مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: توازن السلطة في النظام البرلماني – دستور 2005 العراقي نموذجا
اسم الكاتب: د. انس غنام جبارة
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/816
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 13:20 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

توازن السلطة في النظام البرلماني- دستور ٢٠٠٥ العراقي نموذجا

Balance of power in parliamentary system -Iraq's 2005 constitution model

د. انس غنام جبارة

Dr. Anes.G. Jbara

جامعة الانبار/ كلية القانون والعلوم السياسية

Anbar University – College Of Law

ملخص

يعد توازن السلطة من المبادئ المهمة التي كانت ولا زالت تثير الجدل بين الباحثين. ويكتسب هذا المبدأ أهمية خاصة عند الحديث عن مبدا الفصل بين السلطات. كما ان هناك أهمية خاصة لهذا المبدأ في ظل الأنظمة البرلمانية والدولة الاتحادية. والسبب في ذلك يعود من جهة الى ان تقاسم السلطة في ظل الأنظمة البرلمانية له خصوصية في تطبيق مبدأ التوازن بين السلطات من حيث ان النظام البرلماني أكثر الأنظمة التزاما بمبدأ الفصل بين السلطات. ومن جهة أخرى فان تقاسم السلطة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم يثير الكثير من القضايا التي تدور حول مفهوم التوازن العامودي ونطاقه ووسائل تحقيقه. وبالتالي يخرج عن موضوع الدراسة باقي الأنظمة كالنظام الرئاسي والنظام المختلط. وبدلا عن ذلك تسلط الدراسة الضوء على الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. والغرض من ذلك هو لتحديد حجم الخلل في توازن السلطة الذي يمكن تشخيصه في هذا الدستور.

الكلمات المفتاحية: توازن، السلطة، النظام البرلماني، دستور ٢٠٠٥.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

Summary

Balance of power is considered to be an essential principle that was and still an arguable topic among the literature. Balance of power has a special importance when it comes to the parliamentary systems and federals. The reason behind this comes from the fact that the parliamentary system is most affiliated to the separation of powers, and power sharing in federals has a specific meaning, related to what can be called vertical balance. Therefore, this article does not examine the rest of systems such as presidential system; instead, it highlights the 2005 Iraq constitution. Therefore, this article presents a definition of the meaning of the balance of power through discussing and criticising the literature.

Key words: Balance of power, parliamentary, constitution model.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

مقدمة

لا تخفى على القارئ المختص بالقانون الدستوري الأهمية البالغة لمبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث، فأقل ما يمكن ان يقال عنه انه من مقومات الحكم الرشيد. وفي المقابل يعد مبدأ توازن السلطات من النتائج الأولية لتحقيق مبدأ الفصل، اذ لا يصح ابتداء العناية بمبدأ التوازن ان كان مبدأ الفصل مهدورا، فمبدأ الفصل إذا بمثابة المقدمة التي نستجلب بها ما يلحق فيها من نتائج، بل هو كالأصل الذي تلحق به الفروع، واحد هذه الفروع هو مبدأ التوازن. والاثنين معا يعدان من المقومات الأساسية لنجاح واستقرار أي نظام سياسي بشكل عام.

والحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات تلحقه أهمية خاصة عندما يتعلق الامر بالدولة الاتحادية، فحينها يكون الفصل بين السلطات ذا بعدين اثنين، الأول منها افقي ويتحقق بالفصل بين الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية، اما البعد الثاني فيتحقق بالفصل بين السلطات الاتحادية من جهة وسلطات الأقاليم من جهة أخرى. ونفس التقسيم ينطبق على مبدأ التوازن، ومن ثم يجب التحقق من التوازن الافقي بين السلطات الثلاث والتوازن العامودي بين السلطة الاتحادية والحكومات المحلية.

ولا يجافي الصوابَ القولُ ان الاهتمام بتوازن السلطات هو وليد الازمات. اذ تزداد هذه الأهمية عندما تكون الدول حديثة النشأة، كما ان توازن السلطات يأخذ حيزا مهما عند وضع الدساتير للدول التي عانت من حروب أهلية او أزمات سياسية اسفرت عن تغيير وانتقال للسلطة بشكل غير سلمي.

ولعل السبب في ذلك هو الخشية من الفشل في بناء دولة مستقرة ومدنية بشكل عام، والخوف من تغول احدى السلطات على حساب البقية، الامر الذي يقود لا محالة الى استبداد وهيمنة احداها، هو السبب وراء هذا الاهتمام، اذ تتجلى هذه المخاوف أمام السلطة التأسيسية عند كتابة الدستور ابتداء، او تكون تلك المخاوف هي الباعث الدافع لعمل سلطة التعديل فتأخذ هذه المخاوف شكل قيود او صلاحيات إضافية على عمل السلطة السياسية بفروعها التشريعية والتنفيذية والقضائية.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

وان كان الحديث في هذا الموضوع ذا صلة وثيقة بفن صياغة الدساتير، فان وشائج قوية تربط الموضوع بالفكر السياسي المهيمن والسائد عند وضع الوثائق الدستورية. ومن هنا كان لزاما على الباحث في هذا الموضوع ان يضع أمام ناضريه: أولا الفن الدستوري الذي تتحلى به او يجب ان تتصف لجنة صياغة الدستور بالحد الأدنى المقبول منه، وثانيا التصور الاولي للدستور الذي تحمله النخبة السياسية القابضة على السلطة.

أهمية الموضوع

تكمن اهمية الموضوع في جانب نظري وأخر عملي. فالجانب النظري يصب في مراجعة الأهمية الفلسفية للمبدأ وتقرير جدوى الأخذ به. وهو بمثابة تقييم اولي لمصداقية وشرعية النظام الدستوري ابتداء والفكرة القانونية السائدة عند وضع الدستور. اما الجانب العملي فيثبت بثبوت الجانب النظري وهو يصب في تحديد الأليات القانونية الكفيلة بتحقيق مبدأ التوازن افقيا كان او عموديا.

خطة البحث

يقوم البحث على مبدأ التسلسل في الأفكار من المقدمات فالمسلمات وصولا الى المخرجات وهي النتائج المرجوة من البحث وبالتالي ستقسم الدراسة في هذا البحث الى ثلاثة مباحث أساسية هي: مفهوم توازن السلطات على المستوى الافقي، مفهوم توازن السلطات على المستوى العامودي وعلاقة التوازن بفاعلية السلطة.

فرضية البحث

الدراسة تفترض ابتداء ان لا مناص من السعي في تطوير البناء الدستوري للدول حديثة النشأة في التكوين او حديثة العهد بمبدأ الفصل بين السلطات. وبما ان محل الدراسة ينحصر بالنظام الدستوري العراقي فان الباحث يفترض ان هناك خللا بنيويا في عمل السلطات وان هذا الخلل يقوض فرصة ترسيخ مبدأ سيادة القانون وهو ما يستدعي تشخيص مواطن ذلك الخلل ثم توصيف الاصلاح بالاقتراحات والتوصيات وهو ما ستنتهي به الدراسة.

