



مجلة العلوم السياسية

اسم المقال: العلاقة بين السلطات الثلاث والدستور العراقي

اسم الكاتب: أ.د. رياض عزيز هادي

رابط ثابت: <https://political-encyclopedia.org/library/68>

تاريخ الاسترداد: 2025/04/19 16:39 +03

الموسوعة السياسية 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 السياسية – Encyclopedia Political – يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

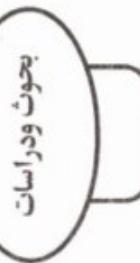
استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسية – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع <https://political-encyclopedia.org/terms-of-use>

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم السياسية جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسية مستوفياً
شروط حقوق الملكية الفكرية ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي يتضمن المقال تحتها.



العلاقة بين السلطات الثلاث والدستور العراقي

الاستاذ الدكتور
رياض عزيز هادي^(*)



الامر. وهذه الواقعة تعني انه كان هناك في سومر الى جانب الملك (الذي نطلق عليه اليوم راس السلطة التنفيذية) جمعية (برلمان) تمثل السلطة الشرعية بل وكانت، حسب ما يذكره اساتذة الاثار والتاريخ، تنتخب في غالبية المدن السومرية الملك نفسه... وذلك يؤكد ان وجود سلطات تنفيذية (الملك) وتشريعية (الجمعية) متميزة عن بعضها قد ظهر لأول مرة في التاريخ في بلادنا العزيزة، لرض الرافدين.

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

ان الحديث عن العلاقة بين السلطات الثلاث (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية) في اية دولة يتطلب قبل كل شيء وجود هذه السلطات وتميزها عن بعضها بشكل واضح وملموس. واذا ما دأب الفقه الدستوري الحديث على القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالها عن بعضها هو نتاج الفكر الغربي فان هذا القول يتجاوز، برأينا وبحدود معينة، حدائق التاريخ البعيدة. اذ يشير "صوموئيل كريمر" في كتابه المعروف " هنا بدأ التاريخ" الى ان الديمقراطيات تبدو لأول وهلة وكأنها ثمرة من ثمار الحضارة الاوروبية الحديثة... ولا يمكن ان يتصور بأن اول جمعية تأسيسية كانت قد عقدت في سومر في الالف الثالث قبل الميلاد وكانت تتتألف من مجلسين لاحدهما مجلس الشيوخ والآخر هو مجلس الشعب من المحاربين. وانعقد هذا البرلمان، بمجلسيه، وكان الوطن السومري قد تعرض لخطر العدوان فأحال ملك الوركاء كلakanش هذا الامر الخطير الى الجمعية ليستشيرها في

^(*) عميد كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد
{1}

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

لقد اتبعت الانظمة السياسية الحديثة والمعاصرة طرق مختلفة لتوزيع السلطات.

فنظام الجمعية والذي يطلق عليه اسم النظام المجلسي وهو مطبق حالياً في دولة واحدة هي الاتناد السويسري، هو نظام تياري لا يقوم على الفصل بين السلطات بل يده البعض قائماً على وحدة السلطة حيث تخضع السلطة التنفيذية خضوعاً تاماً للسلطة التشريعية لأن السلطة الفعلية هي بيد الجمعية اي البرلمان وهي مركز التقليل الحقيقي في النزاع من الدستور لضمان اسلوبية انتقالي

بشكل متغير متجسد في الخلافة واهل الحل والعقد والقضاء المستقل.

لكن الغربيون يعدون ان جون لوک (١٦٣٢-١٧٠٤) هو اول من طرح مبدأ الفصل بين السلطات بشكل منهجي واضح حينما اكدا في كتابه "في الحكم المدني عام ١٦٩٠" على اهمية استقلال السلطات التشريعية والتتنفيذية والقضائية عن بعضها البعض.. وجاء بعده مونتسكيو (١٧٥٥-١٦٨٩) ليطور مبدأ الفصل بين السلطات ويسبغ عليه شكله الكامل حين قال: ان السلطة يجب ان تقيد السلطة، وان كل شيء قابل للضياع اذا ما مارس الشخص نفسه كل السلطات وقد ورد ذلك في كتابه الشهير "روح القوانين" الصادر عام ١٧٤٨، وجدير بالذكر ان مونتسكيو نظر الى مبدأ الفصل بين السلطات لا كمبدأ قانوني بل كمبدأ سياسي فالناس عند هؤلاء هو عدم الجمع بين السلطات وضرورة تقسيمهما بين هيئات متعددة.

