

التوازن بين السلطات و تطبيقاتها في الدستور العراقي ٢٠٠٥

د. عدنان قادر عارف الزنكنه

استاذ مساعد

كلية الادارة والاقتصاد – جامعة كركوك

المستخلص

لمبدأ الفصل بين السلطات أهمية كبيرة فهو يعد حجر الزاوية في الأنظمة الديمقراطية لأنه يسهم في حماية الحريات والحد من الاستبداد السلطوي وكذلك يسهم في تحقيق المشروعية وقيام الدولة القانونية وفي إبراز فوائد تقسيم وظائف العمل و زيادة الفاعلية. إلا أن تطبيقه يختلف باختلاف طبيعة وشكل الديمقراطية النيابية السائدة في الدولة والمتلائمة مع أوضاعها وظروفها باعتبار أن الديمقراطية النيابية قد تأخذ شكل النظام النيابي البرلماني وقد تأخذ شكل النظام النيابي الرئاسي وقد تأخذ شكل النظام النيابي المجلسي (نظام حكومة الجمعية النيابية) وكل شكل من هذه الأشكال الثلاثة يمثل الديمقراطية النيابية. ولكن بالرغم من أهمية هذا المبدأ إلا أن الدساتير العراقية لم تنص عليه صراحة إلا في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية و دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المقدمة

من نافلة القول أن مبدأ الفصل بين السلطات الدستورية الثلاث، التشريعية، التنفيذية والقضائية هو أمر ضروري وبديهي في دول القانون الديمقراطي.

إن نظرية فصل السلطات ولدت نتيجة تطبيقات مختلفة ومتغيرة في مختلف الظروف السياسية والتاريخية للدول، الأمر الذي يؤكد أن النظرية، وأن تبدو بسيطة ومنطقية، لكنها معقدة وغير متجانسة، الأمر الذي يعني أن الرقابة الدستورية، أيما يكن تطبيقها، تواجه إشكالية فصل السلطات.

ولما كان مبدأ الفصل بين السلطات سمة من سمات النظم الديمقراطية وإن كانت طبيعته العضوية والوظيفية أو حدوده تختلف باختلاف الأنظمة، وأن كان النظام الرئاسي هو الأكثر تعبيراً عن الفصل المؤسساتي الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والنظام البرلماني يركز على مبدأ الرقابة المتبادلة وعدم الفصل المؤسساتي والتعاون الوظيفي بحيث يمكن لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تمارس صلاحيات خارج اختصاصها الأساسي.

كان الحكم في العراق منذ عام ١٩٦٨ حتى عام ٢٠٠٣م تحت ظل نظام أحادي سيطر فيها الحزب الواحد على السلطة في حين حظرت على باقي الأحزاب ممارسة أي نوع من أنواع السياسة، ومن المؤكد أن مثل هذه الأنظمة على هذا النحو لن تكون ديمقراطية قادرة على منع الاستبداد.

كم أن نتيجة التغيرات التي حصلت في العراق بعد عام ٢٠٠٣م فقد تبنى النظام البرلماني أسلوباً للحكم رغبة منه في تطبيق الديمقراطية البرلمانية على أرضه، بيد أن هذا النظام اتخذ شكلاً مختلفاً عن البرلمانية التقليدية المطبقة في بعض الدول، نتيجة لاختلاف أوضاع تلك الدول السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وقد أخذ العراق في دستور ٢٠٠٥ بهذا النظام محاولة منه للتخلص من آثار السلطة الاستبدادية والدكتاتورية التي كانت مسيطرة على مقدرات البلاد كافة.

إن التطور الديمقراطي والنتائج الإيجابية للرقابة الدستورية على صعيد ضمان الحقوق والحريات الأساسية جعل من القضاء الدستوري عنصراً أساسياً لفصل السلطات. كما أن توسيع نطاق الرقابة الدستورية ليشمل الحقوق الأساسية وزيادة عدد أصحاب الحق في المراجعة بنوعها المسبقة واللاحقة أدت إلى تفعيل دور القضاء الدستوري في الرقابة على العلاقة بين السلطات الدستورية. وغالباً ما تنثير المحاكم الدستورية مبدأ فصل السلطات كأحد قواعد الأسناد في الرقابة الدستورية باعتباره مبدأ دستورياً عاماً (العراق).

تبنت بعض الدساتير العربية النافذة النظام البرلماني أسلوباً للحكم بأشكاله المختلفة، منها من تبنى النظام الملكي البرلماني المتطور ومنها من أخذ بالنظام البرلماني التقليدي في حين تبنت بعض الدساتير الجمهورية النظام البرلماني المتطور، ونادراً ما تبنت الدساتير العربية النظام الجمهوري البرلماني التقليدي.

أولاً: أهمية البحث

إن النظم الديمقراطية المعاصرة (الليبرالية) التي أخذت بمبدأ الفصل بين السلطات قد أثبتت فعاليتها ونجاحها في حماية حقوق وحريات المواطنين وثبات الاستقرار السياسي في غالبية الدول التي أخذت بهذا المبدأ، بالرغم من اختلاف هذه النظم بالنسبة إلى الشكل سواء أكان نظاماً برلمانياً كما هو الحال في بريطانيا أو رئاسياً نسبةً إلى الولايات المتحدة الأمريكية أو مختلطاً (شبه الرئاسي) مثل فرنسا، حيث حافظت هذه النظم على تحقيق التوازن بين سلطاتها بالرغم من اختلاف درجة التوازن بين هذه النظم حسب طبيعة ونسيج كل مجتمع.

ثانياً: الهدف من البحث

إن التغير الكبير الذي حصل في الساحة السياسية العراقية بعد سقوط النظام السياسي السابق في سنة ٢٠٠٣، أدى إلى تطورات جذرية في النظام السياسي العراقي، حيث تحول النظام السياسي في هذا البلد من نظام دكتاتوري شمولي قائم على مبدأ وحدة السلطة إلى نظام ديمقراطي تعددي قائم على مبدأ الفصل بين السلطات.

ثالثاً: إشكالية البحث

لاشك بأن هناك نظم سياسية مختلفة تستند الى مبدأ الفصل بين السلطات لممارسة السلطة في الدولة، وأن الفصل بين السلطات يعني توزيع السلطة بين ثلاث هيئات وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وهذا يعني أن لكل سلطة وظيفة معينة بحيث تستقل عن السلطات الأخرى وظيفياً وعضوياً. ومن هنا تبدأ الإشكالية حول تحديد العلاقة بين هذه السلطات العامة، أي تحديد درجة الفصل بين هذه السلطات سواءً ان كان فصل نسبي (مرن) او فصل عضوي تام (جامد). هذا الاختلاف في الفصل يؤدي إلى اختلاف درجة التعاون والتأثير المتبادل بين السلطات في النظم السياسية، حيث هناك نظم تستند إلى الفصل المرن بين السلطات الذي يتميز بالتعاون والتداخل والرقابة المتبادلة بين السلطات.

أما الفصل الجامد فيتميز بالمساواة والاستقلال العضوي التام بين السلطات بحيث ليس هناك أي تداخل بينهما، وعليه ارتأينا البحث في إشكالية التوازن بين السلطات ودور هذا التوازن في استقرار النظام السياسي وما هي أسباب اختلال التوازن بين السلطات الدستورية؟ وما هي آثار اختلال التوازن بين السلطات الثلاث؟ وما هو دور القضاء الدستوري في الحفاظ على توازن السلطات الدستورية الثلاث؟

خامساً: منهج البحث

تم الاعتماد في دراسة البحث على المنهج القانوني التحليلي وذلك من خلال تحليل طبيعة ومفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والوظيفة التي يؤديها هذا المبدأ ودوره في نجاح النظم الديمقراطية المقارنة ومن أجل معرفة مدى توافر توازن دقيق بين السلطات الثلاثة ولا سيما في العراق .

سادساً: فرضية الدراسة

هناك كثير من الدول استندت إلى مبدأ الفصل بين السلطات ولكنها في النهاية تحولت إلى أنظمة دكتاتورية قائمة على وحدة السلطة، وخاصة الدول التي طبقت النظام الرئاسي، أي الفصل التام بين السلطات، كما حصل في بعض دول أمريكا اللاتينية.

ولهذا فبالرغم مما يحتويه هذا المبدأ من فصل بين السلطات وظيفياً وعضوياً إلا أنه لا بد من أن تكون هناك درجة من التعاون والتأثير المتبادل بين هذه السلطات بشكل يحقق نوع من التوازن بينهما، بحيث تمنع كل سلطة من السلطات الانفراد بالحكم.

سابعاً: هيكليّة البحث

في سبيل الإحاطة بالإشكالية والتساؤلات القانونية المثارة أعلاه تم اعتماد التقسيم الثنائي للبحث درسنا الأساس القانوني لمبدأ الفصل بين السلطات وأنواعه في المبحث الأول ، أما المبحث الثاني تناولنا فيه اختلال الحدود الدستورية للسلطات وسبل معالجتها والرقابة عليها، ثم ختمنا البحث بخاتمة تتضمن أبرز الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول

الأساس القانوني لمبدأ الفصل بين السلطات وأنواعه

لقد ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه الفرنسي (مونتسكيو) الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، ومنع الاستبداد بالسلطة^(١)، وإذا كان فضله لا ينكر في ذلك، إلا أن جذور المبدأ ترجع إلى ما قبل القرن الثامن عشر بزمان بعيد، حيث كان في الفصل بين السلطات^(٢)؛ انتهج الفقه الألماني منهجا مغاير يقوم على

(١) إن السلطة في الدولة قد تكون لفرد واحد بحيث تتركز بيده مختلف أوجه ممارستها: التشريع، والتنفيذ، والقضاء، ونكون، حينذاك أمام نظام سياسي يطلق (النظام المونوقراطي)، والمثال على ذلك النظام الملكي بفرنسا قبل ثورة عام 1789م، حيث كان الملك بمفرده يمارس كل السلطات؛ وللمزيد ينظر: د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، دار ورد للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠١٢م، ص ٩٤ وما بعدها.

(٢) أوضح (أفلاطون) أن وظائف الدولة يجب أن تتوزع على هيئات مختلفة مع إقامة التوازن بينها، لكي لا تتفرد أحداها بالحكم، وما قد يؤدي إليه ذلك من وقوع الاضطرابات والثورات للتمرد على هذا الاستبداد.