سؤال البحث

الدراسة تطرح تساؤلا محوريا حول مدى أهمية توازن السلطات في النظم البرلمانية، ما هو أثر التوازن بين السلطات على فاعلية السلطة عموما؟ وفي النظام البرلماني خصوصا؟ ومن

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

ثم تطرح الدراسة حزمة من التساؤلات الفرعية، كيف يكون التوازن بين السلطات في الدولة الاتحادية؟ وهل يقصد بالتوازن التعادل والتساوي في الصلاحيات بين هيئات الدولة؟

منهج البحث

الدراسة تركن الى تحليل النصوص القانونية نظريا ومن ثم اجراء مقاربة تطبيقية لما اقرته النصوص من جهة، وما هو عليه الحال من تطبيق عملي من جهة أخرى. وبما ان الدراسة تنحصر بدستور ٢٠٠٥ العراقي نموذجا فستقتصر الدراسة على اجراء المقاربة في ظل النصوص القانونية النافذة، ولأسباب تتعلق بضيق الوقت وحجم البحث فان الدراسة تستبعد النهج المقارن مع أنظمة دستورية أخرى.[١]

[١] والباحث في هذا المقام يدعو الى اجراء دراسة مقارنة مستقلة يقارن فيها النظام الدستوري العراقي بعد التغيير بنظم دستورية أخرى لدول مرت بنفس الظروف التي مر بها العراق، وذلك لان المقارنة مع أنظمة برلمانية راسخة ستكون مجرد صورة مثالية غير مجدية في استخلاص نتائج تسهم في اصلاح النظام الدستوري العراقي. ولا يدعي الباحث هنا ان له فضل السبق على غيره في بحث هذا الموضوع، ولكن حسبه انه خطوة على الطريق ولبنة في البناء سبقه فيها غيره من الباحثين اختص كل واحد منهم بمنهج مستقل لدراسة الموضوع.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

I. المبحث الأول

مفهوم ونطاق توازن السلطات على المستوى الافقي

تنصب الدراسة في هذا المبحث على بناء تصور نظري لموضوع البحث من خلال تحديد مفهوم توازن السلطات، ومن ثم وضع إطار عام للتوازن على المستوى الافقي، وهو المعنى الشائع للتوازن المتحقق في ظل الدول البسيطة ذات الأنظمة الديمقراطية. وعلى ذلك ستكون الدراسة في هذا المبحث مقسمة على مطلبين اثنين.

المطلب الأول

مفهوم التوازن

هناك مجموعة من التفسيرات لمعنى توازن السلطات في اصطلاح الفقه القانوني في العصر الحديث.[١] ويرجع الفضل في اثارة قضية توازن السلطات للفيلسوف مونتسكيو Montesquieu في مؤلفه ذائع الصيت روح القوانين The Spirit of Law.[٢] فبعد ان برر اهمية مبدا الفصل بين السلطات وفاعليته لمنع الاستبداد، شدد على ضرورة إيجاد توازن بين فروع او هيئات السلطة السياسية يمنع من تغول واستبداد هيئة على الأخرى. فلا فائدة من وجود فصل للسلطات ما لم يضمن الدستور توازنا بين هيئات الدولة من حيث الاختصاصات والصلاحيات، فبخلاف هذا التوازن يكون فصل ظاهريا وليس له آثار حقيقية.[٣] وتكمن خطورة هدر مبدا التوازن في توفير بيئة خصبة للاستبداد في السلطة والتعسف في مماسة الاختصاصات والصلاحيات.

---

[١] لا يخفى علينا أهمية المعنى اللغوي لتوازن السلطات، اذ يصح القول هنا ان المعنى الاصطلاحي للتوازن ما هو الا انعكاس للمعنى اللغوي، فلغة التوازن بمعنى المعادلة والموازنة. ينظر أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور المصري، لسان العرب، المجلد ١٥، ط٤، دار صادر، بيروت،٢٠٠٥، ص ٢٠٦.

[٢] لا تعد فكرة الفصل بين السلطات من ابتكارات العصر الحديث وقطعا ليست من نتائج الثورة الفرنسية كما انها ليست من نتائج الثورة الامريكية وما تلاها من اعلان الاستقلال وإقرار الدستور الأمريكي، بل يصح القول ان جذور فكرة الفصل بين السلطات تعود الى الجهود الفكرية والفلسفية موغلة في القدم، كان للفلاسفة اليونان كأفلاطون وارسطو دور في تأصيل فكرة تقسيم وظائف الدولة. كما ان لفلاسفة العقد الاجتماعي وخاصة جون لوك دور لا ينكر في هذا الشأن. وقد تجلت براعة مونتسكيو في هذا الشأن في نقل فكرة الفصل بين السلطان من الحيز النظري الفلسفي البحت الى الإطار القانوني العملي. لمزيد من التفصيل ينظر د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١، ص ٦٤٤، وينظر كذلك د. علي عبد المعطي حجازي، السياسة أصولها وتطورها في الفكر الغربي، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ١٩٨٣، ص ٢٦٤-٢٦٥.

[٣] د. فلاح مطرود العبودي، توازن السلطة وفاعلية النظام السياسي دراسة تحليلية في الأداء النيابي والحكومي على وفق الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ٣٦.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

وبالتالي ينتج عن ضمان مبدأ التوازن حماية الحقوق والحريات من جهة، وكفالة حسن تطبيق القوانين من جهة اخرى. ولعل مشكلة الاستبداد التي تعاني منها كثير الدول النامية تكمن في ان تلك الدول تكتفي بالأخذ بالفصل الظاهري بين السلطات دون ان تضمن الحد الأدنى من التوازن. وجوهر توازن السلطات هو التأثير المتبادل بين هيئات السلطة السياسية متمثلة بفروعها التشريعية والتنفيذية والقضائية.[١] وبالتالي يصح القول ان التوازن بين السلطات ينضبط بأمرين اثنين هما:

١- التعاون المتبادل بين السلطات في المعلومات وتكامل السياسات العامة عند ممارسة كل هيئة للصلاحيات التي تتمتع بها دستوريا، ويتحقق ذلك من خلال مشاركة كل هيئة الهيئات الأخرى في ممارسة صلاحياتها، مثال ذلك تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في عملية تشريع القوانين عن طريق قيام الحكومة بإعداد مشروعات القوانين وتقديمها الى البرلمان. وهو المسار الأول الذي يمثل الانسجام والتوافق بين هيئات الدولة الثلاث.

٢- التأثير المتبادل بين السلطات عن طريق التدخل المباشر وغير المباشر في تشكيل وعمل هيئة من هيئات الدولة من قبل هيئة أخرى بغرض التنبيه وبقصد الاحتجاج الذي يهدف لتقويم عمل هيئات الدولة. وهذا ما يتحقق عن طريق الرقابة المتبادلة بين هيئات الدولة. وهو المسار الثاني الذي يعكس عدم الانسجام وعدم التوافق بين هيئات الدولة. ومثال ذلك اقدام الحكومة على حل البرلمان، ومبادرة البرلمان بسحب الثقة من الحكومة.

ومما تقدم يمكن لنا القول ان الأساس هو تحقق التعاون المتبادل بين هيئات الدولة كما تقدم في المسار الأول، وفي حالة تعذر هذا المسار تكون ردة الفعل بالتنبيه المتبادل او بالرقابة المتبادلة بين هيئات الدولة كما هو واضح في المسار الثاني سالف الذكر.

الا ان الباحث في هذا يجد مفارقة بين ما اصطلح عليه الباحث بجوهر التوازن من الناحية النظرية، وبين آليات تحقيق ذلك التوازن واقعيا.

فمن الناحية الدستورية فان النظام البرلماني يكاد ان ينفرد في تطابق مفهوم التوازن نظريا وآليات تحقيقه واقعيا. الا ان بقية الأنظمة الشائعة كالأنظمة الرئاسية والمختلطة ونظام حكومة الجمعية لا تشهد بذات التطابق، ولعل السبب في ذلك مرده الى الفكرة القانونية السائدة

[١] ايرك بارندت، مدخل للقانون الدستوري، ترجمة د. محمد ناصر، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٦٨-٦٩.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

التي تحكم نصوص الدستور والتي تعطي تفسيرا مغايرا لمبدأ الفصل بين السلطات. فإن كان النظام البرلماني قد ركن الى الفصل المرن بين السلطات، فإن النظام الرئاسي يركن الى الاخذ بالفصل المطلق بين السلطات [١]، في حين يتلاشى مبدأ الفصل بين السلطات في نظام حكومة الجمعية وبدلا عن ذلك تبرز فكرة تركيز السلطات لصالح السلطة التشريعية.[٢] ومن الناحية التاريخية فان التطبيق العملي لفكرة الفصل بين السلطات قد افرز انماطا متعدد من توازن السلطة.

فقد كان النمط الأول منها الكلاسيكي يستند على قاعدة التساوي والتعادل في القوة بين هيئات الدولة، وهذا النمط كان المحبذ لواضعي الدستور الأمريكي ١٧٨٧، وبالمثل هيمنة فكرة الفصل الجامد المطلق بين السلطات على واضعي دستور فرنسا الأول بعد الثورة لسنة ١٧٩١. وهذا النمط من التطبيق يقر بالتعادل والتساوي في القوة بين السلطات لكن بنفس الوقت يقطع وشائج التعاون والتأثير المتبادل.

