Elements of the Effectiveness of Constitutional Review of Legislation in Iraq, Egypt, and Lebanon

Abstract

Judicial review of legislation does not perform its expected role in many Arab legal systems, despite the constitutional and statutory provisions that establish and regulate it. This gap between the existence of a review body and its actual performance constitutes the central problem addressed by this study. Why does the effectiveness of constitutional review differ among Iraq, Egypt, and Lebanon? What elements, beyond the mere breadth of jurisdiction, influence such effectiveness? Building on these questions, the study aims to identify the elements that make constitutional review practically exercisable, stable, and enforceable, rather than merely a jurisdiction formally provided for in law. The study adopts a comparative analytical approach, drawing on constitutional provisions, ordinary legislation, and official documents issued by judicial and constitutional bodies. The findings demonstrate that breadth of jurisdiction alone is insufficient to ensure effective constitutional review. Rather, effectiveness is determined by the interaction of four elements: genuine institutional independence, clarity of jurisdictional boundaries, accessibility to constitutional review, and the capacity of constitutional decisions to be implemented and produce their intended effects. Egypt, for example, has broad and centralized constitutional jurisdiction; however, access to its Supreme Constitutional Court involves complex procedural avenues, which may delay the resolution of certain disputes. Lebanon, by contrast, has a narrower scope of jurisdiction, but its avenues of access are more clearly defined, enabling the Constitutional Council to act more swiftly in certain cases. The Iraqi experience demonstrates that the multiplicity of jurisdictions, in the absence of clear procedural rules, may generate ambiguity and delay rather than strengthen constitutional review. The study concludes that the effectiveness of constitutional review depends, more than on the breadth of jurisdiction, on the coherence and interaction of independence, clarity, access, and enforcement. The study's principal contribution lies in proposing a four-element model for assessing the effectiveness of constitutional review. This model does not offer a ready-made formula that can be transplanted wholesale from one legal system to another; rather, it emphasizes the need to adapt and balance these elements within the specific institutional and legal context of each state.

Keywords: Constitutional adjudication; judicial review of the constitutionality of laws; effectiveness of constitutional review; binding force of constitutional judgments; effects of constitutional judgments.

عناصر فعالية الرقابة الدستورية على التشريعات في العراق ومصر ولبنان

المستخلص

لا تؤدي الرقابة القضائية على القوانين في كثير من الأنظمة القانونية العربية دورها على النحو المتوقع، على الرغم من النصوص الدستورية والقانونية التي تقررها. وهذه الفجوة بين وجود هيئة رقابية وبين أدائها الفعلي هي المشكلة التي يسعى هذا البحث إلى معالجتها. فلماذا تختلف فعالية الرقابة الدستورية بين العراق ومصر ولبنان؟ وما العناصر التي تتجاوز مجرد اتساع الاختصاص وتؤثر في هذه الفعالية؟ انطلاقاً من هذين السؤالين، يهدف البحث إلى تحديد العناصر التي تجعل الرقابة الدستورية قابلة للممارسة بصورة مستقرة وقابلة للإنفاذ، لا مجرد اختصاص منصوص عليه. واعتمد البحث المنهج المقارن التحليلي، مستنداً إلى النصوص الدستورية والقوانين العادية والوثائق الرسمية الصادرة عن الهيئات القضائية والدستورية. وقد بيّنت النتائج أن اتساع الاختصاص وحده لا يكفي لتحقيق الفعالية، بل تتحدد هذه الفعالية بتفاعل أربعة عناصر: استقلال الهيئة استقلالاً حقيقياً، ووضوح حدود اختصاصها، وسهولة الوصول إلى الرقابة، وقدرة أحكامها على التنفيذ والتأثير. فمصر، على سبيل المثال، تمتلك اختصاصاً واسعاً ومركزياً، لكن مسارات الوصول إلى محكمتها الدستورية معقدة، وهو ما قد يُبطئ الفصل في بعض المنازعات. أما لبنان، فاختصاص مجلسه الدستوري أضيق، لكن مساراته أوضح، وهو ما يمنحه سرعة في بعض الحالات. وتكشف تجربة العراق أن تعدد الاختصاصات، في غياب قواعد إجرائية واضحة، قد يؤدي إلى الغموض والتأخير بدلاً من تقوية الرقابة وينتهي البحث إلى أن فعالية الرقابة الدستورية تتوقف، أكثر مما تتوقف على اتساع الاختصاص، على التناسق بين الاستقلال والوضوح والوصول والتنفيذ. وهنا تكمن المساهمة الجديدة التي يقدمها: اقتراح نموذج رباعي العناصر لقياس فعالية الرقابة الدستورية، لا يقدم وصفة جاهزة قابلة للنقل الحرفي، بل يؤكد على ضرورة الملاءمة بين هذه العناصر في سياق كل دولة على حدة.

الكلمات المفتاحية: القضاء الدستوري، الرقابة على دستورية القوانين، فعالية الرقابة الدستورية، حجية الأحكام الدستورية، آثار الأحكام الدستورية.

المقدمة

تُعدّ الرقابة القضائية على دستورية القوانين من أهم الآليات المؤسسية التي تقوم عليها حماية سمو الدستور وضمان خضوع السلطة التشريعية للقواعد الدستورية، إذ تتيح للقضاء الدستوري فحص مدى توافق التشريعات مع أحكام الدستور، وترتيب الآثار القانونية المترتبة على ثبوت عدم دستوريتها. غير أن وجود جهة قضائية أو دستورية مختصة بالرقابة على التشريع، واتساع نطاق اختصاصها من الناحية النصية، لا يعني بالضرورة أن الرقابة الدستورية تؤدي وظيفتها بصورة فعالة ومستقرة. فقد تتوافر للمؤسسة الدستورية صلاحيات واسعة، بينما تظل قدرتها العملية على تحريك الرقابة أو الوصول إليها، وإصدار أحكام ذات أثر قانوني واضح وقابل للنفاذ، محدودة بفعل عوامل مؤسسية وإجرائية وقانونية متعددة.

وتبرز هذه الإشكالية بصورة واضحة عند المقارنة بين النظم الدستورية في العراق ومصر ولبنان، على الرغم من اختلاف البنية الدستورية والمؤسسية لكل منها. ففي مصر، أُسندت الرقابة على دستورية القوانين إلى المحكمة الدستورية العليا ضمن إطار قانوني ودستوري متكامل نسبياً، مع تنظيم لطرق اتصال المحكمة بالمسائل الدستورية وآثار أحكامها (الباز، ١٩٧٨: ٤٥٢). وفي العراق، يضطلع القضاء الدستوري بدور المحكمة الاتحادية العليا في ظل النظام الاتحادي الذي أقره دستور سنة ٢٠٠٥، وما ارتبط به من تعدد في الاختصاصات وتطور تشريعي في تنظيم عمل المحكمة. أما في لبنان، فقد أُنشئ المجلس الدستوري في إطار دستوري وتشريعي خاص، مع تحديد الجهات المخولة بمراجعته وتنظيم حجية قراراته وآثارها. (الحلو، ١٩٩٣: ٢٥٣) ويكشف هذا التباين عن أن مجرد اختلاف نطاق الاختصاص لا يكفي وحده لتفسير الفروق في الأداء الفعلي للرقابة الدستورية.

وقد تناولت الدراسات القانونية المقارنة والقُطرية جوانب متعددة من القضاء الدستوري والرقابة على دستورية القوانين في هذه النظم، إلا أن جانباً مهماً من الأدبيات ظل منصباً على دراسة كل نظام في إطار خصوصيته الدستورية والمؤسسية، أو على تحليل نطاق الاختصاص وحجية الأحكام بصورة منفصلة. ومن ثم، تظل الحاجة قائمة إلى مقاربة مقارنة تجمع بين العناصر المؤسسية والإجرائية والقانونية التي تتفاعل فيما بينها لتحديد مدى فعالية الرقابة على التشريع. ولا تتمثل الفجوة البحثية التي تنطلق منها هذه الدراسة في مجرد غياب المقارنة بين الدول الثلاث، وإنما في الحاجة إلى معيار تحليلي موحد يتيح تفسير العلاقة بين استقلال المؤسسة الدستورية، ووضوح اختصاصها، وإمكان الوصول إلى الرقابة، وقابلية أحكامها للنفاذ وإحداث أثر قانوني واضح.

وتنبع أهمية هذا الموضوع من أن فعالية القضاء الدستوري لا ترتبط فقط بوجود الاختصاص الرقابي أو باتساع مجاله، وإنما بمدى قدرة المؤسسة الدستورية على ممارسة اختصاصها بصورة مستقلة وواضحة، وإتاحة الوصول إلى آليات الرقابة وفق قواعد إجرائية قابلة للتطبيق، ثم إصدار أحكام تتمتع بالحجية وتترتب عليها آثار قانونية فعلية. ومن هذا المنظور، تقصد الدراسة بمفهوم «فعالية الرقابة الدستورية» القدرة القانونية والمؤسسية على تفعيل الرقابة على التشريع، والوصول إلى المسألة الدستورية، وإصدار أحكام ذات حجية وآثار قابلة للنفاذ، بما يسهم في تحقيق استقرار القواعد القانونية وصيانة مبدأ سمو الدستور.

وانطلاقاً من ذلك، تتمثل مشكلة البحث في التساؤل عن مدى كفاية اتساع الاختصاص القضائي في ضمان فعالية الرقابة على دستورية التشريع، وعن العوامل القانونية والمؤسسية التي يمكن أن تفسر اختلاف هذه الفعالية بين العراق ومصر ولبنان. ويتفرع عن ذلك التساؤل الرئيس عدد من التساؤلات الفرعية، أهمها: إلى أي مدى يؤثر الاستقلال المؤسسي للجهة الدستورية في قدرتها على ممارسة الرقابة؟ وكيف يؤثر وضوح الاختصاص وطرق الوصول إلى الرقابة في تفعيل الوظيفة الدستورية؟ وما مدى تأثير حجية الأحكام الدستورية وآثارها وقابليتها للنفاذ في تحقيق فعالية الرقابة واستقرار الوضع القانوني؟

وتنطلق الدراسة من فرضية مؤداها أن فعالية الرقابة القضائية على دستورية القوانين لا تتحدد باتساع الاختصاص وحده، وإنما تتوقف على مدى التكامل بين أربعة عناصر رئيسة، هي: الاستقلال المؤسسي، ووضوح الاختصاص، وإمكان الوصول إلى الرقابة، وقابلية الأحكام الدستورية للنفاذ وإحداث أثر قانوني واضح. وبناءً على ذلك، تفترض الدراسة أن ضعف أحد هذه العناصر أو عدم اتساقها فيما بينها قد يحد من الفعالية العملية للرقابة، حتى في الحالات التي يكون فيها الاختصاص الدستوري واسعاً من الناحية النصية.

