



دراسة في الاسباب الموضوعية لاختلال التوازن بين السلطات وفقاً لدستور ٢٠٠٥

م. و. آيات سلمان شهيب

Abstract

The relationship between the legislative and executive branches takes several forms and patterns according to the system of government applied in each country, which reflects the characteristics and characteristics of the presidential, parliamentary or mixed system where the shape of the system applied necessarily affects the nature of the relationship between the authorities, noting that the importance in determining the relationship between the legislative powers The executive may not be confined to the theoretical formulations alone, but is more affected by the practical application of the relationship of authorities and their competencies. Here is cooperation between the two authorities to achieve mutual control between them there is almost parallel and equal in power and competence of the principles that confine The relationship between the two authorities in the neglect of other facts led by the role of political parties effective as institutions. The importance of studying this research through clarifying and demonstrating the methods adopted by the constitutional legislator in organizing the work of the federal judiciary by explaining the constitutional provisions that regulated the work of the judiciary and all related organs and bodies because the judiciary is characterized as being the main focus to ensure and protect the rights of individuals through the application of the law and the source Attention to the judiciary is highlighted by the prestigious status of the judiciary among society as a guarantor of their rights and because the effective exercise of this constitutional and legal functions is through its granting of independence, which in itself is a principle.



مقدمة:

تتخذ العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عدة أشكال وأنماط وفقا لنظام الحكم المطبق في كل دولة، وهوما يعكس سمات وخصائص النظام سواء أكان النظام رئاسيا أم برلمانيا أم مختلطا ، أد يؤثر شكل النظام المطبق بالضرورة على طبيعة العلاقة بين السلطات، مع ملاحظة أن الأهمية في تحديد شكل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مثلا قد لا تقتصر على الصياغات النظرية الدستورية وحدها بل تتأثر أكثر بالتطبيق العملي لعلاقة السلطات واختصاصاتها وهنا يتم التعاون بين السلطتين لإمكانية تحقيق الرقابة المتبادلة بينهما فهناك شبه توازي وتساوي في القوة والاختصاص وهو المبدأ الذي يحدد العلاقة بين السلطتين مع عدم إهمال حقائق أخرى على رأسها دور الأحزاب السياسية كمؤسسات فعلية فأن كانت تتمثل ابرز مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، في حق السلطة التنفيذية باقتراح القوانين، كونها المسؤولة عن ادارة شؤون الدولة ، ومن ثم فهي الاكثر معرفة ودراية من البرلمان بتحديد الفراغ التشريعي ، أو النقص الذي يلحق تشريع ما بالإضافة الى الدراية بكافة نشاطات الدولة ، مما يؤدي الى قيام التعاون بين السلطتين ، من ثم حق الوزراء في دخول البرلمان والاشتراك في جلساته، فأن مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تتمثل اولا برقابة البرلمان على عمل الوزارة فتترتب المسؤولية الوزارية امام البرلمان كنتيجة لاختصاص السلطة التشريعية في الرقابة على عمل السلطة التنفيذية^(١) ، وهو ما يعرف بالرقابة السياسية ، والمظهر الاخر من مظاهر التوازن يتمثل برقابة الوزارة على عمل البرلمان كما تتمثل رقابة السلطة التنفيذية على البرلمان ، في حق الحكومة في انتهاء نيابة البرلمان قبل انتهاء مدته الطبيعية ، ويتحقق ذلك عند نشوب خلاف مستحكم بين الوزارة والبرلمان ، ومن ثم دعوة الناخبين الى انتخاب مجلس جديد ، علما ان حق الحل قد يكون رئاسيا أو وزاريا وتعتبر هذه المظاهر من الحالات المهمة لبيان اسلحة التوازن بين السلطات في أنظمة الدول المختلفة.

أهمية البحث:

تبرز اليوم أهمية مبدأ التوازن بين السلطات وهو ما يبدو من خلال التأكيد على التطبيق السليم لهذا المبدأ وهو ما يؤدي إلى احترام السلطات عدم التداخل فيما بينها، وايضا من خلال الرقابة التي تقوم بها كل سلطة على الأخرى، وهو بدوره يحد من المخالفات والاستيلاء على السلطة بيد جهة واحدة، كما ان لمبدأ الفصل بين السلطات أهمية عظيمة فوجوده تتحقق المسؤولية السياسية للحكام والتي تجنب الشعوب ماسي قد تنجم من قيام الانقلابات او الثورات من ثم انتقال السلطة بوسائل سلمية وشرعية بعيدة عن



العنف مما يفرز مناخا ملائما للاستقرار السياسي وصولا الى مجتمع افضل ودولة متقدمة في المجالات كافة .

مشكلة البحث:

تنتطق اشكالية الدراسة من خصوصية المهام التي انيطت بالسلطات الرئيسية في الدولة، وفي نصوص التشريعات التي قد يشوبها بعض القصور في تنظيمها للأحكام الموضوعية المتعلقة بوسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

منهج البحث :

انتهجنا في هذا البحث اسلوب الاستقراء والتحليل لدراسة مبدأ التوازن بين السلطات في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والنصوص القانونية ذات الصلة بعمل السلطات في الدولة، بالاعتماد على مناقشة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالموضوع وتحليل اهم المعالجات التي توصلت لها.

المبحث الأول: مفهوم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يعد التوازن بين السلطات من الأسس التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات وسنبين تعريف التوازن بين السلطات و التطور التاريخي لها في مطلبين وكما يلي.

