

الانحراف التشريعي كأحد أسباب اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين

سالم عبد القهار جاسم كلية القانون الجامعة الإسلامية – لبنان

إشراف أ.د. علي يوسف الشكري

Legislative deviation as one of the reasons for the President's objection to laws

Salem Abdul Qahar Jassim,

Supervised by Prof. Dr. Ali Youssef Al-Shukri

الملخص

تعد مخالفة القانون للدستور أبرز أسباب إعتراض رئيس الدولة على القانون، مما يجعله فاقداً لمبدأ المشروعية وهذه الفئة من الأسباب تدعى الاسباب الدستورية وكذلك يجب على المشرع عدم مخالفة الاغراض والأهداف المحددة في الدستور وعليه السعي لتحقيق الصالح العام دائماً وإلا كان المشروع معيباً بعبء الإنحراف التشريعي، وتوجد اسباب سياسية قد يستند اليها رئيس الدولة في اعتراضه على مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة عليه للمصادقة.

Abstract

The president's violation of the constitution is the most prominent reason for a law's objection, rendering it illegitimate. This category of reasons is called constitutional reasons. Furthermore, the legislator must not violate the purposes and objectives set forth in the constitution and must always strive to achieve the public interest. Otherwise, the bill will be flawed by legislative deviation. There are also political reasons that the president may rely on to object to draft laws and proposed laws submitted to him for ratification.

المقدمة

بعد الانحراف التشريعي بأنه عيب خفي وهنا تكمن خطورة هذا العيب فالمشرع لا يكشف عن بواعثه الحقيقية من خلال ذكرها صراحة في الأسباب الموجبة للتشريع بل يحرص على تغليف تشريعه بستار من الشرعية الظاهرية بحيث يبدو ذلك التشريع سليماً في ظاهره لكن عند البحث عن النية الحقيقية للمشرع يظهر الغرض الذي أضمره والذي كان وراء تدخله التشريعي والذي قد لا يتطابق مع مقاصد الدستور لذلك لا يمكن الكشف عن هذا العيب بمجرد المقارنة الظاهرية بين نصوص التشريع وبين القواعد الدستورية بل يجب البحث في نية المشرع للوقوف على الغاية الحقيقية من وراء التشريع. **الانحراف التشريعي** يعد الانحراف التشريعي مصطلحاً حديثاً في القانون الدستوري وبعده الدكتور السنهوري بمثابة مرحلة ثالثة للتطور التاريخي لنظرية التعسف في استعمال الحق أولاً ونظرية إنحراف استعمال السلطة الإدارية ثانياً، فإذا كان بالإمكان تصور أن يتعسف الشخص في استعمال حقه، ثم تصور إن الإدارة قد تتحرف في استعمال سلطاتها الإدارية فما المانع من تصور إنحراف المشرع في استعمال سلطته في التشريع^(١)، فقد لا يتوخى وهو بصدد ممارسة ما يملك من سلطة تقديرية فيما يصدر منه من تشريعات المصلحة العامة وينحرف عنها إلى غاية أخرى وهذا ما يطلق عليه الفقه الدستوري بعبء (الانحراف التشريعي) ويظهر في نطاق السلطة التقديرية للمشرع وهو عيب غائي يرتبط بالغاية من التشريع ويصيب التشريعات بشكل عام إذا ما حاد المشرع عن الهدف المحدد في الدستور أو استهدف غرضاً لا علاقة له بالصالح العام^(٢)، ويُعد الدكتور عبد الرزاق السنهوري هو أول من وضع نظرية الانحراف في استعمال السلطة التشريعية، والفقه الدستوري لا يستبعد القانون من نطاق إساءة استعمال السلطة فيتصور صدور قانون يستهدف الانتقام من الخصوم السياسيين أو يرمي إلى تحقيق منفعة خاصة لبعض الانصار والأعوان فالبرلمان رغم تمثيله للشعب لكنه ليس بمنأى عن الانحراف في استعمال السلطة التشريعية^(٣). ويمكن القول أن التشريع الذي يشوبه عيب الانحراف التشريعي هو عمل قانوني سليم فيما يتعلق بجميع أركانه ما عدا ركن الغرض وحده فهو المعيب بمعنى إن المشرع عند إصداره التشريع كان قد راعى قواعد الشكل والإجراءات والاختصاص والمحل مما يبدو معه التشريع في الظاهر أنه سليم لأن المشرع قد أخفى انحرافه في استعمال

