The Motives for Legislation in the Balance of the Constitution under the Ruling of the Federal Supreme Court 17/2020

Professor Doctor
Ali Hadi Atia Al-Hilali
Dean of
College of Law - University of Baghdad
ali.hadi@colaw.uobaghdad.edu.iq

Receipt Date: 13/11/2022, Accepted Date: 1/12/2022, Publication Date: 25/12/2022.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

بواعث التشريع في ميزان الدستورية
في ظل حكم المحكمة الاتحادية العليا ٢٠٢٠/١٧

أستاذ دكتور
علي هادي عطيه الهلالي
عميد كلية القانون – جامعة بغداد
ali.hadi@colaw.uobaghdad.edu.iq

تاريخ الاستلام: ٢٠٢٢/١١/١٣, تاريخ القبول: ٢٠٢٢/١٢/١ , تاريخ النشر: ٢٠٢٢/١٢/٢٥.

اتجهت المحكمة الاتحادية العليا في العراق الى عدم امتداد رقابتها على بواعث التشريع وحصرت ولايتها على ظاهر النص حين قضت:" .. كما لمست هذه المحكمة من الأقضية الدستورية المقارنة أن ولاية المحاكم الدستورية تنبسط على ظاهر النص ولا تمتد إلى بواعث التشريع وأسبابه البعيدة لأن ذلك يعد من صميم اختصاص السلطة التشريعية ..." [١]

وإذ كانت المحكمة قد دأبت ،بحق، على تمسكها بمبدأ الفصل بين السلطات ، فضلاً عن كونها عدت ،مراراً، أن للمشرع سلطة تقديرية يقدر بموجبها خياراته التشريعية [٢]، فإنها بالنتيجة تكون قد منعت امتداد ولايتها على مناحي السلطة التقديرية للمشرع ، ولكن هل أن نطاق تلك السلطة يشمل بواعث التشريع بما يمنع امتداد ولاية رقابة المحكمة على دستوريتها ؟ وهل أن المحكمة قد اجابت عن ذلك، بمضمون حكمها أعلاه، وقطعت الشك بإظهارها اليقين ؟

الباعث هو : الدافع ، السبب ، الداع ، أما اصطلاحاً: فهو مبررات التشريع وأسبابه الموجبة ، والتي تتمايز فيما بينها بحسب موضوع التشريع ، إذ قد تكون اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية وغيرها..

وتطابقت المحكمة الاتحادية العليا مع عين الحقيقة حين ايقنت أن لكل تشريع باعث أو سبب حين قضت:" ... أن لكل تشريع لابد من سبب وأن التشريعات تقدر لمعالجة مشكلة اجتماعية أو اقتصادية أو تنظيم أمر معين فيفترض أنها لا لمجرد الرغبة في إصدار التشريع مجرداً من الأسباب الجدية والواقعية أو على الأقل الأسباب الجدية التي اعتقد بها المشرع في ذهنه .."[٣]

ويظهر بجلاء أن الباعث هو محرك السلطة التشريعية ، وهو نتاج ظروف وأسباب خارجة عن ارادتها ، إذ لا يصح أن يكون الباعث إرادياً ولا ينبغي القناعة بذلك ، فالمشرع لا ينتج الباعث ولا يتدخل بصنعه ، بدلالة أن الباعث وليد ظواهر اجتماعية أو

ظروف اقتصادية أو مبررات سياسية أو ضرورات تطور مناحي الحياة وتقدمها التقني، وازاء هذه البواعث المتنوعة لا يمكن أن تنسب الى مصدر واحد وبخاصة السلطة التشريعية ، فالأخيرة لا يد لها في افتعال البطالة أو الجرائم المستحدثة أو الظواهر الاجتماعية أو التدهور الاقتصادي (مثلاً) حتى تنظم لها التشريعات التي تتصدى لعلاجها .

مما تقدم يكون الباعث للتشريع مبرراً لانتاجه وصناعته ، يحدث ليكون مبرراً أو سبباً تستند إليه السلطة التشريعية لتختار الحلول التشريعية التي تقدر أنها الأنسب ، بمعنى: أن بواعث التشريع لا تدخل ضمن ما يندرج في نطاق السلطة التقديرية للمشرع حتى يمكن القطع بعدم امتداد ولاية القاضي الدستوري على تمحيص دستوريتها ، بل أن حلول المشرع لمواجهة تلك البواعث هي ما يعد من قبيل السلطة التقديرية للمشرع طبقاً لما أيده الفقه والأقضية الدستورية المقارنة استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات.

