

مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في النظم المعاصرة

(دراسة مقارنة)

م.م. ضياء نجم علي جديع

المديرة العامة لتربية الانبار

separation principle between the Authorities and it's
applications in contemporary systems

(comparative study)

DHEYAA NAJM ALI

makerto782@gmail.com

يمثل مبدأ الفصل بين السلطات ضماناً كبيرة وأساسية لضمان مراعاة المساواة بين الأفراد واحترام حقوقهم وحررياتهم ، ويعد من أهم ضمانات حقوق الإنسان لأنه يترتب عليه قيام دولة القانون التي تتميز بتخصيص جهة مستقلة لكل من سلطة تشريع القانون وسلطة تنفيذها وسلطة تطبيقه مما يضمن حسن سير مصالح الدولة ومنع التعسف أو التجاوز في السلطة . ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات ركن من أركان الدولة الحديثة وانه يشكل الصورة الحقيقية للديمقراطية والمدخل الرئيسي لممارستها وتكريسها ، وتأتي استقلالية القضاء بمثابة الباب الأوسع لتجسيد ذلك المبدأ ، حيث ان استقلال القضاء هو احد النتائج المتمخضة عن مبدأ الفصل بين السلطات ، وذلك لأنه يدعو إلى إنشاء سلطة عن السلطين التشريعية والتنفيذية تسعى إلى إحقاق الحق وردع الباطل وصيانة الحريات العامة من الانتقاص والافتئات الصادر من السلطات الأخرى وبذلك يكون لسلطة القضاء دوراً فاعلاً في بناء أسس العدالة الاجتماعية وإرساء الثقة ما بين المواطن والدولة والحفاظ على منظومة الحقوق العامة التي تكفل التعايش السلمي للمجتمع . وان ممارسة القضاء لوظيفته باستقلال ليس أمراً سهلاً بل تكتفه بعض الصعوبات ، حيث تواجه السلطة القضائية الكثير من التدخلات من قبل السلطين الأخرتين . ويهدف هذا البحث إلى تحديد الصور التي يمكن من خلالها إن تتدخل السلطين التشريعية والتنفيذية في شؤون القضاء وعمله والتي تؤثر في استقلال السلطة القضائية في النهاية ، وكذلك بيان الضمانات التي تمكن القضاء من الحفاظ على استقلالية القضاء في مواجهة السلطين الأخرتين عندما تجاوز حدودها وتتفكك استقلال و القضاء

Abstract

The principle of separation of powers represents a great and basic guarantee to ensure the observance of equality between individuals and respect for their rights and freedoms. Abuse or abuse of power. The principle of separation of powers is one of the pillars of the modern state, and it constitutes the true image of democracy and the main entrance to its practice and consolidation. As for the legislative and executive authorities, it seeks to achieve the truth, deter falsehood, and preserve public freedoms from derogation and slander issued by other authorities. Thus, the judiciary has an active role in building the foundations of social justice, establishing trust between the citizen and the state, and maintaining a system of public rights that ensures the peaceful coexistence of society. And that the judiciary's exercise of its function independently is not an easy matter, but rather is beset with some difficulties, as the judiciary faces many interferences by the other two authorities. This research aims to identify the ways through which the legislative and executive authorities can interfere in the affairs of the judiciary and its work, which affect the independence of the judiciary in the end, as well as clarifying the guarantees that enable the judiciary to maintain the independence of the judiciary in the face of the other two authorities when it exceeds its limits and violates the independence of the judiciary and eat

المقدمة

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يعد ركناً من أركان الدولة الحديثة فإنه أيضاً يشكل الصورة الحقيقية للديمقراطية والمدخل الرئيسي لممارستها وتكريسها، فهو يمثل ضماناً كبيرة وأساسية لتحقيق المساواة بين الأفراد واحترام حقوقهم وحررياتهم . فوجوده تقوم دولة القانون التي تتميز بتخصيص جهة مستقلة لكل من سلطة تشريع القانون وسلطة تنفيذها وسلطة تطبيقه، وهذا مما له الأثر في حسن سير مصالح الدولة وحماية حقوق الإنسان ومنع التعسف أو التجاوز بالسلطة. وأن هذا المبدأ يستهدف منع استبداد سلطة بأخرى لتستطيع كل سلطة من هذه السلطات وقف الأخرى إذا ما تجاوزت الأطر أو الغايات المحددة لها أو حاولت إساءة استعمال سلطتها داخل هذا الإطار، فالقاعدة الأساسية التي تحكم السلطات الثلاث وتمنع إساءة استعمال السلطة هي أن السلطة توقف السلطة . على أن فكرة مبدأ الفصل بين السلطات ليست حديثه بل تجد أصلها في كتابات الفلاسفة القدماء، حيث قسم أفلاطون وظائف الدولة في كتابه (القوانين) إلى عدة هيئات تختص كل منها بوظيفة محددة، وكذلك فعل الفيلسوف أرسطو في كتابه (السياسية) إلا أن المبدأ لم يأخذ شكله النهائي المعروف الآن إلا على يد الفيلسوف (مونتسكيو ،) الذي تميز بوصفه لمبدأ الفصل بين وممكن ذلك متأني من أنه أعطى وصفاً دقيقاً ومميزاً ، السلطات، للقضاء قبالة بقية السلطات وبعد أن قدم تبريراته في صياغة المبدأ المذكور وبرؤيته الجديدة فقد جعل القضاء سلطة مستقلة قائمة بذاتها تقف على قدم المساواة مع السلطين التشريعية والتنفيذية . وعلى ذلك تمثل استقلالية القضاء الباب الأوسع لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات، حيث أن استقلال القضاء هو أحد النتائج المتمخضة عن مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك لأنه يدعو إلى إنشاء سلطة مستقلة عن السلطين التشريعية والتنفيذية تسعى إلى إحقاق الحق وردع الباطل وصيانة الحريات العامة من الانتقاص والافتئات الصادر من السلطات الأخرى التي قد يدفعها شغفها في التسلط إلى التعرض إلى القضاء إذا تقاطع مع ما ترتبه أو منع ما يتبعه عد مبدأ الفصل بين

السلطات أحد أهم المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها نظم الحكم ذات الأساس البرلماني منذ الثورة الفرنسية ١٧٨٩ وتتلخص الفكرة الأساسية لهذا المبدأ على توزيع وظائف الحكم الرئيسية بين ثلاث هيئات منفصلة ومتساوية ومستقلة الواحدة عن الأخرى في مباشرة وظيفتها وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تجنباً لتركز السلطة في يد أحد هذه السلطات والتي قد تسيء استخدامها لدرجة قد توصلها الى الاستبداد بالحكم . اعتمد الدستور العراقي الذي أقر في العام ٢٠٠٥ مبدأ الفصل بين السلطات كونه احد خصائص النظام البرلماني ، وبموجب هذا المبدأ يقتضي ان تكون العلاقة بين السلطات الثلاث لا سيما التشريعية والتنفيذية قائمة على التعاون من جهة والتوازن من جهة اخرى ولا سيما وان لكل سلطة من وسائل التأثير ما يجعلها قادرة على فرض التوازن في العلاقة مع السلطات الاخرى .

أهمية البحث:

١- بيان مبدأ الفصل بين السلطات لتزويد المهتمين بدراسة القانون.

٢- معرفة مزاياه ومكانته وأثره في الحد من الاستبداد في الحكم.

تناولت الموضوع ضمن بحثين، المبحث الاول بيان مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات في المطلب الاول اما المطلب الثاني مزايا مبدأ الفصل بين السلطات والمبحث الثاني

المبحث الأول مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

تقوم دولة القانون على مبادئ و ضمانات إذا اكتملت في المجتمع توفرت لديه الشروط لكي يرقى إلى مصاف دولة قانونية فعلية، يتميز حكمها بالرشد ويسمو فيها القانون، وهذا الحكم الراشد هو الذي يسعى إلى إرساء أركان ومبادئ دولة القانون. تم تحديد الضمانات التي يجب أن تتوفر لقيام دولة القانون من قبل القانون الدستوري المعاصر، وتتجسد هذه الضمانات في الدستور وتنتظر في هذا الفرع إلى مبدأ الفصل بين السلطات، التعددية الحزبية والتداول على السلطة.

المطلب الأول تعريف مبدأ الفصل بين السلطات

مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر أحد المبادئ الجوهرية التي تتأسس عليها النظم الديمقراطية في البلاد الغربية، وفي كل نظام ديمقراطي في الواقع، وقد ارتبط هذا المبدأ باسم المفكر الفرنسي "مونتسكيو" الذي عاش في القرن الثامن عشر (١٦٨٩ - ١٨٠٠) وقد عرض "مونتسكيو" لمبدأ الفصل بين السلطات بوضوح كامل في كتابه الشهير "روح القوانين" الذي أصدره عام ١٧٤١، والحقيقة أن "مونتسكيو" لم يكن أول من أعلن هذا المبدأ، فأفلاطون وأرسطو وهم فلاسفة الإغريق الكبار في العصر ما قبل الميلاد، سبقا أن أشارا إلى مبدأ الفصل بين السلطات كذلك الفيلسوف الإنجليزي "جون لوك" "John loke"، وهو من فلاسفة القرن السابع عشر سبق أن كتب عن هذا قبل "مونتسكيو"، وقد طبقت إنجلترا مبدأ الفصل بين السلطات ابتداءً من القرن السابع عشر (١٧) متأثرة بفكرة فيلسوفها "جون لوك"، بالإضافة إلى التجارب العلمية الإنجليزية في تطور نظام الحكم البرلماني فيها^(١) ولكن رغم أن مبدأ الفصل بين السلطات ظهر في الفكر السياسي قبل عهد الفيلسوف الفرنسي "مونتسكيو"، إلى أن "مونتسكيو" كان له الفضل الكبير في إبراز مضمون هذا المبدأ ومزاياه بوضوح، وصياغة محكمة دقيقة، لذلك كان من الطبيعي أن يرتبط هذا المبدأ باسمه ويقترن به وبكتابه المشهور "روح القوانين"^(٢) في نظر "مونتسكيو" فإن التقسيم الثلاثي للسلطة بمعناه العملي، ليس مجرد نتيجة لظاهرة سياسية، بل أنه الوسيلة الناجعة التي تمنع الاستعمال التعسفي للسلطة، لذلك يجب أن تقسم السلطة إلى ثلاث سلطات، (تنفيذية، تشريعية، قضائية) ^(٣) وقد استفاد "مونتسكيو" في شرحه الفصل بين السلطات بأفكار "جون لوك" وتجربة إنجلترا خلال القرنين السابع والثامن عشر (١٧ و ١٨)، فكانت التجربة الإنجليزية نحو إقرار وتدعيم نظام الحكم البرلماني الذي بدأت تتضح معالمه في إنجلترا يطبق هذا المبدأ على نحو مثالي. ولقد تكرس مبدأ الفصل بين السلطات في المجتمعات الغربية، بعد أن ناد به الفيلسوف الفرنسي "مونتسكيو" واستقر به العمل في مختلف الأنظمة الديمقراطية وأصبح اليوم يعد من الأركان الأساسية في الدولة القانونية، و حسب الكثير من الفقهاء إن مبدأ الفصل بين السلطات تبنته الدولة الإسلامية في مختلف أطوارها فتجلى بوضوح في تعاون الأمراء والفقهاء والأعيان في القيام بوظائف الحكم واقتسام السلطات، فإن كان الأمراء يحتلون مركز الرئاسة والخلافة، ويتركون وظيفة القضاء والعلماء والفقهاء ومهمة التشريع لأولي الحل والعقد وهم الأعيان، وأهل العصبة وكذلك العلماء وأهل الفتوى^(٤). لكن هذا التقسيم لم يكن دائماً هو السائد على أرض الواقع إذ أن الكثير من حكام الدولة الإسلامية كان يستبد بالسلطة ويركزها بيده ولكن المبدأ العام عند سلفنا كان هو الفصل وليس الجمع بين السلطات، أما في الدولة العربية المعاصرة، فهو مبدأ متواجد في معظم الأنظمة المعاصرة من الناحية القانونية الدستورية، أما كواقع فلا نلاحظ له وجود فعلي، لا في الملكيات ولا في الجمهوريات رغم أننا نمتلك اتحاداً للبرلمانات العربية الصورية التي لا تتعدى في جوهرها وظيفة الغرف التسجيلية.