المطلب الأول: التعريف بالتوازن بين السلطات

للقوف على تعريف التوازن بين السلطات سندرس اهم التعريفات التي جاءت في اللغة والاصطلاح للاستعانة بها في تحديد معنى واضح ودقيق لمفهوم التوازن ، فالتوازن لغة هو (توازن الشئان، أي تساويهما في الوزن)^(٢)، وعرف التوازن ايضاً بأنه (توازن يتوازن، مصدر توازن، توازننت قوة المتحاربين تعادلت، تميزت قوة الفريقين بتساويهما، بتعادلها، فقد توازنه فسقط ارضاً أي اصابة اختلال ارتباك بفقده التماسك، ادى به عدم التوازن الى الشطط والتهور فقدان التوازن)^(٣).

كما يعرف البعض التوازن بأنه (اصطلاح يطلق على مبدأ يحكم النظام البرلماني، بهدف ايجاد تأثير متبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لتحقيق التعاون والتوازن بينهما، حيث تكون للبرلمان سلطات أو وسائل لمواجهة الحكومة اهمها سحب الثقة من الوزير منفرداً أو من الحكومة كلها فيجبران على الاستقالة، كما يكون للحكومة سلطات أو وسائل تمارسها في البرلمان أهمها حل البرلمان والدعوة للانتخابات لتشكيل برلمان جديد)^(٤)، وعند القاء نظرة فاحصة على التعريف نرى انه قد ركز على الرقابة المتبادلة أو الصلاحيات المتقابلة واهمل التوازن في المهام ومنها المهام التشريعية فكما نعلم ان السلطة التنفيذية لها ايضاً صلاحية اصدار لوائح وتعليمات لها نفس



القوة الالزامية للقانون، أما الصلاحيات التي ذكرت فهي الرقابة بين السلطتين، وقد ذكر التعريف ان للسلطة التشريعية سحب الثقة من الحكومة جزءاً منها او كلها وبالمقابل أن للحكومة ان تحل البرلمان والدعوة لانتخابات لتشكيل برلمان جديد، كما في المادة ٦٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، في حين ان هنالك صلاحيات للسلطتين توزع على أساس مهام كل منهم بدلا من تركيزها بيد واحدة لتحقيق التوازن والفصل المرن بينهما^(٥)، ولم يتطرق لها في تعريف التوازن، ونرى ان يكون تعريف التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية كالتالي، هو توزيع الصلاحيات بين السلطات على اساس واجبات ومهام كل منهم بما يضمن عدم تركيز السلطة بيد واحدة وتحقيق الفصل المرن بينهم.

المطلب الثاني: التطور التاريخي لمفهوم التوازن بين السلطات

عرفنا في ما سبق التوازن بين السلطات بشكل عام، وعليه سيتم التطرق في هذا المطلب إلى التطور التاريخي للتوازن بين السلطات، وهو ما لم يكن واضحاً إنما ظهر كمبدأ يراعي الفصل بين السلطات أذ انهما متشابهان في أغلب النواحي، لكن مبدأ الفصل بين السلطات أقدم من مبدأ التوازن، حيث أننا لا نستطيع أن نحقق التوازن من دون الفصل بين السلطات وفي بعض الأحيان العكس صحيح، أذ أن عدم التوازن في الصلاحيات وتغليب سلطة على أخرى حتى وان كانتا منفصلتين لا يتحقق الغرض من الفصل كون هذه الحالة تنمي تداخل السلطات وبالتالي ينعدم التوازن بينهما.

ومن خلال متابعة أنظمة بعض المجتمعات القديمة سواء في العراق القديم او المجتمعات في العصور الرومانية نجد أن النظم السياسية آنذاك كانت قائمة على أساس سيادة الحكم الفردي، وتركيز السلطة بيد شخص واحد ألا وهو الإمبراطور أو الملك إذ كانت تختصر بهم جميع السلطات، وكانوا يتمتعون بسلطات وامتيازات غير محدودة وكان الحاكم هو المشرع والقاضي ورئيس الدولة إضافة إلى السلطة الدينية حيث كانت الشعوب تؤله الحاكم، أي هو الاله نفسه^(٦).

ان نشأة التوازن بين السلطات تعود إلى العصور القديمة التي ساد فيها الفكر الإغريقي متمثلاً بأرسطو وأفلاطون في كتابه القوانين إذ وضح انه يجب أن تتوزع الوظائف على الهيئات لأقامه التوازن حتى لا يكون هنالك انفراد بالسلطة قد يؤدي إلى الثورات وتمرد على هذا الانفراد^(٧).

ومن ثم انتقلت الدعوة من الفلاسفة إلى الفقهاء منهم الفقيه (جون لوك) في كتابه المعروف (الحكومة المدنية) الذي نادى من خلاله بفصل السلطات، وأيضاً الفقيه (مونتسكيو) الذي كان له الفضل في عرض التوازن بصورة دقيقة في كتابه الشهير (روح القانون)^(٨)، بقوله (إذا اجتمعت السلطة التشريعية مع التنفيذية في يد شخص واحد أو تركزت في هيئة واحدة فستنتهي الحرية)^(٩).



كما بين انه في كل دولة يجب أن توجد ثلاث أنواع من السلطات وبين دور كل سلطة، فالتشريعية تتولى صياغة القوانين وتعديلها وإلغائها ومهام تنفيذية توطد الأمن وإعلان الحرب والعلاقات الخارجية مع الدول، أما القضائية فتتولى معاقبة المجرمين وتطبيق القانون والفصل في المنازعات بين الأفراد .

