية، أو التعدي على حقوق الأفراد، أو تناول خصوصياتهم، أو إفشاء أسرارهم أو التعريض بهم"^(٣).

ومن خلال الاطلاع على قراراتها يتضح أنها قامت باستتباب هذه الحقوق المقيدة للسؤال البرلماني ضمناً من النصوص الدستورية، وإصدار أكثر من قرار تفسيري للنص ذاته، دون أن تؤدي هذه القرارات إلى تطوير القواعد الموضوعية للسؤال البرلماني بقدر ما هي قيود استخلصتها ضمناً من النصوص الدستورية الأخرى، وبذلك هي خالفت ما جاء في مضمون قرارها بشأن عدم جواز وضع قيود تعرقل تطبيق الحكم الدستورية، وهذا تناقض حقيقي ورد ضمن مفردات القرار ذاته، فهي تسمح للمسئول في الامتناع عن الإجابة بحجة الإضرار بالمصالح العامة من جهة، وتقويت حق دستوري منصوص عليه صراحة دون وجود قيود في متن الدستور من جهة أخرى، يمارس من قبل نائب ممثل عن الشعب، وهو أولى بتقرير ما يضر بالمصالح العام، بالتالي كان يمكن لها قبول عدم الإجابة عن بعض الأسئلة استثناءً ولحالات خاصة، تجد في مبررات الحكومة ما يقيد حقيقتاً موضوع السؤال البرلماني في قضية معينة فقط، وليس عن طريق وضع قيد مطلق، ودون أن تضع واجب على الحكومة في شرح تفصيلي لمبررات رفضها، وهو بذلك يعد من قبيل تعطيل النص

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

(٢) د. يسري محمد العصار، سلطة القضاء الدستوري في تفسير القوانين، مصدر سابق، ص ٤٥.

(٣) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

الدستوري، فالمحكمة الدستورية الكويتية قد وضعت معرقلات لممارسة السؤال البرلماني في قرارها هذا، ومنعت في ذات القرار وضع القيود التي تحد من تطبيق هذه الوسيلة الرقابية المهمة وبما يؤدي إلى تعطيل الحكم الدستوري.

الفرع الثاني

تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الموضوعية للسؤال البرلماني

تنظم مواد الدستور العراقي^(١) وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب القواعد الموضوعية للسؤال البرلماني، التي يمكن اجمالها في النقاط التالية:

١. **موضوع السؤال:** يجب ان يكون موضوع السؤال البرلماني متعلق بالشؤون التي تدخل في اختصاص المسئول (من وجه اليه السؤال)^(٢)، ولا يجوز ان يرتبط موضوع السؤال بموضوع محال إلى احدى لجان البرلمان^(٣)، إذ لم تكن هذه اللجان قد انتهت علمها المتعلق بهذا الموضوع وقدمت فيه تقرير إلى مجلس النواب^(٤).

ان منع السؤال حول المواضيع التي هي محل نظر لجنة من لجان البرلمان براينا قيد غير مبرر بشكل كافي، لأنه لا يوجد ما يمنع من ان يتم السؤال عن موضوع سبق وان تم احالته إلى احد لجان المجلس للنظر فيه، إذ ان هناك احتمالية مناقشة الموضوع والتحقيق فيه في ذات الوقت لأهميته القصوى للبلد، مما قد يساهم ذلك في ترصين العمل الرقابي للبرلمان، ويحتمل ايضاً بشكل كبير ان تختلف اهتمامات النواب عند السؤال عن الجوانب التي تناولتها لجان البرلمان بشأن ذات الموضوع. واخيراً نذكر ان هذا قيد صريح ذكر في نظام هو بمرتبة ادنى من الحق الدستوري في السؤال البرلماني، وهو ما يجب ان تراعيه المحكمة الاتحادية العليا عند تفسير السؤال البرلماني، والتي عليها ان لا تقيد بما جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب، والذي يفترض به تنظيم هذه الوسيلة الرقابية وليس تقيدها بالشكل الذي يقلل او يمنع في بعض الحالات من

(١) تنظر: المادة (٦١/سابعاً-أ) من دستور جمهورية العراق.

(٢) تنظر: المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) تنص المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (لا يجوز أن تدرج بجدول الأعمال الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس، قبل أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس، ولا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة وتكون الإجابة عن الأسئلة بحسب ترتيب قيدها).

(٤) للمزيد، ينظر: اسماعيل فاضل حلوان ادم الشمري، مصدر سابق، ص ١١٩-١٢٠.

استعمالها، وبالمقارنة مع الاهمية القصوى التي يوفرها السؤال البرلماني للاختصاص الرقابي لمجلس النواب ولبقية الاختصاصات التي يمارسها وفق الدستور.

٢. **الهدف من السؤال:** حدد النظام الداخلي لمجلس النواب الغاية التي من اجلها يوجه عضو مجلس النواب السؤال إلى افراد السلطة التنفيذية المحددين في نصوص هذا النظام، وتتمثل في؛ استفهام النائب عن أمر لا يعلمه، او التحقق من حصول واقعة، أو من أجل الاستيضاح عن تنظيم او معالجة امر من الامور العامة^(١).

نحن نرى ان هذه تمثل بعض الغايات التي من اجلها يستعمل السؤال البرلماني، ولكنها حقيقةً لا تقيد النائب في هذه الحالات فقط، وانما يمكن ان يستعمل السؤال لتحقيق غايات عامة ومشروعة لا حصر لها، فعلى سبيل المثال؛ يمكن ان يستعمل النائب السؤال كوسيلة لتنبية المسؤول عن امر من الامور وأن كان يملك معلومات كافية عنه، او ان يلفت نظر الناخبين إلى اداء الحكومة وبالتالي تحقيق شفافية تساهم في تكوين الرأي العام.

٣. **الامتناع عن الاجابة:** لم يذكر النظام الداخلي احكام امتناع المسؤول عن الاجابة على السؤال، من حيث الزام المسؤول بالاجابة باعتبارها واجب دستوري لا يقل اهمية عن واجباته الاخرى، وعند الضرورة عليه ان يذكر مبررات وافية تمنعه من الحضور إلى مجلس النواب من اجل تقديم الاجابة، او الحضور وعدم الاجابة عن الاسئلة التي توجه اليه، وعندها يستطيع مجلس النواب اتخاذ اجراء مناسب في ضوء قناعته، واثار مخالفة ذلك، وهو ما نرى اهمية لتنظيمه في قواعد النظام الداخلي لمجلس النواب.

٤. **تقييد موضوع السؤال:** يرى بعض الكتاب^(٢) ان حق توجيه الاسئلة مقيد باعتباريات عديدة منها قانونية ومنها عرفية تخدم المصلحة العامة، على سبيل المثال: لا يجوز السؤال عن موضوع معروض امام القضاء او محل تحقيق قضائي، حتى لا يعد تدخل بأعمال القضاء^(٣)، او عدم الاجابة بدواعي المصلحة العامة.

من دورنا نجد انه لا يوجد ما يبرر هذه القيود صراحة في متن الدستور، فنظراً لأهمية السؤال البرلماني في العمل التشريعي والرقابي للبرلمان، يشترط حتى يتم تقيده ان يرد هذا القيد صراحة في متن الدستور وليس في نص قانوني ادنى مرتبة من النص الدستوري هذا من جانب، ومن جانب اخر لا يجوز ان

(١) المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) د. مصدق عادل طالب وميعاد طعمة مهدي، مصدر سابق، ص ٥٣٤.

(٣) تنص المادة (٨٨) من دستور جمهورية العراق (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة).

يتم تقيدهُ بشكل مطلق بالاعتبارات التي تتعلق بالمصلحة العامة دون ذكر تفصيلي لهذه الاعتبارات، فحتى المواضيع التي تعرض على القضاء، من غير الصواب اعتبارها قيد مطلق على السؤال البرلماني، إذ لاتعد في جميع الاحوال فيما لو تم السؤال عنها تدخل في عمل السلطة القضائية، فالأسئلة البرلمانية توجه إلى افراد السلطة التنفيذية عن الاعمال التي تختص بها، لتقويم هذه الاعمال ولتزويد البرلمان بالمعلومات التي يتطلبها للممارسة اختصاصاته الدستورية، ويعد من طرح السؤال نائب ممثل للشعب يدافع عن مصالح الشعب، وهو الاجدر بتقدير المسائل التي تتعلق بالمصلحة العامة.

أما القواعد الموضوعية التي وضعتها المحكمة الاتحادية العليا في العراق لتنظيم السؤال البرلماني، فتتمثل في النقاط التالية التي استنتجت من خلال القرارات التي اطلعنا عليها، وهي:

١. حضور المسؤول امام البرلمان التزام دستوري واجب التنفيذ ما دام هناك دعوى استكملت اسبابها الشكلية.

اقرت المحكمة الاتحادية العليا أن حضور المسؤول امام البرلمان التزام دستوري، سواء اكان سبب الحضور هو سؤال موجه اليه او استيضاح او استجواب، وايضاً اقرت أن مناط قبول اجوبة الوزير من عدمها يعود الى مجلس النواب، وذلك بقولها "... يمكن ان يكون الموضوع استجواباً وما يترتب عليه من اثار او سؤالاً او استيضاحاً وما يترتب عليه من اثار فحضور الوزير امام مجلس النواب التزام دستوري واجب التنفيذ ما دامت هناك دعوى استكملت اسبابها واسانيدھا الدستورية والقانونية ..."^(١).

فقد وضعت المحكمة الاتحادية العليا هذا القرار ليطبق على كل وسائل الرقابة البرلمانية ومنها السؤال البرلماني، إذ يجب على المسئول ان يحضر لجلسة مجلس النواب المحددة للإجابة على السؤال البرلماني الذي وجه اليه، وهو واجب دستوري وان لم يذكر في قرار المحكمة الاتحادية العليا، بل كان يمكن للمحكمة الاتحادية العليا أن تشير إلى التبعات السياسية التي تلحق بالمسئول عند عدم الحضور، وهو ما ندعو اليه القاضي الدستوري في هذه المحكمة في ان تكون القرارات القضائية اكثر تفصيلاً في ذكر هذه القواعد المهمة، وما يترتب عليها من التزامات ومسؤوليات.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٧/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في تاريخ ٢٩/٥/٢٠١٧، الموقع الالكتروني:

٢. تخلف الشخص الذي يوجه اليه السؤال النيابي عن الحضور بدون معذرة مشروعة يعد بمثابة اقرار بما نسب اليه بموضوع السؤال وتنازلاً عن حق الرد.

أقرت المحكمة الاتحادية العليا عند تفسير المادة (٦١/سابعاً/أ) من دستور العراق أثر تخلف المسئول عن الحضور للإجابة عن الاسئلة البرلمانية التي تم ابلغه عنها، بالقول "... بصدد الاستفسار الوارد في (خامساً) اعلاه حول الاثر القانوني لتخلف الشخص الذي يوجه اليه السؤال النيابي وفقاً للمادة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور. تجد المحكمة الاتحادية العليا ان تخلف الشخص الذي يوجه اليه السؤال النيابي بدون معذرة مشروعة بعد تبليغه وفق القانون بالموعد المحدد للإجابة عن السؤال، فيعد ذلك اقراراً بما نسب اليه بموضوع السؤال وتنازلاً عن حق الرد عليه، وهذا ما سار عليه القضاء الدستوري ومنه الحكم الذي أصدرته المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٨/٤/٢٠١٧ بالعدد (٣٧/اتحادية/٢٠١٧)"^(١).

نلاحظ من خلال الاطلاع على هذا القرار عدم تمييز المحكمة الاتحادية العليا بين السؤال البرلماني كحق رقابي للبرلمان الذي يوجه بشكل استفهام يتطلب اجابة المسئول عليه، وبين السؤال الذي يوجه عند الاستجواب والذي يكون بمعنى الاتهام والذي يعتبر عدم الرد عليه بمثابة اقرار بما وجه إلى المسئول من اتهامات.

ان اقرار المحكمة الاتحادية العليا بأن الممتنع عن الاجابة على الاسئلة البرلمانية انما هو اقرار بما ورد في السؤال، هو قرار لا يتمتع باي اثر حقيقي في الواقع، في الوقت الذي ادى الامتناع عن الاجابة من قبل المسئول إلى تعطيل وسيلة رقابية مهمة دون سند قانوني ودون مبرر حقيقي لهذا الامتناع، لان عدم الاجابة عن السؤال البرلماني يمثل انكار لحق النائب الدستوري، ويؤدي إلى عرقلة عمله الرقابي، وبالتالي لا قيمة للسؤال من دون الحصول على الاجابة^(٢).

بالمقابل هناك قصور تشريعي في عدم تنظيم قواعد الاجابة عن الاسئلة البرلمانية، لذلك كان على المحكمة الاتحادية ان تشير إلى ذلك، او تدعو المشرع إلى تنظيم احكام الاجابة عن الاسئلة وتوضيح عواقب الامتناع عن الاجابة، وكما لا حظنا عند عرض قرارات المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية عندما اوجبت على الحكومة بيان مبررات عدم الاجابة بالتفصيل دون الاختباء خلف الصيغ العامة للتبرير كعبارة (من أجل

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٠/اتحادية/٢٠١٧ الصادر بتاريخ ١٥/٨/٢٠١٧، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/80_fed_2017.pdf (تأريخ الزيارة: ١٥/١١/٢٠٢٢)

(٢) د. مصدق عادل طالب وميعاد طعمة مهدي، مصدر سابق، ص ٥٣٢-٥٣٥.

المصلحة العامة^(١)، وهنا نجد موقف المحكمة الاتحادية سلبى لا يقدم تنظيم حقيقي يخدم عملية الاجابة على الاسئلة البرلمانية بالشكل الذي يجعلها فعالة كوسيلة رقابية تمارس من قبل مجلس النواب العراقي^(٢)، ويقع هنا على عاتق المشرع القانوني العراقي تنظيم الاثر الذي يترتب على الامتناع عن الاجابة، والمبررات التي يمكن قبولها لعدم الاجابة على بعض الاسئلة، والقيود التي ترد على بعض الاسئلة بتفصيل اكثر لهذه الوسيلة الرقابية المهمة.

في الوقت الذي كان يمكن للمحكمة الاتحادية ان تعالج بشكل حقيقي الاثر الذي يترتب عن تخلف المسؤول من الحضور او امتناعه عن الاجابة، وان كان عن طريق الاشارة إلى الوسائل الرقابية الاخرى التي يمكن لمجلس النواب العراقي اللجوء اليها ان امكن ذلك، كرد فعل عن عدم قيام المسؤول بواجبه الدستوري المتمثل في تقديم الاجابة، وهي بهذا القرار لم تقدم اي تطوير للقواعد الموضوعية للسؤال البرلماني، وانما على العكس من ذلك قد ساهمت في تعطيل تطبيق الحق الدستورية في توجيه الاسئلة البرلمانية.

٣. حصانة عضو مجلس النواب عن الاسئلة الشفوية والمكتوبة التي يوجهها كجزء من عمله الرقابي.

جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا "... الحصانة الموضوعية التي تعني عدم مسائلة عضو مجلس النواب جنائياً ومدنياً عما يبديه من آراء أو ما يورده من وقائع أثناء ممارسة عمله في مجلس النواب وتشمل الخطب والأقوال والآراء والتقارير التي تصدر عن عضو مجلس النواب أثناء جلسات المجلس أو في احدى لجانته وكذلك تشمل المناقشات والمداومات التي تتم في جلسات المجلس أو اللجان أو اثناء مناقشة مقترحات القوانين من قبل مجلس النواب وكذلك الاسئلة الشفوية والمكتوبة..."^(٣).

استندت المحكمة الاتحادية العليا في هذا القرار إلى نص المادة (٦٣/ثانياً/أ)^(٤) من الدستور، التي تنص على تمتع النائب بمجلس النواب العراقي بحصانة عما يدلي به من آراء اثناء ممارسته العمل البرلماني

(1) BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٥)

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٠/اتحادية/٢٠١٧ الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٨/١٥، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/80_fed_2017.pdf (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/١٥)

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٠/اتحادية/٢٠١٩، الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٤/٢٨، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/90_fed_2019.pdf (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/٢)

(٤) تنص المادة (٦٣/ثانياً/أ) من دستور جمهورية العراق (يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في اثناء دورة الانعقاد ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك).

بصفته نائب عن الشعب، ويشمل ذلك الاسئلة الشفوية والتحريية التي يوجهها إلى اعضاء السلطة التنفيذية باعتبارها ادوات لممارسة الاختصاص الرقابي، سواء وجهت بشكل اسئلة نيابية تحريرية، او بشكل اسئلة شفوية اثناء الاستجواب البرلماني، وبذلك تقرر المحكمة الاتحادية العليا قاعدة مهمة تخدم الاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي، وتؤكد على حق دستوري صريح يتمثل في الحصانة البرلمانية للنائب.

وهو نتيجة منطقية للممارسة حق توجيه الاسئلة البرلمانية، التي ورد النص عليها في الدستور كوسيلة تمكن النائب في مجلس النواب العراقي من ممارسة اختصاصه الرقابي، والتي يفترض بموضوعها ان يتعلق بالأعمال التنفيذية، بالتالي لا يمكن تصور ان يرد في مضامين مفردات السؤال البرلماني ما يثير مسؤولية النائب عنه، وان افترضنا عدم توافر الحصانة البرلمانية، بخلاف وسيلة الاستجواب التي تتضمن صراحة اتهام يوجه من قبل النائب في مجلس النواب العراقي، ويتوجب على الطرف الاخر ان يقدم الدفوع التي تبرء ذمته من هذا الاتهام.

المطلب الثاني

تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني

تعكس وسيلة التحقيق البرلماني رغبة المجالس النيابية في الوصول إلى الحقيقة بنفسها عن طريق التحقيق الذي تجريه، ودون ان تتقيد بتحديد شخص معين يمارس التحقيق بشأنه، او تحديد مخالفة معينة، لان الهدف من التحقيق هو التأكد من سلامة سير العمل في مصالح الدولة، وتوضيح الحقائق والكشف عنها للشعب، مما يساهم في تكوين ثقة الرأي العام في مشروعية اعمال السلطات العامة في الدولة^(١).

يمارس التحقيق البرلماني من قبل اللجان البرلمانية الدائمة والمؤقتة^(٢)، إذ تمكن هذه اللجان بمختلف انواعها البرلمان من ممارسة وظيفته الرقابية، ولأهميتها تنص اغلب الدساتير على لجان مختصة بالتحقيق البرلماني، تمارس اعمالها في التحقيق بمختلف المواضيع التي يختص بها المجلس النيابي، وذلك إلى جانب

(١) للمزيد، ينظر: د. اعاد علي حمود القيسي، مصدر سابق، ص ١٠ وما بعدها.

(٢) اللجان البرلمانية هي "مجموعات صغيرة من البرلمانين تناط بهم مهام محددة، ويعملون على أساس دائم او مؤقت، بهدف دراسة المسائل المعروضة على الهيئات التشريعية بتعمق وتفصيل يفوق قدرات الهيئات لنظرها بمجموع اعضائها"، تمتلك هذه الهيئات سلطات محددة تمكنها من ممارسة واجباتها الدستورية، توصف اللجان بالمطبخ السياسي لتعبير عن اهميتها، لان البرلمان لا يناقش اعماله التشريعية الا بعد إحالتها على اللجان المختصة التي بدورها تقدم توصياتها للمجلس. للمزيد، ينظر: اسماعيل فاضل حلواص ادم الشمري، مصدر سابق، ص ٣٣.

الجان البرلمانية الاخرى النوعية او الدائمة^(١)، وتعرف لجنة التحقيق بانها "لجنة مؤلفة من اعضاء البرلمان تتولى التحري والبحث للوصول إلى الحقيقة في مسألة تتعلق بالمصلحة العامة"^(٢)، تساعد لجان التحقيق في الانظمة البرلمانية اعضاء المجالس النيابية في الحصول على رؤية متكاملة ودقيقة لعمل الحكومة، وتؤدي إلى لفت انتباه الجمهور إلى القضايا التي تشوبها شبهات فساد، عندما تثبت من خلال عرض تصرفات الحكومة حدوث اساءة في استخدام السلطة، كذلك يؤدي عرض الاجراءات والاعمال التنفيذية إلى تكوين معرفة واسعة لدى البرلمان، والتي تساعد في الاصلاحات التشريعية واعماله الرقابية، مما يحدث تأثيرات مبتكرة على جودة الديمقراطية للأنظمة السياسية، بالتالي فإن وظيفة لجان التحقيق الرقابية تمتد إلى ابعد من اي حق برلماني آخر في تدقيق الاعمال التنفيذية^(٣).

بالرغم من ان لجنة التحقيق تتمتع بصلاحيه تقصي الحقائق بالقضايا المعروضة عليها، ولها في سبيل القيام بذلك الاطلاع على كل ما يتعلق بملفات هذه القضايا، الا انها مقيدة ببعض القيود الموضوعية ومنها على سبيل المثال: عدم المساس بالقضايا المعروضة على القضاء^(٤)، ولأهمية هذا النوع من التحقيق فقد يترتب على تقرير لجنة التحقيق نتائج خطيرة كإحالة من ثبتت مسؤوليته إلى السلطات القضائية المختصة، ويرافق ذلك في العادة تحريك المسؤولية السياسية للحكومة او احد اعضائها، ايضاً قد ينتج عن تقرير لجنة التحقيق التوصية بمعالجة الموضوع محل التحقيق من الناحية التشريعية^(٥).

تؤكد المحاكم الدستورية محل المقارنة على صلاحية المجالس النيابية في تشكيل لجان التحقيق، ومنها على سبيل المثال: قرار المحكمة الدستورية الكويتية الذي جاء فيه أن "لمجلس الأمة حق تأليف لجان تحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصه طبقاً لحكم المادة (١١٤) من الدستور، وإن هذا الاختصاص مصدره المبادئ العامة المترتبة على حق المجلس في التشريع والرقابة، وبالتالي يكون كل موضوع أو أمر يستطيع المجلس أن يمارس فيه صلاحياته المذكورة وهو مما تطله سلطة المجلس المقررة

(1) R. Pelizzo and R. Stapenhurst, Legislatures and Oversight: A Note, in Quaderni di Scienza Politica, vol. 11, n. 1, 2004, p.175.

(٢) للمزيد، ينظر: د. حسين محمد سكر، مصدر سابق، ص ٣١٨.

(3) Matthias Keppel, Political Control and Parliamentary Committees of Inquiry: Strengthening the Quality of Democracy, Journal of the Knowledge Economy, 2022, p.3.

(٤) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٧٨-٧٩.

(٥) د. حسين محمد سكر، مصدر سابق، ص ٣٢٧.

بهذا الصدد، ولا شبهة، والحالة هذه، في أن تدخل في المجال الرقابي للمجلس أعمال السلطة التنفيذية وما يتبعها من أجهزة ومؤسسات وهيئات عامة...^(١).

كذلك تؤكد المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها على صلاحية مجلس النواب العراقي في تشكيل لجان تحقيق، وذلك بالقول "... وان من وسائل هذه الرقابة [الرقابة البرلمانية] تشكيل لجان تقوم بهذا الغرض استناداً الى أحكام (٨٢) و(٨٤) من النظام الداخلي وتمنحها الصلاحيات للوصول الى الحقائق..."^(٢)، وهي مستندة في ذلك إلى نص المادة (٦١/ثانياً) من الدستور، التي تؤكد بشكل عام على الاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي، مستخلصه ذلك ضمناً من عبارات هذه المادة، وان لم ينص عليه صراحة في الدستور العراقي، ومن نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

وقد تولت هذه المحاكم بيان القواعد الموضوعية للتحقيق البرلمانية، وتم تنظيم بعضها بطريقة مبتكرة ومتطورة وكما سنلاحظ ذلك، وبناءً عليه يقسم هذا المطلب إلى فرعين، وكالاتي:

الفرع الاول: تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني.

الفرع الثاني: تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني.

الفرع الاول

تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني

تمثل لجان التحقيق في المانيا والكويت وسائل للرقابة البرلمانية نص عليها الدستور، تمارس التحقيق في الاعمال التنفيذية إلى اللجان البرلمانية الدائمة التي منحتها دساتير هذه الدول اختصاص بالتحقيق في جوانب معينة من اعمال السلطة التنفيذية، ومنحت المحاكم الدستورية فيها صلاحية بيان وتوضيح هذه الوسائل عن طريق ممارستها اختصاصاتها الدستورية، ومن قرارات هذه المحاكم نستخلص القواعد الموضوعية للتحقيق البرلمانية، والتي نوضحها تباعاً، وكالاتي:

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٢ لسنة ١٩٨٦ الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٨٦.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٠/اتحادية/٢٠١٣، الصادر بتاريخ ٦/١١/٢٠١٣، الموقع الالكتروني:

أولاً: القواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني التي اقترتها المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية.

تلجأ المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية عند تنظيم القواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني إلى تفسير القيود التي ترد على هذه الوسيلة الرقابية تفسير ضيق، فهي ترى "... أنه يخضع حق لجنة التحقيق البرلمانية في أخذ الأدلة لقيود يجب أن يكون لها أساس في القانون الأساسي، بناءً عليه لا يمكن للالتزامات القانونية الدولية أن تبرر أي تقييد مباشر للحق البرلماني في التحقيق عن طريق الحصول على الأدلة، حيث إنه لا يوجد هكذا قيد دستوري"^(١).

تعد لجنة التحقيق جهاز مساعد في البوندستاغ تتمتع بحقوق خاصة تستمدتها من نص المادة (٤٤) من القانون الأساسي الألماني، تقيّد ببعض القيود منها عدم جواز التحقيق في المسائل القضائية، فهي ليست ضمن اختصاص البرلمان المتمثل في الرقابة على العمل التنفيذي، وهو غير مختص من حيث الأصل في التحقيق في عمل المؤسسات والشركات غير الحكومية، ولكن في ألمانيا يعد التحقيق البرلماني في عملها مقبول في حالات معينة، وذلك عندما يمس عملها المصلحة العامة^(٢)، والتي يجب أن تبرر بشكل كافي، لأن المواطن غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، لذلك قد لا يسمح التحقيق في بعض المسائل الخاصة، بالتالي يحتاج مثل هكذا تحقيق إلى وجود دليل قوي فعلي يدل على اشتراك الحكومة في المسؤولية، وهذا يحدث في حالة اشتراك الأفراد في المشاريع العامة أو الاشتباه من حصولهم على استحقاقات بصورة غير قانونية أو حصولهم على اموال عامة دون وجه حق.

من ضمن اللجان البرلمانية المتخصصة هي (لجنة الرقابة البرلمانية على أنشطة جهاز المخابرات الاتحادية)، إذ تتولى لجنة المراقبة البرلمانية مهمة مراقبة الحكومة الاتحادية فيما يتعلق بأنشطة المكتب الاتحادي لحماية الدستور، وجهاز مكافحة التجسس العسكرية، ودائرة المخابرات الاتحادية. وذلك بموجب

(1) BVerfGE 143, 101 – NSA-Untersuchungsausschuss, des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv143101.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/١٠)

(2) BVerfGE 67, 100 – Flick-Untersuchungsausschuß, des Zweiten Senats vom 17. Juli 1984, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html#139> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٦)

المادة (١)^(١) من قانون هذه اللجنة، مع بقاء حقوق البوندستاغ الألماني ولجانته في التحقيق غير متأثرة بعمل هذه اللجنة، فهي أداة إضافية للرقابة البرلمانية على الحكومة لا تلغي الحقوق البرلمانية الأخرى في الرقابة.

تختص لجنة الرقابة البرلمانية بتزويد البرلمان بمعلومات مستمرة وشاملة عن أجهزة الاستخبارات، فمن الواضح أن الرقابة البرلمانية على الأنشطة الاستخباراتية رقابة مهمة وخطيرة وايضاً تمس معلومات ذات طابع سري، لذلك الهدف من انشاء لجنة برلمانية متخصصة بالرقابة على هذا النوع من الاعمال التنفيذية هو لسد الفجوة وتحقيق التوازن بين اختصاص البرلمان في الرقابة واطلاع الافراد على الاعمال البرلمانية، وبين ضرورة حماية سرية المعلومات، لان المعلومات التي تم توفيرها لهيئة الرقابة تظل سرية، وتقدم هذه الهيئة تقارير عن انشطتها السابقة في منتصف ونهاية كل فترة انتخابية للبوندستاغ^(٢).

وبناءً على ذلك جاء في قرار المحكمة الدستورية الاتحادية قولها "... لا يمكن لأعضاء البرلمان والكتل البرلمانية في البوندستاغ الألماني الوصول إلى المعلومات التي قدمتها الحكومة الاتحادية إلى لجنة الرقابة البرلمانية. وينطبق هذا القيد حتى وان كانت هذه المعلومات لا تتطلب السرية أو لم تعد تتطلب السرية..."^(٣)، وانما يتم الاعتماد على التقارير التي تقدمها هذه اللجنة إلى المجلس النيابي، والتي تجعل البوندستاغ على اطلاع دائم بشأن هذه الاعمال.

