

اختلال التوازن بين السلطات في النظم السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية - مقارنة)

م.م / فلاح مصطفى صديق
جامعة التنمية البشرية

د. رشيد عمارة الزيدي
جامعة السلیمانیة

المخلص

من خلال الدراسة هذه حاولنا بيان اختلال التوازن بين السلطات في النظم السياسية المقارنة، عن طريق بيان العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من خلال معرفة وزن البرلمان (السلطة التشريعية) في عملية صنع القرار، وعلاقته بالحكومة في ظل التحولات الديمقراطية والسياسية التي تشهدها النظم السياسية المتمثلة بالنظام البرلماني والنظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية (النظام المجلسي).

حيث بينا بأن الفهم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات الذي قصده مونتسكيو نفسه هو الفصل المتوازن، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان التزام كل سلطة بحدودها، وإن مدى هذا الفصل المتوازن يختلف من نظام سياسي إلى آخر، فهو يسير باتجاه اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية ذات النظام الحزبي الثنائي، ولصالح السلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية ذات التعددية الحزبية، وفي الأنظمة الرئاسية يختل التوازن لصالح السلطة التنفيذية لأسباب تتعلق بمبدأ الفصل شبه الجامد بين السلطات، كما وأن اندماج وارتباط السلطتين التشريعية والتنفيذية استناداً إلى مبدأ التركيز بين السلطات أدت إلى اختلال التوازن لصالح السلطة التشريعية في نظام حكومة الجمعية (النظام المجلسي).

Abstract

Through this study, we tried a statement imbalance between the authorities in comparative political systems, through the statement of the relationship between the legislative branch and the executive branch through the knowledge of Parliament weight (legislature) in the decision-making process, and its relationship with the government in a democracy and political transformations taking place of political systems the parliamentary system and the presidential system and the Assembly Government.

Where Pena that a proper understanding of the principle of separation of powers intended by Montesquieu himself is the chapter balanced, with the degree of cooperation among them to carry out their functions in harmony and unison, and the existence of mutual control among them to ensure the commitment of all authority boundaries, although the extent of this chapter balanced varies from one political system to Last, it is moving towards an imbalance in favor of the executive branch of the dual-party system of parliamentary systems, and in favor of the legislative branch in the same multi-party parliamentary systems, in presidential systems break down the balance in favor of the executive branch for reasons related to the principle of separation semi-rigid between the authorities, and that the integration and correlation branches legislative, executive, based on the principle focus of the authorities led to an imbalance in favor of the legislative branch in the system of the Government of Assembly.

مُقَدِّمَةٌ

التشريعية والتنفيذية والقضائية، وان تكون هذه السلطات مستقلة بعضها عن بعض، في نطاق ما يعرف بمبدأ الفصل بين السلطات، بعد ان كانت هذه السلطات بيد شخص واحد سواء كان ملكاً او امبراطوراً، حيث كان الحاكم هو المشرع والقاضي والمنفذ.

وعليه يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الرئيسية الذي يعتمد عليه النظم الديمقراطية المعاصرة (البرلماني، والرئاسي، والمجلسي) (على الرغم من ان هناك اتجاه يؤيد كون هذا النظام قائم على اساس تركيز السلطة)، والمختلط - نصف رئاسي)، وذلك بغية تحقيق مبادئ الديمقراطية، ومنع الاستبداد بالسلطة، ولكن طبيعة العلاقة بين هذه السلطات ومدى

بتطور الحياة السكانية للمجتمعات وتحولها إلى كتل سياسية موزعة على دول تختلف بطبيعتها أو شكلها، وظهور الدولة الديمقراطية الحديثة وبالتالي ظهور الحياة النيابية، بدأت مسألة تنظيم ممارسة السلطة في الدولة.

حيث ظهرت الاتجاهات التي تدعو الى ضرورة تقييد سلطة الحكام، حتى ولو كانوا منتخبين من قبل الشعب، لان التجارب اثبتت ان كل تركيز للسلطة يؤدي حتماً الى الاستبداد، ولهذا السبب سعى الفقهاء القانونيون والسياسيين الى اضعاف هذه السلطة وذلك من خلال توزيعها على هيئات متعددة، تختص كل هيئة بممارسة وظيفة من وظائف الدولة الثلاث

والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، ويكون لكل سلطة وظيفة معينة تستقل فيها عن السلطات الاخرى وظيفياً وعضوياً.

والاشكالية هنا تبدأ عند تحديد العلاقة بين هذه السلطات العامة، ودرجة الفصل بينها، سواء كان الفصل مرناً او كان الفصل جامداً، وهذا الاختلاف في الفصل يؤدي الى الاختلاف في درجة التعاون والتأثير المتبادل بين هذه السلطات وفي الرقابة بينها في النظم السياسية المعاصرة، حيث ان هناك نظم تستند الى الفصل المرن بين السلطات، والذي يتميز بالتعاون والتداخل والرقابة المتبادلة بين السلطات، او تستند الى الفصل الجامد النسبي، ويتميز بالمساواة والاستقلال التام بين هذه السلطات، بحيث ليس هناك اي تداخل بينها، فيكون هناك اشكالية التوازن بين هذه السلطات، ولا سيما بعد ظهور الاحزاب السياسية وتعدد انواعها، واختلاف الجانِب التطبيقى بين الانظمة الدستورية للنظم السياسية القائمة على اساس مبدأ الفصل بين السلطات، ودور هذا التوازن في استقرار النظام السياسي.

ثالثاً/ فرضية الدراسة

هناك كثير من الدول استندت الى مبدأ الفصل بين السلطات ولكنها في النهاية تحولت الى انظمة دكتاتورية قائمة على وحدة السلطة،

ايجاد مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذه النظم تختلف من نظام الى اخر وحسب الظروف المتاحة لكل مجتمع حتى يتسنى لهم تحقيق الديمقراطية والاستقرار السياسي في بلدانهم.

ولدراسة هذه النظم السياسية المختلفة ومعرفة درجة تحقيق التوازن بين السلطات التي يتكون منها، سوف يتم التطرق في مقدمة هذا البحث الى النقاط التالية:

أولاً: أهمية البحث

تبدو أهمية هذه الدراسة في ان النظم السياسية الديمقراطية المعاصرة (الليبرالية) التي اخذت بمبدأ الفصل بين السلطات قد اثبتت فعاليتها ونجاحها في حماية حقوق وحريات المواطنين وثبات الاستقرار السياسي في غالبية الدول التي اخذت بهذا المبدأ بالرغم من اختلاف هذه النظم بالنسبة الى الشكل.

حيث حافظت هذه النظم على تحقيق التوازن بين سلطاتها بالرغم من اختلاف او اختلال درجة التوازن بين هذه النظم حسب اعتقاد ونسج كل مجتمع.

ثانياً/ إشكالية البحث

تتعدد النظم السياسية التي تستند الى مبدأ الفصل بين السلطات، والذي يعني توزيع السلطة بين ثلاث هيئات وهي السلطة التشريعية

وخاصةً 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.

رابعاً/ منهج البحث

اتبعنا في تحديد منهجية هذه الدراسة المنهج التحليلي وذلك من خلل تحليل طبيعة ومفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والوظيفة التي يؤديها هذا المبدأ ودوره في نجاح النظم السياسية الديمقراطية المعاصرة، ومن أجل بيان اختلال التوازن بين السلطات تم اتباع منهج المقارنة بين النظم السياسية وتطبيقاته في دساتير الدول المختلفة.

خامساً: خطة البحث

قسمنا هذا البحث إلى ثلاثة مباحث، خصصنا المبحث الأول لدراسة مبدأ الفصل بين السلطات من خلال مطلبين، حيث خصصنا المطلب الأول لدراسة مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، أما المطلب الثاني فقد خصص

لدراسة مضمون مبدأ الفصل بين السلطات وفقاً لرأي الفقيه مونتسكيو.