المبحث الثاني: الاسباب الموضوعية الخاصة بالسلطة التشريعية

لقد عالج الدستور العراقي لعام وظائف السلطات الثلاث واختصاصاتها وطرق تشكيلها ، وجاء ذلك في الباب الثالث منه والمعنون ب(السلطات الاتحادية) ويأتي ذلك كمحاولة منه للتخلص من مبدأ وحدة السلطات

اذ اشارت المادة الاولى من الدستور العراقي الى نظام الحكم فيه بكونه "جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي"، وهذا التوكيد على كون النظام النيابي برلمانياً، بوضع لفظة البرلمان بين قوسين، يدل على تعيين شكل الحكم بالبرلماني المقابل للرئاسي ولشبه الرئاسي حسب التقسيم المنهجي في الفقه الدستوري.

أن النظام البرلماني كالأنظمة السياسية الاخرى لم يظهر دفعة واحدة انما جاء نتيجة لتطور تاريخي ويعد من اهم مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو وجود ثنائية السلطتين بالرغم من ان ثنائية السلطة ليست شرطاً في النظام البرلماني الا انها تشكل اهم العناصر الاساسية لنجاح هذا النظام .

وهكذا فإن أولى السلطات التي تطرق لها هذا الباب هي السلطة التشريعية والتي تعد أساس النظم البرلمانية الحديثة ، حيث جاء فيه أن هذه السلطة تتشكل من مجلسين هما : أولاً : مجلس النواب الذي يختار أعضائه بطريقة الاقتراع السري المباشر على أن يراعي تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي علماً أن هذه النقطة بالذات أي المراعاة تتناقض مع فكرة الانتخاب التي هي أساس اختيار مجلس النواب ، كما حدد الدستور صلاحيات مجلس النواب وفقاً للمادة ٦١ منه بـ : التشريع ، ومراقبة أداء السلطة التنفيذية عن طريق السؤال والمساءلة وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب وسحب الثقة ، وانتخاب رئيس الجمهورية ، ومنح رئيس الوزراء والوزراء الثقة وسحبها منه ، والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، والموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة ، ومسائلة رئيس الجمهورية وإعفاءه من منصبه ، وإعلان الحرب وحالة الطوارئ ، والموافقة على الموازنة العامة .

وبالعودة إلى نصوص الدستور نجد انه منح مجلس النواب صلاحيات واسعة أدت الى تغليب كفته على كفة سائر المؤسسات الدستورية الأخرى مقتربا بذلك من نظام حكم الجمعية أكثر من كونه نظاماً للحكم البرلماني^(١٠)، وعليه فإن تعزيز سلطات الهيئة التشريعية على حساب التنفيذية، قد يعد استنتاجاً طبيعياً في ظل الظروف التي كتب خلالها الدستور العراقي



الحالي إثر انهيار نظام شمولي "رئاسي" تميز أيضا بالقمع الطائفي والاثني، كما فصلت ذلك ديباجته، ولذا جرى توافق سياسي على تحجيم السلطة التنفيذية منعاً لنشوء دكتاتورية جديدة مستقبلاً، باعتماد نظام برلماني أولاً وفيدرالي ثانياً.

ثانياً : مجلس الاتحاد : نص الدستور في المادة ٦٥ على إنشاء مجلس الاتحاد الذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويعد هذا المجلس فكرة دستورية مؤجلة لحين صدور قانون من مجلس النواب بأغلبية الثلثين، ويعد هذا الإجراء انتقاصاً من مكانة هذا المجلس في نظام يفترض انه يقوم على ثنائية السلطة التشريعية بوصفه شرطاً من شروط النظام البرلماني، إذ يقوم المجلس الأول على أساس التمثيل السكاني، و تمثل كل ولاية بحسب ثقلها السكاني، فيما يقوم الآخر على أساس مبدأ المساواة في التمثيل بين الولايات، إذ لا فرق بين ولاية صغيرة او كبيرة .

بهذا الصدد يفترض ان يكون المجلسان شريكان في العملية التشريعية، الا ان المشرع الدستوري يتجاهل لحد الآن دور مجلس الاتحاد وحجته في ذلك ان هذا المجلس لم يأخذ طريقه الى التشكيل، علماً انه حتى لو تم تشكيله بموجب تشريع فإنه سيكون تحت رحمة المجلس الأول والذي بدوره تشكل بموجب الدستور مباشرة .

وهكذا فأن أولى المهام التي يجب ان ينظر بها المختصون بالتعديلات الدستورية هي معالجة آلية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته والعلاقة بين المجلسين فيما يتعلق بمجمل العملية التشريعية مثل الاقتراح والتصديق وحل الخلاف، من اجل ضمان استقرار النصوص التي تنظمه، وتأسيس نظام برلماني متكامل الى حد ما (١١) .

وقد يمثل البرلمان بمجلسيه توازن للسلطات التشريعية والتنفيذية، حيث ان تشكيلة البرلمان من مجلسين تعد اداة مهمة لضمان هذا التوازن، مما يتيح للحكومة الاستناد على احد المجلسين في حال نشوب نزاع مع الآخر، وعلى الرغم من ذلك فأن هذا الموقف لم يحظ بموافقة معظم مشايخوا نظرية توازن السلطة فالحقوقي الفرنسي (R. Lavoisier) قد اشار الى ان "قواعد الادارة البرلمانية يجب ان تستعمل للعلاقات بين السلطات وليس لتنظيمها الداخلي ... وان الحياة البرلمانية التي تطبق في نظام المجلسين ليست بأفضل من المجلس الواحد" ولكنه في نهاية المطاف اعترف "بتأثير الاسباب السياسية على هذه القضية ... ان طبيعة المجلس الثاني يعكس في بعض الاحوال الرغبة الواعية او غير الواعية لأولئك الذين وضعوا الدستور لتخفيف الروح الديمقراطية الهجومية للمجلس الاول بمساعدة الجزء المحافظ من الجهاز التنفيذي (١٢).