ويمكن من خلال القرارات التي اطلعنا عليها تلخيص اهم القواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني التي اقرتها المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية في النقاط التالية:

١. تلتزم الحكومة الاتحادية بشرح اسباب رفضها تقديم المعلومات المطلوبة الى لجان التحقيق البرلمانية.

الزمت المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية الحكومة الاتحادية في تقديم تبرير مفصل عن اسباب رفضها تقديم المعلومات التي تطلبها لجان التحقيق البرلمانية، وذلك لكي يتمكن البوندستاغ من تقييم المخاوف

(١) تنص المادة (١) من قانون هيئة الرقابة البرلمانية على أنشطة جهاز المخابرات الاتحادي (PKGrG) على (١). فيما يتعلق بأنشطة المكتب الاتحادي لحماية الدستور، ودائرة مكافحة التجسس العسكري، ودائرة المخابرات الاتحادية، تخضع الحكومة الاتحادية لرقابة لجنة الرقابة البرلمانية).

das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 19. April 2021, website;

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/٥) <https://www.gesetze-im-internet.de/pkgrg/BJNR234610009.html>

(٢) المادة (٦) من قانون هيئة الرقابة البرلمانية على أنشطة جهاز المخابرات الاتحادي.

(3) BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website;

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٥) <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html>

التي ادت إلى رفض التحقيق، ويجب ان توضح التبرير بشكل تفصيلي وليس تبرير عام للرفض لأنها تتعلق بمجال مسؤولية الحكومة^(١).

إذ جاء في قرار المحكمة الدستورية الاتحادية قولها "... يمكن أن تنشأ أسباب تبرر حجب الملفات عن لجنة التحقيق استناداً الى مبدأ الفصل بين السلطات. وهذا يشمل، على سبيل المثال، عملية صنع القرار الحكومي، سواء فيما يتعلق بالمناقشات في مجلس الوزراء أو في إعداد قرارات مجلس الوزراء والإدارات. وعلى الحكومة تبرير اسباب الرفض الذي يشتق من اهمية التحقيق البرلماني..."^(٢)، وحتى لا يمنح المجال للحكومة الاتحادية في الاحتجاج بمبررات وهمية لتخلص من عمليات التحقيق التي تجريها اللجان البرلماني^(٣).

٢. لا يجوز ان تعرقل لجان التحقيق العمل التنفيذي.

جاء في حيثيات قرار المحكمة الدستورية الاتحادية "... لا يمكن تحديد ما إذا كان تقديم مثل هذه الملفات سيؤثر على أداء الحكومة إلا من خلال النظر في الظروف الخاصة. إن الحاجة إلى الموازنة بين المصالح المتعارضة هنا تتوافق مع الوظيفة المزدوجة لمبدأ الفصل بين السلطات كأساس لحقوق الرقابة البرلمانية وقيدها عليها. وهو يعبر عن حقيقة أن الرقابة البرلمانية على الحكومة تهدف من ناحية إلى ضمان ممارسة الحكومة لوظيفتها وفقاً للمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون، ومن ناحية أخرى يمكن أن تؤدي أيضاً إلى تعطيل هذه الوظيفة وبالتالي فهي تقتصر على مستوى متوافق مع وظيفتها..."^(٤)، وهي قاعدة مهمة تضمن لكل السلطات اداء وظائفها الدستورية دون تدخل وعرقلة من قبل السلطة الاخرى، مع الاشارة إلى اهمية التحقيق البرلماني في اداء وظائف البوندستاغ التشريعية والرقابية، مع ذلك لا يجوز ان يتم استغلال هذا الحق كوسيلة للأضرار بالأعمال الحكومية.

(1) BVerfGE 110, 199 – Aktenvorlage II, des Zweiten Senates vom 30. März 2004, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv110199.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٦)

(2) BVerfGE 110, 199 – Aktenvorlage II, des Zweiten Senates vom 30. März 2004, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv110199.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٦)

(3) BVerfGE 124, 78 – Untersuchungsausschuss Geheimgefängnisse, des Zweiten Senats vom 17. Juni 2009, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv124078.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/١١)

(4) BVerfGE 110, 199 – Aktenvorlage II, des Zweiten Senates vom 30. März 2004, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv110199.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٦)

٣. تتطلب المعلومات السرية من لجان التحقيق ان تتخذ الاحتياطات الفعالة للحفاظ على سريتها وحصرها بما هو ضروري فقط.

بموجب المادة (٢/٤٤)^(١) من القانون الاساسي الالمانى تطبق لجنة التحقيق احكام الاجراءات الجنائية الخاصة بأخذ الادلة، ويمتد ذلك إلى حق اللجنة في استعمال الوسائل الاجبارية لجمع الادلة، باعتبار ان الحق في جمع الادلة هو من صميم حق التحقيق، وايضاً عليها ان تحترم حماية السرية الرسمية لبعض المعلومات ضمن حدود معينة وفقاً لقواعد الإجراءات الجنائية، وعليها ان تتخذ الاحتياطات الضرورية لمنع افشاء المعلومات السرية التي اطلعت عليها اثناء التحقيق، وهو بذلك يعد قيد نص عليه الدستور صراحة^(٢).

وتشير المحكمة الدستورية الاتحادية إلى اهمية الملفات كدليل هام بشكل خاص عند التحقيق في الأحداث السياسية، لأنه كقاعدة عامة لها قيمة إثباتية أعلى من شهادات الشهود، فأقوال الشهود يمكن أن تصبح غير مفيدة لأسباب مختلفة. ولا يتعين على لجنة التحقيق الاكتفاء بالمعلومات الموجودة في الملفات أو قصر طلباتها على أجزاء معينة من الملفات. وانما يمكنها المطالبة بتقديم جميع الملفات التي تتعلق بموضوع التحقيق. في حالة طلب تقديم الملفات، ليس من الضروري بالفعل التأكد من أن المستندات المطلوبة ذات صلة بالقرار أو الأدلة المقابلة. يكفي أن تعطي هذه الادلة تلميحات حول موضوع التحقيق، ولكن يقتصر حق لجان التحقيق البرلمانية في جمع الأدلة على موضوع التحقيق، الذي تم تعيينه في قرار تشكيل لجنة التحقيق، والذي يجب ان يتم تحديده بوضوح^(٣).

وجاء في قرار المحكمة الدستورية "... إن اللوائح الأمنية للبوندىستاغ الألماني توفر إمكانية لمراعاة درجة السرية التي تحددها الحكومة الاتحادية. إذا ادعت الحكومة الاتحادية في ان لها الحق في حجب الحقائق التي يجب أن تبقى سرية عن لجنة التحقيق، فيجب عليها إبلاغ اللجنة بذلك، وإذا لزم الأمر في اجتماع سري، بالتفصيل وبشكل شامل حول نوع الوثائق وطبيعة المعلومات، وضرورة السرية ودرجة الحاجة

(١) تنص المادة (٢/٤٤) من القانون الاساسي الالمانى (تنطبق قواعد الاجراءات الجنائية عند تقديم الادلة مع تغيير ما يلزم. وتبقى سرية الرسائل والبريد والاتصالات مصنونة).

(2) BVerfGE 67, 100 – Flick–Untersuchungsausschuß, des Zweiten Senats vom 17. Juli 1984, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html#139> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٦)

(3) BVerfGE 143, 101 – NSA–Untersuchungsausschuß, des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv143101.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/١٠)

إلى السرية التي يعتقدون أنها ترجع إلى هذه الحقائق. وتحقيقاً لهذه الغاية، يتعين على الحكومة أن تكون حاضرة أمام لجنة التحقيق لمناقشة موقفها⁽¹⁾.

وهذا يرتبط بواجب الحكومة الاتحادية في تبرير عدم تقديمها للمعلومات التي تحتاجها لجنة التحقيق البرلمانية، إذ عليها ان تقنع لجنة التحقيق بأهمية بقاء هذه المعلومات سرية، ومدى خطورة الاعلان عنها، اما اذا لم تستطع ان تقنع لجنة التحقيق بذلك، فيجب ان تمنح في بعض الاحيان لرئيس اللجنة او نائبه صلاحية الوصول إلى بعض الملفات لهذا الغرض، وهذا يعد من احد السبل لمعالجة الفرضية السابقة⁽²⁾. نلاحظ من هذا القرار اتجاه المحكمة الدستورية الاتحادية في تفعيل دور لجان التحقيق وعدم السماح بعرقلة اعمالها بحجج مختلفة، وانما يجب على الحكومة ان تتدخل وتناقش هذه اللجان وتبين اسباب رفضها تقديم بعض المعلومات بشكل ادلة تساعد لجان التحقيق في اداء اعمالها، وهي بذلك تركت امر تكوين القناعة للجنة التحقيق ذاتها في قبول مبررات الحكومة الاتحادية من عدمها، وهو قرار مهم يؤدي إلى تطوير التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية على اعمال السلطة التنفيذية في المانيا.

٤. تخضع لجان التحقيق لمجموعة من القيود تتعلق بعدم الاضرار بالحقوق الاساسية والمصالح العامة ومبدأ الفصل بين السلطات.

جاء في قرار المحكمة الدستورية الاتحادية قولها: "أنه لا يمكن العثور على أسباب تقييد حق لجان التحقيق في جمع الأدلة إلا في ظل ظروف خاصة جداً لحجب الملفات عن هذه اللجنة فيما يتعلق بالمصلحة العامة للاتحاد أو الولاية. ويمكن أن تنشأ مثل هذه الأسباب بشكل خاص من مبدأ الفصل بين السلطات ... على سبيل المثال: الاجراءات التمهيدية لإصدار القرار في الحكومة ... وبالتالي فإن اختصاص البوندستاغ في الرقابة يمتد فقط إلى القرارات التي تم اتخاذها بالفعل، ولا يملك سلطة لتدخل في المفاوضات الجارية

(1) BVerfGE 67, 100 – Flick–Untersuchungsausschuß, des Zweiten Senats vom 17. Juli 1984, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html#139> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٦)

(2) BVerfGE 67, 100 – Flick–Untersuchungsausschuß, des Zweiten Senats vom 17. Juli 1984, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html#139> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٦)

وإعداد القرارات ... ويمكن أن تشمل المصالح العامة التي تغطيها المادة (٩٦) من قانون الاجراءات الجنائية الالمانى أيضاً السرية الضريبية ...^(١)

أضافت المحكمة "... ان الحق في الحفاظ على السرية الضريبية المفروضة قانوناً ... ليس حقاً دستورياً في حد ذاته. ومع ذلك يمكن ضمان سرية بعض المعلومات والظروف الضريبية ... ويجب ألا يذهب التقييد إلى أبعد مما هو ضروري لحماية المصالح العامة... لان أهمية حق البرلمان في الرقابة لتحقيق الديمقراطية البرلمانية والمصلحة العامة للدولة لا يسمح بتقييد الحق في الحصول الى الملفات لصالح حماية الحقوق الشخصية العامة وحماية الملكية إذا كان البرلمان قد اتخذ الاحتياطات اللازمة لضمان امن وسرية هذه المعلومات ..."^(٢). ومن خلال الاطلاع على هذه القرارات نلاحظ عدم توجه المحكمة الدستورية الاتحادية إلى وضع قيود مطلقة على حق التحقيق البرلماني، يمكن القياس عليها لاحقاً، وانما هي تفسير كل قضية بعد النظر إلى حيثياتها وتستنتج مدى وجود مصلحة معتبرة حقيقتاً تقدم على حق التحقيق البرلماني، وهذا يتلاءم مع اهمية حق البرلمان في التحقيق بالأعمال التنفيذية للحكومة الاتحادية.

٥. لا يجوز توسيع موضوع التحقيق المحدد في طلب تشكيل لجنة التحقيق بطلبات إضافية الا اذا لم يؤدي ذلك إلى تأخير إجراءات التحقيق.

تتناول هذه القضية قيام مجموعة من النواب بتقديم طلبات اضافية على الطلب الاساسي الذي قدم سابقاً لتشكيل لجنة التحقيق، الهدف منه اضافة مواضيع اخرى على الموضوع محل التحقيق الذي تم الموافقة عليه، ففي هذه الحالة اشترطت المحكمة الدستورية الاتحادية قبول هذه الطلبات فقط اذا لم تؤثر على سير التحقيق في الموضوع الاساسي، ولا تؤدي إلى تأخير التحقيق، حتى لا تعد حجة للتأثير على تشكيل لجنة التحقيق، وجاء في حيثيات قرارها "...أن موضوع التحقيق المحدد في طلب تشكيل لجنة التحقيق لا يجوز أن يكون على عكس إرادة مقدم الطلب، وان لا يؤدي إلى حدوث تأخير في إجراءات التحقيق نتيجة لذلك... وفقاً لهذا، لا يجوز توسيع موضوع التحقيق المحدد في طلب الأقلية، ويمكن استكمالته بطلبات إضافية إذا لم يؤدي

(1) BVerfGE 67, 100 – Flick–Untersuchungsausschuß, des Zweiten Senats vom 17. Juli 1984, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv067100.html#139> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٦)

(2) BVerfGE 65, 1 – Volkszählung, des Ersten Senats vom 15. Dezember 1983, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv065001.html#046> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٧)

ذلك إلى تأخير كبير في إجراءات التحقيق، وإذا تم الحفاظ على جوهر موضوع التحقيق الأصلي...⁽¹⁾، قد تحدث هذه الفرضية نتيجة قيام الاغلبية البرلمانية بتقديم طلبات اضافية، الهدف منها التأثير على قرار الاقلية المعارضة التي قدمت طلب لتشكيل لجنة التحقيق، ولكي تعرقل تشكيل لجنة التحقيق او اعمالها، وهنا منعت المحكمة الدستورية الاتحادية تغيير موضوع التحقيق أو توسعته ضد إرادة مقدم الطلب الاساسي، حتى لا تستعمل هذه الطريقة لتأخير التحقيق او عرقلة تشكيل لجنة التحقيق، وبالتالي ممكن ان يؤدي إلى حرمان المعارضة داخل البرلمان من اهم اداة رقابية يمكن ان تستعملها لأداء وظيفتها البرلمانية.

6. التحقيق البرلماني يمكن ان يشمل عمل الشركات الخاصة المسؤولة عن تقديم خدمات عامة.

تمنح المحكمة الدستورية الاتحادية للجان التحقيق صلاحية التحقيق بالأعمال الخاصة اذا كانت تقع ضمن نطاق مسؤولية الحكومة الاتحادية وذلك بقولها "... اجراءات التحقيق مهمة في الديمقراطية البرلمانية، إذ على لجان التحقيق دعم مجلس النواب في عمله وإعداد قراراته، لذلك من الطبيعي أن تتجه التحقيقات البرلمانية في الرقابة على عمل الحكومة والإدارة، ولا سيما في توضيح الأحداث التي تقع ضمن نطاق مسؤولية الحكومة والتي تثير الشك في وجود تجاوزات قانونية. الا أن اختصاص التحقيق البرلماني للبوندستاغ الألماني لا يقتصر على هذا المجال الأساسي. وانما يمتد نطاق اختصاص البوندستاغ إلى توضيح الانتهاكات في مجال الشركات الخاصة التي تكون مسؤولة عن تقديم الخدمة العامة، ويتم دعمها جزئياً من أموال الدولة أو تحصل على امتيازات ضريبية، إذ يمكن للجنة التحقيق في البوندستاغ الألماني مصادرة المستندات الخاصة بها من قبل المحاكم المختصة"⁽²⁾.

إذ تجد المحكمة الدستورية الاتحادية ان التحقيق الذي تمارسه لجان التحقيق البرلمانية في المانيا لا يقتصر على مجال محدد يتعلق بمراقبة اعمال الحكومة والادارة، وانما هو يشمل ايضاً المجال التشريعي للبوندستاغ، من خلال البحث في الحياة العامة والاحداث الاجتماعية وبما يخدم المصلحة العامة، وسعياً من هذه اللجنة لتحديد الخروقات والتجاوزات التي تقع ضمن نطاق مسؤولية الحكومة، وهذا اشارة إلى اهمية التحقيق البرلماني لكل من الاختصاص الرقابي والتشريعي للمجلس النيابي الالمانى، وقد وضعت المحكمة

(1) BVerfGE 49, 70 – Untersuchungsgegenstand, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv049070.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/١٥)

(2) BVerfGE 77, 1 – Neue Heimat, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv077001.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/١٥)

عدة احتمالات لخضوع اعمال الشركات الخاصة المسؤولة عن تقديم الخدمات العامة للرقابة البرلمانية، ولكن بشرط ان تكون خاضعة لرقابة و اشراف الحكومة الاتحادية، حتى تقع ضمن نطاق مسؤولية الحكومة.

ثانياً: القواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني التي اقترتها المحكمة الدستورية الكويتية.

بموجب المادة (١١٤)^(١) من دستور دولة الكويت يحق لمجلس الامة تشكيل لجان مؤقتة للتحقيق في اي من المواضيع التي تدخل في اختصاصه، وتمارس هذه اللجان اعمالها بسرية^(٢)، وفقاً للمادة (٥٤)^(٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة. ولقد صدرت عن المحكمة الدستورية الكويتية عدة تفسيرات للمادة (١١٤) من الدستور نستخلص منها مجموعة من القواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني، وكما موضح في النقاط التالية:

١. يختلف التحقيق السياسي عن التحقيق الجنائي لذلك لا يشترط ان يتعلق التحقيق البرلماني بواقعة محددة تحمل شبهة المخالفة.

اثير تساؤل امام المحكمة الدستورية الكويتية حول هل يجب أن يتعلق التحقيق بواقعة محددة؟ أجابت في عدم اشتراط ان يتعلق التحقيق البرلماني بواقعة محددة مستندة في ذلك إلى عموم الفاظ المادة (١١٤) من الدستور، ومنها عبارة (التحقيق في اي امر من الأمور) وعدم تخصيصها، وهذا يعني التزام المحكمة بقاعدة (أن العام يجري على عمومه ما لم يخص بديل)^(٤).

إذ جاء في قرار المحكمة الدستورية "١- إن التحقيق البرلماني هو حق أصيل للسلطة التشريعية يستمد وجوده من طبيعة النظام البرلماني نفسه، وبه تتوصل السلطة بنفسها أو عن طريق لجنة تشكلها، إلى

(١) تنص المادة (١١٤) من دستور دولة الكويت (يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس ، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم).

(٢) يقصد بسرية اعمال لجان التحقيق "عدم اذاعة وقائعها او ما انتهت اليه من توصيات او نتائج عن طريق الصحافة او اجهزة الاعلام والنشر المختلفة حفاظاً على حياديتها وعدم التدخل في شؤونها". للمزيد، ينظر: د. حسين محمد سكر، مصدر سابق، ص ٣٣٧.

(٣) تنص المادة (٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي (جلسات اللجان سرية، ويحرر محضر لكل جلسة تلخص فيه المناقشات وتدون الآراء ويوقعه الرئيس والسكرتير. ولكل عضو من أعضاء المجلس حضور جلسات اللجان التي ليس عضواً فيها بشرط موافقة اللجنة على ذلك، على أن لا يتدخل في المناقشة ولا يبيدي أي ملاحظة. ولكل عضو من أعضاء المجلس الإطلاع على محاضر اللجان).

(٤) د. تركي سظام المطيري، مصدر سابق، ص ١٣٢.

ما تريد معرفته من الحقائق التي يمكن أن تكون قد خفيت عنها أو وصلت إليها غير واضحة أو ناقصة عن طريق الوزراء المختصين، ومرد ذلك إلى ما لها من حق الرقابة والتشريع، إذ التحقيق البرلماني يمكن المجلس النيابي من الاستتارة والاحاطة قبل إصدار التشريع المنوي إصداره ليجيء هذا أدق ما يكون اتفاقاً مع المصلحة العامة ومحافظة عليها، كما يمكنه من مراقبة سلامة ما اتخذته السلطة التنفيذية من أعمال ومدى ملاءمتها للأهداف التشريعية أو السياسية، وما ترتبط به من تحديد المسئول عن عدم التنفيذ السليم من الناحية السياسية. ٢- يحق لمجلس الأمة أن يجري تحقيقاً في أي أمر من الأمور بما يعني أن سلطة المجلس في التحقيق إنما تشمل أي موضوع أو أي شأن من الشئون الداخلة في اختصاصه التشريعي أو الرقابي ولا يتطلب أن يكون موضوع التحقيق واقعة محددة بعينها، فيكفي لصحة التحقيق أن يكون موضوعه محدداً وواضح المعالم، لا وجه لقياس التحقيق السياسي على التحقيق الجنائي لاختلاف طبيعة كل منهما وغاياته والنتيجة المترتبة عليه، كما لا يتطلب في الأمور محل التحقيق أن تكون مما يخالطها شبهة المخالفة...^(١).

يستخلص من هذا القرار عدة نتائج، منها: أن التحقيق حق لمجلس الأمة لا يستمد وجوده من النصوص الدستورية فقط وإنما من طبيعة النظام البرلماني، بالتالي هو حق للبرلمان وان لم يتم النص عليه^(٢). كذلك فإن اختلاف التحقيق السياسي الذي يجريه البرلمان عن التحقيق الجنائي ينعكس على شروط هذا التحقيق، إذ يمكن اجارته وان لم يكن هناك ادلة دامغة واثبات يدل على وجود مخالفة قانونية، وإنما يكفي لصحته ان يكون موضوعه محدد وضمن الاختصاص الرقابي للبرلمان^(٣).

يلاحظ في هذا القرار دور المحكمة الدستورية الكويتية في تطوير اختصاص مجلس الأمة الرقابي الذي يمارسه عن طريق التحقيق، وبناءً عليه يحق لمجلس الأمة تشكيل لجنة تحقيق يكون موضوعها داخل في اختصاص المجلس التشريعي أو الرقابي، ويشترط في الموضوع ان يختص بالشأن العام وواضح من حيث التحديد، دون ان يتقيد المجلس عند تشكيل لجنة التحقيق بضرورة وجود اتهام بانتهاك القانون يوجه إلى الحكومة، وهو بذلك توجه تطويري للاختصاص الرقابي لأنه يطور موضوع التحقيق من حيث توسيع وتنظيم هذا الجانب، مما ينعكس ايجاباً على اداء مجلس الأمة الرقابي، وينصب في خدمة التحقيق كوسيلة رقابية مهمة تساعد البرلمان في اداء اعماله.

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١ لسنة ١٩٨٦ الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٨٦.

(٢) ينظر: أحمد عبد المحسن تركي المليفي، مصدر سابق، ص ١٤٨.

(٣) ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١ لسنة ١٩٨٦ الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٨٦.

٢. تخضع لجان التحقيق لقيود تتعلق بعدم الاضرار بالحقوق الاساسية والمصلحة العامة.

وجه للمحكمة الدستورية الكويتية سؤال يتضمن مدى تقييد التحقيق البرلماني في قيد عدم الاضرار بالمصلحة العامة، كعدم التطرق للمواضيع ذات الطابع السري المنصوص عليها في القانون؟، وقد أجابت المحكمة على ذلك بالقول "... وحيث انه عما تثيره الحكومة عن كون الحق الرقابي لمجلس الأمة مقيد بألا يتعرض لما فيه مساس بالأمور المالية لعملاء البنوك أو انتهاك الاسرار المالية لأشخاص القانون الخاص والعام، استناداً إلى المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي، وكذلك احترام الحق في الخصوصية طبقاً للمادة (٣٠) من الدستور، فيرد عليه ان الأمر لا يجوز ان يؤخذ على اطلاقه ازاء الحق الدستوري المقرر لمجلس الأمة في المادة (١١٤) من الدستور، ذلك إن المادة (٢٨) من قانون البنك المركزي وإن كانت تحظر على أي من موظفي البنك المركزي أن يفشي أية معلومات تتعلق بشؤون البنك أو عملائه أو شؤون البنوك الاخرى الخاضعة لرقابته، حماية للأسرار البنكية، إلا أن هذه الحماية، وهي مفروضة بنص قانوني، لا يمكن التحدي بها في هذا الخصوص، إذ إنه إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية فإنه ينبغي عدم الاحتجاج بقاعدة قانونية أدنى في مواجهة قاعدة أعلى مقررّة بنص الدستور، وهو أسمى وأقوى من النص القانوني العادي، بما يضحى معه النص الدستوري هو الأولى بالرعاية والاعمال، مما يخلص القول معه بأنه لا يجوز الاحتجاج بما ورد في المادة المذكورة من حظر في مواجهة سلطات الدولة العامة، ومنها التشريعية، والتي تدخل البنك في دائرة سلطتها الرقابية والتشريعية ... إن الالتزام المتعلق بسر المهنة المصرفية ليس التزاماً مطلقاً، بل هناك حالات تبرر الخروج عليه لاعتبارات تفوق أهميتها مصلحة صاحب الاسرار، وذلك حينما يتطلب الأمر تغليب المصلحة العامة، وهي الأولى بالرعاية من حفظ السر..."^(١).

استنتجت المحكمة الدستورية الكويتية قرارها هذا بناءً على أن المصلحة التي يحميها الدستور عند تقرير التحقيق البرلماني اهم من المصلحة التي يحميها القانون والمتعلقة بسرية البيانات المصرفية للأفراد^(٢)، بالتالي المحكمة الدستورية ترجح المصلحة العامة على المصالح الفردية، اي ترجيح الحق البرلماني في التحقيق المنصوص عليه في الدستور، ورفضت الاحتجاج بالحق في سرية المعلومات المصرفية المنصوص عليه في المادة (٢٨)^(٣) من قانون البنك المركزي ومنها سرية محاضر هذا المصرف واعماله، وهي بذلك

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١ لسنة ١٩٨٦ الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٨٦.

(٢) للمزيد، ينظر: د. تركي سظام المطيري، مصدر سابق، ص ١٣٥ وما بعدها.

(٣) تنص المادة (٢٨) من قانون بنك الكويت المركزي رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦ (على أي عضو من أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي أو أي مدير أو موظف أو مستخدم به أن لا يفشي أية معلومات تتعلق بشؤون البنك أو عملائه أو بشؤون البنوك

تتناقض قرارها بشأن ترجيح المصلحة في سرية المعلومات على الحق البرلماني في السؤال^(١)، والذي تم توضيحه سابقاً.

٣. لا يتقيد التحقيق البرلماني بالحق في الخصوصية.

أجابت المحكمة الدستورية الكويتية عن التساؤل حول: مدى تقييد التحقيق البرلماني بالحق بالخصوصية؟ من خلال اجازة التحقيق بشرط ضمان خصوصية الافراد، فهي وان رجحت التحقيق البرلماني دون تقييد بحق السرية كما لاحظنا^(٢)، الا انها منعت على البنك المركزي - لحماية حق الاشخاص في الخصوصية - من ان يكشف أسماء عملاءه ومراكزهم المالية. إذ جاء في قرارها "....ان حق مجلس الأمة في اجراء تحقيق نيابي، على مقتضى المادة (١١٤) من الدستور، يشمل أي موضوع مما يدخل في اختصاصه التشريعي أو الرقابي، ولو كان حاصلًا في عهد وزارة أو مجلس نيابي سابقين... وما يجري فيه التحقيق من قيام البنك المركزي بالاعمال الموكلة اليه يقتضي اطلاع العضو المنتدب للتحقيق على كافة الوثائق والاوراق والبيانات دون التعرض لما فيه مساس باسما اصحاب المراكز المالية والتسهيلات الائتمانية من عملاء البنك والبنوك الاخرى، اشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين"^(٣).

حققت المحكمة في هذا القرار التوازن بين سلطة لجان التحقيق وضرورة الحفاظ على السر المصرفي^(٤)، واكدت فيه على قاعدة مهمة تتمثل في ان اجراء التحقيق النيابي حق لمجلس الامة ممكن ان يشمل أي موضوع يدخل في اختصاصه التشريعي والرقابي، وتطبيقاً لهذا القرار يجوز للنائب في مجلس الامة المنتدب للتحقيق ان يحقق في اعمال البنك المركزي والاطلاع على كافة الوثائق والاوراق والبيانات.

وهو قرار صائب يصب في مصلحة الاختصاص الرقابي لمجلس الامة بهدف ضمان فعالية التحقيق البرلماني، ويمثل تطبيق لمبدأ تدرج القواعد القانونية، عن طريق تطبيق النص الاقوى واهمال النص الادنى

الأخرى الخاضعة لرقابة البنك المركزي تكون قد وصلت إليه بسبب أعمال وظيفته وذلك فيما عدا الأحوال التي يصرح فيها القانون بذلك. ويحدد بقرار من وزير المالية، بعد أخذ رأى مجلس إدارة البنك المركزي المعلومات المحظور إفشاؤها...).

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ الصادر بتاريخ ١١/٨/١٩٨٢.

(٢) للمزيد، ينظر: فهد عبد الله حنجر العجمي، مفهوم الحريات الشخصية في الفقه وأحكام المحكمة الدستورية الكويتية، مجلة معهد القضاء، العدد ٢١، السنة الثانية عشر، ٢٠١٩، ص ٢٠٦. بلال عقيل الصنديد، مصدر سابق، ص ١٢٧.

(٣) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١ لسنة ١٩٨٦ الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٨٦.

(٤) د. يسري محمد العصار، سلطة القضاء الدستوري في تفسير القوانين، مصدر سابق، ص ٤٦.