أما المبحث الثاني فجاء بعنوان اختلال التوازن بين السلطات في النظامين الرئاسي والمجلسي، والذي سنعرض فيه اختلال التوازن بين السلطات في النظام الرئاسي، وذلك في المطلب الأول، واختلال التوازن بين السلطات في النظام المجلسي في المطلب الثاني.

أما المبحث الثالث والآخر فقد خصصناه لدراسة اختلال التوازن بين السلطات في النظام البرلماني، مبينين فيه اختلال التوازن بين السلطات لمصلحة السلطة التنفيذية من جهة، واختلال التوازن بين السلطات لمصلحة السلطة التشريعية من جهة أخرى، وذلك من خلال مطلبين متتاليين، يتم التعرض فيهما لإقليم كوردستان والعراق كنماذج مختارة، ثم نختم البحث بخاتمة نوضح فيها أهم ما تم التوصل إليه من استنتاجات وما نقترحه من توصيات، وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول

مبدأ الفصل بين السلطات

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

ومفهومه، الا بعد ان نشر (مونتسيكيو) مؤلفه الشهير (روح القوانين) عام ١٧٤٨ م.

وسيحاول هنا ان يعرض لدراسة مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك في مطلب، ومن ثم يحاول دراسة مضمون مبدأ الفصل بين السلطات لدى الفقيه (مونتسيكيو)، وذلك في مطلب اخر، وعلى النحو الاتي:-

المطلب الاول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني: مضمون مبدأ الفصل بين السلطات وفقا لرأي مونتسيكيو.

المطلب الاول

مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات توزيع وتقسيم وظائف الدولة^(٤)، على هيئات متعددة مع بيان وتنظيم العلاقة بين هذه الهيئات^(٥).

وكذلك، يعني عدم تركيز وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة، وانما يلزم توزيعها على هيئات متعددة بحيث تباشر السلطة التشريعية وظيفة التشريع، وتباشر السلطة التنفيذية وظيفة تنفيذ القانون، وتقوم السلطة القضائية بتطبيق القانون على ما يطرح عليها من منازعات^(٦).

ووفقا لهذا المبدأ فان بنية المؤسسات السياسية تركز عليه، وتتم تقسيمها بين عدة

بالسلطة^(١)، واذا كان فضله لا ينكر في ذلك، الا ان جذور المبدأ ترجع الى ما قبل القرن الثامن عشر بزمان بعيد، حيث كان لأعلام الفكر السياسي الاغريقي (أفلاطون، أرسطو)، دور هام في وضع الاساس الذي قام عليه مبدأ الفصل بين السلطات^(٢).

أما (جون لوك) فقد كان أول من ابرز اهمية مبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث في مؤلفه "الحكومة المدنية"، والذي صدر عام ١٦٩٠ م بعد ثورة عام ١٦٨٨ م في انكلترا والتي ادت الى اعلان وثيقة الحقوق عام ١٦٨٩ م، وقد قسم سلطات الدولة الى ثلاث: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة الاتحادية، واكد على ضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث تتولى كل منهما هيئة مستقلة عن الاخرى، هذا، وقد برر (لوك) ضرورة فصل السلطات على هذا النحو، على اساس، ان طبيعة عمل السلطة التنفيذية تتطلب وجودها بصفة دائمة، في حين ان الحاجة ليست دائمة الى وجود السلطة التشريعية من ناحية، كما وان جمع السلطتين التشريعية والتنفيذية في هيئة واحدة سيؤدي حتما الى الاستبداد والتحكم من ناحية اخرى^(٣).

بيد أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يظهر دورها وأهميتها، ولم يتضح مضمونه ومعالمه

اجهزة حكومية حيث تختص كل واحدة منها بوظيفة، وان كل جهاز حكومي يكون مستقلا عن الآخر، وهذه الاستقلالية المتبادلة للأجهزة الحكومية تستند، وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، الى واقعة أنه يوجد في الدولة وظائف جوهرية، متباينة من حيث طبيعتها، ولا يمكن ان تمارس الا منفصلة عن بعضها البعض، ويتم التمييز بين الوظيفة التشريعية، التي تصنع القوانين وتوكل الى البرلمان، والوظيفة التنفيذية، التي تنطوي على تنفيذ القوانين وتوكل الى الحكومة، والوظيفة القضائية، ومهمتها حل النزاعات الناشئة عن تطبيق القوانين وتوكل الى القضاة^(٧).

والتمييز بين الوظائف هذه لها دوره واهميته للتمييز بين المؤسسات، حيث ان كل مؤسسة او هيئة تمارس صلاحياتها بمفردها وضمن حدود اختصاصاتها، وعمليا، الفصل هذا يؤدي الى نوع من التخصص في العمل والى فعالية اكثر، اما سياسيا فان الفصل بين المؤسسات او الهيئات^(٨)، يضمن الحفاظ على الحرية وهو احد المبادئ الاساسية للنظرية الدستورية وخصوصا في الديمقراطيات الغربية حيث ان الليبرالية السياسية تفترض نوعا من الفصل بين المؤسسات والذي يختلف باختلاف الانظمة السياسية، وكذلك نجد ان

هذا المبدأ لعب دورا رئيسيا وكبيراً في تأسيس الانظمة الدستورية المعروفة، اذ ان ما من نظام ظهر، في الدول الغربية، بعد ذلك، الا وقد توخى تركيز سلطات الدولة على اساس هذا المبدأ، او بتأثير منها، وان تطبيقه تطبيقاً جامداً او مرناً كان له اثره في دراسة الانظمة السياسية، ففصل المؤسسات في النظام الرئاسي هو غيره في النظام البرلماني وعنه في نظام حكومة الجمعية^(٩).

كما وأن مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر، أيضاً، ضماناً جوهرية لاحترام الاحكام للقانون، فاجتماع السلطات في يد واحدة، حتى ولو قيدت في ممارستها بنصوص دستورية، سيؤدي الى الاستبداد، فمثلاً اذا اجتمعت وظيفتي التشريع والتنفيذ في يد واحدة، فان ذلك يؤدي الى ان يفقد التشريع صفة العمومية والتجريد، وذلك بإصدار قوانين لمعالجة حالات خاصة، كما وان اجتماع التشريع والقضاء في يد واحدة قد يدفع المشرع الى سن قوانين معترضة تتفق مع الحل الذي يريد تطبيقه على الحالات الفردية التي تعرض امامه للقضاء فيها فيحابي من يشاء ويعصف بحقوق من يريد^(١٠).

ومن الجدير بالذكر، ان استقلال كل سلطة من السلطات عن الاخرى واختصاص كل سلطة بوظيفة من وظائف الدولة الثلاث، بحيث لا تستطيع اية سلطة من هذه السلطات

ادى الى اقتران مبدأ الفصل بين السلطات بإسمه، وأصبح ينسب اليه، على الرغم من أنه ليس اول القائلين به، وقد عرض افكاره بصدد المبدأ، مقررًا انه توجد في الدولة ثلاثة وظائف، وهي: وظيفة التشريع، ووظيفة التنفيذ، ووظيفة القضاء^(١٣).

وتتمثل وظيفة التشريع في عمل القوانين التي تطبق دائما في اوقات محددة، اما عن وظيفة التنفيذ فتتمثل في اعلان حالة السلم والحرب واعتماد الدبلوماسيين واقامة الامن الداخلي والخارجي، واخيرا وظيفة القضاء وتتعلق بحل المنازعات واقامة العدل بين الناس^(١٤).

