



كلية الحقوق
قسم القانون العام

بحث مستخلص من اطروحة الدكتوراه

الفصل بين السلطات

ضمانة دستورية جوهرية في حماية الحقوق والحريات الاساسية

Separation of powers

A fundamental constitutional guarantee in protecting
fundamental rights and freedoms

مقدم من الباحث

أحمد فاضل خلف

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

وليد محمد رضا السيد الشناوي

أستاذ ورئيس قسم القانون العام

وعميد كلية الحقوق جامعة المنصورة

١٤٤٥هـ - ٢٠٢٣م

الملخص

يُعدُّ مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم المبادئ الدستورية التي تَغَنَّتْ بها الثورات العالمية وقمَّتْ التضحيات في طريق ترسيخه الضمانات الدستورية، التي تقوم عليها دولة القانون، لما يكفله من احترام للحقوق وضمان الممارسة الفعّالة للحريّات، ويقصد بمبدأ الفصل بين السلطات عدم تركيز وظائف الدولة التشريعيّة، والتنفيذيّة، والقضائيّة بيد شخص واحد، أو هيئة واحدة على النحو الذي يمكن أن يُشكّل خطراً على حقوق الأفراد وحريّاتهم، بل توزيعها رغبة بحسن سير مصالح الدولة وضمانة لحرية الأفراد وحريّاتهم ومنعاً للاستبداد والتعسف على هيئات متعدّدة تتولّى كل منها وظيفتها بشكل مستقل عن الأخرى، على أن يكون لكلٍ منهما رقابة على الأخرى في النطاق الذي يخولها إياه القانون إعمالاً للمقولة الشهيرة: السلطة توقيف السلطة.

الكلمات المفتاحية: مبدأ، الفصل، السلطة، الضمانات، الحقوق والحريّات الأساسيّة.

Abstract

The principle of separation of powers is one of the most important constitutional guarantees on which the state of law is based, as it guarantees respect for rights and guarantees for the exercise of freedoms. The principle of separation of powers means that the legislative, executive and judicial functions of the state are not concentrated in the hands of one person or one body in a way that could pose a threat to the rights and freedoms of individuals, but rather distribute them in the desire for the good functioning of the state's interests and guarantee the freedom and freedoms of individuals and to prevent tyranny and arbitrariness among multiple bodies, each of which assumes its function independently of the other, provided that each of them has oversight over The other is within the scope conferred by the law, pursuant to the famous saying, power stops power.

Keywords: principle, separation, authority, guarantees, basic rights and freedoms.

المقدمة

اولا : موضوع البحث:

إن تكريس الحقوق والحريّات الأساسيّة للأفراد في متون الدساتير، وبيان ضماناتها يوفّر لها حماية فعّالة وحقيقيّة، لأنّ الدستور حينما يكفل الحقوق والحريّات الأساسيّة فإنها تصبح حقوقاً ممتازة تسمو على أيّ تشريع، أو قانون، يتعارض معها، وذلك لما تتمتع به النصوص الدستوريّة من سمو على باقي النصوص القانونيّة في الدولة، فهي تقع في أعلى الهرم بالنسبة للنظام القانونيّ في الدولة، وبالتالي يجب أن تكون كافة الأعمال التي تصدر عن سلطات الدولة متوافقة مع النصوص الدستوريّة، وتتعامل معها المحاكم على هذا الأساس.

وتشكّل الضمانات التي يوردها الدستور، والتي تصاحب تلك الحقوق والحريّات الأساسيّة حصناً منيعاً وسياجاً واقياً أمام أيّ تصرف، أو عمل قد يُشكّل اعتداءً عليها، فالمشكلة لا تكمن في عدم وجود النصوص المتضمنة للحقوق والحريّات، أو عدم كفايتها، فالنصوص كثيرة ومتنوعة، لكن المشكلة تكمن في كيفية اكتساب النص القدرة الفعلية على التطبيق العملي، ولا يمكن تحقيق ذلك إلّا من خلال ضمانات دستوريّة قانونيّة تهدف إلى كفالة واحترام الحقوق والحريّات الأساسيّة، وعدم الاعتداء عليها، أو المساس بها تقرها النظم الدستوريّة الديمقراطيّة والدساتير الداخليّة، والتي تُشكّل جوهرًا أساسياً في تمتع الإنسان بحقوقه وحريّاته، ويأتي في مقدمة تلك الضمانات، وبحسب ما يقره فقهاء القانون الدستوري، والنظم السياسيّة المقارنة، هو ضرورة وجود دستور يكفل الحقوق والحريّات الأساسيّة، ويقر بمبدأ سيادة القانون، وينص على الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، بعده الوسيلة الأكثر فاعليّة لحماية الحقوق والحريّات الأساسيّة للأفراد.

لقد ارتبط تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بضمان الحقوق والحريّات الأساسيّة للأفراد، فقد أثبت التاريخ بأنّ لا مجال للحديث عن الحقوق والحريّات الأساسيّة للأفراد، ولا مجال لاحترام القانون إن لم يكن هنالك فصل بين السلطات، لذلك بلغ هذا المبدأ مجداً ما بلغه غيره من المبادئ الدستوريّة، فأصبح شعاراً لفقهاء القانون العام يرددونه ويدافعون عنه، ويبررون مزاياه. وأصبح منذ ظهوره يُشكّل مبدأ أساسياً في القانون الدستوري، فنتيجة لتطور المجتمعات ومطالبتها بالحقوق والحريّات، تم إقراره في غالبية الدساتير وفي مبادئ وإعلانات حقوق الإنسان.

ويقتضي مبدأ الفصل بين السلطات أن تختص كل هيئة من هيئات الدولة في وظيفة مُحدّدة تتولّى القيام بها مع مراعاة الحفاظ على وحدة الدولة، وهو ما يعني قيام علاقة بين السلطات، طالما

أنّ هذه السُّلطات تُتملّ كيان واحد وهو الدولة. فلا بدّ من إيجاد سُبُل للتعاون في ممارسة السُّلطات الثلاثة في الدولة لاختصاصاتها، ومن ثم المساواة بينهما فلا تسيطر أو تطغى أحدهما على الأخرى لغرض تحقيق التوازن السياسيّ.

وقد تبلور مبدأ أفضل بين السُّلطات شيئاً فشيئاً حتى أصبح في العصر الحديث يمثل معياراً ملموساً يبين عمل كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث، وطبيعة التعامل بينهما. من هنا اعتبر من أهم ضمانات حقوق الإنسان وحرّياته الأساسيّة، ومنع الاستبداد المطلق بالسلطة، إذ يعتبر سلاحاً فعالاً في مقاومة الانفراد بالسلطة ومواجهة الحكومات المطلقة.

ثانياً: أهمية موضوع البحث:

تأتي أهمية الموضوع من خلال الهدف الذي نسعى إلى تحقيقه والذي يتمثل بإيجاد الوسيلة المناسبة التي من شأنها أن تضمن تمتع الأفراد بالحقوق والحرّيات الأساسيّة، وتضمن كذلك عدم انتهاكها، وتزداد تلك الأهمية بتناولنا لضمانة أساسيّة تتعلق بمبدأ هاماً من مبادئ الديمقراطية ألا وهو مبدأ الفصل بين السُّلطات والذي يُعدّ من أبرز المبادئ الدستوريّة التي تغنت به الثورات العالمية وقدمت التضحيات في طريق ترسيخه كضمانة دستوريّة فعّالة ضد استبداد الحكام وشخصنة السُّلطة وتركيزها بيد الحكام، وهو ما ينعكس بالإيجاب على حماية الحقوق والحرّيات الأساسيّة للأفراد.

وقد شهد هذا المبدأ تطوراً على صعيد التنظيم الدستوريّ، وبات يُشكّل في عصرنا الحالي حجر الزاوية لأيّ نظامٍ ديمقراطيّ وواحدة من الركائز التي تقوم عليها الأنظمة السياسيّة الحديثة، فهو يُوَدِّي إلى ضمان مبدأ الشرعيّة ومنع الاستبداد، صيانة الحرّية، والمساهمة في تحقيق الدولة القانونيّة، حيث أنّ النظم الديمقراطيّة المعاصرة التي أخذت بمبدأ الفصل بين السُّلطات قد أثبتت فعاليتها ونجاحها في حماية حقوق وحرّيات المواطنين وثبات الاستقرار السياسيّ في غالبية الدول الذي اعتنقت هذا المبدأ.

ثالثاً: مشكلة البحث:

إنّ مشكلة الحقوق والحرّيات الأساسيّة لم تعد تتعلق بمسألة التعرف على هذه الحقوق على اعتبار أنّ الدساتير الداخليّة للدول، أصبحت تتكفل ببيانها، إنّما المشكلة تتعلق في انتهاك هذه

الحقوق والحريّات على ساحة الواقع ممّا يقتضي إيجاد ضمانات حقيقية وفعّالة لضمان عدم انتهاكها تتمثل بمبدأ الفصل بين السُلطات

وتتركز مشكلة البحث في الإجابة عن التساؤل الذي يثيره موضوع البحث حول دور مبدأ الفصل بين السُلطات في حماية الحقوق والحريّات الأساسيّة في النظام الدستوريّ المصريّ والعراقيّ فما المقصود بمبدأ الفصل بين السُلطات ؟ وما مدى تطبيقه في النظام الدستوريّ المصريّ والعراقيّ؟ وما هي الآلية المتبعة في دساتير كل من مصر والعراق لتطبيق هذا المبدأ، هل تم تطبيق المبدأ من الناحية العملية والتطبيقية في كل من دستور مصر والعراق الناقلين بالشكل الذي يكفل صيانة الحقوق والحريّات، هل اتبع فيها مبدأ المرونة في الفصل بين السُلطات، أم اتبعت مبدأ التشدد في الفصل بين السُلطات. وما هو الدور الذي يمكن أن يلعبه الفصل المرن أو المتشدد بين السُلطات في صيانة الحقوق والحريّات الأساسيّة للأفراد؟

رابعاً: منهج البحث:

تتطلب دراسة موضوع البحث الاعتماد على المنهج المقارن من خلال إجراء المقارنة اللازمة بخصوص تطبيق مبدأ الفصل بين السُلطات في النظام الدستوريّ المصريّ والعراقيّ.