أما (أرسطو) فقد قسم وظائف الدولة إلى ثلاث هي: وظيفة المداولة، ووظيفة الأمر، ووظيفة العدالة، على أن تتولى كل وظيفة منها هيئة مستقلة عن الهيئات الأخرى، مع قيام التعاون بينها جميعاً لتحقيق الصالح العام، بحيث لا تتركز هذه

اعتبار ان الدولة هي التي تذهب لتقييد ارادتها بشكل ذاتي فترضى بان تقتصر تدخلها في المجال الفردي على السلطة التشريعية وان تمسك سلطتها التنفيذية عن حقوق الافراد لذلك فان الفصل يتمثل في اخضاع السلطة التنفيذية للقانون دون السلطة التشريعية^(٢). وبهدف بلورة ما ذكر أنفاً سنسعى للتوسع في الشرح لبيان مبدأ الفصل بين السلطات من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات، المطلب الثاني: الحدود الدستورية للسلطات في ظل الفصل بين السلطات والتعاون بينها.

المطلب الأول

مبدأ الفصل بين السلطات

الحقيقة أنه إن كان تنظيم السلطات الثلاث ظاهرياً يبدو بسيطاً، إلا أن الممارسة تبقى هي نقطة الصراع الحقيقي والمتواصل، الذي قد يؤدي إلى سيطرة سلطة على باقي السلطات وهو الأمر الذي تفتنت له بعض الأنظمة التي حاولت تكريس الديمقراطية فلجأت إلى إقامة حدود بين هذه السلطات بالقدر الذي يضمن استقلالها تجاه الأخرى مع إمكانية التعاون بينهم، ومن ثم منع تركيز هذه السلطات بيد واحدة بهدف الحفاظ على الحريات العامة للأفراد. لبيان أهمية ما تم ذكره، تم تقسيم هذا مطلب إلى فرعين وفق الآتي: الفرع الأول: آلية تكريس الحدود الدستورية بين السلطات، الفرع الثاني: موقف الدساتير العراقية من مبدأ الفصل بين السلطات

الفرع الأول

آلية تكريس الحدود الدستورية بين السلطات

مما لا ريب فيه أن مبدأ التوازن في الرقابة، إنما يهدف إلى وضع خطوط واضحة وفاصلة في العلاقة بينهما، بهدف عدم تجاوز أي سلطة لاختصاصاتها المقررة. ويقصد بالحدود الدستورية أن تمارس كل سلطة اختصاصاتها في الحدود المقررة لها دستورياً دون تجاوز لما أسند إليها، والمرجع في ذلك إلى الدستور نفسه، ومن ثم فإنه عند وجود خلاف فيتعين رده إلى الدستور لما أراد أن يوجد في أحكامه ما يقطع بحل هذا الخلاف، أو يستلهم منها ما يسهم في حله^(٣). تتبع أهمية الالتزام بالحدود الدستورية من ضرورة احترام كل سلطة لما أسندت إليها من اختصاصات دستورية. ومن البديهي أن تترجم سياسة توزيع السلطة وتوازنها إلى قواعد دستورية مكتوبة أو عرفية، بحيث يتسم بعض هذه القواعد بدرجة من الوضوح لا يسمح بإثارة أي نزاع أو خلاف على المستوى الأفقي بين السلطات، أو المستوى العمودي في رسم توزيع الصلاحيات بين المركز والأقاليم في الدول المركبة، التي تعتمد القواعد الدستورية فيها على الإجراءات الفاعلة التي يمكن بموجبها تفسير القواعد الدستورية التي تتحكم بسير السلطة وطبيعة العلاقة بين المركز والأقليم. ولا تقف الأهمية عند هذا الحد، بل تمتد لتشمل التوازن في الممارسة، بمعنى عدم الإفراط أو التفريط في ذلك، وتلك مسألة دقيقة، وبقتضي ذلك بالضرورة تدقيق النظر وتمحيص الأمر تمحيصاً دقيقاً، قبل اللجوء إلى مباشرة أي اختصاص حتى يأتي ذلك اتساقاً مع صحيح الدستور والقانون، فضلاً عن إحداث التوازن المطلوب في عدم الإفراط في مباشرة الاختصاص حيثما يكون هناك وجه لذلك، وتحقيقاً للغايات المستهدفة في إطار المصلحة العامة^(٤). ومن ناحية التفريط فالأصل في مباشرة الاختصاص طبقاً للقواعد الدستورية، يلزم عدم التوسع في التفسير، بل أعمال قواعد التفسير الضيق، ومن ثم فإنه ليس من المقبول أو المستساغ عقلاً ومنطقاً التفريط في مباشرة الاختصاص بالتجاوز عما هو معين أو محدد دستورياً.

وينتج عن ذلك:

أ- تفرغ كل سلطة في مباشرة اختصاصاتها، دون مزاحمة السلطة الأخرى في مباشرة ما أنيط بها من اختصاصات.

الوظائف في يد هيئة واحدة؛ ينظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر،

بيروت - لبنان، بدون عام نشر، ص ٢٦٠.

(٢) محمد حسن هند، الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، ط ١، دار الكتب القانونية القاهرة، سنة ٢٠٠٦، ص ٥٠٨.

(٣) محمد هلال، حقوق الإنسان وضماناتها، جامعة النيلين، السودان، ١٩٩٨، ص ١١٦.

(٤) هاني الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧، ص ٢٤٥.

ب- تمكين كل سلطة من مباشرة اختصاصها على الوجه المقرر مما يؤدي بالضرورة إلى حسن الأداء ودقته وصولاً إلى النتائج المرجوة.

ج- التفاعل الإيجابي بين السلطتين في انجاز الموضوعات المهمة أو تلك التي تحظى بقطاع كبير من المواطنين، أو مشروعات القوانين الاقتصادية أو الاجتماعية أو غيرها التي تأتي في إطار خطة الحكومة في سبيل إحداث تغييرات في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين وتحسين أوضاعهم المعيشية^(٥).

وبالتالي، إن سلطات الدولة تعمل في إطار الأهداف العليا وفي ضوء المقومات الأساسية التي يقوم عليها المجتمع، ويبني على ذلك أن كل سلطة تعمل ليست بمعزل عن سلطة أخرى، بل تتعاون السلطات فيما بينها، وذلك من منطلق حسن تنظيم أداء سلطات الدولة، حتى لا يختل التوازن التنظيمي بينها، مما ينعكس على حسن الأداء.

إن من مقتضيات حسن التنظيم أن تراعي كل سلطة في مباشرة اختصاصها ظروف أداء السلطة الأخرى لاختصاصها. متطلبات التعاون بين سلطات الدولة تحقيقاً للأهداف المنشودة من سبب وجودها وقيامها، أن تحفظ كل سلطة التوازن بينها وغيرها من السلطات، انطلاقاً من حسن التنظيم في العمل بينها^(٦).

من المقرر أن النصوص الدستورية في مفهومها ومدلولها وصياغتها، ما يكفل تطبيقها دون حاجة إلى تفسيرها، بيد أن للاعتبارات العملية وزنها عند تطبيق النصوص الدستورية بحسبانها (أي تلك الاعتبارات) لها إسهاماتها التي لا تنكر في وضع النصوص الدستورية في إطارها الصحيح بما يتفق مع الواقع.

ومؤدى ذلك، أن الاعتبارات العملية تؤخذ في الحسبان عند إحداث التوازن بين السلطتين، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإنه يتعين على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تضع في اعتبارها الظروف الواقعية أو العملية المصاحبة لمباشرة الاختصاص الدستوري. ومن ناحية ثالثة، أن التفاوضي عن مراعاة الاعتبارات العملية إنما قد يؤدي أحياناً إلى عدم توافق حقيقي بين النصوص والواقع أو قد يحدث صدام في أحيان أخرى بينهما. تلك الاعتبارات التي يقوم عليها مفهوم الحدود الدستورية بين السلطات^(٧).

الفرع الثاني

موقف الدستور العراقي من مبدأ الفصل بين السلطات بعد ٢٠٠٣

يتضمن مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم أجهزة الدولة إلى ثلاث سلطات: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، ولكل سلطة من هذه السلطات اختصاصاتها التي نص عليها الدستور؛ والدولة القانونية تخضع للقانون في جميع أنشطتها التشريعية والتنفيذية والقضائية^(٨).

حدثت تحولات مهمة في بنية النظام السياسي في عام ٢٠٠٣ حيث أدى سقوط النظام السياسي السلطوي الذي كان قائماً آنذاك، إلى فتح الباب على مصراعيه أمام إقامة نظام سياسي جديد، يعيد السلطة فعلاً إلى الشعب ليختار بدوره من ينوب عنه في ممارستها.

أولاً - مبدأ الفصل بين السلطات في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤؛ إذ صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في الثامن من آذار لعام ٢٠٠٤. بموجب هذا القانون توزعت السلطة بين ثلاث جهات أساسية، وهي مجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء، والجمعية الوطنية، وقد قام بسببه مجلس الحكم الانتقالي.

ينص هذا الدستور الذي يسمّى بقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، في المادة الرابعة منه على أن: (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي "فدرالي"، ديمقراطي، تعدّدي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات، والإدارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية، والفصل بين السلطات، وليس على أساس الأصل أو العرق أو الأثنية أو القومية أو المذهب)^(٩).

(٥) سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٣٤.

(٦) إحسان المفرجي وكطران زغير نعمة ورعد ناجي الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٨، ص ٣٣.

(٧) ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور، بغداد، ٢٠١٤، ص ٧٦.

(٨) منذر الشاوي، القانون الدستوري، دار القادسية، بغداد، ١٩٨٢، ص ٤٥.

(٩) المادة (٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

من نص المادة أعلاه يتبين لنا أن هذا الدستور قد تبنى صراحةً مبدأ الفصل بين السلطات، وجعله أساساً من الأسس التي يقوم عليها النظام الاتحادي العراقي، كما حدّد السلطات العامة في الدولة خلال المرحلة الانتقالية وهي الجمعية الوطنية وهي تمثل السلطة التشريعية في الدولة، ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنه رئيس الوزراء ويمثلان السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية^(١٠).

إلا أن هذا الفصل الذي تبناه الدستور المؤقت لم يكن متوازناً من عدة نواح، فمن ناحية هو قرر مسؤولية الوزارة أمام الجمعية الوطنية، ولكنه لم يعط الحق للأولى في حل الثانية، فالجمعية الوطنية لا تحل إلا في حالة رفض مسودة الدستور التي تم الاستفتاء عليها، وهذا يجعل من الجمعية الوطنية في مركز متفوق بالنسبة للوزارة.

ثانياً - موقف الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ من مبدأ الفصل بين السلطات .

