العلاقة بين سلطة التشريع والقضاء الدستوري

د.لمى علي فرج(*)

المقدمة

يرتبط البرلمان بعلاقة دقيقة مع القضاء الدستوري ، إلا ان هذه العلاقة عرضة للتوتر اذا ما صدر عن البرلمانيين تشريع مخالف للدستور وايصاله القضاء الدستوري باعتبار ان القانون لا يعبّر عن الارادة العامة إلا اذا كان متطابقاً مع الدستور . هذا ما يتطلب من تقييد البرلمان في عمله التشريعي بما نص عليه الدستور ، كونه السلطة التأسيسية التي انشأت سلطة البرلمان كسلطة مؤسسة ومناط بها صون السلطة التأسيسية المتمثلة بالدستور.

ومن هنا الاشكالية التي تحكم العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان ، فكيف يمكن لهيئة دستورية ، اعضاؤها معينون من قبل السلطة التنفيذية او من قبل اغلبية داخل البرلمان ، ان تمارس رقابة على عمل تشريعي من اختصاص ممثلي الامة ذات السيادة المنتخبين بالاقتراع العام والمسؤولين امام الشعب ؟ كيف لهيئة معينة ان تراقب من عينها او من انتخبها وهذا ما دفع بعض البرلمانيين في صراعهم مع القضاء الدستوري الى القول نحن نمثل الشعب بينما اعضاء المحاكم الدستورية يمثلون رجال السياسة او اكثرية برلمانية او صلتهم الى مواقعهم.

وهذه الاشكالية تطرح على بساط البحث امور عدة اهمها شرعية القضاء الدستوري وحدود صلاحيته ودوره وخصوصية وظيفته في حماية التوازن بين الاكثرية النيابية والمعارضة .

(*)الجامعه المستنصرية، كلية القانون.

وعليه قسم هذا البحث الى مبحثين : يتناول المبحث الاول دراسة لشرعية القضاء الدستوري بمطلبين يبحث الاول منه دراسة حدود صلاحيات البرلمان والقضاء الدستوري ، اما المطلب الثاني فأنه خصص لدراسة نفاذ قرارات القاضي الدستوري واشكالية الرقابة .

اما المبحث الثاني فأنه يبحث في دراسة خصوصية وظيفة القاضي الدستوري وذلك بمطلبين يتناول المطلب الاول منه دراسة لوظيفة القاضي الدستوري كضمان لمبدأ الفصل بين السلطات اما المطلب الثاني فانه خصص لدراسة ضمان القاضي الدستوري للتوازن بين الاكثرية البرلمانية والمعارضة .

المبحث الاول: شرعية القضاء الدستوري

ان احترام الدستور يفترض احترام المبادئ التي نص عليها ، ويأتي في مقدمتها في الدول الديمقراطية ، مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات التزام سلطات الدولة بالتنفيذ بالنصوص الدستورية والتي تستمد شرعيتها منه.

فاذا كان البرلمان يستمد شرعيته من الشعب عبر انتخابه بالاقتراع العام وفق الدستور وقانون الانتخاب ، فان القضاء الدستوري يستمد شرعيته من المهام التي اناط به الدستور وهي المحافظة على شرعية السلطات في الدول لجهة تكوينها وادائها [1] .

ولغرض الاحاطة بمفهوم شرعية القضاء الدستوري لابد لنا اولاً من بيان حدود الصلاحيات التي يمارسها ، وثانياً نفاذ قرارات القاضي الدستوري واشكاليات الرقابة .

المطلب الاول: حدود صلاحيات البرلمان والقضاء الدستوري

ان المجال الذي يعمل في نطاقه البرلمان من جهة والقضاء الدستوري من جهة اخرى بصفتهما السلطتين المؤسستين المنشئتين

---

(1) د.عصام سليمان ، العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان ، مجلد ٤ ، ص٢٨٢ .

للقواعد القانونية يتطلب تحديداً دقيقاً للصلاحيات ، فاذا كان البرلمان هو الذي يمارس التشريع في الديمقراطيات البرلمانية ، فان سلطته هذه ستكون خاضعه لهيئة اخرى اعلى منه وهي هيئة القضاء الدستوري ، لان مصير القوانين التي يضعها البرلمان يتوقف على ارادة هذه الهيئة ، فهذه الهيئة تستطيع ان تبطل او تجمد ما يضعه المشرع من قوانين ، واذ كان الامر كذلك فمعنى هذا ان القضاء الدستوري يستطيع في الحقيقة ابطال او شل ارادة الشعب او الامة ، فالبرلمان الذي جاء عن طريق الانتخاب هو الممثل لارادة الامة وبالتالي يعبر عن هذه الارادة وعليه فابطال ارادة البرلمان هو بمعنى من المعاني ابطال لارادة الشعب [٢] .

واستناداً لما تقدم فان من المفترض بالقضاء الدستوري الالتزام بحدود الصلاحيات المعطاة له في الدستور ، وهذه الصلاحيات ليست عامة في التقييم والتقرير كما هي صلاحيات البرلمان ، إذ ليس من اختصاصه النظر في الوسائل المعتمدة في قانون مما تؤدي الى تحقيق الاهداف والوسائل التي يدخل تحديدها حصراً في اختصاص البرلمان [٣] .