وبعد وضع الوظائف من قبل (مونتسكيو)، وعلى النحو المذكور، رأى ضرورة فصلها عن بعضها لكي توقف السلطة، وتكون علاقاتها متكافئة، اي ان يكون لكل سلطة من السلطات ثقلا ووزنا تستطيع من خلالها ان تقاوم السلطات الاخرى.

وقد اعطى الارجحية للسلطتين التشريعية والتنفيذية، على اعتقاد ان الحوار الاساسي يقوم بين هاتين السلطتين من بين السلطات الثلاث، اما سلطة القضاء فهي في وضعية ادنى ويعول على السلطتين الاخرين^(١٥).

الخروج عن الوظيفة المختصة بها، يؤدي الى تدرج السلطات وفقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية^(١١)، بحيث ان السلطة التشريعية تعلو على السلطة التنفيذية لان القاعدة التشريعية العادية الصادرة عن السلطة التشريعية تعلو على اللوائح والقرارات الصادرة عن السلطات الادارية التنفيذية، وكل ذلك وفقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية.

المطلب الثاني

مضمون مبدأ الفصل بين السلطات وفقا لرأي

مونتسكيو

بينا، مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعود الى فلسفة القرن الثامن عشر، وتم صياغته صياغة واضحة جلية من قبل الفيلسوف السياسي الفرنسي (مونتسكيو)، باعتباره سلاحا من اسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت قائمة على تركيز السلطات، ووسيلة من وسائل التخلص من السلطة المطلقة للملوك، وذلك في كتابه المشهور "روح القوانين" عام ١٧٤٨م^(١٢).

وقد كان له الفضل في ابراز هذا المبدأ لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، ومنع الاستبداد بالسلطة، حيث اعتنى بدراسة مذاهب من سبقوه من الفلاسفة ثم صاغ نظريته صياغة جديدة، وعرضها عرضا واضحا، مما

والهدف من ذلك كان، كما بينا، الحد من السلطة بواسطة سلطة اخرى، وكان موجهها ضد السلطة الممركزة بين يدي الملك، لغرض اضعاف سلطته وتوزيعها، ويكون بين السلطات تخصصا وتوازنا، فالتخصص يظهر بقيام جهاز للتشريع وجهاز اخر للتنفيذ، والتوازن يكون بمراقبة السلطة للسلطة^(١٦).

وقد كان مفهوم (مونتسكيو) فلسفيا للنتيجة التي انتهى اليها، اذ اعتمد على اسس تاريخية وبشرية في ان واحد، اذ قال: "ان الحرية السياسية لا يمكن ان تتواجد الا في ظل الحكومات المعتدلة، غير انها لا توجد دائما، اذ انها لا تتحقق الا عند عدم اساءة استعمال السلطة، ولكن التجربة الابدية اثبت ان كل انسان يتمتع بسلطة لا بد ان يسئ استعمالها الى ان يجد الحدود التي توقفه، ان الفضيلة نفسها في حاجة الى حدود"^(١٧).

هذا، ولم يتوقف (مونتسكيو) عند حد فصل السلطات العامة في الدولة، وانما استلزم قيام كل سلطة بمراقبة السلطات الاخرى، لوقفها عند الحدود المقررة لها اذا اقتضى الامر، حتى يتحقق التوازن فيما بينها، كما وطرح التعاون بين هذه السلطات.

ولما كانت الديمقراطية الغربية قد اتخذت صورا ثلاث، وهي: الديمقراطية

المباشرة، والديمقراطية شبه المباشرة، والديمقراطية النيابية (التمثيلية)، فان اهمية مبدأ الفصل بين السلطات لم تبرز الا بالنسبة للديمقراطية النيابية، لأنها الصورة التي تتضح فيها الضرورة الى توزيع السلطات، وفيما يخص العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية تختلف النظم الديمقراطية النيابية في تحديدها، فهناك نظام يقوم على محاولة الفصل التام بين السلطين التشريعية والتنفيذية، وهو النظام الرئاسي، ونظام يقوم على اخضاع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، وهو نظام حكومة الجمعية النيابية، ونظام يقوم على اساس الفصل بين السلطين التشريعية والتنفيذية مع تحقيق التوازن والتعاون بينهما، وهو النظام البرلماني.

وسيحاول التطرق الى الانظمة السياسية هذه لبيان أثر التوازن بين السلطات وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وكما يأتي:

المبحث الثاني

اختلال التوازن بين السلطات في النظامين

الرئاسي والمجلسي

تقوم الانظمة السياسية المعاصرة على اسس مختلفة، فيما يخص موقعها من موضوع الفصل بين السلطات، حيث اتخذ المبدأ كمعيار لتمييز صور الانظمة السياسية الديمقراطية النيابية المعاصرة، فحين يكون الفصل مرنا

المطلب الاول

اختلال التوازن بين السلطات في النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على اساس مبدأ الفصل بين السلطات، فتتولى كل سلطة الوظيفة المسندة اليها استقلالا، بحيث ان السلطات في الدولة منفصلة الى اقصى حد ممكن^(١٨).

وتعتبر الولايات المتحدة الامريكية المثال النموذجي للنظم الرئاسية، فالسلطة التنفيذية فيها لا تملك حق حل السلطة التشريعية، كما لا تملك حق تأخير اعمالها عن طريق تأجيل اجتماعاتها، وبالإضافة الى ذلك لا تملك السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين، ولا يستطيع السكرتيرون حضور جلسات السلطة التشريعية والاشتراك في المناقشات التي تدور فيها الا بناء على طلبها^(١٩).

اما عن السلطة التشريعية فهي لا تملك أي وسيلة من وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية، فلا تستطيع اجبار رئيس الجمهورية على اقالة اعضاء حكومته عن طريق سحب الثقة منهم، لانهم غير مسؤولين سياسيا امامها، ولا تملك حق توجيه الاسئلة اليهم، ولا استجوابهم، ولا اجراء التحقيق البرلماني معهم^(٢٠).

وان الميزة الاساسية للنظام الرئاسي هي محاولة التوفيق بين المبدأ الديمقراطي الذي

بالشكل الذي يسمح بالتعاون المتبادل بين السلطات نكون بصدد نظام برلماني، وحين يتصف الفصل بين هذه السلطات بالجمود والمغالاة، وكانت الغلبة والصدارة للسلطة التنفيذية نكون في صدد نظام رئاسي، اما نظام حكومة الجمعية النيابية (النظام المجلسي) فهو صورة تتم فيها ادماج السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وتتركز في يد واحدة، وهي السلطة التشريعية.

وسيحاول التطرق هنا الى بيان اختلال التوازن بين السلطات في النظام الرئاسي والمجلسي، في هذا المبحث، ومن ثم يتم التطرق الى اختلال التوازن بين السلطات في النظام البرلماني، في مبحث مستقل.

وعليه يتناول الباحث، اختلال التوازن بين السلطات في النظام الرئاسي، وذلك في مطلب، ومن ثم يحاول التطرق الى اختلال التوازن بين السلطات في النظام المجلسي، وذلك في مطلب اخر، وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول: اختلال التوازن بين السلطات في النظام الرئاسي.

المطلب الثاني: اختلال التوازن بين السلطات في النظام المجلسي (نظام حكومة الجمعية).

يلعب دوره في انتخاب البرلمان ورئيس الدولة، من جهة، وبين تركيز السلطة في شخص رئيس الدولة، من جهة ثانية، فالرئيس يتولى صلاحيات واسعة جدا تجعل من حكمه حكما شخصيا طيلة مدة ولايته^(٢١).

