بحوث ودراسات

العلاقة بين السلطات الثلاث والدستور العراقي

الاستاذ الدكتور
رياض عزيز هادي(*)

ان الحديث عن العلاقة بين السلطات الثلاث (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية) في اية دولة يتطلب قبل كل شيء وجود هذه السلطات وتميزها عن بعضها بشكل واضح وملموس. واذا ما دأب الفقه الدستوري الحديث على القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالهاعن بعضها هو نتاج الفكر الغربي فأن هذا القول يتجاوز، برأينا وبحدود معينة، حقائق التاريخ البعيدة.

اذ يشير " صموئيل كريمر" في كتابه المعروف " هنا بدأ التاريخ" الى ان الديمقراطية تبدو لاول وهلة وكأنها ثمرة من ثمرات الحضارة الاوربية الحديثة...ولا يمكن ان يتصور بأن اول جمعية تأسيسية كانت قد عقدت في سومر في الالف الثالث قبل الميلاد وكانت تتألف من مجلسين احدهما مجلس الشيوخ والاخر هو مجلس الشعب من المحاربين. وانعقد هذا البرلمان، بمجلسيه، وكان الوطن السومري قد تعرض لخطر العدوان فأحال ملك الوركاء كلكامش هذا الامر الخطير الى الجمعية ليستشيرها في الامر. وهذه الواقعة تعني انه كان هنالك في سومر الى جانب الملك (الذي نطلق عليه اليوم راس السلطة التنفيذية) جمعية (برلمان) تمثل السلطة التشريعية بل وكانت، حسب ما يذكره اساتذة الاثار والتأريخ، تنتخب في غالبية المدن السومرية الملك نفسه... وذلك يؤكد أن وجود سلطات تنفيذية (الملك) وتشريعية (الجمعية) متميزة عن بعضها قد ظهر لاول مرة في التاريخ في بلادنا العزيزة، ارض الرافدين.

وحينما اشرق الاسلام في اوائل القرن السابع الميلادي ولد مبدأ ديمقراطي جديد، كما يقول الزعيم الهندي جواهر لال نهرو في كتابه "لمحات من تاريخ العالم"، وكانت حكومة المدينة الصورة المشرقة لها على عهد الرسول الاعظم (صلى الله عليه وسلم) قاعدتها الشورى ذات المستند القرآني والرباني المقدس " وامرهم شورى بينهم" وعرفت الدولة الاسلامية، لا سيما على عهد الخلافة الراشدة، تطور السلطات الثلاث

(*) عميد كلية العلوم السياسية-جامعة بغداد

بشكل متميز متجسدة في الخلافة واهل الحل والعقد والقضاء المستقل.

لكن الغربيون يعدون ان جون لوك (١٦٣٢-١٧٠٤) هو اول من طرح مبدأ الفصل بين السلطات بشكل منهجي واضح حينما اكد في كتابه" في الحكم المدني عام١٦٩٠" على اهمية استقلال السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية عن بعضها البعض.. وجاء بعده مونتسكيو (١٦٨٩-١٧٥٥) ليطور مبدأ الفصل بين السلطات ويسبغ عليه شكله الكامل حين قال: ان السلطة يجب ان تقيد السلطة. وان كل شيء قابل للضياع اذا ما مارس الشخص نفسه كل السلطات وقد ورد ذلك في كتابه الشهير " روح القوانين" الصادر عام ١٧٤٨، وجدير بالذكر ان مونتسكيو نظر الى مبدأ الفصل بين السلطات لا كمبدأ قانوني بل كمبدأ سياسي" فالاساس عنده هو عدم الجمع بين السلطات وضرورة تقسيمها بين هيئات متعددة.

وبالرغم من ان النظام الرئاسي الامريكي الذي اقيم بموجب دستور ١٧٨٧ يعد اليوم بنظر فقهاء القانون الدستوري اكثر اشكال الانظمة السياسية التي تجسد مبدا الفصل العام بين السلطات الا ان الدستور الامريكي هذا والذي يتكون من سبعة مواد كرس الاولى منها للسلطة التشريعية والثانية للسلطة التنفيذية والثالثة للقضائية، لم ينص، صراحة، على هذا المبدأ اي الفصل بين السلطات لكنه كرسه، فعلاً، ضمن الدستور لضمان استقلالية السلطات عن بعضها واستقر بموجب التطبيق الفعلي للدستور.