وهذه هي القاعدة التي وضعتها المحكمة العليا للولايات المتحدة الامريكية والتي عبر عنها بعض الشراح بقولهم : " ان المحكمة لا تمارس على القوانين إلا رقابة فنية ذات طابع قانوني مجرد ، وانها تستبعد من هذه الرقابة كل عنصر غير دستوري ، واستناداً لهذه القاعدة فانها تضمنت في الواقع ثلاث مفاهيم متنوعه عنها وهي "ان المحكمة لا تراقب ضرورة التشريع ، او عدم

---

(٢) د.منذر الشاوي . معنى الرقابة الدستورية ، مجلة القضاء ، بغداد ، ١١٧٠ ، ص٨ .

(٣) د.عصام سليمان ، علاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان ، المجلس الدستوري ، مجلد ٤ ، ص ٣٨٢.

ضـــروريته ، وانهـــا لا تراقـــب ملائمـــة التشـــريع ، ولا شـــأن لهـــا ببواعـــث التشريع " [٤] .

وهـــذا مـــا اكدتـــه المحكمـــة العليـــا المصـــرية فـــي احكامهـــا " بـــان ولايتهـــا لاتمتـــد الـــى مناقشـــه ملائمـــة التشـــريع والبواعـــث التـــي حملـــت الســـلطة التشـــريعية علـــى اقـــراره ، لان ذلـــك كلـــه ممـــا يـــدخل فـــي صـــميم اختصاص السلطة التشريعية وتقديرها المطلق " [٥] .

غيـــر ان الصـــلاحية التـــي يتمتـــع بهـــا القضـــاء الدســـتوري فـــي تفســـير الدســـتور والقـــوانين فـــي موقـــع شـــريكا فـــي التشـــريع ، اذ فـــي تفســـيره للدســـتور اثنـــاء النظـــر فـــي دســـتورية القـــوانين ينشـــئ قواعـــد تلـــزم المشـــرع التقيد بها او ترشده الى وضع التشريع الذهني لايتعارض مع الدستور.

فالقـــانون اليـــوم هـــو نتـــاج عمـــل ثـــلاث مؤسســـات تتنـــافس فـــي العمـــل التشـــريعي وهـــي الحكومـــة التـــي غالبـــاً مـــا تكـــون المبـــادرة فـــي وضـــع مشـــاريع القـــوانين ، والبرلمـــان الـــذي ينـــاقش هـــذه المشـــاريع ويصـــوت عليهـــا ، والقضـــاء الدســـتوري الـــذي باســـتطاعته ابطـــال هـــذه المشـــاريع إذ يلغـــي نصـــوص القـــانون الـــذي يخـــالف الدســـتور ويعمـــل علـــى ارشـــاد البرلمـــان لتصـــحيحه ممـــا يعنـــي ان هنـــاك تنافســـاً بـــين هـــذه المؤسســـات الـــثلاث علـــى وضع القواعد [٦] .

و يبـــرز دور القاضـــي الدســـتوري ايضـــاً ، اذا امتنـــع البرلمـــان بصـــدد مســـألة او مســـائل معينـــة عـــن ممارســـة اختصاصـــاته التشـــريعية الثابتـــة بالدســـتور ، امـــا بصـــورة كاملـــة او بصـــورة جزئيـــة بمـــا يـــؤدي الـــى احـــداث حالـــة مـــن الفـــراغ التشـــريعي اذ يتـــدخل القاضـــي الدســـتوري بادائـــه هـــذا المســـلك وتتخـــذ احكامـــه شـــكلاً تفســـيرا اذ يقـــوم امـــا حـــث المشـــرع علـــى

([٤])د. عبـــد العزيـــز محمـــد ، ضـــوابط وقيـــود الرقابـــة الدســـتوري ، دار الفكـــر الجـــامعي ، ط١، ٢٠١١، مصر ،ص١٣٧ .

([٥])د.عبد العزيز محمد ، المصدر السابق ، ١٤٠ .

([٦])د.عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص٣٨٢ .

التدخل لتسوية المسأله او المسائل التي لم يتدخل اصلا لتنظيمها او الى تفسير النص الخاضع لرقابته بصورة تسمح له باكمال النقص الذي يعتريه [٧] . وهذا بطبيعة الحال في حالة وجود نصوص دستورية تخول القاض الدستوري وذلك اما في حالة غياب النصوص التي تسمح بذلك ، وفي ضوء ارتكاب المشرع لهذه المخالفه بالفعل ، لم يكن امام المحاكم الدستورية سوى استخدام سلطتها في التفسير كي تحض البرلمانات على ضرورة التدخل لممارسه اختصاصاتها التشريعية عملاً باحكام الدستور، وغالباً ما تتميز هذه الاحكام بالجرأة الشديدة.

غير ان صلاحية القضاء الدستوري تقف عند حدود النظر في دستورية القوانين العادية ولا تتجاوز للنظر في دستورية القوانين الدستورية ، اي تلك التي تعدل نصوص الدستور ويقرها البرلمان بصيغة تأسيسية [٨] .

هذا ما درج عليه المجلس الدستوري الفرنسي واكده في قرارات صدرت عنه بشأن الطعن في تعديل الدستور ، إذ قضى في قراره الصادر في ١٦/نوفمبر/١٩٦٢ انه لا يتمتع باختصاص لرقابة التعديلات الدستورية التي تبنتها بطريق الاستفتاء [٩] الذي جرى بتعديل نصوص الدستور الخاصة بطريقة انتخاب رئيس الجمهورية وذلك بجعلها تتم بالانتخاب المباشر بدلاً من الانتخاب غير المباشر. كما قضى المجلس ايضاً في قراره الصادر في ٢٦/ مارس/٢٠٠٣ انه لا يملك اختصاص لرقابة التعديلات الدستورية يتبناها البرلمان . بعد ان تقدم بمراجعة من قبل (٦٠) عضو من

([٧]) د. عيد احمد الغفلول . فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع . دراسه معارضه ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، دون سنه الطبع ،ص٢٨٥ .