ففي بعض دول العالم الثالث بصفة عامة، نجد أنه رغم إقرار دساتير هذه الدول لمبدأ الفصل بين السلطات بشكل مباشر أو غير مباشر فإن هذا الإقرار لا يعني إعمال هذا المبدأ وتطبيقه في الواقع، فموقع المبدأ في هذه الأنظمة يخضع لأوضاع كل دولة، وللأسس النظرية والقيم والمثل العليا لمجتمعاتها ولظروفها السياسية والاجتماعية وحتى للمرافق النظرية، مما يؤكد هشاشة هذه الأنظمة وضعفها وبنوية وهيكلتها نظماً الدستورية، فدساتيرها لا تعكس الواقع السياسي ولا ما يحدث في الواقع، فمسألة تنظيم السلطة في دول العالم الثالث تتحكم فيها بالدرجة الأولى الممارسة الفعلية للسلطة، والأوضاع الخاصة بهذه البلدان.^(٥) يعتبر هذا المبدأ لبنة هامة في صرح دولة القانون، ولقد جاء تنويعاً لنضال الشعوب من أجل سيادتها وليضع حداً للاستبداد والتسلط القائم على تركيز السلطات والانفراد بالحكم. تم تطوير هذا المبدأ من طرف "مونتيسكيو" الذي وصل إلى أن هذه النظرية تفترض أن السلطات الثلاث الرئيسية في الدولة (التنفيذية، التشريعية، القضائية) تمارس عن طريق أنظمة مختلفة تكون هذه السلطات متساوية ومكملة لبعضها البعض، السلطة التنفيذية تنفذ القوانين، تدير الإدارة، تقود السياسة الخارجية وسياسة الدفاع، البرلمان يصادق على القوانين، ويراقب السلطة التنفيذية، يمارس اختصاصات مالية وفي بعض الأحيان قضائية.^(٦) ويقصد بهذا المبدأ تحقيق الفصل المتوازن بين السلطات العامة الثلاث في الدولة بحيث تحترم كل منها القواعد التي وضعها الدستور لممارسة اختصاصاتها دون أن تخرج عليه أو تعتدي على اختصاصات سلطة أخرى، إن مهمة السلطة التشريعية يجب أن تنحصر في سن التشريعات والقوانين المختلفة وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه القوانين تحقيقاً للمصلحة العامة، ويعهد إلى السلطة القضائية بالفصل في المنازعات التي ترفع أمامها. هذا من الناحية الموضوعية، أما من الناحية الشكلية فيجب ألا يسمح بتداخل هذه الأجهزة أو اندماجها في بعضها.^(٧) حسب الفقيه "مونتيسكيو" أن استقلال السلطات و الفصل بين اختصاصاتها يؤدي أن كل سلطة ستوقف السلطة الأخرى إذا ما حاولت الاعتداء على اختصاص مقرر لها أو تجاوزت حدودها فكل سلطة توقف السلطة garrêté le pouvoir وهذا يحقق رقابة متبادلة بين السلطات العامة. ولكن المبدأ لا يمنع من وجود القدر اللازم من التعاون بين السلطات العامة فيما بينها لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، وبذلك يمثل مبدأ الفصل بين السلطات ضماناً أساسية لقيام الدولة القانونية، لأنه لو اجتمعت السلطات كلها في يد واحد فلن يكون هناك التزام بالدستور، ولا ضمان لمراعاة المساواة بين الأفراد واحترام لحقوقهم وحررياتهم وينتهي الأمر بإساءة استعمال هذه السلطات.^(٨)

المطلب الثاني أنواع بين السلطات

نبين في هذا المطلب الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات، والفصل المرن بين السلطات وذلك في فرعين.

الفرع الأول الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات

لقد ذهب رجال الثورة الفرنسية بأن مبدأ الفصل بين السلطات يعني الفصل الجامد أو المطلق بين السلطات الذي يصل إلى حد عدم قيام أي سلطة بالرقابة على أعمال السلطات الأخرى بمعنى أن يتم تخصيص كل هيئة بوظيفة معينة، بحيث تستقل استقلالاً تاماً وكاملاً وعضوياً ووظيفياً، أي أن المبدأ وفقاً لهذا التفسير يقوم على قاعدتين تكمل إحداهما الأخرى وهما: قاعدة الاستقلال العضوي، والتخصص الوظيفي:

١- قاعدة التخصص الوظيفي أو الفصل الوظيفي: يعني أن تمارس كل مهمة من المهمات الثلاث من قبل السلطات أو الجهات المعنية على سبيل الاستقلال، فتتفرد السلطة التشريعية (البرلمان) بعملية التشريع، وتتفرد السلطة التنفيذية (الرئيس ورئيس الدولة) بعملية التنفيذ، وتتفرد السلطة القضائية (المحاكم) بعملية الفصل في المنازعات التي تنشأ بين مختلف الأشخاص.^(٩)

٢- قاعدة الاستقلال العضوي: بمعنى أن يكون لكل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة استقلالها الذاتي في مواجهة السلطتين الأخرتين (الهيئات العامة) على أساس أنها جميعاً متساوية ومستقلة بعضها عن البعض لا تستمد أية سلطة وجودها من الأخرى، ولا تخضع أي منها للرقابة والتأثير من غيرها وقد أخذ رجال الثورة الفرنسية بهذا التفسير، ونظروا إلى مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ قانوني، وأخذوا به كعقيدة جامدة لا تقيد إلا الفصل المطلق بين السلطات، باعتبار أن كل وظيفة من وظائف الدولة جزء منفصل ومستقل عن أجزاء السيادة، بحيث يجب أن تفوض كل خصيصة من خصائص السيادة (التشريع، والتنفيذ، والقضاء) إلى هيئة مستقلة لا يربط بينها أي ربط، وكادوا ينسون الهدف الحقيقي للمبدأ، وهو الحد من السلطة لضمان حريات الأفراد والاستبداد وقالوا بأن الدولة التي لا تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات تفقد أساسها الدستوري وفسروا المبدأ بمعنى الفصل المطلق، بحيث تنتفي كل علاقة أو تداخل أو تعاون بين السلطات.^(١٠) ويترتب على الأخذ بهذا التفسير، أن وظائف الدولة الثلاث ليست مجرد اختصاصات مختلفة تصدر عن سلطة واحدة، لكنها سلطات مستقلة تمارس نشاطاً متميلاً ومستقلاً، وهذا يعني فصلاً مطلقاً بين السلطات الثلاث، بحيث تتخصص كل منها بنوع معين من النشاط، وأنيطت كل منها بهيئة معينة،

فما دامت الأمة قد فوضت سلطاتها الثلاث كاملةً وخصت بكل منها هيئة معينة فلا يتصور اشتراك هيئتين في ممارسة وظيفة من الوظائف أي أنه لا يحصل أي تدخل أو تعاون بين اختصاصات الهيئات الثلاث غير أن رجال الفقه الدستوري ورجال السياسة أيضاً قد توصلوا إلى نتيجة منطقية هي عدم إمكانية تطبيق نظام الفصل المطلق أو التام بين السلطات من الناحية العملية، وذلك لأسباب كثيرة أهمها تعقد الحياة وازدياد المهام الملقاة على عاتق الدولة لذا فإن النظم التي حاولت أن تطبق نظام الفصل المطلق بين السلطات واجهت صعوبات. (١١) عملية كثيرة أدت إلى انهيار النظام، وخير مثال على ذلك دستور فرنسا لعام (١٧٩١) الذي جرى إلغاؤه في (١٠ - آب - ١٧٩٢) كما أنه يتعذر الفصل المطلق بين الهيئات التي تباشر وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك لأن هذه الوظائف متصلة ببعضها البعض اتصالاً وثيقاً، على فرض إمكان تحقيق الفصل المطلق بين السلطات فإن تعدد السلطات مع استقلال بعضها عن البعض الآخر يؤدي إلى توزيع المسؤولية عليها توزيعاً لا يمكنها من أداء واجباتها، كما أن تعدد السلطات وتوزيع المسؤولية تبعاً لذلك يؤدي إلى تعطيل أعمال الدولة تعطيلاً خطيراً، ولاسيما في أوقات الأزمات إذ تحتاج الدولة عند تعرضها للأزمات إلى سرعة اتخاذ القرارات، وهذا لا يتم إلا إذا كانت السلطة التنفيذية تستطيع إصدار قرارات لها قوة القانون، أما استناداً لتفويض من البرلمان، أو استناداً إلى نصوص الدستور مباشرة، كما يترتب على الفصل المطلق بين السلطات توقف عمل الدولة في حالة حدوث أي خلاف بين سلطات الدولة، إذ أن الخلاف بين سلطات الدولة كثير الوقوع مما يؤدي إلى الفوضى وتعطيل مصالح الدولة، أو تحكيم إحدى السلطات بباقي سلطات الدولة ولقد رفض الواقع العملي مبدأ الفصل المطلق بين السلطات فكان لا بد من إضفاء نوع من المرونة في فهم هذا المبدأ وتطويره نحو الفصل المشبع بروح التعاون بين السلطات. (١٢)