وتهدف الدراسة بصورة رئيسة إلى تحليل هذه العناصر ومقارنة كيفية تنظيمها وتفاعلها في العراق ومصر ولبنان، وصولاً إلى تحديد العوامل التي تجعل الرقابة الدستورية قابلة للممارسة بصورة مستقرة وفعالة. كما تهدف إلى بيان العلاقة بين الاستقلال المؤسسي والاختصاص وسبل الوصول وحجية الأحكام وآثارها، وتقديم إطار تحليلي يمكن استخدامه في الدراسات المقارنة دون افتراض تماثل النظم الدستورية أو إخضاعها لمعيار مؤسسي واحد بمعزل عن خصوصياتها.

وتعتمد الدراسة المنهج المقارن التحليلي، من خلال تحليل النصوص الدستورية والتشريعات المنظمة لعمل الجهات الدستورية في الدول الثلاث، ومقارنة القواعد المتعلقة بالاختصاص وطرق تحريك الرقابة وحجية الأحكام وآثارها، مع الاستناد إلى الوثائق والمصادر القانونية الرسمية ذات الصلة. ويقتصر نطاق المقارنة على العناصر المرتبطة مباشرة بفعالية الرقابة على التشريع، ولا يستهدف تقديم دراسة شاملة لجميع جوانب القضاء الدستوري في الدول محل الدراسة.

وتتمثل الإضافة التحليلية للدراسة في بناء نموذج وظيفي رباعي العناصر لقياس فعالية الرقابة الدستورية، يقوم على الربط بين الاستقلال المؤسسي ووضوح الاختصاص وإمكان الوصول وقابلية الأحكام للنفاذ. ولا يقدم هذا النموذج معادلة جامدة أو معياراً موحداً للحكم على النظم الدستورية، وإنما يوفر إطاراً تحليلياً يساعد على تفسير أوجه الاختلاف بينها في ضوء بنيتها الدستورية والمؤسسية. وفي هذا الإطار، تُفهم الحماية التي يوفرها القضاء الدستوري للاستقرار والأمن القانوني بوصفها نتيجة مترتبة على حسن تفاعل هذه العناصر، وليس بوصفها عنصراً خامساً مستقلاً عن النموذج المقترح.

وتنقسم الدراسة إلى أربعة مباحث رئيسة. يتناول المبحث الأول الإطار الدستوري والمؤسسي للرقابة على التشريع في العراق ومصر ولبنان، مع بيان طبيعة الجهات المختصة ونطاق اختصاصها. ويبحث المبحث الثاني في الاستقلال المؤسسي ووضوح الاختصاص وسبل الوصول إلى الرقابة، بوصفها شروطاً أساسية لتفعيل الوظيفة الدستورية. ويتناول المبحث الثالث حجية الأحكام الدستورية وآثارها وقابليتها للنفاذ، ومدى انعكاس ذلك على فعالية الرقابة. أما المبحث الرابع فيتجه إلى المقارنة بين النظم الثلاثة واستخلاص النموذج التحليلي الرباعي لفعالية القضاء الدستوري، مع بيان حدوده وإمكان توظيفه في الدراسات المقارنة.

١– الإطار النظري لفعالية الرقابة الدستورية من الاختصاص القانوني إلى القدرة المؤسسية

ركزت الدراسات القانونية التقليدية للرقابة الدستورية على سؤال أساسي يتمثل في تحديد الجهة المختصة بمراجعة دستورية القوانين، والوسائل التي تستخدمها هذه الجهة في ممارسة اختصاصها. وقد أدى هذا الاتجاه إلى اهتمام واسع بالتمييز بين نموذج الرقابة الأمريكية اللامركزية ونموذج الرقابة الأوروبية المركزية ويقوم النموذج الكلسني على إنشاء هيئة دستورية متخصصة تحتكر وظيفة الرقابة على التشريعات، باعتبار أن حماية الدستور تحتاج إلى جهة مستقلة عن السلطة التشريعية وقادرة على استبعاد القواعد القانونية المخالفة للدستور (Kelsen, 1942: 183).

غير أن هذا التصور، رغم أهميته في تفسير نشأة القضاء الدستوري الحديث، لا يقدم تفسيراً كاملاً لمسألة الفعالية. فوجود المحكمة الدستورية وفق النموذج الكلسني لا يجيب عن السؤال المتعلق بقدرتها الفعلية على التأثير. فقد تتشابه محكمتان في البناء القانوني، لكن تختلفان في درجة تأثيرهما. والسبب أن الاختصاص القانوني يمثل مجرد إمكانية قانونية، بينما الفعالية تمثل قدرة عملية على استخدام هذه الإمكانية وتحويلها إلى أثر مؤسسي ومن هنا فإن الخطأ المنهجي الذي يقع فيه بعض التحليل المقارن هو افتراض أن زيادة الاختصاص تؤدي بصورة مباشرة إلى زيادة الفعالية. (الخطيب، ٢٠٠٤: ٢٦٥) فالمحكمة

التي تملك صلاحية واسعة قد تكون أكثر عرضة للنزاع مع السلطات السياسية إذا لم تكن حدود دورها واضحة، في حين تستطيع محكمة محدودة الاختصاص تحقيق تأثير أكبر إذا تمتعت بشرعية مؤسسية قوية.

ولهذا فإن السؤال الصحيح ليس كم عدد الصلاحيات التي تملكها المحكمة؟ وإنما كيف تستخدم المحكمة هذه الصلاحيات داخل النظام الدستوري؟

١-١- مفهوم فعالية الرقابة الدستورية وتمييزها عن مجرد وجودها القانوني

إن وجود نظام للرقابة الدستورية يمثل نقطة البداية، لكنه لا يمثل معياراً كافياً للحكم على نجاح هذا النظام. فالدولة قد تنشئ محكمة دستورية، وتمنحها اختصاص إلغاء القوانين المخالفة للدستور، وتقرر حجية أحكامها، ومع ذلك قد تبقى قدرتها على التأثير محدودة بسبب عوامل تتصل بطريقة تشكيلها، أو صعوبة الوصول إليها، أو طبيعة العلاقة بينها وبين السلطات السياسية.

ومن هنا يجب التمييز بين مفهومين مختلفين وجود الرقابة الدستورية[1] و هو يشير إلى الاعتراف القانوني بوجود هيئة مختصة بمراجعة دستورية التشريعات و مفهوم اخرى هو فعالية الرقابة الدستورية[2] و يشير إلى قدرة هذه الهيئة على ممارسة اختصاصها بصورة تؤدي إلى تحقيق الغاية الدستورية من إنشائها، وهي ضمان خضوع السلطة العامة للقواعد الدستورية. ويكشف هذا التمييز أن الاختصاص الدستوري يمثل شرطاً ضرورياً لكنه ليس شرطاً كافياً. فالاختصاص يمنح المحكمة سلطة قانونية، لكنه لا يضمن بالضرورة أن تتحول هذه السلطة إلى نفوذ مؤسسي ويذهب جانب من الفقه المقارن إلى أن المحاكم الدستورية تعمل في بيئة تختلف عن المحاكم العادية؛ فهي لا تملك عادة جهازاً تنفيذياً خاصاً بها، ولا تستطيع فرض أحكامها بالقوة المادية، وإنما تعتمد على شرعية قانونية ومؤسسية تجعل السلطات الأخرى تقبل بقراراتها (Ginsburg, 2003: 24). وبناءً على ذلك، فإن فعالية الرقابة الدستورية تتضمن البعد القانوني و هو يتمثل في وجود اختصاص واضح، وإجراءات محددة، وأحكام ملزمة و البعد المؤسسي و هو يتمثل في قدرة الهيئة على ممارسة هذا الاختصاص باستقلال، وفي قبول المؤسسات الأخرى بدورها الدستوري وهذا يفسر لماذا لا يمكن تفسير اختلاف أداء المحاكم الدستورية بالرجوع إلى النصوص وحدها. فالنص الدستوري قد يمنح المحكمة صلاحيات واسعة، لكن ممارسة هذه الصلاحيات تتوقف على الظروف المؤسسية التي تعمل ضمنها.

---

[1]. constitutional review existence.
[2]. effectiveness of constitutional review.

فالمحكمة الدستورية العليا المصرية، على سبيل المثال، لم تستمد تأثيرها فقط من النصوص التي منحتها اختصاص الرقابة، وإنما من تراكم قضائي طويل أدى إلى بناء هوية مؤسسية مستقلة. وفي المقابل، فإن المحكمة الاتحادية العليا العراقية، رغم اتساع اختصاصها، واجهت تحديات مرتبطة بحداثة التجربة وبطبيعة النظام السياسي الذي ظهرت داخله وعليه، (مرزه، ٢٠٠٤: ١٢٥) فإن الفعالية ليست خاصية ثابتة للمؤسسة الدستورية، وإنما نتيجة تفاعل بين التصميم الدستوري والممارسة العملية.

٢-١- النصوص الدستورية المنشئة للمحاكم الدستورية في العراق ومصر ولبنان

تستند المحكمة الاتحادية العليا في العراق إلى الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥؛ إذ تقرر المادة ٩٢ وجود المحكمة واستقلالها المالي والإداري، وتحيل تنظيم تكوينها وعدد أعضائها وطريقة اختيارهم وعملها إلى قانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب .أما المادة ٩٣ فهي النص الدستوري الذي يحدد اختصاصاتها، وفي مقدمتها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور والفصل في عدد من المنازعات الاتحادية .وقد نظم قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ هذه المسائل، ثم عُدّل بالقانون رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١؛ ولذلك ينبغي قراءة الوضع القانوني الراهن في ضوء النص الأصلي وتعديلاته اللاحقة.

في مصر، يستند القضاء الدستوري إلى دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ٢٠١٤ والمعدل سنة ٢٠١٩، وليس إلى دستور ٢٠١٩بوصفه دستوراً مستقلاً .وتنص المادة ١٩١ على استقلال المحكمة الدستورية العليا واستقلال موازنتها، بينما تحدد المادة ١٩٢ اختصاصاتها، ومن بينها الرقابة دون غيرها على دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية والفصل في تنازع الاختصاص والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها وقراراتها .وتستكمل هذه الأحكام بقانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، ولا سيما المواد ٢٩ وما بعدها في شأن الإحالة والدفع بعدم الدستورية والمواد ٢٦ إلى ٣٣ في شأن تفسير النصوص التشريعية.

أما في لبنان، فقد أنشئ المجلس الدستوري بموجب المادة ١٩ من الدستور المعدلة سنة ١٩٩٠، ونظم عمله القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠ وتعديلاته .وتحدد المادة ١٩ وظيفة المجلس في مراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، كما تحصر حق مراجعة المجلس في دستورية القوانين في رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة من أعضاء مجلس النواب، مع منح رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً حق المراجعة في مسائل محددة تتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. (مهدى،

a٢٠٠٨: ٤٥) ويتكون المجلس من عشرة أعضاء، يعين مجلس النواب نصفهم ومجلس الوزراء النصف الآخر، مع اشتراط مؤهلات مهنية محددة .ومن ثم فإن تحليل استقلال المجلس ينبغي أن يركز على شروط العضوية ومدة الولاية وطريقة التعيين والضمانات القانونية، لا على أوصاف سياسية عامة.