كما تم اعتماد المنهج التحليلي لتحليل بعض آراء الفقه والنصوص الدستوريّة تحليلاً موضوعياً مبنياً على النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراستنا للنظاميين ومدى تطبيقهما الفعلي لمبدأ الفصل بين السُلطات لحماية حقوق الأفراد وحريّاتهم الأساسيّة.

خامساً: هيكلية البحث: ولأهميّة هذا المبدأ واستيعاباً للموضوع واتماماً للدراسة يقتضي قبل كل شيء أن نبين ماهيّة هذا المبدأ، ثم نتطرق بعد ذلك إلى تطبيقاته في مصر والعراق، ثم نوضح أخيراً دوره في ضمان الحقوق والحريّات الأساسيّة، وهذا ما سوف نبجته في ثلاث مطالب وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول: ماهيّة مبدأ الفصل بين السُلطات.

المطلب الثاني: تطبيقات مبدأ الفصل بين السُلطات في دساتير مصر والعراق.

المطلب الثالث: دور مبدأ الفصل بين السُلطات كضمان لحماية الحقوق والحريّات الأساسيّة.

المطلب الأوّل

ماهية مبدأ الفصل بين السلطات

لقد أجمع الفقه الدستوريّ على عدم اكتمال الملامح الأساسية لدولة القانون دون كفالة حقوق الإنسان وحرّياته الأساسية واحترامها، ولا يمكن أن يحدث ذلك ما لم يتم توزيع السلطات بين هيئات الدولة الحاكمة، واجمعوا على تقسيم وظائف الدولة القانونية إلى ثلاث وظائف؛ تشريعية وتقوم بها هيئة مختصة بالتشريع يطلق عليها السلطة التشريعية، وتنفيذية وتتولاها هيئة مختصة بوظيفة التنفيذ يطلق عليها السلطة التنفيذية، وقضائية وتتولاها هيئة مختصة تأخذ على عاتقها مهمة الفصل في المنازعات والخصومات القضائية ويطلق عليها السلطة القضائية^(١).

ولغرض الإحاطة بماهية هذا المبدأ قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأوّل التطور التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات، ونبحث في الفرع الثاني مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وعلى النحو التالي:

الفرع الأوّل: التطور التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الثاني : مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الأوّل

التطور التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات

يؤكد تاريخ النظم السياسية القديمة قاعدة أساسية مشتركة هي سيادة الحكم الفردي القائم على التركيز المطلق للسلطة، فلم تكن تعرف النظم البدائية، أو القديمة الفصل بين السلطات، فما كان سائداً خلال تلك الفترة هو الاستحواذ التام على السلطة من قبل شخص واحد، وهو الملك، أو الامبراطور وأحيانا تتركز بيد لجنة مكونة من عدد قليل من الأفراد، أو بيد مجلس، أو جمعية منتخبة، ومن ثم تكون ممارسة تلك السلطة وبمختلف أوجه نشاطاتها من جهة واحدة وبشكل مطلق فكان الحاكم أو الملك أو الامبراطور - بغض النظر عن تسميته - هو المسؤول عن صنع القرار والقائم على تنفيذه والمشرع والقاضي، فضلاً عن سلطاته الدينية الكبيرة، ويرجع ذلك إلى الاعتقاد الذي كان سائداً حينها إذ كان ينظر إلى السلطة على أنها تتبع من مصدر علوي فقد ألهمت الشعوب

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص١٩٨؛ وينظر أيضاً د. صلاح منعم العبدلي، الضمانات الدستورية لحقوق الانسان، منشورات زين الحقوقية بيروت، ط١، ٢٠١٤، ص١١٧؛ د. منى محمد العتريس الدسوقي، الحماية الدستورية لحقوق والحريات في ظل الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة" مركز الدراسات العربية، القاهرة، ط١، ٢٠٢١، ص١٣٩.

حكماها وحسبتهم من طبيعة إلهية أيّ هم الإله نفسه سواء كان ذلك في العراق القديم أم في مصر^(٢).

وما ساعد على تركيز السُلطة بيد شخص واحد خلال تلك الفترة هو أن وظائف الدولة كانت محدودة وغاياتها قريبة فالمحكومين قليل العدد والمشاكل محدودة؛ لذلك كان من المعقول أن تنحصر هذه الوظائف وتلك الغايات لدى جهة واحدة تجمع بين يديها جميع السُلطات^(٣).
وقديما عدت السُلطة حقا شخصياً أو امتيازاً خاصاً للحاكم اكتسبها بسبب ما يتصف به من صفات أو مواهب خاصة به، ولا يوجد مجال للحديث عن سلطات أخرى سوى سلطات الملك، أو اللجان، أو المجالس المنتخبة، وبالتالي ارتبط الفرد بشخص الملك أكثر من ارتباطه بالدولة، وحتى بعد انتهاء فكرة الملك الإله بقيت نظرة التقديس للسُلطة قائمة في إذهان الشعوب إلى حدٍ كبير، وبذلك شبّهت تلك الفترة بعصور الظلام لما شهدته من تركيز للسُلطة في يد الملك والذي عد قاعدة أساسية لنظم الحكم القطاعية، والملكية المطلقة، أو المستبدّة، مروراً بالعصور الوسطى وأواخر القرن الخامس عشر^(٤).

واثبت التاريخ بأنّ تركيز السُلطة يؤدّي إلى الاستبداد وسيادة القهر وتفشي الظلم والتعسف من جانب الحكام واعوانهم، حيث كان يحرص الملوك أن تكون إرادتهم هي المرجع النهائي فيما يتعلق بشؤون الدولة فوصل الحال بلويس الرابع عشر في فرنسا إلى القول عبارته الشهيرة (أنا الدولة والدولة أنا) وبالرغم من الاستعانة بكثير من الموظفين لإدارة شؤون البلاد إلا أنّ دورهم كان ثانوياً دون اختصاصات حقيقية، وبالتالي فإنّ هذا الأمر اشتمل على خطر دائم وضرر كبير على حقوق الأفراد وحرّياتهم، حيث أنّ الأنظمة الشمولية الدكتاتورية بقدر ما هي شر محض في معظم آثارها، فإنّها دائماً تشتمل على انتهاك كرامة الفرد والجماعة وبالمحصلة ضياع الحقوق والحرّيات وانتهاكها^(٥).

(٢) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة) منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ١٧٠.

(٣) د. سعيد علي حسن، الضمانات الدستورية لحقوق الانسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ١٨٧.

(٤) د. أمين عاطف صليبا، النظرية الجديدة لمبدأ الفصل بين السلطات، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط ١، ٢٠٢٠، ص ١٧.

(٥) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٢٩٩.

ولأن كل سلطة مطلقة تؤدي إلى مفسدة كما يقول أحد كبار الساسة والمفكرين البريطانيين، فلم يستقر الأمر على ذلك الوضع، حيث أدى تطور الحياة السياسية إلى تشعب وظائف الدولة وزيادة أنشطتها وتعدد غاياتها، كما أن تطور المجتمعات واتساعها وتعقد مظاهر الحياة فيها وتعدد مشاكلها فضلاً عن انتشار المد الديمقراطي بمبادئه التي تحارب استبداد الفرد بالسلطة وتدعو إلى انفصال شخصية الحاكم عن شخصية الدولة، واعتباره مجرد ممثل لها، أو ممثلاً لإرادة الشعب، مع كل ما تقدم أصبح الجمع بين هذه الوظائف والغايات جميعاً في يد جهة واحدة أمراً صعباً إن لم يكن مستحيلاً، الأمر الذي أدى بالحكام إلى النزول تدريجياً عن بعض اختصاصاتهم وإقامة هيئات إلى جانبهم تشاركهم شؤون الحكم، فانفصلت السلطة عن أشخاص الحاكمين، وأصبحت ملكاً للدولة يمارسها أشخاص محددين لا يملكون تلك السلطة، ومن هنا جاءت فكرة فصل السلطات بين هيئات متعددة مستقلة بعضها عن البعض بهدف تحقيق التوازن مما يتيح لهذه الهيئات مراقبة بعضها البعض، وتدارك أي محاولة للانفراد بالسلطة أو بسوء استغلال هذه السلطة من قبل فرد أو هيئة، بغية منع الظلم والاستبداد، وصون الحقوق وكفالة الحريات^(٦).

لقد برز مبدأ الفصل بين السلطات خلال القرن الثامن عشر كسلاح من أسلحة الكفاح ضد استبداد الملوك وكوسيلة من وسائل التخلص من السلطات والحكومات المطلقة، والتي كانت قائمة على أساس تركيز كافة السلطات بين يديها، ومن ثم بدأ يُشكّل مبدأ الفصل بين السلطات ومنذ الثورة الفرنسية تياراً جارفاً ونشيداً عالمياً، وبات أساساً لا غنى عنه لقيام الحكم الديمقراطي، كما ويجسد ضماناً فاعلة وأساسية لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ويعتبر أحد الركائز التي تستند إليها فكرة الدولة القانونية^(٧).

وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات قد ارتبط نشأته باسم الفيلسوف السياسي الفرنسي (مونتسكيو) والذي يعد المنظر الرئيسي له وكان له الفضل في إبراز المبدأ الذي ينظم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، إلا أن الجذور التاريخية ترجعه إلى زمن أبعد من ذلك، قبل القرن الثامن عشر بقرون عديدة، حيث يجد مبدأ الفصل بين السلطات أساسه وأصله في الفلسفة الإغريقية، فأخذ مظهراً سياسياً أولاً، ولم يكن مونتسكيو أول من نادى بضرورة توزيع وظائف

(٦) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ١٢٦.

(٧) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري في تحليل النظام لدستوري المصري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٣٩٧.

الدولة بين هيئات مُتعدِّدة، فقد ظهر على لسان أفلاطون والفيلسوف الكبير أرسطو الذي عاش في القرن الرابع قبل الميلاد، وكان لهم دور مهم في وضع الأساس الذي قام عليه مبدأ الفصل بين السلطات، وتلقفه كل من جون لوك ومونتسكيو، فانقل إلى الميدان التطبيقي على آثار الثورتين الفرنسية والأمركية^(٨).

وقد رأى افلاطون في كتابه (القوانين) بأن وظائف الدولة وسلطاتها يجب أن توزع بين هيئات مختلفة وبشكل متوازن ومتعادل حتى لا تتفرد أو تطغى هيئة واحدة بالحكم وتمس بالسلطات الأخرى والشعب، مما قد يؤدي إلى حدوث اضطرابات أو ثورات لتذمر ابناء الشعب، ويجب أن يتم التعاون بينها وتراقب بعضها البعض منعا للانحراف ووقف كل هيئة عند حدود اختصاصها الدستوري لتحقيق النفع العام للشعب^(٩).

وكان قد انطلق من معالجته للمبدأ من الفكرة التي تقضي بتخصيص هيئة مستقلة لكل وظيفة من وظائف الدولة الثلاث، بعد ذلك أصبح مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ أساسياً لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة وكوسيلة لتفتيت السلطة ومنع تركيزها لدى هيئة أو جهة واحدة على النحو الذي يحدد حريات الأفراد، ويعرض حقوقهم للخطر^(١٠).

أما أرسطو فإنه يعدُّ أول من دعا إلى تقسيم وظائف الدولة حسب طبيعتها القانونية، حيث اكتشف أن الحكومة - أي حكومة - إنما تمارس ثلاثة وظائف أو اختصاصات متميزة هي: وضع القواعد القانونية المنظمة للجماعة (التشريع)، وتنفيذ تلك القواعد (التنفيذ)، والفصل في الخصومات الخاصة والجرائم (القضاء)^(١١). واشترط أرسطو لكي يكون الحكم صالحاً ويحقق المصلحة العامة للشعب، ينبغي عدم إسناد، أو جمع هذه الوظائف بيد سلطة، أو جهة واحدة للحيلولة دون الفساد والاستبداد، فاجتماع السلطات بيد شخص واحد كفيل بإفساد نظام الحكم من أساسه وتحوله إلى سلطة استبدادية غير صالح للاستمرار^(١٢).

(٨) د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، النانظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١، ص ٦٣.

(٩) د. حسن مصطفى البحيري، الرقابة المتبادلة بي السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ن جامعة عين شمس، ٢٠٠٦، ص ٤٠.

(١٠) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠١٢، ص ٤١٤.

(١١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، دون سنة نشر، ص ٣٠١.

(١٢) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط٤، ٢٠٠٢، ص ٢٦.

وما تقدم يظهر جليا تفكير ارسطو وسعيه نحو مبدأ الفصل بين السلطات، على أساس أن هذا المبدأ يبدأ من تقسيم وظائف الدولة واسنادها إلى هيئات مستقلة تتولاها، فهو يعدُّ مبتدع لفكرة الفصل بين السلطات ومونتسكيو هو صاحب الفضل في صياغتها كنظرية متكاملة.

أما جون لوك والذي يعتبر من اوائل الكتاب الذين بحثوا في مبدأ الفصل السلطات في كتابه الشهير (الحكومة المدنية) الصادر سنة ١٦٩٠ والذي أكد فيه على أن كل نظام صحيح يجب أن يحكمه مبدأ الفصل بين السلطات^(١٣). ويرى لوك ضرورة عدم تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية عند جهة واحدة، بل يجب أن تتولاها سلطات مختلفة، واعتبر السلطة التشريعية هي السلطة العليا في الدولة أي جعل لها مكان الصدارة ما بين سلطات الدولة الأخرى، ولكن مع هذا لم يجعل هذه السلطة مطلقة، بل الزمها باحترام قواعد القانون الطبيعي ومنعها من إصدار أي تشريعات تخرجها من نطاق اختصاصها، اما السلطة التنفيذية فمهمتها تنفيذ القوانين، و اعطى جون لوك للشعب الحق في سحب الثقة من السلطة التي تتحرف عن مسارها، وتخرج عن حدود اختصاصها^(١٤) أما القضاء فلم يعتبره سلطة مستقلة، حيث كان القضاء في عصره خاضعين لسلطة الملك المباشرة وكانوا قابلين للعزل من قبله. وبرر لوك ضرورة فصل السلطات على هذا النحو، إلى أن جمع السلطتين التشريعية والتنفيذية في هيئة واحدة سيؤدي حتماً إلى الاستبداد، والتحكّم، ولنقادي اساءة استعمال السلطة، يجب توزيعها على أكثر من هيئة تراقب كل منها الأخرى وتلزمها حدودها^(١٥).

لقد طبقت انجلترا مبدأ الفصل بين السلطات ابتداء من القرن السابع عشر، متأثرة بفكرة (جون لوك) مما ارشد إلى التجارب العملية الانجليزية في تطور نظام الحكم البرلماني فيها، واستفاد من هذه التجربة فيما بعد وبشكل كبير الفقيه مونتسكيو، فكانت التجربة الانجليزية نحو

^(١٣) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الاول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط٣، ١٩٩٤، ص١٤٧.

^(١٤) د.حمدي عطية مصطفى عامر، حماية حقوق الانسان وحرياته العامة الاساسية في القانون الوضعي والفقہ الاسلامي "دراسة مقارنة"، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص٥٨٨.

^(١٥) د. محمد كامل ليلية، محمد كامل ليلية، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مرجع السابق، ص٧٦٦.

اقرار الحكم البرلماني وتحكيمه بمنزلة نقطة الارتكاز لأفكار مونتسكيو عن الفصل بين السلطات^(١٦).

مع كل ما تقدم فإنّ المبدأ لم يأخذ أهمية كبرى ولم تتبلور معالمه ليصبح بعد ذلك قاعدة عملية للحكم إلّا بعد تنبيه من الفقيه الفرنسيّ (مونتسكيو) إذ يبقى من أهم من قام بتحليل المبدأ وبيان جوانبه ودوافعه واستخراج النتائج العلمية المترتبة عليه، حيث استطاع أن يهضم آراء من سبقه ويعرض المبدأ بصياغة دقيقة وبمعالم واضحة ومتوازنة ومضبوطة من خلال كتابه (روح القوانين)، حتى أن النظرية ارتبطت باسمه بالرغم من انه ليس من بنات افكاره كما رأينا، كونه اولها عناية ثبتت اصولها منهجيا، وما اطره لها من صياغة اعطتها مكانة رئيسية في النظريات السياسيّة والقانونية، وكان مونتسكيو متأثر بالنظام الدستوريّ الإنجليزي، الذي ازدهرت فيه الحقوق والحريّات لكونه نظام سياسيّ مختلط ومعتدل وزعت السلطة فيه بين هيئات مختلفة، مقارنة بما كان يجري في بلده فرنسا من انعدام للحقوق والحريّات، في ظل النظام الملكي المطلق^(١٧).

وباختصار فإنّ كل شيء مهدد بالضياع عند مونتسكيو إذا ما اجتمعت السلطات الثلاث في قبضة شخص واحد أو هيئة واحدة، إذ أن التجربة اثبتت أن الإنسان ميال بطبيعته إلى اساءة استعمال السلطة التي تعطى له، وانه يطمح دائما إلى تحقيق مصالحه الشخصية على حساب مصالح المجتمع العامّة، وبالتالي فإنّ جمع السلطات وتركيزها بقبضة يد واحدة مدعاة إلى الاستبداد والتعسف، واهدار وانتهاك حقوق الإنسان وحريّاته الأساسيّة، ويرى بأنّ الطريقة السليمة لكفالة تلك الحقوق والحريّات تقوم على ضرورة تفتيت تلك السلطة وتوزيعها على أكثر من هيئة أو سلطة واحدة، مع اقامة التوازن بينها، إذ أن السلطة لا تحدها إلّا سلطة موازية.

فكان الأساس أو جوهر الفكرة وراء الفصل بين السلطات عند مونتسكيو هو حماية الحريّة، ويرى بأنّ لا تكون هنالك حرية إذا ما اجتمعت السلطة التشريعيّة والسلطة التنفيذية بيد هيئة حاكمة واحدة، وذلك لا الحاكم سوف يسن قوانين استبدادية وتنفيذها بطريقة استبدادية، وكذلك لا تقوم قائمة للحرية إذ لم يتم فصل سلطة القضاء عن السلطتين التشريعيّة والتنفيذية، وان اجتماع السلطات بقبضة شخص واحد أو هيئة واحدة يعني انعدام للحرية وانتهاك لحقوق الأفراد، لأجل

(١٦) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع السابق، ص ١٥٠.