الفرع الثاني الفصل المرن أو النسبي بين السلطات

لقد شهد العصر الحديث تطوراً واسعاً هائلاً في نشاط الدولة، وازدياد تدخلها في العديد من المجالات، الأمر الذي أدى إلى تعاظم مهام الإدارة لكونها المسؤولة عن تحقيق المصلحة العامة، وضمان حسن سير المرفق العام، ومن ثم لا يمكن الاعتماد على القانون الصادر من السلطة التشريعية مصداً وحيداً للقواعد القانونية، فكان لا بد من إعطاء السلطة التنفيذية القدرة على التشريع بالقدر الذي يمكنها من القيام بواجبها فالتقسيم التقليدي لوظائف الدولة ينصب في إعطاء مهمة وضع القواعد القانونية العامة للسلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان، بينما نجد أن هذه السلطة لا تستطيع وحدها أن تضع القواعد القانونية للمسائل التفصيلية اللازمة لتنفيذ القواعد العامة، وذلك لأن وضع قواعد تفصيلية يتطلب اختصاصاً فنياً لا يتحقق إلا في السلطة التنفيذية لكونها المسؤولة عن تنفيذ القوانين، بمعنى آخر إعطاء السلطة التنفيذية قدرًا من الاختصاص التشريعي مما يؤدي إلى تحطيم الفواصل الجامدة بين وظيفتي التشريع والتنفيذ (١٣) ولعل من أهم العوامل التي أدت إلى الاعتدال في السلطة التنفيذية بقدر من الاختصاص في مجال التشريع هي:

- ١- إن السلطة التنفيذية أقدر على التعامل اليومي مع الجمهور في الميادين والمجالات كافة وهي بحكم اتصالها الواسع معه تكون أقدر السلطات على معرفة ما ينبغي وضعه من القواعد التفصيلية التي ليس بوسع السلطة التشريعية أن تحصيها
- ٢- الحاجة إلى السرعة في إصدار القواعد القانونية ولاسيما عندما يتعرض المجتمع لأزمات خطيرة أو لحوادث طبيعية، أو في حالة وجود خطر خارجي يهدد أمن البلد، وذلك لمواجهة هذه الأمور غير المتوقعة وتقليل أثارها على المجتمع بقدر الإمكان، وهذا أمر يصعب على السلطة التشريعية القيام به إن لم يكن مستحيلاً، فالإجراءات المتبعة داخل البرلمان تمتاز بالصعوبة والتعقيد، فإصدار قانون يتطلب أولاً اقتراح مشروع القانون المارر تشريعه، ومن ثم دعوة أعضاء البرلمان للاجتماع وذلك لمناقشة مشروع القانون والموافقة عليه وهذه مسألة تتطلب جلسات عديدة ومناقشات مستفيضة، في حين نجد أن السلطة التنفيذية تكون أسرع في إصدار القرارات والأوامر واللوائح التي تستطيع من خلالها معالجة المشاكل والأزمات وهكذا اعترفت أكثر الدساتير بقدر معين من الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في مجالات معينة وعلى وفق شروط معينة، واستناداً إلى هذا فإن السلطة التنفيذية تصدر أنواعاً متعددة من اللوائح والقرارات، فهي تصدر اللوائح والقرارات التنفيذية لتفسير تنفيذ القوانين، والقرارات، واللوائح المتعلقة بموضوع الضبط الإداري، ولوائح وقرارات الأزمات الخاصة، وكذلك تصدر اللوائح والقرارات التفويضية بناء على تحويل من البرلمان هذا وإن الفصل المطلق بين السلطات يستحيل تطبيقه في الواقع العملي فالسلطات داخل الدولة تحتاج دائماً إلى التعاون وإلى إقامة علاقات متبادلة فيما بينها وفي أحوال كثيرة، كما أن المصدر التاريخي لهذا المبدأ وهو النظام الذي كان مطبقاً في إنكلترا لم يعرف أبداً الفصل المطلق بين السلطات ذلك أن تطبيق المبدأ على هذا النحو لا يؤدي إلى تحقيق الغاية الأساسية منه وهو الحد من استعمال السلطة وحماية الحرية والحقوق الفردية (١٤) من خلال ما تقدم يتضح لنا أن الفصل المرن أو التعاون بين السلطات

هو أقرب للصواب، ذلك لأنه يقيم العلاقة بين السلطات على أساس من التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة التي تؤدي إلى تحقيق الهدف المنشود من هذا المبدأ، ألا وهو حماية حقوق وحريات الأفراد ومنع الاستبداد، ذلك أن الفصل المطلق يجعل كل سلطة منعزلة عن السلطات الأخرى وتمارس اختصاصاتها بطريقة مستقلة قد تمكنها من إساءة استعمالها، ذلك لأن السلطة المستقلة لا تجد أمامها عائقاً يمنعها من الاستبداد والطغيان، لأن السلطات الأخرى لا تستطيع أن تتدخل في ممارستها لاختصاصاتها، وبالتالي لا تستطيع أن تحول بينها وبين الاستبداد، وهذا بعكس ما لو كانت كل سلطة من السلطات الثلاث تملك من وسائل التعاون والتداخل والتأثير والرقابة المتبادلة بحيث تراقب الأخرى وتوقفها عند حدها إذا ما أساءت التصرف، وبه فقط يتحقق الهدف الحقيقي من المبدأ، وهو حماية حقوق وحريات الأفراد^(١٥).

المبحث الثاني الأنظمة والمواقف الدستورية من مبدأ الفصل بين السلطات

تقوم عدة أنظمة سياسية على أساس الفصل بين السلطات غير أن تطبيق المبدأ يختلف من نظام إلى آخر ولو أن جميعها تشترك في وجود برلمان منتخب (هيئة تشريعية)، وحكومة أو وزارة (هيئة تنفيذية)، وهيئة ثالثة مستقلة عن الهيئتين تقوم بتطبيق القانون بكل حرية واستقلال تعرف باسم السلطة القضائية^(١٦)، فإذا كانت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تقوم على أساس التوازن أو المساواة والرقابة المتبادلة بينهما، فإن النظام يسمى حينذاك نظاماً برلمانياً، أما إذا كانت العلاقة بين السلطتين المذكورتين تقوم على أساس غلبة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فإن النظام يسمى نظاماً رئاسياً، أما إذا كانت هناك هيمنة من قبل السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فإن النظام يسمى حينذاك (نظام حكومة الجمعية) وعليه فسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة السياسية ونتطرق في المطلب الثاني إلى مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير المقارنة، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة السياسية

لقد جرى الفقه الدستوري على التمييز بين صور ثلاث للأنظمة السياسية منظوراً إليها من زاوية الفصل بين السلطات وبصفة خاصة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذه الأنظمة تقسم إلى صور ثلاث هي^(١٧):

- ١- النظام البرلماني: وهو ذلك النظام الديمقراطي الذي يقوم على فصل مرن أو نسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وليس فصلاً تاماً أو مطلقاً بينهما بحيث يتحقق في هذا النظام تعاون ورقابة ومتبادلة بين السلطات.
- ٢- النظام الرئاسي: وهو نظام يحاول إقامة الفصل التام أو المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دون تعاون ورقابة متبادلة بينهما.
- ٣- نظام حكومة الجمعية النيابية (النظام المجلسي): وهو نظام يقوم على إخضاع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، بحيث تكون الحكومة تحت رقابة البرلمان المباشرة وتابعة لها وليان ذلك أكثر سوف نتناول هذا المطلب في ثلاثة أفرع نخصص الفرع الأول لبيان النظام البرلماني والفرع الثاني نخصصه لبيان النظام الرئاسي والفرع الثالث نخصصه لبيان نظام حكومة الجمعية النيابية وعلى النحو الآتي^(١٨):

الفرع الأول النظام البرلماني.

يقوم النظام البرلماني بالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات على كفالة التوازن والتعاون المتبادل بين السلطات ولاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية ومن ثم فهو يفترض المساواة بينهما فلا تسيطر أو تطغى أحدهما على الأخرى، وعلى هذا النحو يعتبر النظام البرلماني هو المثال النموذجي المعبر عن المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات كما تصوره مونتسكيو: فصل بين السلطات مع وجود قدر من التعاون بينهما وقيام قدر من الرقابة المتبادلة في ذات الوقت، ومن ثم فإنه نظام وسط بين نظام حكومة الجمعية النيابية (النظام المجلسي)، ونظام الانفصال الشديد (النظام الرئاسي)، ويمكن حصر أركان النظام البرلماني في ركنين أساسيين هما: أولاً ثنائية السلطة التنفيذية، وثانياً التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وهذان الركنان يمثلان في نفس الوقت الخصيصتان الجوهريتان لهذا النظام أولاً: ثنائية السلطة التنفيذية: تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من طرفين، رئيس الدولة من ناحية، والوزارة كهيئة جماعية من ناحية أخرى^(١٨).