وتكشف المقارنة في هذه المرحلة عن اختلاف في هندسة القضاء الدستوري أكثر مما تكشف عن اختلاف في الهدف النهائي .فالدستور المصري وضع المحكمة داخل بنية قضائية مركزية واضحة، وربط استقلالها بنصوص دستورية صريحة، بينما وضع الدستور العراقي المحكمة في قلب النظام الاتحادي، فجمع بين الرقابة على التشريع وتفسير الدستور وتسوية المنازعات ذات الطبيعة الاتحادية.(مهدى، b٢٠٠٨:١٥٨) أما لبنان، فقد صاغ مجلساً دستورياً ذا اختصاص محدد في الرقابة على القوانين والانتخابات، مع آلية إحالة مقيدة دستورياً. لذلك لا يصح قياس فعالية النظم الثلاثة بمعيار واحد دون مراعاة وظائف كل مؤسسة.(كامل، ١٩٩٣: ٢٤٥) والأهم أن اتساع الاختصاص لا يعني بالضرورة فعالية أعلى؛ فقد يؤدي الاتساع غير المصحوب بإجراءات دقيقة إلى زيادة التعقيد، في حين قد يحد الاختصاص الضيق من الوصول إلى الرقابة .ومن هذه الزاوية، تكون المسألة الأساسية هي مدى الاتساق بين نطاق الاختصاص ووسائل تحريكه وضمانات الاستقلال وآثار الحكم.

٣-١- عناصر التحليلي لفعالية الرقابة الدستورية

لا تكتمل المقارنة بمجرد بيان اختلاف الاختصاصات بين المحاكم والمجالس الدستورية، لأن الاختصاص في ذاته لا ينتج أثراً ما لم توجد مؤسسة قادرة على ممارسته بصورة مستقلة، وإجراءات تسمح بتحريك الرقابة، وحجية تجعل الحكم نافذاً في مواجهة السلطات .ومن هنا يمكن فهم العلاقة بين الاستقلال والفعالية بوصفها علاقة وظيفية لا علاقة سببية آلية؛ فاستقلال المحكمة شرط مهم للحياد، لكنه لا يعوض غموض الاختصاص أو صعوبة الوصول إلى الرقابة، كما أن اتساع وسائل الوصول لا يحقق حماية فعالة إذا كانت أحكام المحكمة تفتقر إلى آليات واضحة للنفاذ.

١-٣-١- الاستقلال العضوي وأثره في الفعالية

يقصد بالاستقلال العضوي طريقة تشكيل الهيئة، وشروط اختيار الأعضاء، ومدة ولايتهم، وإمكان عزلهم أو نقلهم .وتبرز مصر في هذا المحور من خلال النصوص الدستورية والقانونية التي تقرر استقلال المحكمة وعدم قابلية أعضائها للعزل، إلى جانب تنظيم داخلي يتيح للجمعية العامة للمحكمة إدارة شؤونها. ولا يعني ذلك غياب أثر السلطة التنفيذية في إجراءات التعيين؛ فالمادة ١٩٣ من الدستور تنظم التعيين بقرار من رئيس الجمهورية بعد اختيار الجمعية العامة، وهو ترتيب يوازن بين

المشاركة المؤسسية ودور رأس الدولة. (محسن: ٢٠٠٩: ٧٥) وتكمن أهمية هذا التنظيم في أنه يقلل من إمكانية إعادة تشكيل المحكمة تبعاً لكل نزاع دستوري على نحو مباشر.

في لبنان، يختلف البناء المؤسسي؛ فخمسة أعضاء يسميهم مجلس النواب وخمسة يسميهم مجلس الوزراء، مع اشتراط مؤهلات مهنية مرتفعة ومدة عضوية محددة غير قابلة للتجديد .والتحليل القانوني هنا لا يقتضي الجزم بأن المناصفة تؤدي حتماً إلى ضعف الاستقلال، وإنما يقتضي ملاحظة أن مصدر التسمية السياسية يظل حاضراً في مرحلتي الاختيار، وأن أثر ذلك في الاستقلال يتوقف على مدى استقلال الأعضاء بعد التعيين وعلى قواعد الحماية من التدخل. (طالب، ٢٠١٨: ٥٤) كما أن اشتراط أن يكون العضو قاضياً أو أستاذاً جامعياً أو محامياً ذا خبرة طويلة يوفر ضمانة مهنية مهمة، ولذلك فإن تقييم الاستقلال اللبناني يجب أن يجمع بين مصدر التعيين والمؤهلات والولاية وعدم القابلية للتجديد.

أما العراق، فتظهر أهمية المشكلة بصورة مختلفة بسبب استمرار التطور التشريعي المنظم للمحكمة. فالمادة ٩٢ أحالت تفاصيل التشكيل إلى قانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، وهو شرط تشريعي مرتفع يهدف من ناحية إلى حماية التنظيم المؤسسي للمحكمة من التغيير السهل، لكنه قد يجعل تحديث الإطار القانوني أكثر تعقيداً .وبعد تعديل قانون المحكمة سنة ٢٠٢١، يصبح من غير الدقيق الاستمرار في وصف النظام التشريعي العراقي بالاعتماد على قانون ٢٠٠٥ بصيغته الأولى. (خالد، ٢٠١٢: ٨٥) ويؤدي هذا التطور إلى نتيجة منهجية مهمة :ينبغي أن تتجه الدراسات التي تتناول القضاء الدستوري العراقي إلى التمييز بين النص الأصلي والتعديل اللاحق، وأن تقرأ ممارسة المحكمة في ضوء القانون النافذ لا في ضوء الانتقادات التي وجهت إلى الصيغة القديمة فقط.

٢-٣-١- الوصول إلى القضاء الدستوري بوصفه معياراً للفعالية

لا تتوقف فعالية الرقابة على استقلال المحكمة، بل تتأثر كذلك بمن يملك حق تحريكها .ففي مصر يسمح نظام الدفع والإحالة بأن تنشأ المسألة الدستورية داخل نزاع قضائي فعلي؛ فإذا رأت المحكمة أو الهيئة ذات الاختصاص القضائي عدم دستورية نص لازم للفصل في الدعوى أحالت المسألة، وإذا دفع أحد الخصوم بعدم الدستورية ورأت المحكمة جدية الدفع حددت له ميعاداً لرفع الدعوى الدستورية. ويحقق هذا التنظيم ميزة مهمة تتمثل في ربط الرقابة بمشكلة قانونية واقعية، وإن كان في الوقت نفسه يجعل الوصول إلى المحكمة الدستورية مرتبطاً بالمسار القضائي وشروط الجدية والإجراءات الشكلية.

في لبنان، تقيد المادة ١٩ الجهات التي تملك مراجعة المجلس الدستوري في دستورية القوانين .وهذه البنية تحقق قدراً من الاستقرار وتمنع تحول المجلس إلى محكمة دستورية ذات دعاوى فردية واسعة، لكنها تضيق دائرة المبادرة إلى الرقابة مقارنة

بالنظام المصري. ويظهر أثر هذا الاختلاف بصورة واضحة في وظيفة القضاء الدستوري النظام المصري يسمح بانتقال المسألة الدستورية من النزاع الفردي إلى القضاء الدستوري، في حين يجعل النظام اللبناني تحريك الرقابة الدستورية على القوانين من اختصاص جهات دستورية وسياسية محددة. (الراوى، ١٩٣٤: ٤٥) ولا يمكن اعتبار أحد الخيارين أفضل بصورة مطلقة؛ فالأول يوسع إمكانية الحماية لكنه يزيد عدد المنازعات المحتملة، والثاني يحد من المنازعات لكنه يرفع أهمية الجهات التي تملك حق الإحالة.

في العراق، يتخذ الوصول إلى المحكمة الاتحادية طابعاً أكثر اتساعاً بسبب تنوع اختصاصاتها الدستورية والاتحادية، ولا سيما ما يتعلق بالمنازعات بين السلطات والرقابة على القوانين والأنظمة النافذة وتفسير الدستور. وقد تطور قضاء المحكمة في بعض المجالات باتجاه قبول صور من المصلحة العامة في الطعون الدستورية، وهو اتجاه يستحق دراسة مستقلة لأنه يؤثر مباشرة في وظيفة الرقابة. غير أن التوسع في مفهوم المصلحة يجب أن يظل مرتبطاً بحدود النصوص الدستورية والقانونية، حتى لا تتحول المحكمة إلى جهة مراجعة عامة لكل عمل تشريعي أو إداري خارج نطاق الاختصاص الذي حدده الدستور.

٣-٣-١- حجية الأحكام والأمن القانوني

يمثل الأثر الزمني للحكم إحدى أكثر المسائل دلالة على فعالية القضاء الدستوري. فالحكم بعدم الدستورية يحقق سمو الدستور من جهة، لكنه قد يمس مراكز قانونية نشأت في ظل النص الملغى من جهة أخرى. ولذلك فإن النظام الأكثر استقراراً هو الذي لا يكتفي بتقرير الحجية، بل يحدد بوضوح متى يمتنع تطبيق النص وكيف تعالج الوقائع السابقة. ويقدم القانون المصري مثالاً واضحاً في هذا المجال من خلال المادة ٤٩، التي تجعل الأصل عدم جواز تطبيق النص من اليوم التالي لنشر الحكم، مع ترك مساحة للمحكمة في تحديد تاريخ آخر، وقواعد خاصة للنصوص الضريبية والجنائية .هذه الصياغة تسمح بإدخال عنصر الأمن القانوني في بنية الحكم نفسه بدلاً من ترك المسألة بالكامل للتشريع اللاحق.

أما العراق، فإن أهمية تطوير هذا الجانب تكمن في أن المحكمة الاتحادية تؤدي وظيفة مركزية في النظام القانوني الاتحادي، وبالتالي فإن الحكم بعدم دستورية نص قد تكون له آثار واسعة على العلاقات بين السلطات وعلى المراكز الفردية .وكلما اتسع نطاق الأثر المحتمل، ازدادت الحاجة إلى قواعد أكثر وضوحاً بشأن الزمن القانوني للحكم .ولا يعني ذلك أن الحل هو جعل جميع الأحكام مستقبلية الأثر، بل إن المطلوب هو توفير معيار يمكن للمحكمة من خلاله الموازنة بين سمو الدستور واستقرار المراكز القانونية، مع بيان أسباب اختيار الأثر الذي ترتبه على حكمها.