لقد أقر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مبدأ الفصل بين السلطات، بمقتضى مادته (٤٦) التي جاء فيها (تتكون السلطة الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات)^(١١). بذلك يكون قد خصص لكل هيئة وظيفة من وظائف الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) لكي يمنع اعتداء كل منها على الأخرى، مما يترتب عليه استقلال كل سلطة وعدم حلول سلطة محل أخرى في ممارسة اختصاصاتها المحددة بالدستور، إلا أن هذا الفصل قد جاء مرناً. فالسلطة التشريعية المختصة بالتشريع تستقبل مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية وتتطلب هذه القوانين تصديق السلطة التنفيذية عليها. فقد خولت المادة (٧٣/ثانياً) رئيس الجمهورية التصديق على القوانين التي يسنها مجلس النواب وللسلطة التشريعية حق المراقبة على أعمال السلطة التنفيذية والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات التي تبرمها الأخيرة. وللسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد حتى طلب حله، ووفقاً للمادة (٦٤) من الدستور فإن حل البرلمان يكون بقرار يصدر عنه بالأكثرية المطلقة لعدد اعضائه بناءً على طلب ثلث من اعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية. وللبرلمان الحق في استجواب الوزراء والتحقيق معهم وحجب الثقة عن الوزارة وتقرير المسؤولية الوزارية^(١٢).

يلاحظ هنا أن الفكرة الأساسية في الدستور العراقي تقوم على خلق نوع من التوازن والتعاون بين السلطات على الرغم من وجود فصل بينهم، وبهذا قضت المحكمة الاتحادية العليا في العراق مؤكدة مبدأ الفصل بين السلطات وإيضاح معالمه، حيث قضت بعدم اختصاصها في ازالة التعارض بين قانون وآخر لأن اختصاصها هو الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة اذا ما وجد فيها مخالفة لنص في الدستور^(١٣) بحسب نص المادة (٩٣/اولاً) من الدستور^(١٤).

كما قضت برد الطلب المقدم اليها لإلزام السلطة التشريعية بتشريع قانون مجلس الاتحاد إذ أن الطلب من السلطة القضائية التدخل عن طريق المحكمة الاتحادية العليا (المحكمة الدستورية) بأعمال السلطة التشريعية (مجلس النواب) غير جائز دستورياً لأنه يعد تجاوز سلطة على اختصاص سلطة أخرى خلافاً لمبدأ الفصل بين السلطات لذا قضت المحكمة الاتحادية العليا برد دعوى المدعي التي يطلب فيها من المحكمة الاتحادية العليا اصدار قرار يلزم مجلس النواب بتشريع (قانون مجلس الاتحاد)^(١٥) لأن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا محددة في المادة (٩٣)

(١٠) ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص ٧٦.

(١١) المادة (٤٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(١٢) ميادة عبد الكاظم الحجامي ، دراسة قانونية للنظام النيابي والدولة الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القانون المقارن (مجلة دورية تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية)، بغداد، العدد ٤٨، ٢٠٠٧، ص ١٣٨.

(١٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد (٢٠١٩/١٧) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٤/١٠.

(١٤) المادة (٩٣/اولاً) من الدستور التي نصت على (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: اولاً - الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة).

(١٥) المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على (تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد) كما نصت المادة (٦٥) من الدستور على (يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومنظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، اختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون بسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) .

من الدستور ولا يدخل ضمن هذه الاختصاصات ما يطلبه المدعي في دعواه وان ما يطلبه المدعي يتعلق بأمور تنظيمية تخص مجلس النواب ويتعارض الطلب مع مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (٤٧) من الدستور^(١٦). ولكن مما تجدر الإشارة إليه، ومما يسجل على الدستور النافذ، أنه لم يعد بحاجة إلى إيجاد حالة من التوازن الحقيقية بين السلطات، إذ إن حل البرلمان يتطلب من السلطة التنفيذية أمراً صعباً هو موافقة رئيس الجمهورية، والاقتراع على حل البرلمان من قبل البرلمان ذاته وبالأكثرية المطلقة لعدد أعضائه، وهنا يكون الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) قد نص على مبدأ الفصل بين السلطات ولكنه قد فشل في خلق نوع من التوازن بين السلطات، وبذلك فإن المشروع الدستوري العراقي نَهَج ذات نهج المشروع الدستوري اللبناني بخلقه حالة الاختلال بالتوازن بين السلطات لمصلحة السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني

الحدود الدستورية للسلطات في ظل الفصل بين السلطات والتعاون بينها

غدا مبدأ الفصل بين السلطات منذ الثورة الفرنسية أحد المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية الغربية بوجه عام. ويحتّم هذا المبدأ قيام حكومة نيابية لأنه لا يسود إلا في ظل النظام النيابي، حيث تتضح فيه الضرورة إلى توزيع السلطات.

وعليه يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الركائز الرئيسية التي تعتمد عليه النظم الديمقراطية المعاصرة (البرلماني، والرئاسي، والمختلط شبه الرئاسي)، وذلك بغية تحقيق مبادئ الديمقراطية، ومنع الاستبداد بالسلطة، وبناءً على ما تقدم، تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وفق الآتي: الفرع الأول: الحدود الدستورية للسلطات في ظل الفصل بين السلطات الفرع الثاني: موقف الدساتير المقارنة من مبدأ التعاون بين السلطات.

الفرع الأول

الحدود الدستورية للسلطات في ظل الفصل بين السلطات

ثمة تفسيران لمبدأ الفصل بين السلطات، الأول يرى أنّ ذلك الفصل إنّما هو فصل عضوي جامد مطلق، والثاني يرى بأنّه فصل وظيفي نسبي مرن^(١٧):

أولاً - الفصل العضوي الجامد أو المطلق بين السلطات: ((لقد أضحي فصل السلطات بفضل مونتسكيو ضريباً من العقيدة))^(١٨)، فبالرغم ممّا وُجّه إلى تلك النظرية من انتقادات، فإنّها قد نالت تأييداً كبيراً وشهرة واسعة جعلت مستعمرات بريطانيا الأمريكية الثلاثة عشر، والتي أعلنت استقلالها، تحاول ترجمتها في دساتيرها الفيدرالية والخاصة بالولايات، وقد تضمنها "دستور ماساشوستس" في ١٧٨٠م، على النحو التالي: ((إنّ القسم التشريعي لن يمارس أبداً السلطتين التنفيذية والقضائية، أو أيّاً منهما، ولن يمارس القسم التنفيذي أبداً السلطتين التشريعية والقضائية، أو أيّاً منهما، استهدافاً لإقامة حكومة القوانين وليس حكومة الأشخاص))^(١٩).

وكذلك تصوّر رجال الثورة الفرنسية أنّ الدولة التي لا يقوم فيها فصل للسلطات تفقد أساسها الدستوري، فضمّنوا إعلان الحقوق المشهور الذي صدر في فرنسا بعد ثورة سنة ١٧٨٩م، في المادة (١٦) منه، هذا المبدأ: ((إنّ كلّ مجتمع لا تتأمن فيه ضمانات الحقوق ولا يتحدّد فيه فصل السلطات ليس له دستور أبداً))^(٢٠).

وبموجب هذا النوع من الفصل بين السلطات، يتمّ الفصل العضوي بين الوظائف أكثر منه بين السلطات، فقد قدّر مناصروه أنّ السيادة لا تتجزأ إلى سلطات مختلفة، وأنّ الأمة حين تختار ممثلها تفوض بعضهم ممارسة السلطة التشريعية وبعضهم ممارسة السلطة التنفيذية وآخرين القيام بأعباء السلطة القضائية، وعليه لا تكون وظائف الدولة الثلاثة مجرد

(١٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ٢٠١٧/١١٦ الصادر بتاريخ ٢٧/١١/٢٠١٧.

(١٧) سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ١١٠-١١٥.

وثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٨٢-٣٠٢.

(١٨) جان توشار، تاريخ الأفكار السياسية من عصر النهضة إلى عصر الأنوار، ج٢، ترجمة ناجي الدراوشة، ط١، دار التكوين للتأليف والترجمة، دمشق، سوريا، ٢٠٠٩، ص ٥٣٤.

(١٩) محمد عبد العزيز نصر، في النظريات والنظم الدستورية، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، دون تاريخ نشر، ص ٥١٧.

(٢٠) جان توشار، تاريخ الأفكار السياسية من عصر النهضة إلى عصر الأنوار، مرجع سابق، ص ٥٣٤.

اختصاصات مختلفة تصدر عن سلطة واحدة، وإنما هي سلطات مستقلة تُعبر كل منها عن جانب من السيادة وتمارس نشاطاً متميزاً ومستقلاً، مما يترتب عليه قيام فصل مطلق بين السلطات الثلاثة.

إن تفسير المبدأ على هذا النحو من شأنه أن يؤدي بالضرورة إلى فصل جامد بين السلطات، وإلى وضع حواجز صماء بينها. ذلك أنه إذا ما كانت كل سلطة سياسية ستجد سبب وجودها في الوظيفة التي تمارسها فقط فإنها ستتغلق على نفسها لمجرد أداء هذه الوظيفة، وتمنع نفسها من التدخل أو الاعتداء على السلطة المجاورة لها.

لقد تعرضت فكرة الفصل المطلق بين السلطات إلى جملة من الانتقادات، منها^(٢١) :

١- الفصل بين السلطات يتعارض مع وحدة السلطة في الدولة، فالهيئات الثلاثة تمارس اختصاصاتها باعتبارها مجموعة من الاختصاصات المناطة بها، والتي تصدر من سلطة واحدة هي سلطة الدولة، ومن ثم فإن سلطة الدولة تمثل وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة.

٢- وجود الهيئات الثلاثة ضمن نطاق دولة واحدة يقتضي قيام نوع من أنواع التعاون والتنسيق فيما بينها خدمة للصالح العام.

٣- الفصل المطلق بينها لا يحقق الغاية التي من أجلها وضع مونتسكيو نظرية الفصل، إذ إن الفصل سيطلق العنان لكل منها بممارسة وظائفها بطريقة انفرادية دون تدخل من سلطة أخرى أو رقابة منها عليها.

انتقاد دعاة الديمقراطية الكاملة الفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية جاء على أساس أن السلطة التشريعية هي الهيئة التي تمثل الشعب، وأن ليس من مانع يحول دون خضوع السلطة التنفيذية لها، مع وضع بعض الضمانات الدستورية التي تمنع استبداد السلطة التشريعية.