سلطته التقديرية تحت غطاء الشرعية الظاهرة فالمشرع عندما يصدر قانوناً ما وينحرف به عن الغاية التي كان من المفترض أن يسعى إلى تحقيقها فإنه لا يصح بذلك حتماً بل ينحرف بالتشريع تحت ستار من الشرعية الخارجية، فالقانون المشوب بعيب الانحراف التشريعي هو تشريع صادر من الهيئة التشريعية المختصة وفقاً للشكل الذي يتطلبه الدستور كما أنه يقوم على محل سليم ويستند إلى سبب صحيح ولكن الغاية منه غير مشروعة وبهذا يكون لرئيس الدولة أن يتمتع عن تصديقها لأنها تتوخى تحقيق غير المصلحة العامة^(٤). ويمكن أن يستدل على تحقق الانحراف التشريعي من خلال الموازنة بين الغرض الحقيقي من التشريع والغرض المعلن من قبل المشرع، فالمشرع هو الذي يبين غرضه الظاهر فإذا ثبت أن هذا الغرض الظاهر لا يتطابق مع الغرض الحقيقي كان هناك انحراف عن الصالح العام^(٥). ويتميز عيب الانحراف التشريعي بعدد من الخصائص التي تجعل منه عيباً مستقلاً عن سائر أوجه عدم الدستورية التي تلحق التشريع، فهو عيب قصدي تتجه فيه نية المشرع عمداً في سياق سلطته التقديرية عن علم وإرادة إلى تحقيق مآرب وغايات غير تلك التي من أجلها منحه الدستور هذه السلطة وهي المصلحة العامة التي جانبها قاصداً تحقيق غاية أخرى^(٦). كما يوصف عيب الانحراف التشريعي بأنه عيب خفي وهنا تكمن خطورة هذا العيب فالمشرع لا يكشف عن بواعثه الحقيقية من خلال ذكرها صراحة في الأسباب الموجبة للتشريع بل يحرص على تغليف تشريعه بستار من الشرعية الظاهرية بحيث يبدو ذلك التشريع سليماً في ظاهره لكن عند البحث عن النية الحقيقية للمشرع يظهر الغرض الذي أضمره والذي كان وراء تدخله التشريعي والذي قد لا يتطابق مع مقاصد الدستور لذلك لا يمكن الكشف عن هذا العيب بمجرد المقارنة الظاهرية بين نصوص التشريع وبين القواعد الدستورية بل يجب البحث في نية المشرع للوقوف على الغاية الحقيقية من وراء التشريع^(٧)، إن النتيجة المترتبة على عدّ هذا العيب عيب خفي تظهر الخاصية الأخرى له وهو تمتعه بميزة الاحتياط، فهو عيب احتياطي لا يلجأ إليه إلا طالما كان بالوسع الوصول إلى عدم دستورية التشريع من خلال المخالفات الصريحة الأخرى للدستور بمعنى آخر لا يلجأ إليه إلا في حالة خلو التشريع من سائر العيوب الأخرى^(٨). وهذه الخاصية تأتي كنتيجة لعدة عيب خفي إذ لو كان عيباً ظاهرياً كبقية العيوب الأخرى لما كان عيباً احتياطياً^(٩). ويرجع ذلك إلى أمرين: الأمر الأول يتعلق بأن المخالفة الصريحة للدستور تكون وحدها كافية لإبطال النص التشريعي المخالف له ومعه يكون البحث عن عيب الانحراف التشريعي مجرد زيادة صياغة فنية في الحكم، أما الأمر الآخر يتعلق بجهة الرقابة على دستورية القوانين التي يتوجب عليها عند ممارسة هذه الرقابة توخي الحذر في إثارة عيب الانحراف التشريعي كون ذلك يعد سلوكاً خطراً، لأن وصم تشريع ما بالانحراف