المقدمـــة

ان فكرة الحكم الصالح ليست حديثة العهد ، انما هي فكرة تعود جذورها التاريخية الى ما تحدث فيه فلاسفة اليونان في تأملاتهم حول بناء الدولة المثالية ، امثال افلاطون وارسطو الذين تحدثوا عن (المدينة الفاضلة) . وقد امتد تأثير هذه الافكار الى فلاسفة العصور اللاحقة ، ومن جملة هؤلاء ، الفلاسفة العرب ، امثال الفارابي وابن رشد وابن طفيل ، فقد جسد هؤلاء (اليوتيبيا) في تصوراتهم لحكم المدينة .

ولا نغبن ، في هذا الصدد ، حق الفلاسفة في عصر النهضة في انهم ابتغوا تحقيق هذه التصورات من خلال ما نادوا به من اراء وافكار حول الدولة واسلوب الحكم ، وان كانت ارائهم تميل ، في جانبها الاكبر ، الى الواقعية اكثر من المثالية ، في تقييد سلطة الحكام المطلقة ، امثال اصحاب نظرية العقد الاجتماعي هوبز ، لوك ، روسو وكذلك الفقيه الفرنسي (مونتسكيو) .

وبعد انتصار المفاهيم الديمقراطية في بلدان العالم الغربي ، انتهت المناداة بالمثالية في الحكم ليحل محلها الواقعية ، والمتمثلة في حكم الاغلبية ، إلا ان المثالية وجدت صدى كبير في الوقت الحاضر خاصة في ظل النظام الدولي الجديد ومن خلال مؤسساته ومنظماته الدولية ، من اجل تحسين الاوضاع في البلدان التي لازالت ترزح تحت انظمة فردية ، يسودها الحكم الدكتاتوري والاستبدادي ، او حتى في دول لم ترتق فيها الديمقراطية المنزلة العليا في حكم البلاد .

والتساؤل الذي يطرح ، بهذا الصدد ، هو اذا كانت الديمقراطية تمثل الواقعية في الحكم ، اي انها حكم الاغلبية ، واذا كان التاريخ يخبرنا بأنه في ظل الحكم الفردي المطلق قد ظهر من الحكام من جسّد شخصية الحاكم الصالح . فما هو الفرق بين الحكم الصالح والديمقراطية ؟ وماهو الفرق بين الحكم الصالح والحاكم الصالح ؟

- الحكم الصالح والديمقراطية في البدء يجب ان لايفهم من محاولة التمييز بين الديمقراطية والحكم الصالح ان كلا المفهومين على طرفي نقيض ،

انما المقصود من ذلك ان الحكم الصالح ، في هذا الصدد ، هو درجة متقدمة على الديمقراطية . والديمقراطية من الناحية الاصطلاحية – وكما هو معروف – تعني حكم الشعب ، لكنها من حيث التطبيق العملي وكما سارت عليه الدول تعني حكم الاغلبية . اما الحكم الصالح فهو يستهدف تحقيق المفهوم الاصطلاحي للديمقراطية (حكم الشعب) في التطبيق العملي والممارسة الفعلية .

فاذا كانت الديمقراطية تؤدي الى حكم الاغلبية في النظام السياسي ، بحيث تتمتع هذه الاغلبية بمباشرة السلطة ، وخضوع الاقلية لارادتها ، وخاصة في ظل الانظمة الحزبية . فان الحكم الصالح من شأنه حماية الاقليات من احتمال تعسف الاغلبية ، من خلال ضمان الحقوق والحريات للكافة دون تمييز ، سيما الحقوق والحريات السياسية ، ولذلك يجب ملاحظة ان النظام السياسي الذي لايرتبط بالحكم الديمقراطي فحسب وانما كذلك بالحكم الصالح ، بمعنى انه يقوم على اساسين يلزم الجمع بينهما ، وبذلك يتم تقييد السلطة ، حتى ولو كانت ديمقراطية وتحوز رضا اغلبية الشعب ، لان الديمقراطية بغير حدود او قيود يمكن ان تكون فوضوية ومدمرة لحقوق وحريات الاقلية ، وعليه فانه ولأن كانت قاعدة حكم الاغلبية في الدولة الديمقراطية هي المبدأ الاساسي لنظامها السياسي ، فان الحكم الصالح الذي ينطوي على تقييد السلطة لصالح الاقليات وهو امر حتمي لكبح المساوئ الشديدة لسلطة الاغلبية ، التي اذا كانت غير مسؤولة لفسدت وتحولت الديمقراطية على يدها الى دكتاتورية واستبداد ، وتبدل الحكم والسلطة الى التحكم والتسلط ، حيث من الصعب للغاية النيل من طغيان الاغلبية والحد منه .

وعلى هذا الاساس فان للحكم الصالح مفهومين ، مفهوم سياسي ومفهوم قانوني . اما المفهوم السياسي فيعني رضاء الشعب عن السلطة ، واما المفهوم القانوني فهو تمثيل الشعب بكل مكوناته في السلطة .

- الحكم الصالح والحاكم الصالح :

الحاكم الصالح : هو الحاكم المنفرد بالسلطة ، والذي يتصف بالحكمة والنزاهة والعدل ، ليقود البلاد الى مافيه خيرها وتقدمها .

وقد شهد التاريخ في ظل الانظمة الدكتاتورية والاستبدادية مثل هذا النوع من الحكام ، الذين يعملون على اسعاد شعوبهم عن طريق النهوض بالانتاج ورفع مستوى المعيشة ، بما يوفره من رخاء ورفاهية لمواطنيه ، ويحقق الرضا الشعبي العام عن حكمه الذي يدوم لفترة معينة .

ويلاحظ هنا التشابه بين الحكم الصالح والحاكم الصالح ، في تحقيقه الرضا الشعبي عن الذي يمارس السلطة في الدولة ، وهو المفهوم السياسي للحاكم الصالح .

إلا ان التمييز واضح وجلي بين المفهومين ، فالمفهوم القانوني للحكم الصالح هو مفتقد في هذه الحالة ، وهو تمثيل مكونات الشعب فقط في السلطة ، فالانظمة الدكتاتورية والاستبدادية تعني الانفراد بالسلطة ، وسواء كان القائم بها صالحاً او غير صالح ، هذا من جهة . ومن جهة اخرى الحاكم الصالح ، ومهما طال به العمر ، لايمثل إلا وجهة نظره الشخصية التي تنتهي بانتهاء حياة هذا الحاكم . وليس هناك اي الزام قانوني على من يخلفه في الحكم اتباع نفس سياسة ومنهج سلفه ، وبالتالي فان الحكم الصالح هو امر نادر الحدوث في حياة الشعوب ، عندما كانت ترزح تحت نير الاستبداد والحكم التسلطي . وعلى هذا الاساس فان الحكم الصالح يختلف عن الحاكم الصالح في انه يعتمد على نظام قانوني لايستطيع اي حاكم ان يحيد عنه او يخرج على قواعده .

وبذلك يكون الفرق واضح بين المفهومين ، فالحكم الصالح دائم بديمومة القواعد التي تنظمه ، اما الحاكم الصالح فهو مفهوم موقت يزول بزوال شخصية الحاكم نفسه .