وحينما قامت الثورة الفرنسية في الرابع عشر من تموز ١٧٨٩ جاء اعلان حقوق الانسان والمواطن الذي صدر في السادس والعشرين من شهر آب ١٧٨٩ ليؤكد، في المادة السادسة عشرة منه، على مبدأ الفصل بين السلطات بصورة واضحة. اذ جاء اي هذه المادة ما نصه: "كل مجتمع لا يكون ضمان الحقوق مكفولة فيه، ولا الفصل بين السلطات قائماً فيه ، هو مجتمع لا دستور له قط" وبذلك عد هذا الاعلان مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ دستوريا اساسيا...لكن الملفت للنظر ان دستور فرنسا النافذ اليوم والصادر في ٤ تشرين الاول (اكتوبر) ١٩٥٨ لا يشير الى مبدأ الفصل بين السلطات لا من قريب ولا من بعيد.

لقد اتبعت الانظمة السياسية الحديثة والمعاصرة طرق مختلفة لتوزيع السلطات.

فنظام الجمعية والذي يطلق عليه اسم النظام المجلسي وهو مطبق حالياً في دولة واحدة هي الاتحاد السويسري، هو نظام نيابي لا يقوم على الفصل بين السلطات بل يسده البعض قائماً على وحدة السلطة حيث تخضع السلطة التنفيذية خضوعاً تاماً للسلطة التشريعية لان السلطة الفعلية هي بيد الجمعية اي البرلمان وهي مركز الثقل الحقيقي في النظام السويسري. اما السلطات الاخرى

فتعد تابعة لها ومتفرعة عنها ويعد هذا النظام اكثر النظم ديمقراطية لانه يجسد، بشكل واقعي، سلطة الشعب. وفي هذا الاطار يقدم الفقه الدستوري مفهومين للنظام المجلسي مفهوم ضيق وبموجبه ان النظام المجلسي لا يقوم على الفصل بين السلطات حيث ان السلطة التشريعية، اي البرلمان، تصادر بقية السلطات في حين اذا اخذنا بالمفهوم الواسع نجد ان النظام المجلسي، يعده البعض الاخر، نتيجة لتطور نظام يقوم على الفصل بين السلطات ومن خلال التطبيق الفعلي اخذت سلطة البرلمان تعلو على السلطة التنفيذية مع ضمان استقلالية السلطة القضائية.

اما النظام البرلماني، وهو نتاج لتطور تاريخي طويل، فأن العلاقة بين السلطات فيه قائمة على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (كما هو الحال في المملكة المتحدة) ويعطي لكل من السلطتين وسائل تأثير على السلطة الاخرى لكي يتحقق التوازن بينهما ويدفعهما الى التعاون والانسجام. فمن حقوق السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة هو مسؤوليتها السياسية امام البرلمان ومايتضمنه ذلك من حق السؤال والاستجواب والتحقيق ثم سحب الثقة فأستقالة الحكومة.

اما حقوق الحكومة والسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية (البرلمان) فهو حقها في حل البرلمان وحقها في اقتراح القوانين (اي المشاركة في التشريع) وحق اصدار مراسيم ذات قوة قانونية خلال عطلة البرلمان او في الحالات الطارئة.

وفي النظام الرئاسي المطبق في الولايات المتحدة وهو الذي يتجسد في مبدأ الفصل بين السلطات فأن من خصائصه شدة الفصل بين السلطات واستقلاليتها وتوازنها اذ ليس للرئيس حق حل الكونغرس و ليس للكونغرس حق اقالة الرئيس ورغم ذلك لا يمكن القول بأن هنالك فصل كامل بين السلطات في الولايات المتحدة. إذ ان الدستور الامريكي رغم تقسيمه وتوزيعه للعمل الحكومي بين السلطات الثلاث الا انه لم يجعل سلطات الحكم الرئيسية خاضعة لاي واحدة منها. فجعل مسؤوليات الحكم متداخلة مثال ذلك انه ضبط صلاحية الكونغرس في اصدار القوانين بواسطة حق النقض (الفيتو) الذي يتمتع به الرئيس لكن حق الرئيس هذا يمكن ابطاله بتصويت ثلثي اعضاء مجلسي الكونغرس (مجلس الشيوخ والنواب).