التشريعي يعني أن المشرع غير أمين على مسؤوليته وأنه استغل سلطته لأغراض شخصية أو فئوية ضيقة^(١٠) وإذا كانت نظرية الانحراف التشريعي مُسلماً بها في الفقه الدستوري فإن الخلاف وقع في معيار تحديد الانحراف التشريعي، فيرى السنهاوري _ وهو أول من تناول فكرة الانحراف التشريعي وجعلها عيباً من عيوب المشروعية الدستورية إلى جانب العيوب الأخرى _ أن هذا المعيار موضوعي ويذهب إلى القول إنه إذا كان من المبرر تحديد معيار ذاتي بحت للتعسف في استعمال الحق لأنه قد يكون لدى الشخص نية الإضرار بالغير عند استعمال حقه الخاص، وعندما تنتقل من النطاق المدني إلى المجال الإداري تدرجنا من الذاتية إلى الموضوعية يمكن عندها اعتماد معيار مختلط ذاتي وموضوعي للانحراف بالسلطة الإدارية لأنّ رجل الإدارة وهو يمارس وظيفته العامة يكون أقل انحيازاً نحو تحقيق الدوافع الشخصية من الفرد وهو يباشر حقوقه الشخصية، لهذا يرى أنه عندما تنتقل من نطاق السلطة الإدارية إلى نطاق السلطة التشريعية يتوجب علينا أن نزداد تدرجاً من الذاتية إلى الموضوعية، ولا نقبل إلا معياراً موضوعياً خالصاً لا يخالطه أي عنصر ذاتي، إذ أنه يصعب اعتماد معيار للانحراف التشريعي ينطوي ولو في شق منه على عنصر شخصي^(١١)، ويذهب إلى أن العمل بمعيار موضوعي محض يرجع لأمرين: الأمر الأول: يجب علينا أن ننظر إلى السلطة التشريعية على أنها تتحلّى بأعلى درجات النزاهة وأعمالها تقع في أعلى مستوى من مستويات الشفافية، وأن جميع التشريعات التي تصدر عنها إنما جاءت لتحقيق المصلحة العامة، لاسيما إنها سلطة متكونة من عدد كبير من الأعضاء وينتمون إلى تيارات مختلفة الاتجاهات الفكرية مما يصعب معه تصور تواطؤهم على ما هو غير مشروع أو ما هو مضر بالمصلحة العامة، فضلاً عن أنها سلطة تمثل الشعب فيفترض فيها عادة أن تتأى بعملها عن الأمور الشخصية والمصالح الذاتية الضيقة. الأمر الثاني: إن المعيار الموضوعي يتسم بالثبات والاستقرار، وبالتالي فإن اعتماداً سيؤدي إلى تحقيق الاستقرار والثبات للتشريع الذي لا نخطئ في فهم معناه ولا نختلف في تفسير مضمونه^(١٢) وأستبعد السنهاوري فكرة وجود غايات شخصية لدى أعضاء السلطة التشريعية، وخلص إلى الاقتصار على معيار موضوعي نقي لتشخيص حالات الانحراف التشريعي، في حين إن الانحراف الإداري يستدل عليه بمعيار مزدوج ذاتي وموضوعي^(١٣). وذهب جانب من الفقه إلى أن معيار تحديد الانحراف التشريعي هو معيار ذاتي إذ أن التعرف على مقاصد المشرع الحقيقية والتوصل إلى اكتشاف المخالفة المستترة للقواعد الدستورية يحتم اعتماد معيار ذاتي متصل بنوايا المشرع وأغراضه^(١٤). ويرون أن إثبات الانحراف في استعمال السلطة التشريعية لا يمكن أن يتم إلا من خلال البحث في المقاصد التي أضمرها المشرع، للوصول إلى حقيقة الغايات التي قصد تحقيقها من وراء التشريع، باعتبار