اما النمط الثاني فيتمثل بالفصل المرن والنسبي بين السلطات، وكان بمثابة نتيجة طبيعية للصعوبات العملية في التطبيق التي خلفها النمط الأول. وهذا النمط من التطبيق يتفق مع النمط الأول في مفهوم التوازن القائم على التساوي والتعادل النسبي، الا انه يختلف عن النمط الأول في قبوله بفكرة التعاون والتأثير المتبادل بين السلطات.

اما النمط الثالث فتمثل بالتخلي بشكل تدريجي عن الصورة التقليدية لتوازن السلطات التي كانت تقوم على التعادل والتساوي في القوة، وبدلا عن ذلك تم تبني فكرة تدرج السلطات. فما عادت هيئات الدولة وفقا لهذا النمط متساوية ومتعادلة ومتكافئة في القوة، بل اضحت تتدرج في قوتها مع احتفاظ كل هيئة باستقلالها.[١] وبالتالي طرأ تغيير على الإطار العام للتوازن بين السلطات وهذا ما سيتم بحثه في المطلب القادم.

المطلب الثاني: إطار التوازن

---

[١] د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٤٠٥.

[٢] من ذلك نستخلص انه لا يوجد بالضرورة تلازم حتمي بين الديمقراطية وبين الفصل بين السلطات كما قد يظن البعض، وكل ما هنالك ان الترابط واضح بين الديمقراطية النيابية كفكرة سياسية وبين الفصل بين السلطات كفكرة قانونية، بينما لا توجد مشاحة في ان يتم الاخذ بالديمقراطية شبه المباشرة كفكرة سياسية وبين تركيز السلطة، اذ ان النظام المجلسي المطبق في بعض دول العالم لاسيما سويسرا قد اوجد تصالحا فريدا بين الديمقراطية وبين تركيز السلطة، رغم ما تختزنه الذاكرة البشرية من سمعة سيئة ونفور للأنظمة الاستبدادية العديدة على مر التاريخ التي كانت تقوم على فكرة تركيز السلطة بيد فرد او جماعة. ينظر اوستن رني، سياسة الحكم، ترجمة د. حسن علي الذنون، بغداد، ١٩٦٤، ص ٨٦.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

رغم تعدد أنماط التطبيقات الدستورية لمبدأ الفصل بين السلطات، ظل الفكر القانوني الدستوري وفيا لنظرية الفصل بين السلطات وما يترتب عليها من نتائج وفي مقدمة ذلك مبدأ توازن السلطات. فنتيجة لحلول مبدأ تدرج السلطات ذهب البعض الى التمييز بين فصل السلطات وتحقيق التوازن بينها، فليس من الضروري ان يتحقق الفصل والتوازن معا، اذ يمكن ان يتحقق الفصل بين السلطات دستوريا، وفي المقابل يمكن ان تتسع صلاحيات الهيئة التشريعية او التنفيذية على حساب باقي الهيئات.[٢] واستنادا الى أنماط تطبيقات مبدا الفصل بين السلطات يمكن تصور حالة التفوق اليسير للبرلمان على الحكومة، ولعل هذا النمط قد شاع في الحقبة الزمنية التي أعقبت الحرب العالمية الأولى بسبب تغير مزاج الراي العام للشعوب في القارة الاوربية نحو إعطاء أهمية ومكانة سامية للمجالس النيابية باعتبارها تمثل إرادة الشعوب، فأسفر ذلك التغير عما يطلق عليه حكومة البرلمان، كون الحكومات في هذا النمط لا تعدو ان تكون تابعة الى المجالس النيابية، وان الحكومات تفتقر الى وسائل التأثير على المجالس النيابية.[١]

الا انه وفي حالات محدودة وامثلة تاريخية معدودة استطاعة البرلمانات ان تتفوق بشكل كلي على هيئات الدولة الأخرى خاصة التنفيذية، وهذا ما سفر عن ولادة ما يطلق عليه حكومة الجمعية. لكن بالمقابل ولأسباب عديدة سادت حقبة زمنية مغايرة بعد الحرب العالمية الثانية تمثلت بتراجع ملحوظ لسلطة البرلمانات مقابل تضخم سريع للهيئات التنفيذية. ويمكن الإشارة الى اهم أسباب هذه الظاهرة:

١- فيما يخص ضعف البرلمانات فمرده تراجع دور المجالس النيابية في مجال إدارة التشريع المالي للدول. فلا يتجاوز دور المجالس النيابية مناقشة والتصويت على تلك القوانين وخاصة منها الميزانية السنوية للدولة. اذ تتولى البرلمانات في اغلب دول العالم مهمة تقديم مشروع الميزانية الى المجالس النيابية لغرض إقرارها. وفي أحسن الأحوال لا تملك البرلمانات سوى الموافقة او الطلب من الحكومات ادخال بعض التعديلات عليها.

٢-اما ما يخص التوسع في نفوذ الهيئات التنفيذية فمرده مجموعة من العوامل:

---

[١] ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٣٢٢

[٢] ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٣٢٨.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

أ- تولي الحكومات على نحو متزايد مهمة اعداد مشروعات القوانين وتقديمها الى البرلمانات لغرض التصويت عليها، وبذلك تم سلب جزء مهم من الوظيفة التشريعية التي طالما انفردت بها المجالس النيابية لسنوات طويلة.

ب- تولي الحكومات مهمة التشريع ابتداء في حالات عديدة، أهمها ممارسة التشريع الفرعي من خلال سلطة اصدار اللوائح التنظيمية. إضافة الى سلطة اصدار المراسيم بما تشمله من أدوات قانونية تنظيمية لمواجهة حالات الضرورة. ولا يمكن التكهن بما ستؤول اليه الأمور في قابل الأيام من تقويض او تغول لإحدى هيئات الدولة على حساب غيرها من الهيئات.[٢] ونحن في صدد دراستنا التي تنصب على النظام البرلماني دون غيره من الانظمة، يمكننا القول ان هذا النظام ينفرد في الإبقاء على حالة معقولة من التوازن بين الهيئات.[٣] وذلك لان كل هيئة تملك من الوسائل ما يمكنها من التأثير على عمل باقي الهيئات. فحق السؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة التي يملكها البرلمان تجاه الوزارة، تملك الأخير حق دعوة وتأجيل دورة الانعقاد إضافة الى حق الحل.[١]

مع ذلك تبدو فكرة التوازن القائمة على التعادل والتكافؤ المطلق في القوة بعيدة المنال، بل هي ضرب من المحال. فالتوازن النسبي بين السلطات بات السمة المميزة للأنظمة البرلمانية المعاصرة، وهو ما يسمح برجحان كفة هيئة على أخرى بما يتماشى مع الواقع السياسي لكل دول، فامتلاك احدى الهيئات من وسائل التأثير المباشر على عمل باقي الهيئات لا يخرق مبدا التوازن النسبي، طالما ان القول الفصل يعود للواقع السياسي لكل دولة في زيادة قوة او ضف هذه الهيئة او تلك، بما يتصف به هذا الواقع من تغير وعدم انتظام. وبالتالي نطرح هنا

---

[١] للاطلاع أكثر على هذه الظاهرة التي سادت في اعقاب الحرب العالمية الأولى ينظر د. رمزي الشاعر، الايديلوجية التحررية وأثرها في الأنظمة السياسية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، ١٩٧٥، ٤٣٠-٤٣١.

[٢] وجدير بالإشارة في هذا المقام مصطلح حكومة القضاة الذي راج في فترة ماضية في الولايات المتحدة الامريكية في اعقاب الدور السياسي الذي يلعبه قضاة المحكمة الاتحادية العليا في مراقبة التشريعات القانونية من خلال الامتناع عن تطبيقها، فهو مؤشر الى تنامي دور المؤسسة القضائية امام باقي الهيئات. ينظر

Howard Jr & J. Woodford, Role perceptions and behaviour in three US Courts of Appeals, The Journal of Politics, Issue 39, Vol. 4 , 1977, P 920.