المبحث الثالث: الاسباب الموضوعية الخاصة بالسلطة التنفيذية

تطرق الفصل الثاني من الباب الثالث من الدستور العراقي النافذ الى السلطة التنفيذية والتي تتألف من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ،ومن المعلوم أن ثنائية السلطة التنفيذية تكمن عند تكوينها من رئيس دولة يمارس دور ادبي مهم ، اضافة الى وزارة تتمتع بالسلطات الفعلية وتكون مسؤولة سياسيا امام السلطة التشريعية، وهذه الثنائية لا توجد الا في الدول ذات الانظمة البرلمانية،^{١٣} وللمحافظة على هذا التوازن بين السلطتين كان لابد من إيجاد عنصر وسط محايد يعمل على استقرار هذا التوازن ويوجهه ، وأنيطت هذه المهمة برئيس الدولة، بل أن دور رئيس الدولة هذا أصبح من خصائص ومميزات النظام البرلماني، ويترتب على كون رئيس الدولة عنصر موازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نتيجتين أولاهما شكلية المهام المناطة به ، وعلى الرغم من شكلية المهام التي يمارسها رئيس الدولة في النظام البرلماني إلا أن ذلك لا يمنع من أن تنشأ علاقة متبادلة بينه وبين سلطات الدولة الأخرى، ومنها مجلس الوزراء وهو المسؤول الحقيقي عن إدارة شؤون السلطة التنفيذية، وبذلك يتضح أن النظام البرلماني يعتمد على مبدأ جوهرى ألا وهو ثنائية السلطة التنفيذية، إذ تتكون هذه السلطة من طرفين هما رئيس ، ووزارة مسؤولة تكون صاحبة السلطة التنفيذية الحقيقية، وهذا لا يعني إعدام دور أو تقليل أهمية مركز رئيس الدولة الشرفي والأدبي كحاكم موجه للسلطات في الدولة يمثل حلقة الوصل والتوفيق، لذا نجد أن رئيس الدولة في النظام البرلماني سواء كان ملكا أو رئيس جمهورية يقتصر دوره على ممارسة الدور الادبي فقط ، ويمكن تحديد الصلاحيات الشكلية التي اعطيت لرئيس الدولة فيما يتعلق بعلاقته بمجلس الوزراء بما يأتي :

(١) - تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء بموجب المادة

٧٦ من الدستور وهو مقيد بالإجراءات التي رسمها الدستور .

٢- قيام رئيس الجمهورية بمهام رئيس مجلس الوزراء في حالة خلو المنصب بشكل دائم وحتى اختيار مرشح آخر.

٣- تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (

ومن الجدير بالذكر أن الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وخاصة ما تعلق منها بمجلس الوزراء تعد شكلية وغير مؤثرة ولا ترتقي الى صلاحيات رئيس الجمهورية في العديد من الانظمة البرلمانية ولا تتناسب مع نص المادة ٦٢ من الدستور التي توحى للقارئ ان لرئيس الجمهورية بعض الصلاحيات الفعلية والتي تنص على (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد).



كما يتمثل النظام البرلماني بوجود مجلس للوزراء تتناط به كافة الاختصاصات التنفيذية فهو المهيمن على شؤون الحكم في الدولة كما يقع على عاتق الوزارة عبء ممارسة السلطة الفعلية في تصريف كافة شؤون الدولة الى جانب تقرير مسؤوليتها السياسية امام البرلمان^{١٤} ، كما ويعد مجلس الوزراء بموجب المادة ٨٠ من الدستور (المسؤول التنفيذي والمخطط للسياسة العامة للدولة ورئيسه هو القائد العام للقوات المسلحة ، كما انه المسؤول عن اقتراح مشروعات القوانين ، وإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين ، وإعداد مشروعات الموازنة وخطط التنمية ، والتوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين الموظفين الكبار في الدولة والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها) .

أن أهم المشاكل التي تواجه السلطة التنفيذية اليوم هي عدم قدرة هذه السلطة في غالب الاحيان على صنع القرارات المصيرية خاصة تلك المتعلقة بمستقبل البلاد نتيجة انعدام الثقة بين الفصائل السياسية التي تشترك في العملية السياسية بسبب اتباع اسلوب المحاصصة الطائفية والسياسية التي ساهمت في شردمة المجتمع السياسي والكيانات السياسية العراقية^(١٥) وافتقار الدستور للآليات التي تنظم علاقة رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء ، إذ لا دور لأول بعمل الثاني حيث لم يشر الدستور الى امكانية حضور رئيس الجمهورية اجتماعات مجلس الوزراء وفي حال حضوره هل يرأس المجلس ؟ وهل يحق له التصويت ؟ ويلحظ ايضا انه لا دور لرئيس الجمهورية في اختيار الوزراء او اقالتهم من مناصبهم حيث ان هذا الامر متروك لرئيس مجلس الوزراء ، ولا دور له ايضا في اختيار كبار الموظفين او اقالتهم^(١٦) .