عند التعارض^(١)، وهذا على خلاف قرارها السابق رقم ١٩٨٢/٣ الذي وضعت فيه مجموعة من القيود على حق السؤال البرلماني، ومن ضمنها قيد عدم الاضرار بالخصوصية الفردية، ولكن لا يمكن اعتبار قرار رقم ١٩٨٦/١ من باب العدول في احكام المحكمة الدستورية الكويتية عن حكمها في القرار رقم ١٩٨٢/٢^(٢)، لأنها تبنت هذا التوجه مرة اخرى عندما فرضت قيود على السؤال البرلماني في قرارها رقم ٢٠٠٤/٣^(٣)، وعند المقارنة بين ذلك نجد أن كل من السؤال البرلماني والتحقيق البرلماني في الكويت قد نص عليهما الدستور كوسائل رقابية يمارسها عضو مجلس الامة، بالتالي لا يوجد وبناءً على المبررات التي ذكرت اعلاه اي حق للمحكمة الدستورية في تقييد السؤال البرلماني بقيد الخصوصية الفردية، بينما تذهب إلى ترجيح التحقيق البرلماني وعدم تقييدهُ بالحق في الخصوصية الفردية، وهو تناقض في القرارات غير مبرر بشكل كافي.

٤. التحقيق البرلماني يمكن ان يشمل نشاط المؤسسات العامة.

جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "... إن القرض الذي طلبت لجنة التحقيق البرلمانية موافاتها بأسماء المستفيدين منه، قد أبرم عقده فيما بين بنك الكويت الصناعي وبين مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات ... إن مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات هي مؤسسة عامة أناط بها القانون نشاطاً يدخل بكل عناصره في مجال اختصاص المجلس النيابي التشريعي والرقابي، بما فيه ما تعلق بالقرض موضوع الطلب، والذي عقده المؤسسة بالوكالة عن مديني المحالين، بديون أصدرت هيئة التحكيم بها أحكاماً، وكانت محلاً للتقدير، بأسماء أصحابها عند إعداد المؤسسة للمركز المالي للمحالين كما تناولتها أجهزة المؤسسة المختلفة بالتحقيق والتقييم والتسوية بإجراءات علنية عديدة تناولتها، ثم قامت المؤسسة بتزويد البنك الصناعي بها وبأصحابها المقترضين، وقد أصدر هؤلاء المقترضون للمؤسسة والبنك إقرارات مديونية ووكالات وثقت بصفة رسمية لدى كاتب العدل، بغية إبرام عقد القرض، الأمر الذي تغدو معه أسماء هؤلاء المقترضين قد نالتها العلنية، فانتفت عنها السرية"^(٤).

(١) للمزيد، ينظر: د. تركي سطم المطيري، مصدر سابق، ص ١٣٥ وما بعدها.

(٢) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ الصادر بتاريخ ١١/٨/١٩٨٢.

(٣) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٥.

(٤) وجاء أيضاً في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "إن مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات هي مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة ملحقة بوزارة المالية، وإنها أنشئت لتتولى تسوية المعاملات المسجلة، وفقاً للقانون رقم ١٩٨٣/٧٥ وتقييم موجودات المحالين إليها بسبب هذه المعاملات، وإدارة وتصفية ومراقبة تنفيذ التسويات والتقليسات والمصالحات التي تتم طبقاً لهذا القانون". قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٢ لسنة ١٩٨٦ الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٨٦.

وأضافت أيضاً "إن موضوع القرض المبرم بين بنك الكويت الصناعي ومؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات لا يكون بمنأى عن مهمة لجنة التحقيق البرلمانية الرقابية في كافة إجراءاته وما يرتبط به من بيانات بغير قيد..."^(١). نستنتج من هذا القرار نقطتين: تتعلق النقطة الأولى بخضوع المؤسسات العامة إلى التحقيق البرلماني، وهذه نتيجة منطقية لأنها خاضعة لإدارة وتوجيه وإشراف الحكومة، بالتالي هي ضمن نطاق مسؤوليتها، وأي مخالفات تنتج عنها تثير مسؤولية الحكومة عن التصير في إدارتها. أما النقطة الثانية فتتعلق برقابة مجلس الأمة عن طريق التحقيق في بيانات الأفراد، والتي أجازت المحكمة الاطلاع على بياناتهم لأنها معلنة ولا يمكن الاحتجاج بسرية هذه البيانات، وفق حق الخصوصية الفردية، لأن حماية سرية البيانات قد انتفت عندما تم الاعلان عليها من خلال اجراءات تدقيق البيانات المتعبة في هذه المؤسسات. بناءً عليه أجازت التحقيق البرلماني غير المقيد في هذه القضية، وهو توجه جيد كما نلاحظ على خلاف توجهها عند تفسير السؤال البرلماني وترجيح حق دستوري ضمني -حق الخصوصية- على حساب حق السؤال البرلماني الوارد صراحة في الدستور.

الفرع الثاني

تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني

وضح سابقاً في هذه الأطروحة ان دستور جمهورية العراق لم ينص صراحة على حق مجلس النواب في تشكيل لجان التحقيق، وإنما يستخلص ذلك ضمناً من النصوص الدستورية التي تنظم الاختصاص الرقابي لمجلس النواب، وقد استند مجلس النواب في ممارسة الرقابة عن طريق تشكيل لجان مختصة بالتحقيق إلى نص المادة (٦١/ثانياً)^(٢) من الدستور، وأكد النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (٨٢)^(٣) صراحة على حق مجلس النواب في تشكيل لجان فرعية دائمة^(٤) ومؤقتة ولجان تحقيقية (لجان تقصي الحقائق)، وذلك وفقاً لمقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه، وبناءً على اقتراح رئيس المجلس او خمسين عضواً وبموافقة اغلبية النواب الحاضرين، ولها في سبيل القيام بذلك سماع اقوال الشهود والاستعانة بالخبراء وغيرها من ادلة

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٢ لسنة ١٩٨٦ الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٨٦.

(٢) تنص (٦١/ثانياً) من دستور جمهورية العراق على اختصاصات مجلس النواب ومنها (الرقابة على اداء السلطة التنفيذية).

(٣) المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) تنص المادة (١١٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (تتابع اللجان في حدود اختصاصها ما تتضمنه بيانات الوزراء في كافة المجالات وتصدر التوصيات بشأنها ولهيئة الرئاسة عرض هذه التوصيات على المجلس).

تساهم في كتابة تقرير لجنة التحقيق^(١)، وبعد انتهاء لجنة التحقيق من اعمالها تقدم إلى رئاسة مجلس النواب تقريرها، وتوصياتها ليتمكن مجلس النواب من مناقشتها واتخاذ الاجراءات المناسبة لذلك^(٢).

ويمنع النظام الداخلي لمجلس النواب من تشكيل لجنة تحقيق مؤقتة لتقصي الحقائق بشأن القضايا المعروضة أمام القضاء^(٣)، حتى لا يعد ذلك تدخل في اعمال القضاء وعرقلة، ولكن مع ذلك نرى أن هذا القيد جاء مطلق، ولا يمكن تبريره بالمقارنة مع اهمية التحقيق كوسيلة رقابية لمجلس النواب، تمكنه من ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية، وهو الاجدر بمراعاة المصلحة العامة وحمايتها، ومنها المحافظة على استقلال القضاء.

يتعلق موضوع التحقيق بشأن اعمال احدى الجهات التنفيذية، وذلك لتقصي الحقائق عن أمر له اهمية خاصة، وابلاغ المجلس بحقيقة الاوضاع المالية والاقتصادية والادارية للجهات محل التحقيق، بالتالي يجب ان يدخل موضوع التحقيق في اختصاص مجلس النواب العراقي^(٤)، وعند انتهاء عمل لجنة التحقيق تقدم تقرير إلى مجلس النواب، الذي يتولى مناقشة هذا التقرير واصدار قراراً بشأن ذلك، إذ لا بد ان يكون لقرار اللجنة اثر مادي ملموس، ولم يبين النظام الداخلي لمجلس النواب اثار التحقيق، ولكن في الغالب يتضمن التقرير توصيات اللجنة بسد نقص تشريعي، إذ قد تتوصل إلى وجود مخالفات او تجاوزات نتيجة وجود ثغرات او نقص في القوانين ذات الصلة، أو انعدام التنظيم القانوني الذي يتعلق بموضوع التحقيق، مما يدفع اللجنة إلى تقديم اقتراحات تتضمن تشريع قانون معين او تعديل بعض النصوص لمعالجة النقص او لتصحيح العيوب التشريعية، فالتعديل أمر مطلوب لكي تتلاءم القوانين القائمة مع الظروف المتغيرة^(٥)، او قد تتضمن اثبات وجود انتهاكات للقانون قد صدرت من قبل الحكومة الاتحادية او احد اعضائها، مما يتطلب اتخاذ قرار من قبل مجلس النواب بشأن ذلك، كجزء من ممارستها لاختصاصه الرقابي.

(١) المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) د. عدنان قادر عارف الزنكنه، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا (العراقية) بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، مجلة كلية التراث الجامعة، المجلد ١، العدد ٣١، ص ٣١٤-٣١٥.

(٣) تنص المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيه تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء...).

(٤) للمزيد، ينظر: د. اعاد علي حمود القيسي، مصدر سابق، ص ٢٠ وما بعدها.

(٥) للمزيد، ينظر: د. حسين محمد سكر، مصدر سابق، ص ٣٤٧.

نلاحظ على نصوص النظام الداخلي اقتضاباً في تناول القواعد الموضوعية للجان التحقيق البرلمانية، ومنها عدم وجود نصوص تنظم موضوع التحقيق، وعمل لجنة التحقيق بعد تشكيلها، وهل اعمالها علنية ام سرية^(١)، او ما يتعلق بالزام الجهات الحكومية بالاستجابة لطلبات لجنة التحقيق، او الاثر الذي يترتب على رفض تلك الجهات التعاون والاستجابة لطلبات هذه اللجنة. وقد اجاز النظام الداخلي للجنة التحقيق اقالة رئيس اللجنة او نائبه او المقرر عند تقصيرهم في اداء الاعمال الموكلة إلى اللجنة^(٢)، ومن ذلك نجد ضرورة لتنظيم احكام لجان التحقيق في تشريع قانوني، ينظم القواعد الموضوعية وكذلك الاجرائية بتفصيل وافي، يتناسب مع اهمية عمل هذه النوع من اللجان البرلمانية.

وبالرجوع إلى قرارات المحكمة الاتحادية العليا التي اطلعنا عليها المتعلقة بالتحقيق البرلماني نلاحظ قلة هذه القرارات، مما يجعل من الصعوبة معرفة توجهات المحكمة الاتحادية العليا في بيان القواعد الموضوعية لتحقيق البرلماني، ويعود سبب ذلك اضافة إلى موضوع حداثة التجربة الديمقراطية في العراق وحداثة تشكيل هذه المحكمة مقارنة ببقية المحاكم الدستورية المقارنة، الا انه يرتبط ايضاً بقلّة ممارسة مجلس النواب لهذه الوسيلة الرقابية، عن طريق تشكيل لجان تحقيق مؤقتة تمارس التحقيق في اعمال السلطة التنفيذية. ومع ذلك يمكن استخلاص بعض القواعد الموضوعية من قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بالتحقيق البرلماني والتي نوضحها في النقاط التالية:

١. تمتع لجان التحقيق بالصلاحيات اللازمة للوصول إلى الحقائق دون ان تتخذ الاجراءات التنفيذية.

جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد ان الطعن الذي تقدم به المدعى اضافة لوظيفته يتعلق بالامر النيابي الذي اصدره المدعى عليه ... المتضمن تشكيل لجنة مكونة من (١٣) نائب من اعضاء مجلس النواب للتحقيق في موازنة محافظة صلاح الدين، بداعي ان تشكيل هذه اللجنة يخالف نصوص الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب ... تجد المحكمة الاتحادية العليا من قراءة نص الفقرة (ثانياً) من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ انها قد نصت على ((يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب))،

(١) تعد علنية جلسات لجان التحقيق مهمة جداً لتكوين رأي عام يثق بأعمال البرلمان باعتباره ممثل للشعب في ممارسة الرقابة على اعمال الحكومة، مما يسبغ الشرعية على العمل التنفيذي في الدولة. للمزيد، ينظر: اسعد كاظم وحيش، مصدر سابق، ص ٢٨١ وما بعدها.

(٢) تنص المادة (٨٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب (للجنة الحق في اقالة رئيس اللجنة أو نائبه أو المقرر عند ثبوت عدم كفايته أو عجزه).

كما أن المادة (٦١/ثانياً) من الدستور قد اعطت مثل هذا الحق لمجلس النواب في الرقابة، وإن من وسائل هذه الرقابة تشكيل لجان تقوم بهذا الغرض استناداً الى أحكام (٨٢) و(٨٤) من النظام الداخلي وتمنحها الصلاحيات للوصول الى الحقائق. وبناء عليه فإن قيام المدعى عليه إضافة لوظيفته بتشكيل اللجنة النيابية المشار اليها انفاً يستند إلى أسباب وأسناد معتبرة وذلك للتحقيق في موازنة مجلس محافظة صلاح الدين للوقوف على مجريات الأمور فيها دون أن يتخذ الإجراءات التنفيذية اذا ما وقف على وجود خرق للقانون فإنه يذهب إلى الشعار الجهات المختصة بذلك الخرق وأسانيده وهي الأذعاء العام أو هيئة النزاهة او الرقابة المالية لأتخاذ ما يلزم بشأنه...^(١).

من خلال تحليل هذا القرار نلاحظ أن توجه المحكمة الاتحادية العليا ينسجم مع المبادئ العامة المنظمة لعمل التحقيق البرلماني، واختلافه عن التحقيق الجنائي^(٢)، إذ يقتصر دور لجان التحقيق المشكلة من قبل البرلمان لتحقيق في اعمال السلطة التنفيذية على جمع المعلومات والحقائق، وتقديم تقرير بها عند الانتهاء من عملها، ويمكن مع ذلك ان تتجه إلى الجهات المختصة للإبلاغ عن المخالفات التي تتطلع عليها، والادلة التي تثبت ذلك، ولا يعد هذا الاجار الوحيد الذي يمكن ان تتخذه هذه اللجنة البرلمانية، وإنما يمكن ان يترتب على تقريرها قيام مجلس النواب بتحريك المسؤولية السياسية ضد الحكومة او احد اعضائها المعنيين بالتحقيق.

٢. ان معرفة حقيقة الدوافع التي تدعوا إلى التحقيق إن كانت شخصية او تتعلق بالمصلحة العامة يختص بها مجلس النواب وفقاً لصلاحياته الدستورية.

بالرغم من ان هذه القاعدة قد وضحتها المحكمة الاتحادية العليا العراقية في واقعة تتعلق باستجواب احد الوزراء الا اننا نجد انها تنطبق على جميع وسائل الرقابة البرلمانية الاخرى، ومنها التحقيق البرلماني، إذ جاء في قرار هذه المحكمة "...تجد المحكمة الاتحادية العليا بأن الطلب المقدم الى مجلس النواب ... قد توفرت فيه الشكلية المطلوبة ... أما من الناحية الموضوعية فأن تقدير ما اسند الى المدعي إضافة لوظيفته من أمور ووقائع ... فان تقدير ذلك يعود لأعضاء مجلس النواب...^(٣)، إذ نجد ان المحكمة الاتحادية العليا قد منحت الصلاحية لمجلس النواب في التحقيق بالجوانب الموضوعية لأوجه المخالفة التي اسندت إلى

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٠/اتحادية/٢٠١٣، الصادر بتاريخ ٦/١١/٢٠١٣، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/90_fed_2013.pdf (تأريخ الزيارة: ١٢/١١/٢٠٢٢)

(٢) للمزيد، ينظر: سيد محمد ابراهيم محمد، مصدر سابق، ص ٧ وما بعدها.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٣٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٧، الصادر بتاريخ ٢٦/٢/٢٠١٨، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/135_fed_2017.pdf (تأريخ الزيارة: ١٢/١١/٢٠٢٢)

المسؤول، فهم الاجدر بتحديد ما يتعلق بالمصلحة العامة باعتبارهم نواب عن الشعب، ومن يمثل الشعب سياسياً، وهذا يتلاءم مع طبيعة الاختصاص الرقابي لمجلس النواب، والذي يفترض ان يكون المرجع في تحديد المواضيع المهمة والتي تتطلب تحقيق برلماني لتعلقها بالمصلحة العامة للبلاد، وبين المواضيع غير المهمة التي تدل على وجود مصالح اخرى فردية لا تمثل المصالح التي يحميها مجلس النواب العراقي.

المبحث الثاني

تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني

والمسؤولية السياسية

يقسم بعض الكتاب^(١) الوظيفة الرقابية للمجالس النيابية إلى نوعين: النوع الاول: الوظيفة الرقابية المتمثلة في الرقابة على اعمال الحكومة ومتابعتها والتأكد من سلامة تطبيقها للقوانين وطريقة معالجتها للمسائل العامة والمستجدة، في المجال الداخلي والخارجي، وينتج عنها توصيات وتوجيهات يقدمها مجلس النواب لأعضاء السلطة التنفيذية، اما النوع الثاني: فيتمثل في المسائلة التي تأتي بعد عملية الرقابة وبعد توافر اتهامات حقيقية موجه إلى السلطة التنفيذية نتيجة انتهاك القانون يترتب عليه مساءلتها سياسياً وتقرير مسؤوليتها ان ثبت ذلك وبالتالي استقالة الوزير او الوزارة بأكملها.

يعد الاستجواب مهم لأنه يعتبر في الغالب مقدمة لسحب الثقة عن الحكومة اجمعها او احد اعضائها^(٢)، فعن طريق الاستجواب يستطيع المجلس النيابي ان يحرك المسؤولية السياسية للحكومة^(٣)، وبناءً عليه وضحت المحكمة الاتحادية العليا وكذلك المحاكم الدستورية القواعد الموضوعية لكل من الاستجواب البرلماني والمسؤولية السياسية التي تؤدي إلى سحب الثقة عن المسؤول او عن الوزارة بأجمعها، إذ جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية قولها " ... أن الدستور أعطى سلطات واسعة للسلطة التنفيذية، وقرر مبدأ المسؤولية الوزارية، وأبان ضوابطها وأحكام قواعدها ... وجعل لمجلس الأمة إزاء الوزراء حقاً هو المسؤولية الوزارية، وحقاً متفرعاً منه هو الاستجواب، وأحاطه بسياج من الضمانات والإجراءات المقيدة منعاً من التسرع

(١) اسماعيل فاضل حلوان آدم الشمري، مصدر سابق، ص ١٣٤.

(٢) د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٤٣٥.

(٣) للمزيد، ينظر: د. بدرية صالح عبد الله، الاستجواب البرلماني في دستور العراق الدائم ودوره في الرقابة البرلمانية، مجلة دراسات إقليمية، السنة ١٦، العدد ٥١، ٢٠٢٢، ص ٧٩-٨٠.

والإسراف فيه والذي لا يخفى على أحد أثره وخطره في الشؤون العامة للبلاد"^(١). ولبيان ذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، وهما:

المطلب الاول: تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني.

المطلب الثاني: تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية.

المطلب الاول

تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني

الاستجواب هو اتهام موجه من مجلس النواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى احد الوزراء^(٢)، وهو ذو طبيعة عامة وليس خاصة كما في السؤال البرلماني، وعليه وبمجرد تقديم طلب الاستجواب وتحقق شروطه الشكلية يتحول إلى حق للبرلمان ككل في مناقشة المستجوب عن موضوع الاستجواب، لذلك يسهم الاستجواب في توضيح سياسية الحكومة من خلال ما يقدمه النائب المستجوب من ادلة على اتهام المسؤول، ورد المسؤول عليه ودفاعه عن سياسته التنفيذية، ومشاركة بقية النواب في المناقشة والتعقيب على الاجابة^(٣).

يرد على الاستجواب البرلماني مجموعة من القيود، ومن امثلة ذلك: عدم جواز ان يمس الاستجواب بموضوع معروض على القضاء، بحجة حماية استقلال القضاء، ولكي لا تكون الاعمال التي ينظرها القضاء عرضة للمناقشات البرلمانية، وهذا القيد مطلق لا يقتصر على قضاء معين او اعمال معينه^(٤).

وقد اكدت المحاكم الدستورية المقارنة على الاستجواب البرلماني إذ جاء في حيثيات قرار المحكمة الدستورية الكويتية قولها "... إن الاستجواب يتضمن تحريك المسؤولية الوزارية بشأن السياسة العامة للحكومة

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

(٢) جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "...أن توجيه الاستجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الوزراء هو حق دستوري مقرر لعضو مجلس الأمة، وإن هذا الحق هو أكبر مظاهر ما للسلطة التشريعية من الرقابة على السلطة التنفيذية، إذ تتجلى فيه المسؤولية السياسية بأجلى مظاهرها، فالنظام الدستوري قائم على مبدأ المسؤولية الوزارية أمام المجلس النيابي وإشراك الأمة في إدارة شؤون البلاد والإشراف على وضع قوانينها ومراقبة تنفيذها ومدى التزام الحكومة في أعمالها وتصرفاتها بحدودها...". للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٩/١٠/٢٠٠٦.

(٣) للمزيد، ينظر: د. بدرية صالح عبد الله، مصدر سابق، ص ٨٠ وما بعدها.

(٤) زيد نضال شاكر العزب، الاستجواب كأحد ادوات الرقابة البرلماني في النظام الدستوري الاردني، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الحقوق-جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٩، ص ٥٢-٥٣.

أو سياسة الوزير الخاصة بوزارته، وأساس هذه المسؤولية تلك السلطات الواسعة والاختصاصات الكبيرة التي تجد أصلها في الدستور فيما يخوله للوزير لمباشرة أعمال وزارته وتصريف شؤونها"^(١). وتؤكد المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا على أهمية الاستجواب البرلماني، وخطورة تقييد هذا الحق باعتباره وسيلة مهمة من وسائل الرقابة البرلمانية، إذ جاء في قرارها "... إن للرقابة البرلمانية على الحكومة أهمية كبيرة للديمقراطية البرلمانية ولسمعة الدولة عمومًا، لذلك لا يسمح بأي قيد يرد على عملية استجواب الحكومة..."^(٢).

وجاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا قولها "... يعد (الاستجواب) أعلى وسائل الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وأخطرها لما يترتب عليه من نتائج عند ثبوت الوقائع المسندة الى المستجوب منه بأدلة قانونية معتبرة كسحب الثقة واتخاذ بقية الإجراءات القانونية في ضوء الضرر المادي والأدبي المتوقع من خرق المستجوب منه للدستور أو القانون..."^(٣). إذ تولت هذه المحكمة بيان وتنظيم القواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني، وعليه نتناول في بحث هذا المطلب؛ تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني في الفرع الأول منه، ونوضح في الفرع الثاني: تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني.

الفرع الأول

تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني

أولاً: القواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني التي اقترتها المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية.

من خلال الاطلاع على القرارات القضائية للمحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية المتاحة يمكن ان نستخلص مجموعة من القواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني، وهي كالاتي:

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٩/١٠/٢٠٠٦.

(2) BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٥)

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٥/اتحادية/٢٠١٢، الصادر بتاريخ ٢/٥/٢٠١٢، الموقع الإلكتروني: https://www.iraqfsc.iq/krarid/35_fed_app_2012.pdf (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/١٥)

١. في حالة وجود الشك بان الاستجواب يضر بالمصالح العامة يسمح بالرد غير العلني للحكومة.

تجد المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية ان الاختصاص الرقابي للبرلمان مقيد بمجموعة من القيود التي تستخلص ضمناً من القانون الاساسي الالمانى، ومنها عدم الاضرار بالمصلحة العامة وعدم المساس بالحقوق الاساسية للأفراد، فعند استجواب افراد الحكومة الاتحادية من قبل البوندستاغ الالمانى قد تحدث اضرار غير مقصودة تمس حقوق بعض الافراد نتيجة الكشف عن بعض المعلومات ذات الطابع السري للعلن، وسبق ان شرنا إلى ذلك في قرارات المحكمة الدستورية المتعلقة بتنظيم القواعد الموضوعية للسؤال والتحقيق البرلماني، والسبب في ذلك يعود إلى طبيعة هذه القيود في انها ترد على جميع وسائل الرقابة التي يختص بها البوندستاغ للرقابة على الاعمال الحكومية.

إذ جاء في حيثيات قرار المحكمة الدستورية الاتحادية "ان الحق الأساسي في الحياة والسلامة الجسدية يُلزم الدولة بحماية حياة الفرد وسلامته الجسدية، مما يعني قبل كل شيء حمايته من الاعتداء غير القانوني من قبل الآخرين، ويمكن أن تنشأ تهديدات لهذه المصلحة القانونية إذا كشفت اجابات الحكومة امام البرلمان عن هوية المخبرين ... أو سمحت باستخلاص استنتاجات حول هذا الموضوع، ونتيجة لذلك، ستكون هناك نتائج خطيرة كرد فعل يصدر من الأشخاص أو المنظمات ذات العلاقة بالموضوع... بالإضافة إلى ذلك يمكن تصور تأثيرات سلبية على حق هؤلاء الافراد في الكرامة الانسانية والحق في الخصوصية الشخصية في حالة الكشف عن بيانات شخصية تضر بسمعة الافراد المعنيين ... بالتالي يمكن أن تقيّد حق البرلمان في الاستجواب إذا كان الرد على طلب ما يعرض الحقوق الاساسية لطرف ثالث للخطر"^(١).

وتضيف المحكمة ايضاً " ... إن للرقابة البرلمانية على الحكومة اهمية كبيرة للديمقراطية البرلمانية ولسمعة الدولة عموماً، لذلك لا يسمح بأي قيد يرد على عملية استجواب الحكومة، إذا كان البرلمان والحكومة قد اتخذوا الاحتياطات اللازمة لحماية الأسرار التي تضمن تفاعلاً مستقراً بين الجهازين الدستوريين في هذا المجال وإذا تم مراعاة مبدأ التوازن بين الحقوق الدستورية..."^(١).

(1) BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٥)

(1) BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٥)

ومن خلال تحليل هذه القرارات يتضح توجه المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا، فعند وجود أكثر من مصلحة معتبرة ومتعارضة يتم تحقيق التوازن فيما بينهما من أجل ضمان تحقيق هذه المصالح، فإذا تعارض الاستجواب مع حق أساسي للأفراد فيجب على الهيئات التنفيذية والتشريعية أن تضمن حماية هذا الحق عندما تتم عملية الاستجواب البرلماني، وفي حالة إذا لم يمكن تحقيق ذلك فإنه الحق الأساسي يقيد حق البرلمان في الاستجواب.

٢. أن الحكومة الاتحادية غير ملزمة عند الاستجواب بتقديم معلومات سرية إلى البوندستاغ إذا لم يضمن هذا المجلس مستوى الحماية المطلوب الذي تعدّه الحكومة ضرورياً.

يضمن البرلمان من خلال اللوائح الخاصة به عدم تعرض مصالح الدولة للخطر نتيجة الاستجواب، إذ تقيد هذه اللوائح الداخلية البوندستاغ بضرورة اتباع بعض الاجراءات للحفاظ على امن وسرية المعلومات المتعلقة بالعمل التنفيذي والتي يطلع عليها اثناء اداءه الرقابة سواء عن طريق توجيه الاسئلة او الاستجابات او عن طريق التحقيق البرلماني، وتعد متطلبات الحفاظ على السرية اداة للتوازن بين مصلحة السلطة التنفيذية المتمثل في الحفاظ على السرية ومصلحة البرلمان في الاطلاع على الاعمال التنفيذية^(١)، لكي يكون البرلمان قادراً على ممارسة اختصاصه في التشريع أو الموافقة على الموازنة أو الرقابة البرلمانية على الحكومة.

فقد جاء في حيثيات قرار المحكمة الدستورية الاتحادية "... أن حقيقة مراعاة البوندستاغ للوائح الخاصة بحماية الأسرار الرسمية لا تستبعد إفشاءها، أن هذه الحقيقة تنبع من عمل السلطات الثلاث. ومع ذلك، لا تؤثر لوائح البوندستاغ على مسؤولية الحكومة الاتحادية التي تبقى قائمة في الحفاظ على الأسرار الرسمية، والتي تنبع من اختصاص الحكومة الموكل إليها. وبناءً عليه، فإن الحكومة الاتحادية ليست ملزمة بتقديم معلومات سرية تحتوي على أسرار رسمية إلى البوندستاغ إذا كان الأخير لا يضمن حماية الأسرار التي تراها الحكومة الاتحادية ضرورية..."^(١).

تؤكد المحكمة الدستورية الاتحادية في هذا القرار حقيقة بقاء مسؤولية الحكومة في الحفاظ على المصالح التي تحميها، على الرغم من واجب البرلمان في الحفاظ على سرية المعلومات التي تقدمها أثناء الاستجابات، إلا أن ذلك لا يعفيها من مسؤوليتها في حماية السرية، بالتالي هنا يقع عليها واجب التأكد من

(1) Jelena von Achenbach, op.cit, p.480-485.