وفي لبنان، تكتسب المسألة أهمية إضافية بسبب ارتباط المجلس الدستوري بالطعون الانتخابية وبالرقابة على القوانين .فالقرار الذي يمس قانوناً انتخابياً قد تكون له نتائج مؤسسية مباشرة على صحة التمثيل النيابي، ولذلك فإن سرعة الفصل وحجية القرار تصبحان جزءاً من الاستقرار الدستوري نفسه. (رمضان، ٢٠٠٠: ٣٢٥) ومن ثم لا ينبغي قياس الفعالية بعدد النصوص التي أبطلها المجلس فقط، وإنما بقدرته على إنتاج قرار واضح في وقت مناسب وقابل للتنفيذ ويحدد أثره على المراكز القانونية دون غموض.

٤-٣-١- حدود الاستفادة المتبادلة بين التجارب الثلاث

تكشف المقارنة أن الاستفادة من التجارب الثلاث يجب أن تكون انتقائية ومؤسسية .فمن التجربة المصرية يمكن الاستفادة من وضوح الفصل بين الاختصاصات، ومن تنظيم الإحالة والدفع، ومن التفصيل في آثار الأحكام، ومن النص الدستوري الصريح على استقلال المحكمة وحجية قراراتها. ومن التجربة العراقية يمكن الإفادة من أهمية إدماج القضاء الدستوري في بنية النظام الاتحادي، بحيث لا تكون الرقابة على التشريع منفصلة عن حماية التوازن بين السلطات والمستويات الاتحادية والإقليمية. أما التجربة اللبنانية فتبرز أهمية تحديد الجهات التي تملك تحريك الرقابة وضبط المواعيد، وكذلك أهمية الجمع بين الخبرة القانونية والولاية المحددة في مؤسسة دستورية متخصصة. (زكي، ٢٠٠٥: ٤٦٥) والمقصود هنا ليس نقل نموذج كامل من دولة إلى أخرى، لأن الاختلاف في شكل الدولة وبنية السلطات وتاريخ المؤسسات يجعل النقل الحرفي غير مناسب، وإنما استلهام قواعد تقنية قابلة للتكييف.

بعد تحديد العناصر التي تدخل في فعالية الرقابة الموضوعية، تتمثل الخطوة التالية في تحديد العلاقة بين الأنظمة القانونية للدول الثلاث قيد الدراسة وهذه العناصر، وشرح مكانة هذه العناصر في الأنظمة القانونية لهذه الدول الثلاث.

٢– فعالية الرقابة الدستورية في النظام المصري من قوة النص إلى قوة المؤسسة

تمثل التجربة المصرية في الرقابة الدستورية نموذجاً مهماً لفهم الفرق بين وجود الاختصاص الدستوري وفعاليته المؤسسية؛ إذ لا يكفي اتساع صلاحيات المحكمة لتفسير قدرتها على التأثير في النظام القانوني، وإنما تتحدد هذه الفعالية من خلال تفاعل الاستقلال المؤسسي، ووضوح الاختصاص، وإمكانية الوصول إلى المحكمة، وقوة الحجية القانونية لأحكامها. (بدوى،

١٩٧١: ٢٥١) ومن ثم، فإن خصوصية التجربة المصرية لا تكمن في النصوص التي منحت المحكمة سلطة الرقابة فحسب، بل في قدرتها على تحويل هذه السلطة القانونية إلى ممارسة قضائية مستقرة ومؤثرة.

وقد أسهم القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ في بناء الأساس المؤسسي لهذه السلطة، حين نص على أن المحكمة الدستورية العليا «هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها»، ومنحها الاختصاص بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح، إلى جانب تفسير النصوص التشريعية والفصل في تنازع الاختصاص والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها[١]. غير أن الاستقلال الذي يمنح الفعالية لا يقتصر على الضمانات القانونية، وإنما يتجسد في قدرة المحكمة على إنتاج اجتهاد دستوري مستقل ومتراكم. ولذلك تميزت المحكمة، عبر ممارستها القضائية، بقدرتها على تطوير مبادئ دستورية تتعلق بالمساواة والحقوق والحريات وسيادة القانون، وهو ما ساعد على بناء سلطة تفسيرية تتجاوز مجرد تطبيق النصوص(Moustafa, 2007: 1-18). ويكشف ذلك عن أن الاستقلال المؤسسي يختلف عن الاستقلال القانوني؛ فالأخير يمكن أن ينشأ بمجرد النص على الضمانات، بينما يتطلب الأول تراكم ممارسة قضائية مستقلة تحظى بمكانة داخل النظام القانوني. ولهذا فإن السؤال التحليلي ليس فقط ما إذا كان القانون قد قرر استقلال المحكمة، وإنما ما إذا كانت المحكمة قادرة على استخدام هذا الاستقلال لبناء سلطة دستورية مستقرة. وهذا يتفق مع التحليل المقارن الذي يرى أن فعالية القضاء الدستوري ترتبط بقدرته على تحويل السلطة القانونية إلى شرعية مؤسسية مقبولة داخل النظام السياسي والقانوني (Cappelletti, 1989: 51).

أما وضوح الاختصاص، فيمثل عاملاً مكملاً للاستقلال. فالمشكلة ليست في عدد الاختصاصات التي تمتلكها المحكمة، وإنما في وضوح الحدود التي تتحرك داخلها. وعلى الرغم من اتساع اختصاص المحكمة المصرية، فقد ساعد تراكم اجتهادها على التمييز بين الرقابة على دستورية التشريع وبين تقييم ملاءمته السياسية؛ فالمحكمة تختبر توافق التشريع مع الدستور ولا تحل محل المشرع في اختيار السياسات العامة. ويؤدي هذا التحديد الوظيفي إلى تقليل احتمالات تحول اتساع الاختصاص إلى غموض في الدور القضائي، ويمنح المحكمة مساحة للتدخل الدستوري مع المحافظة على المجال الأصلي للسلطة التشريعية.

ويظهر العنصر الثالث في آلية الوصول إلى الرقابة الدستورية .فالنظام المصري لا يقوم على دعوى دستورية فردية مباشرة مفتوحة، وإنما يرتبط الدفع بعدم الدستورية بنزاع قضائي قائم؛ إذ يجوز للخصم إثارة الدفع، فإذا رأت محكمة الموضوع جديته منحته أجلاً لرفع الدعوى الدستورية، كما يجوز للمحكمة إحالة المسألة إلى المحكمة الدستورية العليا وفقاً للشروط القانونية.[٢] وتتمثل أهمية هذا النظام في أنه يحقق توازناً بين إتاحة الرقابة لحماية الحقوق وبين منع تحول المحكمة إلى جهة تستقبل الطعون

---

[١]. قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩: المواد ١، ٢٥، ٢٦، ٥٠.

[٢]. قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩: المادة ٢٩

الدستورية بصورة غير محدودة. ولذلك فإن طريقة الوصول لا تؤثر فقط في عدد القضايا، بل في طبيعة السلطة التي تمارسها المحكمة وفي نوعية المسائل التي تصل إليها (Ginsburg, 2003: 21-65).

أما حجية الأحكام، فهي العنصر الذي يحول السلطة القضائية إلى أثر قانوني عام. فقد قرر القانون أن أحكام المحكمة وقراراتها نهائية وغير قابلة للطعن، وأن أحكامها في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة[1]. كما أكد الدستور المصري حجية أحكام المحكمة وإلزاميتها للكافة ولسائر سلطات الدولة.[2] وبذلك لا يقتصر أثر الحكم الدستوري على أطراف النزاع، وإنما يمتد إلى المركز القانوني للنص محل الرقابة داخل النظام القانوني كله. (جعفر، ١٩٩٨: ٢١٢) وهذه الحجية تمنح المحكمة قدرة أكبر على تحويل التفسير الدستوري إلى أثر مؤسسي فعلي، وإن كانت فعالية الحكم تظل مرتبطة بمدى احترام السلطات العامة له وبالبيئة المؤسسية التي يجري فيها تنفيذه.

وعليه، فإن فعالية الرقابة الدستورية في مصر لا تفسرها قوة النص وحدها، ولا اتساع اختصاص المحكمة منفرداً، وإنما التفاعل بين الاستقلال، ووضوح الوظيفة، وإمكانية الوصول، وقوة الحجية والتنفيذ.(اصلاحى،٢٠٠٨: ٢١٤) فالاستقلال يمنح المحكمة القدرة على اتخاذ القرار، ووضوح الاختصاص يحدد مجال تدخلها، وآلية الوصول تحدد كيفية انتقال المسألة الدستورية إليها، بينما تمنح الحجية للحكم القدرة على إنتاج أثر عام. ومن ثم، تكمن خصوصية التجربة المصرية في نجاحها النسبي في تحويل الاختصاص الدستوري من سلطة قانونية مجردة إلى قدرة مؤسسية على إنتاج قواعد دستورية ذات أثر في النظام القانوني، وهو ما يجعلها حالة مناسبة للمقارنة مع التجربتين اللبنانية والعراقية.

٣– فعالية الرقابة الدستورية في النظام اللبناني حدود القوة في ظل النظام التوافقي

تمثل التجربة اللبنانية حالة مختلفة في دراسة فعالية الرقابة الدستورية؛ فالإشكالية الأساسية فيها لا تتمثل في غياب المؤسسة الرقابية أو ضعف أساسها القانوني، وإنما في العلاقة بين التصميم المؤسسي للمجلس الدستوري والبيئة السياسية التي يعمل داخلها .فقد أنشئ المجلس الدستوري بموجب القانون رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٩٣ استناداً إلى المادة ١٩ من الدستور، ومنح اختصاصاً حصرياً في مراقبة دستورية القوانين والفصل في النزاعات والطعون الانتخابية، كما يتمتع بقرارات نهائية وملزمة

[1]. (قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩: المادتان ٤٨، ٤٩)

[2]. (دستور جمهورية مصر العربية، ٢٠١٤: المادة ١٩٥)

للسلطات العامة والجهات القضائية والإدارية.[1] ومن ثم، فإن تحليل فعاليته لا ينبغي أن ينطلق من سؤال وجود السلطة، بل من سؤال مدى قدرة هذه السلطة القانونية على إنتاج أثر دستوري مستقر.

ويظهر هذا أولاً في مسألة الاستقلال المؤسسي. فالقانون يقرر للمجلس بنية مستقلة ومدة عضوية محددة، إلا أن نصف أعضائه يعينهم مجلس النواب والنصف الآخر يعينهم مجلس الوزراء، الأمر الذي يجعل عملية تشكيل المؤسسة مرتبطة بالسلطات السياسية المنتخبة[2]. ولا يعني ذلك أن قرارات المجلس تفتقد الاستقلال القضائي، وإنما يكشف عن أن الاستقلال القانوني لا ينفصل تماماً عن طريقة إنتاج المؤسسة نفسها. وبالتالي، فإن السؤال التحليلي في الحالة اللبنانية ليس ما إذا كان المجلس «مستقلاً» أو «غير مستقل»، بل إلى أي مدى تسمح آلية التشكيل بتحويل الضمان القانوني للاستقلال إلى استقلال مؤسسي مستقر.(السيد، ٢٠٠٩: ٢٥) وتكتسب هذه المسألة أهمية أكبر في نظام سياسي يقوم بدرجة كبيرة على التوازن بين مراكز وقوى متعددة، بحيث تصبح شرعية المؤسسة وقدرتها على العمل المستقل مرتبطة أيضاً بقبولها داخل هذا التوازن.