ومن هنا تتضح العلاقة الحتمية بين القانون والحكم الصالح ، فالقانون يضمن اولا تحقيق الحكم الصالح عبر آليات واجراءات رسمية تكفل مشاركة كل مكونات الشعب فيه ، ويضمن ثانيا دائمية واستمرار الحكم الصالح في الدولة بديمومة القواعد القانونية التي تنظمه .

والقانون بكل تدرجاته هو وسيلة لتحقيق غاية . والغاية هي التوفيق بين مقتضيات الحياة الفردية التي توجب تمتع الافراد بقدر كاف من الحرية ، وبين ضروريات الحياة الاجتماعية التي تستلزم تزويد السلطة بقدر كاف من الاختصاصات ، بهدف تنظيم شؤون الجماعة وضمان حقوق الافراد ، وهي تمثل المشكلة الاساسية التي تحاول كل انظمة الحكم الديمقراطي في العالم ان تضع الحلول المناسبة لها .

وتحاول الدساتير باعتبارها قمة الهرم القانوني في الدولة ، الى اقامة التوازن بين سلطة الحكام التي لاغنى لها عنها لانتظام الحياة في المجتمع ، وبين حرية المحكومين التي يجب ان يتمتعوا بها في كنف الدولة ، وذلك تحقيقاً للنظام والعدل والخير العام في المجتمع وهي الاهداف التي يروم القانون الى ادراكها ، باعتباره مجموعة من قواعد السلوك الاجتماعي .

وعلى هذا الاساس يجتهد الفقه في البحث عن الحلول المناسبة ، والتي تمثل في جوهرها مبادئ لابد من وجودها في اي دستور ، للحكم في مدى صلاحيته من عدمها .

وهذه المبادئ وان كان وجودها يشكل الدعامة الرئيسية للديمقراطية ، فهي بلا شك تمثل الركيزة التي يقوم عليها الحكم الصالح في الدولة ، وكما ذكرنا سابقاً ، فان الديمقراطية تمثل الخطوة الاولى لقيام الحكم الصالح في الدولة .

ويمكن اجمال هذه المبادئ في مبدأ الفصل بين السلطات ، ومبدأ توازن السلطات ، ومبدأ تداول السلطة ومبدأ لامركزية السلطة .

وعلى هذا النحو ولتوضيح المبادئ الرئيسية ، التي يجب ان يتضمنها النظام القانوني للدولة ، والتي هي ركيزة الحكم الصالح ، سنتناولها في المطالب الاربعة الاتية :-

المطلب الاول :- مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الثاني :- مبدأ توازن السلطات

المطلب الثالث :- مبدأ تداول السلطة

المطلب الرابع :- مبدأ لامركزية السلطة

ثم تنهي البحث بخاتمة تتضمن مجموعة من النتائج والمقترحات .

المطلـــب الاول
مبدأ الفصل بيـن السلطـــات(١)

يمثل مبدأ الفصل بين السلطات نقطة التلاقي الاولى بين القانون والحكم الصالح ، فهو يمثل يحق احد اسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة ووسيلة للتخلص من استبداد الملوك وسلطتهم المطلقة .

فالمحطة الاولى التي يجب ان يتوقف عندها كل باحث - عندما يقلب دستور دولة ما - النظر في صلاح اي حكم ، هي مدى فصل السلطات في هذا الدستور .

ويعني مبدأ الفصل بين السلطات عدم تركيز وظائف الدولة الثلاث التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية في يد واحدة ، وانما يجب توزيعها على هيئات متعددة .وهذا التوزيع (الفصل) لايعني استقلال كل سلطة عن الاخرى استقلالاً تاماً ، اذ ليس هناك ما يمنع من وجود تعاون متبادل بين كل سلطة مع غيرها من السلطات الموجودة في الدولة .

ويرتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه الفرنسي (مونتسكيو) ، على اعتبار انه اول من ابرزه في عالم الفقه الدستوري ، والحقيقة ان هذا المبدأ لم يكن من بنات افكار (مونتسكيو) فقد سبقه ، في هذا الصدد ، آخرون امثال

---

(١) للنظر في مبدأ الفصل بين السلطات راجع :

١. د. محمود حافظ ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطبعة جامعة القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ١٦٩ وما بعدها .

٢. د. فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ٤٠٤ وما بعدها .

٣. د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٣٠٣ وما بعدها.

افلاطون وارسطو في الحضارات القديمة ، وجان لوك في عصر النهضة ، ولكن الفضل يعود لمونتسكيو في صياغة الافكار صياغة قانونية وتقديمها على انها الاساس لقيام الحكم المستقر في الدولة ، الامر الذي جعل منها احد المبادئ الاساسية في النظام الديمقراطي .

فقد استهدف مونتسكيو عندما تعرض لمبدأ الفصل بين السلطات وعدم تركيز وظائف الدولة في يد واحدة ، هو حماية المحكومين من استبداد الحكام ، وقد وجد هذا المبدأ صدأ كبيراً لدى رجال الثورة الفرنسية والثورة الامريكية ، اللتان قررتا الاخذ به فيما اعلنته من وثائق تتعلق بالحقوق والحريات ، كما تضمنته نصوص دساتيرها .

فقد جاء في اعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر عن الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ في المادة (١٦) على ان " كل جماعة سياسية تضمن حقوق الافراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها "[١] .

على هذا الاساس اضحى هذا المبدأ اساساً لوضع الدساتير منذ ذلك الحين وبات ركيزة مهمة تعتمد عليها كل الحكومات الحرة . واذا كان مضمون هذا المبدأ يقضي بتوزيع وظائف الدولة على هيئات متعددة تستقل كل منها عن الاخرى ، فانه يلاحظ ان هذا المبدأ قد اختلفت الدول في تفسيره . فتنوعت تبعا لذلك اساليب تطبيقه حسب النظرة الى مدى العلاقة التي تنشأ بين كل سلطة وغيرها من السلطات العامة في الدولة .

فقد تأخذ بعض الدول بنظام التعاون بين السلطات ، وذلك بقيام علاقة تعاون ورقابة متبادلة بينها ، وهنا نكون ازاء ما نطلق عليه بالنظام البرلماني ، الذي تعد بريطانيا الام الحقيقية لهذا النظام . وقد تأخذ بعض الدول بمبدأ الاستقلال التام بين سلطاتها العامة وعدم التعاون بينها في ممارسة اختصاصاتها ، فنكون

[١] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنة طبع ، ص ٢٠ .

ازاء ما يطلق عليه بالنظام الرئاسي ، الذي شهد نشأته الاولى في الولايات المتحدة الامريكية .

وقد تأخذ بعض الدول بنظام ادماج السلطات وتبعية الهيئة التنفيذية للهيئة التشريعية ، فتخص هذه الهيئة الاخيرة بالجانب الاكبر من السلطة عن الهيئة الاولى ، وهنا نكون ازاء ما يطلق عليه النظام المجلسي او حكومة الجمعية ، هذا النظام الذي ولد ولا زال يعمل في سويسرا .

وتبنى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مبدأ الفصل بين السلطات بصريح نص المادة (٤٦)[٢] . وخصص الباب الثالث للنص على السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، حيث خصص الفصل الاول للسلطة التشريعية ، والفصل الثاني للسلطة التنفيذية ، اما الفصل الثالث فقد خصصه للسلطة القضائية .