- ١- رئيس الدولة: قد يكون رئيس الدولة في النظام البرلماني ملكاً متوجاً يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة، وقد يكون رئيساً للجمهورية بالانتخاب وهو في كلا النظامين الملكي والجمهوري يعد رئيساً للسلطة التنفيذية، ويلزم أن يكون رئيس الدولة في النظام البرلماني شخصاً آخر غير شخص رئيس الحكومة، أي غير شخص رئيس الوزراء، إذ لا يجوز بحال لرئيس الدولة أن يجمع بين صفة كرئيس للدولة وبين صفة كرئيس للحكومة، فالنظام البرلماني يقوم على وجوب الفصل العضوي بين المنصبين، وإذا كان رئيس الدولة في النظم البرلمانية الملكية يتبوأ

منصبه عن طريق الوارثة الأمر الذي يكفل له الاستقلال تجاه السلطة التشريعية، فلا يكون خاضعاً للبرلمان، فإنه في النظم الجمهورية يتولى منصبه بالانتخاب أما عن طريق الشعب مباشرة وإما عن طريق البرلمان ويتمتع رئيس الدولة في النظام البرلماني بمبدأ عدم المسؤولية، لكن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة يختلف باختلاف شكل الحكومة فإذا كانت الحكومة ملكية، فإن الملك غير مسؤول مطلقاً لا سياسياً ولا جنائياً، لأن لا يمارس سلطة فعلية وفقاً للقاعدة الإنكليزية (حيث تكون السلطة تكون المسؤولية)، أما إذا كانت الحكومة جمهورية فإن عدم مسؤولية رئيس الدولة تقتصر على المسؤولية السياسية دون الجنائية .

٢- الوازرة: الوازرة هي الطرف الثاني في السلطة التنفيذية وهي المحور الفعال والمسؤول في هذا الميدان سواء أكانت مسؤولية تضامنية لهيئة الوازرة بكاملها، أم مسؤولية فردية تقع على كل وزير على حدة، وتتكون الوازرة من رئيس الوزراء ((رئيساً)) ومن عدد من الوزراء حسبما تقتضيه الحاجة والمصلحة العامة، يجتمعون في مجلس واحد متجانس ومتضامن يسمى مجلس الوزراء ليضع السياسة العامة للحكومة، ورئيس الدولة هو الذي يعين رئيس الوزراء والوزراء، ولكن هذا الحق مقيد بضرورة اختيارهم من زعماء حزب الأغلبية في البرلمان، حتى ولو لم يكن ذلك محل رضا منه شخصياً وسبب ذلك هو ضروري أن تكون الوازرة محل ثقة البرلمان، وهذا ما يعزز قدرتها على الفوز بالأغلبية المطلوبة خاصة في حالة تشكيل حكومة ائتلافية مكونة من عدة أشخاص ينتمون إلى عدة أحزاب لتجد أغبيتها السائدة لها في البرلمان (٣)، وقد تشكل الوازرة جميعها من حزب سياسي واحد إذا كان هناك حزب أغلبية يستطيع أن يفوز وحده بأغلبية مقاعد البرلمان وأن يحرز بالتالي الأغلبية البرلمانية، وإلا فإنه يتعين تشكيل الوازرة من أعضاء ينتمون لأحزاب مختلفة متعددة وتسمى بالوازرة الائتلافية، وذلك لائتلاف عدد من الأحزاب في أمر تكوينها، إن الوازرة كما يقول الفقيه الإنكليزي ولتر باجوت (هي الصلة التي تصل الرابط الذي يشد الجزء التشريعي من الدولة إلى الجزء التنفيذي ففي منشئها تتبع أحدها وفي وظائفها تتبع الآخر

ثانياً: التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية:

يقوم النظام البرلماني على الفصل المرن، أي غير الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أي الفصل بينهما مع التعاون والتداخل في ممارسة وظائف الدولة وتبادل التأثير بينهما بصورة متوازنة، ويتحقق هذا الهدف بتقرير مظاهر خاصة تباشرها كل سلطة في ميدان اختصاص السلطة الأخرى تعاوناً ورقابة (١٩)

الفرع الثاني النظام الرئاسي

ارتبط هذا المصطلح بالنظام الدستوري والسياسي للولايات المتحدة الأمريكية ويقوم النظام الرئاسي على أساس الفصل التام أو الجامد بين السلطات، وتتمتع السلطة التنفيذية بسلطات كبيرة، وتتمثل السلطة التنفيذية في رئيس الدولة وحده الذي يجمع بين يديه سلطات رئيس الدولة ورئيس الحكومة، ولهذا لا يوجد ما يسمى مجلس الوزراء أو الحكومة أو الوازرة، بل يستعاض عنها بمصطلحات أخرى كالإدارة أو السكرتارية، التي تعبر عن الرئيس ومعاونيه (الوزراء في النظام البرلماني)، وقد سمي النظام الرئاسي هذه التسمية استناداً إلى وحدة السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الدولة (٢١)، ويقوم هذا النظام على أساس توافر الخصائص التالية:

أولاً : وحدة السلطة التنفيذية: يتمثل الأساس الأول للنظام الرئاسي بوحدة السلطة التنفيذية، بمعنى وجود رئيس للجمهورية يتولى ويمارس وحده الوظيفة التنفيذية من الناحية الدستورية فهو يجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة ولا يوجد إلى جواره رئيس وزراء أو مجلس وزراء لهيئة جماعية (٢٢)، ورئيس الدولة في النظام الرئاسي مناط به السلطة التنفيذية، هذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧، حيث جاء فيها ((تتأط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية)) وهو الذي يشغل هذا المنصب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد بانتخاب جديد ولا يجوز بعدها تجديد هذه الولاية بأي صورة من الصور (٢٣)، ومما يزيد من قوة رئيس الجمهورية انتخابه بواسطة الشعب نفسه لا البرلمان، وما دام الرئيس الأعلى يتمتع بالسلطة الفعلية في النظام الرئاسي على عكس رئيس الدولة البرلماني، فتكون نتيجة ذلك أن وزاره المعروفين في أمريكا باسم (السكرتير) يخضعون له خضوعاً تاماً، وليس لهم رئيس منهم أو مجلس خاص كمجلس الوزراء البرلماني، بل لا يستطيعون الاستقلال بسياسة مستقلة عن سياسة رئيس الجمهورية الذي يخضعون له في تعيينهم، وهم خاضعون له كذلك أثناء مباشرتهم لأعمالهم وفي عزلهم (٢٤)، ويختار رئيس الجمهورية وزراءه مع موافقة شكلية من قبل مجلس الشيوخ في تعيين كبار الموظفين وله الحق في إقالتهم متى شاء، ويكون دور الوزراء استشاري في عملهم مع رئيس الجمهورية (٢٥)، وعلى هذا النحو يختلف وضع رئيس الدولة في النظام الرئاسي عنه في النظام البرلماني، فهو في ظل النظام البرلماني لا يمارس سلطات حقيقية في ممارسة شؤون السلطة التنفيذية بل تنقل هذه السلطات للوازرة المسؤولة ولا يستطيع رئيس الدولة ممارسة السلطات المسماة له في الدستور

إلا عن طريق وزرائه، أما رئيس الدولة في النظام الرئاسي فيملك وحده وعلى نحو حقيقي وفعلي ممارسة جميع مظاهر الحكم في الدولة دون وزراءه، إن رئيس الدولة في النظام الرئاسي يسود ويحكم في ذات الوقت فهو لا يحتل مركزاً فخرياً أو شرفياً كما هو الحال في النظام البرلماني، إنه يستطيع أن يتخذ من القرارات الحيوية ما يجعل لا رادته المكانة العليا في الدولة وإن هذه المكانة والقوة يستمدتها الرئيس من وسيلة اختياره فهو باعتباره رئيساً للجمهورية يتم انتخابه عن طريق الشعب، وهو بذلك يصبح على الأقل في كفة تعادل كفة البرلمان الذي يستمد مكانته أيضاً عن طريق الانتخاب.

ثانياً: الفصل الجامد بين السلطات: يتميز النظام الرئاسي بالفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلقد تأثر واضعو الدستور الأمريكي في عام ١٧٨٧ بأفكار مونتسكيو عن مبدأ الفصل بين السلطات ولكنهم لم يأخذوا بالفصل المرن بل أوردوا تحقيق الفصل التام أو المطلق بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية دون أي تداخل بين السلطتين وذلك بهدف تحقيق التوازن والمساواة الكاملة بينهما^(٢٦)، إذ تقوم على قاعدة الاستقلال الوظيفي لكل سلطة من السلطات بحيث لا يكون هناك تداخل أو تأثير أو هيمنة من سلطة على أخرى فالبرلمان يستقل بمباشرة الوظيفة التشريعية دون تداخل أو اشتراك من السلطة التنفيذية، فلا يجوز لرئيس الدولة دعوة البرلمان للانعقاد أو فض اجتماعه أو تأجيله، وليس له كذلك حل البرلمان، ويمتنع عليه أيضاً حق اقتراح القوانين، كما لا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، ويمتنع على الوزراء أيضاً دخول البرلمان، والمناقشة فيه لشرح سياسة الحكومة أو للدفاع عنها^(٢٧)، وتستقل السلطة التنفيذية في مباشرة وظيفتها عن السلطة التشريعية تمام الاستقلال لذلك يستقل رئيس الجمهورية بوظيفته. ويعتبر على قدم المساواة مع البرلمان دون أن يكون لهذا الأخير أدنى نفوذ عليه، ذلك لأن الرئيس يستمد نفوذه وسلطاته من الشعب الذي يقوم بانتخابه، لا من البرلمان الذي لا شأن له في أمر تقلد منصبه الرئاسي^(٢٨)، إن رئيس الدولة باعتباره صاحب العلي والعلوي للسلطة التنفيذية يأتي إلى الحكم عن طريق الانتخاب الشعبي كالبرلمان، مما يعطيه قوة واستقلالية بحيث لا يستطيع البرلمان عزله وإقالته أو سحب الثقة منه ويبقى لغاية انتهاء مدته ويستقل لوحده في ممارسة السلطة التنفيذية، كما أن الوزراء يرتبطون به فهو الذي يقوم بتعيينهم وعزلهم بحرية تامة، وهم ليسوا أعضاء في البرلمان ولا يحق لهم الدخول وحق الكلام فيه إلا مع الجمهور في شرفة الزائرين والمتفرجين، كما لا توجد المسؤولية الوزارية أمام البرلمان، فالوزراء مسؤولون أما رئيس الدولة وحده ويعدون بمثابة أداة تنفيذ لسياسة الرئيس كما لا يجوز محاسبة الوزراء عن أعمالهم أمام البرلمان عن طريق توجيه الأسئلة والاستجابات، أو سحب الثقة كما هو الشأن في النظام البرلماني لأنهم مسؤولون أمام رئيس الجمهورية فقط وتستقل السلطة القضائية بممارس وظيفتها ويمتنع أعضاؤها بالحصانات التي تحمي مبدأ استقلال القضاء^(٢٩)، ففي الولايات المتحدة الأمريكية البلد النموذجي لهذا النظام يتم اختيار القضاء بالانتخاب، وكذلك لا يجوز تعديل نظام المحكمة العليا إلا بالأوضاع الخاصة بتعديل الدستور الأمريكي.