(١٧) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسيّة، مرجع سابق، ص ٢٦٢.

هذه الغاية نادى بتقسيم السلطات إلى ثلاث هيئات مستقلة ومتوازنة ترأب بعضها البعض، وأصبح يُعد الفصل بين السلطات شرطاً لوجود الحرية والتمتع بالحقوق الأساسية^(١٨).

وقد قسم السلطات إلى ثلاث هيئات: (السلطة التشريعية - السلطة التنفيذية - السلطة القضائية)، وبين المهام الذي تضطلع بها كل سلطة وقد اختلف مونتسكيو عن لوك في أنه جعل القضاء سلطة مستقلة فيما اعتبرها لوك تابعة للسلطة التشريعية، ولا يكفي من وجهة نظر مونتسكيو مجرد توزيع السلطة لغرض منع الاستبداد، إنما لا بد أن تقوم كل سلطة بدور الرقيب على السلطات الأخرى، ومن ثم عدم السماح لها من تجاوز ما تملكه من اختصاصات^(١٩).

واكد على ضرورة أن يكون الفصل بين هذه السلطات فصلاً مرناً أو نسبياً قائماً على أساس التعاون والتوازن والمساواة بين الهيئات الحاكمة في الدول (الحكومة والبرلمان)، فلم يقل مونتسكيو بالفصل التام المطلق أو العازل بين السلطات، فكل سلطة من السلطات الثلاثة بحاجة للتضامن والتعاون والسير معاً، لغرض خدمة الشعوب^(٢٠). وطبقاً لرأيه فإن التعاون يتحقق بواسطة اعطاء كل سلطة من هذه السلطات الثلاث ثقلاً ووزناً بحيث تستطيع من خلاله أن تقاوم السلطات الأخرى أو توقف احدهما الأخرى إذا تعدت على اختصاصها.

بعد ذلك بدأ استخدام مبدأ الفصل بين السلطات كسلاح فعال في الكفاح ضد الحكم المطلق، وارتبطت الحركات الدستورية بهذا المبدأ، وانتشر مبدأ الفصل بين السلطات وحقق نجاحاً مبهماً في عالم السياسة والديساتير إلى درجة تبوأ منزلة المبدأ المقدس في نهاية القرن الثامن عشر، وعلى هذا الأساس كرسته غالبية دساتير الدول في خضم نصوصها، فتبني ما يسمى بالآباء المؤسسين في الولايات المتحدة الأمريكية له في دساتير الولايات المحلية منذ سنة ١٨٧٠، ثم في الدستور الاتحادي في فصوله الثلاثة، واصلت الثورات الديمقراطية بأنه لا ضمان لحقوق الأفراد وحرّياتهم إلا بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وتأكيد على ذلك نص الاعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر سنة ١٧٨٩ ومن خلال المادة (١٦) منه على أن: "كل جماعة سياسية لا تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، ولا توفر الضمانات الأساسية للحقوق والحرّيات العامة

(١٨) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ٢٦١.

(١٩) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٦، ص ٣٠.

(٢٠) د. عبد العزيز محمد سالم، الرقابة على دستورية القوانين، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٤.

هي جماعة بغير دستور"^(٢١). كما ورد في شرعة الحقوق والدستور الأول للثورة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة ودستور سنة ١٧٤٨ الذي نص على أن: "فصل السلطات هو الشرط الأول لكل حكومة حرة"، ثم اخذت به العديد من دساتير الدول الغربية والعالم، ليصبح بعد ذلك قاعدة عملية للحكم السياسي لا لضمان الحرية وحسب بل لتسيير الحياة العامة بحكمة وتنظيم^(٢٢).
وصفوة القول نرى بأن مبدأ الفصل بين السلطات قد جاء نتيجة لتطور الأوضاع السياسية القائمة، ودرجة تأثيرها على تمتع الأفراد بالحقوق والحريات الأساسية، وهو سلسلة من التجارب والجهود البشرية المبذولة لغرض شل يد اصحاب السلطة والنفوذ في الاعتداء على حقوق الأفراد وحرّياتهم الأساسية.

الفرع الثاني

مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

لما كان جوهر فكرة الفصل بين السلطات كضمانة من ضمانات حقوق الإنسان وحرّياته الأساسية تدور حول عدم تركيز السلطات جميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة حتى لو كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب، بل يجب توزيع هذه السلطات بين هيئات مختلفة. فإن هذا المبدأ يعني تحديد وظائف الدولة الرئيسية (التشريع والتنفيذ والقضاء) وتوزيعها على هيئات ثلاث منفصلة تستقل كل منها بوظيفتها المحددة عن السلطتين الأخرين، على انه يجب أن لا يفهم استقلال كل سلطة عن الأخرى استقلالاً تاماً، إنّما الاستقلال المصحوب بالتعاون المتبادل بينهما لكي تكون كل سلطة رقيباً على الأخرى، وبذلك يتم تحقيق الصالح العام^(٢٣). فالاستقلال التام أو المطلق لا يمكن تصوره من الناحية العملية وهو ما سنوضحه لاحقاً^(٢٤).

ويتبين لنا مما تقدم أنّ مبدأ الفصل بين السلطات يفترض مقدماً تعدد الهيئات الحاكمة، وكل هيئة يقع على عاتقها ممارسة وظيفة معينة من وظائف دولة القانون الثلاث، بحيث تصبح لدينا ثلاث سلطات وهي: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، ثم يتم تنظيم العلاقة بينهما.

(٢١) د. كريم يوسف احمد كشاكش، الحريات العامة في النظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧، ص ٤٠٢.

(٢٢) د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٢٣) د. مها علي احسان العزاوي، الحقوق والحريات السياسية، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٦، ص ٣٤٥.

(٢٤) د. محي شوقي احمد، الجوانب الدستورية لحقوق الانسان، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٣٧٥.

ولم تتوقف فكرة الفصل بين السلطات عند حل مشكلة توزيع السلطة بين الهيئات المختلفة وحسب، إنما يوجد حلاً معيناً لمشكلة تحديد العلاقة بينهما أيضاً فيقيم بينهما فصلاً عضوياً يجعلها جميعاً على قدم المساواة، ومن ثم يتم إقامة نوع من التعاون التوازن بينهما بالشكل الذي يمنع طغيان وسيطرة إحداهما على الأخرى، وكذلك يجعل كل وظيفة من هذه الوظائف شركة بين أكثر من سلطة ثم يمنح كل سلطة من وسائل التعاون والتأثير والمراقبة ما يمنع غيرها من الانفراد بالسلطة، وهذا يمثل خير ضمان للديمقراطية وعدم الاستئثار بالسلطة بما يؤدي إلى الاستبداد والسيطرة^(٢٥).

ويعرف جمهور الفقهاء مبدأ الفصل بين السلطات على انه " المبدأ الذي يقضي بأسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض إلى أفراد وهيئات مختلفة ومستقلة بعضها عن بعض" ولما كانت الأمة هي مصدر السلطات، فهي التي تسند هذه الخصائص المختلفة والمستقلة إلى الهيئات المستقلة^(٢٦).

ومما تقدم يمكننا أن نستنتج بأن لمبدأ الفصل بين السلطات وجهين أحدهما سياسي والآخر قانوني أما الوجه السياسي يعني عدم جمع السلطات داخل الدولة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة لأن تركيزها بيد واحدة يؤدي إلى الاستبداد والطغيان، كون البشر وكقاعدة عامة عندما يتولون السلطة دائماً يعتقدون أن إرادتهم تعلو على أراده المحكومين، ويفرضون آرائهم بالقوة، التي يمتلكونها بواسطة القواعد القانونية التي سنوها لأنفسهم وامتلاكهم القوة المادية كالقوة العسكرية، فالشخص الواحد لا يجوز أن يتولى أكثر من وظيفة واحدة من وظائف الدولة الثلاث، فلا يسمح أن يكون الوزير من بين أعضاء البرلمان^(٢٧).

أما الوجه القانوني لهذا المبدأ فيختلف من دولة لأخرى تبعاً لاختلاف الفقهاء في تفسيرها لهذا المبدأ وكذلك لاختلاف الدساتير في تطبيقها لهذا المبدأ، ويتجسد المدلول الحقيقي للمبدأ في أن تكون سلطات الدولة متساوية ومتوازنة ومستقلة، وبما يحول دون استبداد إحداهما أو انفرادها بالسلطة وتغولها على السلطات الأخرى، وبما يكفل قيام

(٢٥) د. حمدي عطية مصطفى، د. حمدي عطية مصطفى عامر، حماية حقوق الانسان وحرياته العامة الاساسية في القانون الوضعي والفقہ الاسلامي "دراسة مقارنة"، مرجع السابق، ص ٥٦٠.

(٢٦) عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

(٢٧) د. حسان محمد شفيق العاني، الانظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٢٧.

التعاون والتظافر بينها، وتوافر نوع من الرقابة المتبادلة بما يتيح لكل منها القدرة أن تدفع عن نفسها جور السلطات الأخرى وان توقفها عند حدها متى حاولت تجاوز اختصاصها^(٢٨).