تلك هي الصورة التقليدية لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي، غير انه من الناحية العملية، ونظرا لظهور الاحزاب السياسية، ودورها في الحياة السياسية، فان التأثير ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قد اصبح كبيرا، وخصوصا عندما يكون الرئيس زعيما لحزب الاغلبية في المجلس النيابي، مما يعطيه القدرة على التأثير عمليا في شؤون السلطة التشريعية، اذ يستطيع توجيهها في الاتجاه الذي يريد من خلال اعضاء حزبه^(٢٢)، اما اذا كان ينتمي الى حزب او كتلة اقلية، فانه بواسطة هذا الحزب او هذه الكتلة يمكنه ان يطرح، على الاقل، مشاريعه في البرلمان.

كما وان الرئيس في النظام الرئاسي يستأثر بالسلطة التنفيذية، لكونه من جهة، منتخب من قبل الشعب، ويتمتع بتأييد غالبيته، وذلك على عكس اعضاء البرلمان الذين لا يمثل كل منهم الا اغلبية الناضجين في دائرة معينة، ومن جهة اخرى، خضوع اعضاء الحكومة (السكرتيرين) خضوعا تاما لسلطته، اذ هو الذي يعينهم في

مناصبهم، ويوجه اعمالهم، ويعفيهم، كما يملك حق توجيههم بصورة مطلقة لا يشاركه غيره في هذه المهمة^(٢٣).

وان رئيس الدولة في النظام الرئاسي يجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، فيجعله في مركز قوي اتجاه البرلمان الذي ليس له سلطة في اختياره، ولا يملك مسأله سياسية^(٢٤).

ولا بد من التأكيد على ان اختلال التوازن لمصلحة السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي قد أملتة عوامل واقعية، ومن هذه العوامل: التطورات التي لحقت المجتمعات مما ادى الى حصول تغييرات في مجالات السلطة واهدافها، مما دفعت الدولة الى التدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، فأصبحت نشاطها يتسم بالتعقيد، فاستطاعت السلطة التنفيذية من خلال موقعها ان تستوعب متطلبات المرحلة الجديدة^(٢٥).

وكذلك ساهم النظام الرأسمالي في تركيز الثروة وصعود الاحتكارات بسبب المنافسة، مما ادى الى الاستقطاب الاقتصادي الذي قابله استقطابا سياسيا، مما ادى الى تقوية دور السلطة التنفيذية، وازدياد دور رئيس الدولة فيها لكونه الاوضاع الجديدة تتطلب متابعة دقيقة، وفضلا عن ذلك فان قيام الاحتكار ادى الى ظهور عدد

تصبح كل منها مجرد مندوبة عن الجمعية
النيابية لتنفيذ السياسة العامة التي تضعها^(٢٨).

وان قيام الجمعية النيابية بانتخاب
السلطتين التنفيذية والقضائية يتبع نظريا آراء
الفيلسوف (جان جاك روسو) في مفهومه حول
السيادة^(٢٩) في الدولة لان عماد السيادة هي
وظيفتها في تشريع القوانين، والشعب لا يمارس
السيادة وانما يسندها الى هيئة منتخبة تتمثل في
السلطة التشريعية.

ويتميز نظام حكومة الجمعية النيابية او
النظام المجلسي، ومثالها النموذجي سويسرا،
بانعدام المساواة والتوازن بين السلطات،
وخصوصا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،
وان السلطة التشريعية المنتخبة تكون في مركز
القمة من الهيئات الاخرى مع الابقاء على مبدأ
توزيع السلطات بين الهيئات الثلاث، حيث
تتولى كل منهما وظيفة من وظائف الدولة
التنفيذية والتشريعية والقضائية، ويكون السلطة
التشريعية في المكانة الاعلى بين سلطات
الدولة، ولكن دون ان يقوم بشكل مباشر
بمباشرة جميع وظائف الدولة، وانما تقتصر
على اداء وظيفتها فضلا عما يمتلكه من سلطات
في مواجهة السلطة التنفيذية في الاشراف
والمراقبة مما جعل من الاخير في حكم التابع
لها^(٣٠).

من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي
تستوجب تدخل الدولة بواسطة السلطة التنفيذية
لحلها^(٢٦).

ومن الجدير بالذكر في هذا الخصوص ان
النفوذ الكبير الذي يتمتع به رئيس الدولة في
النظام الرئاسي، والممثل للسلطة التنفيذية، كان
له اثره في كسب تأييد الرأي العام، واستطاع
بفضل هذا التأييد من التأثير على السلطة
التشريعية للحصول على موافقتها، على ما يريده
وما يبتغاه من مشروعات^(٢٧)، وبالتالي نجد
اختلال التوازن بين السلطات لصالح السلطة
التنفيذية في النظام الرئاسي عن طريق هيمنة
السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

المطلب الثاني

اختلال التوازن بين السلطات في النظام المجلسي

(نظام حكومة الجمعية)

يقوم نظام حكومة الجمعية النيابية على
اساس تركيز السلطات بيد هيئة واحدة، منتخبة
من قبل الشعب، يطلق عليها الجمعية النيابية،
ونظرا لصعوبة ممارسة جميع السلطات العامة
من قبل هيئة واحدة تعطي الجمعية النيابية
ممارسة الوظيفتين التنفيذية والقضائية الى
هيئات منتخبة من قبلها وخاضعة لها خضوعا
تاماً، وتتلقى التعليمات والتوجيهات منها بحيث

والسلطة التنفيذية تتكون من لجنة يتألف منها الوزراء، وهم تابعين للسلطة التشريعية، ويباشروا مهام سلطتهم طبقاً لتوجيهات البرلمان وإرشاداته، والبرلمان وحده يملك حق تعيينهم وحق عزلهم، الأمر الذي يجعل من الوزراء تابعين للبرلمان في كل ما يسند إليهم من اختصاص، وإن وجوب ممارسة الوظيفة التنفيذية من قبل عدة وزراء هو ضمان امكانية مراقبتها ومحاسبتها وعزلها وبالتالي منعها من الاستبداد الذي قد يحدث فيما لو اعطيت هذه الوظيفة الى شخص واحد، ويترتب على ذلك انه يجوز للبرلمان ان يعدل، وان يلغي الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية، دون ان يكون لهذه الاخيرة الحق في الاعتراض او حتى الاستقالة، اعتراضاً على تدخل السلطة التشريعية في شأنها والتعقيب على اعمالها، وهذا ما يميز نظام الجمعية النيابية عن النظام الرئاسي بصورة خاصة، لان السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي تتركز بيد شخص واحد، وكما بينا، هو رئيس الدولة^(٣١).

كما ونجد في نظام الجمعية النيابية مسؤولية رئيس الدولة سياسياً امام المجلس النيابي، كباقي اعضاء هذه الهيئة، باعتباره خاضعاً ومعيّناً من قبلها، وللجمعية النيابية حق عزل جميع اعضاء الهيئة التنفيذية بما فيهم

الرئيس في اي وقت تشاء، كما لها حق تكليفهم بما تنسب لهم من اختصاصات وسحبها منهم متى اقتضت الضرورة وهذا ما يميز نظام الجمعية النيابية عن النظام البرلماني، الذي يقتضي بان يكون رئيس الدولة غير مسؤول خلافاً لباقي اعضاء السلطة التنفيذية المسؤولين سياسياً امام البرلمان^(٣٢).