[٣] ولا يخفى علينا وجود هذا التوازن في الأنظمة الرئاسية كالنظام الأمريكي، اذ تملك كل هيئة من هيئات الدولة وسيلة قانونية لمراقبة عمل سائر الهيئات وهو ما يطلق علية (Checks and Balances) او ما يمكن ان يسمى بنظرية المراقبة والتوازن. ينظر للتفصيل:

La Porta & Rafael et al, Judicial checks and balances, Journal of Political Economy, Issue 112, Vol. 2, 2004, P 448.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

مصطلح التوازن النسبي بين السلطات بديلا لمصطلح تدرج السلطات التي ذهب قسم من الفقه الى اعتبارها من نتائج تطور نظرية الفصل بين السلطات، وذلك لان فكرة التدرج - والكلام هنا ينسحب على الأنظمة البرلمانية موضوع بحثنا - توحي الى الاستقرار والدوام كما انها تتنافى مع إمكانية تأثير الهيئة الأدنى او الأضعف بالهيئة الأعلى او الأقوى، وهذا ما لا يستقيم مع طبيعة العلاقة المتبادلة بين السلطات في الانظمة البرلمانية على اختلافها.

المبحث الثاني: توازن السلطات في الدولة الاتحادية

بعد ان اتضح لنا مفهوم ونطاق التوازن على المستوى الافقي في المبحث السابق يتعين على الباحث ان يخصص مبحثا مفردا للتحقق من مدى التوازن بين السلطات على المستوى العامودي في الدولة الفيدرالية. وبالتالي سيعنى هذا المبحث في تحديد نطاق وأليات تحقيق مبدأ التوازن بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.

المطلب الأول: حدود التوازن بين السلطات في الدولة الاتحادية

يكمن مفهوم التوازن العامودي في الدولة الفيدرالية في الحالة التي يتم فيها توزيع السلطات بين حكومة المركز والحكومات المحلية على النحو الذي يكفل تكاملا في الأدوار وعدم تداخل الصلاحيات بينها. ويستلزم هذا التوازن تمتع الحكومة على المستوى الاتحادي والمستوى المحلي على حد سواء بسلطات دستورية اصيلة غير مشتقة.

ومن المفيد الإشارة هنا ان التوازن الافقي بين هيئات الدولة الذي تقدم وصفه في المبحث الأول، يقوم على أساس الموازنة بين قوى ثلاثة متوازية في الاتجاه هي التشريعية والتنفيذية والقضائية. الا ان التوازن هنا في ظل الدولة الاتحادية يقوم على أساس الموازنة بين قوتين متعاكستين هما:

١-قوة وحدوية تميل نحو تقوية حكومة المركز وتتجه بمقدرات الدولة نحو الاقتراب من المركز.

٢-قوة استقلالية تميل نحو تقوية حكومات الأقاليم والولايات المكونة للدولة الاتحادية وتتجه نحو الابتعاد عن المركز.[٢]

---

[١] ينظر د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٢٢٢، وينظر كذلك د. السيد صبري، مبادي القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٤٩، ص ٦٢٣.

[٢] لطيف مصطفى امين، الفدرالية وافاق نجاحها في العراق، دار سردم، السليمانية، ٢٠٠٦، ص ١٦.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

الا ان هذا التوازن لا يستلزم التساوي في الصلاحيات، فقد يميل التوازن لمصلحة الحكومة الاتحادية على حساب حكومات الأقاليم او العكس. وبالتالي فكل ما يستلزمه هذا التوازن هو عدم التداخل المؤدي لانتقاص الحكومة الاتحادية من الصلاحيات المقررة للحكومات المحلية والعكس صحيح. لان هذا التداخل المؤدي للتجاوز والانتقاص يقود الى ان تكون احدى السلطات تابعة للأخرى وهذا ما يتقاطع مع الشكل الاتحادي للدولة، لان المبدأ الحاكم هنا هو ان تكون صلاحيات الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية اصلية غير تابعة او مشتقة.

ولعل التأصيل النظري لفكرة التوازن في الدولة الفدرالية يستند الى نفس الأساس النظري لفكرة التوازن بين السلطات الثلاث للدولة في شكله الافقي، وهو ان السلطة توقف وتحد من السلطة الأخرى. وبالتالي يمكن لحكومة المركز ان توقف أي نزعة استقلالية يمكن ان تظهر عند الحكومات المحلية والعكس صحيح، اذ يمكن للحكومات المحلية ان توقف أي نزعة تسلطية من حكومة المركز.[١]

وبالتالي يرى الباحث ان هذا الشكل من التوازن ضروري في الدولة الفدرالية لأنه يشكل نقطة الارتكاز بين الاستقلال والانتماء ومن ثم يُثبت هذا التوازن وحدة الدولة الفدرالية من جهة وتعدد او تدرج السلطات فيها من جهة أخرى. وذلك لان الأقاليم او الولايات الداخلة في الاتحاد تخلت وتنازلت عن جزء من سيادتها لمصلحة الاتحاد وبالتالي لابد من وجود نقطة ارتكاز او مركز توازن يحفظ بقاء واستمرارية الدولة الفدرالية. ولعل الامثلة التاريخية للاتحادات الفدرالية التي لم يكتب لها الدوام تشهد بذلك كالاتحاد السوفيتي والاتحاد اليوغسلافي السابقين.[٢]

ومعنى التوازن هنا ليس بالضرورة ان يكون مناصفة التقسيم للصلاحيات بين حكومة المركز وبين حكومات الأقاليم. لان اشتراط تحقق هذه المناصفة بين الصلاحيات هو مثاليه بعيدة كل البعد عن واقع الدول الاتحادية. فمن المعلوم ان ظروف نشأة كل دولة اتحادية تختلف عن غيرها، ومن ثم لا مشاحة في ان يكون تقسيم السلطات على نحو تزداد فيه قوة المركز وتضعف فيه قوة الأقاليم، والعكس صحيح. اذ لا غبار على ذلك طالما ان هذا التقسيم يحفظ

---

[١] جورج فيدل، الاتحادية والدولة، عصر الاتحادات تطبيق عملي لنظام الحكم المحلي، ترجمة منى إبراهيم، المؤسسة العربية للنشر والتوزيع، بيروت، بلا تاريخ، ص ٤٤.

[٢] لطيف مصطفى امين، المصدر السابق، ص ٩٤.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

توازنا معقولا بين نزعة الاستقلال ونزعة التوحد. بعبارة أخرى يسرد الفقه الدستوري ظاهرة مطردة الحدوث على نحو متكرر ومستمر تتمثل في يكون لطريقة نشأة الاتحاد أثر في تقسيم السلطات، اذ تعمد الاتحادات التي تتكون نتيجة تفكك دولة بسيطة الى تقوية حكومة المركز مع اضعاف حكومات الولايات. وذلك لان النزعة الوحدوية هنا تكاد تكون اقوى من النزعة الانفصالية. فيما تتجه الاتحادات التي تنشأ نتيجة تجمع دول مستقلة الى تقوية حكومات الأقاليم على حساب اضعاف حكومة المركز. وسبب ذلك ان النزعة الانفصالية والاستقلالية لكل أقليم عادة ما تكون اقوى من النزعة الاتحادية.[١]

ومما تقدم يتضح لنا ان معيار التوازن هنا نسبي وليس مطلق، ومرد ذلك التفاوت في الظروف المحيطة بنشأة كل دولة اتحادية من جهة، والتفاوت في المقدرات والإمكانات بين الحكومة الاتحادية وبين حكومات الأقاليم من جهة أخرى.[٢]

المطلب الثاني: وسائل تحقيق التوازن في الدولة الفدرالية

بعد ان تم تحديد مفهوم التوازن بين السلطات في الدولة الاتحادية يكون لزاما علينا تحديد وسائل تحقيق هذا التوازن. اذ ان استمرارية قيام الدولة الاتحادية يتوقف على توفر مجموعة من الوسائل والضمانات التي تكفل تحقيق التوازن بين قوتين متناقضتين، قوة استقلالية وأخرى وحدوية. وتتمثل هذه الوسائل بالآتي:

اولا: مشاركة الأقاليم في إدارة السلطة الاتحادية: اذ تعد هذه المشاركة السمة الفريدة التي يمتاز بها النظام اللامركزي في الاتحاد الفدرالي عن النظام اللامركزي في الدولة البسيطة وهو ما يعرف باللامركزية الإدارية. وتتحقق هذه المشاركة بطرق عدة، أبرزها المشاركة

---

[١] كما ان لكل قاعة شواذ، نجد ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يلتزم بهذا (التقليد الدستوري) ان صح التعبير، فبالرغم من ان أصل الدولة العراقية الحديثة بعد ان نالت استقلالها عن الإمبراطورية العثمانية وتأسست حكومتها الوطنية تحت الانتداب البريطاني واستمراها لمدة ناهزت القرن من الزمان بشكل دولة بسيطة موحدة، كان الاحرى بلجنة صياغة الدستور (والقوى القابضة على السلطة من ورائهم) ان تراعي هذه الحقيقة وان تضيق من صلاحيات الأقاليم وتقوي من صلاحيات المركز، لا ان تقوم بالعكس فجاء الدستور العراقي شاذا عن القاعدة. للاطلاع أكثر حول هذه الجزئية ينظر د. ميادة عبد الكاظم الحجامي، دراسة قانونية للنظام البرلماني والدولة الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، ع ٤٨، ص ١٤٢، وينظر جمال ناصر جبار الزيداوي، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية وموقف الدستور العراقي، مجلة حوار الفكر، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، عدد٣، شباط ٢٠٠٧، ص ٩٤.

[٢] ولكي ينسب الفضل لأهله، فقد سبقنا في ذلك غيرنا من الباحثين، ينظر د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات دراسة مقارنة، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٣٩٤

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

في ممارسة السلطة التشريعية عن طريق تكوين مجلس تشريعي اتحادي. وتتحقق المشاركة أيضا في ممارسة السلطة التنفيذية عن طريق مشاركة الأقاليم في اختيار الحكومة الاتحادية.

ولعل مشاركة الأقاليم في اختيار مجلس الاتحاد مهما كانت الصلاحيات التي يتمتع بها هذا المجلس يضمن للأقاليم دورا في ممارسة السلطة الاتحادية. [١] ويتمثل هذا الدور في المشاركة في وضع القوانين ومن ثم تنفيذ تلك القوانين لان الأقاليم تكون قد أسهمت بشكل واضح في تشريع تلك القوانين. وبالتالي يمكن القول ان المجلس الاتحادي يعد ساحة ومنبرا إعلاميا تسمو علية النزعة الاستقلالية لكل إقليم طالما ان لكل إقليم تمثيل مساو لباقي الأقاليم بغض النظر عن التعداد السكاني لها' بينما يكون المجلس التشريعي الثاني مجالا يفترض ان تسمو فيه النزعة الوحدوية وذلك لتفاوت التمثيل فيه بحسب التعداد السكاني لكل إقليم.

ولا تنحصر مشاركة الاقاليم في إدارة الدولة الاتحادية في الاسهام في تشكيل السلطة التشريعية، بل يمكن ان تتعزز هذه المشاركة أيضا في إعطاء دور للأقاليم في تشكيل الحكومة الاتحادية. ورغم ما يعتري هذا الأسلوب من صعوبات قد تحد من نطاق الاخذ به، فهو أسلوب متطور من المشاركة في إدارة السلطة الاتحادية.[٢]

ثانيا: وجود رقابة قضائية فاعلة: فما يميز بنية الدولة الاتحادية هو التقاء المصالح الإقليمية مع المصالح الوطنية التي تمثلها الحكومة الاتحادية. وبالتالي من المستبعد ان يعم التوافق والانسجام سواء كان على المستوى التشريعي او التنفيذي. فكثيرا ما تتباين وجهات النظر وعندها يكون لرقابة القضاء القول الفصل في رفع الخصومة، وغني عن القول ان وجود سلطة قضائية مستقلة يضمن توازنا مرنا وسلسا بين السلطات، وبخلاف ذلك تفقد الدولة الاتحادية ضمانة مهمة لتحقق التوازن، بمعنى ان وجود قضاء ضعيف او غير مستقل يقوض توازن السلطات.[٣]

---

[١] تختلف الدول فيما بينها في تحديد المركز الدستوري لمجلس الاتحاد، فقسم منها كالدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ اعطى لمجلس الاتحاد مركزا يعلو المجلس التشريعي الثاني، فيما اعطاه الدستور السويسري لسنة ١٨٧٤ مركزا موازيا للمجلس الثاني، اما القسم الثالث كالدستور الألماني فقد أعطاه دورا اقل من المجلس الثاني. ينظر محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٥، غير منشورة، ص٢٥٤.

[٢] د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة) دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص١٦٩.

[٣] د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط١، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ١٥٤.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

ثالثا: الطريقة المتبعة في تقاسم السطلة بين الاتحاد والاقاليم: اذ تتبع الدول الاتحادية طرقا عدة لتقاسم السلطة بين حكومة الاتحاد وحكومات الاقاليم، ويمكن القول ان هناك ثلاثة طرق شائعة هي:

١. طريقة حصر الصلاحيات للمستوى الاتحادي والإقليمي دستوريا.

٢. طريقة حصر الصلاحيات للمستوى الاتحادي دستوريا وترك ما سواه للأقاليم.

٣. طريقة حصر الصلاحيات ل.مستوى الأقاليم دستوريا وترك ما سواه للاتحاد.

فقد بات من المعلوم بالضرورة ان هناك ظروفا خاصة وتفاهمات معينة تحيط بنشأة الاتحادات. ومن ثم يجب عدم الاكتفاء بالمدلول الحرفي للنصوص الدستورية، بل يجب الرجوع الى تلك الاعتبارات التاريخية التي مهدت لقيام الدولة الاتحادية.[١] ولسنا هنا بصدد شرح واستعراض امثلة تاريخية لتلك الطرق فقد أشبعها الفقه بحثا.[٢] وبدلا من ذلك سنركز على العوامل التي تدفع نحو تبني طريقة معينة من طرق تقاسم السلطة. ولعل من المفيد هنا الإشارة الى ان تطور الشكل الاتحادي للولايات المتحدة الامريكية أسهم في انتشار مفهومين متباينين للدولة الاتحادية من حيث تقاسم السلطة هما:

١. الاتحاد التنافسي او ما يطلق علية الفيدرالية التنافسية Dual federal ويفترض هذا الشكل من البناء الدستوري للدولة الاتحادية أن الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات تعمل في مجالات منفصلة ومحددة بوضوح من قبل الدستور الاتحادي، بدون أي دور مستقل للحكومة الاتحادية في إدارة الشؤون المحلية للأقاليم وبالتالي، وبالمثل لا تملك حكومات الأقاليم من الوسائل القانونية للتأثير على إدارة الادرة الاتحادية. وبالتالي تمارس كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم نوعا من السيادة كل في مجاله. ومن جهة أخرى يعمل هذا الشكل من الاتحادات على ترسيخ التنافس على السلطة بسبب التقاسم الافقي غير المرن بين سطات ومسؤوليات حكومة الاتحاد وحكومات الأقاليم، وهذا ما يولد مناخا متوترا بين المستوى الاتحادي والاقليمي ولذلك لا تحل المشكل العالقة بسهولة.

---

[١] د. احمد أبو المجد، النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة، المنظمة العربية للثقافة والتربية والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية،١٩٨٧، ص ٥.

[٢] ينظر على سبيل المثال: د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، النظرية العامة للدولة-الحكومة الحقوق والحريات العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٨، ١١٦، وينظر كذلك م

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

٢. الاتحاد التعاوني او ما يطلق علية الفيدرالية التعاونية Cooperative federal فعلى عكس الشكل السابق يعمل هذا النوع من الاتحادات على ترسيخ التعاون بين السلطات بسبب التقاسم العامودي المرن بين سلطة ومسؤوليات الاتحاد وحكومات الأقاليم وبالتالي غالبا ما يتم حل المشاكل العالقة بسلاسة. ويسمح هذا الشكل من الاتحادات للأقاليم في الاسهام حتى في تشريع او التأثير على تشريع القوانين الاتحادية.[١] وبالتالي يظهر لنا مما تقدم ان براعة الفن الدستوري تتجلى عند صياغة النصوص الدستورية للدولة الاتحادية، وتتمثل الحالة المثلى لتقاسم السلطة في ان تعطى الأقاليم من الصلاحيات الواسعة الى الدرجة التي تمكنها من إدارة شؤونها المحلية وان يترك ما سوى ذلك لحكومة الاتحاد. فنقطة التوازن تكون بين القوى الطاردة نحو استقلال الأقاليم وبين القوى الجاذبة نحو الانصهار.