(1) BVerfGE 146, 1 – Parlamentarisches Fragerecht, des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv146001.html> (تأريخ الزيارة: ١١/١٠/٢٠٢٢)

توافر الاجراءات الامنية التي اتخذها البوندستاغ للابتعاد عن العلن، وللحفاظ على سرية الجلسة وما يتم تداوله فيها، وان وجدت شك في ذلك يمكن لها ان تبرر رفضها الاجابة بسبب عدم التزام البوندستاغ باللوائح الخاصة به في الحفاظ على امن المعلومات.

٣. اثناء الاستجواب على الحكومة ان تبرر رفضها اعطاء اجابة وان كان نطاق الموضوع خارج مسؤوليتها.

جاء في قرار المحكمة الدستورية الاتحادية "... رغم أن الحق البرلماني في الاستجواب لا يمتد إلى الأمور التي لا تقع ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية. في هذا الصدد، فإن الحكومة الاتحادية ليست مسؤولة أمام البوندستاغ الألماني، وليس من الضروري هنا الخوض في مزيد من التفاصيل حول نطاق مسؤولية الحكومة الاتحادية، وبالتالي اختصاص البرلمان في استجواب الحكومة. وعلى الرغم من ذلك، إلا ان اجابات المدعى عليه لم تفي بالتزامه في تبرير رفض تقديم المعلومات بشكل كافٍ. لأنه ملتزم بتقديم ليس فقط تبريراً عاماً، ولكن تبريراً مفصلاً، لأن القضية هذه تتعلق مباشرة بمجال مسؤولية الحكومة الاتحادية. فهي تتعلق بأنشطة السلطات التابعة مباشرة للمدعى عليه..."⁽¹⁾.

وجاء في قرار آخر للمحكمة قولها "... يجب أن يكون تبرير رفض الإجابة معقولاً ويسمح بفحص ما إذا كان الإجراء القانوني مناسباً. لذلك لا يُسمح بالأسباب اللاحقة ... وفقاً لهذه المعايير، فإن الحكومة الاتحادية ملزمة من حيث المبدأ بالرد على استجوابات البرلمان حول أنشطة أجهزة المخابرات. ويمكن للحكومة الاتحادية أن ترفض تقديم المعلومات حول بعض الأنشطة، على الرغم من أهمية هذه الاجابات للعمل الرقابي للبرلمان، اذا وجدت ان ذلك يمثل تهديداً لمصلحة الدولة والحقوق الأساسية للأشخاص الذين يعملون بشكل سري، في حالة إذ تم الكشف عن هويتهم امام البوندستاغ أو إذا كان ممكن التعرف عليهم بسهولة. وذلك استثناءً وفي ظروف خاصة ومحددة بدقة فقط. ويمكن أن ترجح المصلحة في الرد على الاستجوابات على المصلحة في سرية المعلومات، إذا لم يوجد تهديد للمصالح المحمية دستورياً أو على الأقل تستبعد فرضية تهديدها..."⁽¹⁾.

(1) BVerfGE 137, 185 – Rüstungsexport, des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv137185.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٥)

(1) BVerfGE 146, 1 – Parlamentarisches Fragerecht, des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv146001.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/١١)

نستنتج من هذه القرارات أنه يترتب على الالتزام الدستوري للحكومة الاتحادية بالإجابة على استفسارات البوندستاغ الألماني اثناء استجوابها ان تذكر في حالة عدم تقديم اجابة او كانت اجابتها جزئية او غير كافية، مبررات تفصيلية لتقصيرها في واجبها الدستوري بالاستجابة الى متطلبات البوندستاغ اثناء ممارسته عمله الرقابي، وهذا يتعلق بمبدأ التوازن بين السلطات، إذ عليها أن تضع البوندستاغ في وضع يسمح له بالقيام بفعالية بمهمته المتمثلة في الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة. وهذا يتحقق في حالة تمكين البوندستاغ من تقييم وتقرير ما إذا كان قد اقتنع بإجابة الحكومة ومبرراتها ام لم يقتنع بذلك.

ثانياً: القواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني التي اقترتها المحكمة الدستورية الكويتية.

يعد الاستجواب البرلماني في دستور دولة الكويت حق لكل نائب من نواب مجلس الأمة يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء عن الامور التي تدخل في اختصاصاتهم الدستورية^(١)، كذلك أقرت المحكمة الدستورية الكويتية هذا الحق بقولها "ان الدستور حدد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وجعل لمجلس الأمة ازاء الوزراء حقاً هو المسؤولية الوزارية وحقاً متفرعاً منه هو الاستجواب وأحاطه بسياج من الضمانات والإجراءات المقيدة منعاً للتسرع والإسراف فيه"^(٢).

صدرت عدة قرارات للمحكمة الدستورية الكويتية بمناسبة تفسير الاستجواب البرلماني، ومنها: قرارها التفسيري رقم (٢٠٠٤/٨) وقرارها التفسير رقم (٢٠١١/١٠)، تضمنت مجموعة من القواعد الموضوعية للاستجواب الذي يمارسه مجلس الامة كجزء من اختصاصه الرقابي على الحكومة، نستنتج منها النقاط التالية:

١. ان يكون موضوع الاستجواب واضح ومنصب على وقائع محددة، ولا يمكن اضافة موضوعات جديدة اثناء مناقشة الاستجواب، الا اذا كانت متعلقة بوقائع تفصيلية مرتبطة بموضوع الاستجواب.

جاء في حيثيات قرار المحكمة الدستورية الكويتية "... أن الاستجواب يجب أن يكون موضوعه واضحاً محدداً بوقائع تحصر أسانيداً، حتى يتخذ المستجوب عدته، ويستعد لمناقشته، ويتمكن من الإدلاء

(١) تنص المادة (١٠٠) من دستور دولة الكويت (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم ...)

(٢) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

بحجته، ولا يجوز إقحام موضوعات جديدة أخرى على طلب الاستجواب اثناء مناقشته الا ما كان متعلقاً بوقائع تفصيلية ترتبط بحكم اللزوم بموضوع طلب الاستجواب...^(١).

تستند المحكمة الدستورية في قرارها هذا إلى الحكمة التشريعية المستخلصة من المادة (١٠٠) من دستور دولة الكويت، والذي يجب أن يراعي غاية مهمة جداً تتمثل في عدم مباغاة الوزير باستجواب لم يعد له العدة والدفاع الازم، ومفاجأة المستجوب بموضوعات جديدة اثناء مناقشة الاستجواب^(٢)، وهو بذلك يتلاءم مع القواعد العامة للاستجواب البرلماني، باعتباره اتهام يوجه إلى المستجوب، والذي عليه الرد بتقديم الادلة التي تثبت براءته من هذا الاتهام.

٢. استجواب الوزير يكون عن الامور الداخلة في اختصاص وزارته.

يمتد الاستجواب ليشمل الاعمال التي تدخل في اختصاصات الوزير في مجال التوجيه والاشراف والرقابة على المؤسسات العامة والهيئات العامة والادارات المستقلة التابعة له او الملحقة به او بوزارته، فقد جاء في قرار المحكمة الدستورية "...إن الاختصاص في المجال الدستوري كشأن الاختصاص في المجال الإداري يقوم على أربعة عناصر وهي تتمثل في (العنصر الشخصي) ولازمه أن يكون الوزير المستجوب قد اكتسب الصفة الوزارية بتعيينه وزيراً لوزارته ... و(العنصر الموضوعي) ومؤداه أن تكون الأعمال والتصرفات محل الاستجواب داخلة في الحدود التي قررها المشرع وفي النطاق الذي أتاح للوزير ممارستها فيه، و(العنصر الزمني) مقتضاه أن تكون الأعمال والتصرفات المراد استجواب الوزير عنها قد صدرت منه أو من أحد الأشخاص التابعين له بصفته هذه خلال فترة ولايته للوزارة، و(العنصر المكاني) وقوامه أن الوزير باعتباره سلطة مركزية في وزارته فإنه يبسط سلطته هذه ليمارس سائر أعماله الوزارية - بالمعنى الواسع - المخولة له ليس في عاصمة البلاد فحسب بل تمتد إلى سائر أنحاءها. إن الاستجواب لا يكون موافقاً للدستور إذا تخلفت مسألة الاختصاص الوزاري في الموضوعات والوقائع الواردة في الطلب المقدم من أحد أعضاء مجلس الأمة لاستجواب أحد الوزراء استناداً إلى أحكام المسؤولية السياسية للوزير عن أعمال وزارته سواء كانت أعمالاً أصلية يمارسها الوزير باعتباره الرئيس الأعلى لوزارته التي يتولى تصريف شؤونها أو تلك الأعمال التي عهد

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٠/٩/٢٠٠٦.

(٢) للمزيد حول هذا التوجه، ينظر: د. تركي سطات المطيري، مصدر سابق، ص ١٤٢ وما بعدها.

المشروع إليه بها في مجال التوجيه والإشراف والرقابة على المؤسسات العامة والهيئات والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته مما يندرج في نطاق الوصاية الإدارية...^(١).

وأضافت أيضاً أن "سلطة الوزير ذات طبيعة مزدوجة فهي سلطة حكم لكون الوزراء جميعاً أعضاء في مجلس الوزراء الذي يهيمن على مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية طبقاً لما تنص عليه المادة (١٢٣) من الدستور، فهم مشاركون في مسؤولية الحكم، كما أنها سلطة إدارة لأن الوزير يعتبر هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، وبهذه الصفة يتمتع بجميع مظاهر السلطة الرئاسية عليها وما يتبعها من موظفين وإدارات وأجهزة ومرافق، ومن ثم فمن الطبيعي أن يتحمل تبعه الأخطاء الناشئة عن إدارته، وعن أعماله وتصرفاته المتعلقة بشؤون وزارته الداخلة في اختصاصاته، فيسأل سياسياً أمام المجلس النيابي عن جميع الأعمال والتصرفات المخالفة للدستور أو القانون، الإيجابية منها والسلبية، العمدية وغير العمدية، بوسائل الرقابة البرلمانية المقررة للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية بموجب أحكام الدستور وعمادها الاستجاب^(٢)".

نلاحظ انسجام هذا القرار مع نصوص الدستور ومنها نص المادة (١٠٠ و ١٠١)^(٣)، ونص المادة (١٣٠)^(٤)، والتي تدل صراحة على هذا التفسير، فالوزير مسؤول عن الأعمال التي تختص بها وزارته، سواء كانت أعمال سياسية أم إدارية، باعتباره الرئيس الأعلى المسؤول عن شؤون وزارته، وهو ما يتلاءم أيضاً مع المبادئ العامة للمسؤولية السياسية.

٣. يستجوب رئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة للحكومة فقط دون ان يتعدى ذلك إلى الأعمال التنفيذية التي تختص بها وزارة معينة.

جاء في حكم المحكمة الدستورية تقييد حق الاستجواب البرلماني لرئيس مجلس الوزراء وقصرها على السياسة العامة للحكومة، وذلك عندما اقرت مسؤولية الحكومة أمام رئيس الدولة عن السياسة العامة للدولة ومسئوليتها أمام مجلس الأمة عن السياسة العامة للحكومة، وذلك بالاستناد إلى نصوص الدستور ومنها نص

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٠/٩/٢٠٠٦.

(٢) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٠/٩/٢٠٠٦.

(٣) تنص المادة (١٠١) من دستور دولة الكويت (كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته...).

(٤) تنص المادة (١٣٠) من دستور دولة الكويت (يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها).

المادة (٥٨)^(١) التي وردت فيها عبارة (السياسة العامة للدولة)^(٢) التي تتحمل مسؤوليتها الحكومة امام الامير (رئيس الدولة)، والتي تختلف عن عبارة (المسؤولية العامة للحكومة) التي تم النص عليها في المادة (١٢٣)^(٣) من الدستور، إذ جاء في قرارها "... وإذا كان الأصل في تفسير النصوص القانونية وتفهيم مدلولها أن تحمل ألفاظها على ما يقضي به الاصطلاح والعرف القانونيان، وإذا اختلف النصان في الحكم والسبب يعمل بكل منهما في مجاله، كما أنه من أصول التفسير أيضاً ألا تحمل النصوص على غير مقاصدها وألا تفسر عباراتها بما يخرجها عن معناها أو يؤول الى الالتواء بها عن سياقها. والحاصل أن عبارة «السياسة العامة للدولة» الواردة بالمادة ٥٨ وعبارة «السياسة العامة للحكومة» الواردة بالمادة ١٢٣ لا تستويان معنى ودلالة، فلفظ «الدولة» إنما يعني الدولة بمعناها الواسع، ولفظ «الحكومة» إنما يعني الوزارة وهي الهيئة التي يتشكل منها مجلس الوزراء، وعبارة «السياسة العامة للدولة» أعم وأشمل في التعبير من عبارة «السياسة العامة للحكومة»، كما ان الأصل في السياسة العامة للحكومة أنها متغيرة بتغير الحكومات، بينما السياسة العامة للدولة تنسم بقدر من الثبات لمدة طويلة، وتتعلق بالتوجهات العامة للدولة ذات الأهمية، التي لها آثارها السياسية في شئونها الداخلية والخارجية، والمرتبطة بمصالح الدولة العليا، للعمل على سلامة أمنها في الداخل والخارج وإقامة العدل وحفظ النظام، وبالجملة ممارسة الدولة لوظائفها الرئيسية، أما السياسة العامة للحكومة التي يرسمها مجلس الوزراء فهي تعني الإطار العام الذي تتخذه الحكومة نهجاً لها في توجيه العمل الذي تدير على خطاه وزارات الدولة ومصالحها، وما تنوي الحكومة النهوض به من أعمال ومشروعات وخطط مستقبلية في المجالات المختلفة، والتي تضمنها الحكومة برنامجها وتقدمه الى مجلس الأمة عقب تشكيل كل وزارة جديدة حتى يتيسر للمجلس الإلمام بهذا البرنامج وإبداء ما يراه من ملاحظات عليه. ومن ثم فإن المسؤولية

(١) تنص المادة (٥٨) من دستور دولة الكويت (رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته).

(٢) أن عملية صنع السياسة العامة بمثابة اداة تحليلية داخل النظام السياسي لتحديد الانماط والعلاقات داخل المجتمع. وهذه العملية تختلف حسب طبيعة النظام السياسي وفي النهاية تظهر على شكل قرارات وسياسات على الرغم من اختلاف صانعيها. بعبارة اخرى ان السياسة العامة هي وظيفة لا يمكن ان تتخلى عنها الانظمة السياسية على اختلاف اشكالها وانواعها. للمزيد، ينظر: د. احمد شكر حمود الصبيحي، السياسات العامة للتعايش السلمي في العراق في العقد الاول بعد عام ٢٠٠٣، مجلة قضايا سياسية، العدد ٤٧، ٢٠١٧، ص ١٥٥.

(٣) تنص المادة (١٢٣) من دستور دولة الكويت (يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية).

التضامنية أمام الأمير والتي تشمل التبعية فيها، الوزراء جميعاً، لا تقتصر على السياسة العامة للدولة فحسب، بل تتسع لتشمل السياسة العامة للحكومة أيضاً^(١).

ينتقد بعض الكتاب^(٢) توجه المحكمة الدستورية الكويتية في التمييز بين نوعيين من الاعمال التي تتحمل مسؤوليتها الحكومة^(٣)، إذ بناءً على القرار السابق تتحمل الحكومة مسؤوليتها عن السياسية العامة للحكومة أمام مجلس الامة ومسؤوليتها عن السياسة العامة للدولة أمام رئيس الدولة، وهو تمييز لا اساس له من الدستور الذي يخلو من نص يبين التفرقة بين هذين النوعين من المسؤولية، اما النص المادة (١٢٣) من الدستور، فلم يقيد مسؤولية الحكومة أمام البرلمان في السياسة العامة للحكومة فقط باعتبارها شيء مختلف عن السياسة العامة للدولة، وانما هذا النص يبين اختصاصات مجلس الوزراء في الهيمنة على مصالح الدولة ورسم السياسة العامة للحكومة، في المقابل فأن قرار المحكمة في التمييز بينهما يشير إلى أن السياسة العامة للدولة اعم واشمل من السياسة العامة للحكومة، مما يعني ان هناك طائفة من الاعمال التي يمارسها مجلس الوزراء لا تخضع لرقابة مجلس الامة، وهذا القول يتعارض مع نصوص الدستور ومع مبادئ النظام البرلماني، ومنها مسؤولية الحكومة عن جميع اعمالها امام البرلمان.

ونرى أن معيار التفرقة الذي وضعتهُ المحكمة الدستورية يفتقر إلى الوضوح^(٤)، من حيث عدم بيان المقدار الثبات اللازم للتفرقة بين النوعيين وما هي المدة اللازمة لذلك؟ بالتالي هي وضعت تفسير جديد للمسؤولية السياسية لمجلس الوزراء أمام مجلس الامة والذي وان عد تفسير واسع للنص الدستوري، الا اننا لا يمكن ان نصفه بأنه تطوير للاختصاص الرقابي لمجلس الامة لأنه لا يصب في مصلحة هذا الاختصاص.

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

(٢) للمزيد، ينظر: د. تركي سظام المطيري، مصدر سابق، ص ١٤٩-١٥٠.

(٣) استندت المحكمة الدستورية الكويتية في قرارها اعلاه إلى قاعدة تفسيرية بقولها "إن الاصل في تفسير النصوص القانونية وتفهم مدلولها أن تحمل ألفاظها على ما يقضي به الاصطلاح والعرف القانونيان، وإذا اختلف النصان في الحكم والسبب يعمل بكل منهما في مجاله، كما أنه من أصول التفسير أيضاً ألا تحمل النصوص على غير مقاصدها وألا تفسر عباراتها بما يخرجها عن معناها أو يؤول إلى الالتواء بها عن سياقها". قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

(٤) جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "كل استجواب يراد توجيهه لرئيس مجلس الوزراء ينحصر نطاقه في السياسة العامة للحكومة دون ان يتعدى ذلك الى أي عمل لوزير في وزارته". قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

أما نطاق مسؤولية رئيس مجلس الوزراء بموجب هذا القرار فهي تقتيد بحدود اختصاصاته، أما بخصوص حدود مسؤوليته ومسؤوليته الوزراء فرادى، فقد بينت المحكمة الدستورية بأن رئيس الوزراء يسال عن الاعمال التي لا تدخل في نطاق اختصاصات الوزراء، لأنه المسؤول عن رسم السياسة العامة للحكومة ومتابعة تنفيذها وهو المشرف عن سير العمل في الإدارات الحكومية^(١)، كذلك هو يتولى رئاسة جلسات المجلس ويشرف على تنسيق الاعمال بين الوزارات^(٢).

٤. إن كل استجواب يراد توجيهه لرئيس مجلس الوزراء، ينحصر نطاقه في مجال ضيق.

جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "... ولما كان رئيس مجلس الوزراء، يرأس مجلس الوزراء، ويرسم السياسة العامة للحكومة مع باقي الوزراء، وكان أمام مجلس الوزراء من الأمور الجسام التي تستدعي اهتماماً خاصاً وجهوداً متواصلة لا يمكن لرئيس مجلس الوزراء تسييرها إلا إذا تفرغ لأعمال رئاسة المجلس، لذا فقد نص الدستور في المادة ١٠٢ على ان لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يُطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. وبالبناء على ذلك، فإن كل استجواب يراد توجيهه لرئيس مجلس الوزراء، ينحصر نطاقه في مجال ضيق، وهو في حدود اختصاصه، في السياسة العامة للحكومة... دون ان يتعدى ذلك الى استجوابه عن أية أعمال تنفيذية تختص بها وزارات بعينها، أو أي عمل لوزير في وزارته ... وأخذاً بعين الاعتبار أن هذه المسؤولية لا ينبغي أن يساء فهمها بصرفها الى الأشخاص لا الى الأعمال والمبادئ، وذلك بخلاف مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، ومسؤولية كل وزير أمامه عن أعمال وزارته، وهذا الأمر إنما يؤكد صريح حكم الدستور الذي لم يقتصر على نص واحد وإنما تناولته نصوص متعددة يقوي بعضها بعضاً وتنتهي الى هذا النظر، ويساند ذلك ما جاء بالمذكرة التفسيرية، ومناقشات المجلس التأسيسي في هذا الصدد إبان إعداد الدستور في مرحلة الأولى التي تلقي بظلالها على تأكيد هذا المفاد..."^(٣).

(١) تنظر: المادة (١٢٣) من دستور دولة الكويت.

(٢) تنص المادة (١٢٧) من دستور دولة الكويت (يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة).

(٣) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

تقدم المحكمة في هذا القرار المزيد من القيود على صلاحية مجلس الأمة في استجواب رئيس مجلس الوزراء، وقد يكون هذا التوجه منسجم رغم الانتقادات التي تعرض لها^(١)، مع القواعد الأساسية للدستور الكويتي والفلسفة التي يقوم عليها هذا الدستور، في تقييد نطاق مسؤولية رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الأمة، وجعله مسؤولاً مسؤولية كاملة أمام رئيس الدولة (الأمير)، ومن أجل تغيير ذلك يتطلب الموضوع تعديل صريح للنص الدستوري المنظم لقواعد المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء.

٥. أن تتمثل الغاية من الاستجواب في تحقيق المصلحة العامة.

جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية قولها "...الاستجواب هو توجيه النقد إلى المستجوب وتجريح سياسته، مما يستلزم الأمر مستجوباً وهو أحد أعضاء مجلس الأمة، كما يستلزم مستجوباً وهو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المسؤول عن التصرفات أو الأعمال التي يراد الاستجواب عنها وبالتالي فلا يصح دستورياً ولا عملياً توجيه استجوابات إلا إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الوزراء، والاستجواب لا يكون إلا في أمر من شؤون الدولة العامة والتي تتعلق مباشرة أو غير مباشرة بشؤون سياستها، فالأمور الخاصة لا يصح أن تكون موضعاً له وإلا ضاع الغرض المقصود من الاستجواب، فضلاً عن أن المجلس النيابي ليس منبراً تلقى منه المطاعن الشخصية على الوزراء أو تناول أمورهم الشخصية وخصوصياتهم بقصد النيل منهم أو التهمج عليهم أو التشهير بهم. فحق الاستجواب أساسه القانوني الرغبة في تحقيق المسؤولية الوزارية السياسية أمام المجلس النيابي بطريقة فعالة، وبعبارة أخرى تحقيق رقابة الأمة على أعمال وأداء الحكومة، فكل ما يخرج عن تحقيق هذا الغرض الأصلي لا محل له في المجلس النيابي..."^(٢). بموجب هذا القرار تؤكد المحكمة الدستورية الكويتية على ضرورة أن تتمثل الغاية من الاستجواب في تحقيق المصلحة العامة، وأن لا يكون الغرض منه تحقيق مصالح خاصة وفردية، ومن أجل ضمان ذلك تمنع استجواب الوزراء عن الأمور الخاصة بهم، حتى لا يضيع الغرض من الاستجواب كما جاء في قرارها، وهو قرار ينسجم مع المبادئ العامة للاستجواب البرلماني.

6. أن الاستجواب حق لذلك فهو مقيد بحسن الاستعمال.

جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "...لا وجه للقول بأن حق عضو مجلس الأمة في تقديم الاستجواب غير محدود، فالواقع أن جميع الحقوق لها حدود من حسن الاستعمال، كما أن القول بأن

(١) للمزيد، ينظر: د. تركي سطات المطيري، مصدر سابق، ص ١٤٩-١٥٠.

(٢) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ١٠/٩/٢٠٠٦.

الاستجابات حق مطلق لعضو المجلس قول لا يستقيم على إطلاقه، فإذا كان للنائب حق فلغير حقوق قد تكون هي الأجدر والأولى بالرعاية والاعتبار، كما أنه وإن كان لعضو المجلس حق الاستجواب كلما دعت الحاجة إليه، واقتضت له ضرورة وأهمية، كما له تخير الوقت المناسب لاستعماله وكذلك اختيار توجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى وزير بعينه، واختيار موضوعه، كل ذلك بحسب تقدير عضو المجلس، إلا أنه مما هو غني عن البيان أن إبطاء الحكومة بوابل من الاستجابات في المجلس النيابي من غير ضرورة أو أهمية يعطل الحكومة عن أعمالها، ويضيع على المجلس النيابي وقته...^(١)، أشارت المحكمة في هذا القرار إلى مبدأ عام يتمثل في عدم اساءة استعمال الحق، باعتبار ان الاستجواب هو حق لعضو مجلس الامة الكويتي، ولكنه حق مقيدة بعدم جواز الاضرار بالمصلحة العامة وضرورة حسن استعماله^(٢)، ودون ان تذكر تفاصيل اساءة استعمال الحق، وكيف يمكن افتراض ان يتم اساءة، ولكنها تعد كثيرة الاستجابات غير الضرورية تعطيل لأعمال الحكومة وايضاً تضييع لوقت المجلس النيابي.

الفرع الثاني

تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني

جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا "... حيث اوجبت المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور بأن يتضمن الاستجواب الشروط التي اوردتها المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب وهي: ان يكون الاستجواب في الامور الداخلة في اختصاص الوزير المستجوب. ان يتم تحديد- موضوع الاستجواب- وبيان الامور المستجوب عنها. ان يتضمن الاستجواب الوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والامور المستجوب عنها. تحديد وجه المخالفة القانونية او الدستورية التي ارتكبها الوزير، ان لا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة. ان لا يكون في تقديمه مصلحة خاصة او شخصية للمستجوب وقد استقر قضاء المحكمة الاتحادية العليا على ضرورة توافر هذه الشروط في طلبات الاستجواب وعدم دستورية وبطلان كل استجواب مخالف لها..."^(٣). وبناءً عليه نستخلص من القرار اعلاه والمادة (٦١/سابعاً/ج)^(١) من الدستور، والمادة

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٩/١٠/٢٠٠٦.

(٢) جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "... حق توجيه الاستجابات مقيد بالمصلحة العامة وحسن الاستعمال". للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٧، الصادر بتاريخ ٢٩/٥/٢٠١٧، الموقع الالكتروني:

(٥٨)^(٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب، مجموعة من القواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني يمكن توضيحها في النقاط التالية:

١. **موضوع الاستجواب:** يجب ان يتعلق موضوع الاستجواب في شأن من الشؤون التي يختص بها من وجه اليه الاستجواب، فلا يجوز استجواب احد اعضاء السلطة التنفيذية عن امور لا تدخل في اختصاصه^(٣)، وبهدف مناقشة الحكومة ومحاسبتها عن المسائل المتهمة بها وليس الغاية منه الانتقام الشخصي من المسؤول او التهجم عليه او التشهير به دون وجود ما يثبت ذلك، وان يكون موضوع الاستجواب واضحاً ومنصباً على وقائع محددة، وموثقة بأسانيد تثبت ذلك الاتهام.

٢. **قيود الاستجواب:** يجب أن لا يضر الاستجواب بالمصلحة العليا للبلاد، وان لا يكون لمقدم الاستجواب مصلحة خاصة او شخصية، كذلك لا يجوز تقديم استجواب حول موضوع سبق وان تم الفصل فيه امام مجلس النواب، ما لم تظهر وقائع جديدة تبرر الاستجواب عنه.

ومن خلال الاطلاع على قرارات المحكمة الاتحادية العليا يمكن ان نستخلص بعض القواعد الموضوعية للاستجواب البرلماني، والتي تتمثل في:

١. **يجب أن يكون الموضوع المستجوب عنه واضح ومحدد ومؤيد بالأدلة والاسانيد، وأن يكون الاستجواب في جميع الحالات مهنيًا وموضوعيًا وبعيداً عن الدوافع السياسية والاسباب الشخصية.**

جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا "... يعد (الاستجواب) أعلى وسائل الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وأخطرها لما يترتب عليه من نتائج عند ثبوت الوقائع المسندة الى المستجوب منه بأدلة قانونية معتبرة كسحب الثقة واتخاذ بقية الإجراءات القانونية في ضوء الضرر المادي والأدبي المتحقق من خرق المستجوب منه للدستور أو القانون، لذا اشترط الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب أن توضح الأمور المسندة إلى المستجوب منه والوقائع والنقاط الرئيسية بشكل محدد وواضح ووجه

(١) تنص المادة (٦١/سابعاً-ج) من دستور جمهورية العراق (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه).

(٢) تنظر: المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) اسماعيل فاضل حلوانس أدم الشمري، مصدر سابق، ص ١٣٩. د. هند علي محمد، أوجه الشبه والاختلاف بين الاستجواب البرلماني والاستجواب القضائي، مجلة رسالة الحقوق، المجلد ١٣، العدد ٢، ٢٠٢١، ص ٤٠٦-٤٠٧.

مخالفة المستجوب منه لمادة أو أكثر من مواد الدستور أو القانون، وأسانيد هذه المخالفة الى المستجوب منه بأدلة قانونية معتبرة وإلا يكون في طلب الاستجواب مصلحة شخصية أو خاصة للمستجوب كما تقضي بذلك المادة (٥٨) من النظام الداخلي^(١).