ووضع هذا الدستور نظاماً للتعاون والرقابة بين السلطات بما يأتلف والنظام البرلماني ، وسار على نفس النهج الذي تتبعه الدول ذات النظام البرلماني في اعتماد ثنائية السلطة التنفيذية فنص على وجود رئيس للجمهورية منتخب من قبل البرلمان ، ورئيس مجلس وزراء يمثل الكتلة النيابية الاكثر عدداً . ولم يكتف المشرع الدستوري العراقي بالاخذ بخصائص النظام البرلماني وانما نص

[٢] نص المادة (٤٦) على ان " تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات " .

افلاطون وارسطو في الحضارات القديمة ، وجان لوك في عصر النهضة ، ولكن الفضل يعود لمونتسكيو في صياغة الافكار صياغة قانونية وتقديمها على انها الاساس لقيام الحكم المستقر في الدولة ، الامر الذي جعل منها احد المبادئ الاساسية في النظام الديمقراطي .

فقد استهدف مونتسكيو عندما تعرض لمبدأ الفصل بين السلطات وعدم تركيز وظائف الدولة في يد واحدة ، هو حماية المحكومين من استبداد الحكام ، وقد وجد هذا المبدأ صدأ كبيراً لدى رجال الثورة الفرنسية والثورة الامريكية ، اللتان قررتا الاخذ به فيما اعلنته من وثائق تتعلق بالحقوق والحريات ، كما تضمنته نصوص دساتيرها .

فقد جاء في اعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر عن الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ في المادة (١٦) على ان " كل جماعة سياسية تضمن حقوق الافراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها "[١] .

على هذا الاساس اضحى هذا المبدأ اساساً لوضع الدساتير منذ ذلك الحين وبات ركيزة مهمة تعتمد عليها كل الحكومات الحرة . واذا كان مضمون هذا المبدأ يقضي بتوزيع وظائف الدولة على هيئات متعددة تستقل كل منها عن الاخرى ، فانه يلاحظ ان هذا المبدأ قد اختلفت الدول في تفسيره . فتنوعت تبعا لذلك اساليب تطبيقه حسب النظرة الى مدى العلاقة التي تنشأ بين كل سلطة وغيرها من السلطات العامة في الدولة .

فقد تأخذ بعض الدول بنظام التعاون بين السلطات ، وذلك بقيام علاقة تعاون ورقابة متبادلة بينها ، وهنا نكون ازاء ما نطلق عليه بالنظام البرلماني ، الذي تعد بريطانيا الام الحقيقية لهذا النظام . وقد تأخذ بعض الدول بمبدأ الاستقلال التام بين سلطاتها العامة وعدم التعاون بينها في ممارسة اختصاصاتها ، فنكون

[١] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنة طبع ، ص ٢٠ .

ازاء ما يطلق عليه بالنظام الرئاسي ، الذي شهد نشأته الاولى في الولايات المتحدة الامريكية .

وقد تأخذ بعض الدول بنظام ادماج السلطات وتبعية الهيئة التنفيذية للهيئة التشريعية ، فتخص هذه الهيئة الاخيرة بالجانب الاكبر من السلطة عن الهيئة الاولى ، وهنا نكون ازاء ما يطلق عليه النظام المجلسي او حكومة الجمعية ، هذا النظام الذي ولد ولا زال يعمل في سويسرا .

وتبنى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مبدأ الفصل بين السلطات بصريح نص المادة (٤٦)[٢] . وخصص الباب الثالث للنص على السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، حيث خصص الفصل الاول للسلطة التشريعية ، والفصل الثاني للسلطة التنفيذية ، اما الفصل الثالث فقد خصصه للسلطة القضائية .

ووضع هذا الدستور نظاماً للتعاون والرقابة بين السلطات بما يأتلف والنظام البرلماني ، وسار على نفس النهج الذي تتبعه الدول ذات النظام البرلماني في اعتماد ثنائية السلطة التنفيذية فنص على وجود رئيس للجمهورية منتخب من قبل البرلمان ، ورئيس مجلس وزراء يمثل الكتلة النيابية الاكثر عدداً . ولم يكتف المشرع الدستوري العراقي بالاخذ بخصائص النظام البرلماني وانما نص

[٢] نص المادة (٤٦) على ان " تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات " .

صراحة على هذا النظام في صلب المادة الاولى من الدستور[1] .

وهذا النص يعد في نظر الفقه الدستوري زائداً ولا حاجة له ، إذ ان الدساتير في مجملها تتجنب تسمية نظام الحكم الذي تتبناه ، فالذي يضطلع بهذه المهمة هم فقهاء القانون الدستوري والمختصون في هذا المجال ، وذلك من خلال دراسة ومتابعة مجمل النصوص الدستورية وربطها بالواقع السياسي الناتج عن هذه النصوص ، وليس ادل على ذلك من بريطانيا وهي ام النظام البرلماني ، اتجه الفقه الدستوري فيها نتيجة تفوق الوزارة على البرلمان وسيطرتها عليه ، الى القول بأن نظام الحكم البريطاني يتجه صوب النظام الرئاسي بسبب هذه السيطرة ، حتى صدرت عندهم مؤلفات عديدة تحمل عنوان (حكومة الوزارة) .

إلا ان هذا النص الصريح على النظام البرلماني في صلب الدستور العراقي يمكن ان يؤدي الى نتيجتين :- الاولى قانونية ، والثانية سياسية .

فالنتيجة القانونية : وهي ان يلتزم واضعي الدستور بحرفية النظام البرلماني في كل نصوص الدستور الاخرى .

اما النتيجة السياسية : هي ان تلتزم كافة الكتل والاحزاب السياسية المتنافسة على السلطة بوجوب احترام تقاليد النظام البرلماني وعدم الخروج عليها .

إلا ان المشرع الدستوري ، ورغم نصه في المادة الاولى من الدستور على النظام البرلماني ، فأنه قد خالف في بقية النصوص الدستورية المتعلقة بنظام الحكم ، الاصول الرئيسية لهذا النظام ، ومنها الاختلال الواضح بين كفتي مجلس الوزراء ومجلس النواب ، بحيث جعل من المجلس الاخير مسيطراً على الوزارة بصورة تامة ، الامر الذي يعزز الدليل لدينا – من ناحية النصوص الدستورية – ان نظام الحكم في ظل هذا الدستور هو اقرب الى نظام حكومة الجمعية منه الى النظام البرلماني .

---

[1] تنص المادة (١) من الدستور على ان " جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي " .

المطلب الثاني
مبدأ التوازن بين السلطات

لايكفي للقول بقيام الحكم الصالح في دولة ما ، ان يعتنق الدستور مبدأ الفصل بين السلطات انما يجب ان يكون – بالاضافة الى ذلك – هناك توازن بين السلطات ، حتى لاتطغى احداها على الاخرى .