اما النظام الفرنسي للجمهورية الخامسة القائم اليوم وهو نظام رئاسي برلماني مختلط فأنه نظام فريد قائم على التعاون والتعايش بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وان كان يبدو للبعض اقرب الى الرئاسية منه الى البرلمانية لما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطات وصلاحيات وعلى حساب السلطة التشريعية (البرلمان).

وهكذا يمكن القول انه على صعيد الواقع لا وجود لفصل مطلق بين السلطات في اية دولة من دول العالم اليوم. لان الفصل المطلق بين السلطات امر لايمكن تحقيقه على ارض الواقع لان ذلك يؤدي الى العزلة بين سلطات الدولة او الصدام بينها مما قد ينجم عنه شلل في عمل الدولة ومؤسساتها. ورغم ذلك فأن الفصل بين السلطات يبقى، بنظر الكثيرين، امراً وقائياً ضد الحكم الاستبدادي.

وعند قيام الدولة العراقية الحديثة في اوائل العشرينات من القرن العشرين، اقيم في العراق نظام الملكية الدستورية النيابية بموجب القانون الاساسي (دستور) لعام ١٩٢٥. وعلى هذا الاساس اقام هذا النظام مبدأ التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لكن ذلك ظل، في الواقع، امراً نظرياً لما كانت تتمتع به السلطة التنفيذية فعلاً من تفوق فعلي على السلطة التشريعية (البرلمان) بدرجة اصبحت هذه الاخيرة ضعيفة في الواقع.وظل هذا الحال، ايضا، طوال الحقبة الجمهورية ابتداءاً من عام ١٩٥٨.

اما بالنسبة للدستور العراقي الجديد لعام ٢٠٠٥ ومع الاخذ بعين الاعتبار ملابسات العملية السياسية والدستورية والاوضاع الاليمة التي تمر بها بلادنا في ظل الاحتلال الاجنبي وتصدع الوحدة الوطنية بشكل خطير، فأن هذا الدستور يمكن عده اول وثيقة دستورية عراقية تنص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات حيث نصت المادة(٤٧) منه على ما يأتي:

"تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات..". ونرى انه كان على المشرع ان يستبدل عبارة الفصل بين السلطات بعبارة استقلال السلطات وتعاونها لاكثر من سبب منها ان الفصل التام بين السلطات هو امر مستحيل في اي نظام سياسي، كما اشرنا الى ذلك، اضافة الى ان عبارة استقلالية او تعاون السلطات هي مصطلحات ايجابية اكثر من عبارة الفصل فضلاً عن ان الدستور العراقي نفسه تضمن نصوصاً ترجح التعاون على الفصل كما سنرى لاحقاً.

ولقد تضمن الدستور العراقي مواداً اخرى تضمن استقلالية السلطات الثلاث منها المادة الاولى من الدستور التي نصت على ان جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي وهذا الدستورضامن لوحدة العراق....والتأكيد في هذه المادة على ان نظام الحكم نيابي (برلماني) قد ينطوي على مفارقة وتناقض مع ماورد في المادة (٤٧) المشار اليها انفاً لان الفصل بين السلطات هو الذي تختص به الانظمة الرئاسية وليست الانظمة البرلمانية التي ترتكز على مبدأ التعاون بين السلطات الثلاث...

وبالرغم من ان الدستور العراقي قد اكد في مادته الخامسة على ان الشعب مصدر السلطات وشرعيتها وفي مادته السادسة على التداول السلمي للسلطة وهي مبادئ هامة واساسية ترتكز عليها العلاقات بين السلطات الا ان الباب الاول من الدستور لا يعطي تفصيلات وافية عن بنية الدولة ونظام الحكم سوى ذكر ان العراق جمهورية نيابية (برلمانية) ديمقراطية اتحادية في حين أنه اسهب في هذا الباب في سرد تفصيلات في امور اخرى.