أما وضوح الاختصاص فيمثل جانباً مهماً من بنية الفعالية اللبنانية. فالدستور وقانون المجلس حددا للمجلس وظيفة أساسية واضحة تتمثل في الرقابة على دستورية القوانين والفصل في بعض المنازعات الانتخابية، كما أكد القانون عدم جواز ممارسة أي جهة قضائية أخرى لهذه الرقابة، سواء بطريق الدعوى أو الدفع.[3] ويؤدي هذا التحديد إلى تقليل التداخل بين المجلس وغيره من الجهات القضائية، وبالتالي يمنح الرقابة الدستورية حدوداً مؤسسية أكثر وضوحاً. (ناجي، ٢٠٠٧: ١٩٨) غير أن الوضوح هنا يقابله تضييق في مجال التدخل؛ فالمجلس لا يمتلك سلطة عامة لمعالجة كل مسألة دستورية تثار أمام القضاء، وإنما يتحرك داخل الاختصاص الذي رسمه الدستور والقانون. ومن ثم، فإن الحالة اللبنانية تؤكد أن ضيق الاختصاص قد يزيد وضوح الوظيفة، لكنه في الوقت نفسه يحد من قدرة المؤسسة على توسيع نطاق الحماية الدستورية.

ويتضح هذا القيد بصورة أكبر في نظام الوصول إلى المجلس. فالمادة ١٩ من الدستور لا تمنح الأفراد حق المراجعة المباشرة، وإنما تقصره على رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة أعضاء من مجلس النواب، فضلاً عن رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في مسائل محددة تتعلق بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد والشعائر والتعليم الديني.[4] كما يؤكد قانون المجلس أن الرقابة الدستورية لا تمارس بطريق الدفع أمام المحاكم العادية، وإنما حصراً من خلال المجلس الدستوري وفق الجهات والمواعيد المحددة قانوناً. (الهلالي، ٢٠١١: ٣٦) ويترتب على ذلك أن تحريك الرقابة في لبنان

---

[1]. قانون المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٩٣: المواد ١، ١٣، ١٨.

[2]. قانون المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٩٣: المواد ٢-٤.

[3]. دستور لبنان: المادة ١٩؛ قانون المجلس الدستوري رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٩٣: المادتان ١ و ١٨.

[4]. دستور لبنان: المادة ١٩.

يعتمد بدرجة كبيرة على الفاعلين الدستوريين، وليس على المبادرة الفردية للمتقاضي. وهذا التصميم يحد من تدفق الطعون ويحافظ على الطابع المؤسسي للرقابة، لكنه في المقابل يجعل انتقال النزاع المتعلق بالحقوق الفردية إلى القضاء الدستوري مشروطاً بوجود جهة تملك حق المراجعة. ومن هنا تختلف فلسفة الوصول اللبنانية عن النموذج المصري، الذي يسمح بانتقال المسألة الدستورية من نزاع قضائي فردي إلى المحكمة الدستورية وفق الآلية المقررة قانوناً.

أما حجية قرارات المجلس، فتشكل العنصر الذي يمنح الرقابة قدرتها على إنتاج أثر يتجاوز عملية الفحص النظري. فقد نصت المادة ١٣ من قانون المجلس على أن قراراته تتمتع بقوة القضية المحكوم بها، وتكون ملزمة لجميع السلطات العامة والجهات القضائية والإدارية، ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية أو غير العادية. كما يحدد القانون آثار الحكم بعدم الدستورية، إذ يعتبر النص الملغى غير موجود في حدود القرار الصادر عن المجلس.[١] ومن ثم، فإن المشكلة لا تكمن في غياب القوة القانونية للحكم، وإنما في العلاقة بين الإلزام القانوني والفعالية المؤسسية؛ فالحكم لا يصبح مؤثراً في الواقع لمجرد تمتعه بالحجية، بل يحتاج إلى مؤسسات عامة تتعامل معه باعتباره جزءاً ملزماً من النظام الدستوري.

وبناءً على ذلك، تكشف الحالة اللبنانية أن فعالية الرقابة الدستورية تقوم على تفاعل أربعة عناصر: الاستقلال و وضوح الاختصاص، وإمكانية الوصول، والحجية والتنفيذ.(السيد،٢٠٠٢: ١٤٥) فالمجلس يتمتع بأساس قانوني واضح وباختصاص محدد وقرارات ملزمة، لكن محدودية الجهات التي تستطيع تحريك الرقابة، إلى جانب ارتباط تشكيل المجلس بالسلطات السياسية، تجعل الفعالية مرتبطة بقدرة المؤسسة على الحفاظ على استقلالها وتحويل قوتها القانونية إلى سلطة دستورية فعلية. ولذلك لا تكمن خصوصية النموذج اللبناني في اتساع اختصاص المجلس، وإنما في أن فعالية الرقابة فيه تتحدد بمدى التوافق بين التصميم المحدود للرقابة وبين طبيعة النظام السياسي التوافقي الذي تعمل المؤسسة داخله .وهذا الاستنتاج مهم في المقارنة مع مصر والعراق، لأنه يبين أن زيادة الاختصاص ليست شرطاً لازماً للفعالية، كما أن وجود الحجية الملزمة لا يكفي وحده إذا لم تتوافر للمؤسسة شروط الوصول والاستقلال المؤسسي الملائمين لبنيتها الدستورية.

٤– فعالية الرقابة الدستورية في النظام العراقي اتساع الاختصاص وإشكالية بناء السلطة الدستورية

تمثل التجربة العراقية حالة مهمة لاختبار العلاقة بين اتساع الاختصاص الدستوري والفعالية المؤسسية؛ فالمحكمة الاتحادية العليا لم تبدأ عملها داخل تقليد دستوري مستقر ومتراكم، وإنما ظهرت في سياق إعادة بناء النظام السياسي والدستوري بعد عام ٢٠٠٣، وهو ما جعلها منذ البداية أمام قضايا تتعلق ببنية الدولة الاتحادية، والعلاقة بين السلطات، وحدود الاختصاصات

---

[١]. قانون المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٩٣: المادتان ١٣و ٢٢.

الدستورية. ومن هنا، فإن خصوصية الحالة العراقية لا تتمثل في نقص السلطة القانونية للمحكمة، وإنما في أن هذه السلطة الواسعة سبقت اكتمال بعض عناصر البناء المؤسسي المستقر، مما جعل التحدي الأساسي يتمثل في تحويل القوة النصية إلى سلطة دستورية مستقرة.

يظهر ذلك أولاً في الاستقلال المؤسسي .فقد نص الدستور العراقي على أن المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، وأحال تنظيم تكوينها واختصاصاتها وسير العمل فيها إلى قانون يصدر بأغلبية الثلثين[1]. ويكشف هذا التنظيم عن تمييز مهم بين الاستقلال القانوني والاستقلال المؤسسي؛ فالنص الدستوري يوفر أساساً للاستقلال، لكن استقراره العملي يرتبط بوجود قواعد واضحة ومستقرة لتشكيل المحكمة وتنظيم عملها. ولذلك فإن التحدي العراقي لا يمكن اختزاله في مسألة التدخل السياسي المباشر، بل يرتبط أيضاً بمدى اكتمال البنية القانونية والمؤسسية التي تسمح بتحويل الاستقلال المقرر دستورياً إلى ممارسة قضائية مستقرة. (Melton, 2014: 190)وتؤكد الأدبيات المقارنة أن استقلال القضاء لا يتوقف على النصوص التي تعلنه، وإنما يتأثر كذلك بقواعد الاختيار والعزل وبالترتيبات المؤسسية التي تحيط بالمحكمة

ويظهر العنصر الثاني في اتساع الاختصاص .فقد منح الدستور المحكمة الاتحادية العليا اختصاصات تتجاوز الرقابة على دستورية القوانين، لتشمل تفسير النصوص الدستورية، والفصل في المنازعات المتعلقة بتطبيق القوانين الاتحادية وبعض النزاعات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات، فضلاً عن المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لمجلس النواب[2]. ويمنح هذا الاتساع المحكمة قدرة واسعة على حماية البناء الدستوري، لكنه في الوقت نفسه يضعها أمام مسائل ذات آثار سياسية مباشرة. ولذلك فإن اتساع الاختصاص لا يمثل في حد ذاته دليلاً على ارتفاع الفعالية، بل يزيد الحاجة إلى وضوح الحدود بين التفسير القضائي وصنع القرار السياسي. (سرور، ٢٠٠٠: ٢٥١) وكلما اتسع الدور التفسيري للمحكمة، أصبحت الحاجة أكبر إلى منهج قضائي مستقر يحدد متى يكون تدخلها ضرورياً لحماية الدستور ومتى ينبغي ترك المجال للسلطات السياسية لممارسة اختصاصاتها.

أما الوصول إلى المحكمة، فيمثل جانباً آخر من خصوصية النموذج العراقي. فقد نص الدستور على اختصاص المحكمة بالنظر في القضايا الناشئة عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، كما أشار إلى ضمان حق مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم في الطعن المباشر وفقاً لما يكفله القانون[3]. ويجعل ذلك نموذج الوصول العراقي أكثر انفتاحاً من النموذج اللبناني، كما يختلف عن النموذج المصري الذي ترتبط فيه

---

[1]. دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥: المادة ٩٢.

[2]. دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥: المادة ٩٣.

[3]. دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥: المادة ٩٣/ثالثاً.

المسألة الدستورية بدعوى أمام محكمة الموضوع وإجراءات الإحالة أو الدفع بعدم الدستورية. غير أن اتساع الوصول يخلق في المقابل حاجة إلى قواعد إجرائية دقيقة تحدد شروط قبول الطعون وتميز المنازعة الدستورية عن المنازعة القانونية العادية؛ إذ إن زيادة إمكان الوصول إلى المحكمة من دون وضوح إجرائي قد تؤدي إلى توسيع نطاق القضايا المعروضة عليها بما يتجاوز وظيفتها الدستورية.

أما حجية أحكام المحكمة، فتشكل أحد مصادر قوتها القانونية الأساسية؛ إذ نص الدستور على أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة[1]. وتمنح هذه القاعدة المحكمة قدرة على إنتاج آثار تتجاوز أطراف النزاع، لكنها لا تحسم وحدها مسألة الفعالية العملية. (طالب، ٢٠١٥: ٢٥٦) فالقوة القانونية للحكم تحتاج إلى قبول مؤسسي من السلطات الأخرى وإلى استقرار الممارسة التي تجعل احترام قرارات المحكمة جزءاً من قواعد العمل الدستوري. وتزداد أهمية ذلك في العراق بسبب طبيعة المنازعات التي تصل إلى المحكمة، والتي قد تتعلق بتوزيع الاختصاص بين مؤسسات الدولة أو بالعلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، بحيث لا يكون أثر الحكم قانونياً محضاً، وإنما قد يمتد إلى تنظيم التوازن بين مراكز السلطة.