ان فكرة التوازن او التكافؤ او المساواة لم تكن من ابتداع فقهاء القانون انما انتشرت هذه الفكرة في العالم الغربي خلال القرن الثامن عشر ، فغدت هدفا يحتذى في شتى مناحي العلم والمعرفة ، حتى وصفت هذه الحقبة من الزمن بعصر التنظيم المتوازن[1] .واذا كانت فكرة التوازن في ذلك العصر مطلوبة في كل عمل مثمر ، واذا احتلت فكرة التوازن هذه المنزلة في القرن الثامن عشر ، فان هذه الفكرة اضحت مبدأ مهم في مجال القانون الدستوري ، بحيث يمكن القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات لم يعد هو الدعامة الوحيدة ، التي يمكن من خلالها ضمان قيام الحكم الصالح في الدولة ، إلا بوجود الدعامة المساندة ، وهي التوازن بين السلطات ، التي بدونها تطغى احدى السلطات على غيرها وينعدم الحكم الصالح . ومن هنا نشأ القانون الدستوري في الغرب على اساس مجموعة من التوازنات سواء الاجتماعية التي تكمن في تقديم الفرد على المجتمع ، وضرورة اتصال الفرد بالطبيعة . او التنظيمية ، كالتوازنات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية ، حيث يؤدي قيام السلطات المحلية الى خلق نوع من التوازن في مواجهة السلطة المركزية . والتوازنات داخل السلطة المركزية بين الحكومة والبرلمان . او التوازنات السياسية التي تهدف الى تناوب الاغلبية والمعارضة على تولي الحكم[2] .

---

[1] د. عبد الله ابراهيم ناصف ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ١٣ وما بعدها .

[2] د. عبد الله ابراهيم ناصف ، نفس المصدر ، ص ١٣ وما بعدها .

وما يهمنا في اطار القانون ، هو ما تحاول الدساتير ان تخلقه من توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بغية قيام الديمقراطية والحكم الصالح فيها .

وقد تبنى دستور ٢٠٠٥ العراقي من حيث المبدأ فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية المعروفة بالنظام البرلماني ، فنجد في هذا الدستور ان كل من السلطتين تتمتعان باختصاصات متوازنة ، اي ان لكل منهما قدر من السلطة لتتمكن به من ممارسة حق الرقابة على الاخرى ، حتى لا تتداخل اختصاصاتها مع بعضها البعض ، وكذلك حتى لاتفقد استقلالها او تتأرجح كفة احدهما على الاخرى .

فبموجب هذا الدستور تملك السلطة التشريعية من الوسائل التي تكفل بها حق مراقبة السلطة التنفيذية ، وكذلك تمتلك هذه الاخيرة ما تعادل به وسائل السلطة التشريعية في الرقابة . ومن الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية ما يأتي[1] :-

اولا:- السؤال : وهو عبارة عن حق اعضاء المجلس النيابي في توجيه اسئلة الى الوزير للاستفهام عن مسألة معينة او الوقوف على حقيقة تصرف بذاته يتعلق بعمل الوزارة ، كما قد يكون القصد من السؤال لفت نظر الوزير الى موضوع بعينه .

---

[1] نصت المادة (٥٩) الفقرة سابعاً على هذه الوسائل في فقراتها الثلاث وهي كالاتي :

أ- لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء ، وللسائل وحده حق التعقيب عن الاجابة .

ب- يجوز لخمسة وعشرين عضوا في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات ، ويقدم الى رئيس مجلس النواب ، ويحدد لرئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته .

ج- لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضوا توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ، ولا تجوز المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه .

ثانيا:- طرح موضوع عام للمناقشة : وهو حق لاعضاء المجلس النيابي في طرح موضوعات ذات صفة عامة تتعلق بطلب الاستيضاح عن سياسة واداء الحكومة او احدى الوزارات .

ثالثا:- الاستجواب : حيث يكون لاعضاء المجلس النيابي حق توجيه الاستجوابات لاعضاء ورئيس مجلس الوزراء ، ويعد الاستجواب اخطر وسائل المجلس النيابي تجاه الحكومة ، لانه يتضمن محاسبة الوزير الموجه اليه الاستجواب ، كما قد يتضمن محاسبة الوزارة كلها عن اجراء ما قامت باتخاذه .

وخطورة الاستجواب تتمثل في انه قد ينتهي بطرح الثقة بالوزارة ، فقد يقتضي الامر اجراء التصويت بشأن الثقة فيها ، وتكون نتيجة التصويت سحب الثقة منها مما يعني عدها مستقيلة بحكم الدستور[1] .

واذا كان المجلس النيابي يملك من الدساتير ما تمكنه من رقابة اعمال السلطة التنفيذية ، فان لهذه الاخيرة ايضا ما تستطيع به ان تراقب اعمال المجلس النيابي ، وذلك حتى يمكن تحقيق التوازن بينهما ، وهو حق حل المجلس النيابي وهو حق يعطي سلطة خطيرة الشأن ويقابل حق المجلس النيابي في سحب الثقة من الحكومة .

---

[1] نص الدستور على موضوع سحب الثقة في المادة (٥٩) فقرة ثامناً على النحو الاتي :-

" أ- لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ سحب الثقة ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته او طلب موقع من خمسين عضواً ، اثر مناقشة استجواب موجه اليه ، ولايصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه .

ب- ٢- لمجلس النواب بناء على طلب خمس (٥/١) اعضاءه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب .

ج- ٣- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالاغلبية المطلقة لاعضائه "

ومما لاشك فيه ان عدم امتلاك السلطة التنفيذية لحق الحل يعني عدم تحقق التعادل او التوازن المطلوب بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ، الذي هو احد العناصر الاساسية في النظام البرلماني .

ومنح دستور ٢٠٠٥ العراقي لرئيس مجلس الوزراء حق طلب حل مجلس النواب إلا انه اشترط لنفاذ هذا الطلب موافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب وموافقة رئيس الجمهورية . وان لايكون الحل خلال فترة استجواب رئيس مجلس الوزراء[٢]

ويبدو واضحاً من خلال الشروط السابقة الموضوعة على حق حل مجلس النواب ، ان واضعي الدستور العراقي قد غلبو كفة البرلمان على حساب كفة الحكومة . فاذا كان الدستور قد منح مجلس النواب حق مساءلة رئيس واعضاء مجلس الوزراء دون استلزام موافقات او قيود صعبة انما وفق اجراءات سهلة واغلبيات عادية ، فان حق الحل وفق الشروط السابقة ، سيكون من الصعب ان لم يكن من المستحيل اعماله بحق اي مجلس نواب قادم ، الامر الذي يطيح اختلال التوازن المنشود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وهو توازن ضروري لقيام النظام البرلماني الذي نص عليه الدستور صراحة في صلب المادة الاولى منه .

فحق الحل يقابل المسؤولية السياسية للوزراة امام البرلمان ، وبدون هذا الحق او تقييده تصبح الحكومة بدون سلاح يقابل ويوازن سلاح المجلس النيابي في الاقتراع بعدم الثقة بالوزارة . ومعنى ذلك ان المجلس النيابي يستطيع ان يسقط الوزارة متى شاء ، دون ان تستطيع فعل شئ بالمقابل . وفي هذه الحالة تصبح كفة المجلس النيابي ارجح من كفة الوزارة ، وهذا يؤدي الى الخروج عن النظام البرلماني الذي يساوي بين الوزارة والمجلس النيابي الى نظام حكومة الجمعية الذي يأخذ بتغليب كفة البرلمان على كفة الحكومة .

---

[٢] نص دستور ٢٠٠٥ العراقي على موضوع حل المجلس النيابي في المادة (٦٢) فقرة (رابعاً) : " يحل مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه ، بناءا على طلب من ثلث اعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية ، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء " .

فحق الحل هو الذي يحدث التعادل والتوازن في النظام البرلماني ، ويهدف الى تحكيم الشعب في النزاع الذي قد ينشب بين الوزارة والمجلس النيابي .

المطلب الثالث
مبدأ تداول السلطة

من المبادئ الهامة التي تؤدي الى قيام الحكم الصالح في الدولة ، والتي يجب ان يعتنقها النظام القانوني بمختلف درجاته سواء الدستورية او التشريعية ، هو مبدأ تداول السلطة .

وهذا المبدأ بعد حالياً التطور النهائي لعملية انتقال السلطة بين الحكام ، فقد كانت الدول فيما يتعلق باختيار الحاكمين تعتنق انظمة مختلفة عن الانظمة المعاصرة السائدة في اغلب دول العالم ، وتتمثل هذه الانظمة في طرائق متعددة ، كطريقة القوة ، وطريقة الوراثة ، وطريقة الوصية ، وطريقة التعيين .

وتشترك كل هذه الطرق في ان الحكام يعينون انفسهم بأنفسهم ، سواء تم ذلك في صورة تعيين الحاكم لذاته ، وهو ما يحدث عادة بالقوة ، ام حدث في صورة تعيين بعض الحكام للبعض الآخر ليخلفوهم في الحكم او يشاركوهم فيه . وهو ما يظهر في حالات الوراثة والوصية والتعيين . إلا ان الامر لم يعد كذلك في معظم دول العالم التي اخذت دساتيرها تتبنى الاتجاه الديمقراطي في تداول السلطة ، والتي تعني قيام الشعب بتعيين حكامه او ما يعرف بمبدأ السيادة الشعبية .

وفي هذه الحالة يكون الشعب هو صاحب السيادة والسلطان ، فالسيادة لاتكون لفرد كما في نظام حكومة الفرد ، ولا تكون لفئة من كبار القوم كما في نظام حكومة الاقلية ، وانما تكون السيادة للشعب .

واذا كان الشعب هو مصدر السيادة في الحكومة الديمقراطية فان كيفية ممارسة الشعب لها تختلف ، فأما ان يباشر الشعب بنفسه شؤون الحكم ، وهنا تكون ازاء ما يسمى بالديمقراطية المباشرة ، واما تقتصر مهمة الشعب على انتخاب ممثليه في البرلمان فيمارسون نيابة عنه مظاهر السيادة ، وهنا نكون

ازاء ما يسمى بالديمقراطية النيابية ، واما ان يشارك الشعب ممثليه في البرلمان في ممارسة شؤون الحكم ويتضح ذلك في المسائل التشريعية الهامة و غيرها من المسائل المتصلة بشؤون الحكم ، وهنا نكون ازاء ما يسمى بالديمقراطية شبه المباشرة[1] .

وقد تبنى الدستور العراقي الجديد نظام الديمقراطية النيابية بصريح نص المادة الاولى منه[2] ، فتقتصر مهمة الشعب على اختيار من يمثله في مجلس النواب ، فيمارس هؤلاء النواب ، نيابة عن الشعب ، مظاهر السيادة

وقد افرد المشرع الدستوري نصوصاً محددة لكيفية اختيار النواب ، والشروط الواجب توافرها فيهم ، وكيفية ادائهم لاختصاصاتهم ، وحجم هذه الاختصاصات ، وذلك في الفصل الاول من الباب الثالث من الدستور . ولاجدال في ان الانتخاب هو الوسيلة الديمقراطية لعملية انتقال السلطة ، والتي يتحقق عن طريقها تكوين المجالس النيابية . وقد اختلف الرأي حول التكييف القانوني للانتخاب ، فذهب البعض الى ان الانتخاب حق شخصي او ذاتي ، بينما ذهب آخرون الى اعتبار الانتخاب وظيفة اجتماعية ، وآخرون يرون اختصاص دستوري يجمع بين الحق والوظيفة . وترتب على هذا الاختلاف تباين في النتائج المترتبة على كل رأي ، فالذي يرى ان الانتخاب حق رتب على ذلك بأن لا يجوز للمشرع ان يقيد حق الانتخاب فيجعله قاصراً على فئة دون اخرى ، الامر الذي يستلزم الاخذ بنظام الاقتراع العام ، وانه لايجوز الزام صاحب هذا الحق على مباشرته اي انه اختياري وليس اجباري . اما اللذين قالوا بأن الانتخاب وظيفة اجتماعية فقد رتبوا على ذلك ان يكون للمشرع وضع شروط معينة في الناخبين مما يعني الاخذ بنظام الاقتراع المقيد ، وبما انه وظيفة فهو اجباري وليس اختياري . اما اللذين قالوا بالانتخاب هو اختصاص دستوري يجمع بين الحق والوظيفة فانهم ارادوا التخلص من السلبيات اللاحقة بكل من الرأيين السابقين[3] .

---

(1) د. صالح جواد الكاظم ، و د. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، جامعة بغداد ، ١٩٩٠ ، ١٩٩١ ، ص ٢٧ وما بعدها .

(2) إذ تنص المادة الاولى من الدستور على ان : " جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي " .

(3) د. صالح جواد الكاظم ، و د. علي غالب العاني ، المصدر السابق ، ص ٣٥ وما بعدها .
د. عادل الطباطبائي ، النظام الدستوري في الكويت ، مؤسسة دار العلوم ، الكويت ، ١٩٨٥ ، ص ٦٧٢ وما بعدها .

وقد اكد الدستور العراقي على ان الانتخاب هو حق للمواطنين وذلك في نص المادة (٢٠) منه[1] .

وحسب ما ذكرناه سابقاً فانه يترتب على اعتبار الانتخاب حق للمواطنين ان يكون الاقتراع عاماً[2] فلا يشترط في الناخب الشروط التي يتطلبها الاقتراع المقيد وهي ان يكون الناخب على قسط من النصاب المالي او على درجة معينة من التعليم او ينتمي لجنس معين (ذكر او انثى).

على ان نظام الاقتراع العام لايعني اقتراعاً مطلقاً ، فهو لايتنافى وتقرير قيود اخرى مثل الجنسية والسن والاهلية العقلية والاهلية الادبية وكذلك القيد في جداول الانتخاب .

وقد اعتنق الدستور العراقي في انتخاب اعضاء مجلس النواب ، نظام الانتخاب المباشر[3]، والذي يقصد به قيام الناخبون انفسهم بأختيار النواب من بين المرشحين مباشرة ودون وساطة ، فالانتخاب المباشر في هذه الحالة ، على درجة واحدة ، يتحدد على اساسها النواب .

ويقابل هذا النظام نظام اخر هو الانتخاب غير المباشر ، الذي يقصد به ان يقوم الناخبون باختيار مندوبين عنهم يتولون مهمة اختيار النواب ، لذلك يكون الانتخاب غير المباشر على درجتين .

---

(1) إذ تنص المادة (٢٠) من الستور على ان : " للمواطنين رجالاً ونساء حق المشاركة في الشؤون العامة ، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح " .

(2) إذ نصت المادة (٤٨) فقرة اولاً من الدستور على ان : " يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله ، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه " .

(3) انظر نص المادة (٤٨) فقرة اولاً في اعلاه .

ولا شك ان نظام الانتخاب المباشر يتفق ونظام الاقتراع العام في تطابقه وانسجامه مع النظم الديمقراطية ، لانه يضمن حرية الناخبين في اختيار رجال السلطة ، حيث يصعب التأثير على هيئة الناخبين لكثرتهم العددية .