ويحقق مبدأ الفصل بين السلطات ميزتين **احدهما**: تنفيذ الهيئات ما يقع ضمن اختصاصاتها من وظائف الدولة حيث تتولّى الهيئة التشريعية سن القوانين، بينما تتولّى السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، أمّا السلطة القضائية فتتولى مهمة الفصل في خصومات الأفراد ومراقبة مشروعية القوانين من حيث مطابقتها للنظام الأساسي في الدولة أو للدستور، ومراقبة مشروعية القرارات الإدارية الصادرة من السلطة التنفيذية من حيث مطابقتها للنصوص التشريعية أو للقواعد العامة في حالة عدم وجود النص والحكم بإلغاء تلك القرارات أو إلغائها مع التعويض في حالة عدم المطابقة. أمّا الميزة الأخرى تتمثل بصد كل ما يلحق الضرر بالمصلحة العامة فيمكن للسلطة التنفيذية أن تعترض على القوانين التي تسنها السلطة التشريعية إذا ما وجدت أنها تتعارض مع المصلحة العامة، ولل قضاء أيضاً أن يعترض على القرارات التي تسنها السلطة التنفيذية إذا ما وجدت فيها مخالفة للقانون، أي حق التمتع بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة^(٢٩).

وفي هذا المقام لا بدّ لنا من بيان الخلاف الفقهي الذي نشأ بين فقهاء القانون العام حول مفهوم الفصل بين السلطات، فبعضهم فهم هذا المبدأ بأنه يعني الفصل المطلق بين السلطات بحيث تختص كل سلطة من السلطات الثلاث بالقيام بالوظيفة المسندة إليها باستقلال تام وكامل عضويًا ووظيفيًا عن السلطات الأخرى على النحو الذي ينتفي معه وجود أيّ علاقات تعاون أو تداخل بينها.

وقد ساد هذا التفسير لمفهوم الفصل بين السلطات خلال الفترة التي اعقبت الثورتين الأمريكية والفرنسية وبالرغم من عدم صوابه لكنه ذاع وانتشر لفترات ليست بالقصيرة وطبق في عدد غير قليل من الدساتير أبرزها الدستور الفرنسي لسنة ١٧٩١، ودستور السنة الثالثة^(٣٠)، وفهم رجال الثورة الأمريكية والفرنسية ومن عاصروهم من الفقهاء مبدأ الفصل بين السلطات ونظروا إليه كمبدأ قانوني، واخذوا به كعقيدة جامدة لا تقيد إلّا الفصل المطلق بين السلطات، باعتبار أن

(٢٨) د. محمود احمد محمد علي رشيد، ضمانات حماية الحقوق والحريات العامة، "دراسة تحليلية مقارنة"، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط١، ٢٠١٧، ص٢٢٣.

(٢٩) د. محمد كامل ليلة، محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مرجع السابق، ص٦٥٢.

(٣٠) د. مها علي احسان العزاوي، الحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص٣٤١.

الأمّة صاحبة السيادة تملك ثلاث سلطات، وكل سلطة تمثل جزءاً منفصلاً ومستقلاً من أجزاء السيادة التي تمتلكها، بحيث يجب أن تفوض كل خصيصة من خصائص السيادة (التشريع، والتنفيذ، والقضاء) التي لا يربط بينها أي رابط^(٣١). وبالتالي فإنّ كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث يجب أن تباشر اختصاصاتها بشكل مستقل ولا يسمح بقيام أي سلطة بالرقابة على أعمال السلطات الأخرى أو تتدخل في اختصاصاتها، متناسين بذلك الهدف الحقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات، وهو الحد من السلطة لضمان حريّات الأفراد والاستبداد^(٣٢). ويبنى الفصل بين السلطات وفقاً لهذا المفهوم على قاعدتين أساسيتين تتمثل:

١- **التخصص الوظيفي**: يقصد به ضرورة تعدد السلطات الحاكمة وتوزيع العمل الحكومي بينها، وهذا يعني تخصص كل سلطة من السلطات الحاكمة بوظيفة معينة من وظائف الدولة القانونية الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) فالسلطة التشريعية تشترع القوانين المختلفة ومن ثم ليس لها أن تمارس عملاً يدخل في وظيفة للهيئات الأخرى، وتختص السلطة التنفيذية بوظيفة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية تحقيقاً للمصلحة العامة، ولا يسمح لها أن تباشر عملاً تشريعياً أو قضائياً، أمّا السلطة القضائية فتتخصص بوظيفتها بالفصل في الخصومات فيما يرفع إليها من منازعات قضائية.

٢- **بالاستقلال العضوي**: ويقصد به وجوب تحديد العلاقة بين الهيئات الثلاثة الحاكمة في الدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية، أيّ أن تكون كل سلطة مستقلة استقلال تاماً عن السلطة الأخرى عند ممارستها لأعمال وظيفتها، فلا يكون لغيرها من السلطات أن تتدخل بسير عملها أو تخضعها لرقابتها، فتنبني العلاقة بين السلطات الثلاث على أساس عدم التدخل، أيّ أنّها جميعاً متساوية ومستقلة بعضها عن بعض بحيث لا تتدخل إحداها في أعمال الأخرى ولا تخضع لغيرها من السلطات.

لقد طرح فقه القانون العام الراض لمبدأ الفصل المطلق بين السلطات العديد من الفرضيات التي تبرر موقفهم الراض له، فعلى فرض إمكان تحقيق الفصل المطلق بين السلطات فإنّ تعدد السلطات مع استقلال بعضها عن البعض الآخر يؤدي إلى توزيع المسؤولية عليها توزيعاً لا يمكنها من أداء واجباتها، كما

(١) د. علي صاحب جاسم الشريفي، الضمانات الدستورية والقانونية لحقوق الإنسان، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ط ١، ٢٠١٨، ص ٩٢.

(٢) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٢٣.

أن تعدد السلطات، وتوزيع المسؤولية مع استقلالها بشكل مطلق يؤدي إلى تعطيل أعمال الدولة تعطيلًا خطيرًا 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 استنادا لتفويض من البرلمان، أو استنادا لنصوص الدستور مباشرة، كما يترتب على الفصل المطلق بين السلطات إلى 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 تحكم إحدى السلطات بباقي سلطات الدولة^(١).

وما ينبغي الإشارة إليه في هذا المقام بأن فكرة الفصل المطلق أو التام لا تحقق حريّات الأفراد ولا يمكن أن يوفر لهم الحماية اللازمة من طيش وجور الحكام، ولا أدل على ذلك من الجور والاستبداد التي وقع على الحريّات والحقوق في ظل دستور فرنسا لسنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة ١٧٩٥ من قيام الثورة الفرنسية كذلك^(٢).

ما تقدم فرض على رجال الفقه الدستوريّ الإقرار بنتيجة مهمة وهو تعذر الفصل المطلق بين السلطات الثلاث، واستحالة تطبيقه من الناحية العملية. فذهب الغالبية العظمى منهم نحو مفهوم آخر لمبدأ الفصل بين السلطات مفهوماً يضفي نوعاً من المرونة على هذا المبدأ وتطويره نحو الفصل المشبع بروح التعاون بين السلطات وهو ما يعني الفصل المرن أو النسبي، وتستند فكرة على أساس أن سلطة الدولة تمثل وحدة لا تتجزأ، إلا أن للدولة وظائف ثلاث هي التشريعية والتنفيذية والقضائية، يلزم عدم تركيزها جميعاً في قبضة أو تحت يد واحدة، وتوزيعها على هيئات ثلاث منفصلة يقوم بينها نوع من التداخل والتعاون والرقابة المتبادلة، فلا يمكن أن تدعي أية هيئة تفوقها على غيرها، ولكن يتم توازن هذه الهيئات وتعاونها تحت سقف الدستور^(٣)، فالفصل المطلوب بين السلطات الثلاث ليس معناه العزلة بينهما، فهذا يتنافى مع تحقيق الهدف المنشود من قيام الفصل بين السلطات، بل أن فكرة الفصل بين السلطات يجب أن تقوم على أساس التعاون

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

(٢) د. حسن مصطفى البحيري، الرقابة المتبادلة بي السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٥٦.

(٣) د. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٦٢.

والتوازن بين هيئات الدولة الثلاث بما يحول دون الاستبداد، وصونا للحقوق والحريات الأساسية للأفراد، وضماناً لمبدأ المشروعية، وهذا هو التفسير الصحيح والسليم للمبدأ الذي يؤخذ به اليوم أساتذة وفقه القانون العام.

ومما تقدم تم رصد العديد من الأسس التي يجب أن يبنى عليها مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الديمقراطي هي تتمثل بالآتي :

١- ضرورة وجود ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية.

٢- تتمتع كل سلطة منها بصلاحيات واختصاصات أصيلة ومُحددة في القانون الأساسي (الدستور).

٣- تتمتع كل سلطة منها باستقلال نسبي عن الأخرى في عملها وفي آليات اتخاذ القرارات وبما يسند لها من صلاحيات.

٤. لا يجوز استثناء أي سلطة من السلطات الثلاث سابقة الذكر بصلاحيات مطلقة في تنفيذها للمهام الموكلة لها، بمعنى الحيلولة دون الاحتكار المطلق للسلطة في أي مجال من المجالات حتى لا يتم الاستبداد باستعمالها.

٥- يلزم وجود رقابة متبادلة وفعالة بين السلطات الثلاث بحيث تمارس كل منها صلاحياتها تحت رقابة السلطات الأخرى أو رقابة أي جهة دستورية مفوضة عن الشعب لضمان التزام كل سلطة بحدودها.