وعليه، تكشف التجربة العراقية أن المشكلة ليست في نقص الاختصاص، وإنما في العلاقة بين اتساع الاختصاص والاستقرار المؤسسي .فالمحكمة تمتلك أساساً دستورياً قوياً، واختصاصات واسعة، وإمكانات وصول أوسع نسبياً، وأحكاماً ذات حجية ملزمة؛ غير أن هذه العناصر تحتاج إلى إطار مؤسسي وإجرائي واضح يحول دون تحول الاتساع إلى غموض في الوظيفة أو إلى توسع غير منضبط في المجال القضائي. ومن ثم، فإن فعالية الرقابة الدستورية في العراق تتوقف على قدرة المحكمة على تحقيق توازن بين أربعة عناصر مترابطة الاستقلال المؤسسي، ووضوح حدود الاختصاص، وتنظيم الوصول، وقابلية أحكامها للتحول إلى ممارسة دستورية مستقرة.(سويلم،٢٠١٤: ١٢١) وبذلك تقدم الحالة العراقية دليلاً مهماً على أن القوة الدستورية لا تقاس بعدد الاختصاصات التي يمنحها الدستور للمحكمة، وإنما بقدرة المؤسسة على استخدام هذه الاختصاصات بطريقة مستقرة ومفهومة ومقبولة داخل النظام الدستوري.

٥- نموذج تفسيري لفعالية الرقابة الدستورية في مصر ولبنان والعراق

تكشف المقارنة بين مصر ولبنان والعراق أن فعالية الرقابة الدستورية لا يمكن تفسيرها بمجرد قياس حجم الاختصاصات التي تتمتع بها الهيئة الدستورية؛ إذ لا تظهر بين اتساع الاختصاص وارتفاع الفعالية علاقة طردية بصورة آلية. فقد استطاعت المحكمة الدستورية العليا المصرية أن تبني تأثيراً مؤسسياً واسعاً رغم وجود قيود إجرائية على الوصول إليها، في حين يتمتع المجلس

[1]. دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥: المادة ٩٤.

الدستوري اللبناني باختصاص أكثر تحديداً، وتمتلك المحكمة الاتحادية العليا العراقية اختصاصات واسعة في مجال الرقابة والتفسير وحسم المنازعات الدستورية والاتحادية، من دون أن يعني ذلك أن اتساع الاختصاص وحده كفيل بإنتاج فعالية مماثلة. (مرزه، ٢٠٠٤: ١٢٣) ومن ثم، فإن المسألة لا تتعلق بمقدار السلطة التي يمنحها الدستور للهيئة الرقابية بقدر ما تتعلق بقدرتها على تحويل هذه السلطة القانونية إلى ممارسة مؤسسية مستقرة وقادرة على إنتاج آثار قانونية عملية. وهذا ما يمكن تسميته بـ التحويل المؤسسي للسلطة القانونية، أي انتقال الاختصاص من مجرد إمكانية قانونية مقررة في النص إلى ممارسة قضائية مستقرة تكتسب الشرعية وتتقبلها المؤسسات الأخرى باعتبارها جزءاً من النظام الدستوري. وتنسجم هذه النتيجة مع الأدبيات المقارنة التي تميز بين السلطة القانونية للمحكمة وقدرتها الفعلية على التأثير، إذ إن المحاكم الدستورية لا تملك عادة وسائل تنفيذ مادية مستقلة، وإنما تعتمد في جانب من فعاليتها على استعداد السلطات الأخرى لاحترام أحكامها والامتثال لها (Vanberg, 2015: 167-170).

ومن هذه الزاوية، فإن اتساع الاختصاص يمكن أن يؤدي إلى نتائج مختلفة بحسب البيئة المؤسسية التي يعمل داخلها. فإذا اقترن الاختصاص الواسع باستقلال مؤسسي فعلي، وحدود وظيفية واضحة، وطرق وصول ملائمة، وقابلية أحكام المحكمة للتنفيذ والامتثال، أمكن أن يتحول إلى مصدر لتعزيز الحماية الدستورية. أما إذا توسع الاختصاص من دون أن تتطور معه هذه العناصر، فقد يؤدي إلى زيادة الاحتكاك بين المحكمة والسلطات الأخرى من دون أن ينتج بالضرورة حماية دستورية أكثر فعالية. وتبرز هذه المسألة بصورة خاصة في الحالة العراقية، حيث يضع الدستور المحكمة الاتحادية العليا في موقع واسع داخل البناء الدستوري، فيخولها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وتفسير الدستور، والفصل في عدد من المنازعات ذات الطبيعة الاتحادية، فضلاً عن اختصاصات أخرى[1]. ولذلك فإن اتساع الاختصاص لا يمثل في ذاته نقطة قوة أو ضعف، وإنما يرفع الحاجة إلى وضوح الحدود التي تفصل بين الوظيفة القضائية وبين المسائل التي تظل في نطاق الاختيار السياسي والمؤسسي.

ويظهر الأمر نفسه عند تحليل الاستقلال؛ إذ لا يكفي التمييز بين وجود الاستقلال أو غيابه، بل ينبغي التمييز بين الاستقلال القانوني والاستقلال المؤسسي. فالنص الدستوري قد يمنح المحكمة ضمانات الاستقلال، لكن تحويل هذه الضمانات إلى قدرة فعلية على ممارسة الوظيفة الدستورية يتطلب استقرار قواعد تشكيل المؤسسة، وضمانات أعضائها، وتنظيم علاقتها بالسلطات الأخرى. وفي مصر، ارتبطت قوة المحكمة الدستورية العليا بتراكم قضائي ومؤسسي جعل سلطتها الرقابية والتفسيرية جزءاً مستقراً من البناء القانوني للدولة، بحيث لم تعد فعالية المحكمة مجرد نتيجة للاختصاصات التي قررها قانونها، وإنما

[1]. دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥: المادة ٩٣.

أصبحت مرتبطة أيضاً بالشرعية التي راكمتها من خلال ممارستها القضائية. أما في لبنان، فإن تحليل استقلال المجلس الدستوري ينبغي أن يأخذ في الاعتبار طبيعة تشكيله داخل النظام السياسي، من دون افتراض تدخل سياسي مباشر في عمله؛ فالقانون رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٩٣ أنشأ المجلس بوصفه هيئة دستورية مستقلة ذات طبيعة قضائية، إلا أن تكوين المؤسسة يتم من خلال مؤسسات سياسية دستورية، وهو ما يجعل البيئة المؤسسية التي تنشأ فيها الهيئة جزءاً من تحليل استقلالها. وفي العراق، ينص الدستور صراحة على استقلال المحكمة الاتحادية العليا مالياً وإدارياً، لكنه يجعل تنظيم تشكيلها وعملها موضوعاً لقانون يسن بأغلبية الثلثين، الأمر الذي يوضح أن الاستقلال الدستوري يمثل أساساً قانونياً، بينما يتطلب الاستقلال المؤسسي استقراراً في القواعد المنظمة للمؤسسة وممارساتها.

وتكشف المقارنة كذلك أن وضوح الاختصاص قد يكون أكثر أهمية من مجرد اتساعه. فالمجلس الدستوري اللبناني يقوم بوظيفة دستورية محددة تتمثل أساساً في مراقبة دستورية القوانين والفصل في المنازعات والطعون الانتخابية، وهو ما يمنح حدوده الوظيفية درجة مرتفعة من الوضوح[١]. غير أن هذا الوضوح يقترن بنطاق أضيق للتدخل، ولا سيما أن تحريك الرقابة الدستورية محصور دستورياً في عدد من الجهات المحددة. (طالب، ٢٠١٥: ١٧٨) وفي المقابل، تتمتع المحكمة الاتحادية العليا العراقية باختصاص أوسع يمتد إلى تفسير الدستور والفصل في المنازعات بين مستويات الحكم والجهات القضائية، وهو ما يمنحها قدرة أكبر على التعامل مع النزاعات الدستورية الكبرى، لكنه يجعل مسألة تحديد الحدود الفاصلة بين التفسير القضائي وإعادة تشكيل العلاقات بين السلطات أكثر أهمية. أما المحكمة الدستورية العليا المصرية، فقد جمع تنظيمها بين الرقابة على دستورية القوانين واللوائح واختصاصات أخرى تتصل بتنازع الاختصاص وتفسير النصوص التشريعية، الأمر الذي أتاح لها مجالاً واسعاً في بناء اجتهاد دستوري متراكم[٢]. ومن ثم، فإن اتساع الاختصاص لا يصبح ذا قيمة مؤسسية كاملة إلا عندما تصاحبه قواعد منهجية مستقرة تضبط كيفية استعماله.

ويكشف عنصر الوصول إلى الرقابة الدستورية عن اختلاف آخر في فلسفة تصميم المؤسسات الثلاث. ففي لبنان، يرتبط تحريك الرقابة بمجموعة محددة من الجهات الدستورية، بما يجعلها أقرب إلى رقابة مؤسساتية على التشريع، في حين يسمح النظام المصري بإثارة المسألة الدستورية في سياق منازعة قضائية وفق الإجراءات المقررة قانوناً، بما يوفر للأفراد طريقاً غير مباشر للوصول إلى القضاء الدستوري. أما الدستور العراقي، فقد نص على ضمان حق مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم في الطعن المباشر لدى المحكمة في المسائل التي تنشأ عن تطبيق القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات

---

[١]. الدستور اللبناني، ١٩٩٠: المادة ١٩.

[٢]. قانون المحكمة الدستورية العليا المصري، ١٩٧٩: المواد ٢٥-٢٦.

الصادرة عن السلطة الاتحادية، وفق ما ينظمه القانون[1]. ولا ينبغي النظر إلى هذه الاختلافات باعتبارها ترتيباً بين نماذج أفضل أو أقل جودة، وإنما باعتبارها تعبيراً عن تصورات مختلفة لوظيفة الرقابة الدستورية. فكلما كان الهدف الأساسي هو حماية البنية الدستورية ومراقبة التشريع، أمكن تصميم الوصول بصورة أكثر مؤسسية، بينما تزداد أهمية اتساع الوصول عندما تكون حماية الحقوق الفردية جزءاً مركزياً من وظيفة الرقابة. ولذلك فإن المعيار الأدق ليس سهولة الوصول في ذاتها، وإنما مدى ملاءمة قواعد الوصول للوظيفة التي صممت الهيئة الدستورية من أجل أدائها.

