

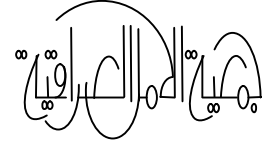
# المؤتمر المدني للوحدة الوطنية

بغداد في 24 آذار 2007



United Nation Office for Project Services

Iraqi Al-Amal Association



## أفكار أولية في سيادة القانون

هادي عزيز علي

يعتبر موضوع سيادة القانون أصل من الأصول الدستورية، وعلى كل دولة أن تمارس سلطاتها الأعلى وفق تشريعات مكتوبة تكون متطابقة مع المفاهيم والنصوص المثبتة في دستور بلدها. وسيادة القانون يستهدف كذلك تحقيق المبادئ المتعلقة بحماية الحريات والحقوق، والتصدي للأحكام التعسفية.

يعرف موضوع سيادة القانون بأنه: "احترام القواعد القانونية الواجب اتباعها من قبل الأفراد ، في بلدٍ ما من البلدان ، حكما ومحكومين ، وكذلك على السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية اتباع القواعد ذاتها". ويلاحظ من هذا التعريف أنه يتناول الجانب الشكلي للقواعد القانونية، من دون الإحاطة بالجانب الموضوعي له، فهناك الكثير من القوانين ذات مواضع مخالفة للمبادئ العامة لحقوق الإنسان، كعدم الإقرار بالتعددية وتغليب الحزب الواحد، أو أنها ذات حس عنصري، أو تكون قد أسست على أساس التفريق بين أبناء الشعب الواحد ، الأمر الذي دفع أساتذة القانون الدستوري وسواهم إلى البحث عن تعريف يجمع بين الجانبين الشكلي والموضوعي للقانون، بعد أن تأكدوا ان الدول تقسم إلى نوعين، الأولى تسمى الدولة القانونية، وهي الدولة التي تصدر فيها القوانين وفق المعايير الدستورية السليمة، وتكون محط احترام أفراد المجتمع شكلاً وموضوعاً، أما النوع الثاني فهي الدولة البوليسية التي تصدر فيها القوانين على خلاف المبادئ الدستورية السليمة ولا تنال رضا وقبول المواطنين، لا بل أنها لن تنال احترام السلطة التي أصدرتها. لذا فإن التعريف بموضوع سيادة القانون جاء على وفق ما أقره المؤتمر الدولي لرجال القانون المنعقد في الهند سنة 1959، الذي اصدر اعلانا سمي باعلان نيودلهي ، الذي يحدد : (المساواة بين المواطنين في التزامهم بقانون ينظم العلاقات الاجتماعية ويحمي القيم والمبادئ الأساسية...).

ان القواعد القانونية الواجب احترامها هي كل القواعد، سواء كانت دستورية كأحكام المادة (5) من الدستور التي تنص على (السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات). أو القاعدة القانونية الواردة في

أحكام المادة (29) من قانون المرافعات التي تنص: (تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة...) أو أي قاعدة تنظيمية صادرة لتسهيل تطبيق قانون ما.

### الوسائل المطلوبة لتحقيق سيادة القانون

مما لا شك فيه ان الديمقراطية لا تقوم على شرط سيادة الأغلبية لوحده، بل هناك أكثر من شرط ، لعل أهمها سيادة القانون الضامن للحقوق والحريات، الذي هو أساس في المجتمع الديمقراطي ، أي أن الحكومة يجب أن تكون حكومة قوانين لا حكومة أشخاص. وفي هذا المعنى ذهب (جون آدمز) ومنذ سنة 1776 إلى القول:- (ان الجمهورية هي امبراطورية من القوانين لا من الرجال) . لما تقدم فإن سيادة القانون تعتمد على عدة وسائل للوصول إلى الهدف المنشود وهي:

#### أولاً

#### القانون

يتمتع الافراد في الدول الديمقراطية بالحريات والحقوق التي تقرها دساتيرها المعززة بحكم القانون الهادف إلى حماية تلك الحقوق والحريات. ولكي يكون القانون محل احترام وواجب الاتباع ، يستلزمه مجموعة شروط تجعله في مستوى التقنين السليم، منها:

1. ان يكون القانون واضحاً يسيراً في تناول الجميع ، وأن لا تحاول نصوصه الاحاطة بكل شئ فتفسد

صفاء النص والغاية من تشريعه. وان لا يكون غامضاً مبهماً فيصبح نهياً للاجتهادات المتناقضة، ويدخل متلقيه في دوامة الاختلاف في الآراء والأفكار والتطبيق. ونضرب مثلاً قريباً للنص الغامض وهو ما ورد في أحكام المادة (10) من قانون الاستثمار الجديد رقم (13) لسنة 2006 ، التي تنص على (للمستثمر العراقي والأجنبي، لأغراض مشاريع الإسكان، حق الاحتفاظ بالأرض بمقابل يحدد بينه وبين مالك الأرض دون المضاربة بالأرض، وفق ضوابط تضعها الهيئة الوطنية للاستثمار بموافقة مجلس الوزراء...) هذا النص الركيك لغوياً، يشوبه الإبهام والغموض. ما هو المقصود بحق الاحتفاظ بالأرض؟ هل ان الاحتفاظ بها على سبيل الاستئجار أو المساحة أو البيع أو الاستملاك؟ ألا يوجد اختلاف فيما إذا كان المستثمر طرفاً حكومياً؟ لقد أوكل المشرع الأمر إلى الهيئة الوطنية للاستثمار لتضع الضوابط ، وبذلك يكون قد ارتكب خطأ مركباً. فنحن هنا أمام نزع الملكية من مالكها، وهذا النزاع لا يعالجه نظام، بل يجب أن يكون

بموجب قانون تصدره السلطة التشريعية، لا أن تعطى الهيئة الوطنية للاستثمار صلاحية التشريع، التي تعتبر مخالفة دستورية، تنتهك مبدأ الفصل بين السلطات.

2. **علنية القانون:** يجب ان يكون القانون معلناً وفي متناول الجميع. وقد اتخذت تقنيات مختلفة

كوسائل للاعلان عن القانون. ان الطريقة المقررة قانوناً لدينا هي النشر في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) . فالاطلاع على القانون أمر في غاية الأهمية كي يتمكن المواطن من معرفة ماله وما عليه من حقوق والتزامات. كما ان علنية القانون هي تجسيد للمبدأ القائل (عدم افتراض جهل الشخص بالقانون). وقد وجدنا ان النظام السابق قد أصدر قانوناً حول بموجبه السلطات أنذاك بعدم نشر قوانين معينة في الجريدة الرسمية، أي ان القانون لا يعلم به سوى المشرع والجهة المكلفة بتنفيذه، من دون أن يطلع عليه أحد من المواطنين.

3. **أن يكون القانون خالياً من النصوص التي تتعارض وحقوق الإنسان،** كي يكون محل احترام ويمكن اتباعه. ومن أمثلة القوانين المخالفة لشرعية حقوق الإنسان هي القوانين التي تصدرها الأنظمة الدكتاتورية والشمولية.

## ثانياً

### استقلال القضاء

أقرت المبادئ الديمقراطية مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وقد رسمت لكل سلطة المهام الواجب القيام بها والحدود التي تقف عندها. ولا يخلو دستور من الدساتير الديمقراطية في التأكيد على مبدأ الفصل بين السلطات. فقد نص الدستور العراقي الحالي في مادته (47) على:-  
(تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات). وقد اقترن مبدأ الفصل بين السلطات في الدول الديمقراطية بمبدأ آخر، ولازمه بقوة، وهو مبدأ استقلال القضاء، أي ممارسة مهمة القضاء بحياد من دون تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية، سواء كان ذلك التدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة، مادياً أم معنوياً، ويسري المنع على أشخاص القانون العام والخاص، ويشمل كذلك أطراف الدعوى. ولكي يكون الاستقلال ناجعاً فلا بد من امتناع القضاة من القبول أو الخضوع لذلك التدخل، وأن لا يخضعوا لأي تأثير سوى تأثير القانون والضمير، لكون رائد استقلال القضاء هو تحقيق العدالة، وبخلاف الاستقلال هذا يعني القبول بلوي عنق العدالة. لذا لا بد من العمل على ترسيخ الإيمان بمبدأ استقلال القضاء كممارسة وسلوك لجميع أفراد المجتمع.