الفرع الثالث نظام حكومة الجمعية النيابية (النظام المجلسي)

إن نظام حكومة الجمعية النيابية أو كما يسمى أحياناً النظام المجلسي يقوم أساساً على عدم المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وترجيح كفة السلطة التشريعية على الثانية، بل أيضاً اندماج السلطتين في يد السلطة التشريعية ولصالحها فتقوم السلطة التشريعية بمباشرة وظيفة التشريع وتعهد بالوظيفة الثانية وهي التنفيذ إلى هيئة أخرى تتولاها تحت إشراف ورقابتها، وتقوم فكرة نظام حكومة الجمعية النيابية على اندماج السلطتين لصالح السلطة التشريعية على منطوق وجوب احتلال السلطة المنتخبة مكان الصدارة في الدولة وممارستها للكلمة العليا في إدارة شؤون البلاد وهذه السلطة المنتخبة إنما هي الممثل الحقيقي للشعب وصاحب الولاية الأصلية في التعبير عن رده وتنفيذ مشيئته، إلا أنه ولاستحالة قيام البرلمان المنتخب بمباشرة جميع الوظائف بنفسه فإنه يعهد بالوظيفة التنفيذية إلى هيئة يختارها بنفسه ويحدد اختصاصها بحيث تكون تابعة له وخاضعة لسلطانه^(٣٠)، ولتحقيق سيادة البرلمان في المجال التنفيذي أو الإداري يقوم البرلمان باختيار الوزراء أو الهيئة التنفيذية التي تتولى النشاط التنفيذي والإداري تحت رقابة البرلمان وفي ضوء السياسة العامة والأوامر الصادرة من البرلمان، ولهذا سمي هذا النظام بنظام حكومة الجمعية النيابية أو النظام المجلسي، والقرارات التي يصدرها الوزراء أو أعضاء الهيئة التنفيذية تكون خاضعة لسلطة الهيئة النيابية التي يكون لها الحق في تعديلها أو إلغائها، وبذلك تخضع الحكومة في نظام الجمعية النيابية للبرلمان خضوعاً تاماً، وقد طبقت فرنسا نظام حكومة الجمعية النيابية، كنظام انتقالي مؤقت عدة أثار الثورات العديدة التي حلت بها، وكان أول تطبيق لهذا النظام عقب أحداث ١٧٩٢ التي أدت إلى إلغاء الملكية ودعوة الجمعية النيابية الفرنسية لوضع دستور جديد للبلاد، وقد استحوذت تلك الجمعية على سلطات من تشريعية وتنفيذية، وأنشأت مجلساً تنفيذياً خاضعاً بصفة مطلقة للجمعية النيابية، وقد طبقت فرنسا أيضاً نظام حكومة الجمعية بعد ثورة ١٨٤٨ وسقوط حكومة لويس فيليب وتجميع السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد جمعية تأسيسية التي أنابت بدورها لجنة مكونة من خمسة أشخاص لمباشرة

أعمال السلطة التنفيذية، ثم صار بعد ذلك شخصاً واحداً ليستعمل السلطة التنفيذية وهو الجنرال لويس أوجين كافيناك^(٣١)، ثم عادت وأخذت فرنسا بهذا النظام عام ١٨٧١ بعد سقوط نابليون الثالث إذ سيطرت الجمعية النيابية على السلطتين التشريعية والتنفيذية وعينت الميسو (أدولف تيير) للقيام بأعمال السلطة التنفيذية عام ١٨٧٣ حيث عزلته وعينت مكانه المارشال مكماهون هذا وتعتبر سويسرا المثل التقليدي الذي يشار إليه عند الحديث عن نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي، ومفاد ذلك أن الدستور الاتحادي قد جمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وركزها في يد الجمعية الفيدرالية (البرلمان) على أن هذه الأخيرة وان زولت بنفسها السلطة التشريعية فإنها قد عهدت بالوظيفة التنفيذية إلى المجلس الاتحادي الذي يتألف من أعضاء يبلغ عددهم سبعة تقوم الجمعية الفيدرالية باختيارهم لمدة أربع سنوات^(٣٢)، ويتم اختيار رئيس المجلس الاتحادي من بين هؤلاء الأعضاء لمدة عام ويكون رئيس المجلس في الوقت ذاته هو رئيس الجمهورية ويمارس المجلس الاتحادي طبقاً لنصوص الدستور الاتحادي السلطة التنفيذية في النطاق الذي تحدده له الجمعية الفيدرالية وتحت إشرافها ورقابتها. ويتميز هذا النظام بالخصائص الآتية:

١- **تركيز السلطة في يد البرلمان:** تتميز الخصيصة الأولى التي تميز النظام المجلسي في اجتماع السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد البرلمان حيث تقوم حكومة الجمعية على أساس دمج السلطتين وليس الفصل بينهما إذ أن البرلمان المنتخب من الشعب هو الذي يقبض بيده على ناصية الأمور في البلاد ويضطلع بكافة السلطات سواء المشرعة والمنفذة، وبناء على ذلك يقوم البرلمان بتعيين الوزراء، واختيار رئيس الوزراء لإدارة الشؤون التنفيذية للبلاد^(٣٣)

٢- **تعبية السلطة التنفيذية للبرلمان:** تعد السلطة التنفيذية في نظام حكومة الجمعية النيابية مجرد أداة تنفيذية للسلطة التشريعية تنفذ سياستها التي ترسمها لها وتخضع لأوامرها وتوجهاتها، لذلك يقوم البرلمان بتوجيه الحكومة ورسم حدود صلاحياتها واختصاصاتها والإشراف عليها في ممارستها لأعمالها، بل يحق للبرلمان أن يعدل ويلغي ما تقرره الحكومة إذا ما خالفت سياسة البرلمان، ولا يوجد في نظام حكومة الجمعية النيابية رئيس دولة غير مسؤول كما هو الحال في النظام البرلماني، وإنما تكون السلطة التنفيذية بكامل أعضائها مسؤولة أمام البرلمان بما فيها رئيس الدول

٣- **البرلمان له حق توجيه الأسئلة والاستجابات للحكومة وأعضائها ومساءلتهم سياسياً عن تنفيذ القوانين وحق عزلهم عند ثبوت مسؤوليتهم، ومن الناحية المقابلة لا توجد أي رقابة من الحكومة على البرلمان فلا يجوز للحكومة مثلاً حل البرلمان كما في النظام البرلماني لأن هذا يتعارض مع سيادة البرلمان وسيطرته على الحكومة**

لذلك إن نظام حكومة الجمعية النيابية يقوم على أساس عدم المساواة والتوازن بين السلطات إذ يقوم هذا النظام على ترجيح كفة السلطة التشريعية الممثلة في المجلس التشريعي المنتخب على كفة السلطتين التنفيذية والقضائية وبالأخص السلطة التنفيذية فهي في هذا النظام ليست مستقلة بحد ذاتها ولا متساوية مع السلطة التشريعية بل إنها مجرد أداة تنفيذية للسلطة التشريعية، وبعبارة أدق لا تعتبر السلطة التنفيذية هنا سلطة حقيقية وذلك لأن السلطة التشريعية تمتلك حق تعديل أو إلغاء ما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات إذا ما خالفت السياسة التي قامت بوضعها لها، كما أن السلطة التنفيذية لا تملك حق حل السلطة التشريعية (البرلمان) على الرغم من أن الوزراء يكونون مسؤولين سياسياً عن عملهم أمام السلطة التشريعية التي تستطيع عزلهم إذا ما أساءوا استعمال السلطة أو انحرفوا بها عن طريق تحقيق المصالح العامة ومن سياق ما تقدم يمكن القول أن هذا النظام يمكن أن يؤدي إلى وضعاً شاذ وغريب وهو السيطرة الكاملة للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وهذا ما يؤدي إلى إهدار مبدأ الفصل بين السلطات.^(٣٤)

المطلب الثاني مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير المقارنة

بعد أن علمنا أن الفصل بين السلطات هو صورة من صور توزيع السلطة، وفي أول ما يعنيه عدم الجمع بين هذه السلطات، وعدم تركيزها أي عدم جواز قيام فرد أو هيئة بالاستحواذ على سلطتين أو على ثلاثتها، ومن ثم القيام بممارسة وظائفها بمعنى أن تقوم بموجب مبدأ الفصل بين السلطات ثلاث هيئات، تتولى كل واحدة منها مباشرة إحدى وظائف الدولة ثم يتم تنظيم العلاقة بينها على أساس فصل بعضها عن بعض مما يستتبع أيضاً ألا يكون هناك ارتباط أو اتصال بين سلطة أخرى وبذلك تتولى كل سلطة من السلطات وظيفتها على شكل مستقل وعلى قدم المساواة مع السلطات الأخرى^(٣٥) حيث أسرفت دول في الأخذ بهذا المبدأ أو تغالت فيه فخرج المبدأ عن دائرة الفصل المطبوع بطابع التعاون إلى الفصل بمعنى العزلة التامة بما يقضي في النهاية على التجانس الواجب بين السلطات بل ويؤدي إلى الفوضى بعينها ومن خلال ملاحظة مواقف الدساتير في بعض الدول تبين لنا اختلافها في آلية الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات لذلك سوف نسلط الضوء في هذا المطلب على

دساتير هذه الدول لكي نتعرف على آلية أخذها بمبدأ الفصل بين السلطات فسوف نتناول في الفرع الأول موقف الدساتير الفرنسية من مبدأ الفصل بين السلطات كما نتناول في الفرع الثاني موقف الدساتير المصرية من مبدأ الفصل بين السلطات أما في الفرع الثالث فسوف نتناول فيه موقف الدساتير العراقية من مبدأ الفصل بين السلطات وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول موقف الدساتير الفرنسية من مبدأ الفصل بين السلطات