ثانياً - الفصل المرن بين السلطات: بالنظر لكثرة الانتقادات التي وُجّهت إلى مبدأ الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات فقد ظهر تفسير جديد له يستند إلى حقيقة الأفكار التي نادى بها كل من لوك ومونتسكيو، ففكرة الفصل المطلق لم تعمر طويلاً، إذ لم تكد توضع موضع التطبيق في الحقبة التي أعقبت الثورة الفرنسية حتى أخذت مثالبها تظهر ومواطن الضعف فيها تتكشف، مما مهد السبيل لظهور مدلول جديد للمبدأ مفاده أن الفصل بين السلطات العامة في الدولة يجب أن يكون فصلاً نسبياً، لا فصلاً مطلقاً^(٢٢).

إن الفصل المرن بين السلطات يعني أن ثمة اتصالاً، لا انفصالاً، بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بالذات، وهو ما يظهر من الناحية العملية عبر تدخل متبادل ومتساو لكل منهما في اختصاصات الأخرى، أي أن السلطة التشريعية تتدخل ضمن حدود معينة في وظيفة السلطة التنفيذية، ولهذه الأخيرة أن تتدخل أيضاً وبنفس الحدود في وظيفة السلطة التشريعية^(٢٣).

لقد عرف مبدأ الفصل بين السلطات تغييراً ملحوظاً في نظمنا السياسية المعاصرة، إذ ظهرت وسائل لمراقبة الحكام تعتمد على مبادئ أخرى مثل المعارضة كوسيلة لمراقبة قوى الأغلبية، غير أن مبدأ الفصل بين السلطات لا تزال له أهميته وخاصة عند تصنيف النظم السياسية، لا سيما وأن هذا المبدأ يُعد ركيزة لأحد أهم التصنيفات المعروفة، وهو التصنيف المُعتمد على العلاقة بين السلطات العامة. فالنظام الرئاسي قائم على الفصل العضوي الجامد للسلطات والتعاون المحدود بينها بينما يقوم النظام البرلماني على التعاون بين السلطات وتبادل المعلومات والرقابة^(٢٤).

كما أن تطبيق المبدأ قد أضحى من الخصائص المميزة للنظم الديمقراطية عن غيرها، ذلك الفصل المطبق على المستوى العملي كقاعدة أساسية لفن السياسة والحكم، وهي القاعدة المؤدية إلى توزيع وظائف السلطة العامة وتقسيمها بين هيئات مختلفة في الدولة بما يؤدي أيضاً إلى ضمان مزدوج لحسن سير مصالح الدولة من جانب، ودرء أي اعتداء يمكن حدوثه على الحقوق والحريات الفردية من جانب آخر^(٢٥).

(٢١) عدنان حمودي الجليل، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠١٠، ص ١١٨.

(٢٢) عدنان حمودي الجليل، المرجع نفسه، ص ١٢١.

(٢٣) حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠، ص ٣٠١.

(٢٤) سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص ١١٥.

(٢٥) مصطفى محمود عفيفي، الديمقراطية السياسية بين الواقع والطموحات المستقبلية، جامعة الكويت، ٢٠١٠، ص ١٤١-

الفرع الثاني

الحدود الدستورية للسلطات في ظل التعاون بين السلطات

يتعاون البرلمان والحكومة في أداء وظائف الدولة ولكن ليس بدرجة واحدة، وتتمثل مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في اشتراكهما معاً في ممارسة بعض الاختصاصات الأساسية في الدولة، أي إن البرلمان لا ينفرد بالسلطة التشريعية بل تشاركه السلطة التنفيذية في القيام بالأعمال التشريعية، كما أن الحكومة لا تنفرد في ممارسة الأعمال التنفيذية، بل يشاركها البرلمان في القيام ببعض أعمال الحكومة، وقد اقتضى هذا التعاون التخفيف من حدة مبدأ الفصل بين السلطات^(٢٦). واعتماد مرونة في الفصل بين السلطات وخاصة التشريعية والتنفيذية. مظاهر هذه المرونة تبدو في تداخل هذه السلطات في بعض الجوانب واشتراكهما في بعض الأعمال. هذا التداخل يؤدي غالباً إلى نتائج إيجابية تدخل في باب التعاون المنتج الإيجابي، وليس في باب التداخل والاشتراك السلبي المعيق للعملية السياسية وإدارة الحكم في الدولة^(٢٧). وقد كان للقضاء الدستوري اللبناني موقفاً موضعاً لفكرتي التوازن والتعاون بين السلطات حين قضى "وبما أن التوازن بين السلطات يعني التزام كل سلطة حدود صلاحياتها وعدم طغيان أية سلطة على سلطة أخرى، وأن التعاون بين السلطات يعني تسهيل كل سلطة عمل السلطة الأخرى، وعدم عرقلة عملها، وذلك من أجل انتظام عمل السلطات وتفعيل دورها خدمة للصالح العام، وبما أن التعاون بين السلطات لا يعني اندماج السلطات ويجب أن يقف عند حدود لفصل في ما بينها، وبما أن التعاون بين السلطات لا يجوز أن يؤدي إلى حلول سلطة مكان السلطة الأخرى وممارسة صلاحياتها جزئياً أو كلياً"^(٢٨).

كما تؤكد ذات النهج والتوجه في قرار أصدرته المحكمة الاتحادية العليا في العراق، إذ أن من صور التعاون بين السلطتين التشريعية (مجلس النواب) والتنفيذية (مجلس الوزراء) مصادقة مجلس النواب على قرار مجلس الوزراء بإجراء الإصلاحات اللازمة لمعالجة الواقع الاقتصادي والإداري^(٢٩). وعندما تم الطعن بقرار مجلس النواب بداعي (عدم جواز تفويض مجلس النواب

أي من سلطاته أو اختصاصاته إلى السلطة التنفيذية لأن ذلك يعد مخالفة للمبدأ الدستوري (الفصل بين السلطات) حسب أحكام المادة ٤٧ من الدستور حيث أن الدستور حدد الحالات التي يمنح رئيس مجلس الوزراء بعض الصلاحيات كما في حالي الحرب والطوارئ والحالتين غير متخصصتين في القرار المطعون فيه وعليه يكون ما أعطي ضمناً لرئيس مجلس الوزراء بموجب القرار المطعون فيه غير دستوري) وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا عند تصديها لهذا الطعن بأن (مصادقة مجلس النواب على ما ورد بقرار مجلس الوزراء لا يعني تفويضاً لأي من صلاحياته المنصوص عليها في الدستور إلى رئيس مجلس الوزراء حسب ما يدعي المدعي سيما وأن قرار مجلس النواب اقترن بوجود موافقة قرار مجلس الوزراء لإحكام الدستور والقوانين النافذة لذا قررت المحكمة رد الدعوى^(٣٠)

(٢٦) رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مطبعة العاني، بغداد، ٢٠١٥، ص ٥٧.

(٢٧) سيروان زهاوي، النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ٢٥٢.

(٢٨) قرار المجلس الدستوري اللبناني الخاص بإبطال القانون رقم (٢٠١٢/٢٤٤) الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١/١٣ (ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام) لأن الدستور نص في مقدمته على أن النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها وأن الفصل بين السلطات ركن أساسي في الانظمة الديمقراطية وضمانة من الضمانات الدستورية للحقوق والحريات.

(٢٩) يلاحظ قرار مجلس النواب رقم (١٥) لسنة ٢٠١٥ المتخذ في الجلسة المنعقدة بتاريخ ٢٠١٥/٨/١١ الذي تضمن المصادقة على قرار مجلس الوزراء بالعدد ٣٠٧ لسنة ٢٠١٥ المتضمن الموافقة على الحزمة الأولى من الإصلاحات التي قدمها رئيس الوزراء

(٣٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ٢٠١٧/٢٩ الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٥/٢٩.

لاريب أن النظام البرلماني يعد من الانظمة الناجحة في مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على ركيزتين أساسيتين^(٣١)، وتتجسد الأولى في عدم تركيز وظائف الدولة في يد هيئة واحدة، وتتمثل الاخرى في تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف أساسية تشريعية، وأخرى تنفيذية، وثالثة قضائية^(٣٢).

وبالنظر لوجود الفصل المرن بين السلطات الذي يعد صفة مميزة للنظام البرلماني برزت مظاهر عدة للتعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية، وأبرز هذه المظاهر حق تقديم مشاريع القوانين المقررة للسلطة التنفيذية، ومشاركة أعضائها في مناقشة هذه المشروعات أمام البرلمان وحضور أعضاء الوزارة لجلسات البرلمان عن طريق الاستضافة في الجلسات العامة وفي اجتماعات اللجان البرلمانية وشرح سياسة الحكومة في الموضوعات المطروحة، إذ تمثل هذه مظهراً مهماً من مظاهر التعاون بين السلطين، من ناحية أخرى يستطيع البرلمان ان يشكل لجان تحقيق برلمانية من أعضائه للتحقيق في بعض الاعمال الصادرة من السلطة التنفيذية، وغيرها من الاعمال ذات العلاقة بإقرار الموازنة العامة للدولة.

وفي المقابل ولتحقيق مبدأ التوازن يعد حق الحل هو سلاح لدى الأغلبية البرلمانية إذ تشير بعض التطبيقات البرلمانية الى ان الغاية من حل المجلس النيابي هو دعم الأغلبية البرلمانية داخل أروقة هذا المجلس، وبذلك فإن اللجوء الى حق الحل يهدف الى دعم الأغلبية الضعيفة داخل البرلمان بسبب العلاقة غير المتوازنة مع السلطة التنفيذية، ويراد من خلال الحل الانهاء الاستثنائي لدورة البرلمان قبل حلول الموعد القانوني.

غير أن الواقع التطبيقي أثبت أنه ليس بالإمكان نجاح الفصل المطلق بين السلطات، فكان لابد من إضفاء نوع من المرونة وتحقيق نوع من التعاون بين السلطات، وهو المفهوم الذي قصده مونتسكيو نفسه حيث الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث في الدولة، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها دون ان تتجاوزها أو تعتدي على سلطه أخرى^(٣٣).