([٨]) د. عصام سليمان ، المصدر السابق ، ٢٨٢ .

([٩])د.وليد محمد الشاوي، الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية، دار الفكر القانوني، المنصورة، ط١، ٢٠١٣،ص٥.

مجلس الشيوخ لتعديل الدستور في مجال اللامركزية الادارية . واكد المجلس الدستوري في قراره اعلاه ، انه ليس له بموجب م/٦١ و م/٨٩ واي نص دستوري اخر سلطة النظر في تعديل الدستور.

وقد تعرض المجلس الدستوري الفرنسي بشأن خضوع رقابة على دستورية القوانين الاستفتائية موضوع جدل بين اساتذة القانون الدستوري في فرنسا حيث ان البعض اكد ان عدم خضوع هذه القوانين الى الرقابة على الرغم من احتمال مخالفتها لاحكام الدستور، التي قد يوافق عليها الشعب دون ان يدري [١٠] .

المطلب الثاني: نفاذ قرارات القاضي الدستوري واشكاليات الرقابة

تعد قرارات القاضي الدستوري ، قرارات قطعية غير قابلة للطعن على جميع السلطات في الدولة للتقيد باحكامه والتزام بنفاذها، باعتبار ان سلطة القضاء الدستوري تمارس دورها في مراقبة دستورية القوانين الصادرة في البرلمان والغاء و ابطال التشريعات المخالفة للقواعد الدستورية [١١] .

ومن هذه المهمة المنوطة بالقضاء الدستوري كاحدى مؤسسات الدستورية الاساسية في النظم الديمقراطية ، والتي لايجوز الاستغناء عنها لان غيابها يقود التي التفلت من احكام الدستور ، ويفسح المجال امام الاكثرية البرلمانية من التشريع بما يستجيب لمصالح بدون مراعاة النصوص الدستورية ، كما يؤدي الى وضع قوانين انتخاب ، تحت تأثير موازين القوى السياسية في البرلمان لا تراعي المبادئ التي يتضمنها الدستور ، واجراء انتخابات تشريعية لامجال للفصل في صحتها ، فترسم علامات استفهام كبرى حول شرعية

---

(١٠) د.عبد العظيم عبد السلام. الرقابه على دستورية القوانين في فرنسا ، مصر ، مطابع جامعة المتوفية ،٢٠٠٥، ص٩٤.

(١١)د.عصام سليمان، العلاقة بين القضاء والبرلمان ، المصدر السابق ،ص٣٩٤ .

البرلمان المنبثق منها . ومدى تعبيره عن الارادة الشعبية ، ومصير القرارات الصادرة عنها [١٢] .

ولهذا تكتسب اهمية دستورية القوانين الانتخابية اهمية بالغة باعتبارها القوانين التي تنبثق عنها سلطة النائب وسلطة المجلس النيابي ، التي قد يشكك بوجودها باعتبار ما بني على باطل فهو باطل فلهذا ان قرار البت بصحة دستورية القوانين الانتخابية قرار بالغ الاهمية .

وفي هذا السياق كان للمحكمة الدستورية المصرية النصيب الاوفر تطبيقاً لهذه الرقابة وتداعيات واشكاليات التي تسبب من خلال الطعن بهذه القوانين الانتخابية باعتبارها غير دستورية ، ففي ظل حكم مبارك اصدرت المحكمة الدستورية العليا قرار بعدم دستورية القانون الانتخابي المرقم ١١٤/ ١٩٨٣ الذي قرر احلال نظام الانتخاب بالقائمة النسبية محل نظام الانتخاب الفردي الذي شكل مجلس الشعب طبقاً لنصوصه[١٣].

وكان لتوجه المحكمة بابطال هذا القانون بعداً سياسياً بالغ الاهمية في حياه مصر النيابية ، حيث قبل اصدار هذا القرار الى تقديم مشروع قانون يجمع بين نظامي الانتخاب الفردي والقوائم ، وبهذا يكون قد فتح الباب امام المستقلين للترشيح الذي كان قد حرموا منه في ظل القانون المطعون به [١٤] ، وسرعان ما اقره مجلس الشعب واصدره رئيس الجمهورية في ٣١/ديسمبر /١٩٨٦م، وعقب ذلك طرح رئيس الجمهورية موضوع حل

([١٢])د.عصام سليمان ، الرقابة على دستورية القوانين ، ص٤٩ .

([١٣])د.خالد عباس مسلم ، حق الحل في النظام البرلماني ، القاهرة ،١٩٩٧،ص٣١٨ وما بعدها.

([١٤])د.فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، دار التقدمية، شركة القاهرة، ٢٠٠٦، ص٣١٨ وما بعدها .

المجلس للاستفتاء الشعبي ، وتمت الموافقة الشعبية على حل المجلس بنسبة ٨٨.٩% .

وبهذا الاجراء يكون رئيس الجمهورية قد تخلص من نتائج هذه الدعوى اذ لو كان قد حكم بعدم دستورية قانون الانتخاب فمن المنطقي والطبيعي ان يطعن باعلى مراتب النظام السياسي وهو منصب رئيس الجمهورية الذي تم اختياره عن طريق المجلس .