أن المشرع لا يذكر إلا الأسباب الشرعية فقط لتدخله التشريعي وهي المتعلقة بالمصلحة العامة حصراً وبذلك ينجو التشريع من الإبطال على الرغم من كونه تشريعاً باطلاً لانطوائه على انحراف في استعمال السلطة التشريعية، ولذلك يتعين البحث عن الأغراض والنوايا الخفية التي اقترنت بالتشريع وقت صدوره لبيان فيما إذا كانت متوافقة مع غايات الدستور ومقاصده بوجه عام وفيما إذا كان المشرع يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة فعلاً أم أنه استغل سلطته في التشريع لتحقيق أغراض غير مشروعة؟ فالمشرع يذكر في الأسباب الموجبة للتشريع دواعي التشريع وضرورته وغاياته المشروعة، في حين أنه قد تدخل من خلال التشريع لتحقيق غايات لا علاقة لها بالمصلحة العامة، وبالتالي فإنه للوقوف على الغايات الحقيقية للتشريع يجب الكشف عن النوايا الخفية التي أتت إلى التشريع وقت وضعه وهذا لا يتم من خلال اعتماد المعيار الذاتي^(١٥). وذهب فريق ثالث إلى أن هذا المعيار هو معيار مزدوج ويرى هذا الفريق أن تشابه ميزات فكرة الانحراف في النطاقين الإداري والتشريعي تجعل معيار الانحراف التشريعي لا يتميز عن معيار الانحراف الإداري على الرغم من علو منزلة السلطة التشريعية بصفقتها ممثلة للشعب وأن أعضائها منتخبون من قبله وإن الشقان من معيار الانحراف الإداري موجودان نفسيهما في النطاق التشريعي، فالسلطة التشريعية كنظيرتها السلطة الإدارية يفترض أن تستعمل الصلاحيات الممنوحة لها لتحقيق الصالح العام دون غيره، وكلاهما يحاول إظهار ذلك وإن كان ظاهرياً، فالسلطة التشريعية قد تكون فاسدة ومنبثقة عن تزوير إرادة الشعب وتعمل على تحقيق غايات وأوامر الفئة الحاكمة عن طريق العمل التشريعي دون مراعاة المصلحة العامة، وقد تقوم بذلك دون تزوير، لهذا يرى الفقه أن معيار الانحراف التشريعي هو معيار ذو طبيعة مزدوجة، فيها شق موضوعي وشق ذاتي^(١٦). ويرى الباحث أنه يمكن اعتماد المعيارين معاً في تحديد اتجاه المشرع لتحقيق غاية غير الصالح العام، وهذا ما يسهل على القاضي الدستوري البحث في هذا المجال، وهو ما يعمل عليه القاضي القانون العام اليوم بصفة عامة سواء في المجال الدستوري أو الإداري، لأنه لا يمكن التعرف على ما تضرمه النفس البشرية من غايات إلا إذا استطاع هذا القاضي ربطها ببعض التصرفات والأعمال المادية الظاهرة لأن المهم عنده هو إعطاء الوصف الصحيح للتصرف المادي الحاصل ومن ثم الحكم عليه بأنه سليم أو غير سليم، وفي سبيل تحقيق ذلك لا يمكن الاعتماد على معيار واحد بشكل مطلق والاستغناء عن الآخر لأن ذلك قد يلحق ضرراً بالمجتمع ومؤسسات الدولة لأنه قد يتسبب في قصور في الرقابة على بعض التشريعات على الرغم من انطوائها على انحراف في استعمال السلطة، يضاف إلى ذلك أننا لو تمسكنا بأحد المعيارين فإن الجانب العملي سيلجئنا إلى الاستعانة بميزات المعيار الآخر، كون إثبات الانحراف التشريعي وفق كلا المعيارين يرجعنا إلى نقطة واحدة وهي الأدلة المادية المتوفرة بين أيدينا. وفي لبنان فقد امتنع الرئيس (سليمان فرنجة) عن تصديق مشروع القانون المتعلق بمنح درجة بصفة استثنائية لموظفين ورفع الحد الأدنى لأجور القطاع العام وكذلك منح المتقاعدين تعويض غلاء المعيشة لأنه يخل بالمصلحة العامة والقواعد العامة المتعلقة بتخفيض الاعتمادات مما يجعله مشوباً بالانحراف التشريعي^(١٧). أما في العراق، فقد منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لمجلس الرئاسة للفترة من (٢٠٠٦-٢٠١٠) حق الاعتراض التوقيفي على القوانين التي يسنها مجلس النواب، وكان مجلس الرئاسة يتمتع بصلاحيات رئيس الجمهورية الواردة في المادة (٧٣) من الدستور، فضلاً عن حق الاعتراض على القوانين المرفوعة إليه من مجلس النواب خلال مدة عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه ومكنه من مراقبة القوانين المحالة عليه، وطلب إعادة النظر فيها مرتين متى ما وجد أن القانون مخالف للدستور من الناحية الشكلية أو الموضوعية أو غير ملائم لسياسة الدولة أو فيه انحراف في ممارسة السلطة التشريعية أو أن القانون لا يخدم المصلحة العامة^(١٨). وقد بسط مجلس الرئاسة رقابته على أعمال السلطة التشريعية واعترض في فترة وجوده أبان الدورة الانتخابية الأولى الممتدة من (٢٠٠٦) لغاية (٢٠١٠) على عدد من القوانين المحالة إليه، وبلغ عددها (٣٢) اعتراضاً، ومنها قانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام، وقانون الخدمة والتقاعد العسكري، وتعديل قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة (١٩٦٩)، وقانون تعديل قانون المحكمة الجنائية العليا رقم (١٠) لسنة (٢٠٠٥)، وقانون تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة (١٩٩١)^(١٩). وبانتهاء الدورة النيابية الأولى انتهى دور مجلس الرئاسة، وحل محله رئيس الجمهورية، وبدأ رئيس الجمهورية بممارسة عمله بدلاً من مجلس الرئاسة، وكانت صلاحياته محصورة بما ورد في المادة (٧٣) دون غيرها. وبالرجوع إلى المادة (٧٣) من الدستور نجد أنها لم تمنح لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين، وإنما اقتصر دوره على المصادقة فقط في مدة خمسة عشر يوماً، وإذا لم يصادق على القانون المرسل إليه صراحة في المدة المذكورة، سيكون القانون مصادقاً عليه بحكم الدستور بمضي خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول القانون إليه، وهذا يعني أنه ليس لرئيس الجمهورية الاعتراض على القوانين المرسلة إليه للمصادقة^(٢٠). وإزاء اختلاف الرؤى بشأن مدى تمتع رئيس الجمهورية بحق الاعتراض على القوانين أسوة بالصلاحيات الممنوحة لمجلس الرئاسة لجأت رئاسة الجمهورية إلى المحكمة الاتحادية العليا وطلبت رأيها بشأن ذلك وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها بخصوص هذا الموضوع وجاء فيه: "... أوردت المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية ومنها ما ورد في الفقرة (ثالثاً) من المادة أنفة الذكر التي تنص يصادق ويصدر القوانين التي

يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسليمها أما الصلاحية المنصوص عليها في المادة (١٣٨)/ خامساً) من الدستور فإنها أنيطت حصرياً بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة (١٣٨) آنفة الذكر ولم ترد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٧٣) من الدستور، وإن المادة (١٣٨)/ سادساً) من الدستور نصت على ممارسة مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور"، أي إن مجلس الرئاسة يمارس إضافة إلى الصلاحية المنصوص عليها بالمادة (١٣٨) من الدستور صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٧٣) ولدورة واحدة، وبناءً عليه فإن رئيس الجمهورية الذي سينتخب في الدورة القادمة لمجلس النواب لا يملك الصلاحية المنصوص عليها في الفقرة (خامساً) من المادة (١٣٨) من الدستور لأنها لم ترد في المادة (٧٣) من الدستور^(٢١). ويتضح من ذلك أن المحكمة الاتحادية العليا قد حسمت الخلاف الفقهي، وعليه صار الأمر محسوماً بأن رئيس الجمهورية لا يملك حق الاعتراض على القوانين وإعادتها إلى مجلس النواب، وبات رئيس الجمهورية في ظل أحكام الدستور العراقي النافذ عاجزاً عن أداء مهمته في حماية الدستور، ولا يستطيع بسط رقابته على القوانين، وإنما تدخل القوانين حيز النفاذ ولو كانت معيبة بعيوب دستورية ولا تخدم المصلحة العامة، وإزاء حرمان رئيس الجمهورية من رقابة أعمال السلطة التشريعية، لم يعد هناك وسيلة دستورية لحماية التشريع من انحراف السلطة التشريعية سوى الرقابة القضائية، لأن حق المصادقة والإصدار لا يحمل أية أهمية بالنسبة لحماية التشريع من الانحراف في استعمال السلطة التشريعية. وقد تصدت المحكمة الاتحادية العليا للانحراف التشريعي في الكثير من القوانين التي خالف بها المشرع الغايات المستهدفة للصالح العام، من ذلك حكمها الذي جاء فيه (إن وضع أحكام في قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ خاصة بممارسة حق النقاضي أمام الهيئات القضائية يختص به مدعي الحق والادعاء العام وهيئة النزاهة ولا يختص به أعضاء مجلس النواب كما أن الفائز في الانتخابات العامة لا يكتسب صفة النائب إذا تخلف قبل أداء اليمين عن حضور الجلسات لذا قرر الحكم بعدم دستوريته)^(٢٢). وأيضاً حكمها الذي تصدت فيه لانحراف مجلس النواب عن الغاية المبتغاة وهي تحقيق المصلحة العامة والذي قضى بعدم دستورية نص الفقرة (٦) من قرار مجلس النواب رقم (٤٤) لسنة (٢٠٠٨) الذي شرعه مجلس النواب والخاص بتنفيذ مطالب القوائم والكتل السياسية، بحسب استحقاقها في أجهزة الدولة لمنصب وكلاء الوزراء ورؤساء الهيئات والمؤسسات والدرجات الخاصة، لمخالفته أحكام المواد (٢/ أولاً ج /) والمادة (١٤) التي تكفل المساواة أمام القانون دون تمييز والمادة (١٦) التي نصت على كفالة تكافؤ الفرص لجميع العراقيين والمادة (٦١/ خامساً) التي نصت على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء وليس تنفيذاً لمطالب القوائم والكتل السياسية وفق استحقاقها للمناصب)^(٢٣). من خلال هذه الأحكام نستقرأ تشخيص المحكمة الاتحادية العليا بوجود الانحراف التشريعي على أساس موضوعي وإن لم تعلن وجود الانحراف بشكل صريح وإنما اكتفت بالحكم بعدم دستورية النص المطعون فيه عندما يتوافر لديها الدليل الموضوعي والدافع غير المشروع من وراء ذلك القانون.