ولكني أظن أن بواعث التشريع ترتبط باداء السلطة التشريعية من مناحٍ عدة أخصها: ارتباط البواعث التشريعية بمحل التشريع ومضمونه ، إذ إن المشرع الدستوري قد يحدد بواعث بعينها ويلزم المشرع العادي بسن التشريع استناداً إلى تلك البواعث ، وحينها يكون الالتزام بالبواعث هو التزام بالقيود الدستورية ، كون الدستور نفسه أراد منها الارتقاء إلى مصاف القواعد السامية ، وبالنتيجة يكون القاضي الدستوري "المحكمة الاتحادية العليا" ملتزمة بمراقبة دستورية التشريع من زاوية التزام المشرع بتلك البواعث دون غيرها، سواءٌ أكان تدخله ايجابياً بسن التشريع أو سلبياً عند امتناعه عن سنه [٤] ، وبهذا المعنى توجهت المحكمة الاتحادية العليا حين قضت:" أن الاغفال التشريعي الذي يكون محلاً لرقابة المحكمة الاتحادية العليا هو ما يترتب عليه المساس بحق أو ضمانة قررها الدستور" [٥] .

وقد يكون الباعث مرتبطاً بغاية التشريع حتى يكون المشرع ملزماً أن يسير بخط مستقيم بين الباعث للتشريع حتى الوصول الى غايته ، وعندها تكون مقاصد التشريع مرتبطة ببواعثه ، وعلى القاضي الدستوري تلمسها في الاسباب الموجبة ، أما إذا تعارضت بواعث التشريع مع غايته ومقاصده فإن العوار بانحراف السلطة يظهر شاخصاً ، ويسهل حينها الجزم أن المشرع حاد عن تحقيق غاية التشريع وبخاصة عدم تحقيقه المصلحة العامة وسعيه إلى تحقيق مصالح أخرى غيرها كأن تكون المصلحة متصلة بمزايا لإحدى السلطات أو عدد من الاشخاص لا يمثلون المصلحة العامة ، وبالنتيجة توجب على القاضي الدستوري مراقبة اتصال البواعث التشريعية بغاية التشريع ومقاصده ، ولا يقبل منه أن يستدبر تدقيق ذلك الاتصال على أساس أن

البواعث لا تراقب ، لأن وجوب تلك الرقابة تكشف عن سلامة التشريع من الانحراف بالسلطة ، بل أن هذه الرقابة هي الأوسع في نطاق عمل القاضي الدستوري [٦].

وقد تنبه القضاء الدستوري إلى الرابطة بين البواعث والغايات بمناسبة رقابته على السلطة التقديرية في مواطن عدة ، مثلما قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر :" أن النصوص القانونية ، وأياً كان مضمونها ، تعتبر مجرد وسائل تدخل بها المشرع لتنظيم موضوع معين ، ومن خلال ربطها باغراضها ، وبافتراض مشروعيتها واتصالها عقلاً بها تتحدد دستوريتها .."[٧]، بل أن المحكمة الاتحادية العليا نفسها راقبت الرابطة بين البواعث التشريعية وغايات التشريع ومقاصده للاستيثاق من تحقق المصلحة العامة بوصفها القيد العام على عمل السلطة التشريعية ، مثلما قضت ،في اطار القضية ذاتها محل التعليق، :" ...إن ذلك يعد من صلاحيات السلطة التشريعية وخياراتها في معالجة المواضيع التي تقع ضمن اختصاصها مادامت في ذلك تغيت وهدفت الى تحقيق المصلحة العامة ودون الاعتداء على الحدود الدستورية ..."[٨] .