ان الدور الذي منح لرئيس الجمهورية في ميزان السلطات بحاجة الى إعادة نظر لانه لا يرقى حتى الى مكانة رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي .

المبحث الرابع: الاسباب الموضوعية الخاصة بالسلطة القضائية

ان استقلال القضاء كسلطة وكيان عن السلطين التشريعية والتنفيذية وعدم السماح لأي جهة بإعطاء أوامر أو تعليمات أو اقتراحات للسلطة القضائية تتعلق بتنظيم السلطة وعدم المساس بالاختصاص الأصلي للقضاء وهو الفصل في المنازعات بتحويل الاختصاص في الفصل لجهات أخرى كالمحاكم الاستثنائية أو المجالس التشريعية أو إعطاء صلاحيات القضاء إلى الإدارات التنفيذية، كلها تعد ضمانه موضوعيه لاستقلالية تلك السلطة . ويمنح العلاقة بين السلطات الثلاث قدرا من التوازن ، على اعتبار القضاء سلطة وليس وظيفة كما كان عليه الحال في ظل النظام السابق حيث جعل من القضاء وظيفة وكرس هذا التوجه في قانون إصلاح النظام القانوني رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧) ... انه لا توجد في الدولة إلا سلطة سياسية واحدة تقوم بوضع السياسة العامة أو الإطار



العام للمجتمع من خلال التشريع ثم وظيفة إدارية ووظيفة قضائية ولما كانت السلطة واحدة في الدولة فمعنى هذا انتفاء فكرة تعدد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية...

وفي ظل هذا المفهوم أخذت شؤون القضاة تدار من وزير العدل بحكم رئاسته لمجلس العدل ووزير العدل جزء من السلطة التنفيذية وينفذ سياستها، وخلال الفترة الممتدة ما بين إلغاء مجلس القضاء عام ١٩٧٧ وإعادة تشكيله في ٢٠٠٣/٩/١٨ كان القضاء يعاني من التدخل في عمله فلم يكن متصوراً مثلاً الطعن بقانون من قوانين مجلس قيادة الثورة بعدم الدستورية إلا ما ندر، فكانت معاناة القضاة في أداء مهامهم كبيرة تدور ما بين التنقلات غير المبررة والإحالة على وظائف مدنية والعزل والحرمان من ممارسة المحاماة والسجن وسد المنافذ على الطاقات القضائية الفاعلة للحيلولة دون وصول أصحابها إلى المناصب القضائية المهمة لأنها لا تحمل هوية نظام الحكم وانتماءاته، وخلال تلك الفترة أيضاً فتح الباب واسعاً أمام عناصر غير مؤهلة للدخول إلى سلك القضاء لأنها تحمل هوية الحكم وأفكاره وانتماءاته، وفي ظل هذه المعاناة انحسر دور القضاء عموماً في تحقيق أهدافه في مجال العدالة وسيادة القانون ولكن بقيت في ضمير كل قاض جذوة الانتصار للحق بوسيلة أو بأخرى، ورغبة في أبعاد أصابع السلطة التنفيذية من التدخل في شؤون القضاء وعملت قدر المستطاع على إبقاء القضاء مستقلاً في أداء مهامه وكافح القضاة في سبيل ذلك بشكل منظور وغير منظور حتى لحظة سقوط النظام في ٢٠٠٣/٤/٩، حينها ارتفع الصوت عالياً باستقلال القضاء ليأخذ دوره في ترسيخ سلطة القانون وحماية حقوق الإنسان والحريات العامة وقد كان للقضاة ذلك حيث أعيد تأسيس مجلس القضاء بالأمر المرقم (٣٥) في ٢٠٠٣/٩/١٨.

و عموماً هنالك الكثير من العوامل التي تؤثر على استقلال القضاء، فبالرغم من رسوخ مبدأ استقلال القضاء من أي تدخل في شؤونه، مثلاً يعد قيام السلطة التشريعية، بإصدار قوانين من شأنها إحداث تغيير في طبيعة الحقوق، وإنشاء محاكم خاصة في مسائل معينة، أو إصدار قوانين ذات مفعول رجعي اعمالا مؤثرة بشكل مباشر على الحقوق والحريات من ثم تكون تدخلا في شؤون القضاء^{١٧}.

وهكذا فإن شكل العلاقة بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية من خلال دستور العراق ٢٠٠٥ قد يتأثر في الحقيقة من خلال تولي مجلس النواب الممثل للسلطة التشريعية مهمة الموافقة على تعيين كل من رئيس محكمة التمييز الاتحادية ورئيس هيئة الإشراف القضائي ورئيس جهاز الادعاء العام بعد إن يحصل كل منهم على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب وهذا الأمر يعتبر في حد ذاته تدخلاً ومساساً باستقلال السلطة القضائية من قبل السلطة التشريعية حيث يؤدي ذلك إلى تحكم الأحزاب السياسية في عملية ترشيحهم والموافقة عليهم^{١٨}.