وتجدر الاشارة الى ان دولاً عديدة قد عرفت تطبيقات مؤقتة لهذا النظام^(٣٣)، الا ان سويسرا اول بلد عرفته بصورة دائمة منذ دستورها لعام ١٧٤٨ م المعدل، ووفقاً لهذا الدستور فان السلطتين التشريعية والتنفيذية قد تم جمعها وتركيزها بيد الجمعية الفيدرالية، وان هذه الاخيرة وان زاولت بنفسها السلطة التشريعية، الا انها عهدت بالوظيفة التنفيذية الى المجلس الاتحادي الذي يتألف من سبعة اعضاء، تقوم الجمعية الفيدرالية باختيارهم لمدة اربع سنوات، ويتم اختيار رئيس المجلس الاتحادي من بين هؤلاء الاعضاء لمدة عام، ويكون رئيس المجلس هو رئيس الجمهورية في الوقت ذاته، ويمارس المجلس الاتحادي، طبقاً للدستور الاتحادي، السلطة التنفيذية في النطاق الذي تحدده الجمعية الفيدرالية وتحت اشرافها ورقابتها، دون ان يكون لها حق حلها وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات^(٣٤).

وعلى هذا النحو يتبين ان نظام الجمعية النيابية يتسم برجحان كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية، فتمارس هذه الاخيرة سلطاتها تحت اشراف ورقابة السلطة التشريعية، وبالتالي نجد اختلال التوازن بين السلطات لمصلحة السلطة التشريعية وفي هذا تعارض لمبدأ الفصل بين السلطات، كما بينه (مونتسكيو).

المبحث الثالث

اختلال التوازن بين السلطات في النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على اساس مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وفقاً لما بينه (مونتسكيو)، ومرونة الفصل ناجمة عن وسائل التعاون بين السلطات، وخصوصاً السلطتين التشريعية والتنفيذية، ووسائل التأثير المتبادل بينهما، والتي تمكن كل سلطة من السلطتين من إيقاف السلطة الاخرى، اذا اصبح التعاون بينهما غير ممكن، في اطار مبدأ التوازن بين السلطات في الانظمة البرلمانية، والمتمثلة في حجب الثقة عن الحكومة، المسؤولية امام البرلمان، واسقاطها، والى حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان والدعوة الى انتخابات مبكرة^(٣٥).

ويتأثر التوازن بين السلطات، وخصوصاً السلطتين التشريعية والتنفيذية، عملياً، بالنظام الحزبي وتوزيع الكتل البرلمانية، من جهة،

وببعض الاجراءات الدستورية التي لها صلة بمسؤولية الحكومة امام البرلمان، وبصلاحية السلطة التنفيذية بحل البرلمان، من جهة اخرى. ويختل التوازن بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية في بعض الحالات، وفي حالات اخرى لصالح السلطة التشريعية، لذا فمن الضروري التطرق الى اختلال التوازن بين السلطات لمصلحة السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، وذلك في مطلب، ومن ثم بيان اختلال التوازن بين السلطات لمصلحة السلطة التشريعية في النظام البرلماني، وذلك في مطلب اخر، وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول: اختلال التوازن بين السلطات لمصلحة السلطة التنفيذية في النظام البرلماني.

المطلب الثاني: اختلال التوازن بين السلطات لمصلحة السلطة التشريعية في النظام البرلماني.

المطلب الاول

اختلال التوازن بين السلطات لمصلحة السلطة

التنفيذية في النظام البرلماني

ان مميزات النظام البرلماني، هي في الحقيقة، مميزات النظام البرلماني الكلاسيكي او النظري والذي وجد في فترة ما في انكلترا، حيث تأثر به (مونتسكيو) وقدمه على انه

الوصفة التي لا بد منها، الا ان الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية قد اثرت، بالفعل، على طريقة ممارسة السلطة وبالتالي على النظام السياسي.

وان هذه التطورات التي حدثت عبر التاريخ ادت الى بروز عدد من الظواهر، كانت من شأنها التأثير على التوازن الموجود بين السلطات، واختلالها لمصلحة السلطة التنفيذية، ولعل من اسباب هذا الاختلال هو هيمنة رئيس الدولة^(٣٦)، كما وان التطور الذي طرأ على نظام الاحزاب في الازمنة المعاصرة، وكذلك ثقافة المواطن، ومستوى معيشتته، والايديولوجيات التي يؤمن به، ادت الى حدوث الاختلال في التوازن بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية في النظام البرلماني^(٣٧).

ومن امثلة النظم الدستورية التي اختل التوازن فيها لصالح السلطة التنفيذية، عن طريق هيمنة رئيس الدولة، النظام الدستوري الذي ساد في فرنسا في عهد الملك (لويس فيليب)^(٣٨)، وكذلك النظام الدستوري الذي اتى به دستور فايمر الالماني عام ١٩١٩م، والذي عمل على تقوية سلطة رئيس الدولة، بما قرره من سلطات فعلية له، وازعف الوزارة بافترضه وجوب تمتعها بثقة الرئيس قبل ان تتمتع بثقة البرلمان، وكذلك كثر التجاء رئيس الدولة، من الناحية

الفعلية، الى اقالة الوزارة على الرغم من تمتعها بثقة البرلمان، كما كثر التجاءه الى حل البرلمان فاضعه هو الاخر^(٣٩)، دون ان يكون لهم حق اقالته لكونه منتخبا من قبل الشعب^(٤٠).

وفي فرنسا، في ظل دستور عام ١٩٥٨م المعدل (دستور الجمهورية الخامسة)، اختل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح رئيس الجمهورية، اذ بموجب هذا الدستور يجري انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب، ويكون له حق تعيين الوزير الاول، دون اللجوء الى استشارات برلمانية، فهو غير ملزم، من الناحية العملية، بتعيين زعيم الاكثرية النيابية رئيسا للحكومة، ويستطيع، ايضا، حل البرلمان دون موافقة الوزارة، ودون ان يكون للبرلمان حق اقالته^(٤١).

اما في اقليم كوردستان - العراق فعلى الرغم من عدم وجود دستور خاص به، الا ان القوانين الاساسية فيه، ولاسيما قانون رئاسة الاقليم رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل^(٤٢) بين طريقة انتخاب رئيس الاقليم عن طريق الشعب، اذ نصت المادة (٢) منه على أنه: "ينتخب مواطنو كوردستان - العراق بالاقتراع العام السري المباشر رئيسا للإقليم يمثلهم ويتحدث باسمهم على الصعيدين الداخلي والخارجي ويتولى التنسيق بين السلطات

الاتحادية وسلطات الاقليم"، ويمارس، في نفس الوقت، صلاحيات واسعة وفقا للمادة (١٠) من القانون اعلاه، ومن ضمنها حق حل البرلمان، اما بخصوص سحب الثقة منه فقد اقترنه القانون بأغلبية خاصة صعبة المنال، نظرا للتعددية الحزبية الموجودة في اقليم كردستان، وهي موافقة ٣/ ٤ من اعضاء المجلس الوطني لكوردستان العراق^(٤٣).

هذا، بالإضافة الى ما يتمتع به رئيس الاقليم من صلاحيات اتجاه مجلس الوزراء من حيث تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الوزارة، ودعوة مجلس الوزراء للانعقاد في الحالات الاضطرارية وترؤسه للاجتماع^(٤٤)، واصدار قرارات لها قوة القانون، وغيرها من الصلاحيات التي تظهر اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية عن طريق هيمنة رئيس الاقليم على السلطات التشريعية.

ومن النظم البرلمانية التي اختل فيها التوازن بين السلطات لمصلحة السلطة التنفيذية، عن طريق هيمنة الوزارة، انكلترا، بلد النظام البرلماني التقليدي، فلا يوجد فيه التوازن المطلق بين البرلمان والحكومة، لان السلطة بيد الوزارة، او بعبارة ادق، بيد رئيسها، فالثنائية الحزبية فيها، ووجود الضبط الصارم داخلها، جعل النظام البرلماني الانكليزي المعاصر يفقد

اهم ميزتين، وهما: المسؤولية السياسية للوزارة وحق حل البرلمان^(٤٥)، فلا وجود للمسؤولية السياسية للوزارة، كما في الماضي، لان رئيس الوزارة هو زعيم الاغلبية البرلمانية، ولا يمكن تصور سحب الثقة من وزارة ذات اغلبية برلمانية، وخصوصا، اذا اخذ، بنظر الاعتبار، الضبط الحزبي الصارم في انكلترا.