لقد أخذت فرنسا في دستور عام ١٧٩١ السلطات بمفهومه المطلق، وخولت الجمعية الوطنية ممارسة الوظيفة التشريعية، أما الوظيفة التنفيذية فقد خولتها للملك والوزراء، وألزمت أن لا تتدخل كل منها في اختصاصات الأخرى، وسارت الدساتير التي أعقبت هذين الدستوريين (من دستور ١٧٩٩ وحتى دستور ١٩٤٦) على الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه النسبي، وخولت الإدارة استثناءات بالتدخل في عمل المشرع، وذلك باقتراحها القوانين وتنفيذها عن طريق اللوائح التنفيذية، في حين جمع دستور ١٩٥٨ السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد الإدارة، ويقول في ذلك ديفرجيه ((إننا نجد في الوقت الحاضر فصلاً بين السلطات غير متساو ويتعلق بمزية التصنيف والتسلسل بين السلطات وليس فصلاً بين السلطات) لقد أصبح البرلمان نتيجة لذلك صاحب اختصاص استثنائي في مجال التشريع، والسلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص الأصل في هذا المجال، وبذلك فقد خالف هذا الدستور المبادئ التي سارت عليها الدساتير التقليدية، ولاسيما موضوع اقتراح البرلمان بالوظيفة التشريعية لأنه إهدار لمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه المطلق والنسبي، ومما يشار إليه أن مستحدثات دستور ١٩٥٨ لم تطل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقط، بل أطالت علاقة التنفيذية بالسلطة القضائية من خلال تعيين أعضاء المجلس الأعلى للقضاء بإرادة رئيس الجمهورية المنفردة، وطبقاً للشروط التي يحددها القانون الأساسي^(٣٧)، وبذلك فقد (مبدأ الفصل بين السلطات) مفهومه الأساسي ومكانته التي رافقته طوال عهود الدساتير الفرنسية، ولكن من دون أن يفقد وجوده أو اعتباره وسيلة ناجعة لتحقيق الحرية لذلك إن النظام في فرنسا قد تأرجح بين نظامي الفصل الشديد بين السلطات، وبين نظام الفصل بينهما مع التعاون، وكانت الغلبة تكتب للبرلمان أحياناً، كما هو الحال في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وإما أن يميل الميزان إلى جانب السلطة التنفيذية كما هو مقرر حالياً في دستور الجمهورية الخامسة الذي صاغه الجنرال ديغول، أي أن السلطة التشريعية رجحت على السلطة التنفيذية في الدستور الفرنسي الصادر في ٣/٩/١٧٩١ وفي دستور السنة الثالثة للثورة، ولكن رجحت السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ ١٨٥٢ ثم رجحت كفة السلطة التشريعية في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وأخيراً ١٤/١/ عمل الجنرال ديغول على تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في ظل دستور الجمهورية الخامسة دستور ١٩٥٨ المطبق حالي ويرى الأستاذ دو فرجيه أن النظام الفرنسي في ظل دستور ١٩٥٨ الحالي، وقانون الانتخاب لرئيس الجمهورية عام ١٩٦٢ الذي جعل انتخابه بواسطة الشعب لا بواسطة البرلمان، قد جعل النظام الفرنسي أقرب إلى الرئاسي منه إلى النظام البرلماني، ونجده في موضوع آخر يقرر بأنه نظام شبه رئاسي، أو على حد تعبير الأستاذ أندريه هوريو (نظام نصف برلماني ونصف رئاسي).^(٣٨)

الفرع الثاني موقف الدساتير المصرية من مبدأ الفصل بين السلطات

إن الدساتير المصرية المتعاقبة قبل الثورة (١٨٨٢ سنة و ١٩٢٣ سنة و ١٩٣٠) قامت في مضمونها على النظام البرلماني^(١). حيث رجحته لجنة نظام الحكم والسلطتين التشريعية والتنفيذية بالنسبة لمشروع الدستور المصري الجديد غداة قيام الثورة باستبعاد نظام حكومة الجمعية بإجماع الآراء لأنه لا يحقق الحد الأدنى اللازم من الفصل بين السلطات ولا يضع حدوداً دستورية لسلطان الهيئة المنتخبة فهو يقتضي تكويناً شعبياً خاصاً كما هو الأمر في سويسرا أو ظروفياً ثورية عارضة يكون معها نظام انتقال لا نظام استقرار.^(٣٩) كما استعرضت اللجنة بعد ذلك النظامين الرئاسي والبرلماني و أرت أن مساوئ النظام الرئاسي ترجح محاسنه وأنه لا يستحسن الأخذ به في مصر للأسباب الآتية:

أولاً : لأنه يقوم على أساس الفصل التام بين السلطات وهو ما لا يمكن تحقيقه عملاً ، فضلاً عن خطورة هذا الفصل كما سبق أن وضعنا .

ثاني: لأن هذا النظام يجمع السلطات التنفيذية الخطيرة في يد واحد فرئيس الجمهورية مثلاً يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ورئاسة القوات المسلحة ورئاسة حزبه وهذه سلطات واسعة تنذر بدكتاتورية سافرة ولا عاصم منها إلا تربية سياسية قوية و إلا نضوج ديمقراطي غير مألوف .

ثالثاً : إن الولايات المتحدة الأمريكية إذا كانت قد أخذت بالنظام الرئاسي فلأسباب محلية خاصة بها وذلك لتمكين رئيس الجمهورية من التغلب على النزعات الانفصالية التي كانت سائدة عند تكوين الاتحاد في أول الأمر^(٤٠)

وفي نهاية الأمر سلمت اللجنة بأن النظام الرئاسي يحتوي على ميزة جوهرية (هي استقرار السلطة التنفيذية وبقيتها ثابتة مدة كافية من الزمن تتمكن في أثنائها من أن تعمل مستقلة عن نفوذ الهيئات البرلمانية وبما يتتبع هذا النفوذ من مساومات ومناورات واستغلال وتطاحن حزبي وأن تتفرغ للإصلاح مقدرة ما ألقى على عاتقها من تبعات ومسؤوليات في مقابل ما بسط لها من نفوذ وسلطان)، غير أن اللجنة أرت أنه من الممكن تحقيق هذه الميزة في نطاق النظام البرلماني ولهذا فضلت اللجنة أحي الأخذ بالنظام البرلماني لأنه يتلافى العيوب السابقة^(٤١) أما عند قيام ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ مال النظام الدستوري المصري نحو النظام الرئاسي الذي تجلى بصورة واضحة في دستور سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٥٨ ، ولكن تطور الأحداث بعد ذلك حدى بالمشروع الدستوري إلى الميل نحو النظام البرلماني في ظل دستور سنة ١٩٦٤ (والدستور الحالي دستور سنة ١٩٧١ المعدل سنة ١٩٨٠) فقد نظم السلطات الثلاث بطريقة تبيّن انفصالها واستقلالها ولم ينص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات، وعلى الرغم من أن الدستور المصري لسنة ١٩٧١ يجمع بين النظامين الرئاسي والبرلماني إلا أنه لم يأخذ بالفصل المطلق للسلطات بل أقام رقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولم يضع رقابة على السلطة القضائية لأنها تتعارض مع طبيعة الوظيفة القضائية وتؤدي إلى الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات ولكن هذه الرقابة كفلتها قوانين أخرى مثل (قانون المرافعات المدنية والتجارية، وقانون الإجراءات المدنية، وقانون مجلس الدولة)، وهي لا تمس استقلال السلطة القضائية^(٤٢) وخلاصة القول يتبين لنا بأن النظام الدستوري المصري يجمع بين ملامح النظامين البرلماني والرئاسي أي هو نظام من نوع خاص. إلا أن هذا التكييف لا يحل المشكلة بل هو هروب منها لأن النظام البرلماني أو النظام الرئاسي لا يطبق في صورة جامدة بل يتلون بحسب ظروف كل دولة ومزاجها ولكنه يميل أحياناً إلى الناحية البرلمانية أو إلى الناحية الرئاسية.^(٤٣)

الفرع الثالث موقف الدساتير العراقية من مبدأ الفصل بين السلطات

بمبدأ الفصل بين السلطات، (أخذ أول دستور عراقي وهو القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ وأخذ واضعو الدستور بالنظام البرلماني النظام النموذجي للفصل بين السلطات، فقد نصت المادة الثانية من الدستور على أن (العراق دولة ذات سيادة ... حكومته ملكية وراثية شكلها نيابي) ونصت المادة (١٩) على أن (سيادة المملكة العرقية الدستورية للأمة ...) إن الإطار العام للنظام السياسي كما هو واضح من هاتين المادتين يتميز بأنه نظام نيابي، وتحديداً هو النظام البرلماني ذو الشكل الملكي لرئاسة الدولة حيث أنه قد أخذ بنظرية سيادة الأمة ومما يترتب على ذلك من نتائج انتخاب ممثلين لفترة محدودة من الزمن للتعبير عن ارده الأمة^(٤٤) كما أن هؤلاء النواب مستقلون وأحرار طيلة فترة نيابتهم عن جمهور الناخبين فقد نصت المادة (٤٨) على أن (يعتبر النائب ممثلاً للبلاد العرقية لا لمنطقة تمثيلية) كما أخذ بالاعتراع المقيد حيث نصت المادة (٣٦) منه على أن (يتألف مجلس النواب بالانتخاب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور) كما اشترط في الناخب دفع نسبة معينة من الضريبة للحكومة^(٤٥) وأخيراً نشير إلى أن دستور ١٩٢٥ أخذ بنظام القيود والحوافز في طريق الممثلين والحكام كنظام المجلسين (مجلس النواب ومجلس الأعيان) ومبدأ الفصل بين السلطات فقد تم تكوين مجلس الأمة (البرلمان) من مجلسي النواب والأعيان، والسلطة التنفيذية من رئيس الدولة (ملك) غير مسؤول ولا يمتلك سلطة فعلية، والوزارة المسؤولة والحائزة على ثقة البرلمان وأقام علاقات التعاون والرقابة والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. أما الدستور المؤقت الصادر في ١٦ تموز ١٩٧٠ فقد قام على مبدأ وحدة السلطة ولم يشير إلى مبدأ الفصل بين السلطات ويرى واضعوه أن السلطة واحدة ويأخذون بمبدأ وحدة السلطة متأثرين في ذلك بالأنظمة الاشتراكية والديمقراطيات الشعبية) وقد جاء في قانون إصلاح النظام القانوني لسنة ١٩٧٤ الذي يعتبر كدليل للمشرع لصياغة القوانين، حتى الدستورية منها وبين فلسفة النظام السياسي، وفي البند (١) المخصص لفكرة الدولة ضمن الفصل المخصص للتشريعات الإدارية والسياسية ما يلي: ((إن ما يميز المجتمعات هو وجود سلطة واحدة ولكل دولة سلطتها السياسية الواحدة، والسلطة السياسية الواحدة تمارسها قيادة سياسية تضع خطة سياسية اقتصادية واجتماعية تتبلور في العديد من الاختبارات السياسية التي تأخذ شكل أو صيغة التشريعات وإذا كانت السلطة واحدة في الدولة فمعنى هذا انتفاء فكرة (تعدد السلطات): التشريعية، والتنفيذية، والقضائية)). ومن هنا يتبين بأنه لا يوجد في نظر واضعي دستور ١٩٧٠ سوى سلطة واحدة في الدولة وهي السلطة السياسية التي تقوم بتنفيذ سياستها وخططها عن طريق التشريع، وقد جاء فيه أيضاً ((أن القيادة السياسية التي تمارس السلطة تحدد إطار الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية عن طريق ما تضعه من تشريعات ويترتب على هذا ضرورة إيجاد هيئات منفذة لهذه الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية، ومن هنا نشأت ضرورة الوظيفة الإدارية التي تمارسها الأجهزة الإدارية، والوظيفة القضائية التي تمارسها الأجهزة القضائية)).^(٤٦) وقد خلص قانون إصلاح النظام القانوني إلى القول بأنه ((توجد في كل دولة سلطة سياسية واحدة تقوم بوضع السياسة العامة أو الإطار العام للمجتمع من خلال التشريع، ثم وظيفة إدارية ووظيفة