وأضافت في قرار آخر قولها "... لم ترد في هذا الاستجواب واقعة معينة تضمنت ذلك كما لم يبين أي سبب يستند إليه لإثبات أو تعزيز هذا الادعاء ولم يبين ما لدى المستجوب من أسانيد لإثباتها وإنما وردت العبارات على وجه العموم . وكذلك بقية (المحاور) الواردة في طلب الاستجواب لا تتضمن وقائع معينة فيها خرق للدستور أو القانون أو ترتب عليها ضرر مادي أو معنوي محدد نتيجة لهذا الخرق . كما لم يرد في أي من (المحاور) الواردة في طلب الاستجواب وقائع معينة وواضحة مبيناً فيها وجه المخالفة التي صدرت عن المستجوب منه وما لديه من أثبات لوجودها وإنما جميعها وردت على صفة العموم والإبهام وعدم الوضوح..."^(٢).

وضعت المحكمة الاتحادية العليا في هذه القرارات مجموعة من الضوابط تتعلق بموضوع الاستجواب، واعتبرت الاستجواب فاقداً لشروطه الموضوعية بسبب ان الاسئلة التي وردت في الاستجواب جاءت على وجه العموم وتفتقر إلى الوضوح وانها لم تتضمن وقائع معينة فيها خرق للدستور أو القانون أو ترتب عليها ضرر مادي أو معنوي محدد نتيجة هذا الخرق أو مخالفة قانونية^(٣).

٢. ان تقرير الامور والوقائع التي يجب ان يتضمنها الاستجواب ومدى انطباقها مع الدستور والقانون يعود لأعضاء مجلس النواب.

جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا أن "...الطعن الثاني الذي تقدم به المدعي في عريضة الدعوي ولوائحه اللاحقة فهو إن طلب الإستجواب لا يتضمن وقائع محددة من شأنها إحداث أضرار مادية أو معنوية

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٥/اتحادية/٢٠١٢، الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٥/٢، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/35_fed_app_2012.pdf (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/١٥)

- ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤١/اتحادية/٢٠١٢، الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٧/٨، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/41_fed_2012.pdf (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٩/١٤)

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤١/اتحادية/٢٠١٢، الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٧/٨، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/41_fed_2012.pdf (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٩/١٤)

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٥، الصادر بتاريخ ٢٠١٥/١١/٨، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/98_fed_2015.pdf (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/٢٠)

تمس المصلحة العامة. وتجد المحكمة الاتحادية العليا بصدد هذا الطعن أن المدعى عليه الثاني وممارسة لحقه المنصوص عليه في المادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور والمادة (٥٨) من النظام الداخلي قد أوضح في الطلب النقاط الرئيسية المنوي إستجواب المدعي عنها ... لذا تجد المحكمة الاتحادية العليا أن طعن المدعي من هذه الجهة لا سند له من القانون وقد ألحق المدعي بهذا الطعن في لائحة لاحقة طعنأً يتعلق بالدافع لهذا الإستجواب الذي تقدم به المدعى عليه الثاني وهو رفض المدعي طلبات المدعى عليه الثاني لتعيين عدد من الأشخاص في وزارة الكهرباء. وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن معرفة حقيقة الدوافع إن كانت شخصية أو تتعلق بالمصلحة العامة مسألة موضوعية يختص مجلس النواب بالتحقيق فيها وفقاً لصلاحياته الدستورية ومن خلال النقاشات التي ستدور في مجلس النواب خلال جلسات الإستجواب ولا تدخل في اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا... أما جوانب الإستجواب الموضوعية والتحقيق فيها فأن مناطها مجلس النواب بأعضائه...^(١).

يلاحظ من خلال الاطلاع على هذا القرار وقراته مع القرار السابق وجود تناقض في توجهات المحكمة الاتحادية بخصوص التدخل في بحث مدى توافر القواعد المتعلقة بموضوع الاستجواب، فهي تشترط في قرار سابق^(٢)، ضرورة ان تكون وقائع الاستجواب محددة وواضحة، وإلا يكون في طلب الاستجواب مصلحة شخصية أو خاصة للمستجوب، وصدراً طبقاً لذلك حكمها ببطلان الاستجواب نتيجة افتقار موضوع الاستجواب إلى هذه القواعد الموضوعية. أما في القرار اعلاه فأنها تقرر أن "... معرفة حقيقة الدوافع إن كانت شخصية أو تتعلق بالمصلحة العامة مسألة موضوعية يختص مجلس النواب بالتحقيق فيها ... ولا تدخل في اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا..."^(٣)، اي انها تقر عدم صلاحيتها في البحث في موضوع الاستجواب لأنه من صلاحيات مجلس النواب، وان كان هذا توجه جيد يصب في مصلحة الاختصاص الرقابي لمجلس

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٣، الصادر بتاريخ ١٢/١١/٢٠١٣، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٩/٧) https://www.iraqfsc.iq/krarid/78_fed_2013.pdf

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤١/اتحادية/٢٠١٢، الصادر بتاريخ ٨/٧/٢٠١٢، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٩/١٤) https://www.iraqfsc.iq/krarid/41_fed_2012.pdf

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٣، الصادر بتاريخ ١٢/١١/٢٠١٣، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٩/٧) https://www.iraqfsc.iq/krarid/78_fed_2013.pdf

النواب، الا انها تخالف ما يطلق عليه بمبدأ (الاتساق)^(١) في احكام المحاكم الدستورية، وعليها فيما لو اردت ان تتبنى توجه جديد ان توضح ذلك، والذي يمكن ان يتحقق بمجرد الإشارة إلى عدولها عن قرارها السابق.

٣. عدم حضور جلسة الاستجواب دون عذر مشروع يعد ذلك من باب الاقرار بما نسب إلى المستجوب في اسئلة الاستجواب وتنازلاً عن حق الرد.

جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن الطعن التمييزي في قرار مجلس محافظة الانبار المتضمن إقالة رئيس مجلس المحافظة من منصبه^(٢) وفقاً لأحكام المادة (٧/ثانياً وثامناً)^(٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالقول "... وحيث ان المدعي لم يحضر جلسة الإستجواب المبلغ بالحضور اليها وبيان ما يستوجب الإجابة عنه من هذه المخالفات المنسوبة اليه يكون قد اسقط حقه من الدفاع عن نفسه وبالتالي يكون قرار الإقالة صحيحاً وموافقاً للقانون ..."^(٤).

(١) يقصد بمبدأ الاتساق في احكام المحاكم الدستورية خلو هذه الاحكام من التناقضات، والتي يفترض بها الاتساق والتكامل، فلا تتصف بالتناقض ولا النقص في مضامين واسباب فقرات احكامها. للمزيد، ينظر: د. علي هادي عطية الهلالي، مبدأ الاتساق والتكامل في احكام القضاء الدستوري: حكم المحكمة الاتحادية رقم ٤٦/اتحادية/٢٠٢٠ في ٢٧/١٠/٢٠٢١ أنموذجاً، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون-جامعة بغداد، المجلد ٣٦، العدد ٢، ٢٠٢١، ص ٢٨٣.

(٢) جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا "... في حالة توجيه الاستجواب الى العناوين الوظيفية المذكورة فيه من قبل مجلس المحافظة وعدم حضورهم جلسة الاستجواب بعد تبلغهم ودون تقديمهم معذرة مشروعة يعد ذلك من باب الاقرار بما نسب اليهم في اسئلة الاستجواب، وتنازلاً عن حق الرد ...". ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٣٣/اتحادية/٢٠١٨، الصادر بتاريخ ١٤/٥/٢٠١٩، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠/٩/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/233_fed_2018.pdf

(٣) تنص المادة (٧/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (إقالة رئيس المجلس أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق أحد الأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة بناءً على طلب ثلث الأعضاء). وتنص المادة (٧/ثامناً) منه (1- استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستندا على احد الأسباب الحصرية الآتية: أ. عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي. ب. التسبب في هدر المال العام. ج. فقدان احد شروط العضوية. د. الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية. ٢. لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه. ٣. يعد المحافظ مقالاً عند فقدانه لأحد الشروط المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون...).

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٤١/اتحادية/تميز/٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢/١٠/٢٠١٢، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠/٩/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/141_fed_app_2012.pdf

وجاء في قرار اخر للمحكمة الاتحادية العليا قولها "...يجوز اجراء استجواب الوزير وفقاً لأحكام الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب في حالة عدم حضوره جلسة الاستجواب في مجلس النواب بعد تبليغه ودون تقديمه معذرة مشروعة حيث يعد ذلك من باب الاقرار بما نسب اليه من اسئلة الاستجواب وتنازلاً عن حق الرد وصدر القرار بالاتفاق.." (١).

٤ . يشمل الاستجواب المسؤول المكلف اصالة او وكالة اذا منح الصلاحيات الممنوحة للأصيل كاملة.

اقرت المحكمة الاتحادية العليا بأنه يشمل الاستجواب الوزير المكلف اصالة، كذلك الوزير الذي يكلف بإدارة وزارة اخرى بالوكالة اذا منح الصلاحيات الممنوحة للأصيل كاملة، إذ جاء في قرارها "...فحضور الوزير امام مجلس النواب التزام دستوري واجب التنفيذ ما دامت هناك دعوة استكملت اسبابها وان عبارة (لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم) الواردة في المادة (٦١/سابعاً/ج) تشمل اضافة إلى الوزير المكلف اصالة الوزير الذي يكلف بإدارة وزارة اخرى بالوكالة اذا منح الصلاحيات الممنوحة للأصيل كاملة وذلك بحكم كونه وزيراً صادق مجلس النواب على تعيينه وفقاً للدستور وهذا ما استقر عليه القضاء الدستوري في العراق في عدد من قراراته ... (٢)".

وايضاً اقرت انه يشمل الاستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة المعينين اصلا او وكالة، واعضاء مجلس المفوضين كافة اذا كانت القرارات تتخذ من قبلهم كافة سواء بالاتفاق او بالأكثرية، إذ جاء في قرارها "...تجد المحكمة الاتحادية العليا من النص المتقدم ذكره انه أخضع مسؤولي الهيئات المستقلة للاستجواب امام مجلس النواب وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله حق اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة وحيث أن هذا النص جاء مطلق ولم يميز بين مسؤولي تلك الهيئات سواء أكانوا يشغلون مناصبهم اصالة أو وكالة لذا فإن الحكم يكون واحدة عليهما وبناء عليه فإن المسؤول عن احدى الهيئات المستقلة المعين وكالة يخضع لذات الاجراءات المنصوص عليها في المادة (٦١/ثانياً/هـ) من الدستور شأنه شأن المسؤول المعين اصالة، مع الاشارة الى ان المسؤول المعين وكالة يتمتع بنفس الحقوق التي يتمتع بها المسؤول المعين اصالة كما هي

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٧/اتحادية/٢٠١٧، الصادر بتاريخ ١٨/٤/٢٠١٧، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/37_fed_2017.pdf

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٧، الصادر بتاريخ ٢٩/٥/٢٠١٧، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٩/٢٥) https://www.iraqfsc.iq/krarid/48_fed_2017.pdf

التعليمات الصادرة بهذا الخصوص"^(١). وجاء في قرار آخر "... تجد المحكمة الاتحادية العليا من دراسة الدعوى والدفع المقدمة حولها ان المدعي قد أشغل منصب مسؤول هيئة الاعلام والاتصالات وكالة. وقد وجه اليه أستجواب وفق الأصول الدستورية باعتباره يشغل رئاسة إحدى الهيئات المستقلة وكالة أستناداً إلى أحكام المادة (٦١/ثامناً/هـ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وان الاستجواب قد جرى بغياب المدعي لتخلفه عن الحضور عدة مرات دون عذر يقتنع به مجلس النواب وأتخذ المجلس قراره بالأعفاء بعد اقتناع اعضاءه بما قدم من ادلة تدعو إلى الاعفاء. وان توجه مجلس النواب بأستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وكالة وبغيابهم يتفق مع توجه القضاء الدستوري في العراق حيث اصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكماً بهذا التوجه بتاريخ ٢٠١٧/٥/٨ ..."^(٢).

وأقرت المحكمة الاتحادية العليا ايضاً "... ١- ان المقصود بعبارة (مسؤولي الهيئات المستقلة) الواردة في المادة المذكورة اعلاه لا تنصرف إلى رؤساء الهيئات المستقلة فقط وانما تشمل اعضاء مجلس المفوضين كافة اذا كانت القرارات تتخذ من قبلهم كافة سواء كانت بالاتفاق او بالاكثريية . ٢- وكما تشمل مسؤولي الهيئات المستقلة المعينين وكالة لما لهؤلاء من دور في ادارة هذه الهيئات اذا كانوا قد منحوا الصلاحيات كاملة والممنوحة للاصيل."^(٣).

نجد من خلال تحليل هذه القرارات انسجامها مع نصوص الدستور العراقي الذي يعطي الحق لمجلس النواب العراقي وفق المادة (٦١/ثامناً/هـ) باستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة، وقد ظهر نتيجة الممارسة السياسية قيادات تم تعيينهم بالوكالة لتشغل مناصب سيادية (كالوزارات ورئاسة الهيئات المستقلة)، يتمتعون بكامل الاختصاصات التي يتمتع بها الاصيل فيما لو تقلد هذه المناصب، لذلك اقرت المحكمة صلاحية استجوابهم من قبل مجلس النواب، وهو قرار صائب يؤدي إلى تفعيل الدور الرقابي لمجلس النواب العراقي على هذه الفئات، وبما يتلاءم مع المركز الوظيفي لها، وخطورة ذلك على الحياة السياسية فيما لو تركت اعمال هذه الفئات دون الخضوع للرقابة البرلمانية.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٩/اتحادية/اعلام/٢٠١٦، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/١١/٨، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٣) https://www.iraqfsc.iq/krarid/89_fed_2016.pdf

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥١/اتحادية/اعلام/٢٠١٧، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٧/٢٧، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٩/١٩) https://www.iraqfsc.iq/krarid/51_fed_2017.pdf

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٧/اتحادية/٢٠١٧، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٨، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/37_fed_2017.pdf

المطلب الثاني

تطوير القضاء الدستوري للقواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية

يعد سحب الثقة اجراء دستوري ووسيلة رقابية ديمقراطية يمارسها البرلمان، تمثل رفض سياسة الحكومة عبر تصويت علني يتم في مجلس النواب يعبر فيه المصوتين عن عدم ثقتهم في الحكومة القائمة، او انها تمثل رفض مجلس النواب لعمل وزير معين يتم التصويت على عدم الثقة فيه^(١). وتوصف بانها السلاح الالهم للبرلمان يقابله صلاحية السلطة التنفيذية في حل البرلمان^(٢) الموجودة في النظم البرلمانية المعاصرة، مما يحفظ التوازن بين هذه السلطات، لأنها تؤدي إلى سحب الثقة عن الحكومة او احد اعضائها، وتعرف الثقة السياسية بانها "التعبير الديمقراطي عن شرعية الحكومة"^(٣).

للمسؤولية السياسية صورتين وكما وضحنا سابقاً، وهي: المسؤولية التضامنية للحكومة والمسؤولية الفردية التي تترتب على احد الوزراء، وتؤكد المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها على المسؤولية التضامنية للوزراء بالقول "...أن الوزراء جميعاً مسؤولون مسؤولية تضامنية فيما يتخذه مجلس الوزراء عند اعداد مشاريع القوانين ومنها مشروع الموازنة السنوية..."^(٤). ولا تعد المسؤولية السياسية بحد ذاتها وسيلة رقابية، وانما هي نتيجة واثر يترتب على ممارسة مجلس النواب لوظيفته الرقابية على اعمال الحكومة، توصل من خلالها إلى تكوين قناعة لدى النواب بمخالفة الحكومة او احد

(١) د. بدرية صالح عبد الله، قراءة في كتاب مبدأ سحب الثقة في النظم البرلمانية العراق انموذجاً، مجلة قضايا سياسية، العدد ٦٨، ٢٠٢٢، ص ٥٤٢.

(٢) يعرف حل البرلمان بأنه "إجراء دستوري يعمل على تقصير المدة القانونية المحددة لنيابة البرلمان أو أحد مجلسيه، والذي يكون مصحوباً بالدعوة لإجراء انتخابات نيابية جديدة". د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦، ص ٥٣.

(٣) اسماعيل فاضل حلواص آدم الشمري، مصدر سابق، ص ١٤٢.

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٣، الصادر بتاريخ ٢٧/٥/٢٠١٣، الموقع الالكتروني:

اعضائها لأحكام القانون⁽¹⁾، بالتالي تم التصويت على سحب الثقة منه واجبار المسؤول على الاستقالة، او اجبار الوزارة بأجمعها على الاستقالة.

تنظم القواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية في متن الدستور، وكذلك في الانظمة الداخلية للمجالس النيابية، وايضاً تنظم قرارات المحاكم الدستورية للقواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية⁽²⁾، ولبيان ذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين، وكالاتي:

- الفرع الاول: تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية.
- الفرع الثاني: تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية.

الفرع الاول

تطوير المحاكم الدستورية المقارنة للقواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية

اولاً: القواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية التي اقترتها المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية.

يمكن للأغلبية البرلمانية وعلى اساس المعلومات المتوافرة حول العمل الحكومي وبموجب المادة (٦٧) من الدستور ان تسحب الثقة عن المستشار مع انتخاب بديل عنه، إذ يعد التصويت بسحب الثقة اداة فعالة للرقابة البرلمانية وتمثل عقوبة قانونية صدرت من قبل الاغلبية البرلمانية التي كانت تعتمد عليها الحكومة. وحتى وان كان هذا الخيار يستعمل بشكل استثنائي الا انه يمثل عقوبة قصوى، وعليه يجب ان لا يعتمد دون

(1) Devesh Kapur and Pratap Bhann Mehta, The Indian Parliament as an Institution of Accountability, Democracy Governance and Human Rights programmer paper, No.23, 2006, p.5-8.

(٢) جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية "... قدر الدستور ضرورة الحذر من المبالغة في ضمانات السلطة التنفيذية، وذلك مخافة أن تطغى هذه الضمانات على شعبية الحكم أو يضيع في التطبيق جوهر المسؤولية الوزارية التي هي جماع الكلمة في النظام البرلماني حيث أشارت المذكرة التفسيرية في هذا الصدد إلى أن مجرد التلويح بالمسؤولية فعال عادة في درء الأخطاء قبل وقوعها أو منع التماذي فيها أو الإصرار عليها، ولذلك تولدت فكرة المسؤولية السياسية تاريخياً عن التلويح أو التهديد بتحريك المسؤولية الجنائية للوزراء، وقد كانت هذه المسؤولية الجنائية هي الوحيدة المقررة قديماً، كما أن تجريح الوزير بمناسبة بحث موضوع عدم الثقة، كفيل بإحراجة والدفع به إلى الاستقالة، إذا ما استند هذا التجريح إلى حقائق دامغة وأسباب قوية تتردد أصدائها في الرأي العام". قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩.

قيود مادية واجراءات محددة نص عليها الدستور^(١). أن مسؤولية الحكومة اتجاه البرلمان تمتد إلى جميع الحالات السياسية وجميع جوانب العمل الحكومي، بما في ذلك عملية صنع القرار التنفيذي. لأن موضوع الرقابة بالمعنى الوظيفي يشمل كامل مجال مسؤولية الحكومة، بما في ذلك مجال الإدارة المرتبط بأوامر الحكومة وتعليماتها، وبالمعنى الشخصي تشمل أعضاء الحكومة والهيئات التنفيذية المستقلة، وأيضاً تعد عمليات القطاع الخاص خاضعة للتدقيق البرلماني إذا كانت تمس مصلحة عامة أيضاً^(٢).

يمكن لنا توضيح بعض القواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية التي اقترتها المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية في النقاط التالية:

١. أن مجال مسؤولية الحكومة يتأثر في ما إذا كانت الأنشطة التي تم تقرير مسؤوليتها عنها تعود إلى السلطات التابعة لها.

ترى المحكمة الدستورية الاتحادية ان نطاق مسؤولية الحكومة الاتحادية لا تمتد فقط إلى هيئة الرقابة المالية الاتحادية، ولكن تشمل أيضاً المصارف التي تسيطر عليها الدولة. بالتالي تشمل "رقابة الدولة على المؤسسات المالية، واستقرار السوق المالي ونجاح تدابير دعم الدولة في الازمة المالية" فهذه الاعمال تتعلق بمصالح الدولة، ومنها المصلحة العامة في حماية اسرار هذه الاعمال عند وجود مخاوف من ان الكشف عنها يمكن ان يؤدي إلى الاضرار بها، ولكن هذا لا يعني ان يؤدي التفسير هذا إلى انشاء وضع دائم واعفاء سلطة الاشراف الحكومية على السوق المالية من الرقابة البرلمانية حتى بعد الازمة.

في السوابق القضائية للمحكمة الدستورية الاتحادية لم يتم توضيح ما اذا كانت الحكومة الاتحادية مسؤولة بالمعنى القانوني للمساءلة -بالإضافة إلى افعالها وافعال السلطات التابعة لها- عن الاعمال القانونية التي تتم وفق القانون الخاص، لذلك في حكمها الصادر في ٢٠١٧ عدت الحكومة مسؤولة أيضاً عن ذلك، إذ ترى "...ان الديمقراطية تتطلب تبرير شرعية اي عمل رسمي له طابع صنع القرار، بالتالي هذا ينطبق على الأنشطة التجارية في القطاع العام، وفي حالة المشاركة مع الشركات الخاصة، ولا يمكن للحكومة ان تتخلص من المسؤولية بدافع ان حقوقها في الرقابة والتأثير الممنوح لها في القانون على هذه الشركات ليست كافية،

(1) Dr. Wito Schwanengel, Die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelus, Juristische Ausbildung, 2018, p.463-476.

(2) BVerfG, Order of the Second Senate of 25 August 2005- 2BvE 4/05, website;

http://www.bverfg.de/e/es20050825_2bve000405en.html (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/١١)

لان مسؤوليتها تمتد لتشمل جميع شركات القطاع الخاص التي تمتلك فيها الحكومة كل الاسهم او اغليبتها، كذلك الامر بالنسبة لشركة (Deutsche Bahn) إذ لا يقتصر دور الحكومة فيها على ادارة الاسهم والانشطة الرقابية وانما يمتد ليشمل أنشطة تنظيم المشاريع في السكك الحديدية، فلا يمكن اعفاء الحكومة من مسؤولية إدارة الشركة نظراً للمستوى الحالية من الاعتماد المتبادل بين الحكومة والشركة، وازافة الى انه يمكن للشركات الخاصة ان تحتج بمبرر حماية الاسرار التجارية، ولكن هذا لا ينطبق على الشركات التي تكون حصصها حصرياً للحكومة كحالة الشركة (Deutsche Bahn) او اغلبها ملك للحكومة، فلا تتمتع هذه الشركة بالحق الاساسي في سرية المعلومات...⁽¹⁾. بموجب هذا القرار تخضع العمليات التي تتم في الشركات الخاصة التي تكون اغلبية اسهمها مملوكة ملكية عامة، هنا لا يقتصر دور الحكومة في هذه الشركات على الرقابة والاشراف وانما تملك حقوق فيها بموجب القانون.

٢. تقرر مسؤولية الحكومة اتجاه البوندستاغ وكذلك الشعب من حيث المبدأ عن العمليات التنفيذية التي تم الانتهاء منها بالفعل، لذلك لا يمكن التدخل ومساءلتها في مرحلة التحضير لاتخاذ القرار التنفيذي الذي لم يصدر بعد.

تضع المحكمة الدستورية الاتحادية قيد على مسؤولية الحكومة امام البرلمان، يتعلق بعدم خضوع قراراتها اثناء مرحلة التحضير او الاعداد إلى الرقابة البرلمانية، إذ جاء في قرارها "... أن قرارات الحكومة من شأنها أن تخضع فقط للرقابة البرلمانية فيما يتعلق بالمحتوى المعلن للقرار وأسس اتخاذ القرار، والتي لا يمكن من خلالها استخلاص أي استنتاجات حول عملية صنع القرار داخل الحكومة..."⁽²⁾. وتستند في ذلك الى مبدأ الفصل بين السلطات. والذي يفترض أن يكون للحكومة مجالاً أساسياً لا يخضع للمسؤولية السياسية يتعلق بمراحل اتخاذ القرار التنفيذي من المبادرة والمشورة والعمل⁽³⁾، إذ لا يمكن تحميل الحكومة الاتحادية المسؤولية دون وجود معلومات كافية حول القرار المسائلة عنه، وتبرر المحكمة ذلك في ان الكشف عن مراحل صنع

(1) BVerfGE 147, 50 – Parlamentarisches Auskunftsrecht, des Zweiten Senats vom 7. November 2017, website;

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv147050.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٧)

(2) BVerfGE 110, 199 – Aktenvorlage II, des Zweiten Senates vom 30. März 2004, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv110199.html> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٦)

(3) BVerfGE 131, 152 – Unterrichtungspflicht, des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012, website; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv131152.html#206> (تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٩)

القرار التنفيذي يؤدي إلى تعطيل العمل الحكومي. إذ يرى بعض الكتاب ان ذلك يؤدي الى تغيير وظيفة البرلمان من وظيفة رقابية إلى التدخل بالاشتراك في اتخاذ القرار التنفيذي^(١).

نحن نرى أن هذا لا يعد مبرر كافي لعدم مسؤولية الحكومة امام البرلمان والناخبين، عن مراحل اعداد القرار التنفيذي، لان الاطلاع على مراحل إنشاء القرار الحكومي يكشف عن الغرض من القرار واسبابه، لهذا يجب ان يكون البرلمان على علم بها وتقييمها، لان مسؤولية الحكومة ترتبط ايضاً بأسباب افعالها واهدافها السياسية.

ثانياً: القواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية التي اقترتها المحكمة الدستورية الكويتية.

من خلال الاطلاع على قرارات المحكمة الدستورية الكويتية نستنتج بعض القواعد الموضوعية التي تنظم المسؤولية السياسية للحكومة عن اعمالها التنفيذية امام مجلس الامة الكويتي، والتي تتمثل في النقاط التالية:

١. مسؤولية مجلس الوزراء تضامنية أمام الامير وفردية أمام مجلس الامة، لذلك فإن رأي مجلس الامة في امكانية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء غير ملزمة للأمير، ولا يطرح موضوع عدم الثقة به منفرداً امام مجلس الامة لأنه لا يملك وزارة.

بموجب نصوص الدستور الكويتي^(٢) فإن مسؤولية الحكومة أمام مجلس الامة في الكويت فردية فقط، أما المسؤولية التضامنية للحكومة فهي أمام الامير، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الدستورية الكويتية في قراراتها بالقول "ان المسؤولية السياسية لدى مجلس الأمة تقع على عاتق الوزراء فرادى بخلاف مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة"^(٣)، وهي تبرر ذلك في ان رئيس مجلس الوزراء لا يتولى وزارة ولا يُطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به.

وجاء في قرارها أنه "... قدر الدستور ضرورة الحذر من المبالغة في ضمانات السلطة التنفيذية وقد أثبتت التجارب الدستورية العالمية ان مجرد التلويح بالمسؤولية فعال عادة في درء الأخطاء قبل وقوعها أو منع التمادي فيها... وفي مقابل الضمانات المقررة لرئيس مجلس الوزراء على النحو السابق وجب النص على ألا

(1) Kai Zähle, Der Bundessicherheitsrat, Der Staat magazine, Vol.44, No.3, 2005, p.462-482.

(٢) تنظر: المادة (١٠١) من دستور دولة الكويت .

(٣) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

يتولى مع الرئاسة أي وزارة، وهو أمر له أهميته من ناحية سير العمل الحكومي، وبمراعاة ضخامة أعباء رئاسة الوزارة في التوجيه العام للحكم، والتنسيق بين الوزارات واتجاهاتها، وتحقيق رقابة ذاتية يمارسها رئيس مجلس الوزراء على الوزارات المختلفة، مما يضاعف أسباب الحرص على الصالح العام والتزام هذه الوزارات للحدود الدستورية والقانونية المقررة...^(١). يلاءم توجه المحكمة الدستورية الكويتية هذا نصوص الدستور، التي لا تجيز سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وإنما يستطيع مجلس الأمة إعلان عدم امكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وعندها يرفع الأمر إلى الأمير الذي يقرر وفق المادة (١٠٢) من الدستور الكويتي، التي تنص على (لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، ان يعفى رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو ان يحل مجلس الأمة. وفي حالة الحل، اذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة)، لذلك لا يعد قرار عدم التعاون اقرار للمسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء، وإنما هو قرار ذي اثر مختلف عن قرار سحب الثقة، تعود فيه السلطة إلى الأمير في اعفاء الوزارة او اقرار حل البرلمان.

٢. أن تجريح الوزير بمناسبة بحث موضوع عدم الثقة كفيل بإحراجه والدفع به إلى الاستقالة.

جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية قولها "... ما أثبتته التجارب الدستورية العالمية من أن مجرد التلويح بالمسؤولية فعال عادة في درء الأخطاء قبل وقوعها أو منع التمادي فيها أو الإصرار عليها، ولذلك تولدت فكرة المسؤولية السياسية تاريخياً عن التلويح أو التهديد بتحريك المسؤولية الجنائية للوزراء... كما أن تجريح الوزير...، بمناسبة بحث موضوع عدم الثقة، كفيل بإحراجه والدفع به إلى الاستقالة، إذا ما استند هذا التجريح إلى حقائق دامغة وأسباب قوية تتردد أصدائها في الرأي العام. كما أن هذه الأصداء ستكون تحت نظر رئيس الدولة باعتباره الحكم النهائي في كل ما يثار حول الوزير...، ولو لم تتحقق في مجلس الأمة الأغلبية الكبيرة اللازمة لإصدار قرار «بعدم ثقة» أو «بعدم التعاون»... كما أن شعور الرجل السياسي الحديث بالمسؤولية الشعبية والبرلمانية، وحسه المرهف من الناحية الأدبية لكل نقد أو تجريح، قد حملا الوزير البرلماني على التعجيل بالتخلي عن منصبه إذا ما لاح له أنه فاقد ثقة الأمة أو ممثليها... وحيث إن المستفاد مما تقدم أن رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة وتصرفاتها - والتي تتجسد صورها المتعددة وأدواتها في

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٠ لسنة ٢٠١١ الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

السؤال والاستجواب والتحقيق - هي من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن مقتضيات النظام الدستوري، ومن خصائصه الجوهرية، ومستلزماته الذي يقوم على أساسه نظام الحكم، متخذاً هذا النظام من مبدأ المسؤولية السياسية الفردية للوزراء أمام مجلس الأمة وتحديد مسؤولية كل منهم عن أعماله خياراً، فحسب الأمة أن الوزراء مسؤولون أمام نوابها، جاعلاً من ذلك إطاراً يوفر للحكم طابعه الشعبي^(١). وضحت المحكمة الدستورية الكويتية في هذا القرار مسألة عدم نجاح التصويت في مجلس الأمة لسحب الثقة من احد الوزراء، إذ ان مجرد توافر ادلة قوية بتقصير وزير معين في اختصاصاته كفيلة لتدفع به نحو الاستقالة، نظراً للوضع الذي اصبح به هذا الوزير من تكون رأي عام رافض له، وكل ذلك مع خضوعه للتقييم من قبل رئيس الدولة، الذي يملك في النظام الدستوري الكويتي صلاحيات حقيقية، تمكنه من محاسبة الوزارة واعفاءها.

الفرع الثاني

تطوير المحكمة الاتحادية العليا للقواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية

نص الدستور العراقي والنظام الداخلي لمجلس النواب على صلاحية مجلس النواب بسحب الثقة من احد الوزراء^(٢) والذي يعد مستقبلاً من تاريخ سحب الثقة، او سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(٣)، وتعد الوزارة مستقبلة بأجمعها من تاريخ سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(٤)، وبذلك وضح الدستور والنظام الداخلي اثار صدور قرار من مجلس النواب بسحب الثقة، وبشكل اكثر تفصيلي فيما يتعلق بسحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء، لخطورة هذا الاجراء على سير مصالح الدولة، فأن مجلس الوزراء يستمر في منصبه كحكومة تصريف اعمال يومية إلى حين تشكيل حكومة جديدة^(٥)، وهذا يعني ان صلاحيات الحكومة المستقبلة

(١) قرار المحكمة الدستورية الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بتاريخ ٩/١٠/٢٠٠٦.

(٢) المادة (٦١/ثامناً-أ) من دستور جمهورية العراق. المادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) المادة (٦١/ثامناً-ب) من دستور جمهورية العراق. المادة (٦٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) تنص المادة (٦٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (تُعد الوزارة مستقبلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء).

(٥) تنص المادة (٦٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (في حالة التصويت على سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية، لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد، وفقاً لأحكام المادة: ٧٣ من الدستور).

لا تتعدى تسيير الاعمال دون اتخاذ قرارات خارج اطار تصريف الاعمال^(١)، ويتمثل ذلك في ضمان سير مرافق الدولة، إذ يؤدي تعطل عملها او عدم انتظامه إلى الاضرار بالخدمات العامة المقدمة إلى المواطنين^(٢).

وتتمثل أهم القواعد الموضوعية للمسؤولية السياسية التي وضحتها المحكمة الاتحادية العليا^(٣)، في

النقاط التالية:

١. يتحمل الوكيل ذات المسؤولية التي يتحملها الاصيل ويمكن اعفائه من منصبه.

جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا قولها "... وحيث ان هذا النص جاء مطلقاً ولم يميز بين مسؤولي تلك الهيئات سواء أكانوا يشغلون مناصبهم اصالة او وكالة لذا فإن الحكم يكون واحداً عليهما وبناء عليه فإن المسؤول عن احدى الهيئات المستقلة المعين وكالة يخضع لذات الاجراءات المنصوص عليها في المادة (٦١/ثامناً/هـ) من الدستور شأنه شأن المسؤول المعين اصالة. مع الاشارة إلى ان المسؤول المعين وكالة يتمتع بنفس الحقوق التي يتمتع بها المسؤول المعين اصالة كما هي التعليمات الصادرة بهذا الخصوص وصدر القرار بالاتفاق في ٨/١١/٢٠١٦^(٣)، وبموجب ذلك يستطيع مجلس النواب العراقي اعفاء المسؤول الذي يشغل منصبه وكالة او اصالة وفقاً لنص المادة (٦١/ثامناً/هـ) من الدستور، والتي تمنح مجلس النواب صلاحية اعفاء رؤساء الهيئات المستقلة من منصبهم، وهو كما ذكرنا سابقاً قرار صائب لانه يساهم في تفعيل الدور الرقابي لمجلس النواب.

(١) حكومة تصريف الاعمال هي حكومة مؤقتة وناقصة الصلاحيات، تستمر لغرض تسيير الاعمال التنفيذية لفترة مؤقتة من الزمن، والتي لا يحق لها اتخاذ قرارات مصيرية او مستقبلية. للمزيد، ينظر: د. عصام حاتم حسين السعدي، حكومة تصريف الاعمال في الدستور العراقي، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد ١٠، العدد ٣٩، ٢٠٢١، ص ٥٨٨.

(١) د. هشام جليل ابراهيم، حكومة تصريف الاعمال في العراق، مجلة جامعة الامام جعفر الصادق (ع) للعلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة الامام جعفر الصادق، العدد ٤، ٢٠٢٢، ص ٢٥٩.

(٢) وجه سؤال إلى المحكمة الاتحادية العليا حول كيف يبني مجلس النواب قناعته في الاستجواب؟، أجابت عليه بأنه "...وبعد انتهاء الاستجواب وتدقيق الأجوبة ومقارنتها مع الأدلة المقدمة فإن مجلس النواب يبني قناعته بوجهة نظر المستجوب اثر مناقشة ويطرح ذلك إلى التصويت...". للمزيد، ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٥، الصادر بتاريخ ٨/١١/٢٠١٥، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٩/١٥) https://www.iraqfsc.iq/krarid/98_fed_2015.pdf

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٩/اتحادية/اعلام/٢٠١٦، الصادر بتاريخ ٨/١١/٢٠١٦، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١٠/٣) https://www.iraqfsc.iq/krarid/89_fed_2016.pdf

٢. يؤدي سحب الثقة عن الوزير إلى اعادة إلى ما كان عليه قبل استنيزاره.

جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا قولها "... يعد الوزير مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز طرح موضوع سحب الثقة من الوزير الا بناء على رغبة المجلس او بناء على طلب موقع من خمسين عضواً ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه. وبسحب الثقة من الوزير يعود إلى ما كان عليه قبل استنيزاره أما في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولخطورتها في الحياة السياسية للبلاد وما ينتج عنها من سحب الثقة عن جميع الوزراء وتحويل مجلس الوزراء إلى مجلس لتصريف الاعمال لحين تشكيل مجلس وزراء جديد ... يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس وزراء جديد وفقاً للخطوات المرسومة في المادة (٧٦) من الدستور. هذا مع الإشارة إلى وجوب أن يكون الاستجواب في جميع الحالات مهنيًا وموضوعيًا بعيداً عن الدوافع السياسية والأسباب الشخصية وصدر القرار بالاتفاق في ٨/١١/٢٠١٥".^(١)

اشارت المحكمة الاتحادية العليا في هذا القرار إلى نتيجة صدور قرار من مجلس النواب بسحب الثقة عن احد الوزراء، والذي يؤدي إلى اعادته إلى ما كان عليه قبل استنيزاره، دون ان تبين تفاصيل ذلك او الاثار اللاحقة التي تترتب على الوزير نتيجة سحب الثقة منه، وفي حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء فانه يستمر في منصبه لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً، من اجل تصرف الاعمال اليومية، وحتى لا تتعطل مرافق الدولة عن العمل إلى حين تشكيل حكومة جديدة.

٣. عدم جواز قبول الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية ممن تم سحب الثقة عنه.

قدم اربعة من اعضاء مجلس النواب العراقي طلب لإلغاء قرار مجلس النواب المؤرخ في ٣١/١/٢٠٢٢ المتعلق بقبول ترشيح عدد من الاشخاص لمنصب رئيس الجمهورية، وتضمن ادعاءهم عدم دستورية هذا القرار لأن المرشح (ه، ز) لا تتوافر فيه شروط الترشيح وهي حسن السمعة وشرط الاستقامة^(٢)

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٨/اتحادية/أعلام/٢٠١٥، الصادر بتاريخ ٨/١١/٢٠١٥، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ١٥/٩/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/98_fed_2015.pdf

ايضاً، ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١١٤/اتحادية/أعلام/٢٠١٥، الصادر بتاريخ ٢٢/١١/٢٠١٥، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ١٧/٩/٢٠٢٢) https://www.iraqfsc.iq/krarid/114_fed_2015.pdf

(٢) يوضح استاذنا الدكتور (رافع خضر صالح شبر) معنى (حسن السمعة) بأنها "أن سمعة الانسان رصيد حياته وبعد مماته، وانه يذكر بأعماله التي عملها، فيثنى عليه او يندم عليها. ان السمعة والذكر هي محصلة عمل المرء وثمره تصرفاته وسلوكياته،

المنصوص عليها في المادة (٦٨/ثالثاً)^(١) من الدستور، إذ سبق وأن تم استجواب (ه، ز) امام مجلس النواب عن اتهامات تخص الفساد المالي والاداري، ونتج عن هذا الاستجواب التصويت بعدم القناعة فيه وسحب الثقة بقرار مجلس النواب^(٢). وجاء في رد المدعي عليه "كما أن سحب الثقة من الوزير هو قرار بتجريد من الثقة السياسية المنوطة به وهو قرار ذو صبغة سياسية ويتعلق بأدائه ولا يتضمن معنى الإدانة بالفساد أو التقصير ولذلك لا يشبه قرار سحب الثقة بأي حال من الأحوال القرارات التي يصدرها القاضي ويتجرد فيها من أي مصلحة سياسية، ولذلك لا ترتب الدساتير على قرار سحب الثقة أي أحكام باتة تشبه آثار القرارات القضائية من قبيل اعتبار المسحوبة عنه الثقة مدانا بما أسند إليه من وقائع أو نفي كونه ذا سمعة أو سيرة حسنة... ولعل الدستور قد سلك هذا السبيل ولم يحمل قرار سحب الثقة أكثر مما يحتمل لمعرفة المشرع الدستوري أن قرار سحب الثقة إنما يصدر من مجلس النواب المكون من قوى سياسية وحزبية تعمل في أجواء تنافسية محمومة لا يكون عمادها في قرار سحب الثقة الركون بالضرورة إلى ما يركن إليه القاضي عادة من أسس ومعايير حينما يصدر قراره بإدانة المتهم..."^(٣).

وجاء في قرار المحكمة الاتحادية أنها تجد أن "...الدستور وبموجب أحكام المادة (٦٨) منه وضع شروطاً دستورية لرئاسة الجمهورية وبالتالي فإن تلك الشروط لا يمكن تفسيرها أو تجاوزها بخلاف ما ورد في الدستور، الذي أوجب وبموجب المادة آفغة الذكر أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية ... ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن، وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف، وقد وضع الدستور تلك الشروط باعتبار أن الرئيس هو القائد الذي يجب أن يتحلى بالموصفات التي وردت في

فأما أن تكون حلوة عطرة يفرح بها في دنياه ويبشر بها في أخراه، وأما أن تكون مرة علقماً تخرجه في دنياه وتؤسفه في أخراه". ومعنى (الاستقامة) بانها "خلق من الاخلاق الحميدة وفضيلة من الفضائل التي يتسم صاحبها بالصدق بالقول والإخلاص بالعمل وفق قواعد وضوابط أخلاقية يلزمها الشخص على نفسه نتيجة إيمان بمعتقد يثبت عليه، وهي مرادفة لصفة النزاهة وعكس صفة النفاق". للمزيد: ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٤٠.

(١) تنص المادة (٦٨/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق (يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون: اولاً: عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين. ثانياً: كامل الاهلية واتم الاربعين سنة من عمره. ثالثاً: ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن. رابعاً: غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف).

(٢) قرار مجلس النواب الصادر في الجلسة المرقمة (١) بتاريخ ٢١/٩/٢٠١٦، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/١) <https://iq.parliament.iq/>

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٧/اتحادية/٢٠٢٢، الصادر بتاريخ ١٣/٢/٢٠٢٢، الموقع الالكتروني:

(تأريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/١) https://www.iraqsc.iq/krarid/17_fed_2022.pdf

المادة (٦٧) من الدستور حيث تعطي تلك المواصفات مدلولاتها الإنسانية والوطنية والعلمية لغرض تحقيق الغاية من منصب رئيس الجمهورية...^(١).

كذلك عدت المحكمة الاتحادية في قرارها صلاحيات رئيس الجمهورية المشتركة مع مجلس الوزراء وأقرت " ... إن الدستور جعل من رئيس الجمهورية بمساواة مجلس الوزراء في تلك الصلاحية وإن هذه الصلاحية ذات أهمية كبيرة وخطيرة فهي اللبنة الأولى في البناء القانوني للبلد..."، بناءً عليه ولأهمية منصب رئيس الجمهورية فإن المحكمة الاتحادية تجد في المرشح الذي طعن بعدم دستورية ترشيحه قد سبق وان تم استجوابه أمام مجلس النواب وكانت نتيجة الاستجواب التصويت بعد القناعة باجوبته، وجاء في قرارها "... عليه فإن سحب الثقة من قبل ممثلي الشعب العراقي عنه باعتباره وزيراً للمالية يخل بتوافر الشروط الدستورية والقانونية لمن يرشح لمنصب رئيس الجمهورية ... وحيث أن رئيس جمهورية العراق يمثل كل العراقيين مهما كانت قوميته أو دينه ويمثل رمزاً لوحدة العراق وقوته ورمزاً للبناء والمستقبل الديمقراطي عليه ولكل ما تقدم قررت المحكمة ما يلي: ١. الحكم بعدم صحة قرار مجلس النواب بالموافقة على قبول ترشيح (ه، ز) لمنصب رئيس الجمهورية المتخذ بتاريخ ٢٠٢٢/١/٣١ والغائه وعدم قبول ترشيحه مستقبلاً لمخالفته أحكام المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ...". نستج من هذا القرار: أن سحب الثقة يرتب اثاراً مستقبلية وأن لم ينص عليها الدستور، جعلت من المرشح الذي سبق وان كان وزيراً للمالية وتم سحب الثقة عنه في حينها، غير مستوفي للشروط الدستورية الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، وهي شروط مهمة نظراً لأهمية هذا المنصب في العملية السياسية في العراق، وبناءً عليه الغت قرار مجلس النواب المتضمن قبول ترشيحه، ومنعت ترشيحه مستقبلاً^(٢)، وبرأي بعض الكتاب أن هذا القرار "يمثل انتصاراً لحياضية المحكمة وتأكيداً لدورها في حماية الدستور وصيانته"^(٣)، لان المرشح قد فقد سابقاً ثقة مجلس النواب عنه كوزير للمالية ومن باب اولى لا يصلح لرئاسة الجمهورية، مع أن القرار لم يشير إلى أن سبب الالغاء هو

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٧/اتحادية/٢٠٢٢، الصادر بتاريخ ٢٠٢٢/٢/١٣، الموقع الالكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/17_fed_2022.pdf (تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/١)

(٢) تسنيم غازي فيصل، شرط حسن السمعة: قرار المحكمة الاتحادية العليا باستبعاد مرشح من المرشحين لمنصب رئاسة الجمهورية-انموذجاً، قراءة في الواقع الدستوري والقانوني في ظل الدورة النيابية الجديدة، وقائع اعمال الملتقى العلمي الدولي الثاني لكلية الأمام الكاظم (ع)، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٢٢، ص ٨٣-٨٥.

(٣) د. احمد طلال عبد الحميد البديري، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٧/اتحادية/ ٢٠٢٢)، مقالة منشورة في الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، الموقع الالكتروني:

<https://www.iraqfsc.iq/news.4810/> (تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/١١/١)

تحقق المسؤولية السياسية الفردية للمرشح وبالتالي فقدان الاهلية للترشيح مستقبلاً لهذا المنصب، الا انه يفهم ضمناً من القرار .

وبالمقارنة مع قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا جاء فيه "... تضمنت المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الشروط الدستورية التي يستلزم توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية، إذ يجب أن يكون المرشح عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين، وكامل الأهلية، أتم الأربعين سنة من عمره، وذا سمعة حسنة، وخبرة سياسية، ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن، وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف، وأن تلك الشروط تمثل شروط قبول وشروط ملازمة لاستمرار تولي رئيس الجمهورية لمنصبه باعتبار أن رئيس الجمهورية يمثل سيادة البلاد ورمز لوحدة الوطن ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته وسلامة أراضيه استناداً لأحكام المادة (٦٧) من الدستور، وحيث أن المدعين لم تستند دعواهم المقامة بخصوص قبول ترشيح كل من ... إلى دليل معتبر ينفي وجود الشروط المنصوص عليها في المادة (٦٨) من الدستور في الوقت الحاضر، لذا تكون دعوى المدعين بخصوص ذلك موجبة للرد عليه..."^(١)، نستنتج منه ان المحكمة قررت أنه لكي يعد هؤلاء المرشحين فاقدين لشروط العضوية يجب توافر (دليل معتبر) ينفي وجود هذه الشروط، مما يعني أنها تعتبر سحب الثقة في القرار السابق دليل معتبر ينفي شروط العضوية، ويصلح للدعاء به كسبب لإلغاء قرار الترشيح.

بدورنا نجد في هذه القرارات تطوير ايجابي للاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي، من خلال ترتيب آثار على قرار سحب الثقة الصادر من مجلس النواب بالرغم من عدم النص صراحة على ذلك في الدستور العراقي. قد يطرح هنا سؤال مضمونهُ: هل يمكن قبول ترشيح هكذا مرشح لمنصب تنفيذي آخر يساهم في اشراكهُ بالعملية السياسية؟ نرى من خلال الاطلاع على مفردات قرار المحكمة الاتحادية رقم (١٧/اتحادية/٢٠٢٢) انها قد اعتبرت سحب الثقة محل بشرط السمعة الحسنة والنزاهة والاستقامة، مما اخل بشروط الترشيح لهذا المنصب، وهذا ينطبق على كل منصب آخر في الدولة يتطلب شرط (السمعة الحسنة والنزاهة والاستقامة). ونرى ضرورة لتشريع نصوص قانونية تعالج وتوضح الآثار التي تترتب على سحب الثقة من الوزير، وكذلك اثار سحب الثقة من مجلس الوزراء نتيجة اقرار المسؤولية السياسية التضامنية، وبذات الاتجاه الذي ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها هذا.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤١ وموحدتها ٦٤٥٨/اتحادية/٢٠٢٢، الصادرة بتاريخ ٢٤/٣/٢٠٢٢، الموقع الإلكتروني : https://www.iraqfsc.iq/krarid/41_fed_2022.pdf (تأريخ الزيارة: ١٢/١١/٢٠٢٢)

الخاتمة

بعد الانتهاء من البحث الموسوم (دور القضاء الدستوري في تطوير الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية) نبين اهم النتائج التي انتهى بها، وجملة من المقترحات التي تم التوصل اليها، والتي نوصي بضرورة الاخذ بها، استكمالاً للفائدة المرجوة من هذه الدراسة، وكما يأتي:

اولاً: النتائج:

١. غموض الفكرة القانونية للدور التطويري وعليه توصلنا إلى وضع تعريف له، فيعرف بأنه (العملية التي تؤدي إلى وضع معاني جديدة للقواعد الدستورية، نتيجة الاستنتاجات التي يتوصل اليها القاضي الدستوري في ضوء الظروف المحيطة بكل قضية). فهو دور ابداعي وخلاق لا يفترض ابتداءً وجوده في جميع القرارات التي تصدر من القاضي الدستوري، وانما تظهر ملامح هذا الدور في القرارات التي اضافت شيء جديد على المعنى الظاهر للنص الدستوري، لذلك يتطلب هذا الدور وجود قضاة متمكنين يتمتعون بالكفاءة العلمية والاطلاع الكامل بجميع الجوانب الدستورية، وقدرتهم الخلاقة في ايجاد الحلول المناسبة في ضوء قراءتهم الكاملة للنص الدستوري، وفهمهم لجوهر الدستور وفلسفته الاساسية.

٢. ان معنى النص الدستوري بشكل عام لا يقتصر على التفسير الحرفي (التفسير الضيق) للنص، لان فكرة بقاء معنى النص الدستوري جامداً يخلف اثار يصعب قبولها في احوال كثيرة، وعليه سلك القاضي الدستوري طريقاً تطويرياً لمعنى النص، وبالشكل الذي يجعله ملائم لتطور المجتمع، فهو يمارس فعلاً عملية التوفيق بين النصوص الدستورية وبين الواقع الذي يراد تطبيق النص الدستوري فيه، ودون ان يمس عند القيام بهذا الدور قدسية النص الدستوري ذاته، وهذا يرتبط بالمواضيع التي تعالجها الدساتير سواء اكانت سياسية ام اقتصادية ام اجتماعية، فتبقى النظرة إلى مدلولها ونطاقها متفاوتة من حكم إلى آخر نتيجة اختلاف الظروف الزمنية، وايضاً يرتبط هذا التفاوت بتباين وجهات النظر بين القضاة الدستوريين انفسهم، فهم في نهاية الامر بشر ومواطنون يخضعون لآثار هذه الاحكام كبقية افراد الشعب، ويعلمون مسبقاً خطورة الاحكام التي يصدرونها، وهم يسعون عند القيام بالدور التطويري إلى الحفاظ على الدستور باعتباره أعلى وثيقة قانونية في الدولة.

٣. أن الاعتراف بشكل مطلق بدور القاضي الدستوري في القيام بتوفيق معنى النص مع الظروف الواقعية دون قيود مسألة خطيرة قد تؤدي إلى تكييف القضاة مع هذا الوضع واعتباره مبرر لتسييس احكامهم، او اكثر من ذلك يؤدي إلى الابتعاد عن المضمون الحقيقي للنص الدستوري، لذلك يتم التساؤل حول الضوابط التي

يخضع لها القاضي الدستوري عند القيام بتطوير الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية، فيمكن القول بان هذا الموضوع يتعلق بمدى حيادية القاضي الدستوري، وفكرة إخلاصه للنص انطلاقاً من الثقة المفترضة فيه، وهو ذات السؤال الذي قد ينطرح فيما يتعلق بجميع اختصاصات المحكمة الدستورية، فالقاضي الدستوري عندما يطور النص الدستوري عليه ان ينظر اليه بعين ما هو سائد واقعياً وليس بعينه هو، وان يراعي المصالح العامة، وبالتالي فهو محمولاً وليس مختاراً للمعنى الذي يستخلصه، وعلى النحو الذي يحفظ للدستور ثقة الجماعة فيه، فاستمرار هذا النص رهن المعنى الذي يعطيه القاضي له وترجمته ترجمه تلائم الواقع.

٤. رغم عدم تعريف المحكمة الاتحادية العليا لدورها في تطوير الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية او الاقرار بهذا الدور الا انها اشارت اليه ضمناً، ويستنتج ذلك من قراراتها، وقد اكدت صراحة على حقيقة تطور الدولة ونظامها السياسي وضرورة مواكبة هذه التطورات من قبل السلطات العامة كافة في العراق.

٥. تلعب المحاكم الدستورية دور مؤثر في تنظيم ممارسة الاختصاص الرقابي من قبل المجالس النيابية، فكما لاحظنا من خلال القرارات القضائية للمحاكم الدستورية محل الدراسة أن لها تأثير كبير في توضيح قواعد الاختصاص الرقابي وتنظيمها وفرض القيود عليها، ولم تكن قراراتها مجرد ترديد لما وضعه المشرع الدستوري، وانما هي ابتدعت الكثير من الاحكام الجديدة والتي استنبطتها من الدستور وبما يتلاءم مع الوقائع الخاصة بها. وقد تم من وجهة نظر الباحث وصف بعض القرارات الدستورية بانها قرارات تطويرية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية في الدول محل الدراسة، الا انها لم تكن على مستوى واحد، فبعض القرارات كانت تساهم في تطوير تنظيم الرقابة البرلمانية على نحو افضل وبما يضمن ممارستها بالشكل الامثل، والتي بحق يمكن وصفها بانها قرارات تطويرية بالمعنى الايجابي للتطوير والتقدم في مجال الاختصاص الرقابي للبرلمان، الا ان بعضها كانت قرارات معرقله لممارسة هذا الاختصاص وتفرض عليه قيود لم ترد صراحة في متن الدستور او تساهم في تعقيد اجراءات ممارسة الرقابة البرلمانية، والتي وان كانت تطور في قواعد الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية الا انها تعكس المعنى السلبي للتطوير، إذ تصل بعض القرارات إلى ايقاف وعرقله تطبيق النص الدستوري الصريح، وهي قرارات حظيت بانتقادات واسعة من قبل الفقه الذي يرفض ان يتم تقييد الحق الدستوري الصريح بقيد مستمد ضمناً من نصوص دستورية اخرى او مستمد من نص قانوني ادنى مرتبة من النص الدستوري، وهذا ما تم ملاحظته على بعض قرارات المحكمة الاتحادية العليا العراقية، وايضاً بعض قرارات المحكمة الدستورية الكويتية.

٦. بالرغم من وجود اراء فقهية تنكر الدور التطويري للقضاء الدستوري استناداً إلى عدم صلاحية القاضي الدستوري في التوسيع في تفسير معنى النص الدستوري، الا ان الواقع يدل على خلاف ذلك، فقد وجدنا من خلال عرض بعض التطبيقات القضائية وضوح الدور التطويري للقضاء الدستوري من خلال تطوير القواعد الاجرائية والموضوعية للاختصاص الرقابي للمجالس النيابية، فهذه القرارات هي عبارة عن اجتهادات للقاضي الدستوري التي استخلصها من النص الدستوري في ضوء قراءة كاملة للدستور وملائمة للظروف الواقعية، إذ فسر الدستور بطريقة متطورة تحيي النص وتجعله قابل للتطبيق.

٧. ان الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية كاختصاص محدد يظهر بوضوح في الأنظمة البرلمانية، ويستند إلى مجموعة من المبادئ منها مبدأ الفصل بين السلطات القائم على التعاون والتوازن فيما بينهما، ويتحقق ذلك عن طريق الرقابة المتبادلة ومنها الرقابة البرلمانية، والتي تعد في ذات الوقت وسيلة لفرض الشرعية على الحكومة ابتداءً من منح الثقة لها وممارسة الرقابة على اعمالها وصولاً إلى امكانية تقرير المسؤولية السياسية الفردية للوزراء او التضامنية للحكومة ككل وذلك نتيجة ارتكاب المخالفات القانونية.

٨. تقسم وسائل الرقابة التي يملكها البرلمان إلى تقسيمات عديدة من اشهرها تقسيمها الى اربعة ابواب وهي: السؤال والتحقيق البرلماني والاستجواب وطرح الثقة، ولكن في تقسيم اخر تعتبر طرح الثقة جزاء وليس وسيلة، وبالنظر لتعلق موضوع الدراسة بالتطبيقات القضائية قسمت وسائل الرقابة إلى اربعة انواع، تتمثل في؛ السؤال والتحقيق والاستجواب البرلماني والمسؤولية السياسية، يتضمن الاخير القواعد المنظمة لطرح الثقة والتصويت عليه واقرار المسؤولية السياسية، باعتبارها اكثر وسائل قد طرحت بسببها اسئلة امام المحاكم الدستورية، والتي بدورها اصدرت قرارات تنظم هذه الوسائل.

٩. لقد طورت المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية مجموعة من القواعد الاجرائية للاختصاص الرقابي للبونستاغ الالمانى ومن اهم هذه القواعد، هي:

أ. الاجابة عن الاسئلة البرلمانية والاستجابات في وقتها وبطريقة سريعة وموثقة ومعلنة، وذلك من اجل عدم عرقلة العمل الرقابي، فتزويد اعضاء البرلمان في المعلومات التي يحتاجونها لعملهم تخلق ظروف ملائمة للعمل البرلماني.