المبحث الثاني

اختلال الحدود الدستورية للسلطات وسبل معالجتها والرقابة عليها

بما أن النظام السياسي يتفاعل مع بيئته المحلية والدولية وهو يشكل هذه البيئات أو يتأثر بها، وقد يزداد تأثير البيئة الخارجية عن طريق تأثر البلدان بعضها بالبعض الآخر عبر الاستيراد والتصدير، وحركة رأس المال، والسفر والاتصالات الدولية، وغيرها من التفاعلات الخارجية، أما تفاعلات النظام مع بيئته الداخلية فيمكن تمثيلها عن طريق انبثاق مجتمع ما بعد الثورة الصناعية، الذي يعد أكثر اهتماماً بنوعية الحياة والصحة وجمال البيئة، وتمخض عن نمط جديد من المخرجات والسياسات العامة ينسجم مع طبيعة الحياة الجديدة.

وإذا كان المشرع الدستوري في كل من العراق ولبنان ومصر، قد اعتنى بتكريس نوع من التوازن بين السلطات الدستورية، سعياً وراء إقامة نظام سياسي، تتمكن مؤسساته من إدارة شؤون الدولة وتحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد الشعب، إلا أن لهذا التوازن حدوده من الناحيتين النظرية والعملية.

ولبيان ذلك، تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلب التالين: المطلب الأول: اختلال الحدود الدستورية بين السلطات ونتائجه المطلب الثاني: الرقابة الدستورية على اختلال الحدود الدستورية بين السلطات.

المطلب الأول

اختلال الحدود الدستورية بين السلطات ونتائجه

إن الصيغ الديمقراطية جاءت لإيجاد التعايش بين الانماط المختلفة من ناحية الاندماج والاستقلالية بين الوحدة والاختلاف، بين الحرية والتسلط، والتوازن بين مستويات الحكم، وكذلك الفيدرالية؛ من أهم الفلاسفة والمفكرين الذين تناولوا فكرة الفدرالية هم كل من، جوهانس التوسبوس (١٥٥٧ - ١٦٣٠)، إذ وضع أسس الفدرالية القائمة على وجود ميثاق يضمن الاختلافات بين التنظيمات المختلفة داخل الدول، وكان أول من تحدث عن منح المحليات قدراً من الاستقلالية ولودولف هوجو (

(٣١) سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، مرجع سابق، ص ٤٤٨.

(٣٢) عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ١٧٨.

(٣٣) عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٨٧.

١٦٣٠ - ١٧٠٤)، عد الفدرالية نموذجاً ذا حكومتين، ولديها توزيع للسلطات^(٣٤)، وبناءً على ما تقدم، تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول: مظاهر اختلال الحدود الدستورية بين السلطات الفرع الثاني: علاقة السلطة القضائية بالسلطين التشريعية والتنفيذية.

الفرع الأول

مظاهر اختلال الحدود الدستورية بين السلطات

يتميز النظام البرلماني في صورته التقليدية بخصائص اساسية، هي: ثنائية الجهاز التنفيذي، أي وجود رئيس دولة غير مسؤول سياسياً ووزارة مسؤولة من ناحية، والتوازن والتعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية من ناحية اخرى^(٣٥).

واذا كان دستور العراق لعام ١٩٧٠ قد اخذ بالنظام الرئاسي، فأن الوضع قد اختلف بعد التغيير الدستوري عام ٢٠٠٥، اذ جاء الدستور بنظام جديد تمثل بالنظام البرلماني. وحرص المشرع الدستوري على أن يفصح عن ذلك صراحة، حينما نص في المادة الأولى منه على أن نظام الحكم برلماني^(٣٦).

فالمشرع الدستوري اخذ بالأسس العامة التي يقوم عليها النظام البرلماني بمقتضى اصوله التقليدية. حيث تبنى الدستور القاعدة الأولى التي تركز اليها النظم البرلمانية والمتمثلة بـ: ثنائية السلطة التنفيذية والتي تتجسد في (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء). عن طريق الفصل بين شخصية رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، واصبح مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، ورتب على ذلك تقرير المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء أمام مجلس النواب، فضلاً عن المسؤولية الفردية للوزراء^(٣٧).

ورغم ذلك، فإن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات واسعة تفوق بكثير السلطات المحدودة التي يقررها النظام البرلماني التقليدي لرئيس الجمهورية.

كما اخذ الدستور بقاعدة التعاون والتوازن بين السلطات. حيث نظم مجالات تعاون السلطين التنفيذية والتشريعية، ونظم آليات التوازن بينهما، إلا أن تحليل النصوص الدستورية يقودنا إلى نتيجة محددة تتمثل في اختلال التوازن بين السلطات، وتركيز السلطات لصالح مجلس النواب.

وهكذا فإن النظام الهجين في العراق قد اقام علاقة تدرج وتبعية بين المؤسسات الدستورية الاتحادية، ومن هذا المنطلق نجد أن الدستور تضمن قواعد تجسد النظام المختلط الذي يجمع بين مظاهر النظامين البرلماني والرئاسي، واخذ في ذات الوقت ببعض مظاهر النظام المجلسي (نظام حكومة الجمعية النيابية).

لذا فإن التحديات والصعوبات التي تواجه تحقيق التوازن بين السلطات هي صعوبات نظرية وعملية. على المستوى النظري نرى أن النصوص الدستورية تضمنت احكاماً وقواعد تخل بأسس التوازن بين السلطات. وعلى المستوى العملي نجد أن الممارسة التطبيقية للنصوص الدستورية قد تعمل على تكريس وترسيخ الاختلال الذي قننه الدستور في مجال التوازن بين السلطات^(٣٨).

أن المشرع الدستوري لم يطبق آليات النظام البرلماني بالصورة التي يفترض أن تعمل بها، وانه قد صاغها بطريقته الخاصة، والتي ادت إلى تقوية مركز رئيس الجمهورية والتوسع في تحديد اختصاصاته.

فبالرغم من تبني الدستور لثنائية الجهاز التنفيذي كمبدأ عام (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)، إلا انه نظم العلاقة بينهما بشكل رجح احدهما على الآخر. فمن حيث الاختصاص، عمل الدستور على تعزيز وتوسيع دور رئيس الجمهورية لما هو مرسوم له في النظام البرلماني الكلاسيكي.

(٣٤) مع إضافة مساهمة آباء الدستور الأميركي في وضع قواعد دستورية تنظم آليات العمل بين مختلف مؤسسات الدولة الاتحادية.

(٣٥) منذر الشاوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٦.

(٣٦) ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٣٧) مصطفى فاضل كريم، مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الآداب، جامعة الكوفة، ٢٠١٦، ص ١٢٢.

(٣٨) بشري العبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات مفهومه ومركزه في الدستور العراقي، مطبعة الأديب، بغداد، ٢٠١٤، ص ٤٥.

ينظر المشرع الدستوري في العراق إلى مجلس الوزراء باعتباره الطرف الثاني للسلطة التنفيذية، وإن لم يعتبره المحور الرئيسي، نظراً للمنهج الذي اتبعه الدستور في تنظيمه لقواعد النظام البرلماني. فلم يكتف في جعل رئيس الجمهورية شريكاً لمجلس الوزراء في السلطة التنفيذية

إلا أن المشرع الدستوري أعطى مجلس النواب مركزاً دستورياً خاصاً من خلال تفضيله ومنحه امتيازات سياسية، تجعله في مركز اسمي من السلطة التنفيذية بجهازها: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. إذ منح الدستور مجلس النواب دوراً سياسياً وصلاحيات واسعة تجعله مهيمناً على المؤسسات الدستورية الأخرى، يظهر ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية جلياً من خلال الأمور الآتية:

باعتبار أن العراق دولة اتحادية فقد أقر الدستور الثنائية البرلمانية على غرار الدستور الأميركي ودساتير كل الدول الاتحادية مجلس النواب ومجلس الاتحاد حسب المادة (٤٨) من الدستور، وكما هو مفترض بأن يحد أحد المجلسين من استبداد وتطرف المجلس الآخر بشكل يساهم في التمثيل الحقيقي لإرادة الشعب وتحقيق مصالحه المشروعة وصيانة حقوقه وحرياته، وضمان التوازن في النظام الاتحادي والإقليم وتأمين مشاركة فاعلة للأقاليم في إدارة شؤون الدولة الاتحادية^(٣٩)، غير أن المادة الدستورية المذكورة بقيت حبراً على ورق ولم تر النور في الواقع العملي، حيث أوكل الدستور بموجب المادة (٦٥) إلى مجلس النواب مهمة إنشاء مجلس الاتحاد بقانون (يسنّه بأغلبية ثلثي أعضائه) ولم ينهي مجلس النواب هذا الأمر حتى هذه الساعة، على الرغم من الدعوات والمطالبات بضرورة تنفيذ هذه المادة عملياً،

أورد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بشكل أوسع مما جاء في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ووفق ما حددها قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥^(٤٠). إذ أضاف الدستور صلاحيات جديدة^(٤١)، للمحكمة الاتحادية العليا مما جعل بعضهم يرى إن اختصاصات المحكمة أصبحت واسعة

(٣٩) ربيع أنور فتح الباب متولي، النظم السياسية (السلطة، الدولة، الحكومة صورها وأساليبها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٣٥٢ - ٣٥٣.

(٤٠) حددت المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ اختصاصات المحكمة وهي أولاً: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

ثانياً: الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من جهة تمتلك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ويكون ذلك بناء على طلب من الحكومة أو جهة رسمية أو من مدع.

ثالثاً: النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري.

رابعاً: النظر في الدعاوى المقامة أمامها بصفة استثنائية وينظم اختصاصاتها بقانون اتحادي.

(٣) تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:

أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

ثانياً: تفسير نصوص الدستور.

ثالثاً: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذي الشأن من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

رابعاً: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

خامساً: الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات.

سادساً: الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون.

ومن الصعوبة القيام بها، لا سيما إذا عرفنا أنه صدرت قوانين اتحادية تنص على جعل المحكمة الاتحادية العليا صاحبة الاختصاص في الطعن في القرارات التي تصدر عن المحاكم الإدارية مثلاً، ما ورد في قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٥، فأضافه اختصاصات جديدة للمحكمة وفق قوانين اتحادية ليس اتجاهها سليماً.

ونؤيد من يرى بأن إدانة المحكمة الاتحادية العليا لرئيس الجمهورية ثم تعليق نفاذ هذه الإدانة على موافقة أعضاء مجلس النواب، أنها صياغة غير موفقة تستوجب التصحيح لأن مجلس النواب يعد الممثل للسلطة التشريعية في الوقت الحاضر ويستطيع إن يضرب عرض الحائط، قراراً أو حكماً قضائياً مهماً، صادراً من محكمة متعلقاً برأس السلطة التنفيذية في الدولة بأن لا يوافق عليه^(٤٢).