وعلى هذا الأساس يعمل مبدأ الفصل النسبي بين السلطات أثره في تحقيق سير القانون ويعتبر ضماناً أساسية من ضمانات مبدأ سيادة القانون، فإذا خرجت السلطة التنفيذية عن حكم القانون، يردها القضاء إلى جادة المشروعية، كما أن السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتجاوز ما هو معقول، والاختلاف مع الحكومة وكانت الكلمة العليا للشعب، وهذا يصب في مصلحة حماية الحقوق والحريات الأساسية وضمان عدم انتهاكها^(١).

وما تقدم أكدته محكمة النقض المصرية في أحد أحكامها والتي قضت فيه بأن: "مبدأ الفصل بين السلطات ليس معناه إقامة سياج مادي يفصل فصلاً تاماً بين سلطات الحكم، ويحول دون مباشرة كل منها لوظيفتها بحجة المساس بالأخرى وإنما معناه توزيع وظائف الحكم الرئيسية التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات منفصلة ومتساوية تستقل كل منها عن الأخرى في

(١) د. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، مرجع سابق، ص ١٦٣.

مباشرة وظيفتها، وإذا كان تفرع عن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ آخر هو عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية التي تصدر من المجلس التشريعي أو هيئاته أو أعضائه في أداء وظيفتهم، فإن ذلك إنما يكون طبقاً لما نص عليه الدستور الذي يبين طريقة الحكم ويحدد سلطاته بعضها بالبعض الآخر^(١).

وأخيراً يمكننا القول بأنه إذا تحقق التخصص الوظيفي والاستقلال العضوي تحقق مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الحديث القائم على أساس التكاتف والتناصر والاشراف المتبادل بين السلطات، لا التفرد والتخالف كما ذاع صيته، لغرض أن لا أن تبغي أي من السلطات الثلاث وتجور على اختصاصات ووظائف الأخرى^(٢).

المطلب الثاني

تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في الدستورين العراقي والمصري

إن مبدأ الفصل بين السلطات، كما يُعدُّ ضماناً مهمّةً لحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، فإنه يُعدُّ أيضاً ضماناً فعّالةً لإقامة نظام الدولة القانوني في النظم السياسية المعاصرة، والتي يستوجب على واضعي الدساتير مراعاتها عند صياغتهم للدساتير، حيث يحدد بوضوح ودقة ملامح النظام السياسي المقرر في الدولة، مما يعني أن نوع النظام السياسي سواء كان رئاسياً أو برلمانياً أو حكومة الجمعية، يتوقف بطبيعة الحال على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. إلا أن تطبيق المبدأ يختلف من نظام سياسي إلى آخر بحسب اختلاف فهم الأنظمة السياسية للمبدأ، وتحديد العلاقة بين السلطات لا سيما للعلاقة بين التشريعية والتنفيذية^(٣)، فالنظام السياسي الذي يسرف في فهم المبدأ على أنه يعني الفصل التام والمطلق إلى حد العزلة السياسية بين السلطات فهذا النظام يسمى بالنظام الرئاسي وأوضح مثال له نظام الولايات المتحدة الأمريكية.

(١) حكم محكمة النقض المصرية بالطعن المرقم ١٢٨٧٦ الدائرة المدنية لسنة ٨٢ قضائية بجلسة ٢١/١٠/٢٠١٩. منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لمحكمة النقض المصرية: <https://www.cc.gov.eg> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٠، الساعة ٤:٣٠ مساءً.

(٢) د. علي صاحب جاسم الشريفي، مرجع سابق، ص ٩١؛ د. محمود احمد محمد علي رشيد، مرجع سابق، ص ٢٣٣.

(٣) د. يحيى الجمل، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩٦، ص ١١٤.

وهناك أنظمة سياسية تقوم على خلط السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً في المجلس النيابي مع هيمنة من قبل السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وهنا النظام يسمى نظام حكومة الجمعية فالمجلس النيابي يمارس السلطتان التشريعية والتنفيذية معاً مع إعطاء الغلبة للسلطة التشريعية. وأبرز مثال له النظام السياسي في سويسرا.

أما الأنظمة التي تقيم الفصل المرن بين السلطات فتكون العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قائمة على أساس التوازن أو المساواة والرقابة المتبادلة بينهما. فإن النظام السياسي حينذاك يسمى نظاماً برلمانياً، وهذا النظام معمول فيه ومطبق في عدد كبير من الدول، كمصر والعراق وغيرهما الكثير^(١).

وبعد بلوغ تمام وصف مبدأ الفصل بين السلطات وبيان ما يترتب عليه من نتائج، ننقل لنتعقب أثر المُشرِّع الدستوري في صياغته للمبدأ في الدستور المصري والعراقي النافذين من خلال فرعين وعلى النحو التالي:

الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات في دستور مصر لسنة ٢٠١٤.

الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

الفرع الأول

مبدأ الفصل بين السلطات في دستور مصر لسنة ٢٠١٤

لم يكن مبدأ الفصل بين السلطات في مصر مبدأ غريباً ومجهولاً، على الرغم من عدم نص الدساتير السابقة على دستور ٢٠١٢ ودستور ٢٠١٤ النافذ صراحة عليه، إذ أشارت إليه الدساتير المصرية بداية من دستور ١٩٢٣ وحتى دستور ١٩٧١ بشكل ضمني وذلك عندما استعملت اصطلاح السلطات، وعندما وزعت سلطات الدولة إلى هيئات مستقلة حددت كل منها باختصاصات، مع قيام قدرًا من التعاون المتبادل بينها، وتميزت الدساتير المصرية التي أعقبت دستور ١٩٧١ بالنص صراحةً على مبدأ الفصل بين السلطات..

فدستور مصر لسنة ٢٠١٢ الملغي كان قد خرج عن سياق جميع الدساتير التي سبقته وتميز بكونه أول دستور ينص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات، وعلى غرار دستور ٢٠١٢ الملغي اعترف دستور مصر لسنة ٢٠١٤ النافذ صراحةً بمبدأ الفصل بين السلطات متبنياً الفصل المرن أو التعاوني بين السلطات العامة كأسلوب تطبيقي لمبدأ الديمقراطية للمحافظة على

(١) د. كاوه ياسين سليم، التنظيم القانوني لضمان حقوق الانسان وحرياته" دراسة مقارنة"، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية،

الحقوق والحريّات العامّة ومنع التجاوز عليها، فقام بتقسيم مظاهر السُلطة وتوزيعها معنا للتعسف والاستبداد فيها من خلال تركيزها بيد جهة أو شخص واحد، فنصت المادة (٥) منه على أن: "يقوم النظام السياسيّ على أساس التعددية السياسيّة والحزبية، والتداول السلمي للسُلطة، والفصل بين السُلطات والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السُلطة، واحترام حقوق الإنسان وحريّاته، على الوجه المبين في الدستور".

وقد قام مشرع الدستور المصريّ لسنة ٢٠١٤ الناخذ بالنص على كافة الأحكام المتعلقة بالسُلطات الثلاث (التشريعيّة - والتنفيذية - والقضائية-) في الباب الخامس، تحت عنوان (نظام الحكم) وخصص لكل سلطة منهما فصلاً مستقلاً حدد فيها وظائفها وتنظيم عملها. وعهد الدستور وظيفة التشريع إلى مجلس النواب، ونظم أحكامها في المواد (١٠١-١٣٨) منه وحددت المادة (١٠١) اختصاصات مجلس النواب فنصت على أن: "يتولّى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامّة للدولة، والخطة العامّة للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والموازنة العامّة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السُلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور".

ونلاحظ بأنّ مجلس النواب يُشكّل سلطة مستقلة وانه يقوم وبحسب ما نصت عليه المادة (١٠١) من الدستور بوظيفتين وهي التشريع، والرقابة على أعمال السُلطة التنفيذية، وعليه فإنّ استقلال السُلطة التشريعيّة هو امر دستوري اكدت عليه نصوص الدستور، وهذه الاستقلالية هي التي يمنح على أساسها الدستور اعطاء نواب البرلمان الحصانة بنوعها الموضوعية والاجرائية^(١).

ومن الوسائل التي منحها مشرع الدستور المصريّ في دستور ٢٠١٤ الناخذ لمجلس النواب في مواجهة السُلطة التنفيذية.

١- يحق لكل عضو من أعضاء مجلس النواب كافة الحق بتوجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم في أيّ موضوع يدخل في اختصاصاتهم وكذلك الأمر فيما يتعلق باستجوابهم ومحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، وذلك وفق المادتين (١٢٩-١٣٠).

٢- يحق لمجلس النواب طرح الثقة من الوزارة أو أحد الوزراء أو نوابهم بعد مناقشة استجوابهم ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء وذلك وفق المادة (١٣١).

(١) احمد فاضل خلف، التنظيم الدستوري لرفع الحصانة البرلمانية عن اعضاء مجلس النواب، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٥، ص ١٥٦.

والجدير بالذكر إلاً أن الاستجواب البرلماني كأداة رقابية لم يُعد يعمل به في العديد من دول العالم كفرنسا والامارات ففي فرنسا يرون بأن الاستجواب كأداة رقابية لا تتلاءم مع التعاون بين السلطات وينافر مع فكرة التعاون المرن بينهما^(١).

٣- لمجلس النواب الحق بتقديم طلبا موقعا من عشرين عضوا على الاقل لمناقشة موضوع عام للاستيضاح عن سياسة الحكومة بشأنه وفق المادة (١٣٢).