المصادر والمراجع

- (١) د. محمد ماهر أبو العينين، الإنحراف التشريعي والرقابة على دستوريته دراسة تطبيقية، الكتاب الأول، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ص ٢.
- (٢) د. احمد سرحان سعود الحمداني، الانحراف بالسلطة وجه لالغاء القرار الإداري، مجلة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١)، العدد (٧)، ٢٠١٣، ص ١٩٥.
- (٣) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٦، ص ٣٢٤.
- (٤) د. عبير حسين السيد حسين، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٣٥٠.
- (٥) د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ٣٠٣.
- (٦) د. محمد أنس قاسم جعفر، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٦٢.
- (٧) د. رمضان عيسى أحمد، الانحراف التشريعي (العراق انموذجاً)، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٥٠.
- (٨) د. عبد الحفيظ النشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٣٦٥.
- (٩) د. رمضان عيسى أحمد، المرجع نفسه، ص ٥٣.

- (١٠) د. عادل عمر شريف، قضاء الدستورية، القضاء الدستوري في مصر، بلا دار نشر، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٣٨٣.
- (١١) د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في إستعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير، ١٩٥٢ ص ٦٨.
- (١٢) د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سابق، ص ٦٨.
- (١٣) وفي تطبيقه لهذا المعيار أورد الفقيه السنهوري خمس فروض للانحراف التشريعي وهذه الفروض هي:
١. الرجوع إلى طبيعة التشريع ذاته باعتبارها معيار موضوعي.
 ٢. مجاوزة التشريع للغرض المخصص له.
 ٣. عدم كفالة الحقوق والحريات في حدودها الموضوعية.
 ٤. عدم احترام الحقوق المكتسبة والمساس بها في غير ضرورة أو من غير تفويض.
 ٥. مخالفة التشريع لمبادئ الدستور العليا والروح التي تهيمن على نصوصه. يراجع د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سابق، ص ٧٨ وما بعدها.
- (١٤) د. وهيب عياد سلامة، أسلوب اصدار المحكمة الدستورية العليا لأحكامها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٣٧.
- (١٥) د. عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف، المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣٢١.
- (١٦) د. ماجد راغب الحلو، دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٣٨١.
- (١٧) د. علي يوسف الشكري، ليلي حنتوش ناجي الخالدي، اسباب امتناع رئيس الجمهورية عن تصديق مشروعات القوانين، بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد (٢٤)، العدد (٢)، ٢٠١٦، ص ٦٤٢.
- (١٨) المادة (١٣٨) / خامساً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- (١٩) للاطلاع على مشروعات القوانين المعترض عليها ينظر: اسراء محمود بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق انموذجاً)، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، المجلد ١، العدد ٨، ٢٠١٠، ص ٤٣.
- (٢٠) يذهب بعض الفقه الدستوري في العراق إلى أن رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات الاعتراض على القوانين وباستطاعته ممارسة ذلك متى وجد ما يبرر ذلك، وقد استند هذا الاتجاه في رأيه إلى أن المادة (١٣٨) من الدستور لا تزال سارية المفعول حكمها حكم سائر المواد الدستورية الأخرى، وذلك لعدم وجود نص صريح بإلغائها، إضافة إلى إنها تعد مكملة لما ورد في المادة (٧٣) من صلاحيات رئيس الجمهورية، بموجب ما ورد في المادة (٧٣) / (عاشراً) (٢) والذي يبين أن رئيس جمهورية يمارس أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور، لأن صلاحيات المصادقة الواردة في المادة (٧٣) لا تعني دائماً أن رئيس الجمهورية ملزم أن يوافق على القانون، بل اختصاص التصديق يشمل كذلك معنى عدم الموافقة أو الرفض أو الاعتراض متى ما كان القانون المعروض عليه تشوبه العيوب الشكلية أو الموضوعية التي تستلزم نقضه وإعادته إلى مجلس النواب لمعالجته، ينظر: د. علي يوسف الشكري، " التنظيم الدستوري لصلاحيات الرئيس في الامتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني "، بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم الصرفة والتطبيقية، المجلد ٢٤، العدد ٢، ص ١١٢٦.
- (٢١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٨ / إتحادية / ٢٠٠٩ الصادر في ٨/٤/٢٠٠٩، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨-٢٠٠٩، إصدارات جمعية القضاء العراقي المجلد الثاني، بغداد، (٢٠١١)، من ٢٣-٢٢.
- (٢٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى ١٤٠ إتحادية ٢٠١٨ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq>.
- (٢٣) وجاء في قرارها: "... وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن قيام القوائم والكتل السياسية بالمطالبة بمناصب وكلاء الوزارات ورئاسة الهيئات والدرجات الخاصة في أجهزة الدولة وفق استحقاقها هو الآخر لا سند له من الدستور لأن هذه العناوين ما هي إلا عناوين وظيفية حدد الدستور في المادة (٦١ / خامساً) منه الجهات التي تتولى ترشيح من تراهم لاشغالها وفق الاختصاص والكفاءة وهذه الجهات ورد ذكرها حصراً في المادة (١١) خامساً من الدستور التي من ذكرها، وليس من بينها (القوائم والكتل السياسية) وإن السير في خلاف ما نص الدستور عليه قد خلق ما يدعى ب(المحاصصة السياسية) في توزيع المناصب التي ذكرها وما نجم عن ذلك من سلبيات أثرت في مسارات الدولة وفي غير الصالح العام إضافة إلى مخالفتها لمبدأ المساواة بين العراقيين الذي نصت عليه المادة (١٤) من الدستور والتي ألزمت بالمساواة بين العراقيين أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي، وخالفت الفقرة