المبحث الثالث: علاقة التوازن بفاعلية النظام السياسي

بعد ان نم تحديد مفهوم التوازن باعتباره أحد النتائج المترتبة على الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، يستعرض المبحث الأخير من هذه الدراسة العلاقة بين التوازن وفاعلية السلطة.

المطلب الأول: مفهوم الفاعلية

يقصد بفاعلية النظام السياسي عند قسم من الفقهاء قدرته على الثبات والاستمرار، وقد يشار الى الفاعلية على انها ترادف الحكم الصالح عند الفلاسفة، ويشار اليها أيضا للدلالة على الحكم الديموقراطي.[٢] وبالتالي يكون المفهوم المخالف للنظام الفاعل هو النظام الفاشل غير القادر على الثبات والاستمرار.[٣] الا ان هناك اختلافا واضحا بين الفقهاء في تحديد الأسس التي يرتكز عليها النظام الفاعل، فقسم منهم يذهب الى تبني فكرة قوة النظام وقدرته على فرض الطاعة كمؤشر على فاعلية النظام.[٤]

ويمكن القول ان سبب الاختلاف بين الفقهاء في تحديد المقصود بفاعلية السلطة هو التباين في التركيز على عوامل تحقيق الفاعلية التي تدور بين القدرة على الثبات والاستمرار، القدرة

---

[١] ينظر:

Nestor M. Davidson, Cooperative Localism: Federal-Local Collaboration in an Era of State Sovereignty, Virginia Law Review, Vol. 93, 2007, Paper No. 07-13, P 959.

[٢] ينظر د. محمد عزت فاضل الطائي، المصدر السابق، ص ٢٠.

[٣] ينظر د. فلاح مطرود العبودي، المصدر السابق، ص ٧٩.

[٤] ينظر على سبيل المثال د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٥٣٨، وينظر كذلك د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الرئاسي في أمريكا ومصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٦، ص ٢٠٥.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

على فرض القانون. ويمكن لنا باقتضاب ان نطرح مدلولا قانونيا لفاعلية النظام السياسي بانه قدرة ذلك النظام على الاستمرار بنجاح في إدارة الدولة دون ان يحدث تجاوز بين السلطات الدستورية على النحو الذي يخل بمبدأ التوازن. وبذلك تتحقق الفاعلية للنظام السياسي عندما تملك الهيئة التشريعية والتنفيذية الوسائل القانونية اللازمة للمراقبة والحد من التجاور في ظل رقابة قضائية. وغني عن القول ان شرط عدم الاخلال بالتوازن بين السلطات معتبر سواء انصرف الحديث الى الفصل الافقي بين السلطات (التشريعية، القضائية، التنفيذية)، او انصرف الى الفصل العامودي بين السلطات (كما هو الحال في ظل الدولة الاتحادية). لذلك يكون العبئ أكبر على الدولة الاتحادية في تحقيق التوازن لأنها إزاء حفظ التوازن على المستوى الافقي والعامودي، بينما يكون العبئ أخف على الدولة البسيطة اذ يقتصر واجبها على حفظ التوازن الافقي بين السلطات.

المطلب الثاني: تحقيق الفاعلية

لكي تتحقق فاعلية السلطة لا بد من توفر مجموعة من الوسائل القانونية، ويتعين على النظام القانوني للدولة ان يكفل الالتزام بها سواء كان ذلك على مستوى النصوص الدستورية او التشريعية وهذه الوسائل هي:

أولا: المساواة في وسائل التأثير: اذ يجب ان يتحقق نوع من المساواة في وسائل التأثير المتبادل بين سلطات الدولة. ومن الضروري هنا ان نميز بين مبدا التوازن النسبي الذي يدل على القوة والقدرة على التأثير المتبادل بين السلطات، وبين المساواة التي تدل على الوسائل القانونية المتاحة للتعبير عن قدرة لسلطة في التأثير المتبادل. فقدرة البرلمان على التأثير على عمل الحكومة في مراقبتها ومحاسبتها لغرض الحد من طغيانيا، يقابله قدرة الحكومة على الضغط على البرلمان للحد قدرته على اضعاف الحكومة. وهذه القدرة او قوة التأثير المتبادل يجب ان يقابلها مساواة في وسائل الضغط المتبادلة، ومثال ذلك ان البرلمان يملك وسائل ضغط ضد الحكومة لتلافي وقوع الخطأ قبل وقوعه بالتصويت على منح الثقة بالحكومة[1]، ومحاسبة مرتكبيه سياسيا عند وقوع الخطأ. ويقابل ذلك ان الحكومة تملك من الوسائل التي

[1] لا يخفى على القارئ ان البحث يسلط الضوء على توازن السلطة في النظام البرلماني وبالتالي لا لن يتم التعرض الى النظم الأخرى الا عرضا. ولعل دراسة أخرى للكاتب او لغيره من الباحثين تسلط الضوء على توازن السلطة في النظام الرئاسي والمختلط مكملة لهذه الدراسة تسعف القارئ في فهم ابعاد التوازن بين السلطات في مختلف الأنظمة السياسية.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

تردع البرلمان وتمنعه من التسلط عند انفرادها في اعداد الموازنة العامة، وتقديم الحكومة لمشاريع القوانين للحد من انفراد البرلمان في التشريع، كما تملك الحكومة وسيلة حل البرلمان كسلاح بوجه حق سحب الثقة. فتوازن القوة يجب ان يرافقه مساواة في وسائل التأثير المتبادل لتحقيق فاعلية السلطة، وتوازن بلا مساواة في وسائل التأثير ينتج عنه حكومة ضعيفة او برلمان مشلول، وبالتالي نظام لا يتصف بالفاعلية.

ثانيا: الكفاءة: ويقصد بالكفاءة ان يتحلى العاملون في السلطات العامة بالمهارة العالية والمهنية اللازمة للقيام بواجباتهم بأكمل وجه وهو ما يحقق فاعلية السلطة والعكس صحيح. ولعل الحد الأدنى لعنصر الكفاءة من الأمور المعتبرة لدى العاملين في السلطة القضائية بحكم التخصص المطلوب. اما الشروط الواجب توافرها لشغل عضوية البرلمان فبسبب السمة الغالبة على المجالس النيابية في كونها تمثل الإرادة العامة وان الانتخابات هي الوسيلة المعروفة لاختيار الأعضاء، فان عنصر الكفاءة غير معتبر هنا الا شكلا، كشرط الحصول على شهادة ثانوية او جامعية لحق الترشح.[١]

وامام ظاهرة ضعف البرلمانات وعدم المام أعضاء المجالس النيابية في معالجة القضايا المختلفة لعدم الكفاءة من الناحية الفنية، برز دور أوسع افقا للحكومات في لمعالجة القضايا المستجدة.[٢] ويتجاذب موضوع كفاءة الحكومة لتحقيق الفاعلية ثلاثة اتجاهات:

١. الاتجاه الديموقراطي الذي ظل وفيا للفكرة الديموقراطية ويشترط الانتخابات وسيلة لتولي الوظائف الحكومية. الا ان هذا الاتجاه يتناقض مع عنصر الكفاءة.
٢. الاتجاه التكنوقراطي الذي يستبعد الانتخابات لتولي المناصب الحكومية ويعول على الكفاءة الفنية في تولي المناصب الحكومية. فهو يحقق الكفاءة الا انه يهدر مشاركة الافراد في تشكيل السلطة السياسية ويقترب من الحكومة الارستقراطية.
٣. الاتجاه الوسطي الذي يجمع بين الاتجاهين السابقين اذ يشترط الكفاءة الفنية من التكنوقراط لتولي المناصب الحكومية المهمة التي تستلزم مستوى معين من الخبرة والمهارة كالمالية

---

[١] د. محمد عزت فاضل الطائي، المصدر السابق، ص ٣٧.