وقد تأتي هذه النصوص بصورة مبهمة يستلزم تدخل الجهة المختصة بذلك لتفسيرها وهي المحكمة الاتحادية العليا بوصفها صاحبة الاختصاص في هذا المجال^(٤٣)، وبذلك يكون دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد أسس لعلاقات غير متوازنة بين السلطات العامة في الدولة، فنلاحظ أن أثر المحكمة في تفسير النص الدستوري الخاص بتشريع القوانين في المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد عد نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب والمتعلقة بطرق وآليات التشريع أنها غير دستورية بطريق غير مباشر، كما أنها كشفت عن عيب خطير في صياغة الدستور، إذ إن تفاصيله تتناقض تماماً مع مبادئه العامة.

الفرع الثاني

آثار اختلال الحدود الدستورية بين السلطات وسبل معالجتها

إن أدوات سير النظم السياسية (كالنظام البرلماني) المنقولة من الدول الغربية إلى الدول العربية كالعراق مثلاً لم تحقق النجاح المرجو منه، لانعدام أدوات وآليات عمل هذه النظم بالطريقة الصحيحة؛ بسبب اختلاف المناخ السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي في الدول الغربية عن الدول العربية^(٤٤). وبكلام أكثر وضوحاً انعكاس هذا المناخ سلباً على الأداء الديمقراطي والدستوري السليم للمؤسسات الدستورية.

وأن دراسة وتشخيص العلاقة بين البرلمان والحكومة هو أمر مهم، سواء كانت هذه العلاقة علاقة تعاون أم علاقة تبعية بينهما، وفي الأحوال كلها ينبغي أن تكون متوازنة ومتكافئة بصورة تجعل منها علاقة فاعلة تساهم في استقرار النظام السياسي، فإذا اختلت علاقة التوازن بين هاتين السلطتين سيؤثر ذلك وبشكل مباشر على إضعاف علاقة التعاون بينهما.

إن النظام الدستوري العراقي في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ جاء بتنظيم متدرج بين السلطات، في حين تفترض القواعد البرلمانية مطلباً موضوعياً يقيم علاقة افقية بين السلطات وبذلك فإن قيام علاقة عمودية متدرجة بين السلطات من شأنه الاختلال بالقواعد البرلمانية، التي تفترض قيام الدور الرقابي للبرلمان بمتابعة ومحاسبة السلطة التنفيذية بناء على المبادئ الدستورية التي تخوله ذلك.

سابعاً: المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

ثامناً: الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي، والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم، والفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم، أو المحافظات غير المنظمة في إقليم، ينظر إلى

نص المادة (٩٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

تاسعاً: في موضوع قرار مجلس النواب في صحة العضوية، يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره، ينظر إلى نص المادة (٥٢/ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤٢) جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، مؤسسة العارف للمطبوعات، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٤٨٤.

(٤٣) المادة (٩٣/ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤٤) عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة،

إن نجاح النظام السياسي والتحول الديمقراطي في أية دولة، يتوقف على توافر المؤسسات الفعالة التي تحد من الانفراد بالسلطة، وتعمل على تطور وازدهار المجتمع في جميع المجالات لإيجاد نوع من التوازن بين المصالح الاجتماعية (لكافة فئات المجتمع) بتعزيز مفهوم "المواطنة" وترسيخ الهوية الوطنية مع احترام الهويات والثقافات الفرعية للمواطنين^(٤٥).

تحدد الأنظمة السياسية البرلمانية في نصوصها الدستورية اختصاصات كل سلطة، وتنظم اشتراك أو تدخل كل سلطة في مجال عمل السلطة الأخرى، بما يؤدي إلى التعاون في تأدية وظائف الدولة، وبما إن عنصر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني لا يقوم إلا في ظل المساواة الحقيقية بين السلطتين، وأن اختلال التساوي بينهما تحت أي عنوان من شأنه أن يؤدي إلى خلل في تحقيق التوازن بين السلطتين ومن ثم خلل في عنصر التعاون^(٤٦).

اختلال التوازن يؤدي إلى ضعف أداء السلطتين التشريعية والتنفيذية، إن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو من أهم الأركان في النظام البرلماني، لكون إن الكثير من الأعمال في الدولة تشترك فيها السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإذا كان هناك ضعف واضح في أداء السلطة التشريعية في مجال التشريع والرقابة البرلمانية لوجود خلل في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فإن ذلك ينعكس أثره على أداء السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) على وجه الخصوص، لغياب روح التعاون التي تعتبر المحرك الرئيس في عمل أجهزة النظام البرلماني. لقد انعكس تركيز الصلاحيات بيد السلطة التشريعية سلباً على أداء السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) على وجه الخصوص، وعدم مقدرتها على المواجهة والصد للسلطة التشريعية من حرمانها من حقها بالاعتراض على القوانين المشرعة من مجلس النواب وحرمانها من حقها في حل مجلس النواب، زيادة على هذا الاختلال بالتوازن أدى إلى قلة في القوانين المشرعة من مجلس النواب التي تعد أداة لعمل الحكومة، وكذلك ضعف الرقابة البرلمانية، لم يكن الأداء الحكومي في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بالمستوى الذي يفترض عليه أن يكون^(٤٧)، حيث لم تستطع الحكومة من تنفيذ برنامجها الحكومي للأربع سنوات من عمرها لكل الحكومات المتعاقبة، لا بل إن الحكومة التي تشكلت في ٢٠٠٦-٢٠١٠ و ٢٠١٠-٢٠١٤ لم تقدم برنامج حكومي بل صوت مجلس النواب على نقاط عامة، أما الحكومة التي تشكلت في عام ٢٠١٤-٢٠١٨ والتي قدمت منهاجاً حكومياً لم تنفذ منه بما لا يزيد عن ٤٠%^(٤٨). وهكذا الحال في السنة الأولى من عمر الحكومة الحالية حيث كانت نسبة تنفيذ المنهاج لهذه المدة لا يتجاوز (٣٦%)^(٤٩).

ونتيجة لضعف الدور الرقابي الذي هو نتيجة لاختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد أثر ذلك على زيادة مظاهر الفساد المالي والإداري في الجهاز الحكومي، ونلاحظ في ضعف الحكومات المتعاقبة إلى التصدي إلى مشكلة الفقر والبطالة في العراق على الرغم من الإيرادات المالية المتحققة من بيع النفط، وكذلك ضعف هذه الحكومات بالتصدي لانتهاكات حقوق الإنسان وحل أزمة المهجرين اللاجئين. ومن خلال مظاهر ضعف هذه الحكومات العراقية المتعاقبة بعد العام ٢٠٠٣ في مجالات عديدة من المهام الملقة على عاتقها بحسب الدستور، يظهر لنا إنها نتيجة لأحد أهم الأسباب وهو الخلل في علاقة التعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية والناجمة من خلل في التوازن بين هاتين السلطتين.

أن الآثار المتحققة نتيجة الإخلال بمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ انعكست وارتدت نتائجها على الواقع السياسي في العراق فكان لضعف الأثر التشريعي والرقابي للسلطة التشريعية وللضعف في الأداء الحكومي للسلطة التنفيذية إنعكاس واضح على الواقع السياسي العراقي.

(٤٥) عبد العظيم جبر حافظ، التحول الديمقراطي في العراق الواقع والمستقبل، الناشر مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي، بغداد ٢٠١١، ص ١٧.

(٤٦) نصير كاظم عبيد، التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية العلوم السياسية، جامعة الكوفة، العراق، ٢٠١٢، ص ٢١٣.

(٤٧) اثير ادريس عبد الزهرة، واقع بناء الدولة الديمقراطية المدنية في العراق بعد العام ٢٠٠٣ ومستقبلها، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص ٢١٢.

(٤٨) ابتسام عبد اللطيف محمد، بحث بعنوان (دراسة لتنفيذ الحكومة لاستراتيجيتها للأعوام ٢٠١٤-٢٠١٨)، صادر عن دائرة البحوث والدائرة البرلمانية في مجلس النواب العراقي، غير منشور، ٢٠١٨.

(٤٩) ابتسام عبد اللطيف محمد، بحث بعنوان (دراسة لتنفيذ الحكومة لاستراتيجيتها للأعوام ٢٠١٤-٢٠١٨)، صادر عن دائرة البحوث، المرجع نفسه.

المطلب الثاني

الرقابة الدستورية على اختلال الحدود الدستورية بين السلطات

ارتبط القضاء الدستوري بشكل وثيق بتطور وبتغير الأوضاع السياسية والقانونية، وهذه التغيرات كانت تهدف إلى إخضاع السلطات العامة، وما تقوم به، إلى مجموعة من القواعد العليا (الدستور). هذا وتعد المحاكم، أو المجالس الدستورية من أهم المؤسسات الدستورية في الدولة، نظراً إلى أهمية الاختصاصات الموكلة إليها، وفي مقدمتها الرقابة على دستورية القوانين. عليه سنتناول في هذا المطلب موقع القضاء الدستوري في المدرك القانوني للدول المقارنة في الفرع الأول وسندرس في الفرع الثاني: علاقة السلطة القضائية بالسلطتين التشريعية والتنفيذية

الفرع الأول

موقع القضاء الدستوري في المدرك القانوني للدول المقارنة

من المعروف والمعلوم فقهاً واجتهاداً، أن المشروعية تجد ضماناتها الأولية في وجوب احترام المبادئ والنصوص الدستورية النافذة في الدولة قبل هيئاتها، ولما كانت الوثائق الدستورية الحديثة تحدد جميعها اختصاصات هيئات الدولة بما فيها الهيئات التشريعية والتنفيذية، فإنها في العديد من الدول نظمت مسألة إيجاد رقابة على النشاط وعمل تلك الهيئات، بما في ذلك تنظيم رقابة على مطابقة القوانين والقرارات الصادرة عنها للمبادئ التي يتضمنها الدستور وبما يقيد هيئات الدولة في إطار السياقات الواردة في الدستور، وفي ضوء ذلك يتحدد عمل أجهزة الدولة ونشاطها فلا يخرج عما رسمه الدستور لها وإلا تحركت الرقابة لتوقف التجاوز وتلغيه لتضمن بذلك سيادة الدستور وسموه.