موضوع الطعن كذلك مبدأ تكافؤ القرص الذي نصت عليه المادة (١٦) من الدستور والتي كفلت لجميع العراقيين أن ينالوا فرصهم في تولي المناصب وغيرها في الدولة على أساس الكفاءة والتخصص وغيرها من متطلبات اشغال الوظائف العامة والزمّت المادة الدستورية المذكورة الدولة بكفالة تطبيق هذا المبدأ وبناء عليه فقد تحقق للمحكمة الاتحادية العليا أن الفقرة موضوع الطعن قد خالفت المبادئ الدستورية التي وردت في المواد انفة الذكر وهي مواد حاكمة لم تجوز المادة (٢/أولاً/ج) من الدستور سن تشريع بخلافها، لذا قرر الحكم بعدم دستورية الفقرة (١) من قرار مجلس النواب الصادر بالعدد (٤٤) السنة ٢٠٠٨ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (١١٠٢) في ٢٤/١٢/٢٠٠٨ والغاء العمل بموجبها...، حكم المحكمة الاتحادية في الدعوى ٨٩ اتحادية ٢٠١٩ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا آنف الذكر.

- (1) Dr. Muhammad Maher Abu Al-Ainin, Legislative Deviation and Oversight of its Constitutionality: An Applied Study, Book One, National Center for Legal Publications, Cairo, p. 2.
- (2) Dr. Ahmad Sarhan Saud Al-Hamdani, Deviation of Authority: A Way to Cancel Administrative Decisions, Al-Anbar Journal of Legal and Political Sciences, Vol. (1), No. (7), 2013, p. 195.
- (3) Dr. Majid Ragheb Al-Helou, Constitutional Law, University Publications House, Alexandria, 1986, p. 324.
- (4) Dr. Abeer Hussein Al-Sayed Hussein, The Role of the Constitutional Judge in Oversight of the Legislator's Discretionary Power (A Comparative Study), Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2009, p. 350.
- (5) Dr. Muhammad Maher Abu Al-Ainin, op. cit., p. 303.
- (6) Dr. Muhammad Anas Qasim Jafar, Oversight of the Constitutionality of Laws (A Comparative Study), Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1998, p. 62.
- (7) Dr. Ramadan Issa Ahmed, Legislative Deviation (Iraq as a Model), Dar Al-Masala for Printing, Publishing, and Distribution, Beirut, 2020, p. 50.
- (8) Dr. Abdul Hafeez Al-Nashimi, Constitutional Judiciary and the Protection of Fundamental Freedoms in Egyptian and French Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2001, p. 365.
- (9) Dr. Ramadan Issa Ahmed, ibid., p. 53.
- (10) Dr. Adel Omar Sharif, Constitutional Judiciary, Constitutional Judiciary in Egypt, no publisher, Cairo, 1988, p. 383.
- (11) Dr. Abdul Razzaq Al-Sanhouri, Legislation's Violation of the Constitution and Deviation in the Use of Legislative Power, a study published in the State Council Journal, third year, January 1952, p. 68.
- (12) Dr. Abdel Razzaq Al-Sanhouri, op. cit., p. 68.
- (13) In applying this criterion, jurist Al-Sanhouri cited five hypotheses for legislative deviation, which are:
 1. Referring to the nature of legislation itself as an objective criterion.
 2. Legislation exceeding its intended purpose.
 3. Failure to guarantee rights and freedoms within their objective limits.
 4. Failure to respect acquired rights and infringe upon them unnecessarily or without authorization.
 5. Legislation violating the supreme principles of the Constitution and the spirit that governs its texts. See Dr. Abdel Razzaq Al-Sanhouri, op. cit., p. 78 ff.
- (14) Dr. Wahib Ayyad Salama, The Method of Issuing Rulings by the Supreme Constitutional Court, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1992, p. 37.
- (15) Dr. Abdul Moneim Abdul Hamid Ibrahim Sharaf, The Judicial and Political Treatment of Legislative Deviation, PhD Thesis, Faculty of Law, Cairo University, 2010, p. 321.
- (16) Dr. Majid Ragheb Al-Helou, The Constitutionality of Laws, Dar Al-Jami'a Al-Jadida, Alexandria, 2014, p. 381.
- (17) Dr. Ali Youssef Al-Shukri, Laila Hantoush Naji Al-Khalidi, Reasons for the President's Refusal to Ratify Draft Laws, a study published in the Journal of the University of Babylon for Humanities, Volume (24), Issue (2), 2016, p. 642.