كما واصدرت المحكمة الدستورية العليا ايضاً حكم اخر في ١٩/ ايار /١٩٩٠بعدم دستورية المادة الخامسة مكررة من قانون ١٩٨٦/١٨٨ فيما تضمنه من النص على ان يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقي الاعضاء الممثلين للدوائر الانتخابية عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية [١٥] .

وبينت المحكمة في مدونات حكمها (انه لما كان ذلك ، وكانت انتخابات مجلس الشعب قد جرت بناءً على نص تشريعي ثبت عدم دستوريته بالحكم الذي انتهت اليه المحكمة في البحث الدعوى الماثلة ، فان مؤدى هذا ان تكوين المجلس المذكور يكون باطلاً في انتخابه ، إلا ان هذا البطلان لايؤدي البتة قطعاً الى ماذهب اليه المدعي في وقوع انهيار دستوري ، لا يستتبع اسقاط ما اقره المجلس من قوانين وقرارات وما اتخذه من اجراءات خلال الفترة السابقة وحتى تاريخ هذا الحكم في الجريدة الرسمية بل تضل تلك القوانين والقرارات والاجراءات قائمة على اصلها من الصحة ومن ثم.. وذلك ما لم يتقرر الغاؤها او تعديلها من الجهة المختصة دستورياً او يقتضي بعدم دستورية نصوصها التشريعية بحكم في

[١٥] د.خالد عبد مسلم –المصدر السابق –ص٢٥٠ .

المحكمة الدستورية ان كان لذلك ثمة وجه غير ما بني عليه هذا الحكم)[١٦] .

وفي عام ٢٠١٢ ارتأت المحكمة الدستورية العليا ان القانون الانتخابي الذي رعى الانتخابات البرلمانية الاولى في فترة ما بعد الثورة غير دستوري ، وذلك بسبب مخالفته لنص م/٣٨ من الاعلان الدستوري باتاحته الفرصة لكل من الاحزاب السياسية بالفوز بعضوية مجلس الشعب باحدى الفرضيتين :

الفرضية الاولى/بوسيلة الترشيح بالقوائم الحزبية المغلقة بنسبة الثلثين.

الفرضية الثانية/ بوسيلة الترشيح بالنظام الفردي بنسبة الثلث.

في حين ان الاعلان الدستوري كان حصر تقديم الترشيح للاحزاب السياسية نسبة الثلثين للقوائم الحزبية المغلقة ، يقابله قصر هذا الحق في التقديم بنسبة الثلث الباقي بالنظام الفردي على المستقلين غير المنتمين للاحزاب السياسية . ولهذا فان هذا القانون قد خالف القواعد الدستورية بجعل المنتمين للاحزاب السياسية يتنافسون المستقلين بالنسبة المحددة لهم دستوريا وهي الثلث .

كما اعطت المحكمة الدستورية العليا المجلس الاعلى للقوات المسلحة امراً بحل مجلس الشعب ، و كان لهذا القرار بعداً سياسياً كبيراً حيث بقت مصر ما بعد عهد مبارك من دون برلمان ، واثار هذا القرار انتقاداً شعبياً شديدا من جانب بعض المجموعات لاسيما الاخوان المسلمين ، وفاز حزب الحرية والعدالة وهو الجناح السياسي للاخوان المسلمين بنسبة ٢٣٥ مقعداً (٢,٤٧،٥%) في الانتخابات المذكورة ، واعتبر قرار المحكمة بالتالي ذا دافع سياسي لمصلحة

([١٦])محمد فهيم ، السلطة التشريعية ، ماهميتها، تكوينها ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص٥٢٥ .

المجموعات السياسية العلمانية ، اما المدافعون عن المحكمة فقالو ا ان القرار يقع ضمن صلاحيات المحكمة [١٧] .

وبعد الرد على احكام المحكمة الدستورية العليا تبين ان القرارات المتعلقة بالقوانين الانتخابية قرارات لها بعد واثر سياسي خاص بتشكيل اهم سلطة وهي السلطة التشريعية ، لذا فان اشكالية هذه الرقابة لابد ان ينظر بدستورية القوانين الانتخابية قبل القيام بتنفيذها وذلك لتجنب البلاد مخاطر الازمات السياسية ومآزق الدستورية التي قد تحصل اذا ما تبين عدم دستورية القانون الانتخابي الذي شكل المجلس بناءاً عليه ، باعتبار ما بني على باطل فهو باطل، هذا من جهة ، و تمسك بعض المعارضين بنظرية الموظف الفعلي او الوارث الظاهر من جهة اخرى [١٨] .

وفي السياق ذاته تصدر المحاكم الدستورية ايضاً احكاماً تؤثر في تشكيل الاحزاب السياسية وانشطتها وتحدد القوانين التي ترعى الاحزاب السياسية الجهة المؤهلة قانونياً للطعن في الانتخابات والتي تملك بالتالي تاثيراً مباشراً على هيكلية السياسة الديمقراطية .

ان هذه القوانين عرضة للاستغلال الحزبي وبما ان الاحزاب الحاكمة تستطيع استخدامها لاضعاف خصومها السياسيين ، وتعتبر هذه المسألة مقلقة في البلدان التي تخرج من حكم استبدادي ، إذ من الممكن ان تكون الاحزاب السياسية القائمة ضعيفة من الناحية المؤسساتية او على علاقة وثيقة بالحكم الاستبدادي السابق ، الى

([١٧])د.محمد علي ٠دستورية الجمهورية الثانية تعليق على نصوص دستورية –مصر ٢٠١٢ في ضوء العقود القضاء الدستوري ،وتوضيح الجمعية التاسيسة دار المطبوعات الجاهلية ، القاهرة ٢٠١٣، ص١٩٠.