ب. يمكن ان يمتد حق السؤال البرلماني إلى قضايا تدخل في مسؤولية الحكومة الاتحادية السابقة، ولكن لا يمكن ان تخضع الحكومة للاستجواب بسبب هذا النوع من القضايا.

ج. يحق للجان التحقيق البرلمانية ان تطلب الملفات الضرورية كأدلة، او ان تصدر المستندات الخاصة.

أما اهم القواعد الموضوعية للاختصاص الرقابي للبوندستاغ التي طورتها المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية، فتنتمثل في:

أ. تقرر المحكمة الدستورية الالمانية في انه لكي يخضع الحق البرلماني المكفول دستورياً في توجيه الاسئلة والتحقيق والاستجواب لقيود يجب ان يكون هناك نص دستوري يعد اساس لهذا التقييد، اما القيود التي تنظمها القوانين وتفرض على الاختصاص الرقابي للمجلس النيابي فلا تعد وفق قرار المحكمة الدستورية قيد في حد ذاتها تصلح لتقييد وسائل الرقابة البرلمانية.

ب. لا يمكن الاحتجاج بالحقوق الاساسية للأفراد فيما يتعلق بالشركات والمؤسسات التي تخضع لإدارة واشراف الدولة او المستفيدة من الدولة. ولا تمثل الالتزامات الدولية قيدياً على الاختصاص الرقابي للبوندستاغ.

ج. تمثل المصلحة المالية للدولة من المصالح الدستورية التي قد تقييد وسائل الرقابة في ظروف خاصة، وتمثل مصالح الدولة المالية؛ عمل الدولة في الإشراف على المصارف والمؤسسات المالية الاخرى، واستقرار الاسواق المالية، واجراءات الدولة في الازمة المالية.

د. تخضع التزامات الحكومة اثناء ممارسة الاختصاص الرقابي عليها من قبل البوندستاغ إلى المعقولة في؛ الاجابة عن الاسئلة والاستجابات وتقديم الملفات المعلومات اثناء التحقيق البرلماني، وعليها ان تستفيد من جميع امكانياتها المتاحة لكي تؤدي هذا الواجب.

ذ. تلتزم الحكومة الاتحادية بذكر الاسباب؛ التي دفعها للامتناع عن الاجابة عن الاسئلة البرلمانية او نشر الاجابة عن الاسئلة او تقديم المعلومات المطلوبة اثناء التحقيق او رفضها الخضوع إلى الاستجواب، وعليها توضيح سبب الامتناع عن ذلك الى البوندستاغ، والذي يقدر مدى جدية هذه الاسباب، وبالتالي قبولها او رفضها.

١٠. لقد طورت المحكمة الدستورية الكويتية مجموعة من القواعد الاجرائية للاختصاص الرقابي لمجلس الامة الكويتي، ومن اهمها:

أ. يقدم السؤال البرلماني مكتوباً وللسائل وحده الحق في فرض طريقة محددة للإجابة عن الاسئلة. ويمكن للمسؤول الاجابة عن السؤال شفويماً ما لم يطلب منه الاجابة بطريقة اخرى.

ب. لا يلتزم المسؤول بتقديم اي اثباتات للإجابة الا اذا رأى ان تقديمها ضرورياً لإيضاح اجابته عن السؤال او رأى ان اجابته على السؤال لا تكتمل من دونها، لما ينطوي على إلزامه بذلك من معنى عدم الثقة في اجابة المسؤول.

ج. يمكن ان يمتد التحقيق ليشمل اعمال الحكومات السابقة.

د. أن تكون السياسة العامة للحكومة المراد استجوابها قائمة ومستمرة. ولا يمكن مسألة الوزير عن الاعمال السابقة لتوليه الوزارة.

وقد طورت هذه المحكمة مجموعة من القواعد الموضوعية للاختصاص الرقابي لمجلس الامة ومن أهمها:

أ. تقييد السؤال البرلماني بقيد عدم انتهاك حق الافراد في الخصوصية في ظروف خاصة، وعدم الإضرار بالمصالح العليا للبلاد ومنها عدم جواز افشاء الاسرار الحكومية.

ب. لا يجوز وضع قيود وعراقيل تحول دون استعمال النائب لحق السؤال البرلماني او تقييده.

ج. تخضع لجان التحقيق لقيود تتعلق بعدم الاضرار بالحقوق الاساسية والمصلحة العامة. ولكنها لا تتقيد بالحق في الخصوصية.

د. ان يكون موضوع الاستجواب واضح ومنصب على وقائع محددة، ولا يمكن اضافة موضوعات جديدة اثناء مناقشة الاستجواب، الا اذا كانت متعلقة بوقائع تفصيلية مرتبطة بموضوع الاستجواب.

١١. بالرغم من حداثة التجربة الدستورية العراقية في القضاء الدستوري للمحكمة الاتحادية العليا مقارنة بالمحاكم الدستورية في المانيا والكويت الا انها قد طورت مجموعة من القواعد الاجرائية والموضوعية للاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي، ومنها على سبيل المثال القواعد الاجرائية التالية:

أ. ان ترتيب اللجوء إلى وسائل الرقابة مسألة تنظيمية دستورية يحددها رئيس مجلس النواب.

ب. يحق لمجلس النواب تشكيل لجان لتحقيق في موازنة المحافظات غير المنتظمة في اقليم وعند اثبات وجود خرق للقانون تلجأ لجان التحقيق إلى الجهات المختصة لأشعارها بذلك الخرق واسانيده.

ج. ان طلب الاستجواب يشبه ورقة توجيه التهمة.

د. لسحب الاستجواب يجب أن يقدم طلب تحريري بذلك من قبل المستجوب حصراً، وأن سحب احد التواقيع المطلوبة ضمن اجراءات الاستجواب يجعل الاستجواب ملغياً وان حدث ذلك بعد تعيين موعد الجلسة.

ذ. الاغلبية المطلوبة للتصويت بسحب الثقة هي تصويت اكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب.

وقد طورت المحكمة الاتحادية العليا مجموعة من القواعد الموضوعية للاختصاص الرقابي لمجلس النواب، ومن اهم هذه القواعد الموضوعية:

أ. حصانة عضو مجلس النواب عن الاسئلة الشفوية والمكتوبة التي يوجهها كجزء من عمله الرقابي.

ب. ان معرفة حقيقة الدوافع التي تدعو إلى التحقيق إن كانت شخصية او تتعلق بالمصلحة العامة يختص بها مجلس النواب وفقاً لصلاحياته الدستورية.

ج. أن يكون الاستجواب في جميع الحالات مهنيّاً وموضوعياً وبعيداً عن الدوافع السياسية والاسباب الشخصية.

د. ان تقرير الامور والوقائع التي يجب ان يتضمنها الاستجواب ومدى انطباقها مع الدستور والقانون يعود لأعضاء مجلس النواب.

ذ. عدم جواز قبول الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية ممن تم سحب الثقة عنه سابقاً.

١٢. في مقابل ذلك نجد الكثير من الغموض في نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ فيما يتعلق بتنظيم قواعد الاسئلة البرلمانية، وكان يجب على المحكمة الاتحادية العليا توضيح هذه القواعد في عدد من القرارات، منها غموض نص المادة (٥١) من النظام الداخلي فيما يتعلق بأنواع الاسئلة، فهذا النص يوضح السؤال الذي تكون الاجابة عنه شفويّاً وحدد موعد الاجابة عنه، الا انه لم يشير إلى وجود نوع اخر من الاسئلة البرلمانية او ينظم احكامها، وايضاً لم نجد له توضيح في احكام المحكمة الاتحادية العليا.

١٣. لم تطور المحكمة الاتحادية العليا احكام صياغة السؤال البرلماني كما وجدنا ذلك في قرارات المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية عند تأكيدها على مراعاة صياغة السؤال بعناية مع الاتاحة للسائل بتقديم توضيحات لاحقة لمضمون السؤال، وكذلك اكدت المحكمة الدستورية الكويتية في قراراتها على ان تكون

عبارات السؤال مفهومة وواضحة مبين فيها الامور المراد الاستفهام عنها لتعين المسؤول في البحث وإعداد الاجابة عليه بسهولة ويسر .

١٤ . لم تلتزم المحكمة الاتحادية العليا منهجاً موحداً بشأن تفسير النصوص الدستورية على الرغم من وحدة مباني تلك النصوص، فتارة نجدتها تلتزم بشكل كبير بصياغة النص وفيما إذا جاء بشكل حصري أم على سبيل المثال. مثال ذلك: التزمت التفسير الحصري لمضمون الوسائل الرقابية وتوجيهها تجاه رئيس الجمهورية، وتارة اخرى نجدتها عدلت عن ذلك وعدت ذكر الجهات الخاضعة لرقابة مجلس النواب بانها لم تكن على سبيل الحصر وإنما جاءت بشكل مطلق بما يسمح بخضوع مجالس المحافظات لتلك الرقابة، وهو في الحقيقة منهج لا يمكن تأييده كونه يؤدي إلى تعدد تفسيرات المحكمة بشأن النص الواحد ومن ثم التعارض والتناقض في فهم ذلك النص، إذا علمنا أن التفسير هو كشف عن إرادة المشرع الدستوري ولا يعقل أن يكون المشرع قد أراد معنيين متناقضين او متعارضين بشأن نص واحد.

١٥ . تستند لجان التحقيق في المانيا إلى نصوص القانون الاساسي الالمانى، وينظم احكامها قانون لجان التحقيق الاتحادي، وهي وفقاً لهذه النصوص لجان مؤقتة تشكل لاستطلاع العمل الحكومي المثير للنقاش السياسي، ويعتمد تقرير لجان التحقيق والآراء المنفصلة الصادرة من اعضاء هذه اللجان كتقييم قانوني للوقائع المثبتة، وتعرض أمام جلسة البرلمان وكذلك تعرض إلى عامة الناس. ويعد قانون لجان التحقيق الاتحادي وثيقة قانونية تنظم كل قواعد واجراءات التحقيق البرلماني، باعتباره تدوين للقواعد التي تتبع في اجراءات التحقيق والتي استخلصتها السوابق القضائية للمحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية، بحيث يصبح في جوهره تفسيراً دستورياً، تبناه المشرع الالمانى بوصفه قانون ينظم لجان التحقيق المؤقتة ويكفل حقوقها الدستورية اتجاه الحكومة.

١٦ . استخلصت المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية مبدأ دستوري مهم، ضمناً من نصوص القانون الاساسي الالمانى، وهو مبدأ فعالية رقابة المعارضة البرلمانية، باعتبارها اقلية نيابية تعمل في مواجهة الاغلبية الداعمة للحكومة والمشكلة لها، ومن أجل تحقيق هذا المبدأ تلجأ المحكمة الدستورية الاتحادية إلى التفسير الواسع لنصوص الدستور بما يدعم هذه الاقلية ويحمي حقوقها، ومنها على سبيل المثال: قرارها في منع تعديل موضوع التحقيق الذي اقترح بناءً على طلب مجموعة برلمانية لا تقل عن ربع عدد اعضاء مجلس البوندستاغ، وان كان طلب التعديل او الاضافة قد قدم من قبل مجموعة برلمانية اكبر، لان ذلك قد يؤدي إلى عرقلة او تأخير عمل لجنة التحقيق.

١٧. ان وسيلة التحقيق البرلماني في العراق سواء على مستوى التنظيم الدستوري والقانوني، أو على مستوى القرارات القضائية الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا، لم تحظى بنصيب عادل يساوي اهميتها، وايضاً لم تحظى باهتمام مجلس النواب، بالرغم من انها وسيلة فعالة ذات طابع جماعي وديمقراطي للرقابة على اعمال الحكومة، ولكن لا يوجد ما يمنع من تفعيل هذه الوسيلة عن طريق التشريع سواء على مستوى الدستور ام على مستوى قانون مجلس النواب وكذلك نظامه الداخلي، وذلك لكي يتم توظيفها بالشكل الكافي لتحقيق الرقابة، فالاهتمام بهذه الوسيلة يرتبط بمدى تطور النظام القانوني والسياسي داخل الدولة، وعلى وجه الخصوص تطور العمل الرقابي للمجالس النيابية، فعندما يكون الدور الرقابي للبرلمان مؤثر في الدولة، فإن هذه الوسيلة تستغل بشكل جيد وتؤدي نتائجها للوصول إلى الحقيقة، واحاطتها بالشفافية المطلوبة لاطلاع الافراد على العمل الحكومي، وهذا ما يجعل البرلمان الجهة المسؤولة عن محاسبة الحكومة عندما يكشف التحقيق عن وجود تقصير في الاعمال التنفيذية للحكومة.

١٨. يوجد في النظم البرلمانية نوعين من التصويت على سحب الثقة، وهما: التصويت السلبي لسحب الثقة، ويحدث عندما يتم التصويت على سحب الثقة دون ان يتزامن معه اختيار خلف لمن تم اقالته، والتصويت الايجابي او البناء لسحب الثقة، وفيه يتزامن اختيار الخلف لمن تم سحب الثقة عنه في ذات الجلسة، وتفشل عملية سحب الثقة في حالة عدم نجاح التصويت على اختيار الخلف، والهدف من ذلك هو التخلص من مسألة بقاء المنصب شاغر، وحالة تحول الحكومة التي تم سحب الثقة عنها إلى حكومة تصريف اعمال إلى حين تشكيل حكومة جديدة.

١٩. يعد مبدأ العدول عن القرارات القضائية السابقة وسيلة تستطيع المحاكم الدستورية من خلالها تصحيح قراراتها وتقويمها من العيوب التي اصابها سابقاً، وايضاً وسيلة لتطوير مفهوم النص الدستوري، لان التغيرات الزمنية والوقائع الجديدة تنعكس على معنى النص الدستوري، لذلك يصبح من الضروري ان تعدل المحكمة الدستورية عن حكمها السابق وتبتدع حكماً جديداً اكثر ملائمة للوقائع.

ثانياً: المقترحات:

١. نقترح على المشرع تنظيم القواعد الاجرائية والموضوعية للاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي وبالتفصيل في قانون مجلس النواب العراقي، وليس في النظام الداخلي لهذا المجلس، لان القانون اعلى مرتبة من النظام، او تنظيمها في قانون خاص ينظم الاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي، وبالشكل الذي يتلاءم مع اهميته التي تضاهي اهمية الاختصاص التشريعي للبرلمان.

٢. ندعو المحكمة الاتحادية العليا عند قيامها بتفسير وتطبيق النصوص الدستورية المنظمة للاختصاص الرقابي لمجلس النواب أن لا تؤدي إلى تقييد هذا الاختصاص بالاستناد إلى نص قانوني صادر من البرلمان، لأن نص الدستور اعلى من القانون، وانما عليها ان تبني قرارات على اساس تفعيل هذا الاختصاص وتنظيمه وليس تقيده، وان العمل على العكس من ذلك يدل على دور سلبي لهذه المحكمة في تطوير الاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي، والتطوير المطلوب منها هنا يجعل من قراراتها وسيلة اصلاحية مستمرة للقواعد الدستورية.

٣. نوصي المشرع بتعديل نص المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب وازافة الجملة التالية (يطلب رئيس المجلس من الحكومة الاجابة عن الاسئلة خطياً خلال سبعة ايام، في الاسئلة التي تكون الاجابة عنها خطية، ويجوز تمديد مدة الاجابة عن الاسئلة بموافقة مقدم السؤال)، على أن يتم التأكيد في نصوص النظام الداخلي على أن يحدد مقدم السؤال طريقة الاجابة عليه، كذلك تقليل مدة الاجابة عن السؤال الذي تكون الاجابة عنه شفويًا، لان الاسئلة لا تتطلب وقت طويل للإجابة عليها فهي تقتصر على تقديم المعلومات المتاحة لدى الحكومة دون ان تتطلب منها تقديم ادلة تثبت صحة ذلك.

٤. تحديد عدد الاسئلة التي يمكن لعضو مجلس النواب ادراجها في جدول الاعمال اسبوعياً، والغاية من ذلك تنظيم العمل الرقابي لمجلس النواب، وحتى لا تؤدي كثرة الاسئلة إلى عرقلة العمل التنفيذي، وايضاً عرقلة اعمال مجلس النواب الاخرى.

٥. اضافة نص إلى النظام الداخلي لمجلس النواب يؤكد على أنه (من واجب الحكومة نشر الاسئلة البرلمانية مع الاجوبة اسبوعياً)، والغاية من ذلك اعلام الشعب بحقيقة العمل التنفيذي للحكومة ومستوى العمل الرقابي لممثليهم في مجلس النواب العراقي.

٦. نوصي المشرع على النص في النظام الداخلي لمجلس النواب على امكانية توجيه الاسئلة البرلمانية خلال فترة عدم انعقاد مجلس النواب، وعلى المسؤول ان يبعث الاجابة عليها مكتوبة إلى رئيس مجلس النواب وكذلك نشرها مع السؤال، وبمواعيد محددة لا يجوز تأجيلها.

٧. نؤكد على اعضاء مجلس النواب في الاهتمام بقضايا الساعة والتي تتعلق بالمسائل ذات الاهتمام العام حالياً، والتي تتطلب اجراءات سريعة وفعالة من قبل الحكومة، وبالمقابل تتطلب من مجلس النواب متابعة هذه الاجراءات عن طريق توجيه الاسئلة البرلمانية اليهم او اللجوء إلى المناقشة البرلمانية، ويمكن ان نستفيد من

التجربة الالمانية في تنظيم ذلك، وايضاً في ضرورة سرعة الاستجابة البرلمانية للأمور الهامة والعاجلة والتي تخدم المصلحة العامة.

٨. نقترح على المشرع - عند تعديل دستور جمهورية العراق - ان ينص في المادة (٦١) منه على سلطة مجلس النواب في تشكيل لجان تحقيق تتمتع بصلاحيه جمع الادلة ولها في سبيل القيام بإعمالها طلب الملفات من الحكومة وفرض عقوبات مالية لإجبار الشهود على المثول امامها والادلاء بشهادتهم وذلك في سبيل الوصول إلى الحقائق.

٩. اشترطت المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق شرط الاستجواب قبل اللجوء إلى سحب الثقة من الحكومة او احد وزرائها، وهذا الامر يقلل من اهمية التحقيق البرلمانية كوسيلة يمكن ان تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة كآثر مباشر لنتيجة التحقيق، لذلك نقترح تعديل المادة (٦١) من الدستور، وبالشكل الذي يجعل سحب الثقة وسيلة منفصلة عن الاستجواب البرلماني يمكن اللجوء إليها دون التقييد بإجراء الاستجواب البرلماني.

١٠. نقترح تعديل نص المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب بالصيغة الآتية: (يحق لكل عضو في مجلس النواب تقديم طلب لتشكيل لجنة تحقيق في اي من الامور الداخلة في اختصاص مجلس النواب، ويشترط للموافقة على الطلب تصويت ما لا يقل عن خمسة في المائة من اعضاء مجلس النواب عليه)، والغاية من ذلك جعل اجراءات تشكيل لجان التحقيق البرلمانية اكثر سهولة من التنظيم الحالي لها.

١١. نقترح على المشرع العراقي ان ينظم التحقيق البرلماني في قانون كما فعل المشرع الالمانى، إذ يعد قانون لجان التحقيق الاتحادي الالمانى عبارة عن تدوين لقواعد تنظيم هذه اللجان التي اقترتها المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها وتبناها المشرع الالمانى، وذلك لأهمية التحقيق الذي تقوم به لجان التحقيق البرلمانية، وينظم في هذا القانون اجراءات تشكيلها واختصاصاتها، وتنظيم جلساتها وعملها، ونسبة التصويت لاتخاذ القرارات واصدار التقرير، وسلطاتها اتجاه الجهات التنفيذية.

١٢. ضرورة ان ينص المشرع في الدستورى على قيام الجهات التنفيذية في تسهيل عمل لجنة التحقيق، ومنها العمل على تزويد هذه اللجنة بالوثائق والبيانات والدراسات التي تطلبها، بما يساعدها في اعداد التقارير الفعالة التي تقدمها للمجلس، وجعل جلسات لجنة لتحقيق علنية، مع وجوب نشر تقاريرها بوسائل الاعلام.

١٣. من جانب آخر منح الكتل البرلماني الصغيرة حقوق برلمانية في استعمال وسيلة التحقيق البرلماني، من خلال اعطائها الحق في اقتراح تشكيل لجان التحقيق، وفي تحديد موضوع التحقيق دون السماح للأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة في التأثير على تشكيل وعمل هذه اللجنة، او تستغل هذه الاغلبية سلطاتها في منع تشكيل او تغيير موضوع التحقيق، كذلك فيما يتعلق بعضوية لجان التحقيق التي يكون لها الدور الاساسي في اعداد تقرير هذه اللجنة، فعندما تكون اغلبية اعضاء اللجنة للكتل ذات الاغلبية فان قرارات هذه اللجنة سوف تعكس اراء الاغلبية البرلمانية فقط، وهنا يبرز دور المشرع في تنظيم عمل هذه اللجنة بما يتلاءم مع مركزها السياسي ودورها الرقابي، كذلك مسؤولية القاضي الدستوري في مراعاة ذلك عند عدم النص عليه في التشريع، من خلال اصدار قرارات قضائية تعمل على التطوير الايجابي للقواعد الاجرائية والقواعد الموضوعية للتحقيق البرلماني.

١٤. ضرورة ان ينص المشرع في قانون مجلس النواب على مواقيت محددة تجري وفقاً لها مناقشة الاستجواب البرلماني، تبدأ بتوقيت زمني محدد يسمح خلاله لمن وجه الاستجواب بتوضيح الاتهامات التي يوجهها واسانيد ذلك، وينتقل بعدها إلى سماع جواب من وجه اليه الاستجواب خلال مدة زمنية محددة ايضاً، وتحديد مدة زمنية لتعقيب على الاجابة، وينتهي الاستجواب بسماع اجابات من وجه اليه الاستجواب، والغاية من ذلك أن تجري عملية الاستجواب بصورة منظمة مع اعطاء مدة زمنية مساوية لجميع الاطراف المشاركة بالاستجواب.

١٥. ندعوا المحكمة الاتحادية العليا في العدول عن قرارها رقم (٨٠/اتحادية/٢٠١٧) الذي اقرت فيه؛ ان تخلف الشخص الذي يوجه اليه السؤال النيابي عن الحضور بدون معذرة مشروعة يعد بمثابة اقرار بما نسب اليه بموضوع السؤال وتنازلاً عن حق الرد، لان السؤال البرلماني يختلف عن الاستجواب، فهو لا يتضمن اتهام وانما طلب الحصول على معلومات من قبل الجهات التنفيذية، وبالتالي لا يحتوي على اتهام كما في الاستجواب البرلماني، الذي يمكن القول فيه ان تخلف المسئول هو بمثابة اقرار للاتهام الذي وجه اليه، لذلك نوصي المحكمة بان تتخذ اجراء اخر يكون اكثر التزاماً للجهات التنفيذية من أجل تقديم اجابتها على الاسئلة البرلمانية.

١٦. نوصي المشرع في الاخذ بالتصويت الايجابي لسحب الثقة عن مجلس الوزراء (الذي يتزامن فيه سحب الثقة مع اختيار رئيس جديد لمجلس الوزراء)، وهذا يتطلب اضافة شرط جديد إلى المادة (٦١/ثامنا/ب) من الدستور العراقي، وهو شرط تقديم مرشح لمنصب رئيس الوزراء والتصويت عليه بالتزامن مع سحب الثقة، وهذا يعني اضافة طريقة جديدة لاختيار رئيس مجلس الوزراء تتزامن مع عملية سحب الثقة عن الحكومة السابقة.

١٧. يتطلب الدستور العراقي للتصويت بسحب الثقة عن احد الوزراء او رئيس مجلس الوزراء استجواب يسبق ذلك، وعليه نقترح على المشرع تعديل الدستور بما يسمح بإجراء التصويت على سحب الثقة وأن لم يسبق باستجواب، كأن يسمح باللجوء الى التصويت بسحب الثقة بناءً على تقرير لجنة تحقيقية، او بناءً على طلب من اغلبية برلمانية محددة.

١٨. في القرار رقم (١٢٢/اتحادية/٢٠٢٢) اقرت المحكمة الاتحادية العليا وجود تمييز بين سحب الثقة عن الوزراء وبين إعفاء رؤساء الهيئات المستقلة، من قبل مجلس النواب العراقي، وعليه لمجلس النواب صلاحية اعفاءهم ولكن ليس سحب الثقة عنهم، وهذا يعني أن الاعفاء لا يتم عن طريق سحب الثقة، لان سحب الثقة خاص بالوزراء وفق آلية حددها الدستور، ولكنها مع ذلك لم تبين بوضوح الية تقديم طلب الاعفاء ولا يجوز وفق هذا القرار تطبيق آلية سحب الثقة على الاعفاء، لذلك نقترح على المحكمة الاتحادية العليا العدول عن قرارها هذا لاحقاً، فالأفضل كان عليها ان تعتمد ذات الآلية التي يتم بها سحب الثقة عن الوزراء لتنظيم عملية اعفاء رؤساء الهيئات المستقلة حتى لا يتم تعطيل النص الدستوري.

١٩. اقرت المحكمة الاتحادية العليا أن سحب الثقة يترتب اثاراً مستقبلية وأن لم ينص عليها الدستور، تجعل من المرشح الذي سبق وان كان وزيراً وتم سحب الثقة عنه، غير مستوفي للشروط الدستورية الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، وعليه نقترح على المشرع تضمين هذا القيد صراحة في النظام الداخلي لمجلس النواب باعتباره اثر يترتب على سحب الثقة من الحكومة او احد اعضائها، فيمنعهم مستقبلاً من الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية او رئاسة الوزراء او شغل منصب وزير او رئاسة احدى الهيئات المستقلة.

المصادر

أولاً/ القرآن الكريم.

ثانياً/ كتب اللغة والتفسير:

١. أبو الفضل محمد بن مكرم بن علي جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، ج٤، ط٣، دار صادر، بيروت، ١٤١٤ هـ.
٢. أبو جعفر محمد بن جرير بن يزيد بن كثير الطبري، تفسير الطبري: جامع البيان عن تأويل أي القرآن، ج٢٣، ط١، دار هجر للطباعة والنشر والتوزيع، بدون مكان نشر، ٢٠٠١.
٣. ابو عبد الله محمد بن عمر بن الحسن بن الحسين الرازي، مفاتيح الغيب: التفسير الكبير، ج٣٠، دار إحياء التراث العربي، بيروت، بلا سنة نشر.
٤. أحمد بن إسماعيل بن محمد تيمور، معجم تيمور الكبير في الألفاظ العامية، ج٤، ط٢، دار الكتب والوثائق القومية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٥. أحمد بن يوسف بن عبد الدائم السمين الحلبي، عمدة الحفاظ في تفسير أشرف الألفاظ، ج٢، ط١، دار الكتب العلمية، بغداد، ١٩٩٦.
٦. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، المجلد الاول، ط١، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨.
٧. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، المجلد الثاني، ط١، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨.
٨. إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية (عربي-انكليزي)، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨.
٩. السيد عبد الله شبر، تفسير القرآن الكريم، ط٣، مطبوعات النجاح، القاهرة، ١٩٦٦.
١٠. السيد محمد حسين الطباطبائي، الميزان في تفسير القرآن، ج١، منشورات اسماعيليان، قم، ١٤١٢ هـ.
١١. السيد محمد حسين الطباطبائي، الميزان في تفسير القرآن، ج٢٠، منشورات اسماعيليان، قم، ١٤١٢ هـ.
١٢. كمال بشير، دراسات في علم اللغة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨.
١٣. محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب، بيروت، ١٩٨٦.
١٤. معجم المصطلحات السياسية، معهد البحرين للتنمية السياسية، البحرين، ٢٠١٤.

ثالثاً/ الكتب القانونية:

١. احمد السوداني، احكام المحكمة الدستورية الفيدرالية الالمانية، ج٢، مؤسسة كونراد أديناور، الرباط، ٢٠١٧.
٢. أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤.

٣. أحمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤.
٤. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠.
٥. آدم وهيب النداوي، الموجز في قانون الاثبات، شركة العاتك لصناعة الكتب، بيروت، ٢٠١٨.
٦. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
٧. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٨. جواهر عادل العبد الرحمن، الرقابة الدستورية على الاغفال التشريعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
٩. جورجى شفيق سارى، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
١٠. جيمس إدوارد بوند، أساس إصدار الأحكام، ترجمة: هبة نايف مرسي، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٨.
١١. حسني بوديلر، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٣.
١٢. حسين أحمد مقداد، المدلول السياسي والقانوني للدستور ودور القاضي الدستوري في تحقيق التطابق بينهما، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.
١٣. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، ط٣، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١٠.
١٤. دينيس لويد، فكرة القانون، ترجمة: سليم الصويص، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٨١.
١٥. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.
١٦. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ط١، البينة، بلا مكان طبع، ٢٠٠٩.
١٧. رافع خضر صالح شبر، ملامح نظام الحكم السياسي، ج١، ط١، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ٢٠٢٠.
١٨. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠.
١٩. رمزي طه الشاعر، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩.
٢٠. روبرت أليكسي، فلسفة القانون: مفهوم القانون وسريانه، ترجمة: د. كامل فريد السالك، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
٢١. ضياء شيت خطاب، فن القضاء، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٨٤.