إن التطور الحديث لأعمال أجهزة الدولة الحديثة التنفيذية منها، قد أفرز تزايد نطاق أعمالها مما يتطلب صدور قوانين وقرارات تنظم العلائق الجديدة الناشئة عن هذا التطور، والتي تعكس التطور الاجتماعي والاقتصادي والتقني السائد في بلد ما، وقد يؤدي إصدار مثل هذه القوانين والقرارات إلى تجاوز أو خرق لبعض الحقوق أو الحريات التي تكفلها الدساتير، وكذلك الحال للمبادئ الدستورية العامة الأمر الذي يتطلب وجود رقابة فعالة ترصد حالات انتهاك بما يضمن تناسق أداء المشروعية وعدم الإخلال بها، ومن هذا المنطلق يتحقق في النظم الدستورية المعاصرة في العالم اتجاهات لممارسات الرقابة على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية

يأتي الدستور في قمة النظام القانوني للدولة بما يمتلك من السموّ والعلو، حيث تدعو الحاجة والضرورة إلى وجود نظام قانوني يكفل ضمان علوّ وسموّ الدستور في الدول الديمقراطية، وقد ينص على هذا التنظيم صراحة في الدستور، فينشئ محكمة دستورية أو مجلس دستوري، ويعطي لهذا التنظيم مجموعة من الصلاحيات والخصائص، تكفل له ممارسة عمله في فرض احترام الدستور، وكذلك ارساء مبادئ الدولة الدستورية ويعمل أيضاً على مطابقة القوانين للدستور، حيث أصبح القضاء الدستوري في الانظمة الديمقراطية من المؤسسات الدستورية الحديثة في دولة القانون والتي تقوم على أساس الحرية، المساواة، والعدالة، هذا مع اختلاف في الأسلوب الذي تنهجه هذه الدول.

تعتبر إذاً المحاكم والمجالس الدستورية من العناصر الأساسية المهمة، في كل مجتمع ديمقراطي يقوم على مبادئ القانون الدستوري، وذلك لأن هذه المحاكم تتولى مهام عديدة وخطيرة في ضبط عملية التشريع، وحماية الحقوق، والحريات وترسيخ شرعية السلطة، بالإضافة إلى نشر ثقافة العدالة الدستورية^(٥٠).

ولقد اؤكلت بعض الانظمة الدستورية الحديثة - كالنموذج اللبناني - مهمة القضاء الدستوري، إلى هيئة سميت بالمجلس الدستوري، والبعض الآخر إلى محكمة دستورية مثل المحكمة الدستورية العليا في مصر، أما في العراق فقد اسندت مهمة القضاء الدستوري إلى المحكمة الاتحادية العليا.

إن المحكمة الاتحادية العليا هي وحدها التي ينعقد لها اختصاص الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة ولا تملك المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي في العراق على اختلاف أنواعها ودرجاتها ان تتصدى للرقابة على دستورية القوانين ، إن رقابة المحكمة تشمل سائر التشريعات سواء كانت تشريعات اصيلة صادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصاتها المقررة قانوناً فضلاً عن عدم التمييز بين القوانين الاتحادية والتشريعات المحلية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم ، كما ان الرقابة على دستورية القوانين التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا تكون متوجهة الى القوانين

(٥٠) عصام سليمان، "ثقافة العدالة الدستورية"، الكتاب السنوي - ٢٠١١، الصادر عن الجمهورية اللبنانية - المجلس

ونجد مصدر هذه المحاكم والمجالس الدستورية، في النصوص الدستورية وكذلك في القوانين، والتشريعات الخاصة، التي تصدرها هذه الدول والتي تنص على كيفية تشكيلها، و اصول عملها، وتنظيمها واختصاصاتها، لكي يستطيع القضاء الدستوري بناء قراراته عليها، وتحقيق العدالة الدستورية^(٥١).

تختلف الانظمة الدستورية في الهيئة التي تتولى مهمة القضاء الدستوري، فالواقع يتطلب وجود سلطة تسهر على احترام توزيع الصلاحيات، ومنع التصادم وضمان تطبيق احكام الدستور، وهذه المهمة قد تضطلع بها محكمة دستورية، أو مجلس دستوري حسب نظام كل دولة.

ولقد ثار الجدل في الفقه، حول الاسلوب الامثل لاختيار، وتنظيم، وتشكيل اجهزة الرقابة الدستورية، حيث يواجه تشكيل جهاز الرقابة مشكلة تحقيق استقلاله، وبعده عن مؤثرات السلطة، التي تهيم على اختيار اعضائه، هذا يبدو واضحاً بالنسبة لأجهزة الرقابة السياسية التي لا يعول فيها على جهاز قضائي يمارس هذه الرقابة، ويحقق له ضمانات أكيدة، حتى بالنسبة للجهاز القضائي في الدولة، التي تأخذ بنظام الرقابة القضائية، فهناك امكانية تعرض هذا القضاء، بحكم طبيعة هذه الرقابة، لمسائل سياسية، وقانونية في آن واحد^(٥٢).

الفرع الثاني

علاقة السلطة القضائية بالسلطين التشريعية والتنفيذية

إن البحث في مدى استقلالية السلطة القضائية عن السلطين التشريعية والتنفيذية وفق مبدأ الفصل بين السلطات، يستلزم التنويه إلى ملاحظتين هامتين:

الأولى: أن تبني الفصل المطلق بين السلطات، يترتب عليه أن تستقل السلطة القضائية بدرجاتها المختلفة – دون باقي السلطات – استقلالاً مطلقاً بمباشرة الوظيفة القضائية. وبالتالي لا تقوم السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية بالعمل القضائي مما يعضد من استقلال السلطة القضائية في مواجهتهما.

ومن ناحية أخرى فإن القضاء لا يقوم بأي عمل تشريعي أو تنفيذي، لأن تدخل القضاء على هذا النحو يفتح باباً للعدول عن استقلال السلطة القضائية ذاتها. مثلما حدث في تجاوز السلطة القضائية (المحكمة الاتحادية العليا) الحدود الدستورية المنصوص عليها في المادة (٩٣) من الدستور التي حددت اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بالتعدي على صلاحيات السلطة التشريعية (مجلس النواب) والسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) بإصدار (الامر الولائي) في الدعوى التي قدمها احد المرشحين لتولي منصب وزير الدفاع والذي لم يحصل على موافقة مجلس النواب لتولي هذا المنصب لذا قدم الدعوى امام المحكمة الاتحادية العليا يطلب فيه اعادة التصويت على توليه المنصب. واصدرت المحكمة الاتحادية العليا (قرار ولائي) يقضي بالزام السلطين التشريعية والتنفيذية بتأجيل التصويت على منصب وزير الدفاع لمرشح اخر بديل عنه وبذلك عطلت المحكمة اجراءات السلطين التشريعية والتنفيذية في تعيين وزير دفاع في الحكومة العراقية لسنة ٢٠١٨/٢/٢٠^(٥٣). وبذلك ناقضت المحكمة المذكورة قرار سابق صدر عنها جاء فيه (ان الاعراف القضائية المستقرة تحظر على المحكمة ابداء الرأي تصريحاً أو تلميحاً في موضوع الدعوى الاصلية المعروضة عليها الا حين اصدار الحكم الفاصل فيها لذا قررت رد طلب اصدار (الامر الولائي) بوقف تنفيذ احكام قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب)^(٥٤).

ومن ثم فإن مظاهر الاستقلال المطلق للسلطة القضائية تتمثل في أمرين: انعدام الاختصاصات القضائية للسلطين التنفيذية والتشريعية. وانعدام الاختصاصات التشريعية والتنفيذية للسلطة القضائية.

إلا أن الفصل المطلق بين السلطات – بالمعنى المنوه عنه أعلاه – يتعارض ومفهوم المبدأ وقد يؤدي إلى عكس مقصودة.

(٥١) عصام سليمان، "القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطان"، الكتاب السنوي – ٢٠١١، الصادر عن الجمهورية

اللبنانية – المجلس الدستوري، بيروت، ص ٣٦.

(٥٢) عزيزة الشريف، دراسة في الرقابة على دستورية التشريع، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٩٥، ص ١٩٢.

(٥٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المرقمة (٢٣٧/اتحادية/٢٠١٨) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢٧ (غير منشور) مع الاشارة الى ان المحكمة استخدمت مصطلح (قرار ولائي) في حين ان التسمية الصحيحة بموجب قانون

المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ (المادة ١٥١) منه هي الأمر الولائي.

(٥٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد (١٠٢/اتحادية/٢٠١٨) الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٦/١٣ منشور في الموقع الرسمي

للمحكمة الاتحادية العليا.

أما الملاحظة الثانية، فتتمثل في أن التفسير السليم لمبدأ الفصل بين السلطات هو فصل نسبي، ويترتب عليه أن تستقل السلطة القضائية الاتحادية استقلالاً نسبياً بمباشرة الوظيفة القضائية.

كما توجد مظاهر للتعاون والرقابة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية من جانب، ومظاهر للتعاون والرقابة بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية من جانب آخر.

ويتبين لنا مما تقدم أن السلطة القضائية تستقل كأصل عام في مباشرة الوظيفة القضائية. إلا أن تفسير فصل السلطات على أنه فصل مرّن يتطلب التعاون والتوازن بين السلطات العامة في الدولة، اقتضى وجود أوجه ومظاهر للتعاون بين السلطة القضائية والسلطتين التشريعية والتنفيذية.

وحيث أن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ قد تبنى النظام البرلماني، وحيث أن السلطة القضائية الاتحادية تمارس اختصاصاتها على وفق مبدأ الفصل بين السلطات^(٥٥)، فهذا يعني أن المشرع الدستوري قد أخذ بالاستقلال النسبي للسلطة القضائية.

ولئن كان الدستور ينص على استقلال السلطة القضائية، وعدم خضوع القضاة لغير القانون، فإن ذلك لا يمنع من وجود علاقة بين السلطة القضائية من جانب، والسلطتين التشريعية والتنفيذية من جانب آخر وقد أكد الدستور العراقي في أكثر من موضع على استقلال القضاء^(٥٦) بل حرص المشرع الدستوري أن يجعل استقلال القضاء على الواجبات الدستورية التي يلتزم بالمحافظة عليها شاغلي الوظائف التشريعية والتنفيذية، حيث أوجب الدستور على شاغلي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء و الوزراء)^(٥٧) وشاغلي السلطة التشريعية (أعضاء مجلس النواب الالتزام بأداء اليمين الدستورية والمتضمنة المحافظة على استقلال القضاء)^(٥٨).