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

مراسيم ذات قوة قانونية خلال عملية البرلمان او في الحالات الطارئة. وفي النظام الرئاسي المطبق في الولايات المتحدة وهو الذي يتجسد في مبدأ الفصل بين السلطات فأن من خصائصه شدة الفصل بين السلطات واستقلاليتها وتوازنها اذ ليس للرئيس حق حل الكونغرس وليس للكونغرس حق إقالة الرئيس ورغم ذلك لا يمكن القول بأن هنالك فصل كامل بين السلطات في الولايات المتحدة. إذ ان الدستور الامريكي رغم تقسيمه وتوزيعه للعمل الحكومي بين السلطات الثلاث الا انه لم يجعل سلطات الحكم الرئيسية خاضعة لاي سلطة منها. فجعل مسؤوليات المكمل متداخلة مثل ذلك انه ضبط صلاحيات الكونغرس في اصدار القوانين بواسطة حق النقض (الفيتو) الذي يتعين به الرئيس لكن حق الرئيس هذا يمكن ابطاله بتصويت ثلثي اعضاء مجلسى الكونغرس (مجلس الشيوخ والثواب).

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

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

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

اما حقوق الحكومة والسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية (البرلمان) فهو حقها في حل البرلمان وحقها في اقتراح القوانين (اي المشاركة في التشريع) وحق اصدار

لتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارن اختصاصها ومهماًتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات... ونرى أنه كان على المشرع أن يستبدل عبارة الفصل بين السلطات بعبارة استقلال السلطات وتعاونها لأكثر من سبب منها ان الفصل القائم بين السلطات هو أمر مستحيل في أي نظام سياسي، كما اشرنا إلى ذلك، إضافة إلى ان عبارة استقلالية او تعاون السلطات هي مصطلحات ايجابية أكثر من عبارة الفصل فضلاً عن ان الدستور العراقي نفسه تتضمن نصوصاً ترجع التعاون على الفصل كما سنرى لاحقاً.

ولقد تضمن الدستور العراقي مواداً أخرى تضمن استقلالية السلطات الثلاث منها المادة الأولى من الدستور التي نصت على ان جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نباتي (برلماني) ديمقراطي اتحادي وهذا الدستور يضمن لوحدة العراق.... والتأكيد في هذه المادة على ان نظام الحكم نباتي (برلماني) قد ينطوي على مفارقة وتتقاض مع ماورد في المادة (٤٧)

المشار إليها إنفاً لأن الفصل بين السلطات هو الذي تختص به الانظمة الرئاسية وليس الانظمة البرلمانية التي ترتكز على مبدأ التعاون بين السلطات الثلاث...

وهكذا يمكن القول انه على صعيد الواقع لا وجود لفصل مطلق بين السلطات في أيام دولة من دول العالم اليوم. لأن الفصل المطلق بين السلطات أمر لا يمكن تحقيقه على ارض الواقع لأن ذلك يؤدي إلى العزلة بين سلطات الدولة او الصدام بينها مما قد ينجم عنه شلل في عمل الدولة ومؤسساتها. ورغم ذلك فإن الفصل بين السلطات يبقى، بنظر الكثرين، أمرًا وقائياً ضد الحكم الاستبدادي.

وعند قيام الدولة العراقية الحديثة في أوائل العشرينات من القرن العشرين، أقيم في العراق نظام الملكية الدستورية التبابية بموجب القانون الأساسي (دستور) لعام ١٩٢٥. وعلى هذا الأساس أقام هذا النظام مبدأ التعاون بين السلطات التنفيذية والتشريعية لكن ذلك ظل، في الواقع، أمراً نظرياً لما كانت تتمتع به السلطة التنفيذية فعلاً من تفوق فعلي على السلطة التشريعية (البرلمان) بدرجة أصبحت هذه الأخيرة ضعيفة في الواقع. وظل هذا الحال، أيضاً، طوال الحقبة الجمهورية ابتداءً من عام ١٩٥٨.