٢٢. طعيمة الجرف، القضاء الدستوري، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
٢٣. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، ط١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦.
٢٤. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، ط١، لجنة التأليف والتعريب والنشر-جامعة الكويت، الكويت، ٢٠٠٠.
٢٥. عادل الطبطبائي، المحكمة الدستورية، مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، ٢٠٠٥.
٢٦. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر، الكويت، ١٩٨٥.
٢٧. عبد الرزاق أحمد السنهوري ود. أحمد حشمت ابو ستيت، أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٥٠.
٢٨. عبد الرزاق أحمد السنهوري، علم أصول القانون، مطبعة فتح الله الياس نوري واولاده، القاهرة، ١٩٣٦.
٢٩. عبد العزيز محمد سالم، الرقابة القضائية على قصور التنظيم التشريعي، ط١، دار وليد للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢١.
٣٠. عبد المنصف عبد الفتاح محمد إدريس، رقابة الملاءمة في القضاء الدستوري، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
٣١. عثمان عبد الملك، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية، مطبعة جامعة الكويت، الكويت، ١٩٨٦.
٣٢. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري: النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، دار الوثائق والكتب، بغداد، ٢٠١٠.
٣٣. عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي، القاهرة، ١٩٩١.
٣٤. عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠١٣.
٣٥. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية، ١٩٧٨، ص٢٠٨.
٣٦. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦.
٣٧. علي هادي عطية الهاللي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
٣٨. عواد حسين ياسين العبيدي، إلزام القاضي بالتفسير المتطور للقانون، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
٣٩. عواد حسين ياسين العبيدي، تفسير النصوص بإتباع الحكمة التشريعية من النصوص، ط١، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٩.
٤٠. عوض المر، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه - جان دبيو للقانون والتنمية، الاسكندرية، ٢٠٠٣.

٤١. محمد الشريف وعلي المزغني، مدخل لدراسة القانون، ط٢، المركز القومي للبيداوجي، تونس، ١٩٩٣.
٤٢. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
٤٣. محمد عبد العال، القضاء الدستوري المقارن، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧.
٤٤. محمد عصفور، مذاهب المحكمة الادارية العليا في الرقابة والتفسير والابتداع، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٧.
٤٥. محمد فوزي نويجي، التفسير المنشئ للقاضي الدستوري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر.
٤٦. محمد ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.
٤٧. محمد عبد اللطيف، القانون الحي و رقابة الدستورية، ط١، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٩.
٤٨. محمود رضا أبو قمر، القضاء والواقع السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
٤٩. مصطفى أحمد فؤاد، مفهوم انكار العدالة، منشأة المعارف الاسكندرية، ١٩٨٦.
٥٠. مصطفى عفيفي، رقابة الدستورية في مصر والدول الاجنبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
٥١. نعمان عطا الله الهيبي، الرقابة على الحكومة، ط١، دار رسلان، دمشق، ٢٠٠٧.
٥٢. هشام محمد فوزي، رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٥٣. وليد محمد الشناوي، الطعون الدستورية الفردية، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٩.
٥٤. يسري محمد العصار، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

رابعاً/ الرسائل والاطرايم الجامعية:

١. احمد عبد المحسن تركي المليفي، اللجان البرلمانية ودورها في التشريع والرقابة، اطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا-جامعة العلوم الاسلامية العالمية، ٢٠١٦.
٢. أحمد محمد حسب النبي الشوري، الدور السياسي للقاضي الدستوري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة المنصورة، ٢٠١٧.
٣. الازهر لعبيدي، اراء قضاة محكمة العدل الدولية ودورها في تطوير قواعد القانون الدولي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة قاصدي مرباح بورقلة، ٢٠٢٠.
٤. أسامة باسم صبري يعقوب، التأهيل المستدام للمدن الاثرية والتاريخية واثره على مستقبل السياحة الثقافية في العراق، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياحية-جامعة المستنصرية، ٢٠١٨.
٥. اسماعيل فاضل حلواص أدم الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة النهريين، ٢٠١٥.

٦. انتصار حسن عبد الله محميد، التنظيم الدستوري والقانوني للعلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون-جامعة بغداد، ٢٠١٧.
٧. أنفال عنبر سيد رجب الرفاعي، الاختصاص التفسيري للمحكمة الدستورية الكويتية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة عين الشمس، ٢٠٢١.
٨. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة عين الشمس، ٢٠٠٦.
٩. رفاه قاسم حرب، اختصاص القضاء الدستوري بالتفسير، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة النهريين، ٢٠٠٨.
١٠. السيد علي محمد الغماري، الدور الإنشائي للقاضي الدستوري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة المنوفية، ٢٠١٩.
١١. سيد محمد ابراهيم محمد، التحقيق البرلماني، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة عين شمس، ٢٠١٤.
١٢. عادل محمود أحمد عمار، الدور السياسي والقانوني للقاضي الدستوري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة المنوفية، ٢٠١٩.
١٣. عبد المنصف عبد الفتاح إدريس، رقابة الملاءمة في القضاء الدستوري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة عين الشمس، ٢٠١١.
١٤. غسان لعبيبي مناتي، حكومة تصريف الاعمال، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة النهريين، ٢٠١٠.
١٥. فرح جهاد عبد السلام جهاد، دور القضاء الدستوري في تطوير القواعد الدستورية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة النهريين، ٢٠٢٢.
١٦. فهيمة بلحمزي، الامن القانوني للحقوق والحريات الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة عبد الحميد أبو باديس، ٢٠١٨.
١٧. محمد حسين جاسم، سلطة القضاء الدستوري بالترجيح بين المصالح، اطروحة دكتوراه، كلية القانون-جامعة كربلاء، ٢٠١٩.
١٨. محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة ماجستير، كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٢.
١٩. ميعاد طعمة مهدي الموسوي، التنظيم الدستوري للسؤال البرلماني وتطبيقاته في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون-جامعة بغداد، ٢٠١٨.
٢٠. هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون-جامعة تكريت، ٢٠١٢.

خامساً/ البحوث القانونية:

١. ابراهيم مهدي جوهر، الاستجابات كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٤٣، العدد ١، ٢٠١٩.
٢. احمد شكر حمود الصبيحي، السياسات العامة للتعايش السلمي في العراق في العقد الاول بعد عام ٢٠٠٣، مجلة قضايا سياسية، العدد ٤٧، ٢٠١٧.
٣. أحمد كمل أبو المجد، دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر، مجلة الدستورية، العدد ١، السنة الاولى، ٢٠٠٣.
٤. اسعد كاظم وحيش، التأصيل الدستوري للشفافية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ٨، العدد ١، ٢٠١٩.
٥. إسلام إبراهيم شيا، التفسير الدستوري للحقوق والحريات الدستورية في ضوء قواعد القانون الدولي لحقوق الانسان، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية- كلية الحقوق، العدد ١، ٢٠١٦.
٦. أسماء عبد المحسن ضاحي، فلسفة القانون في ضوء الفلسفة الإسكندنافية: الواقعية القانونية الإسكندنافية، المجلة العلمية لكلية الاداب، جامعة أسيوط، العدد ٨٠، ٢٠٢١.
٧. اعاد علي حمود القيسي، النظام الاجرائي للتحقيق البرلمان وأثره الدستوري في النظامين العراقي والكويتي، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٣١، العدد ٢، ٢٠١٦.
٨. باقر عبد الكاظم علي الكرعوي، الرقابة على وزارة تصريف الامور اليومية، مجلة الفنون والآداب وعلوم الانسانيات والاجتماع، العدد ٥٦، ٢٠٢٠.
٩. بدرية صالح عبد الله، الاستجابات البرلمانية في دستور العراق الدائم ودوره في الرقابة البرلمانية، مجلة دراسات إقليمية، السنة ١٦، العدد ٥١، ٢٠٢٢.
١٠. بدرية صالح عبد الله، قراءة في كتاب مبدأ سحب الثقة في النظم البرلمانية العراق انموذجاً، مجلة قضايا سياسية، العدد ٦٨، ٢٠٢٢.
١١. تسنيم غازي فيصل، قراءة في الواقع الدستوري والقانوني في ظل الدورة النيابية الجديدة، وقائع اعمال الملتقى العلمي الدولي الثاني لكلية الأمام الكاظم (ع)، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٢٢.
١٢. جابر حسين علي التميمي، القضاء الدستوري ورقابة الملاءمة على النص الدستوري، مجلة كلية التربية، جامعة واسط، العدد ٤٢، ٢٠٢١.
١٣. جابر حسين علي التميمي، حدود اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق، مجلة جامعة واسط للعلوم الانسانية، مجلد ١٨، العدد ٥٠، ٢٠٢٢.
١٤. جمال طه علي، دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق الاستقرار السياسي، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٣، العدد ٥٥، ٢٠٢٢.

١٥. حسين أحمد مقداد، النظرية المعيارية في الدور السياسي للقاضي الدستوري، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق-جامعة الإسكندرية، العدد ٢، ٢٠١٨.
١٦. حسين محمد سكر، التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مجلة العلوم القانونية، مجلد ٣٤، العدد ٢، ٢٠١٩.
١٧. حميد حسين كاظم، القواعد الاجرائية للاستجواب كأداة للرقابة البرلمانية، مجلة رسالة الحقوق، المجلد ٨، العدد ٢، ٢٠١٦.
١٨. حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة: دراسة في الاستجواب البرلماني، مجلة الحقوق، المجلد ٣، العدد ١٠، ٢٠١٠.
١٩. رافد علي لفته، فكرة تطوير القواعد الدستورية في ظل احكام القضاء الدستوري، مجلة جامعة تكريت للحقوق، جامعة تكريت، السنة ٥، المجلد ٥، العدد ٣، الجزء ٢، ٢٠٢١.
٢٠. رافع خضر صالح شبر وكريم لفته مشاري الجراحي، إجراءات تقرير المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٧، العدد ٤، ٢٠١٥.
٢١. رشيد المدور، تسهيل الولوج إلى العدالة الدستورية: تطور في النص ومنهاج عمل القضاء الدستوري المغربي، مجلة معهد القضاء، العدد ٢١، السنة الثانية عشر، ٢٠١٩.
٢٢. زيد نضال شاكر العزب، الاستجواب كأحد ادوات الرقابة البرلماني في النظام الدستوري الاردني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق-جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٩.
٢٣. سامر مؤيد عبد اللطيف وصفاء محمد عبد، التأصيل الدستوري لمبدأ الشفافية، مجلة أهل البيت، المجلد ١، العدد ٢٦، ٢٠٢٠.
٢٤. سرهنك حميد البرزنجي، تفسير الدستور في ضوء احكام الدستور العراقي النافذ وتطبيقات المحكمة الاتحادية العليا، مجلة جامعة دهوك للعلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد ١٤، العدد ٢، ٢٠١١.
٢٥. سليم نعيم خضير الخفاجي وذر حميد راضي، اثر الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري على مبدأ التوازن، مجلة دراسات البصرة، العدد ٣٢، السنة الرابعة عشر، ٢٠١٩.
٢٦. سمية غالب زنجيل، رقابة مجلس النواب على أداء السلطة التنفيذية في العراق وفق دستور ٢٠٠٥، قضايا سياسية، العدد ٤٣-٤٤، ٢٠١٦.
٢٧. صادق محمد عزت، فاعلية الاستجواب البرلماني في تصويب المسار الحكومي، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١١، العدد ٤٠، ٢٠٢٢.
٢٨. صادق محمد علي و حسين جبار عبد، الرقابة على أداء السلطة التنفيذية: دراسة في ضوء المادة (٦١) الفقرة (ثانياً) لدستور العراق ٢٠٠٥، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون-جامعة بابل، السنة الحادية عشر، العدد ٢، ٢٠١٩.

٢٩. صباح جمعة الباوي، قرارات المحكمة الاتحادية العليا المكملة للدستور، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٥١، ٢٠٢١.
٣٠. عادل الطبطبائي، الاسئلة البرلمانية: نشأتها، انواعها، وظائفها، مجلة الحقوق، جامعة الكويت-مجلس النشر العلمي، المجلد ١١، العدد ١، ١٩٨٧.
٣١. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد ١٥، العدد ٢ و٣ و٤، ١٩٩١.
٣٢. عادل الطبطبائي، الطلب الحكومي بتفسير المادة (٩٩) من الدستور والمواد المرتبطة بها وموقف المحكمة الدستورية منه، مجلة الحقوق، المجلد ٣٠، العدد ١، ٢٠١٦.
٣٣. عامر عياش عبد بشر وأديب محمد جاسم، الاستجواب البرلماني في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة بحوث مستقبلية، العدد ٣٦، ٢٠١١.
٣٤. عبد الله عمر الخولي، أثر فلسفة ما بعد الحداثة في المدارس القانونية الواقعية في الفقه الغربي، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، كلية القانون الكويتية العالمية، المجلد ٩، العدد ٣٥، ٢٠٢١.
٣٥. عثمان ياسين علي، اتجاه المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص الدستورية، مجلة قه لاي زانست العلمية، الجامعة اللبنانية الفرنسية-اريل، المجلد ٥٥، العدد ٢، ٢٠٢٠.
٣٦. عدنان عاجل عبيد ومحمد فاهم سلمان، النظام الاجرائي لسؤال البرلمان، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٩، العدد ٣، ٢٠١٧.
٣٧. عدنان عاجل عبيد، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤، السنة الثامنة، ٢٠١٦.
٣٨. عصام حاتم حسين السعدي، حكومة تصريف الأعمال في الدستور العراقي، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد ١٠، العدد ٣٩، ٢٠٢١.
٣٩. عصام حوادق، دور مناهج تفسير القاعدة القانونية واثرها في صنع القرار السياسي، مجلة العلوم الانسانية، العدد ٤١، ٢٠١٤.
٤٠. عصام سعيد عبد العبيدي، الدور التأسيسي للقاضي الدستوري، مجلة القانون المغربي، دار السلام للطباعة والنشر، العدد ٣٥، ٢٠١٧.
٤١. علي صاحب جاسم الشريفي، التنظيم الدستوري لاستجواب الوزراء في العراق، مجلة واسط للعلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد ١٥، العدد ٤٣، ٢٠١٩.
٤٢. علي هادي عطية الهلالي، مبدأ الاتساق والتكامل في احكام القضاء الدستوري: حكم المحكمة الاتحادية رقم ٤٦/اتحادية/٢٠٢٠ في ٢٧/١٠/٢٠٢١ أنموذجاً، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون-جامعة بغداد، المجلد ٣٦، العدد ٢، ٢٠٢١.

٤٣. عمر ماجد ابراهيم الهزاع، قرارات المحكمة الاتحادية العليا بين الجوانب القانونية والاعتبارات السياسية، مجلة العهد، العدد ٨، ٢٠٢٢.
٤٤. غانم دهش الشباني، أهمية مبدأ العدول القضائي في تقويم احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، مجلد ١٣، العدد ١، ٢٠٢٢.
٤٥. فراس عبد الرزاق حمزة وفرح جهاد عبد السلام، مناهج التفسير ودورها في تطوير القواعد الدستورية، مجلة كلية الحقوق - جامعة النهرين، المجلد ٢٣، العدد ٤، ٢٠٢١.
٤٦. ليلى حنتوش ناجي، التفسير القضائي لنصوص الدستور، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٤، العدد ١، ٢٠٢٢.
٤٧. ماهر فيصل صالح، دور القاضي الدستوري في تقنين السياسة وتسييس القانون، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٩، المجلد ١، ٢٠١٨.
٤٨. محمد الشبغاني مجدي الشارف، الدور السياسي للقاضي الدستوري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المجلد ١، العدد ١، ٢٠١٧.
٤٩. محمد حميد محمود المحمدي، الآثار المترتبة على الاستجواب البرلماني في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٥، العدد ١٨، ٢٠١٦.
٥٠. محمد عرفان الخطيب، حقيقة الدور المصدري للاجتهاد القضائي في القانون المدني "الواقعية القانونية"، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، كلية القانون الكويتية العالمية، المجلد ٧، العدد ٢٨، ٢٠١٩.
٥١. مصدق عادل طالب، الرقابة على الهيئات المستقلة في التشريع العراقي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠١٨.
٥٢. مصدق عادل طالب، العدول عن مبدأ السوابق القضائية طبقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة الحقوق، العدد ٤١، ٢٠٢١.
٥٣. منى يوحنا ياقو وافين خالد عبد الرحمن، القواعد الاجرائية المنظمة لعمل عضو البرلمان، مجلة جامعة تكريت، العدد ٢، ٢٠١٨.
٥٤. منير حمود دخيل، الواقع السياسي وتأثيره على فعالية القضاء الدستوري، مجلة الفنون والأدب وعلوم الانسانيات والاجتماع، العدد ٥٤، ٢٠٢٠.
٥٥. ميثم حنظل شريف و علي هادي عطية الهلالي وعلا رحيم كريم، حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا على المحكمة نفسها: في ضوء أحكام الدستور والقضاء والفقهاء، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤، العدد ٧، ٢٠١٣.
٥٦. ميثم حنظل شريف وصبيح ووح حسين الصباح، دور القاضي الدستوري في التفسير المنشئ، مجلة جامعة بابل - العلوم الانسانية، المجلد ٢٥، العدد ٢، ٢٠١٧.

٥٧. ميسون طه حسين، فكرة الدستور الحي في الفقه والقضاء الدستوري، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد ٢٧، العدد ١، ٢٠١٩.
٥٨. هشام جليل إبراهيم الزبيدي، حكومة تصريف الاعمال في العراق، مجلة جامعة الامام جعفر الصادق (ع) للعلوم الانسانية والاجتماعية، العدد ٤، ٢٠٢٢.
٥٩. هشام جليل ابراهيم، حكومة تصريف الاعمال في العراق، مجلة جامعة الامام جعفر الصادق (ع) للعلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة الامام جعفر الصادق، العدد ٤، ٢٠٢٢.
٦٠. هند علي محمد، أوجه الشبه والاختلاف بين الاستجواب البرلماني والاستجواب القضائي، مجلة رسالة الحقوق، المجلد ١٣، العدد ٢، ٢٠٢١.
٦١. وفاء بدر المالك الصباح، التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية على السلطة التنفيذية في الكويت ومصر، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ١، السنة السادسة، ٢٠١٨.
٦٢. يسري محمد العصار، سلطة القضاء الدستوري في تفسير القوانين، مجلة معهد القضاء، العدد ٢١، السنة الثانية عشر، ٢٠١٩.

سادساً/ التشريعات:

أ/ الدساتير :

١. القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.
٢. القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩.
٣. دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢.
٤. قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية العراقي لعام ٢٠٠٤.
٥. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ب/ القوانين :

١. قانون المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية الصادر في ١٢ اذار ١٩٥١ المعدل.
٢. قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ الصادر في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الامة الكويتي.
٣. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٤. قانون الاثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٥. النظام الداخلي للبوندىستاغ الالمانى الصادر في ٢ تموز ١٩٨٠ المعدل.

٦. قانون بنك الكويت المركزي رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦.
٧. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ المعدل.
٨. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٩. قانون هيئة الرقابة البرلمانية الالمانى على أنشطة جهاز المخابرات الاتحادى الصادر فى ٢٩ تموز ٢٠٠٩ المعدل.
١٠. قانون لجان التحقيق الاتحادى الالمانى الصادر فى ١٩ حزيران ٢٠٢١ المعدل.
١١. النظام الداخلى للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

سابعاً/ المواقع الالكترونية:

1. Development: Cambridge dictionary, Cambridge University Press 2021, Website: <https://dictionary.cambridge.org>
2. Hans Vorländer, Integration durch Verfassung – wie geht das?, Verfassungen garantieren Teilhabe für alle Bürger, 27 März 2019, Web site; <https://www.kulturrat.de/thema/demokratie-kultur>
3. Hans-Otto Burschel, Paukenschlag aus Karlsruhe – Die Grenzen der Auslegung, web site; <https://community.beck.de>
4. Karl Pohl, Lückenfüllung; gesetzesimmanente Rechtsfortbildung– Analogie, website; <https://docplayer.org/31071526-l-lueckenfuellung-gesetzesimmanente-rechtsfortbildung-analogie.html>
5. Kenneth Einar Himma, Philosophy of Law, The Internet Encyclopedia of Philosophy, website: <https://iep.utm.edu/law-phil/#SH3a>
6. MH Themes, Judge-Made law, Cours de droit. net, 12-10-2020, website: <https://cours-de-droit.net>
7. Murk Shah, Common law and precedent; how judges ‘make’ the law, September 2020, website: <https://www.researchgate.net/publication/344309941>

8. Oxford Languages, Oxford University Press 2022, Website:
<https://languages.oup.com/research/oxford-english-dictionary>

ثامناً/المصادر باللغة الأجنبية:

1. Andrew Coan, Living constitutional theory, Duke Law Journal, Volume 66, 2017.
2. Anke Schmidt, Richterliche Rechtsfortbildung in Deutschland und der Schweiz; Plädoyer für ein methodisches Vorgehen auf Grundlage des Legitimitätsgedankens, Duncker und Humblot, Berlin, 2017.
3. Bogdandy Armin and Venzke Ingo, In Whose Name An Investigation of international Courts' Public Authority and Its Democratic Justification, European Journal of international Law, Vol.23, 2012.
4. Brian Z. Tamanaha, Understanding Legal Realism, TEx. L. Rev, Vol.87, 2009.
5. Ch. Fischer, Topoi verdeckter Rechtsfortbildungen im Zivilrecht, Berlin, 2007.
6. David A. Strauss, Do We Have a Living Constitution?, Drake Law Review, Vol.59, 2011.
7. Franz Bydliniski, Juristische Methodenlehre, Wien, Stuttgart, 2010.
8. Frauke Kruse, Die verfassungsrechtlichen Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung: Zur Gesetzmäßigkeit der Rechtsprechung unter dem Grundgesetz, Mohr Siebeck, Berlin, 2019.
9. Frederick C. Beiser, Savigny and the Historical School of Law: The German Historist Tradition, Oxford University Press, Oxford, 2011.
10. Hermann Conrad, Aus der Entstehungszeit der historischen Rechtsschule: Friedrich Carl von Savigny und Jacob Grimm, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte- Germanistische Abteilung, Ordner 65, 2013.
11. Jack M. Balkin, Framework Originalism and the Living Constitution, Northwestern University Law Review, Vol. 103, 2009.
12. Jack M. Balkin, Translating the Constitution, Michigan Law Review, Volume 118, Issue 6, 2020.

13. Jelena von Achenbach, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 48, Heft 3, 2017.
14. Jochen Roose, Das lebendige Grundgesetz, Konrad Adenauer Stiftung, Berlin, 2019.
15. José Juan González Encinar, Das konstruktive Mißtrauensvotum in Spanien, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 19, No. 3, September 1988.
16. Karl Engisch, Einführung in das juristische Denken, Thomas Würtenberger und Dirk Otto, Stuttgart–Baden, 2010.
17. Karl S. Coplan, Legal Realism, Innate Morality, and the Structural Role of the Supreme Court in the U.S. Constitutional Democracy, Tulane Law Review, Vol.86, 2011.
18. Keith J. Bybee, Legal Realism, Common Courtesy and Hypocrisy, Association for the Study of Law, Culture and the Humanities, Vol. 1, 2005.
19. Lawrence Solum, Originalism and Constitutional Construction, Fordham L. REV, Vol.82, 2013.
20. Mark A. Hall and Ronald F. Wright, Systematic Content Analysis of Judicial Opinions, CALUF. L. Rev, Vol.96, 2008.
21. Marten Breuer, Zulässigkeit und Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung in der Rechtsprechung des EGMR, Zeitschrift für öffentliches Recht, Ordner 68, 2013.
22. Marten Breuer, Zulässigkeit und Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung in der Rechtsprechung des EGMR, Zeitschrift für öffentliches Recht, Vol.68, 2013.
23. Martin A. Rogoff, Fifty years of constitutional evolution in France: The 2008 amendments and beyond, Revue de droit politique, No. 6, 2011.
24. Matthew SR Palmer, Constitutional Realism about Constitutional Protection: Indigenous Rights under a Judicialized and a Politicized Constitution, Dalhousie Law Journal, Volume 29, Issue 1, 2006.

25. Michael Kulka, Competition and antitrust law: a systematic presentation of German and European law, 9th completely revised edition, Heidelberg, 2016.
26. Michael L. Barker, Do Judges make law?, Australia law Review, Volume 19, Article 1, 2017.
27. MUH. Yusuf, Ichsan Yasin Limpo, Deasy Mauliana, Andi Baumallarangeng, Makkah HM, Role of The Judge In Creating Justice as an Instrument of Social Change, Ubelaj, Volume1, Issue1, October 2016.
28. Oliver Sauer, Wortlautgrenze der verfassungskonformen Auslegung?, Institut für Öffentliches Recht, 2006.
29. Philip Sales, Judges and Legislature: Values in to law, The Cambridge law journal, Vol.71, No.2, 2012.
30. Reinhold Zippelius, Probleme der Rechtsfortbildung, Duncker und Humblot, Berlin, 2013.
31. Rosalind Dixon, constitutional Amendment Rules: A comparative perspective, Public law and legal theory, working paper, No.347, 2011.
32. Rudolf Streinz, The Role of the German Federal Constitutional Court : law and Politics, Ritsumeikan Law Review, No.31, 2014.
33. Sebastian Theß, Parlamentarisches Frage und Informationsrecht beim Export von Kriegswaffen, Zeitschrift für das Juristische Studium– Berlin, Vol.3, 2020.
34. Tania Groppi and Irene Spigno, Constitutional reasoning in the Italian constitutional court, Rivista A.I.C, No.4, 2014.
35. Tania Groppi, The Constitutional Court of Italy: Towards a Multilevel System of Constitutional Review, Journal of Comparative Law, No.3, 2008.
36. Volker Rieble, Richterliche Gesetzesbindung und BVerfG, NJW, No.12, 2011.
37. Walter Hänsle and Others, Organstreitverfahren – Fragerecht des Abgeordneten, Juristische Ausbildung, No.34, 2021.
38. Wissenschaftliche Dienste, Reichweite des parlamentarischen Fragerechts Zum Urteil des BVerfG vom 7. November 2017, Az. 2 BvE 2/11, Verfassung und Verwaltung, 2017.

Abstract

The research discusses the basic role of the constitutional courts in extracting the concepts of the constitutional texts that regulate the oversight jurisdiction of the parliament, interpreting its provisions and developing them continuously, and gives those provisions advanced concepts and deeper impact, which makes the constitution steadfast and developed, which results in inevitable stability in the legal system and the constitutional structure in its entirety.

The constitutional texts regulating the oversight competence of parliaments are among the most important texts dealt with by the constitutional judiciary and are related to the importance of the oversight competence itself. Oversight competence is a power granted by the constitution to parliamentarians in order to monitor the executive power, and is characterized by the difference in its organization from one state to another, because it is affected by the constitutional, legal and political frameworks in which the parliaments operate, and this makes it difficult for the constitutional judge when developing constitutional rules, especially in the compatibility of the constitutional text with reality.

The oversight jurisdiction is the essence of the principles of representative (parliamentary) democracy, which is the basis for the effectiveness of the parliamentary system, given the government's strong position in this system, and the parliaments' lack of means to interfere in executive procedures, which made the oversight jurisdiction of the parliaments an implementation of the principle of separation of powers and not a departure from it, oversight is based on the responsibility of the government before the parliaments, because the latter transfers to it the leadership of the state in addition to the representation of the people. This government does not derive its legitimacy from direct popular

elections, but rather from Parliament choosing and controlling it through parliamentary oversight, which guarantees the application of democracy.

And based on the role of the constitutional judiciary in maintaining the balance between the authorities, it monitors the oversight jurisdiction of the parliaments, and thus it exercises its primary role in protecting the constitution, and its decisions reveal its development of the oversight jurisdiction of the parliamentary councils, including the decisions of the Federal Supreme Court related to the oversight jurisdiction of the Iraqi Parliament in accordance with the Iraqi constitution of 2005 .

The constitutional judiciary is not only an applied judiciary that automatically applies the constitution to disputes, but rather balances between constitutional legitimacy and upholding the rule of the constitution on the one hand, and maintaining legal stability on the other hand, and evaluates this balance by devising solutions that achieve both considerations, and takes into account the interpretations that reach it To his goal, the constitutional texts themselves, with their generality and flexibility in their interpretation, helped the constitutional judiciary develop them.



Republic Of Iraq
High education and
scientific research ministry
Babylon University
Collage Of Law

***The Role of the Constitutional Courts in
Developing the supervisory jurisdiction
of Parliamentary Councils
(A Comparative Study)***

***A PhD Thesis Submitted
By***

Douaa Hassan Mohamed Mater

To

***The Council of the College of
Law-university of Babylon***

In

Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of

PhD In Public Law

Supervised by

Dr. Rafea Khudher Salih Shubbar

professor of Public Law

2022 AC

1444 AH