ويظهر التدخل كذلك في ما يخص موازنة السلطة القضائية السنوية وبالرغم من إن إعداد واقتراح الموازنة يتم من قبل السلطة القضائية بحسب المادة ٩١ من الدستور إلا إن الموافقة عليها واعتمادها يكون من قبل السلطة التشريعية الاتحادية .
لذلك كان من الأفضل للمشرع الدستوري إن يترك أمر إعداد الموازنة وتنظيمها واعتمادها للسلطة القضائية ذاتها من باب الاستقلالية لعمل هذه المؤسسة الحيوية لكي تستطيع إن تمارس عملها بشكل يجنبها التدخلات السياسية ومما يؤثر على عملها المتصل بحياة الناس لذلك فإن الحد من تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة القضائية يشكل ضماناً فاعلة لممارسة الأخيرة عملها بشكل امثل وعملاً بمبدأ الاستقلالية لهذه السلطة .

وكما هو معروف ان من اهم واجبات القاضي الاساسية هو المحافظة على كرامة القضاء والابتعاد عن كل ما يبعث الريبة في استقامته ، لذا فان انتماء القاضي لأي حزب سياسي مثلاً يفرض عليه الالتزام بسياسة هذا الحزب وخضوعه لإرادة ورغبات وسياسة الحزب وهذا الامر يجعل القاضي يفقد حياديته واستقلاله ، اذ ان حظر الانتماء الى الاحزاب والتيارات السياسية ورد ذكره في قانون السلطة القضائية رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٣ الملغى بانه (على الحاكم والقاضي ونائب الحاكم اتباع الواجبات التالية : أ : عدم الانتماء الى الاحزاب السياسية او الاشتغال بالسياسة) ، في حين لم يورد قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل نصاً صريحاً يقضي بالحظر ولم يرد فيه بهذا الصدد سوى نص المادة (٧/ثالثاً) التي جاء فيها بأن (يلزم على القاضي ... بعدم مزاوله التجارة او أي عمل لا يتفق ووظيفة القضاء) كما ان عدم تصريح المشرع بعدم مزاوله القاضي للعمل السياسي بالانتماء للأحزاب السياسية كان من وراء القصد اذ لا فائدة من ايراد هذا النص في ظل انعدام التعددية الحزبية وهيمنة الحزب الواحد.

ولما كان من الواجب ان يلتزم عضو مجلس الدولة الحياد التام والتجرد في اعماله القانونية والقضائية بعيداً عن كل الميول والاتجاهات وبالرغم من ان قانون مجلس شورى الدولة العراقي وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وقانون التنظيم القضائي وقانون الادعاء العام لم يرد فيها نص صريح لهذا الحظر ، لذلك انتبه مشروع قانون مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠٠٧ الى الموضوع فنصت المادة (٥١/ثانياً) على ان يحظر على اعضاء مجلس الدولة الاشتغال بالعمل السياسي (٣) ، كما ان المادة (٩٨/ثانياً) من دستور ٢٠٠٥ نصت على إن يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام الانتماء الى أي حزب او منظمة سياسية او العمل في أي نظام سياسي ولقد جاء هذا النص منسجماً كل الانسجام مع التحولات الموجودة على الساحة السياسية وفي ظل التعددية الحزبية اذ لم يقتصر الحظر في ظل الدستور الحالي على ممارسة العمل السياسي ، بل امتد الى اعمال اخرى ذكرت في المادة المذكورة آنفاً وهي حظر أي اعمال تتعارض واستقلال القضاء ، ولكن المشرع العراقي اغفل بيان جواز اعادة تعيين



القضاة الذين تركو العمل في ميدان السياسة في سلك القضاء مرة اخرى من عدمه ، كذلك لم يحدد المدة التي يجب فيها على القاضي الذي يروم ترشيح نفسه للانتخابات ان يترك العمل خلالها في السلك القضائي^{١٩}.

كما ان البعض يرى ان منع القضاة من مزاوله العمل السياسي هو اتجاه غير صائب وذلك لكون القضاة هم مواطنون ومن حقهم ان يمارسون حقوقهم السياسية واذا ما كانت الكثير من النظم السياسية تفرض على القضاء التحفظ السياسي فأن المقصود بذلك حظر الانتماء الى سياسة حزبية او طائفية معينة تتحرف بالقضاء عن الحياد^{٢٠} وكذلك الحال بالنسبة للسلطة التنفيذية فأنها تمتلك وسائل اكثر من وسائل السلطة التشريعية للتأثير بالمنظومة القضائية ، كونها تمتلك صلاحية تعيين القضاة وترقيتهم وتأديبهم واحالتهم على التقاعد مما يسمح بتدخلها بصورة مباشرة او غير مباشرة في شؤون القضاء كما يمثل ربط الاجهزة القضائية بوزارة العدل ، صورة واضحة لفقدان القضاء لاستقلاليتة، وهذا ما هو عليه الحال في اغلب الدول ومنها العراق سابقا وعلى الرغم من انتهاء تبعية السلطة القضائية للسلطة التنفيذية بأعاده تشكيل مجلس القضاء الاعلى الا ان هنالك بعض التدخلات في عمل القضاء من قبل السلطة التنفيذية التي تتخذ شكلا دستورياً منظماً ، اذ ان منح المشرع للسلطة التنفيذية حق العفو الخاص عن مقترفي بعض الجرائم يؤدي الى حصول نقض يؤثر سلباً على المجتمع من خلال ارجاع القتلة والصوص اليه ويؤثر بالتالي على استقلال السلطة القضائية التي تهدف الى تحقيق العدالة في المجتمع ، فعندما نخرج على نص المادة ١٥٤ من قانون العقوبات رقم ١١ لسنة ١٩٦٩ نجد ان العفو الخاص يصدر بمرسوم جمهورية يترتب عليه سقوط العقوبة المحكوم بها نهائيا كلها او بعضها او ابدالها بعقوبة اخف منها من العقوبات المقررة قانونا وجسنا فعل المشرع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥ باستثناء العفو الخاص من الجرائم الدولية وجرائم الارهاب وجرائم الفساد المالي والاداري. وعلى الرغم من ان الدستور العراقي الحالي نص في البند ثالثاً من المادة ٩١ على وجود موازنة مستقلة يقترحها مجلس القضاء الاعلى ويعرضها على مجلس النواب للمصادقة عليها ، الا ان تلك الموازنة نجدها في باب من ابواب الموازنة العامة للدولة بحيث تظهر كأنها مؤسسة صغيرة من مؤسسات السلطة التنفيذية بل ايضا" عليه ان يرجع الى السلطة التنفيذية المتمثلة بوزارة المالية لتقديم احتياجاته اليها واستحصال موافقتها على هذه الموازنة.