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

السلطات يجعل من نظام الحكم الذي ارساه الدستور خليطاً بين النظمتين البرلمانية والرئاسية ولا سيما فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطات الثلاث وبشكل اخص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . اذ ان انتخب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بموجب المادة ٧٠ هو امر يتراقص ومبدأ الفصل بين السلطات في الانظمة الرئاسية حيث ينتخب رئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرة كما هو الحال في الولايات المتحدة وفرنسا وليس من قبل السلطة التشريعية (البرلمان) في حين ان بعض السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية، في الدستور العراقي بموجب المادة ٦١-الفقرة ثالثة-
 (١) سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وبموجب المادة ٨١-اولاً:-
 (اطول رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء عند خلو منصب الاخير)
 هذه السلطات تفوق تلك السلطات الممنوحة عادة لرئيس الدولة في الديمقراطيات البرلamentية. لكن الدستور العراقي نفسه يبتعد عن النظام البرلماني مرة اخرى حينما لا يعطي لرئيس الجمهورية حق اعادة اي قانون الى مجلس النواب (المادة ٧٣-فقرة ثالثاً) وهو من حقوق رئيس الدولة المتعارف عليها في النظام البرلماني . ثم يبتعد الدستور عن النظام البرلماني الذي نص عليه في مادته الاولى حينما يمنح مجلس النواب في المادة ٦١ فقرة سادساً -أ- و-ب- حق منع ثلاثة

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

لقد حددت المادة ٤٨ من الدستور من هي السلطة التشريعية الاتحادية وانها تتكون من مجلس النواب والاتحاد كما حددت اختصاصات مجلس النواب وعلاقته بالسلطة التنفيذية وبالسلطة القضائية . كما حددت المادة ٦٦ بدورها السلطة التنفيذية الاتحادية والمادتين ٧١، ٧٢، ٧٣، ٧٤، ٧٥، ٧٦، ٧٧، ٧٨، ٧٩، ٨٠، ٨٣، ٨٤ العلاقة بينها وبين مجلس النواب، الا ان الدستور قد شدد بشكل صريح ومناسب على استقلالية السلطة القضائية (المادة ٨٧) وان القضاة مستقلون (المادة ٨٨) وعلى تكوين السلطة القضائية (المادة ٨٩). ويمكن القول، بشكل عام، ان التناقض بين ماورد في المادة الاولى من الدستور التي اشارت الى ان نظام الحكم في العراق هو نظام نيابي (برلماني) وبين ماورد في المادة (٤٧) التي نصت على مبدأ الفصل بين

٥ بين السلطات الثلاث مهما كانت التكهنات على الصعيد النظري.

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

ثم يقترب نظام الحكم في العراق بموجب الدستور، من ناحية اخرى، من نظام الجمعية (على غرار نظام الاتحاد السويسري) بما منحه من صلاحيات و اختصاصات لمجلس النواب في المادتين ٦١ و ٦٢ تجاه رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء كالمعاولة والاعفاء وسحب الثقة ويشكل خاص حق مجلس النواب حل نفسه (المادة ٦٤ - فقرة اولا) بناءاً على طلب من ثلاثة اعضائه، وهو أمر غير مألوف في النظم البرلمانية ومن شأنه إضعاف رئيس مجلس الوزراء، إمام السلطة التشريعية والذي يمتلك، عادة وحده، حق طلب حل البرلمان في النظم البرلمانية.

وخلالمة ما نقدم يمكن القول ان نظام الحكم في العراق - بموجب الدستور الجديد، هو بمثابة نظام خليط يجمع بين مبدأ فصل السلطات ومبدأ تعاون وتوافق السلطات مع رجحان، احياناً، للنظام المجلسي بما منحه من سلطات واسعة لمجلس النواب أكثر مما هو مألوف في الأنظمة البرلمانية او الرئاسية وهذا يجعلنا نميل الى وصفه بأنه نظام حكم مختلط بين البرلمانية والرئاسية ونظام الجمعية مما يجعل العلاقة بين السلطات فيه عائمة تتارجح بين الفصل والتعاون والاتفاق. وفي كل الحوال فإن تطبيق الدستور هو الذي سيحدد في النهاية طبيعة العلاقة