ان احترام القانون ليس واجباً على افراد المجتمع فحسب، بل ان على السلطة الواجب ذاته. وإلا فما قيمة أن يحترم المجتمع القانون وسيادته واستقلال القضاء، في الوقت الذي تخرق فيه السلطة ذلك الاحترام؟ كما يجب ان يمتد الاحترام إلى الاحزاب السياسية وتنظيمات المجتمع المدني بهدف تحقيق العدالة للجميع، واتباعاً لمبدأ دستوري أمر نصت عليه المادة 87 من الدستور ، وهو: (السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون)، وكذلك المبدأ الدستوري القائل: (القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة). المادة (88) من الدستور. ولغرض تحقيق مبدأ استقلال القضاء والوصول إلى الهدف المنشود لا بد من اعتماد بعض الوسائل لإدراك الغاية المقصودة، وهي:-

1. ان استقلال القضاء ليس صفة أو مزية من مزايا القضاء وهيئته، بل هي حق مقرر للإنسان باعتبارها واحدة من حقوق الإنسان التي اوجبت الصكوك الدولية النظر في قضيته من قبل محكمة مستقلة عادلة. وقد ورد هذا المبدأ في العديد من النصوص الدولية المتعلقة بالقضاء وغيره كالاعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللا انسانية أو المهينة، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والاعلان الخاص بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد، والاعلان بشأن المبادئ الأساسية لتوفير العدالة لضحايا الجريمة وإساءة استعمال السلطة، وغيرها.

2. خلق البيئة المناسبة للقاضي ليؤدي واجبه وفق مبدأ استقلال القضاء المرسوم دستورياً وقانونياً، وحمایته من الاعتداء والتهديد، وانهاء الخدمة والنقل بشكل تعسفي، أو انتهاك حرمة عمله من قبل الأجهزة الرقابية القضائية، وتأمين مورد مالي يؤمن له احتياجاته وأفراد عائلته، من دون أن يمسه العوز أو الحاجة للاستدانة ، وكذلك سد العوز المعرفي، بتفعيل مبدأ التدريب المستمر ، والزامه بتقديم البحوث ذات المساس بالمشكلة القضائية عند حلول موعد الترقية، وإيفاده إلى الخارج للاطلاع على تجارب الدول الأخرى. ومن أمثلة العوز المعرفي لدى القاضي هو حجب الصكوك الدولية عنه، رغم مصادقة العراق عليها وأصبحت جزءاً من النظام القانوني العراقي. فعلى سبيل المثال صادق العراق على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والثاني العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالقانون رقم 1927 في 1970/10/7، لكن الحكومة لم تنشر نص العهدين في حينه، بل تمت المصادقة على رقميهما وتاريخهما المثبت لدى الأمم المتحدة. ولم تنشر نصوصهما كاملة، الا في سنة 1992

ضمن المجموعة التشريعية للعام المذكور ، ولم تعرض أية حالة عن القضاء العراقي كان موضوعها العهدين المذكورين، أو بقية الصكوك الدولية المصادق عليها، رغم كونها جزءاً من النظام القانوني الوطني.