٤- لأي عضو من أعضاء مجلس النواب الحق في إيداء اقتراح في موضوع عام أو تقديم طلب إحالة أو بيان عاجل إلى رئيس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم في الأمور العاجلة ذات الأهمية وذلك وفق المادتين (١٣٣-١٣٤).

٥- منح مجلس النواب الحق بتشكيل لجان خاصة أو أن يكلف احدى لجان تقصي الحقائق في موضوع عام أو بغرض فحص نشاط الأجهزة الحكومية أو الهيئات العامة، ولكل عضو في مجلس النواب الحق في الحصول على أي بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله في المجلس، وذلك وفق للمادة (١٣٥).

٦- منح مجلس النواب الحق في توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية بانتهاك الدستور أو الخيانة العظمى أو أي جريمة أخرى، بناء على طلب موقع من أغلبية الأعضاء، وذلك وفق المادة (١٥٩).

٧- منح مجلس النواب الحق في اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية بطلب موقع من أغلبية اعضائه ويكون طرح الثقة بناء على موافقة ثلثي الأعضاء وذلك وفق المادة (١٦١).

خول هذا الدستور السلطة التشريعية بعض الاختصاصات والتي تدخل أصلاً في نطاق صلاحيات السلطة التنفيذية، ويعد هذا تجسيدا لمدى التعاون بين السلطتين ومنها، عند خلو منصب رئيس الجمهورية نتيجة لوفاة أو استقالة أو إصابته بعجز دائم عن العمل فإن رئيس مجلس النواب هو من يتولى مهام رئيس الدولة ويمارس اختصاصاته بشكل مؤقت، أما إذا كان المجلس منحل فإن الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها هي من تحل محل المجلس ورئيسه وذلك وفق المادة (٦٠).

أما السلطة التنفيذية فقد نظم هذا الدستور أحكامها في الفصل الثاني من الباب الخامس في المواد (١٣٩-١٨٣) مقسمة على ثلاث فرع. الأول خاص برئيس الجمهورية، فنصت المادة

(١) د. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، مرجع سابق، ص ١٥٦.

(١٣٩) على أن: "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية..". ومنح الدستور رئيس الجمهورية في مصر اختصاصات واسعة أهمها: تكليف رئيس مجلس الوزراء المادة (١٤٦)، إعفاء الحكومة المادة (١٤٧)، تفويض بعض اختصاصاته لرئيس الوزراء أو لنوابه أو للوزراء أو نوابهم أو للمحافظين المادة (١٤٨)، دعوة الحكومة للاجتماع المادة (١٤٩)، وضع السياسة العامة للدولة المادة (١٥٠)، تمثيل الدولة في الخارج وإبرام المعاهدات المادة (١٥١) يعتبر القائد الأعلى للقوات المسلحة المادة (١٥٢)، تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وإعفاءهم (١٥٣)، إعلان حالة الطوارئ بعد موافقة البرلمان (١٥٤)، الإعفاء من العقوبة أو تخفيفها (١٥٥)، دعوة الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا (١٥٧).

أما الفرع الثاني من السلطة التنفيذية بحسب دستور مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل فإنه خصص لبيان الأحكام المتعلقة بالحكومة واختصاصاتها والتي بينها المادة (١٦٧) وهي: مشاركة رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، المحافظة على أمن وسلامة الوطن والمواطنين، الإشراف على أعمال الوزارات والهيئات العامة التابعة لها إعداد مشروعات القوانين والقرارات إصدار القرارات الإدارية إعداد مشروع الخطة والموازنة العامة للدولة، عقد القروض ومنحها، تنفيذ القوانين. كما ويختص رئيس مجلس الوزراء بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وإصدار القرارات بإنشاء وإدارة المرافق العامة المادتان (١٧٠-١٧١) والفرع الثالث والأخير خصصه الدستور للإدارة المحلية وذلك في المواد (١٧٥-١٨٣).

وتحقيقاً لمبدأ التوازن والاستقلال المتبادل بين السلطات العامة للدولة، اعترف النظام الدستوري المصري للسلطة التنفيذية بمجموعة من الاختصاصات في مواجهة السلطة التشريعية، حرصاً منه على عدم تعسف أو استبداد سلطة على أخرى، وتطبيقاً لمنطق التنسيق والتوفيق المستهدف بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي في الحكم الذي اكدت عليه المذكرة التفسيرية للدستور^(١).

وتتجسد الوسائل التي منحها مشرع الدستور المصري في دستور ٢٠١٤ النافذ للسلطة التنفيذية لمواجهة السلطة التشريعية بدعوة مجلس النواب للانعقاد السنوي العادي وفض دورته وذلك وفق

(١) د. منى محمد العنزي الدسوقي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٥٢.

المادة(١١٥)، وحقه في اقتراح القوانين وفق المادة(١٢٢)، وحقه في اصدار القوانين أو الاعتراض عليها وفق المادة (١٢٣)، وحقه في اللقاء بيان حول السياسيّة العامّة للدولة عند افتتاح جلسات البرلمان، وحقه في دعوة مجلس النواب لاجتماع غير عادي وفض الاجتماع وفق المادة (١١٦) ، وكذلك يحق لرئيس الجمهورية دعوة مجلس النواب لجلسة سرية وذلك وفق المادة (١٠٦). ومنح الدستور لرئيس الجمهورية الحق بحل البرلمان في حالة الضرورة وبعد استفتاء الشعب وفق المادة(١٣٧)، وكذلك ما نصت عليه المادة (١٦٧) عن امكانية قيام الحكومة من اعداد مشروعات القوانين والقرارات، ويحق للسلطة التنفيذية وبحسب المادة(١٥٦) من الدستور اصدار قرارات بقوانين في الظروف الاستثنائية وهذا لا يتم إلا بتوافر شروط معينة حددها المشرّع.

وبخصوص السُلطة القضائيّة فقد نظم أحكامها الدستور النافذ بالمواد (١٨٤-١٩٩) وتؤكد المادة(١٨٤) على استقلالية هذه السُلطة، وعدم الجواز التدخل في اعمالها، واذا ما حصل تدخل في شئون العدالة أو القضايا، فذلك يُعدُّ جريمة لا تسقط بالتقادم، فضلا على تأكيده كذلك على تحصين أعضاء الهيئات القضائيّة في مواجهة احتمالات التعسف والاطاحة بهم وذلك بحسب نص المادة (١٨٦).

وتجدر الإشارة إلى أنّ دستور سنة ٢٠١٤ النافذ جاء متميزاً عن دستور ٢٠١٢ في نصه على مبدأ الفصل بين السُلطات، ويرجع مظهر هذا التميز في أنّه لم ينص على دور رئيس الجمهورية في إحداث التوازن بين السُلطات ممّا يجعل مبدأ الفصل بين السُلطات أكثر فاعلية كأحد ركائز الدولة الديمقراطيّة متنافي بذلك الخطأ الذي ساد في دستور ١٩٧١ وكذلك دستور ٢٠١٢^(١).

وقد أقام دستور مصر لسنة ٢٠١٤ النافذ نوعاً من التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذية، وخلق بينهما قدرًا من التعاون والعلاقات المتبادلة على نحو يضمن حماية الحقوق والحريّات الأساسيّة. وتتمثل هذه الرقابة من جهة في رقابة السُلطة التشريعيّة (البرلمان) وإشرافه على أعمال الحكومة بما يصل إلى حد سحب الثقة منها، وتبلورت من جهة ثانية في

(١) د. محمد علي سويلم بنیان الدستور المعاصر "دراسة مقارنة"، في ضوء الفقه والقضاء الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ١٧٥، وما بعدها.

تدخل الحكومة في الأعمال البرلمانية والذي قد يصل في الأمر استخدام حق الحل المجلس النيابي، ومن جهة ثالثة مراقبة السلطة القضائية للتصرفات الحكومية وابطال المخالف منها^(١). ومما تقدم نجد بأنّ مشروع الدستور المصري خلق نوع من التنسيق أو الرقابة المتبادلة على أعمال السلطات من خلال قيامه بتقسيم مظاهر السلطة العامة وتوزيعها بشكلها وموضوعها لتفادي ومنع الاستبداد فيما لو تركزت السلطة بيد واحدة والذي تُشكّل خطر كبير على حياة المجتمع وعلى حقوق الأفراد وحرّياتهم الأساسية، والفصل بين السلطات والتي اعتنقه مشروع الدستور المصري النافذ ليس فصلاً تاماً أو مطلقاً، إنّما هو فصل مرن قائم على روح التعاون والتضامن والتنسيق المتبادل، كأسلوب تطبيقي للمبدأ الديمقراطي الذي يتيح علاقة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على نحو متوازن بينهما، وبما يحافظ على الحقوق والحرّيات الأساسية للأفراد ويمنع افتات أحد السلطات عليها.

إنّ الفصل الحقيقي بين السلطات لا يتوقف على فصل السلطة التشريعية عن التنفيذية فحسب، وإنّما فصل السلطة القضائية عنهما وإعطاء دور للقضاء الريادة لضمان هذا الفصل بل لتحقي التوازن بين السلطات للقضاء الدستوري وذلك للوصول إلى الهدف الأسمى والغاية الرئيسية هي حماية الحقوق والحرّيات الأساسية من تعسف السلطات.