ويظهر بجلاء أن المحكمة الاتحادية العليا تشير إلى امتداد ولايتها على مراقبة تحقيق المشرع للمصلحة العامة بوصفها قيداً عاماً يتم تدقيق تحققه من خلال الاستيثاق من ارتباط بواعث التشريع بغاياته ومقاصده ، وهذا الارتباط لا يكون ارتباطاً نظرياً مجرداً بل يتم التثبت منه عند تطبيق القانون على الوقائع ورصد تأثيره فيها ، وهذا ما وكدته المحكمة الاتحادية العليا حين قضت :" إن أمر ثبوت أو عدم ثبوت ملائمة القانون للمصلحة العامة في نتائجه ومدى تلبيته لمصالح الهيأة الاجتماعية ... يحتاج استجلاء نتائجه والوقوف على تقييم ذلك في المؤسسات والمصالح العامة التي شملها القانون .."[٩]، ويلاحظ أن مراقبة المحكمة الاتحادية العليا على تحقيق التشريع للمصلحة العامة لم يكن أمراً عارضاً بل جاء توجهاً متواتراً لها [١٠].

أما إذا كانت البواعث التشريعية غير محددة دستورياً ، فإن للهيأة التشريعية بوصفها ممثل الإرادة الشعبية أن تختار من البواعث ما تشاء لسن التشريع ، ولها أن تُقيم تلك البواعث تقييماً يُلجئها إلى سن التشريع من عدمه أو تختار المفاضلة بينها في اختيار الوقت الملائم للتدخل ، ولها السلطة التقديرية في ربطها مع الحلول التشريعية التي تحددها بحسب ولايتها التشريعية ولا يحدها إلا عدم تخطي الحدود الدستورية وتحقيق المصلحة العامة .

وختاماً فإن مديات رقابة القاضي الدستوري على البواعث التشريعية دائرة بين الفرضيات المتقدمة، ولا يمكن الجزم بتحديد ولايته عليها ابتداءً.

الهوامش
Footnotes

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا بالقضية ١٧/اتحادية/٢٠٢٠ في ٢٠٢٠/٦/١ .

(٢) كما في احكامها بالقضايا ٢٠١٤/٢٠ و ٢٠٢١/٢٥ و ٢٠٢١/١٣٥ وغيرها .

(٣) حكم المحكمة الاتحادية العليا بالقضية ١٧/اتحادية/٢٠٢٠ في ٢٠٢٠/٦/١ .

(٤) مثلما اشرنا الى أن الدستور الزم المشرع بسن التشريع لبواعث واسباب معينة باكثر من ٢٢ موضع في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، لمزيد من التفصيل انظر: أ.د. علي هادي الهلالي . النظرية العامة في تفسير الدستور ، منشورات زين الحقوقية/بيروت لبنان ، ط ١ ، ٢٠١١ ، ص ٥٦.

(٥) إلى أن تحكم المحكمة :" فهنا يقع على عاتق المشرع تنظيم تلك الحقوق والحريات بشكل متكامل كما يضمن كفالتها وممارستها وعدم الانتقاص منها أو تقييدها وبخلاف ذلك تبرز أهمية المعالجة القضائية الدستورية باعتبار أن القضاء الدستوري هو المسؤول عن الزام السلطات باحترام احكام الدستور ويكون ذلك إما بالإشارة الى مواطن الاغفال أو القصور في التشريع محل الطعن واشعار السلطة التشريعية بذلك بغية معالجته باعتبارها صاحبة الاختصاص الاصيل في التشريع أو توجيه توصية ملزمة إلى المشرع لتلافي ذلك الاغفال ، انظر القضية بالعدد ١٦١ /اتحادية/٢٠٢١ في ٢١ /٢٠٢٢/٢".

(٦) يؤكد العلامة السنهوري أن مساحة الانحراف بالسلطة للهيأة التشريعية أوسع بكثير من مساحة مخالفة التشريع للدستور باعتبار أن مساحة السلطة التقديرية أوسع من مساحة السلطة المقيدة له .. لمزيد من التفصيل انظر: أ.د. السنهوري . مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة ، ص ٦٦ .

(٧) القضية بالعدد ٤٣ لسنة ١ قضائية دستورية في ٢ يناير ١٩٩٥ .

(٨) حكم المحكمة الاتحادية العليا بالقضية ١٧/اتحادية/٢٠٢٠ في ٢٠٢٠/٦/١

(٩) حكم المحكمة الاتحادية العليا بالقضية ١٧/اتحادية/٢٠٢٠ في ٢٠٢٠/٦/١ .

(١٠) انظر مثلاً: قرارها بالقضية ١٣٥/اتحادية/٢٠٢١ في ١٧/ ٢٠٢١/١١