لقد حددت المادة ٤٨ من الدستور من هي السلطلة التشريعية الاتحادية وانها تتكون من مجلسي النواب والاتحاد كما حددت اختصاصات مجلس النواب وعلاقته بالسلطة التنفيذية وبالسلطة القضائية. كما حددت المادة ٦٦ بدورها السلطة التنفيذية الاتحادية والمواد٧٠، ٧١، ٧٢، ٧٣، ٧٥، ٧٦، ٧٨، ٧٩، ٨٠، ٨٣، ٨٤ العلاقة بينها وبين مجلس النواب، الا ان الدستور قد شدد بشكل صريح ومناسب على استقلالية السلطة القضائية (المادة ٨٧) وان القضاة مستقلون (المادة ٨٨) وعلى تكوين السلطة القضائية (المادة ٨٩).

ويمكن القول، بشكل عام، ان التناقض بين ماورد في المادة الاولى من الدستور التي اشارت الى ان نظام الحكم في العراق هو نظام نيابي (برلماني) وبين ماورد في المادة (٤٧) التي نصت على مبدأ الفصل بين السلطات يجعل من نظام الحكم الذي ارساه الدستور خليطا بين النظامين البرلماني والرئاسي ولا سيما فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطات الثلاث وبشكل اخص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . اذ ان انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بموجب المادة ٧٠هو امر يتناقض ومبدأ الفصل بين السلطات في الانظمة الرئاسية حيث ينتخب رئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرة كما هو الحال في الولايات المتحدة وفرنسا وليس من قبل السلطة التشريعية (البرلمان) في حين ان بعض السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية، في الدستور العراقي بموجب المادة ٦١-الفقرة ثامناً-ب-(١) سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وبموجب المادة ٨١-اولاً: (حلول رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء عند خلو منصب الاخير) هذه السلطات تفوق تلك السلطات الممنوحةعادة لرئيس الدولة في النظم البرلمانية. لكن الدستور العراقي نفسه يبتعد عن النظام البرلماني مرة اخرى حينما لا يعطي لرئيس الجمهورية حق اعادة اي قانون الى مجلس النواب (المادة ٧٣-فقرة ثالثاً) وهو من حقوق رئيس الدولة المتعارف عليها في النظام البرلماني .ثم يبتعد الدستور عن النظام البرلماني الذي نص عليه في مادته الاولى حينما يمنح مجلس النواب في المادة ٦١ فقرة سادساً -أ- و-ب- حق مسءلة

رئيس الجمهورية بل واعفاءه في حين ان رئيس الدولة في النظام البرلماني عادة مصون وغير مسؤول.

ثم يقترب نظام الحكم في العراق بموجب الدستور، من ناحية اخرى، من نظام الجمعية (على غرار نظام الاتحاد السويسري) بما منحه من صلاحيات واختصاصات لمجلس النواب في المادتين ٦١ و٦٢ تجاه رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء كالمساءلة والاعفاء وسحب الثقة وبشكل خاص حق مجلس النواب حل نفسه (المادة ٦٤-فقرة اولاً) بناءاً على طلب من ثلث أعضائه، وهو أمر غير مألوف في النظم البرلمانية ومن شأنه إضعاف رئيس مجلس الوزراء إمام السلطة التشريعية والذي يمتلك، عادة وحده، حق طلب حل البرلمان في النظم البرلمانية.

وخلاصة ما تقدم يمكن القول ان نظام الحكم في العراق،ـ بموجب الدستور الجديد، هو بمثابة نظام خليط يجمع بين مبدأ فصل السلطات ومبدأ تعاون وتوازن السلطات مع رجحان، احياناً، للنظام المجلسي بما منحه من سلطات واسعة لمجلس النواب أكثر مما هو مألوف في الأنظمة البرلمانية أو الرئاسية وهذا يجعلنا نميل الى وصفه بأنه نظام حكم مختلط بين البرلمانية والرئاسية ونظام الجمعية مما يجعل العلاقة بين السلطات فيه عائمة تتارجح بين الفصل والتعاون واللاتوازن. وفي كل الاحوال فأن تطبيق الدستور هو الذي سيحدد في النهاية طبيعة العلاقة بين السلطات الثلاث مهما كانت التكهنات على الصعيد النظري.