واذا كان الامر كذلك فان هذا النظام يتطلب ان يكون الناخبين على درجة معينة من الوعي والتربية السياسية ، وان يكونوا على قدر من الثقافة تمكنهم من اختيار ممثليهم في سلطة الحكم .

ومن الملاحظ ان الدستور العراقي في صلب المادة (٤٨) فقرة (اولا) قد نص في ذيل هذه الفقرة على عبارة " ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب منه " وهذه العبارة – في اعتقادنا – قد نقلت النظام القانوني العراقي ، فيما يتعلق بالانتخابات من اطار النظام الديمقراطي الى اطار نظام الحكم الصالح ، إذ ان الفرق بين النظامين كبير وجوهري .

فاذا كانت الديمقراطية – كما هو مستقر عليه – هي حكم اغلبية الشعب السياسي فان الحكم الصالح يعني حكم جميع الشعب السياسي .

ولا يكون تمثيل الشعب السياسي كاملاً في البرلمان إلا بتمثيل كافة شرائح المجتمع فيه . وهو لايتحقق إلا بوجود نظام التمثيل النسبي ، الذي ولا شك يتضمن تمثيل الاقليات السياسية بجانب حزب الاغلبية ، وذلك بأن يظفر كل حزب بعدد من المقاعد النيابية بنسبة ما حصل عليه من اصوات بجانب حزب الاغلبية ، فهو يعمل على تمثيل الاحزاب السياسية في المجالس النيابية تمثيلاً يتناسب مع عدد الاصوات التي نالها كل حزب .

ونظام التمثيل النسبي يفترض ان نظام الانتخاب المتبع هو نظام الانتخاب بالقائمة ، وهو بذلك يختلف عن نظام الاغلبية الذي يمكن ان يقوم على اساس الانتخاب الفردي او على اساس الانتخاب بالقائمة .

ومقتضى نظام التمثيل النسبي ان يتم توزيع المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية على القوائم المختلفة كل منها بحسب نسبة الاصوات التي حصلت عليها في المعركة الانتخابية ، وعلى هذا النحو لايكون الفوز للقائمة التي حصلت اغلبية الاصوات الصحيحة فقط كما هو الحال في نظام الاغلبية ، وانما يتم توزيع المقاعد في ظل نظام التمثيل النسبي على القوائم المختلفة بحسب نسبة الاصوات التي حصلت عليها .

لذلك نرى ان نظام الاغلبية يؤدي الى غبن وظلم الاقلية السياسية ، ويعمل على محاباة حزب الاغلبية ، اما نظام التمثيل النسبي فهو نظام عادل ، يستهدف منع الغبن و الظلم عن الاقليات السياسية وذلك عن طريق تمثيل هذه الاقليات تمثيلاً يتناسب والاصوات التي حصلت عليها في المعركة الانتخابية . وهذا هو اساس الحكم الصالح الذي يستهدف رضا الجميع ودون استثناء .

المطلب الرابع
مبدأ لا مركزية السلطة

يقوم النظام اللامركزي على اساس توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية الكائنة في العاصمة وهيئات محلية او مصلحية ، وتباشر هذه الهيئات سلطاتها في النطاق المرسوم لها تحت اشراف الحكومة ورقابتها دون ان تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً[1] .

ان الاتجاه الحديث في نظام الحكم بصفة عامة – يميل نحو الاخذ بالنظام اللامركزي . ويرجع ذلك الى اسباب متعددة ، منها النمو المتزايد في نشاط الدولة ، سواء كان ذلك في الادارة الحكومية او في الميدان الاقتصادي او في الميدان

---

(١) انظر في هذا الموضوع :-
د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري ،منشاة المعارف، الاسكندرية،٢٠٠٤ ، ص ١٨٠وما بعدها . د. حميد حنون الساعدي ،دروس في القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دار الحكمة للطباعة والنشر ،الموصل ، ص ٤٠ .

الاجتماعي او ما شاكل ذلك ، مما فرض على الدولة توزيع الاختصاصات واعتماد نظام اللامركزية الادارية في تنظيمها الاداري ، ووجدت الحل في نظام الحكم المحلي او الادارة المحلية ، لما يحققه من اختلاف في الانماط الادارية وجودة في اداء المرافق العامة المحلية ولما يتيحه من مشاركة شعبية في العمل العام ، وما يترتب على ذلك من مزايا سياسية واقتصادية واجتماعية[٢] .

[٢] ويذكر الدكتور تشارلز بيرد ((ان الحكم المحلي رباط روحي قبل ان يكون جزء من الجهاز الحكومي ، وهو يوجد ليجعل الحياة جميلة وليس مجرد ان يجعلها ممكنة ، وهو كنظام شأنه شأن اي جهاز اداري لايعتبر هدفاً في ذاته ولكنه مجرد وسيلة لربط افراد المجتمع المحلي بطريقة تحول طاقاته الى عمل ، بواسطته ياخذ كل مجتمع لنفسه وجوداً ذاتياً مستقلاً بقصد تحقيق اهدافه العامة ، وادراك هذه الحقيقة الاجتماعية يتطلب النظر الى ما وراء جهاز الحكم المحلي نفسه ، والى الشعب الذي يشكل هذا الجهاز ويمنحه الارادة التي يعبر عنها عن مشاعره وعن رغبته في اشباع حاجاته اليومية والروحية والاجتماعية ، لان حاجات الانسان ليست مادية فقط ولكنها حاجات روحية واجتماعية ايضاً)) .
نقلاً عن الدكتور عدنان عمرو ، الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص المقدمة .

وعلى هذا الاساس فان النظام اللامركزي او نظام الحكم المحلي بدا وكانه الدواء المعالج للمشاكل التي تعانيها الدولة المعاصرة في تنفيذ خططها وسياساتها في مختلف المجالات ، بل والوسيلة الضرورية لتحقيق التنمية الشاملة في كافة المجتمعات المتقدمة[١] .

لذلك حرصت الدساتير في الدول المعاصرة على النص بالاخذ بنظام الحكم المحلي او اللامركزية الادارية ، تأكيداً لاهميته وتثبيتاً لدعائمه على اسس دستورية تجعله في منأى عن اهواء الحاكمين والتقلبات السياسية .

ويتخذ النظام اللامركزي صورتين :- صورة ادارية ، وصورة سياسية ، فعندما نتحدث عن الجهاز الاداري انما نقصد اللامركزية في صورتها الادارية ، وعندما نتحدث عن سيادة الدولة والمتمثلة في وظيفتي التشريع والقضاء ، فان الكلام يكون هنا عن صورتها السياسية . والفارق كما هو معروف بين الصورتين فارق اساسي يفصل بينهما في الطبيعة والجوهر . فاذا كانت اللامركزية الادارية موجودة في الدولة الموحدة البسيطة وكذلك في الدولة الفيدرالية ، فان اللامركزية السياسية لاتوجد إلا في الدولة الفيدرالية .

وقد تبنى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النظام الفيدرالي[٢] ، مما يعني وجود هاتين الصورتين الادارية والسياسية في النظام القانوني العراقي .