[٢] ينظر محمد فريد محجوب، ازمة الديموقراطية الغربية وتحدياتها في العالم الثالث، كاب المسألة الديموقراطية في الوطن العربي، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٨٩.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

والعسكرية على سبيل المثال لا الحصر، ام غيرها من المناصب فيشترط لتوليها الكفاءة السياسية فقط.

ونعتقد ان الاتجاه الثالث يوفق بين متطلبين اثنين: الديموقراطية في مشاركة الافراد في اختيار الحكومة، ومتطلب توافر عنصر الكفاءة الفنية، وبالتالي نعتقد ان هناك تناسبا طرديا بين مستوى فاعلية السلطة وبين تلبية تلك المتطلبات زيادة ونقصانا.

ثالثا: الاستقلالية: يقصد بالاستقلالية كوسيلة لتحقيق الفاعلية ان تتمتع سلطات الدولة بالاستقلال العضوي والوظيفي. ويتحقق الاستقلال إذا كان التنظيم الدستوري للدولة يضمن مستوى معين من الاستقلال في تشكيل هيئات الدولة إداريا وماليا، دون الخضوع لسلطة أخرى. فعدم الاستقلال يتنافى مع فاعلية السلطة، لان خضوع هيئة لهيئة أخرى بضعف عملها ويمنع من القيام بنشاطها على الوجه الصحيح.

وجدير بالذكر ان الاستقلالية بين السلطات على المستوى الافقي (التشريعية والتنفيذية والقضائية) من متطلبات تحقيق فاعلية السلطة في الدولة البسيطة، كما ان الاستقلالية على المستوى العامودي في الدولة الاتحادية (بين حكومة الاتحاد وحكومات الأقاليم) من متطلبات فاعلية الدولة الاتحادية.

رابعا: الاستمرارية: ويقصد بالاستمرارية لتحقيق الفاعلية الاستقرار البعيد عن التقلب والتغير السريع الذي لا يسمح بتحقيق البرامج والاهداف. ويمكن ان ينظر الى هذا العنصر من زاويتين مختلفتين، فمن جهة يعد التغيير من اهم المتطلبات الديموقراطية اذ يعد وسيلة للمراقبة عن طريق استبدال الأفضل والاصلح بالمفضول. الا انه من جهة أخرى قد يشكل التغيير عائقا امام تحقيق البرامج والاهداف.[٣١]

غير ان التغيير السريع والقصير للمجالس النيابية او للحكومة الذي لا يتجاوز امده العام او العامين هو بالتأكيد عقبة كؤود امام الاستقرار، [٣٢] ومن ثم مضعفا لهيئات الدولة وبالتالي مانعا من تحقيق الفاعلية. كما ان عدم التغيير لسنوات طويلة يلحق ضررا

---

[٣١] ينظر

Anes Ghanam Jbara, normative & practical recommendations toward improved judicial independence in contemporary Iraq: the question of embedding judicial independence, PhD thesis, Bangor University School of Law, 2017.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

بهيئات الدولة اذ تكون بعيدة عن التجديد وفصلا بين الأجيال، فمن حق كل جيل ان يكون له دور في تشكيل السلطات، كما ان عدم التغيير يفتح باب الانعتاق من المحاسبة باستبدال الأفضل بالمفضول. وكتطبيق دستوري شائع تعد أربعة سنوات مدة استقرار نسبي تلبي المتطلبات سالفة الذكر. وخلاصة القول ان استقرار السلطة واستمراريتها يشكلان عاملا مهما لتحقيق الفاعلية.

المطلب الثالث اختلال التوازن وعدم فاعلية السلطة في العراق في دستور ٢٠٠٥

بعد ان تم تحديد المقصود بالفاعلية ووسائل تحقيقها، لا بد لنا في الجزء المتبقي من الدراسة ان نشخص وفقا لما تقدم من أفكار أسباب اختلال توازن السلطات في النظام الدستوري العراقي وفقا لدستور ٢٠٠٥، اذ يمكن تحديد مكامن الخلل في الاتي:[٣٣]

اولا: مجلس الاتحاد: سلك المشرع الدستوري العراقي مسلكا غريبا عندما نص بالتفصيل على مجلس النواب من حيث التكوين والصلاحيات، بينما أغفل التفصيل بالنسبة لمجلس التشريعي الثاني وهو مجلس الاتحاد واوكل مهمة سن قانون يفصل طريقة تشكليه ودورة انعقاده وصلاحياته الى مجلس النواب.[٣٤] وهذه بادرة غير موفقة اذ كان الأولى بالمشرع الدستوري ان يحفظ مركزا دستوريا يفوق او على الأقل يساوي المركز الدستوري لمجلس النواب مسايرة للتطبيقات الدستورية للدول الاتحادية المقارنة. ان اختصاص مجلس النواب في سن قانون مجلس الاتحاد سيجل من هذا المجلس مهيض الجناح تابعا لمجلس النواب وتحت وصايته وهو ما يخل بمبدأ التوازن بين الأقاليم وبين حكومة الاتحاد.

ثانيا: اختيار رئيس الجمهورية: جنح الدستور لعراقي الى وسيلة غير موفقة لاختيار رئيس الجمهورية اذ يتولى مجلس النواب عملية الانتخاب.[٣٥] وهذا مضعف لاستقلالية منصب رئيس الجمهورية، ويظهر لنا ان سبب هذا التوجه هو خشية واضع الدستور من

---

[٣٢] وبالنسبة للسلطة القضائية لا يعد التغيير من متطلبات الديمقراطية وفقا للراي الراجح وذلك لخصوصية عمل القضاة التي تستلزم استقرار مصحوب بتراكم ونضوج فكري بعيد عن التقلبات السياسية.

[٣٣] لسنا هنا بصدد تعداد العيوب والانتقادات الفقهية لنصوص الدستور، عوضا عن ذلك تقدم هذه الدراسة تشخيصا لمواقع الخلل في توازن السلطات العامة.

[٣٤] المادة ٤٨ والمادة ٦٥ من الدستور العراقي النافذ.

[٣٥] المادة ٦٨ من الدستور العراقي النافذ.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

تعاظم سلطة رئيس الجمهورية، وبالتالي فإن إضعاف مؤسسة الرئاسة كان مقصودا من المشرع الدستوري حتى يدرأ مفسدة ظهور دكتاتورية جديدة في العراق. الا ان هذه الحيطة المبالغ فيها قد أخلت بتوازن السلطة لمصلحة البرلمان وجعلت من الرئاسة منصبا فخريا له قيمة معنوية كالتطبيقات الشائعة في الملكيات الدستورية وكان الأولى ان يكون انتخاب الرئيس من الشعب مباشرة كي وهذا من شأنه ان يحفظ استقلاله ويعتقه من ربقة المحاصصة.

ثالثا: سحب الثقة: وضع الدستور آلية قيام البرلمان بسحب الثقة من الوزارة، الا انه وضع آلية قيدت الى حد ما قدرة الحكومة على حل البرلمان.[٣٦] وهذا اخلال واضح لمبدأ التوازن بين السلطات.

رابعا: الاعتراضات التوقيفية: لم يتعرض الدستور العراقي لتنظيم حق الحكومة في الاعتراضات التوقيفية على القوانين المقرة من البرلمان.[٣٧] وهذا ما أسهم الى حد ما في تجريد السلطة التنفيذية من وسيلة مهمة كان يمكن ان تحفظ التوازن من خلال اجبار البرلمان على تحقيق اغلبية غير مريحة عند إقرار قوانين تثير انقساما في الرأي العام.

خامسا: الكفاءة: اذ لم يشترط الدستور العراقي توافر مؤهلات خاصة للمناصب القيادية كرئيس الجمهورية وعضو البرلمان والوزير في الحكومة، واكتفى بضرورة تحقق شروط عامة، بل تم التركيز على شرط الكفاءة السياسية.[٣٨] وبالتالي أسهم هذا الاغفال في اضعاف فاعلية السلطة.