فلا تعرف انكلترا اليوم الازمات الوزارية المترتبة على المسؤولية الوزارية، وبالنسبة الى حق الحل، نجد انه تغير معناه، عما كان عليه، لأنه ليس من المتصور ان تقوم الوزارة بحل البرلمان الذي هي فيه ذات اغلبية وتضع حدا لها، كما وان الوزارة لا تلجأ الى التهديد بالحل للضغط على المجلس النيابي لأجل تمشية سياساتها، فالضبط الحزبي يعوض عن ذلك^(٤٦).

ومن هذا، يرى ان التوازن بين السلطات في النظام البرلماني، في ظل النظم الحزبية الثنائية، وعند اختيار رئيس الدولة من قبل الشعب، قد اختل لصالح السلطة التنفيذية، ولم تعد السلطة التشريعية سوى منبرا لآراء المعارضة ومسرحا لتصارع وجهات النظر المختلفة.

المطلب الثاني

اختلال التوازن بين السلطات لمصلحة السلطة

التشريعية في النظام البرلماني

كما ادى تطور الانظمة البرلمانية ونظام
الثنائية الحزبية الى اختلال التوازن بين
السلطات لمصلحة السلطة التنفيذية، ادى نظام
التعددية الحزبية، ونقص الاليات الدستورية
القائمة عليها التوازن بين السلطات، وكذلك
عدم توافر الشروط اللازمة لاستقرار السلطة
التنفيذية، الى اختلال التوازن بين السلطات
لصالح السلطة التشريعية في النظام البرلماني^(٤٧).

فالأنظمة السياسية ذات التعددية الحزبية
تنطوي على خصائص متعارضة تماما مع
الانظمة ذات الثنائية الحزبية، اذ فيها لا يحوز اي
حزب على الاغلبية المطلقة من المقاعد
البرلمانية، الا على نحو استثنائي تماما او في
حالة وجود حزب مسيطر^(٤٨)، ويجب ان تسند
الحكومة الى اغلبية برلمانية ناتجة عن تحالف
احزاب، واغلبية كهذه تكون، في الغالب الاعم،
اكثر هشاشة من التي يوفرها حزب واحد^(٤٩).

ففي فرنسا، وعلى سبيل المثال^(٥٠)،
وعلى امتداد ثمانين عاما، في ظل الجمهوريتين
الثالثة والرابعة وعلى اثر الازمة المستحكمة بين
رئيس الدولة (مكماهون) والبرلمان، واضطراره
الى تقديم الاستقالة، وكذلك عدم تمكن

الحكومات المتعاقبة من ممارسة صلاحياتها،
بسبب سحب الثقة عن الوزارة من قبل البرلمان
او الاستقالة الوزارية، وبالتالي الى عدم
الاستقرار الحكومي، مما ادى الى اختلال
التوازن بين السلطات لمصلحة السلطة
التشريعية، ومن ناحية ثانية، كانت الجمعية
الوطنية في مأمن من مراقبة دستورية القوانين،
مما جعلها في غياب التوازن بين السلطات،
سيدة اللعبة السياسية^(٥١).

اما في العراق، فقد اختل التوازن بين
السلطات لمصلحة السلطة التشريعية، على
الرغم من قيام النظام السياسي فيه على
الديمقراطية التوافقية^(٥٢)، نتيجة لعدم تطبيق
مبادئها وبروز ظاهرة التعددية الحزبية و تشكيل
حكومات ائتلافية، وقد برز اثر ذلك بعد سحب
الثقة من عدد من الوزراء^(٥٣).

وقد يتم الاعتراض على هذا الاختلال،
انه بالإمكان تلافيه عند لجوء الوزارة الى الحل
كسلاح تهدد به البرلمان اذا لم يمنحها الثقة
بسياستها، ولكن البرلمان سوف لن يمنحوا الثقة
لرئيس الدولة الذي اجبرهم على تحمل مشاق
ومخاطر الحملة الانتخابية بإقدامه على حل
المجلس، وهذا ما يعادل موته السياسي^(٥٤).

ولذلك اذا كان من الصعب اللجوء الى
حل المجلس لتقوية موقف الوزارة، فانه من

السهل على المجلس ان يسحب الثقة من الوزارة، وبالتالي فان عدم الاستقرار الوزاري هو اهم ما يميز هذا النظام البرلماني الذي يختل فيه التوازن لصالح السلطة التشريعية.

ففي ظل الجمهورية الثالثة عرفت فرنسا خلال (٦٥) عاما اكثر من مائة وزارة، وقد عرفت الجمهورية الرابعة عشرين وزارة خلال (١٢) عاما فقط^(٥٥).

واذا كانت الدساتير هي احد اسباب رجحان كفة السلطة التشريعية الا انها ليست السبب الرئيسي، فكثيرا ما تسير الحياة العملية على غير ما ورد في الدساتير، فقد لعبت الاعراف دورا بارزا في هذا المجال، ايضا، حين يجرى بعدم استعمال حق حل البرلمان، الامر الذي ينتهي بالوزارة الى الخضوع التام للبرلمان^(٥٦).

وكذلك نجد ان ظاهرة ضعف السلطة التنفيذية ورجحان كفة السلطة التشريعية ترجع الى عوامل سيكولوجية اثرت على واضعي الدساتير وجعلتهم يغالون في تقييد سلطات الحكومة ويقررون الرجحان للسلطة التشريعية، معتقدا ان ذلك يحفظ للامة هيبتها وسلطانها، ويضمن لها عدم استبداد السلطة التنفيذية، وفاتهم ان الحكومة في الدول البرلمانية ما هي الا وليدة ارادة البرلمان والخاضعة لرقابته^(٥٧).

والحقيقة ان ما اصاب النظم البرلمانية من تشويه، في الوقت الحاضر، انها ليس لها من الخصائص التقليدية للنظام البرلماني الا القليل، وخصوصا، عند اختلال قاعدتي المساواة والتوازن بين السلطات، بما فيها السلطتين التشريعية والتنفيذية، وما تتضمنه كل منهما من خصائص، وقد ادى هذان النمطان الى تخلص النواب من وجود اية رقابة شعبية عليهم، وهذا اختلال في التوازن، كما ادى الى تنازل النواب عن صلاحياتهم لرؤساء الاحزاب، وهذا اختلال اخر.

الخاتمة

تناولنا بالدراسة في هذا البحث الموسوم بـ "اختلال التوازن بين السلطات في النظم السياسية المعاصرة"، ومن خلال هذه الدراسة تبين أن التوازن المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حسب مبدأ الفصل بين السلطات، قد اختل لأسباب عدة، منها النظام الحزبي المتبع، والنظام الانتخابي القائم، والايديولوجية الدستورية المتبعة في النظام السياسي.

فالسلطة التشريعية في النظام البرلماني، قد تذبذب دورها، في الوقت الحاضر، بين تابع ومتبوع، ففي النظم الحزبية الثنائية آخذت دورها في التضاؤل، تدريجياً، مما جعلها في

وبعد هذا العرض لاهم الاستنتاجات، نختم هذه الدراسة بجملة من التوصيات، منها:

١. العمل على قيام علاقة افقية بين الهيئات التي تمارس السلطة في الدولة، عن طريق توزيع السلطة بين الهيئات في الدولة.

٢. تحقيق التوازن داخل الهيئات نفسها، قبل تحقيق التوازن بين الهيئات عن طريق توزيع السلطة بين اعضائها.