وجدير بالاشارة انه قد يضطر القضاة احيانا لإصدار قرارات تتعارض مع مصالح الاجهزة التنفيذية بسبب حيثيات القضايا التي ينظرها القضاة ، فالوزراء و رئيس مجلس الوزراء بل المشرعون احيانا يندفعون لإيجاد حلول مناسبة للازمات او للأمر التي تواجههم ، بينما توجب طبيعة عمل القاضي ان يفكر بتأثير هذه الحلول على الحقوق والحريات .



لذا نجد ان الاستقلال الذي يتمتع به القاضي والذي يطبع مهمته هو معيار شجاعته ونزاهته في ادائه لمهمته^١، ومن الجدير بالذكر ان هنا وسائل الضغط والتأثير في شؤون القضاء لا تقتصر على السلطتين التشريعية والتنفيذية، وانما يتعدى الى التأثير الى الجانب الأيديولوجي والسياسي والمالي، والوسائل الاعلامية وقدرتها في التأثير والضغط على القضاء.

الخاتمة :

في ختام بحثنا يمكن القول بأننا قد توصلنا الى بعض النتائج، وارتأينا ذكر بعض التوصيات التي نعتقد انها ذات اهمية ودور في موضوع البحث وبذلك نقسم الخاتمة الى قسمين اساسيين : الاستنتاجات والتوصيات .

أولاً: الاستنتاجات

١. ان مبدأ التوازن بين السلطات يؤدي إلى توزيع الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية على السلطات الثلاث، فتمارس الأولى مهمة التشريع وتمارس الثانية مهمة التنفيذ وتمارس الثالثة مهمة القضاء، وهو ما يؤدي إلى تنفيذ وتخصيص كل سلطة من هذه السلطات كل حسب عمله وبالمهام الموكلة إليها، وبالتالي تعمل كل سلطة على إتقان أعمالها، وهذا هو المقصود بمبدأ التوازن بين السلطات .

٢. إن أهم ميزات النظام البرلماني التقليدي أنه يقوم على عناصر ثلاثة رئيسة لا بد من توفرها لكي يتصف هذا النظام بالبرلماني، وهذه الميزات تكمن في التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كما تكمن في المساواة بين هاتين السلطتين، وهذه لا يمكن أن تتحقق ما لم يكن هناك تفاهم متبادل بينهما، وهذا التفاهم لا يمكن تحقيقه إلا إذا امتاكت كل سلطة وسائل التأثير والضغط التي تجعل السلطة الأخرى تقف عند حد معين.

٣. ان الدستور العراقي قد تبنى الحل الذاتي لمجلس النواب في المادة (٦٤) من الدستور واخذ بالحل الوزاري من الناحية الشكلية من حيث تقديم رئيس مجلس الوزراء الى رئيس الجمهورية طلب الحل على ان يبت فيه مجلس النواب بالأغلبية المطلقة. كما توصلنا الى هيمنة مجلس النواب في طلب تحريك الحل عبر منح هذا الاختصاص لثلث اعضاءه وتبين لنا عدم تنظيم حل المجلس الثاني (الاتحاد) من قبل المشرع الدستوري العراقي في منحى غير مألوف في الدساتير الاخرى.

٤. تبني المشرع الدستوري العراقي لنظرية الموت المدني كأثر للحل على البرلمان اذ لم يسمح بدعوة المجلس المنحل بعد صدور قرار الحل تحت اي ظرف، من ناحية ان قرار الحل يؤثر مباشرة على مركز السلطة التنفيذية حيث تتحول بعد صدور القرار الى حكومة تصريف الاعمال لتجاوز الازمات .



٥ - يقتصر دور رئيس الدولة وفقا لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ممارسة الدور الأدبي فقط دون ممارسة أي اختصاصات فعلية بينما تمارس الوزارة كافة السلطات الفعلية إلى جانب تقرير مسؤوليتها أمام البرلمان مما يؤكد أنها بمثابة حجر الزاوية في هذا النظام رغم أن من أهم أسس النظام البرلماني هو ثنائية الجهاز التنفيذي.

٦- من خلال دراسة التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لاحظنا وجود هيمنة السلطة التنفيذية وأسبابها وتطبيقها على واقع القانون العراقي وفقا لدستور ٢٠٠٥ ، أي أن التطبيق للتوازن والتعاون كان شكليا أما عمليا وواقعا فالهيمنة واضحة جدا.

ثانياً: التوصيات

١. ضرورة التطبيق العملي للنظام البرلماني في بعض الدول التي تنص دساتيرها على النظام البرلماني ومن ضمنها العراق أي ضرورة أن يكون التطبيق شكليا ونظريا.