- (18) Article (138/Fifth) of the Constitution of the Republic of Iraq of 2005.
- (19) For the objected draft laws, see: Israa Mahmoud Badr, The Legislative Jurisdiction of the Head of State in the Traditional Parliamentary Republican System (Iraq as a Model), a study published in the Kufa Journal of Legal and Political Sciences, University of Kufa, Volume 1, Issue 8, 2010, p. 43.
- (20) Some constitutional jurisprudence in Iraq holds that the President of the Republic has the power to object to laws and can exercise this whenever there is justification for it. This trend has based its opinion on the fact that Article 138 of the Constitution is still in effect and its ruling is the ruling of all other constitutional articles, due to the absence of an explicit text to abolish it. In addition, it is considered complementary to what is stated in Article 73 regarding the powers of the President of the Republic, pursuant to what is stated in Article 73/Tenth

(2), which clarifies that the President of the Republic exercises any other presidential powers stated in this Constitution, because the power of ratification stated in Article 73 does not always mean that the President of the Republic is obligated to approve the law. Rather, the power of ratification also includes the meaning of non-approval, rejection, or objection whenever the law presented to him is tainted by formal or substantive defects that require its annulment and return to the House of Representatives for processing. See: Dr. Ali Yousef Al-Shukri, "The Constitutional Regulation of the President's Power to Refrain from Ratifying Laws in the Parliamentary System," a study published in the Journal of the University of Babylon for Pure and Applied Sciences, Volume 24, Issue 2, p. 1126.

(21) Federal Supreme Court Decision No. 18/Federal/2009 issued on April 8, 2009, published in the Rulings and Decisions of the Federal Supreme Court for the years 2008-2009, Publications of the Iraqi Judicial Association, Volume 2, Baghdad, (2011), pp. 22-23.

(22) Federal Supreme Court Ruling in Case No. 140 Federal 2018, published on the Federal Supreme Court website <https://www.iraqfsc.iq>.

(23) And its decision stated: "... The Federal Supreme Court finds that the political lists and blocs' demand for the positions of undersecretaries, heads of bodies, and special grades in state agencies according to their entitlement is also not supported by the Constitution, because these titles are merely job titles. The Constitution specified in Article (61/Fifth) the bodies that nominate whomever they see fit to fill them according to specialization and competence. These bodies were mentioned exclusively in Article (11) (Fifth) of the Constitution, which mentioned them, and (the political lists and blocs) are not among them. Going against what the Constitution stipulates has created what is called (political quotas) in the distribution of the positions it mentioned, and the resulting negatives that have affected the state's paths and are not in the public interest, in addition to its violation of the principle of equality among Iraqis stipulated in Article (14) of the Constitution, which obligates equality among Iraqis before the law without discrimination on the basis of gender, race, nationality, origin, color, religion, sect, belief, opinion, economic or social status. The paragraph that is the subject of the appeal also violates..." The principle of mutual support for the disc stipulated in Article 16 of the Constitution, which guarantees all Iraqis the opportunity to hold positions and other positions in the state on the basis of competence, specialization, and other requirements for occupying the position.