وان السلطة القضائية منفصلة على السلطة التشريعية مع تعاونهما، فمن مظاهر الفصل بين السلطتين وجوب احترام السلطة التشريعية لأحكام القضاء احتراماً لا يكفي فيه مجرد امتناع هذه السلطة من التدخل لتعديل أحكام القضاء أو إلغاؤها وإنما أيضاً يجب عدم التعرض لها بالنقد والتجريح لأنها معتبرة عنوان العدالة ولكن هذا لا يمنع من إصدار قوانين لتنظيم القضاء أو اختصاصاته أو لتعديل ما يطبقه من قوانين.

كان يقوم النظام الدستوري في العراق على تنظيم علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية ومن أبرز مظاهر هذه العلاقة العفو الخاص والتصديق على حكم الإعدام وسلطة القضاء في مراقبة مشروعية أعمال السلطة التنفيذية.

الخاتمة

بحثنا في هذه البحث الصغير موضوع توازن بين السلطات وتطبيقاتها في الدستور العراقي ومدى اهتمام المشرع الدستوري في تنظيمه، وقد حاولنا أثناء الدراسة إحاطة النصوص الدستورية بالتعليق والتحليل والنقد بالقدر الممكن غير المخل معززاً بالأحكام القضائية الصادرة من المحاكم الدستورية في العراق، حيث وضحنا التنظيم الدستوري والقانوني للعلاقة بين السلطات الدستورية الثلاثة، ومجمل النتائج والتوصيات التي انتهت إليها البحث وتم التوصل إليها استكمالاً للفائدة العملية المرجوة منها، وسنكتفي بتناول أبرز ما انتهت إليه هذه الدراسة من نتائج مع إيضاح المعالم الرئيسية لها.

أولاً: الاستنتاجات

١- أكدت الدراسة إن مبدأ الفصل بين السلطات يعني توزيع سلطات الدولة بين ثلاث هيئات مستقلة ومتوازنة تختص كل هيئة بممارسة وظيفة من الوظائف القانونية الثلاث للدولة، بحيث تختص السلطة التشريعية بوظيفة تشريع القوانين والسلطة التنفيذية بوظيفة تنفيذها، والسلطة القضائية تختص بوظيفة تطبيق القوانين على المنازعات، وتعمل هذه السلطات الثلاث بالتنسيق والاتفاق دون أن تطغى أحدهما على الأخرى.

٢- تبين من خلال الدراسة أن التأثير المتبادل بين السلطتين يفترض وجود سلطات متساوية ومستقلة مع وجود صيغ للتعاون والتداخل في الاختصاصات، بحيث لا تكون كل سلطة تابعة للأخرى، ومن ثم فإن الخلط بين مظاهر أكثر من نظام في نظام سياسي واحد سيؤدي بالضرورة إلى وجود قواعد متباينة للتأثير المتبادل تؤدي بالنتيجة إلى اختلال التوازن بين السلطتين وهذا ما نجده ماثلاً في الدساتير محل البحث.

(٥٥) المادة (١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥٦) المادة (٥٠) من الدستور نفسه.

(٥٧) المادة (٦٦) من الدستور نفسه.

(٥٨) المادة (٥٠) من الدستور نفسه.

- ٣- كشفت الدراسة عن اختلال مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية – على الأقل- من الناحية الشكلية، والتي تعني استقلال رئيس الوزراء عن رئيس الدولة فيجب أن لا يكون خاضعاً أو تابعاً له بل ينبغي أن يكون مستقلاً وأن لا يكون اختياره أو عزله ومحاسبته بيده، كما لا يجوز الجمع بين المنصبين ، وهذا أدى الى تقوية أحد أطراف السلطة التنفيذية (رئيس الدولة) على حساب رئيس مجلس الوزراء مما أدى الى اختلال التوازن بينهما.
- ٤- تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المحافظة على صيانة الوثيقة الدستورية وبناء على ذلك تم انشاء المحكمة الاتحادية العليا للحفاظ على سيادة القانون وتحقيق العدالة بما كان للمحكمة العليا من تمتعها بصلاحيات واسعة في هذا الاختصاص.

ثانياً: التوصيات

- ١- ضرورة صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بقواعد التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية صياغة دقيقة محكمة بحيث لا تكون النصوص مبهمه وقابلة للتأويل تعطي أكثر من معنى وتفسير ويكون مبرر لكل سلطة ان تتجاوز الحدود الدستورية المرسومة لها.
- ٢- لابد من وجود مرونة في الفصل بين السلطات وخاصة التشريعية والتنفيذية وتبدو هذه المظاهر في تداخل هذه السلطات في بعض الجوانب واشتراكهما في بعض الاعمال.
- ٣- دعوة السلطتين التشريعية والتنفيذية الالتزام بالدستور روحاً وتطبيقاً لان القانون الدستوري يعد الالية التي يعتمد عليها الدستور في ترسيخ عملية البناء المؤسسي للدولة وفقاً لفلسفة النظام السياسي القائم، وفي النظم البرلمانية فان الأصل هو ان الحكومة تولد من رحم البرلمان ثم يكلف بمهامه التنفيذية.
- ٤- إن إضافة الدستور صلاحيات جديدة للمحكمة الاتحادية العليا مما جعل البعض يرى ان اختصاصات المحكمة أصبحت واسعة ومن الصعوبة القيام بها لاسيما اذا عرفنا انه صدرت قوانين اتحادية تنص على جعل المحكمة العليا صاحبة الاختصاص في الطعن في القرارات التي تصدر عن المحاكم الإدارية. عليه يتطلب الموضوع اعادة النظر في اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا عند اعادة النظر في تعديل الدستور .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١. إحسان المفرجي و كطران زغير نعمة ورعد ناجي الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٨.
٢. بشري العبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات مفهومه ومركزه في الدستور العراقي، مطبعة الأديب، بغداد، ٢٠١٤.
٣. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٤. جان توشار، تاريخ الأفكار السياسية من عصر النهضة إلى عصر الأنوار، ط١، ج٢، ترجمة ناجي الدراوشة ، دار التكوين للتأليف والترجمة، دمشق، سوريا، ٢٠٠٩.
٥. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، مؤسسة العارف للمطبوعات، القاهرة، ٢٠١٠.
٦. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠.
٧. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مطبعة العاني، بغداد، ٢٠١٥.
٨. ربيع أنور فتح الباب متولي، النظم السياسية (السلطة، الدولة، الحكومة صورها وأساليبها)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
٩. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور، بغداد، ٢٠١٤.
١٠. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٧.
١١. سيروان زهاوي، النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
١٢. عبد العظيم جبر حافظ، التحول الديمقراطي في العراق الواقع والمستقبل، الناشر مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي، بغداد ٢٠١١.
١٣. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت – لبنان، بدون عام نشر.
١٤. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
١٥. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.

١٦. عبدالحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤.
١٧. عدنان حمودي الجليل، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠١٠.
١٨. عزيزة الشريف، دراسة في الرقابة على دستورية التشريع، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٩٥.
١٩. عصام سليمان، "القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطان"، الكتاب السنوي - ٢٠١١، الصادر عن الجمهورية اللبنانية - المجلس الدستوري، بيروت.
٢٠. عصام سليمان، "ثقافة العدالة الدستورية"، الكتاب السنوي - ٢٠١١، الصادر عن الجمهورية اللبنانية - المجلس الدستوري، بيروت.
٢١. محمد عبد العزيز نصر، في النظريات والنظم الدستورية، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، دون تاريخ نشر.
٢٢. محمد حسن هند، الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، ط ١، دار الكتب القانونية القاهرة، سنة ٢٠٠٦.
٢٣. محمد هالات، حقوق الإنسان وضماناتها، جامعة النيلين، السودان، ١٩٩٨.
٢٤. مصطفى محمود عفيفي، الديمقراطية السياسية بين الواقع والطموحات المستقبلية، جامعة الكويت، ٢٠١٠.
٢٥. منذر الشاوي، القانون الدستوري، دار القادسية، بغداد، ١٩٨٢.
٢٦. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، دار ورد للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠١٢م.
٢٧. هاني الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧.

ثانياً: المجالات والدوريات

١. ابتسام عبد اللطيف محمد، بحث بعنوان (دراسة لتنفيذ الحكومة لاستراتيجيتها للأعوام ٢٠١٤-٢٠١٨)، صادر عن دائرة البحوث والدائرة البرلمانية في مجلس النواب العراقي، غير منشور، ٢٠١٨.
٢. ميادة عبد الكاظم الحجامي، دراسة قانونية للنظام النيابي والدولة الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القانون المقارن (مجلة دورية تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية)، بغداد، العدد ٤٨، ٢٠٠٧.

ثالثاً: الأطاريح الجامعية

١. اثير ادريس عبد الزهرة، واقع بناء الدولة الديمقراطية المدنية في العراق بعد العام ٢٠٠٣ ومستقبلها، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٣.
٢. مصطفى فاضل كريم، مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الآداب، جامعة الكوفة، ٢٠١٦.
٣. نصير كاظم عبيد، التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية العلوم السياسية، جامعة الكوفة، العراق، ٢٠١٢.

رابعاً: الدساتير والقوانين

١. قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٣. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.
٤. قانون المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

خامساً: القرارات القضائية

١. قرار المجلس الدستوري اللبناني الخاص بإبطال القانون رقم (٢٠١٢/٢٤٤) الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١/١٣.
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية العدد ٢٠١٧/٢٩ الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٥/٢٩.
٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية العدد ٢٠١٧/١١٦ الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١١/٢٧.
٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية العدد (١٠٢/اتحادية/٢٠١٨) الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٦/١٣.
٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية في الدعوى المرقمة (٢٣٧ \ الاتحادية \ ٢٠١٨) الصادر بتاريخ ٢٧ \ ٢ \ ٢٠١٩.
٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية العدد (٢٠١٩/١٧) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٤/١٠.

The Balance between Authorities and Their Applications in the Iraqi Constitution 2005

Dr. Adnan Qader Arif Zangana

Assi Prof.,

College of Administration and Economics – Kirkuk University

Abstract

The principle of separation of powers is of great importance, as it is considered the cornerstone of democratic systems because it contributes to protecting freedoms and limiting authoritarian tyranny, as well as achieving legitimacy and establishing the legal state and highlighting the benefits of dividing state functions, dividing work and increasing effectiveness. However, its application differs according to the nature and form of representative democracy. It may take the form of a presidential representative system, or it may take the form of a parliamentary system (a system of representative assembly government), and each of these three forms represents representative democracy. However, despite the importance of this principle, the Iraqi constitutions have not explicitly stipulated it except in the Law of State Administration for the Transitional Period and the Constitution of the Republic of Iraq of 2005.