([١٨]) سوجيت شودري ، المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي ، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، المؤسسة الدولية الديمقراطية والانتخابات ، ٢٠١٤ ، ص٦٧ .

جانب ذلك فقد تبدأ الكثير من الاحزاب الجديدة بالتشكيل بعد المرحلة الانتقالية الى الديمقراطية .

وتؤثر اعمال المحاكم الدستورية على الاحزاب السياسية بطرق متعددة فعلى سبيل المثال / تقوم الدساتير بعض البلدان وعلى سبيل المثال المانيا وتركيا من اجل تنظيم وحتى حظر بعض الاحزاب السياسية بناءاً على برامجها السياسية الاساسية وتنظيم الحزب الداخلي وفي هذا السياق اصدرت المحكمة الدستورية التركية مراراً وتكراراً وبشكل مثير للجدل بحل احزاب سياسية لاسيما الاحزاب المرتبطة بالاسلام السياسي وبالاقلية الكردية في تركيا بسبب المنع الدستوري الذي يطال الاحزاب السياسية التي تتعارض برامجها وانشطتها مع مبادئ الديمقراطية والجمهورية العلمانية ومع استقلال تركيا ووحدتها ارضاً وشعباً ، ادت المواجهات المتكررة بين المحكمة الدستورية التركية والاحزاب ذات التوجيه الاسلامي في نهاية المطاف الى اعتماد اصلاحات دستورية ، اسفرت عن تعديل اجراءات التعيين في المحكمة الدستورية [١٩] .

ويظهر تأثير المحاكم على الاحزاب السياسية في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا ايضاً ، ففي بلدان المنطقة ان الحظر على تشكيل الاحزاب السياسية او الترشيحات السياسية هو اجراء قانوني . وقد تطلب من المحاكم الدستورية اصدار احكام بشأن دستورية اجراءات الحظر هذه ويبرز المثل الرائد في هذا المجال في مصر حيث تتمتع المحكمة الدستورية العليا بتاريخ طويل من التدخل في تنظيم الاحزاب السياسية والمرشحين ، ففي العام ١٩٨٦ القت المحكمة الدستورية العليا قانوناً يحظر العديد من الاحزاب المعارضة من المشاركة في الحياة السياسية وفي شهر حزيران / ٢٠١٢ وخلال

[١٩] سوجيت شودي ، المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي ، المصدر السابق ، ص ٢٣ .

المرحلة الانتقالية الغت المحكمة الدستورية العليا قانوناً يحظر اعضاء نظام مبارك في الترشيح للانتخابات على اساس ان احكام هذا القانون تمثل حرماناً غير دستورياً في الحقوق السياسية ، وبالتالي سمح هذا الحكم لرئيس الوزراء السابق في عهد مبارك احمد شفيق ، بالترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وخسر شفيق امام مرسي في انتخابات الاعادة [٢٠] .

المبحث الثاني: القضاء الدستوري وخصوصيته ووظيفته

يلعب القضاء الدستوري دوراً بالغ الاهمية في ضمان احترام القوانين للنصوص الدستورية وهو بهذا الدور يعمل كوسيلة للحفاظ ايضاً على الحقوق والحريات [٢١] ومنع قيام سلطه مستبدة من خلال النظر في مدى التزام المشرع بمبدأ الفصل بين السلطات والتوازن القائم فيما بينها واحترام استقلالية كل منهما ، فضلاً عن اقامة للتوازن بين الاكثرية البرلمانية المتحكمة بالقرار التشريعي والتنفيذي من جهة ، والمعارضة البرلمانية من جهة اخرى ، من خلال ردع الاكثرية البرلمانية وتقييدها بما نص عليه الدستور [٢٢] .

وعليه قسم هذا البحث الى مطلبين ، تناول المطلب الاول منه دور القضاء الدستوري كضمان لمبدأ الفصل بين السلطات ، اما المطلب الثاني فقد خصص لدراسة دور القضاء الدستوري كضمانة بين التوازن الاكثرية البرلمانية والمعارضة .

المطلب الاول: القضاء الدستوري ضمان لمبدا الفصل بين السلطات

([٢٠])سوجيت شودي . المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي. المصدر السابق ، ص٢٤وما بعدها.

([٢١]) د.مها بهجت،الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، دار الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩، ص٥٧.

([٢٢]) د.عصام سليمان ، علاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان ، المصدر السابق ، ص

من الاصول المتفق عليها الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وبمقتضى هذا المبدأ ان تستقل كل سلطة لمباشرة الوظيفة التي اسند اليها الدستور وليس لأي سلطة من السلطات الثلاث ان تباشر عملاً يدخل في وظيفة السلطة الاخرى مالم يوجد نص في الدستور يقضي بغير ذلك [٢٣] .

ويرى العلامة الفرنسي ((موريس ديفرجة))ان نظرية االفصل بين السلطات قامت على استقلالية اجهزة الدولة الاساسية وذلك بسبب اناطة وظائف اساسية ومتميزة بطبيعتها للدولة ولايمكن ممارستها الا بشكل منفصل عن بعضها [٢٤] .