إلا انه – مع ذلك – فان هذا الدستور لم يقرر ارتباط المحافظات العراقية برابطة الاتحاد الفدرالي بالحكومة المركزية مباشرة – فيما عدا حالة كردستان[٣] – انما جعل الامر اختيارياً لهذه المحافظات ، في ان تبقى كمحافظة ترتبط بالمركز برباط النظام اللامركزي[٤] ، او تعلن نفسها اقليماً ، او تندمج مع

[١] د. زين العابدين بركات ، مبادئ القانون الاداري ، المطبعة الجديدة ، دمشق ، ١٩٧٥ ، ص ١٠٦ .
[٢] وذلك بصريح نص المادة الاولى من الدستور سالفة الذكر .
[٣] وذلك بموجب نص المادة (١١٤) فقرة (اولا) التي تنص على ان : " يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان ، وسلطاته القائمة اقليماً اتحادياً " .
[٤] وقد نظم الدستور حالة المحافظات التي لم تنتظم في اقليم في الفصل الثاني من الباب الخامس من الدستور مبيناً تكوينها الداخلي وكيفية تبوء السلطة فيها وممارستها وامكانية تفويضها ، إلا ان الفقرة الثانية من المادة (١١٩) هي التي بينت نوع الرباط الذي يربط المحافظة

محافظات اخرى لتشكل اقليماً يرتبط بالحكومة المركزية في العاصمة برابطة الاتحاد الفدرالي[1] . الامر الذي يعني ان هذا الدستور قد تبنى ابتداء نظام لامركزية المحافظات كخطوة اولى ، ثم منح هذه المحافظات حرية تكوين اقاليم بذاتها ، او الاندماج مع بعضها في اقاليم ، في اطار دولة اتحادية ، كخطوة ثانية .

فاذا قررت المحافظة عدم اعلان نفسها اقليماً ، او الاندماج مع غيرها لتكوين اقليم ، مفضلة الابقاء على رابطة اللامركزية في علاقتها مع الحكومة المركزية ، فان هذه العلاقة يمكن تكييفها على انها لامركزية ادارية . وهذه العلاقة تتطلب في المحافظة ان تتوافر العناصر الاتية :-

١- وجود مصالح محلية ذاتية .
٢- تنظيم مجالس ادارية محلية مستقلة لكل محافظة .
٣- وجود رقابة ادارية من قبل الحكومة المركزية على المجالس المحلية .

والعنصر الاخير يكاد يكون اهم عناصر النظام اللامركزي لانه يحافظ على الصفة الادارية للعلاقة التي تحكم المحافظة بالمركز ، والتي تحول دون انفصال هذه المحافظة واستقلالها الذاتي الكامل عن اطار الدولة العام . هذا من جانب ومن جانب اخر فان عنصر الرقابة يتضمن ايضاً عنصر الوصاية والتي من شأنها ان ترفع من جانب الخبرة لدى مجالس المحافظات في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية .

بالحكومة المركزية إذ نصت على ان : " تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللا مركزية الادارية ، وينظم ذلك بقانون " .

[1] نصت المادة (١١٦) من الدستور على انه : " يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه ، يقدم بأحدى طريقتين :- اولا: طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم . الثاني : طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم " .

لذلك فانه من الخطأ الفادح ان تمنح المحافظات في دولة مثل العراق ، الحرية الكاملة في ممارسة شؤونها الداخلية بعيداً عن المركز ، اولا بسبب حداثة التجربة ، وثانيا لافتقاد عنصر الخبرة نسبياً في هذا المجال[2] .

هذا في حال قررت المحافظات الاحتفاظ بكيانها الخاص ، اما اذا قررت ان تكون اقليماً او تندمج مع غيرها في اقليم ، فان الدستور يحدد العلاقة بينها وبين الحكومة المركزية على انها علاقة دويلات داخلة في اتحاد فدرالي ، وهنا يمكن ان نلاحظ كلا الصورتين للنظام اللامركزي ، وهما الصورة الادارية والصورة السياسية . فلابد لكل اقليم – تطبيقاً للصورة السياسية – ان يضع اجهزة تنفيذية وتشريعية وقضائية . وهذا ما قرره الدستور العراقي عندما نص على وجوب ان تعمل الاقاليم

---

[2] اشار الدستور بصريح النص على انتفاء الرقابة على مجالس المحافظات بل نفى حق الحكومة المركزية في الاشراف والتوجيه او مايسمى بالوصاية الادارية وذلك في نص المادة (١١٩) فقرة (خامساً) والتي نصت على على ان : " لايخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة " .

على وضع هذه الاجهزة الثلاث حال قيامها[1] .

والتساؤل الذي يطرح نفسه بصورة ملحة ، هو اذا ما كانت المحافظات التي ترتبط بالحكومة المركزية برابطة العلاقة اللامركزية ، تتمتع بمثل هذا الاستقلال ، الذي رأيناه سابقاً ، فما هو الحال مع الاقاليم التي ستنشأ بعد ذلك ، والتي ترتبط بالحكومة المركزية لاعلى اساس اداري فحسب ، وانما على اساس سياسي ، اي انها دول داخلة في اتحاد فدرالي ؟ وبالتأكيد فان المستقبل القريب سيوافينا بالجواب الواضح .

الخاتمـــة

في خاتمة بحثنا هذا نستطيع تعريف الحكم الصالح على انه : فكرة مثالية تؤدي معنى العدالة وما يجب ان يكون عليه الحكم ، من رضاء كافة شرائح الشعب وفق نظام قانوني مستقر .

وتتجسد هذه الفكرة المثالية في ما نادى به الفلاسفة ، منذ القدم ، في ارائهم وتأملاتهم في كيفية بناء الدولة واستمرارها على دعائم الفضيلة .

---

[1] نصت المادة (١١٨) فقرة (اولاً) على ان : " لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لاحكام هذا الدستور ، باستثناء ما ورد في اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية " .
اما المادة (١١٧) فقد نصت على ان : " يقوم الاقليم بوضع دستور له ، يحدد هيكل سلطات الاقليم ، وصلاحياته ، واليات ممارسة تلك الصلاحيات ، على ان لايتعارض مع هذا الدستور .
اما الفقرة (ثانياً) من المادة (١١٨) فقد نصت على ان : " يحق لسلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم ، في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي والقانون الاقليم بخصوص مسالة لاتدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية " .
اما الفقرة (رابعاً) من نفس المادة فقد نصت على ان : " تؤسس مكاتب للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية " .
اما الفقرة (خامساً) من المادة ذاتها فقد نصت على ان : " تختص حكومة الاقليم بما تتطلبة ادارة الاقليم ، بوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للاقليم كالشرطة والامن وحرس الاقليم " .

ولا شك ان من اهم هذه الدعائم ، هي رضاء المحكومين عن حكامهم ، ولا يتحقق هذا الرضاء ، إلا اذا كان في الدولة نظام قانوني مستقر يكفل مشاركة الشعب بكل مكوناته في الحكم ، عن طريق وجود ممثلين عنهم في سلطات الدولة وبذلك ، تختلف الديمقراطية عن الحكم الصالح من حيث كونها يكتفى بقيامها من الناحية العملية حكم اغلبية الشعب ، وليس مشاركة كل مكوناته في الحكم ، كما هو الحال في الحكم الصالح . وبانعدام هذا النظام القانوني ، فان فكرة الحكم الصالح لايكون لها وجود على ارض الواقع ، اللهم إلا اذا ظهر من الحكام اللذين يسعون الى رفاهية وصلاح دولتهم .