سادسا: استقلالية السلطات: اذ حدد الدستور آلية اختيار مجلس الوزراء وجعلها من صلاحية البرلمان، الا انه وفقا للواقع الدستوري في العراق نجد ان المسار البرلمان العراقي شق لنفسه طريقا ملتوية لتطبيق هذا النص تقوم على اختيار معظم الوزراء من بين أعضاء البرلمان استنادا الى الكفاءة السياسية وليس الفنية، كما ان رئيس الوزراء

---

(٣٦) المادة ٦١/ ثامنا من الدستور العراقي النافذ.

(٣٧) نصت المادة ٧٣/ ثامنا "يصادق (رئيس الجمهورية) ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها" ويفهم من ذلك عدم امتلاكه سلطة الاعتراض التوقيفي على البرلمان.

(٣٨) ويتمثل ذلك في اشترط توافر السمعة الحسنة والاستقامة والنزاهة والعدالة، الا انه لا يوجد معيار او جهة تشهد بهذه المواصفات وبالتالي تم استبعاد الكفاءة المتحصلة من الخبرة والممارسة.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

غير قادر اختيار الطاقم الوزاري بحرية، اذ يتولى البرلمان من خلال الأحزاب تقديم مرشحين للوزراء لكي يقوم رئيس الوزراء بالاختيار مهم. وذا مظهر آخر من مظاهر عدم الكفاءة وعدم التوازن.[٣٩]

سابعا: ضعف أداء الحكومة: اذ اصبحت الضعف من سمات النظام الدستوري في العراق، ويتجلى هذا الضعف بتفشي ظاهرة الفساد المالي والإداري، وذلك نتيجة لتوزيع المناصب القيادية والحساسة بناء على توافقات سياسية بعيدا عن الكفاءة والخبرة. وهذا ما أضعف من فاعلية السلطة في مكافحة الفساد.[٤٠]

ثامنا: الاختصاصات المشتركة: اذ حدد الدستور العراقي مجموعة الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.[٤١] كما نص على بعض الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم وجعل المبادرة في هذه الاختصاصات للحكومة الاتحادية.[٤٢] الا ان اللافت للنظر هنا ان المشرع الدستوري العراقي اعطى العلوية لقوانين الاقاليم عند تعارضها مع القانون الاتحادي.[٤٣] وهذا ما لا يستقيم مع التطبيقات الدستورية للدول الاتحادية المقارنة، لأنه يعزز النزعة الاستقلالية للأقاليم على حساب اضعاف قوة الاتحاد، كما ان هذا الأسلوب لا يتناسب مع طريقة نشأة الاتحاد في العراق الذي كان في الأصل دولة موحدة وليس مجموعة دول اتحدت.[٤٤]

الخاتمة:

وفي ختام هذه الدراسة يتضح لنا مجموعة من النتائج المهمة:

١- ان فاعلية السلطة ترتبط ارتباطا وثيقا بتحقيق التوازن بين السلطات.

---

(٣٩) رافع خصر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ١٤٨.

(٤٠) ياسين عبد الأمير طعمة الكوفي، التنظيم الدستوري للأنظمة البرلماني، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٨، ص ٢٦٨.

(٤١) المادة ١١٠ من الدستور العراقي النافذ.

(٤٢) المواد ١١٢-١١٣-١١٤ من الدستور العراقي النافذ.

(٤٣) المادة ١١٥ من الدستور العراقي النافذ.

(٤٤) ينظر د. فاضل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ٢٦٧-٢٦٨. وينظر كذلك د. محمد عزت فاضل، المصدر السابق، ص ٤٠٩.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

٢- لم تأتي نصوص الدستور العراقي النافذ صريحة في تحقيق التوازن وهو ما أثر سلبا على توازن السلطات.

٣- على الرغم من ان البرلمان العراقي يملك مجمعة واسعة من الصلاحيات تجاه السلطة التنفيذية، الا ان نصيبا وافرا من اللوم يمكن أن يقع على الأخيرة في عدم تحقيق التوازن بين السلطات.

٤- ان المحافظة على مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ التوازن ليس عملا حكوميا او وظيفيا، بل هو قبل كل شيء وعي شعبي ونضج سياسي. بالتالي يجب الاهتمام بالتربية والاعلام والتنشئة الصحيحة للأجيال القادمة لتحقيق هذا الهدف.

٥- هناك دور مهم للقضاء العراقي في تدعيم وترسيخ مبدا الفصل بين السلطات والمحافظة على التوازنات الدستورية من خلال حماية المشروعية ومكافحة الفساد، وهو واجب مقدس لا يمك القيام به الا سلطة قضائية ناضجة ومستقلة.

٦- يرى الباحث ضرورة ادخال بعض التعديلات الدستورية لضمان الفصل بين السلطات، وبما يحفظ التوازن. وتتمثل هذه التعديلات بالات

- تحديد صلاحيات مجلس الاتحاد بشكل واضح في نصوص الدستور.
- تغيير آلية اختيار رئيس الجمهورية بان تكون عن طريق الانتخاب المباشر.
- ضرورة ادخال تعديل دستوري يحول دون علوية قوانين الأقاليم على القوانين الاتحادية فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة.
- ضرورة اعتماد معيار الكفاءة في تولية المناصب القيادية ولن يتحقق ذلك مالم يملك رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة حرية اختيار المرشحين.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

قائمة المصادر:

أولا: القوانين

- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

ثانيا: المصادر باللغة العربية

- د. احمد أبو المجد، النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة، المنظمة العربية للثقافة والتربية والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية،١٩٨٧.
- د. السيد صبري، مبادي القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٤٩.
- د. تروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة. بلا سنة نشر.
- جمال ناصر جبار الزيداوي، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية وموقف الدستور العراقي، مجلة حوار الفكر، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، عدد٣، شباط ٢٠٠٧.
- د. رافع خصر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
- د. رمزي الشاعر، الايديلوجية التحررية وأثرها في الأنظمة السياسية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، ١٩٧٥.
- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥.
- د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.
- د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، النظرية العامة للدولة-الحكومة الحقوق والحريات العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٨.
- د. فاضل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨
- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
- لطيف مصطفى امين، الفدرالية وافاق نجاحها في العراق، دار سردم، السليمانية، ٢٠٠٦.
- محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٥، غير منشورة، ص٢٥٤.
- د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات دراسة مقارنة، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
- محمد فريد محجوب، ازمة الديموقراطية الغربية وتحدياتها في العالم الثالث، كاب المسألة الديموقراطية في الوطن العربي، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠.
- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة) دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

- د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الرئاسي في أمريكا ومصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٦.
- د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط١، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
- د. ميادة عبد الكاظم الحجامي، دراسة قانونية للنظام البرلماني والدولة الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، ع ٤٨.
- ياسين عبد الأمير طعمة الكوفي، التنظيم الدستوري للأنظمة البرلماني، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٨.

ثالثا: الكتب المترجمة:

- اوستن رني، سياسة الحكم، ترجمة د. حسن علي الذنون، بغداد، ١٩٦٤.
- ايرك باريندت، مدخل للقانون الدستوري، ترجمة د. محمد ناصر، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
- جورج فيدل، الاتحادية والدولة، عصر الاتحادات تطبيق عملي لنظام الحكم المحلي، ترجمة منى إبراهيم، المؤسسة العربية للنشر والتوزيع، بيروت، بلا تاريخ.

رابعا: الكتب الأجنبية:

- Anes Ghanam Jbara, normative & practical recommendations toward improved judicial independence in contemporary Iraq: the question of embedding judicial independence, PhD thesis, Bangor University School of Law, 2017.
- Howard Jr & J. Woodford, Role perceptions and behaviour in three US Courts of Appeals, The Journal of Politics, Issue 39, Vol. 4 , 1977, P 920.
- La Porta & Rafael et al, Judicial checks and balances, Journal of Political Economy, Issue 112, Vol. 2, 2004.
- Nestor M. Davidson, Cooperative Localism: Federal-Local Collaboration in an Era of State Sovereignty, Virginia Law Review, Vol. 93, 2007, Paper No. 07-13.

P- ISSN: 2075-2024 E-ISSN: 2706-5804