وبالنسبة للقضاء الدستوري تحديداً فانه ينفرد بمزاولة وظيفته القضائية التي تحصل في التطبيق القوانين على المنازعات التي ترفع امامها سواء وقعت هذه المنازعات بين الافراد بعضهم مع بعض او بين سلطات العامة والافراد نتيجة لمزاولة السلطات لوظيفتها واحتكاك هذا النشاط في حقوق الافراد وحريتها وهو بهذا المعنى يهدف في مباشرة وظيفته الى تحقيق غرضين اساسيين هما : الصالح العام وصالح الافراد

اذ يقوم القضاء بتقويم عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية واجبارها على احترام القواعد الدستورية فهو يستطيع وضع اجتهادات واتخاذ القرارات التي تلزم المشرع التقيد بها مع الاخذ بالاعتبار المصلحة العليا والانتظام العام وضرورات تسيير مرافق الدولة .

([٢٣])د. عبد العزيز محمد سالمان . ضوابط وقيود الرقابة الدستورية .طبعة اولى . دار الفكر العربي ٢٠١١ .القاهرة ص٨١.

([٢٤])د. عصام سليمان – الانظمة البرلمانية من نظرية التطبيق –منشورات الحلبي–٢٠١٣ بيروت ص٢٦ .

بالاضافة الى حمايتها للحقوق والحريات التي تتضمنها الدستور [٢٥] .

وعليه فان الدور المناط بالقضاء الدستوري يتطلب ممارسة مهامه باستقلالية تامة عن جميع السلطات في الدولة وهذا ما يتقضى بان تؤسس المحاكم والمجالس الدستورية بنص دستوري كسائر المؤسسات الدستورية وتحديداً مجلس النواب ومجلس الشيوخ والحكومة ، وهذا مايكون وجودها في صلب النظام الدستوري بحيث لايمكن التعرض لها من قبل البرلمان والحكومة .

كما ان استقلالية القضاء الدستوري هي رهن باستقلالية القاضي الدستوري كاستقلالية جزء لايتجزء من استقلالية المؤسسة التي ينتمي اليها وهذه الاستقلالية تحقق من خلال طريقة التعيينات القضائية [٢٦] فقد تختلف الدساتير بطريقة اختيار قضائها اذ ان عملية تعيين القضاة تعد بمثابة اجراء اساسي في تأسيس المحكمة الدستورية او اصلاحها من خلال اشراك مجموعة واسعة من الجهات السياسية الفاعلة في العملية بفرصة اكبر في تحقيق استقلال القضاء .

وبشكل عام تنقسم عمليات التعيين الى فئتين :النموذج الاحادي والنموذج المختلط .

وبحسب النموذج الاحادي يتحكم فرع واحد من فروع الحكومة بعمليات التعيينات القضائية من دون ادنى مشاركة من اي جهة سياسية او مدنية وعليه فان المحاكم التي تعين وفق هذا النموذج وبالاخص السلطة التنفيذية تواجه خطراً كبيراً في التعرف في تأثير هذه الجهة على نحو غير ملائم اذ ستحاول السلطة التنفيذية الاستحواذ على المحكمة من خلال اختيار قضاة يعتقد انهم متعاطفون مع

---

[٢٥] د.عصام سليمان القضاء الدستوري ومبدا الفصل بين السلطات المجلس الدستوري. كتاب سنوي ٢٠١١ مجلد ص٣١.

[٢٦] د. عصام سليمان –القضاء الدستوري–مبدا الفصل بين السلطات –مصدر سابق ،ص٣٧ .

سياسة السلطة التنفيذية من اجل تحصين نفسها عن المسألة الدستورية كما من المرجح ايضاً ان لايملك قضاة المحكمة الارادة لاصدارحكم قد تعارضه السلطة التنفيذية كونهم مدينين بمناصبهم الى السلطة التنفيذية .

ففي منطقة الشرط الاوسط كانت السلطة التنفيذية تمارس تاريخياً سلطة قوية على تعيينات المحاكمة الدستورية وعلى سبيل المثال في مصر كان الرئيس مبارك قادراً على السيطرة الحازمة على المحكمة الدستورية العليا سابقاً من خلال ممارسة سلطته القانونية على تعيينات المحكمة الدستورية لاسيما تعيين رئيس القضاة ، وفي الكويت يقوم المجلس الاعلى للقضاء ببسط سلطته على تعيينات القضاة في المحكمة الدستورية ويتضمن المجلس الاعلى للقضاء اعضاء للسلطة القضائية ويشارك وزير العدل في تعيينات جميع المناصب القضائية العليا ونتيجة لذلك يمارس الامير من حيث التطبيق تأثير كبير على المحكمة وينعكس ذلك في فقه المحكمة التي تسعى عامةً الى تجنب الفصل في المسائل المثيرة للجدل او تصدر الاحكام بشأنها بما يدعم مصالح الامير[٢٧].

اما بحسب النموذج المختلط فيتم توزيع سلطة التعيين على فروع متعددة في الحكومة الى جانب منظمات المجتمع المدني . وهذا ما يتيح اشراك مجموعة واسعة من الجهات السياسية الفاعلة لتحقيق استقلال القضاء وتتنوع صور هذا النموذج الى عدة صور فهناك من يتبنى اتجاه تعيين القضاة بحسب الاغلبية التشريعية الساحقة كما في النظام المعتمد لتشكيل المحكمة الاتحادية الدستورية الالمانية ، اما الصورة الثانية للنموذج المختلط فتتجسد بتشكيل المجلس القضائي الذي يهدف الى عزل التعيينات القضائية

[٢٧]المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي –المصدر السابق ص٣٠ .