وفي هذه الحالة سيكون صلاح الحكم مرتبطاً بشخصية الحاكم نفسه ، فاذا سعى هذا الحاكم الى اسعاد شعبه وكسب رضاه ، قيل عنه انه حاكم صالح ، وهو امر نادر الحدوث ، كما يخبرنا التاريخ ، في ظل الملكيات المطلقة والمستبدة .

ولكون الحاكم الصالح هو حالة ذاتية متفردة في التارخ ، وتتعلق بشخصية الحاكم نفسه ، ولا تجبر غيره من الحكام على اتباع سياسته ، كان من الضروري ان يكون هناك نظاماً قانونياً يلزم كل الحكام ، مهما اختلفت شخصياتهم واهوائهم ، على اتباع سياسة ثابتة تستهدف اقامة الحكم الصالح والاستمرار فيه ، ومن هنا تظهر اهمية النظام القانوني ، لانه يكفل ديمومة الحكم الصالح ، مهما اختلف الحكام اللذين يتعاقبون عليه . لذلك تكون العلاقة وثيقة الصلة بين القانون والحكم الصالح ، فلا يمكن اقامة هذا الحكم إلا بوجود قواعد قانونية يلتزم بمقتضاها الحكام على تحقيقه .

والقانون وسيلة لتحقيق غاية ، فاذا كانت هذه الغاية تحقيق الحكم الصالح في الدولة كان لابد ان يحتوي هذا القانون على مبادئ معينة يمكن من خلالها ان تتلمس امكانية قيام هذا الحكم في الدولة . وتضطلع الدساتير ، باعتبارها قمة الهرم القانوني في الدولة ، بمهمة النص على هذه المبادئ ، والتي تتمثل في

مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ توازن السلطات ومبدأ تداول السلطة ومبدأ لامركزية السلطة .

ولاعطاء هذه الدراسة بعداً واقعياً فقد نظرنا من خلال هذه المبادئ الى دستور ٢٠٠٥ العراقي الجديد ، ووصلنا من خلال البحث فيه الى جملة من النتائج :-

١- فيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات ، فقد سلك دستور ٢٠٠٥ طريقا محموداً ، في هذا الشأن ، عندما نص على هذا المبدأ صراحة في صلب الدستور ، وخصص لكل سلطة من السلطات الثلاث (التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية) فصلاً خاصاً بها . وفضل الاخذ بالنظام البرلماني في ميدان علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وذلك بايجاد التعاون والرقابة المتبادلة بينهما .

٢- وفيما يتعلق بمبدأ توازن السلطات ، فقد لاحظنا الخلل الكبير بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذا الدستور ، إذ رجح كفة السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية ، الامر الذي يخرج النظام السياسي الذي اعتنقه ، من اطار النظام البرلماني الى نظام حكومة الجمعية . وهذا يمثل خلل كبير لان نص الدستور (صراحة) على الاخذ بالنظام البرلماني يعني ، فيما يعنيه ، ان يلتزم المشرع الدستوري ، في باقي النصوص الدستورية ، بحرفية النظام البرلماني ، وهو ما خالفه بصراحة فيما يتعلق (على الاقل) في الشروط الصعبة التي قررها لحق السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب مع السهولة الواضحة لحق مجلس النواب في مسائلة اعضاء الحكومة وامكانية الاقالة .

٣- اما ما يتعلق بمبدأ تداول السلطة والذي اعتبرناه من اهم المبادئ التي تكشف عن مدى رضاء المحكومين عن حكامهم ، وهذا الرضاء ، كما اسلفنا ، هو اساس الحكم الصالح .

فقد تبنى دستور ٢٠٠٥ العراقي نظاماً انتخابياً يضمن مشاركة كافة مكونات الشعب في مؤسسات الحكم ، وهو نظام التمثيل النسبي .

فبعد ان اكد الدستور صراحة على وجوب ان يكون مجلس النواب ممثلا لكافة مكونات الشعب العراقي ، تبنى نظام التمثيل النسبي ، وهو نظام يكفل لكل الاقليات السياسية ، بجانب احزاب الاغلبية ، مقاعد في مجلس النواب ، بحسب نسبة الاصوات التي حصلت عليها . وهذا النظام الانتخابي يضيف دعامة قانونية اخرى لقيام الحكم الصالح في البلاد .

٤- وفيما يخص المبدأ الرابع وهو مبدأ لامركزية السلطة فقد بينا ان الحكم اللامركزي او نظام الادارة المحلية ، فانه بالاضافة الى البعد المعنوي لهذا النظام والمتمثل في نشر الثقافة السياسية ورفع مستوى الوعي الفردي ، فانه يضمن مشاركة الجميع في ادارة الشؤون المتصل بالنواحي المحلية للافراد .

وهذا النظام يتطلب ان تكون هناك مجالس محلية منتخبة ومصالح محلية ذاتية وكذلك رقابة من المركز على المجالس المحلية .

وبالرجوع الى الدستور العراقي نرى انه قد تبنى النظام اللامركزي بالنسبة للمحافظات – كمرحلة اولى – باستثناء اقليم كردستان الذي يرتبط بالمركز رابطة الاتحاد الفيدرالي ، إلا انه رغم حداثة التجربة العراقية في هذا الصدد ، وقلة الخبرة نسبياً قد حرم المركز من اي وجه من وجوه الرقابة او حتى الاشراف على هذه المجالس ، الامر الذي يعني استقلالها التام في ادارة شؤونها وتصريف امورها ، وهذا الامر يبعدنا كثيراً عن الشروط الرئيسية لاقامة النظام اللامركزي . واهمها شرط رقابة واشراف الحكومة المركزية على مجالس المحافظات ، واذا كان الامر كذلك بالنسبة لعلاقة المحافظات بالمركز فان التساؤل الذي يثور

حول نوع العلاقة التي ستربط الاقاليم الاتحادية – في حالة نشوءها – بالسلطة المركزية وهو تساول تكون الاجابة عليه – الان – ضرب من ضروب التنجيم الذي يجب ان يبتعد عنه كل باحث علمي ، انما الاجابة بالتأكيد ستكون واضحة للعيان بعد قيام هذه الاقاليم وكيفية ارتباطها بالمركز ، إذ تحتاج الاجابة الى فترة زمنية لابأس بها من التطبيق العملي والحقيقي للفيدرالية .

المصـــادر

١-د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنة طبع.

٢-د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥.

٣-د. حميد حنون الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل .

٤-د. زين العابدين بركات ، مبادئ القانون الاداري ، المطبعة الجديدة ، دمشق ، ١٩٧٥ .

٥-د. صالح جواد الكاظم ، و د. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، جامعة بغداد ، ١٩٩٠-١٩٩١ .

٦-د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري،منشأة المعارف، الاسكندرية،٢٠٠٤ .

٧-د. عادل الطباطبائي ، النظام الدستوري في الكويت ، مؤسسة دار العلوم ، الكويت ، ١٩٨٥ .

٨- عبد الله ابراهيم ناصف ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٨١ .

٩-الدكتور عدنان عمرو ، الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .

١٠- د. فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٤ .

١١- د. محمود حافظ ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطبعة جامعة القاهرة ،١٩٧٦.