٣. العمل على اصلاح النظم الانتخابية عن طريق مراعاة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للشعوب المختلفة.

٤. مشاركة الشعب في مسائل الحكم عن طريق تطبيق الديمقراطية شبه المباشرة، حيث لم تعد الشعوب تقتنع بدورها المحدود في انتخاب السلطات الحاكمة، كما تقضي الديمقراطية النيابية.

٥. تكوين الرأي العام المستنير لما لها من دور باعتباره مصدر قوة وفاعلية واستمرارية النظم السياسية.

٦. ايجاد سلطة قضائية مستقلة لما لها من اثر في تقييد سلطات الهيئة التشريعية والتنفيذية عن طريق رقابته للقوانين المخالفة للدستور والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية.

مركز تبعي - إلى حد ما - بالنسبة للسلطة التنفيذية، اما في النظم الحزبية التعددية فان دورها تكون في مركز المتبوع من قبل السلطة التنفيذية، ويرجع هذه الظاهرة إلى أسباب عدة فرضتها الظروف بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية.

والسلطة التشريعية في النظام الرئاسي، ايضا، قد تضاءلت دورها واصبحت في مركز التابع للسلطة التنفيذية نظرا لما قامت عليها الايديولوجية الدستورية في تلك النظم، من خلال منح الصلاحيات لرؤسائها للسير على سياسة تحقيق الرفاهية لشعوبها، اذ أصبحت الشعوب لا تطلب من حكامها مجرد حماية الحريات والحقوق، بل تعديل النظام الاقتصادي بما يكفل لكل فرد حياة كريمة ومستوى لائقاً من المعيشة.

اما السلطة التشريعية في النظام المجلسي، فتتميز بدورها الايجابي على السلطة التنفيذية، من خلال ممارستها لصلاحياتها الدستورية في تعيين اعضاء السلطة التنفيذية ومراقبتها وتحديد صلاحياتها دون ان تكون للأخيرة حق الرقابة عليها، فتختل التوازن لصالح السلطة التشريعية.

الهوامش

- ١- ان السلطة في الدولة قد تكون لفرد واحد بحيث تتركز بيده مختلف اوجه ممارستها: التشريع، والتنفيذ، والقضاء، ونكون، حينذاك امام نظام سياسي يطلق (النظام المونوقراطي)، والمثال على ذلك النظام الملكي بفرنسا قبل ثورة عام ١٧٨٩ م، حيث كان الملك بمفرده يمارس كل السلطات؛ وللمزيد ينظر: د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، دار ورد للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، ٢٠١٢ م، ص ٩٤ وما بعدها.
- ٢- اوضح (افلاطون) ان وظائف الدولة يجب ان تتوزع على هيئات مختلفة مع اقامة التوازن بينها، لكي لا تنفرد احداها بالحكم، وما قد يؤدي اليه ذلك من وقوع الاضطرابات والثورات للتمرد على هذا الاستبداد. اما (أرسطو) فقد قسم وظائف الدولة الى ثلاث هي: وظيفة المداولة، ووظيفة الأمر، ووظيفة العدالة، على ان تتولى كل وظيفة منها هيئة مستقلة عن الهيئات الاخرى، مع قيام التعاون بينها جميعا لتحقيق الصالح العام، بحيث لا تتركز هذه الوظائف في يد هيئة واحدة؛ ينظر: د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت - لبنان، بدون عام نشر، ص ٢٦٠.
- ٣- المصدر السابق نفس ٥، ص ٢٦١.
- ٤- تنقسم وظائف الدولة الى وظائف اساسية ووظائف ثانوية، والوظائف الاساسية هي الاعمال التي تنحصر في سعي الدولة الى المحافظة على سلامتها من الداخل والخارج، واقامة العدل بين السكان وهي تعبر عن ادنى واجباتها، والى جانب هذه الاعمال الاساسية هناك اعمال اخرى ثانوية تقوم بها الدولة بهدف تحقيق خير الجماعة واسعادها، وتتعلق بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - هذه الاعمال ما زالت محل خلاف ظاهر بين الدول المعاصرة، وذلك لاختلاف المذهب او الايديولوجية التي تنتمي اليه كل دولة من هذه الدول؛ ينظر: د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، ٢٠٠٦ م، ص ١٠٢.
- ٥- د. حمدان محمد الغفلى، مظاهر استقلال وتوازن السلطتين التنفيذية والتشريعية في الولايات المتحدة الامريكية، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ٢٠١٤ م، ص ١٣.
- ٦- د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، ٢٠٠٤ م، ص ٢٥١.
- ٧- موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الانظمة السياسية الكبرى)، ترجمة: د. جورج سعد، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، ٢٠١٤ م، ص ١١٠.
- ٨- لقد تعرض مبدأ الفصل بين السلطات الى انتقادات عديدة من اهمها تناقضها مع مبدأ سلطان الدولة، ووحدة ارادتها، مما يأبى التجزئة حيث ان سلطات الدولة الثلاث ليست سوى اعضاء في جسد الدولة مما لا يمكن

الفصل بينها، حيث ان اسنادها الى سلطات مختلفة يؤدي الى تعطيل الاعمال، وتعريض الدولة للخطر، كما ان تعدد السلطات يؤدي الى توزيع المسؤولية وتجاهلها ويشجع على الهرب منها؛ وللمزيد ينظر: د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة - مصر، ٢٠٠٨م، ص ١١٧ وما بعدها.

٩- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية)، الجزء الاول، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، ١٩٩٤م، ص - ص ٧٨ - ٧٩.

١٠- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت - لبنان، ١٩٨٧م - ١٩٨٨م، ص ١٧٩.

١١- يقصد بمبدأ تدرج القواعد القانونية ان القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة تتدرج فيما بينها مما يجعل بعضها اسمى مرتبة من البعض الآخر، اي انها ليست جميعا في مرتبة واحدة من حيث القوة القانونية؛ ينظر: د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ١٧٩، د. داود مراد حسين الداودي، الانظمة السياسية، مطبعة كمال، اقليم كردستان - العراق، ٢٠١٣م، ص ٨٥.

١٢- د. نعمان احمد الخطيب، المصدر السابق، ص ١٨٣.

١٣- د. حمدان محمد الغفلى، المصدر السابق، ص ٢٧.

١٤- د. يحيى الجمل، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، بدون عام نشر، ص ١١٢.

١٥- د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٣م، ص ٢٤٦.

١٦- المصدر السابق نفسه، ص ٢٤٦.

١٧- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٢٦٢.

١٨- ان الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي يكون فصلا جامدا نسبيا وليس فصلا جامدا تاما، والسبب في ذلك هو ان الفصل التام لا يمكن تصوره في اي نظام من الانظمة السياسية، حيث ان السلطات في الدولة تشكل اجزاء لجهاز واحد وان هذا الجهاز لا يمكن ان يعمل اذا لم يكن هناك ارتباط بين مختلف اجزائه؛ ينظر: د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، المصدر السابق، ص ٢٦٠.