عن السياسية المتحزبة من خلال اشراك فروع سياسية متعددة وغالباً عبر اشراك مجموعات غير سياسية مثل نقابة المحامين وعلماء القانون وغيرهم من اطراف المجتمع المدني .

اما الصورة الاخيرة من النموذج المختلط هو النموذج القضائي – التنفيذي الذي يقسم السلطة بين الفرعين التنفيذي والتشريعي من اجل تعيين القضاة في المحكمة الدستورية .

وفقاً لهذا النموذج تسمى السلطة القضائية (وفي الاغلب ممثلون عن المحاكم العليا) قاضياً واحداً الى المحكمة الدستورية ، او تضع لائحة محصورة من المرشحين الى المحكمة وتختار السلطة التنفيذية بعد ذلك مرشحاً او توافق على خيار السلطة القضائية وبالتالي تعيين القاضي رسمياً من المحكمة وبالتالي وفقاً لهذه الصورة فان السلطة التنفيذية تستثني خيارات السلطة التشريعية عبر الاعتماد على الموافقة المشتركة للهيئة التنفيذية والسلطة القضائية [٢٨] بيد ان هذا النموذج يحمل مخاطر كبيرة لازالة رأي الهيئة التشريعية كلياً من عملية تعيين اعضاء المحكمة الدستورية إذ سيولد عدم ثقة الاحزاب السياسية بالمحكمة خاصةً اذا ما صدرت عنها قرارات متغيرة لمصالح السلطة التنفيذية .

ويفسر الوضع في مصر تجربة النموذج القضائي في التعيينات وما عانى القضاء لدى موازنة الاستقلال والمساءلة السياسية في المرحلة الانتقالية ما بعد حكم مبارك [٢٩] . اما المشرع الدستوري العراقي فقد نص في م/٩٢/فقرة ثانياً على : " تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة ، وخبراء في الفقه الاسلامي

([٢٨]) سوجيت شودري ، المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي ، المصدر السابق ، ص٣٠ .

([٢٩])سوجيت شودري ، المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي ، المصدر السابق ، ص٦٠ .

وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم ، وعمل المحكمة بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب .

وبينت م/٣ من قانون المحكمة رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ على ان تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وثمانية اعضاء يجري تعيينهم من مجلس الرئاسة بناء على ترشيح من مجلس القضاء الاعلى بالتشاور مع المجالس القضائية للاقليم وفق ماهو منصوص عليه في الفقرة (هـ) من م/٤٤ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

وفي ضوء ذلك فقد رشح مجلس القضاء الاعلى مرشحاً لرئاسة وعضوية المحكمة اي ثلاث اضعاف عدد اعضاء المحكمة وتم اختيار اعضاء المحكمة التسعة من خلال عملية اقتراع سري بموجب محاضر رسمية رفعت الى مجلس الرئاسة [٣٠] .

واستنادا الى ماتقدم فان مسألة استقلال القضاء الدستوري كضمان لمبدأ الفصل بين السلطات رهين استقلالية القاضي الدستوري ، فاستقلاليته جزء لايتجزأ من استقلالية المؤسسة التي ينتمي اليها . وهذه الاستقلالية تتحقق بمسألة التعينات القاضي الدستوري وابعاده عن الاحزاب السياسية .

المطلب الثاني: القضاء الدستوري ضمان التوازن بين الاكثرية البرلمانية والمعارضة

تلعب الاحزاب السياسية دور المحرك الرئيسي في البلاد اذ تسعى للحيازة بالسلطة إلا ان فوز الحزب في تشكيل الحكومة بات امراً اشبه بالمستحيل في ظل الانظمة البرلمانية ، لهذا تشكل الحكومات عادة من احزاب مئتلفة وهذا مايطلق عليها بالحكومة

(٣٠) فرمان درويش حمد، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص٦٤.

الائتلافية[٣١] فيبقى مصير هذه الحكومة على مدى توافق الاحزاب فيما بينها.

اما الاحزاب التي تبقى خارج نطاق السلطة فتتجسد في قيامها في دور المعارضة لمن يحكم .اذ توجه نقد وتوجيه لحزب الحاكم وكشف مثالبه وتحديد مسؤولياته من اجل الوصول الى السلطة [٣٢] .

وبطبيعة الحال يرتبط الاستقرار الحكومي في اطار التعددية الحزبية بالتوازنات بين الاحزاب والتحالفات القائمة فيما بينهم وهناك كتلة برلمانية [٣٣] اغلبية مشكلة للحكومة لها دور بارز في تسيير العمل التشريعي داخل البرلمان وهناك معارضة طامحة إلا ان تصبح اكثرية برلمانية عبر الانتخابات وهذا التوازن مختل اساساً كون المعارضة تشكل اقلية برلمانية غير قادرة على حجب الحكومة واسقاطها ولهذا يتركز دورها بنقد ومراقبة اعمال الحكومة ، إلا ان دورها هذا لا يمنع الاكثرية البرلمانية والحكومة من وضع القوانين التي تاتي دائماً لمصلحتها واحياناً بدون التقييد بقواعد الدستور ، ومن هنا يبرز دور القضاء الدستوري الذي يعد صمام الامان بعدم تجاوز الكتلة النيابية الاكبر اذ ان لجوء المعارضة البرلمانية الى القضاء الدستوري في كل مرة تتخطى فيها الاكثرية والحكومة الاعتبارات الدستورية يؤدي الى ردع الاكثرية والزامها بما نص عليه الدستور وبالتالي الى انتظام اداء المؤسسات ما يقود الى تصحيح التوازن المختل بين الاكثرية والمعارضة من جهة ، ويحول دون هيمنة الاكثرية المنبثقة منها الحكومة .