وتظل قابلية الأحكام للتنفيذ والامتثال الحلقة التي تحول الحكم الدستوري من قوة قانونية مجردة إلى أثر مؤسسي فعلي. فالقواعد المنظمة للهيئات الدستورية في الدول الثلاث تقرر بدرجات مختلفة نهائية أحكامها وإلزامها للسلطات، إلا أن الحجية القانونية للحكم لا تكشف وحدها مدى تأثيره في الواقع المؤسسي. فهناك فارق بين أن يكون الحكم ملزماً من الناحية القانونية وبين أن تتعامل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية معه باعتباره قاعدة مستقرة ينبغي إدماجها في سلوكها اللاحق. ولذلك ترتبط فعالية الرقابة بعملية تراكمية؛ إذ يسهم احترام الأحكام المتعاقبة في بناء توقع مؤسسي بأن قرارات المحكمة ستنفذ، ويتحول هذا التوقع مع الزمن إلى جزء من قواعد العمل الدستوري. وبذلك لا تكون فعالية الحكم نتيجة للحكم الواحد، وإنما نتيجة لتراكم أحكام وممارسات تنشئ نمطاً مستقراً من الامتثال(Vanberg, 2015: 167-170). ويؤكد القانون المصري، مثلاً، نهائية أحكام المحكمة الدستورية العليا وعدم قابليتها للطعن، كما يقرر إلزام أحكامها وقراراتها في الدعاوى الدستورية والتفسير لجميع سلطات الدولة والكافة[2]، في حين يقرر الدستور العراقي أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة.[3]

وعلى أساس ذلك، يمكن فهم فعالية الرقابة الدستورية في مصر ولبنان والعراق من خلال أربعة عناصر مترابطة هي: الاستقلال المؤسسي، ووضوح الاختصاص وحدوده، وإمكانية الوصول الملائمة للوظيفة، وقابلية الأحكام للتنفيذ والامتثال. ولا تعمل هذه العناصر بطريقة حسابية أو تجميعية بحيث يمثل كل منها نسبة مستقلة من الفعالية، وإنما تعمل بصورة تفاعلية؛ فقد لا يحقق الاستقلال المؤسسي وحده حماية فعالة للحقوق إذا كان الوصول إلى الرقابة شديد التضييق، كما أن اتساع الوصول لا يؤدي بالضرورة إلى فعالية أكبر إذا كانت حدود الاختصاص غير واضحة، ولا تكفي وضوح الاختصاصات واستقلال المحكمة إذا كانت أحكامها لا تتحول إلى ممارسة ملزمة لدى السلطات الأخرى. ومن ثم يمكن تعريف فعالية الرقابة الدستورية بأنها قدرة المؤسسة على تحقيق تفاعل متوازن بين الاستقلال، ووضوح الاختصاص، والوصول الملائم، والامتثال للأحكام.

---

[1]. دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥: المادة ٩٣/ثالثاً.

[2]. قانون المحكمة الدستورية العليا المصري، ١٩٧٩: المادتان ٤٨-٤٩.

[3]. دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥: المادة ٩٤.

وتوضح المقارنة، في ضوء هذه العناصر، اختلاف الآليات التي تتحول من خلالها السلطة القانونية إلى سلطة دستورية فعلية. ففي مصر، ساعد التراكم القضائي والمؤسسي على تحويل الاختصاص القانوني الواسع إلى سلطة دستورية مستقرة، بحيث أصبح الاجتهاد القضائي نفسه عاملاً في ترسيخ حدود الدور المؤسسي للمحكمة. وفي لبنان، أدى تحديد الاختصاص وقصر طرق الإحالة على جهات دستورية معينة إلى تركيز وظيفة المجلس الدستوري، لكنه في الوقت ذاته حد من إمكان امتداد الرقابة إلى مجال أوسع من المنازعات الفردية. أما في العراق، فإن اتساع الاختصاص الدستوري يمنح المحكمة قدرة واسعة على التعامل مع القضايا الدستورية الأساسية، لكنه يجعل ترسيخ القواعد التي تضبط استعمال هذا الاختصاص أكثر أهمية، ولا سيما في ظل تعدد الوظائف المنوطة بالمحكمة بموجب الدستور. ومن ثم، لا تكشف المقارنة عن نموذج واحد لفعالية الرقابة الدستورية، وإنما عن اختلاف في كيفية التوفيق بين عناصرها الأساسية.

وتقود هذه النتيجة إلى مستوى أوسع من التحليل، مفاده أن فعالية القضاء الدستوري ليست خاصية داخلية للمحكمة وحدها، بل هي خاصية للعلاقة بين المحكمة والبيئة المؤسسية المحيطة بها، بما في ذلك السلطة التشريعية والتنفيذية والقضاء العادي والفاعلين السياسيين والمجتمع القانوني والقواعد المنظمة للوصول إلى العدالة الدستورية. ولهذا فإن نقل نموذج قانوني من دولة إلى أخرى لا يعني بالضرورة نقل الظروف المؤسسية التي جعلت ذلك النموذج فعالاً؛ إذ إن جزءاً من الفعالية يتكون خارج النص القانوني نفسه. وبذلك تصبح الملاءمة المؤسسية أكثر أهمية من مجرد التقليد التشريعي، ويغدو السؤال المركزي في تصميم الرقابة الدستورية ليس مقدار السلطة التي تمنحها القاعدة الدستورية للمحكمة، وإنما مدى قدرة النظام ككل على توفير الشروط التي تجعل هذه السلطة قابلة للاستعمال المستقر، وحدودها واضحة، والوصول إليها ملائماً، وأحكامها قابلة للتحول إلى ممارسة مؤسسية ملزمة.

النتائج

وجدت الدراسة إلى أن فعالية القضاء الدستوري في الرقابة على التشريع لا يمكن تفسيرها بمجرد اتساع الاختصاص المقرر للجهة الدستورية، وإنما تتحدد بدرجة أكبر بمدى تكامل مجموعة من الشروط المؤسسية والإجرائية والقانونية التي تمكن هذه الجهة من ممارسة اختصاصها بصورة مستقلة وواضحة، وتتيح الوصول إلى الرقابة، وتضمن للأحكام الدستورية حجية وآثاراً قانونية قابلة للنفاذ. وقد أظهرت المقارنة بين العراق ومصر ولبنان أن اختلاف البنية الدستورية والإطار القانوني المنظم للرقابة يؤدي إلى اختلاف في كيفية تفاعل هذه العناصر، ومن ثم إلى تفاوت في الفعالية العملية للرقابة الدستورية.

وأظهرت الدراسة أن الاستقلال المؤسسي يمثل شرطاً أساسياً لفعالية القضاء الدستوري، لأن اتساع الاختصاص لا يحقق الغاية المرجوة منه إذا لم تتمكن المؤسسة الدستورية من ممارسة وظائفها في إطار من الاستقلال والوضوح المؤسسي. كما تبين أن وضوح الاختصاص يمثل عنصراً مكملاً للاستقلال، إذ إن تعدد الاختصاصات أو عدم وضوح الحدود الفاصلة بينها وبين غيرها من الجهات قد يؤدي إلى إشكالات في تحديد نطاق الرقابة وممارسة الوظيفة الدستورية بصورة مستقرة.

كما توصلت الدراسة إلى أن إمكان الوصول إلى الرقابة الدستورية ووضوح طرق تحريكها يؤثران بصورة مباشرة في فعاليتها العملية؛ فوجود الرقابة من الناحية الدستورية لا يكفي إذا كانت القواعد الإجرائية أو الجهات المخولة بإثارة المسألة الدستورية تحد من إمكانية الوصول إليها أو تجعل تفعيلها أكثر تعقيداً. ومن ثم، فإن فعالية الرقابة ترتبط ليس فقط بمن يملك الاختصاص، وإنما أيضاً بكيفية الوصول إلى هذا الاختصاص وتفعيله في الواقع العملي.

وأظهرت الدراسة كذلك أن حجية الأحكام الدستورية وآثارها وقابليتها للنفاذ تشكل المرحلة التي تتحول فيها الرقابة من مجرد وظيفة قضائية إلى أثر قانوني فعلي. فالحكم بعدم الدستورية لا يحقق الغاية الدستورية كاملة بمجرد صدوره، وإنما تكتمل فعاليته بوضوح حجيته، وتحديد آثاره الزمنية والقانونية، وإمكان إنفاذه في مواجهة الجهات المعنية. ويؤكد ذلك أن فعالية القضاء الدستوري ترتبط بسلسلة متكاملة تبدأ بالاستقلال، وتمر بوضوح الاختصاص وإمكان الوصول، وتنتهي بإصدار حكم ذي أثر قانوني واضح وقابل للتنفيذ.

ومن خلال المقارنة بين النظم الثلاثة، تبين أن النظام المصري يقدم إطاراً أكثر تفصيلاً في تنظيم الرقابة الدستورية وطرق اتصال المحكمة بالمسألة الدستورية وآثار أحكامها، في حين ترتبط خصوصية النظام العراقي بتعدد الاختصاصات الموكولة إلى المحكمة الاتحادية العليا وموقعها ضمن النظام الاتحادي، وما يثيره ذلك من أهمية وضوح الحدود الإجرائية والاختصاصية. أما النظام اللبناني فيتميز بتحديد الجهات المخولة باللجوء إلى المجلس الدستوري وتنظيم حجية قراراته وآثارها في إطار دستوري وتشريعي خاص. ولا تعني هذه الفروق، في ذاتها، أفضلية نموذج على آخر، وإنما تكشف عن اختلاف في كيفية بناء الشروط المؤسسية والإجرائية اللازمة لتحقيق فعالية الرقابة.

وبذلك تؤكد نتائج الدراسة الفرضية التي انطلقت منها، ومؤداها أن فعالية الرقابة القضائية على دستورية القوانين لا تتحدد باتساع الاختصاص وحده، وإنما بمدى الاتساق بين أربعة عناصر رئيسة: الاستقلال المؤسسي، ووضوح الاختصاص، وإمكان الوصول إلى الرقابة، وقابلية الأحكام الدستورية للنفاذ وإحداث أثر قانوني واضح .كما تبين أن الأمن القانوني والاستقرار في العلاقات القانونية لا يمثلان بالضرورة عنصراً خامساً مستقلاً في هذا النموذج، وإنما يمكن النظر إليهما بوصفهما من أهم النتائج المترتبة على حسن تفاعل العناصر الأربعة.

وعليه، تقترح الدراسة النظر إلى فعالية القضاء الدستوري باعتبارها مفهومًا وظيفياً مركباً، لا يقاس بمؤشر واحد، وإنما بمدى قدرة المؤسسة الدستورية على تحويل الاختصاص المقرر لها في النصوص إلى رقابة فعلية، ثم إلى أحكام ذات حجية وآثار قانونية واضحة وقابلة للنفاذ. ويتيح هذا التصور إطاراً للمقارنة بين النظم الدستورية المختلفة مع مراعاة خصوصية كل نظام وبنيته المؤسسية والإجرائية.