3. يمنع منعاً باتاً التدخل في شؤون القضاء، ومن أية جهة كانت، ومهما علا شأنها أو كبير حجمها، سواء كانت سلطة تنفيذية بأعلى مراتبها وأدناها، أو أحزاب وكتل سياسية، لأن ذلك يشكل مخالفة صريحة وواضحة لأحكام المادة (88) من الدستور. إلا ان تلك القاعدة الدستورية ورغم لهجتها الأمرة، إلا ان بعض الجهات تحدث ذلك النص، وانتهكت استقلال القضاء، وفي مواقع عديدة يصعب حصرها. ويمكننا الاستدلال بمثلين على الانتهاك:

أ- (قضية صابرين الجنابي): فقد تم التدخل سياسياً في هذا الموضوع ضمن محاولات كسب العطف لجهة سياسية محددة. كما ان السلطة التنفيذية هي الأخرى تدخلت بتكريم الضباط ، قبل أن يصل التحقيق إلى نتيجة ما، فيما إذا كانت المذكورة بريئة من التهمة المنسوبة إليها، أو تحقق بشأنها أدلة اثبات توجب إحالتها إلى المحكمة المختصة. ولو كان لدينا قضاء مستقل لما كان كل ذلك الضجيج الاعلاني، الذي لا يخدم أحد سوى اتساع الهوة بين أفراد الشعب الواحد وفق المعايير الطائفية.

ب- المثال الثاني:- شخصية سياسية ذات بريق اعلامي تدعو إلى دولة المؤسسات والقانون واستقلال القضاء، إلا انه أصدر تعميماً لكل المحاكم يطلب فيه الرفق بوزارته، في حالة تحقق مبلغ تعويض عليها لصالح الخصم، ويطلب تخفيض تلك المبالغ.

4 التصدي للقضاء الرديف الذي ينتهك استقلال القضاء ويجعل الفصل في المنازعات يتوزع على أكثر من جهة، ومحاولة افهام القانمين به ان عملهم يناقض الأحكام الدستورية التي صوتوا عليها. ومن أمثلة تلك الأقضية قضاء العشائر وقضاء التنظيمات الدينية، لأننا بصدد إقامة دولة القانون، التي يكون فيها للمحاكم الولاية العامة عن كافة الأشخاص، بما في ذلك الحكومة.

### ثالثاً

#### منظمات المجتمع المدني

ليس الحكومة وحدها المطالبة باحترام سيادة القانون، بل ان منظمات المجتمع المدني ، وحتى القطاع الخاص يؤديان نشاطات مهمة في التنظيم القضائي وسيادة القانون. فنظام الحكم الديمقراطي

يستوجب التعاون التام بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني بكافة تشكيلاتها، ولا تستطيع الأجهزة القضائية تحقيق الحكم الصائب بمفردها، ما لم يشترك معها الكل، مستندين إلى احترام قراراته وتنفيذ أحكامه. كما ان منظمات المجتمع المدني لها الدور الفاعل لغرض تعبئة الجماهير ، وتزويدها بالمعلومات الخاصة بالقانون وسيادته والقضاء المستقل ، خاصة وان تلك المنظمات تشغل المساحة الكبيرة التي تفصل الفرد عن الدولة. وهناك مواقف مشهودة لتلك المنظمات في التصدي لتشريعات تناقض حقوق الإنسان، وأقرب مثال لدينا ما قامت به المنظمات النسوية، وعلى مختلف ألوانها بالتصدي لقرار مجلس الحكم المرقم (137) لعام 2003 ، وتمكنت من تعطيله.

#### رابعاً

#### وجود قوة تنفيذية قادرة على تنفيذ الأحكام

القضاء الناجح هو من تنفذ أحكامه بحزم. وبخلاف ذلك لا يمكن الحديث عن قضاء مستقل أو سيادة للقانون. لأن القانون الذي لا تنفذ الأحكام الصادرة بموجبه يعني أنه لم يكن محل طاعة من الممتنع عن التنفيذ، لأن القواعد القانونية تعرف بأنها قواعد لتنظيم سلوك الأفراد في المجتمع، وهي عامة تصدر على سبيل الالتزام من قبل المشرع وتوجب إيقاع الجزاء على الممتنع. لذا لا بد من تنفيذ الأحكام طوعاً، وبعبكسه يلزم تنفيذها جبراً، وهذا الأمر يحتاج إلى جهاز حكومي فاعل يأخذ على عاتقه مسؤولية انفاذ الأحكام القضائية واحترام القانون.

=====