قضائية^(٤٧). وهذا يعني أن السلطة السياسية أو القيادة السياسية تعتبر السلطة الوحيدة في الدولة تعبر عن إرادتها عن طريق التشريع، أما التنفيذ والقضاء، فليستا سلطتين في مقابل السلطة التشريعية بل إنها مجرد هيئات أو وظائف تابعة لها. أما دستور العراق لعام ٢٠٠٥ فقد انفرد من بين الدساتير العريقة بالنص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (٤٧) منه التي جاء فيها (تتكون السلطات الاتحادية من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات إن من خلال النظر إلى المادة (١) من الدستور التي تقرر أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي) يتبين أن نظام الحكم في العراق هو نظام برلماني مما يعني أنه يجب أن يكون هناك مساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، أي ليس فصلاً تاماً بين السلطتين بل هناك تعاون وتوازن بينها وهذا ما يجب عكسه من خلال المهام وصلاحيات كلتا السلطتين التي قررتها بنود البند الثالث من الدستور في فصله الأول الخاص بالسلطة التشريعية والثاني الخاص بالسلطة التنفيذية^(٤٩) ومن خلال ملاحظة صلاحيات السلطة التشريعية المكونة من مجلس النواب في المادة (٦١) التي نصت على أنه يختص مجلس النواب بما يأتي: (

أولاً: تشريع القوانين الاتحادية.

ثانياً: الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

ثالثاً: انتخاب رئيس الجمهورية.

رابعاً: تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

خامساً: الموافقة على تعيين كل من:

أ- رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى.

ب- السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء.

ج- رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء

سادساً: أ- مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

ب- إعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة بعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في الحالات الآتية...

سابعاً: أ- لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة.

ب- يجوز خمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء إحدى الواجبات (...).^(٥٠)

ج- لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجبه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم (...).

ثامن أ: أ- لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقياً من تاريخ قرار سحب الثقة (...).

ب- ١- لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

٢- لمجلس النواب بناء على طلب خمس أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (...).

٣- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ج- تعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

د- في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية (...).

هـ- لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة (...).

تاسع أ: أ- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين (...).

ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد.

ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة (...).^(٥١)

د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها

وفيما يتعلق بالسلطة التنفيذية إن المادة (٦٦) من الفصل الثاني نصت على أنه ((تتكون

السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون))^(٥٢)

وصلاحيات رئيس الجمهورية في المادة (٧٣) التي نصت على أنه (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:

أولاً : إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري.

ثانياً: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية...).

ثالثاً: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب...).

رابعاً: دعوة مجلس النواب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات...).

خامساً: منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون.

سادساً: قبول السفراء .

سابعاً: إصدار المراسيم الجمهورية.

ثامناً: المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

تاسعاً: يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية.^(٥٣)

عاشراً: ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى في هذا الدستور.^(٥٤) وكذلك بناء على نص المادة (٦٤) يستطيع مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية أن يطلب حل مجلس النواب، عندها (

يدعو رئيس الجمهورية عند حل المجلس إلى انتخابات عامة ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقلاً).^(٥٦)

يتبين من ذلك أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يقرر مبدأ الفصل التام بين السلطات لاسيما التنفيذية والتشريعية بل هناك توازن وتعاون فيما بينها، إلا أن هذا التوازن غير متكامل بل ترجح فيه كفة السلطة التشريعية (مجلس النواب) إذ أن لمجلس النواب صلاحية الرقابة على أداء السلطة التنفيذية ولا يوجد مثل هذه الصلاحية لدى السلطة التنفيذية، كذلك فإن السلطة التنفيذية إذا ما قدمت طلب حل البرلمان وتم حله فإن مجلس الوزراء يعد مستقبلاً وبالتالي فإن هذا الأمر أي طلب الحل لن يكون ذا جدوى كصلاح بيد السلطة التنفيذية لكبح جماح السلطة التشريعية بل إنه لن يؤخذ به ولن تلجأ له السلطة التنفيذية إذا ما تجاوزت السلطة التشريعية حدود سلطتها وبالتالي لن يتحقق التوازن ما بين سلاح المراقبة الذي بيد السلطة التنفيذية وسلاح الرقبة الذي بيد السلطة التشريعية.^(٥٧)

الذاتية

أولاً :. النتائج

١- إن مبدأ الفصل بين السلطات يعني توزيع سلطات الدولة بين ثلاث هيئات مستقلة ومتوازنة تختص كل هيئة بممارسة وظيفة من الوظائف القانونية الثلاث للدولة، بحيث تختص السلطة التشريعية بوظيفة تشريع القوانين والسلطة التنفيذية بوظيفة تنفيذها، والسلطة القضائية تختص بوظيفة تطبيق القوانين على المنازعات، ولكن دون أن يعني ذلك الفصل المطلق بين السلطات، بل إقامة علاقات التعاون والرقابة والتأثير المتبادل بينها، بحيث لا تستقل كل سلطة بممارسة وظيفتها بصورة منفردة، مع تزويد كل منها بوسائل التأثير والرقابة المتبادلة، وتعمل هذه السلطات الثلاث بالتنسيق والاتفاق دون أن تطغى أحدهما على الأخرى، وتتشأ بذلك دولة القانون التي تضمن فيها الحقوق والحريات ويمنع الاستبداد، والمبدأ بهذا المعنى يعود إلى منظره الحقيقي (مونتسكيو)، وهو لم يدع إلى الفصل المطلق بين السلطات بل إلى الفصل المرن بينها.

٢- إن الأنظمة السياسية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، هي النظام البرلماني والنظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية النيابية، ويتميز النظام البرلماني بالفصل بين السلطات فصلاً مرناً مقترناً بالتعاون والرقابة والتأثير المتبادل، أي أن مبدأ الفصل بين السلطات يشهد في النظام البرلماني تطبيقاً متوازناً لا يصل إلى حد الفصل المطلق بين السلطات، مما جعل النظام البرلماني من أكثر الأنظمة السياسية نجاحاً، لأن له

القدرة على التلاؤم في مختلف الظروف الزمانية والمكانية التي طبق فيها. بينما يمتاز النظام الرئاسي بالفصل الجامد والأكثر صرامة بين السلطات وتقل مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات

٣- أما نظام حكومة الجمعية النيابية يوجد فيه مجلس منتخب يمثل السلطة العليا في الدولة، وأن السلطات التنفيذية والقضائية تابعة له، فهو يأخذ بنظام اندماج السلطات، إذ تجتمع كل السلطات في يد واحدة، فنجد أن السلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية وهذا يؤدي بدوره إلى إهدار مبدأ الفصل بين السلطات.

٤- إن مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى منع الاستبداد وصيانة الحريات، ويضمن مبدأ المشروعية وكذلك يؤدي إلى احترام القوانين وتقسيم العمل والتخصص

٥- نص دستور جمه ورية العراق لعام ٢٠٠٥ على مبدأ الفصل بين السلطات في مادته (٤٧)

٦- يرتبط مبدأ الفصل بين السلطات ارتباطاً وثيقاً بمبدأ استقلال القضاء حيث أن الأول يقضي باختصاص كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث بعمل معين، وأن لا تتدخل كل سلطة بعمل الأخرى وهذا يؤدي إلى استقلال القضاء
ثانياً: المقترحات

١- إلغاء ارتباط القضاء الإداري (الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة، مجلس الانضباط العام) من وزارة العدل وإلحاقه بمجلس القضاء الأعلى، لأنه يعتبر تشكيل قضائي فلا يصح أن يرتبط بوزارة العدل التي هي سلطة تنفيذية، وهذا ما يتناقض مع توجهات الدستور بجعل القضاء سلطة مستقلة، لأنه لا يجوز أن يكون القضاء وهو السلطة الثالثة في الدولة تابعاً للسلطة التنفيذية.

٢- إلغاء ارتباط المعهد القضائي من وزارة العدل وإلحاقه بمجلس القضاء الأعلى، وذلك لأن هذا الارتباط قد يخشى منه أن تتمكن السلطة التنفيذية (وزارة العدل) من إدخال عناصر غير مؤهلة للعمل القضائي لتختارهم على أسس حزبية أو طائفية دون مراعاة للاعتبارات الموضوعية (الكفاءة، الحيادية).