التوصيات

في ضوء نتائج الدراسة، يمكن تقديم التوصيات الآتية:

١. تعزيز الاستقلال المؤسسي للجهات المختصة بالرقابة الدستورية، من خلال وضوح قواعد تشكيلها وضمانات ممارسة أعضائها لاختصاصاتهم باستقلال.

٢. توضيح الاختصاصات الدستورية والإجراءات المرتبطة بها، ولا سيما في العراق، بما يحد من التداخل بين الاختصاصات ويقلل من التأخير في حسم المسائل الدستورية.

٣. تبسيط طرق الوصول إلى الرقابة الدستورية، مع الحفاظ على الضوابط اللازمة لضمان جدية المنازعات الدستورية، وبما يحقق توازناً بين سهولة الوصول ومنع الدفوع غير الجدية.

٤. توضيح حجية الأحكام الدستورية وآثارها الزمنية والقانونية، ولا سيما تحديد نطاق الحكم بعدم الدستورية وآثاره على المراكز القانونية القائمة.

٥. تعزيز آليات تنفيذ الأحكام الدستورية ومتابعة آثارها، بحيث لا تقتصر فعالية الرقابة على إصدار الحكم، وإنما تمتد إلى ضمان ترتيب آثاره القانونية في الواقع العملي.

٦. اعتماد مؤشرات عملية لقياس فعالية القضاء الدستوري، مثل مدة الفصل في الدعاوى، وعدد الدعاوى المقبولة، ونطاق حجية الأحكام، وآثارها الزمنية، ومدى تنفيذها.

٧. إجراء دراسات تطبيقية مستقبلية على الأحكام الدستورية في العراق ومصر ولبنان، بالاستناد إلى أرقام الأحكام وتواريخها وموضوعاتها، لاختبار النموذج الرباعي المقترح وقياس مدى فعاليته في تفسير الفروق بين النظم الثلاثة.

المصادر

أ. باللغة العربية

أصلاحي، مها بهجت يونس. (٢٠٠٨). المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين بحث مقدم في ندوة علمية. بيت الحكمة، بغداد.

الباز، علي السيد علي. (١٩٧٨). الرقابة على دستورية القوانين في مصر مع المقارنة بالأنظمة الدستورية الأجنبية أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية.

بدوي، ثروت. (١٩٧١). القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر. دار الفكر العربي.

جعفر، محمد أنس قاسم. (١٩٩٨). الرقابة على دستورية القوانين: دراسة مقارنة تطبيقية. دار النهضة العربية.

الحلو، ماجد راغب. (١٩٩٣). القانون الدستوري. دار المطبوعات الجامعية، اسكندريه.

خالد، حميد حنون. (٢٠١٢). مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق. مكتبة السنهوري.

الخطيب، نعمان أحمد. (٢٠٠٤). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري (الطبعة الثانية). مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الراوي، طه. (١٩٣٤). أحكام المحكمة العليا وكيفية معالجة القوانين المخالفة للقانون الأساسي. مجلة القضاء، بغداد.

رمضان، شعبان أحمد. (٢٠٠٠). ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين: دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط.

زكي، محمود أحمد. (٢٠٠٤-٢٠٠٥). الحكم الصادر في الدعوى الدستورية: آثاره وحجيته وتنفيذه. الطبعة الثانية. دار النهضة العربية.

سرور، أحمد فتحي. (٢٠٠٠). الحماية الدستورية للحقوق والحريات. الطبعة الثانية، مزيدة ومنقحة. دار الشروق.

سويلم، محمد علي. (٢٠١٤). مبادئ الإصلاح الدستوري: دراسة مقارنة في دساتير العالم المعاصر في ضوء الفقه والقضاء الدستوري. المكتب الجامعي الحديث.

السيد، رفعت عبد. (٢٠٠٩). الوجيز في الدعوى الدستورية مع مقدمة للقضاء الدستوري في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية. دار النهضة العربية.

السيد، محمد صلاح عبد البديع. (٢٠٠٢). قضاء الدستورية في مصر في ضوء أحكام المحكمة الدستورية العليا. الطبعة الثانية. دار النهضة العربية.

طالب، مصدق عادل. (٢٠١٥). القضاء الدستوري في العراق. مكتبة السنهوري.

طالب، مصدق عادل. (٢٠١٨). قانون المحكمة الاتحادية العليا بين الواقع النظري والآفاق المستقبلية. بيروت، مكتبة السنهوري.

كامل، نبيلة عبد الحليم. (١٩٩٣). الرقابة القضائية على دستورية القوانين: القضاء الدستوري. دار النهضة العربية.

محسن، محمد عباس. (٢٠٠٩). اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق: دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين.

مرزة، إسماعيل. (٢٠٠٤). مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي الطبعة الثالثة. دار الملاك للفنون والآداب والنشر.

مهدي، غازي فيصل. (a٢٠٠٨). المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية الطبعة الأولى. صباح صادق جعفر الأنباري.

مهدي، غازي فيصل. (٢٠٠٨b). ملاحظات على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا. النشرة القضائية، المكتب القضائي الإعلامي، مجلس القضاء الأعلى.

ناجي، مكي. (٢٠٠٧). المحكمة الاتحادية العليا في العراق: دراسة تطبيقية في اختصاص المحكمة والرقابة التي تمارسها معززة بالأحكام والقرارات. دار الضياء للطباعة.

الهلالي، علي هادي عطية. (٢٠١١). النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا: تأصيل وتحليل ومقاربات مع دساتير جنوب إفريقيا لسنة ١٩٩٦ والألماني لسنة ١٩٤٩ وغيرها (الطبعة الأولى). منشورات زين الحقوقية.

الدساتير والقوانين

الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ وتعديلاته.

دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩.

قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني رقم (٢٥٠) لسنة ١٩٩٣.

قانون المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

B. References

Al-Baz, A. S. A. (1978). *Judicial review of the constitutionality of laws in Egypt: A comparative study of foreign constitutional systems* [Doctoral dissertation, Alexandria University, Faculty of Law]. (In Arabic)

Al-Helou, M. R. (1993). *Constitutional law*. University Press. (In Arabic)

Al-Hilali, A. H. A. (2011). *The general theory of constitutional interpretation and the approaches of the Federal Supreme Court: Foundations, analysis, and comparisons with the constitutions of South Africa (1996), Germany (1949), and others* (1st ed.). Zain Legal Publications. (In Arabic)

Al-Khatib, N. A. (2004). *The handbook of political systems and constitutional law* (2nd ed.). Dar Al-Thaqafa Publishing and Distribution. (In Arabic)

Al-Rawi, T. (1934). *Decisions of the High Court and methods of addressing laws contrary to the Basic Law*. *Al-Qada' Journal*, Baghdad. (In Arabic)

Al-Sayyid, M. S. A. B. (2002). *Constitutional adjudication in Egypt in light of the decisions of the Supreme Constitutional Court* (2nd ed.). Dar al-Nahda al-Arabia. (In Arabic)

Al-Sayyid, R. A. (2009). *A concise guide to constitutional litigation*. Dar al-Nahda al-Arabia. (In Arabic)

Aslahi, M. B. Y. (2008). *The Federal Supreme Court and its jurisdiction to review the constitutionality of laws: A paper presented at a scientific symposium*. Bayt al-Hikma. (In Arabic)

Badawi, T. (1971). *Constitutional law and the development of constitutional systems in Egypt*. Dar al-Fikr al-Arabi. (In Arabic)

Cappelletti, Mauro. (1989). *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Clarendon Press, Oxford.

Ginsburg, Tom. (2003). *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge University Press.

Jaafar, M. A. Q. (1998). *Judicial review of the constitutionality of laws: An applied comparative study*. Dar al-Nahda al-Arabia. (In Arabic)

Kamel, N. A. H. (1993). *Judicial review of the constitutionality of laws: Constitutional adjudication*. Dar al-Nahda al-Arabia. (In Arabic)

Khalid, H. H. (2012). *Principles of constitutional law and the development of the political system in Iraq*. Al-Sanhouri Library. (In Arabic)

Mahdi, G. F. (2008a). *The Federal Supreme Court and its role in ensuring the principle of legality* (1st ed.). Sabah Sadiq Jaafar Al-Anbari. (In Arabic)

Mahdi, G. F. (2008b). *Comments on the jurisdiction of the Federal Supreme Court*. *Judicial Bulletin*, Judicial Media Office, Supreme Judicial Council. (In Arabic)

Marza, I. (2004). *Principles of constitutional law and political science* (3rd ed.). Dar Al-Malak for Arts, Literature and Publishing. (In Arabic)

Mohsen, M. A. (2009). *The jurisdiction of the Federal Supreme Court in reviewing the constitutionality of laws in Iraq: A comparative study* [Doctoral dissertation, Al-Nahrain University, Faculty of Law]. (In Arabic)

Moustafa, Tamir. (2007). *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*. Cambridge University Press.

Moustafa, Tamir. (2009). "The Political Role of the Supreme Constitutional Court: Between Principles and Practice." *Judges and Political Reform in Egypt*.

Naji, M. (2007). *The Federal Supreme Court in Iraq: An applied study of the Court's jurisdiction and the judicial review it exercises, supported by judgments and decisions*. Dar Al-Diya' for Printing. (In Arabic)

Ramadan, S. A. (2000). *Controls and effects of judicial review of the constitutionality of laws: A comparative study* [Doctoral dissertation, Assiut University, Faculty of Law]. (In Arabic)

Sorour, A. F. (2000). *Constitutional protection of rights and freedoms* (2nd ed., rev. & expanded). Dar Al-Shorouk. (In Arabic)

Sweilem, M. A. (2014). *Principles of constitutional reform: A comparative study of the constitutions of the contemporary world in light of constitutional doctrine and jurisprudence*. Modern University Office. (In Arabic)

Talib, M. A. (2015). *Constitutional adjudication in Iraq*. Al-Sanhouri Library. (In Arabic)

Talib, M. A. (2018). *The Federal Supreme Court Law between theoretical reality and future prospects*. Al-Sanhouri Library. (In Arabic)

Vanberg, G. (2015). Constitutional courts in comparative perspective: A theoretical assessment. *Annual Review of Political Science, 18*, 167–185. https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-040113-161150

Zaki, M. A. (2004–2005). *The judgment issued in a constitutional case: Its effects, legal authority, and enforcement* (2nd ed.). Dar al-Nahda al-Arabia. (In Arabic)

Constitutions and Laws

The Lebanese Constitution of 1926 and its amendments.

The Constitution of the Arab Republic of Egypt of 2014.

The Constitution of the Republic of Iraq of 2005.

The Egyptian Supreme Constitutional Court Law No. 48 of 1979.

The Law Establishing the Lebanese Constitutional Council No. 250 of 1993.

The Iraqi Federal Supreme Court Law No. 30 of 2005.