- ١٩- اندريه هوريو، القانون الدستوري والنظم السياسية، ترجمة: علي مقلد واخرون، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، ١٩٧٤م، ص ١٧٤.
- ٢٠- د. ثامر كامل محمد الخزرجي، المصدر السابق، ص ٢٦١.
- ٢١- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الستوري (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية)، المصدر السابق، ص - ص ٢٠٨ - ٢٠٩.
- ٢٢- د. غازي كرم علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، اثناء للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، بيروت - لبنان، ٢٠٠٩م، ص ١٣٠.
- ٢٣- د. غازي كرم علي، المصدر السابق، ص ١٣١.
- ٢٤- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية - مصر، ٢٠٠٦م، ص ٢٥٠.
- ٢٥- د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، المصدر السابق، ص ١١٤.
- ٢٦- المصدر السابق نفسه، ص ١١٤.
- ٢٧- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية - مصر، ٢٠٠٦م، ص ٩٧.
- ٢٨- د. داود مراد حسين الداودي، الانظمة السياسية، المصدر السابق، ص ١٩٠.
- ٢٩- اظهر (جان جاك روسو) تصوره لمبدأ الفصل بين السلطات، في مؤلفه "العقد الاجتماعي" الذي اصدره عام ١٧٦٢م، ويرى (روسو) ضرورة فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما، وعلة هذا الفصل ترجع الى اختلاف طبيعة كل منهما، وذلك لان السيادة عند (روسو) - تنحصر وتتركز في الهيئة التشريعية التي تمثل مجموع الشعب وتمارس السيادة من خلاله بموافقته. اما بالنسبة للسلطة التنفيذية، فهي ليست سوى وسيط بين الافراد والسلطة التشريعية، ووظيفتها هي تنفيذ القوانين، فالهيئة التنفيذية ليست سلطة مستقلة وانما هي مندوبة عن الشعب وتابعة وخادمة له؛ وللمزيد ينظر: د. حمدان محمد الغفلى، مظاهر استقلال وتوازن السلطتين التنفيذية والتشريعية في الولايات المتحدة الامريكية، المصدر السابق، ص ٣٢.
- ٣٠- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٣٨٦.
- ٣١- د. غازي كرم علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص - ص ١٢٧ - ١٢٩.
- ٣٢- سوف يتم التطرق الى اختلال التوازن بين السلطات في النظام البرلماني في المبحث الثالث من هذا البحث.
- ٣٣- من هذه الدول فرنسا والاوروغواي.
- ٣٤- د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والمؤسسات العامة، المصدر السابق، ص ٢٦٤.

٣٥- وللمزيد حول الفصل المرن بين السلطات في الانظمة البرلمانية؛ ينظر: د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٠م، ص - ص ٣٠-٥٦.

٣٦- كأن يكون قائدا عسكريا ذو ماضي وهيبة، او سياسيا يتمتع بذات المميزات؛ ينظر: د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المصدر السابق، ص ١٠١.

٣٧- مورييس دوفر جييه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ١٣١.

٣٨- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، المصدر السابق، ص ١١٩.

٣٩- د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، بلا دار نشر، ١٩٦٩م، ص ٧٧.

٤٠- د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، المصدر السابق، ص ٦٠.

٤١- المصدر السابق نفسه، ص - ص ٧٤-٧٥.

٤٢- نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية في العدد (٥٥) بتاريخ ١٠-٧-٢٠٠٥.

٤٣- المادة (١٦) من قانون رئاسة الاقليم رقم (١) لعام ٢٠٠٥ تنص على: "تنتهي مدة رئاسة رئيس الاقليم بقرار من المجلس الوطني لكوردستان - العراق في الحلالات الاتية: اذا طلب رئيس الاقليم ذلك، وعجزه عن القيام بمهام واجباته لاي سبب كان، وسحب الثقة منه بموافقة ما لا يقل عن (٣ / ٤) من اعضاء المجلس الوطني لكوردستان - العراق وباقتراع سري".

٤٤- المادة (١٠ / ف ٩) من قانون رئاسة اقليم كوردستان رقم (١) لعام ٢٠٠٥ تنص على ان: "دعوة مجلس الوزراء الى الاجتماع بشكل اضطراري عند الاقتضاء ومناقشة المسائل المحددة التي يعقد الاجتماع من اجلها وتروّسه هذا الاجتماع".

٤٥- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الاول، المكتبة القانونية، الطبعة الثانية، بغداد - العراق، ٢٠٠٧م، ص ١٨٧.

٤٦- د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المصدر السابق، ص ١٠٣.

٤٧- عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، المصدر السابق، ص ٦٢.

٤٨- حدث هذا في الهند ما بين عامي ١٩٤٧م و١٩٧١م، ومن ثم ما بين عامي ١٩٨٠م و١٩٨٩م مع حزب المؤتمر؛ وللمزيد ينظر: د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، المصدر السابق، ص ٦٩.

٤٩- مورييس دوفر جييه، المصدر السابق، ص ١٣٢.

٥٠- ومن دساتير الدول الاخرى التي ظهرت فيها اختلال التوازن لصالح السلطة التشريعية، دستور بروسيا عام ١٩١٩م، ودستور النمسا عام ١٩٢٠م، ودستور لتوانيا واستونيا عام ١٩٢٠م، اذ خضعت السلطة التنفيذية، بمقتضى نصوص هذه الدساتير لهيمنة السلطة التشريعية؛ ينظر: د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، المصدر السابق، ص ١٢١.

٥١- لقد اطلق العلامة الفرنسي (ريمون كاري دي مالبرغ) تعبير البرلمانية المطلقة على النظام البرلماني في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة؛ ينظر: د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص ٦٥.

٥٢- الديمقراطية التوافقية هي "نوع من الحكم بواسطة الائتلاف الكبير الذي يشمل في المجتمع المتعدد سائر الفئات المهمة من السياسيين،

ويتخذ عدة اشكال كحكومة ائتلافية واسعة في النظام البرلماني، او في النظام المجلسي مجلس واسع، او ائتلاف واسع من قادة الفئات الرئيسيين"، وللمزيد حول الديمقراطية التوافقية ينظر: د. حيدر المولى، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١١م، ص ٢٤.

٥٣- تنص المادة (٦١ / ف٨ / آ) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥م على ان ٥ يختص مجلس النواب بما ياتي: "لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجه اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تأريخ تقديمه".

٥٤- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ١٨٨.

٥٥- د. منذر الشاوي، المصدر السابق، ص ١٨٩.

٥٦- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، المصدر السابق، ص ١١٧.

٥٧- د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية، المصدر السابق، ص ١٢٣.

المصادر

اولاً: الكتب

١. د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية - مصر، ٢٠٠٦م.
٢. اندريه هوريو، القانون الدستوري والنظم السياسية، ترجمة: علي مقلد واخرون، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، ١٩٧٤م.

٣. د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، ٢٠٠٤م.
٤. د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت - لبنان، ١٩٨٧م - ١٩٨٨م.
٥. د. حمدان محمد الغفلى، مظاهر استقلال وتوازن السلطتين التنفيذية والتشريعية في الولايات المتحدة الامريكية، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ٢٠١٤م.
٦. د. داود مراد حسين الداودي، الانظمة السياسية، مطبعة كمال، اقليم كردستان - العراق، ٢٠١٣م.
٧. د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية - مصر، ٢٠٠٦م.
٨. د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية)، الجزء الاول، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، ١٩٩٤م.
٩. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت - لبنان، بدون عام نشر.
١٠. د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٠م.
١١. د. غازي كرم علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، اثناء للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، بيروت - لبنان، ٢٠٠٩م.
١٢. د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠١٣م.
١٣. د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة - مصر، ٢٠٠٨م.
١٤. د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، بلا دار نشر، ١٩٦٩م.

١٥. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الاول، المكتبة القانونية، الطبعة الثانية، بغداد - العراق، ٢٠٠٧م.

١٦. د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، دار ورد للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، ٢٠١٢م.

١٧. موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الانظمة السياسية الكبرى)، ترجمة: د. جورج سعد، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، ٢٠١٤م.

١٨. د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، ٢٠٠٦م.

ثانياً: الدساتير والقوانين

الدساتير:

١. دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

القوانين:

١. قانون رئاسة اقليم كردستان رقم ١ لعام ٢٠٠٥ المعدل.