٣- تعديل المادة (٩٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي نصت على ((ينظم القانون تكوين المحاكم وأنواعها ودرجاتها واختصاصاتها وكيفية تعيين القضاة وخدمتهم وأعضاء الإِدعاء العام..)) بإضافة العبارة الآتية ((.. بما لا يمس استقلال القضاء))، وذلك لأن المادة السالفة الذكر تطلق يد السلطة التشريعية في تنظيم القضاء دون أن تضع قيداً عليها وهذا مما لا شك فيه له من الأثر السيء على استقلال القضاء إذا ما استخدمت السلطة التشريعية هذه المكنة لأغراض تهدف إلى النيل من استقلال القضاء، مثلاً كأن تصدر قانوناً يوجب نقل القضاة بسبب أن قاضي أصدر حكماً لا يروق لها وارتدت التخلص منه

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

١. إبراهيم عبد العزيز شياح، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بلا سنة طبع، ص ٢٤٥ ،
٢. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد ١٩٨٦ ، ص ٢٣٨
٣. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٦ ، ص ٣٠
٤. حكمت حكيم، الدساتير الع ارقية المؤقتة وحقوق المواطن الع اريقي، بدون دار نشر، ٢٠٠٠ ، ص ١٧ ، وكذلك (
٥. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مطبعة الفائق، بغداد، ٢٠٠٨ ، ص ١٠١)
٦. ديدان مولود ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، دار بلقيس ، الجزائر ، سنة ٢٠٠٧.
٧. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، ١٨٨٩.
٨. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٨٢ ، ص ٢١٩
٩. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ٢٩٩ وكذلك د. إبراهيم عبد العزيز شياح، النظم السياسية الدول (
١٠. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الخامسة، ١٩٨٦ ، ص ٥١٨
١١. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة، بدون دار نشر، ١٩٨٨ ص ٢٩
١٢. الشعبان احمد رمضان ، الأنظمة السياسية و القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، بدون بلد ، سنة ١٩٩٩.

٢١. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية ٣٢ شارع عبد الخالق ثروت، القاهرة ٢٠٠٥ ، ص ٢٨
٢٢. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية المقارنة بالمبادئ في الشريعة الإسلامية، الجزء الأول، القاهرة، ١٩٨٩ ، ص ١
٢٣. عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٢٦٤)
٢٤. عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، منشأة المعارف الإسكندرية، بدون سنة (١٤١٠ - طبع، ص ١٤٠
٢٥. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦ ، ص ٢٣١
٢٦. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيسي الدولة في النظام المختلط، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٦ ، ص ٩٤

٢٧. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٩٧ ، ص ١٩٦

٢٨. علي عبد الرزاق - الإسلام واصل الحكم - المؤسسة الوطنية للفنون طبعة ١٩٨٨ .

٢٩. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، آثاره للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩ ، ص ١٣٢

٣٠. القاضي لطيف مصطفى أمين، مبدأ الفصل بين السلطات ووحدها وتطبيقاتها في الدساتير العراقية، مكتب الفكر والتوعية للاتحاد الوطني الكردستاني، ٢٠٠٧ ، ص ١٧٥

٣١. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بلا سنة طبع، ص ١٨٧)

٣٢. محمد طه بدوي و د. محمد طلعت الغنيمي، النظم السياسية والإدارية، دار النهضة العربية، بدون سنة طبع، ص ٣٠٣

٣٣. محمد طه بدوي، أمهات الأفكار السياسية الحديثة وصددها في نظام الحكم، الطبعة الأولى، دار المعارف بمصر، القاهرة، ١٩٥٨ ، ص ٩٩

٣٤. منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية، منشورات المجمع العلمي، بغداد، ١٩٨٨ ، ص ١٢١)

٣٥. هيكل خليل ، النظم الدستورية المعاصرة و النظم الدستورية الإسلامية ، بدون طبعة ، بدون بلد ، السنة ١٩٩٨ .

ثانياً : الرسائل

١. خلدون إبراهيم نوري، مدى سلطة قاضي الإلغاء في إصدار أوامر الإدارة، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد، سنة ٢٠٠٣ .
٢. وسام صبار عبد الرحمن، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، سنة ١٩٩٤ ، ص ٨

الهوامش

١. د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم الاجتماعي، دار النهضة العربية، ١٩٦٤ القاهرة،)
٢. عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٢٦٤)
٣. خلدون إبراهيم نوري، مدى سلطة قاضي الإلغاء في إصدار أوامر الإدارة، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد، سنة ٢٠٠٣ ، ص ٨
٤. د. محمد طه بدوي و د. محمد طلعت الغنيمي، النظم السياسية والإدارية، دار النهضة العربية، بدون سنة طبع، ص ٣٠٣
٥. د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية المقارنة بالمبادئ في الشريعة الإسلامية، الجزء الأول، القاهرة، ١٩٨٩ ، ص ١
٦. الشعيان احمد رمضان ، الأنظمة السياسية و القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، بدون بلد ، سنة ١٩٩٩ .
٧. - علي عبد الرزاق - الإسلام واصل الحكم - المؤسسة الوطنية للفنون طبعة ١٩٨٨ .
- ٨- ديدان مولود ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، دار بلقيس ، الجزائر ، سنة ٢٠٠٧ .
- ٩- هيكل خليل ، النظم الدستورية المعاصرة و النظم الدستورية الإسلامية ، بدون طبعة ، بدون بلد ، السنة ١٩٩٨ .
١٠. وسام صبار عبد الرحمن، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، سنة ١٩٩٤ ، ص ٨

١١. د. ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٣١٦)

١٢. د. وسام صبار عبد الرحمن، المصدر السابق

١٣. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ٢٩٩ وكذلك د. إب ا رهم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدول (١٣٢٠ ص ٣٢٠)
١٤. د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص ٣٢٠
١٥. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بلا سنة طبع، ص ٢٤٥ ،
١٦. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، أث اره للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩ ، ص ١٣٢
١٧. غازي كرم، المصدر السابق، ص ١٣٣)
١٨. د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مطبعة الفائق، بغداد، ٢٠٠٨ ، ص ١٠١)
١٩. القاضي لطيف مصطفى أمين، مبدأ الفصل بين السلطات ووحدتها وتطبيقاتها في الدساتير العراقية، مكتب الفكر والتوعية للاتحاد الوطني الكردستاني، ٢٠٠٧ ، ص ١٧٥
٢٠. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية ٣٢ شارع عبد الخالق ثروت، القاهرة ٢٠٠٥ ، ص ٢٨
٢١. د. محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص ١٥٦
٢٢. د. نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٣٦٥
٢٣. د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة، بدون دار نشر، ١٩٨٨ ص ٢٩
٢٤. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد ١٩٨٦ ، ص ٢٣٨
٢٥. عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، منشأة المعارف الإسكندرية، بدون سنة) ١٤١٠ - طبع، ص ١٤٠
٢٦. إن النظام البرلماني يقوم في جوهره على نظام الفصل بين السلطات فصلاً مشوباً بروح التعاون، (وهذا ما بيناه في الفرع الأول من المطلب الأول من هذا المبحث، ص ٢٧
٢٧. (بعد أن استقر النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية لم يلبث النظام الرئاسي أن تطور نحو النظام) البرلماني واقتربت السلطتان التنفيذية والتشريعية إحداهما من الأخرى وقضت الأمور بأن يكون رئيس الجمهورية في أغلب الأحوال هو الزعيم الفعلي للأغلبية البرلمانية فربط بذلك إلى حد بعيد بين النشاط التشريعي والنشاط التنفيذي...) ينظر في ذلك ٢٨. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص ٣٠٧ وما بعدها.
٢٩. يس عمر يوسف، استقلال السلطة القضائية في النظامين الوضعي والإسلامي، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الهلال، ١٩٩٥ ، ص ٩٦
٣٠. د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص ٣٠٨
٣١. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بلا سنة طبع، ص ١٨٧)
٣٢. منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية، منشورات المجمع العلمي، بغداد، ١٩٨٨ ، ص ١٢١)
٣٣. مونتسيكيو فقيه فرنسي ولد في مدينة بوردو عام ١٦٨٩ ، وتوفي في باريس عام ١٧٥٥ ، وقد وضع ثلاثة مؤلفات مهمة وهي، الخطابات الفارسية، وأسباب عظمة الرومان ثم كتاب روح القوانين،
٣٤. محمد طه بدوي، أمهات الأفكار السياسية الحديثة وصدائها في نظام الحكم، الطبعة الأولى، دار المعارف بمصر، القاهرة، ١٩٥٨ ، ص ٩٩
٣٥. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيسي الدولة في النظام المختلط، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٦ ، ص ٩٤
٣٦. د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٨٢ ، ص ٢١٩
٣٧. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٦ ، ص ٣٠
٣٨. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦ ، ص ٢٣١
٣٩. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الخامسة، ١٩٨٦ ، ص ٥١٨
٤٠. حكمت حكيم، الدساتير العراقية الموقته وحقوق المواطن العراقي، بدون دار نشر، ٢٠٠٠ ، ص ١٧ ، وكذلك)

٤١. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، يلاحظ أن السلطة القضائية لا بد وأن تكون منفصلة ومستقلة في مواجهة السلطتين الأخرتين وفي مواجهة (الأفراد حتى تتحقق الغاية المنشودة من وجودها وبالشكل الذي يتناسب مع ما يجب أن تتسم به في ممارسة وظيفتها الخطيرة من حيده ونزهة وبعيداً عن التيارات السياسية المختلفة.
٤٢. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ١٩٦
٤٣. المادة (٦٥) الفقرة الثانية من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، الموسوعة العربية للدساتير العالمية، الإدارة العامة للتشريع والفتوى لمجلس الأمة، الجمهورية العربية المتحدة (سابقاً) القاهرة، ١٩٦٦، ص ١٩٧
٤٤. أنظر قانون إصلاح النظام القانوني منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٤٠٥ الصادر في ١٣/١٠/١٩٧٤.
٤٥. الوقائع العراقية العدد ٤٠١٢، السنة الثانية والأربعون، ٢٨ كانون الأول، ٢٠٠٥، ص
٤٦. ينظر في ذلك المادة (١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (٢٠٠٥)
٤٧. بشرى العبيدي، المصدر السابق، ص ١٤
٤٨. المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (٢٠٠٥)
٤٩. المادة (٦٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥
٥٠. المادة (٧٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥
٥١. المادة (٦٤) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥
٥٢. خلدون إبراهيم نوري، مصدر سابق، ص ٨٩
٥٣. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، مصدر سابق، ص ٩٠
٥٤. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ٧٨
٥٥. د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ٦٥
٥٦. محمد طه بدوي، مصدر سابق، ص ٥٤
٥٧. د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ٤٥