([٣١])د. حيدر المولى التضامن الوزاري والحكومات الاتلافية – توازن الحقوق-بيروت ٢٠١١ ص١٧٤ .

([٣٢])د.سليمان صالح الغويل ديمقراطية الاحزاب السياسية والجماعات الضاغطة ، منشورات جامعة فان يونس بنغاري ، ٢٠٠٣ ، ص٧٩ .

([٣٣])د. عصام سليمان الانظمة البرلمانية ، المصدر السابق، ص٦٩ .

وقد قام المجلس الدستوري اللبناني في هذا الدور في القرارين الصادرين في ١٢/ايلول/١٩٩٧اللذان قضيا بابطال قانون ٦٥٤ بتاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤ المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة باعمال المجالس البلدية حتى تاريخ ١٩٩٩/٤/٣٠ القانون ٦٥٥ في ١٩٩٧/٧/٢٤ المتعلق بتمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية حتى تاريخ ١٩٩٩/٤/٣٠ حيث جرى الطعن في دستورية القانونين المذكورين في اعلاه من قبل ١٤ نائباً فصدر عن المجلس الدستوري قرارين يقضيان بابطال القانونين المطعون في دستوريتهما مما ادى الى الزام الحكومة واجراء انتخابات البلدية في ربيع ١٩٩٨ [٣٤] .

الخاتمة

يمارس القضاء الدستوري دوراً بارزاً في النظم الديمقراطية ، باعتباره الحامي للنصوص الدستورية ، الذي يعمل على ابطال والغاء اي عمل تشريعي مخالف للقواعد الدستورية ، ومنها فان العلاقة التي تربطه مع السلطة التشريعية علاقة قويه تقيد البرلمان في عمله التشريعي بما نص عليه الدستور . وهذا ما يشكل عنصرا ايجابياً في مجال تطويرالاداء البرلماني ، كما يعمل على ضمانة التوازن بين الاكثرية البرلمانية التي تنبثق منها الحكومة وتتحكم بالقرار داخل السلطة التشريعية واقلية برلمانية لا تستطيع ان تشارك في القرار ، من خلال مراقبته لاعمال البرلمان ، وهذا ما يؤدي للحيلولة دون تحول الديمقراطية الى دكتاتورية الاكثرية كونه يشكل حجزا الزاوية في بناء الدولة الديمقراطية والتزام كل سلطة بالحدود الدستورية الممنوحة لها.

وهذا ما يفرض اقامة قضاء دستوري له صلاحيات ما يمكنه من ممارسة رقابة دستورية فاعلة على القوانين وفرض احترام الدستور

---

[٣٤]د.عصام سليمان مجلس الدستوري مجلد المصدر السابق ص٤٠

من خلال استقلالية القاضي الدستوري ،وتحديد النموذج المختلط لتعيين قضاته من خلال اشراك اغلبية البرلمان على التعيينات ، بالاضافة الى ترشيحات من قبل منظمات المجتمع المدني حتى يضمن عدم ميول القضاء للجهة التي عينهم وبالاخص السلطة التنفيذية ، حيث اكد الواقع ان المحكمة الدستورية التي يتم اختيار قضاتها من جانب السلطة التنفيذية وحسب دون ادنى مشاركة من اي جهة سياسية او مدنية ، تتمتع بفرصة ضئيلة من التمكن من العمل في شكل مستقل ، اذ ستحاول السلطة التنفيذية من اجل تحصين نفسها عن المسالة الدستورية .

هذا من جانب . ومن جانب اخر ، نرى ان النظر في دستورية القوانين الانتخابية والحزبية من الامور التي لها اهمية يسرة في الحياة السياسية كونها ترسي شرعية السلطة لتعلقها بتشكيل السلطات الاساسية في الدولة ، فمسألة الانتخابات وتشكيل المجلس النيابي وانبثاق الحكومة منه يجب ان تكون شرعية ومطابقة لاحكام الدستور. لذا لو تشكل المجلس النيابي وفقاً لقانون ثبت فيما بعد عدم دستوريته ما يؤثر على المجلس باعتبار ما بني على باطل فهو باطل .

لذا نؤكد على هذه المسألة بعرض قوانين الانتخاب على المحكمة الدستورية العليا قبل تنفيذها حتى لا تكبد البلاد خسائر مالية بالانتخاب وتشكيل المجلس بالاضافة الى ما يشيع في البلاد من صراعات سياسية وحزبية مابين مؤيد ومعارض .

الملخص

اشكالية العلاقة بين سلطة التشريع والقضاء الدستوري تطرح على بساط البحث امور عدة اهمها شرعية القضاء الدستوري وحدود صلاحيته ودوره وخصوصية وظيفته في حماية التوازن بين الاكثرية النيابية والمعارضة .

Summary

The problematic relationship between the authority of legislation and the constitutional judiciary raises several issues, including the legitimacy of the constitutional judiciary, the limits of its validity, its role and the specificity of its function in protecting the balance between the parliamentary majority and the opposition.