٢. لكي يستقر النظام السياسي فلا بد من أن تكون الحكومة نتاج الأغلبية البرلمانية وليس نتاج تحالف الكتل البرلمانية التي ترغب بالمشاركة في المواقع الحكومية دون أن تتحمل المسؤولية اللازمة.

٣. الابتعاد بمؤسسات الدولة عن الأحزاب والمحاصصة الفئوية والعمل على اختيار الكفاءات المناسبة.

٤. على مجلس النواب أن يضطلع بدورة المعهود وأن يمارس صلاحياته الدستورية وعلية أن يعيد النظر بنظامه الداخلي الذي يقرر وسائل رقابة لم ينص عليها الدستور وأخرى ينص عليها .

٥- ضرورة تشكيل مجلس الاتحاد للحد من انفراد واحتكار مجلس النواب للسلطة التشريعية وتعديل المادة ٦٥ من الدستور و التي تمنح حق انشاء مجلس الاتحاد الى مجلس النواب بحيث يقوم الدستور ابتداء بتنظيمه.

٦. ضرورة تعديل نص المادة (٨١/أولاً) والتي تنص على ان (يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان) بحيث يقوم نائب رئيس مجلس الوزراء بتلك المهمة بدلا من رئيس الجمهورية)

٧- استقالة من يستلم منصب (رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب)من منصبه في الحزب المنتمي اليه ،للتفرغ للمصلحة العامة والابتعاد عن المصالح الحزبية او الطائفية الضيقة.

الهوامش

^١ . نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في القانون الدستوري ، ط٢ ، منشورات جامعة مؤتة ، ١٩٩٨، ص٨٥.

^٢ . ابراهيم مصطفى و احمد الذيات وآخرون، مجمع اللغة العربية في القاهرة، معجم الوسيط، ج٢، دار الدعوى، القاهرة، ص٢٠٣٠.



- ٣ . عبد الغني أبو العزم، معجم الغني، المكتبة الشاملة ص ٦٠٠.
- ٤ . ينظر، أحمد عز الدين عبد الله، المصدر السابق، ص ١١.
- ٥ . ينظر، زيرك مجيد، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان بيروت ٢٠١٤، ص ١٣ و ص ١٤.
- ٦ . ينظر إبراهيم عبد الكريم الغزي، تاريخ القانون في وادي الرافدين والدولة الرومانية، مطبعة الأزهر، بغداد ١٩٧٣، ص ٩١.
- ٧ . ينظر عبد الغني بيسوني عبد الله، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، الدار الجامعية، ١٩٨٥، ص ٢٦١.
- ٨ . ينظر، محمود عاطف، النظم السياسية، ط ٢، دار الفكر العربي، ١٩٨٤-١٩٨٥، ص ٤٢٤.
- ٩ . ينظر عبد الغني بيسوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٢٦٢.
- ١٠ . حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد وبيروت، ٢٠١٢، ص ٣٥٠ - ٣٦٧، لمزيد من التفاصيل انظر: ابتسام محمد العامري، مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في المؤتمر العلمي السنوي الثالث لمركز البحوث الاستراتيجية والدولية لجامعة بغداد، ٢٠١٤.

2-- Helen Irving, Gender and the constitution, Cambridge University Press, 200

- (١٢) جواد الهنداوي، النظام السياسي، دار الرافدين، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٠٥. وانظر رياض عزيز هادي: المشكلات السياسية في العالم الثالث، بغداد، جامعة بغداد، كلية القانون والسياسة، دار الحرية للطباعة، ١٩٧٩.
- ١٣ . زيرك مجيد، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ٢٠١٤ . ص ١٦.
- ١٤ . د . محمد بكر حسين ، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ص ٤٩ و ٥٠.
- ١٥ . سعد ناجي جواد ، الحالة العراقية ، في : نيفين مسعد (محررا) ، كيف يصنع القرار في الانظمة العربية : دراسة حالة الاردن ، الجزائر ، السعودية ، السودان ، سوريا ، العراق ، الكويت ، لبنان ، مصر ، المغرب ، اليمن ، الطبعة الاولى ، بيروت ، مركز دراسات العربية ، ٢٠١٠ ص ٣٦٤ .
- ١٦ . لمزيد من التفاصيل انظر : د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٨١ ، - احمد علي عبود الخفاجي ، ثنائية السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، مجلد ٨ ، العدد ٢ ، ٢٠١٧.
- ١٧ . ينظر بشأن استقلال القضاء : د عدنان عاجل ، اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، الطبعة الاولى ٢٠١٨ ، ص ٢٢٣ . وانظر: اسامة الغزالي حرب، الاحزاب السياسية في العالم الثالث، سلسلة عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٨٧، وانظر ايضا مقال منشور على الموقع الالكتروني للقاضي سالم روضان الموسوي: السلطة القضائية-استقلالها في وحداتها، منشور في ٢٠١٠/١/٢٢.
- ١٨ . ينظر : المادة (٦١ / خامساً) ، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ١٩ . ينظر : د عصمت عبد المجيد البكر ، النظام القانوني لأعضاء مجلس الدولة ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٦ ، ص ٦٧٨ .

²⁰ Rich, Roland, Recognition of states: the collapse of Yugoslavia and the soviet union , European journal of international law , vol . 4 , 1993.p98

^{٢١} ينظر : فتحي الجوارى ، دور السلطة التنفيذية في ضمان استقلال القضاء، الطبعة الاولى ، ص ٤٧.