فعندما نقول التوازن والتعاون بين السلطات لا بدّ أن يكون هنالك مرجعية تفرض هذا التوازن بطريقة تناسبية، وهذه الطريقة أوجدها الدستور بنفسه لتأمين هذا التعاون والتوازن، وهي تتجسد بالقاضي الدستوري والتي خصه الدستور ليكون حارساً لحسن تطبيق كافة قواعد، لأنّ خروج السلطات العامة عن اختصاصاتها الدستورية ينتج عنه تعسفا وانحرافا للسلطات العامة وخروجها عن الأهداف المخصصة لها، وحينها يصبح سيادة الدستور شعاراً بلا مضمون^(٢).

ولم يبخل القضاء الدستوري المصري في بسط سيطرته على السلطات لحماية مبادئ الدستور من بينها مبدأ الفصل بين السلطات، ففي أحد أحكام المحكمة الدستورية العليا قضت فيه بعدم دستورية قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٠٨٦) لسنة ١٩٩٦ والذي حظر الموافقة على هدم القصور والفيلات بمدينة الإسكندرية، بحسبان صدوره من سلطة غير مختصة، فالقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٦١ في شأن تنظيم هدم المباني ناط في المادة (١١) بوزير الإسكان والمرافق

(١) د. منى محمد العتريس الدسوقي، الحماية الدستورية للحقوق والحرّيات في ظل الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٤٨.

(٢) د. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، مرجع سابق، ص ١٦٣.

إصدار القرارات اللازمة لتنفيذه، وبذلك يتسم هذا القرار بعدم الدستورية، لأنه صادر عن جهة غير مختصة ولو كانت رئاسة مجلس الوزراء^(١).

الفرع الثاني

تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري العراقي

بعد الاطلاع على موقف المشرع الدستوري المصري وكشف صياغته لمبدأ الفصل بين السلطات في الدستور النافذ ، جاء الدور لننتقل ونتعقب دور المشرع الدستوري العراقي في صياغته للمبدأ في دستور ٢٠٠٥ النافذ ونستجلي ما إذا كان قد افلح بالإحاطة بأبعاده، وما نوع الفصل الي تبناه دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ ، هل اخذ بالفصل التام المطلق أو اخذ الفصل المرن بين السلطات والذي يكفل حماية للحقوق والحريات الأساسية.

والمتتبع لداستير العراق المتعاقبة بدأ من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ وحتى دستور ١٩٧٠ يجد بانها لم تنص على مبدأ الفصل بين السلطات بشكل صريح، فتواري المبدأ عن الظهور في هذه الدساتير فجميعها فيما عدا القانون الأساسي كانت دساتير مؤقتة ومن ثم كانت السلطة بموجبها تتركز بيد شخص أو هيئة واحدة، كالملك أو رئيس الجمهورية، أو مجلس قيادة الثورة، والذي كان يجمع السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً، ولكن بعد عام ٢٠٠٣ تغيرت هيكلية النظام السياسي في العراق بشكل كامل، وتبنى العراق النظام النيابي وأصبحت الدساتير تنص صراحة في متونها على مبدأ الفصل بين السلطات سواء في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحل الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ أو في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم^(٢).

ويعتبر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحل الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ أول دستور ينص بشكل صريح على استعمال الفصل بين السلطات عند تولي مهام السلطة وجعله أساساً من الأسس التي يقوم عليها النظام الاتحادي العراقي، وهذا ما نصت به المادة (٤) التي أوجبت الأخذ بهذا المبدأ في ظل نظام اتحادي، فيدرالي، ديمقراطي، ويتم تقسيم السلطات والاختصاصات بين هيئات الحكم

(١) د. فتحي فكري، رقابة دستورية اللوائح في ثلاثين عاما ملاحظات اولية وخمس استنتاجات نقدية، مجلة الدستوري - العدد الثامن عشر - السنة الثامنة - أكتوبر ٢٠١٠ على الموقع الالكتروني:

https://redaomranlaw.blogspot.com/2015/12/blog-post_83.html

(٢) د. علي يوسف الشكري، حقوق الانسان بين النص والتطبيق، دار صفاء للنشر والتوزيع، ٢٠١٥، ص ٢٠٠.

الإقليمية والاتحادية على الأسس الديمقراطية، الجغرافية، التاريخية الإدارية، والفصل بين السلطات، وليس على أسس مذهبية، قومية، عرقية، اجتماعية، أو انتماءات فكرية أو سياسية .

وحدد المادة (٢٤/أ) من هذا القانون السلطات العامة في الدولة وهي الجمعية الوطنية وهي تمثل السلطة التشريعية في الدولة، ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنه رئيس الوزراء ويمثلان السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، كما اكدت المادة (٢٤/ب) على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، واعتبر هذه السلطات مستقلة الواحدة عن الأخرى، واحال هذا القانون بموجب المادة (٣٠/أ) وظيفة التشريع إلى السلطة التشريعية (الجمعية الوطنية).

أن الفصل الذي اعتنقه قانون إدارة الدولة المؤقت لم يكن متوازنا من جوانب عدة، فمن جانب هو قرر مسؤولية الوزارة أمام الجمعية الوطنية ولكنه لم يعط الحق للأولى في حل الثانية، فالجمعية الوطنية إلّا تحل إلّا في حالة رفض مسودة الدستور المستفتي عليها. وهذا يجعل من الجمعية الوطنية بمركز متفوق بالنسبة للوزارة.

وفيما يتعلق باستقلال السلطة القضائية فغني عن البيان أن القضاء يختص بتفسير القانون وتطبيقه على المنازعات النائرة أمامه، وهو يتألف من القضاة وأعضاء الداعاء العام، إن ضمان استقلال القضاء يقتضي أيضاً الأخذ بمبدأ عدم قابلية القضاة للعزل المطبق في كثير من الدول والذي ينأى بالقاضي عن أساليب العزل والفصل الكيفي والنقل التعسفي، وقد نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على المبدأ المذكور في المادة (٤٧) منه.

وبالرجوع إلى دستور ٢٠٠٥ النافذ نلاحظ بأنه قد انفرد عن بقية الدساتير العراقية التي سبقته بالنص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات ليؤازر الضمانات الدستورية العام للحقوق والحريات الأساسية للأفراد، إذ تبنى المشرع هذا المبدأ بما لا يقبل التأويل والتفسير وحدد السلطات التي يجب الفصل بينها، وتمارس وظائفها طبقاً لهذا المبدأ، وذلك حسب نص المادة (٤٧) منه والتي نصت على أن: "تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات" ووفقاً لهذه المادة فإنّ الدستور حدد وظائف الدولة الثلاث ومن ثم خصص هيئة لكل وظيفة من هذه الوظائف تمارس عملها المحدد بموجب الدستور بالشكل الذي يمنع اعتداء كل منها على الأخرى، الأمر الذي يترتب عليه استقلال كل سلطة من السلطات الثلاث، ولا يجوز أن تحل سلطة محل سلطة أخرى في ممارسة اختصاصاتها المقررة دستورياً، كما أن هذه المادة (٤٧) اوردت السلطات على سبيل

الحصر وبالتالي لم يسمح الدستور بأن نجتهد تجاه هذا النص لإنشاء سلطة أخرى بجوار السلطات الثلاث المشار وفقا لهذه المادة.

وبإمعان النظر في نص المادة (١) من الدستور والتي تنص على أن: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي"، يتضح بانها اقرت بشكل صريح وواضح نوع النظام السياسي في دولة العراق، بالنظام الجمهوري النيابي (البرلماني) أي يركز النظام على وجود مناصبي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة^(١)، وتكون المسؤولية السياسية ملقاة على عاتق الحكومة، أي أن الوزارة تسأل مسؤولية تضامنية أمام البرلمان، في حين رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول سياسيا عن سياسة الحكومة. ويعتبر النظام النيابي (البرلماني) المثال النموذجي المعبر عن المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات، وهو الفصل المرن أو النسبي الذي يقوم على كفالة التوازن والتعاون المتبادل بين السلطات، وقيام قدر من الرقابة المتبادلة في ذات الوقت، ولا سيما السلطة التشريعية والتنفيذية، أي لا يمكن أن يكون الفصل بينهما فصلا مطلقا وتاما، بل يفترض المساواة بينهما فلا تسيطر أو تغطي احدهما على الأخرى وهو ما يجب عكسه من خلال المهام والصلاحيات كلتا السلطتين^(٢).

ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ الدستورية التي اقرها دستور العراق، إلا أن الفصل بين السلطات لا يعتبر اداة لتوزيع الهيئات بحسب اختصاص كل منها على السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بقدر ما يمثل تحديدا لأدوار وظائف هذه السلطات باتجاه عدم تركيز السلطة بيد جهة واحدة، وهذا ما عززه الدستور العراقي عندما خصص الدستور الباب الثالث منه للسلطات الاتحادية وقسمه على ثلاث فصول خصص الأول من للسلطة التشريعية، وخصص الثاني منه للسلطة التنفيذية، أما الفصل الثالث فقد افرده للسلطة القضائية، ووضع وسائل واليات للتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية يتحقق معها منع كل سلطة من

(١) تنظر المادة (٦٤-٧٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٢) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٠٢؛ د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٤٢٤.

الاستبداد بسلطاتها، واحترام اختصاصات السلطة الأخرى، وهو ما يقود في النهاية إلى حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد وضما التمتع الفعلي بها^(٣).

وتماشياً مع النص الدستوري المقرر لمبدأ الفصل بين السلطات نظمت المواد (٤٨-٦٥) أحكام السلطة التشريعية، فجاءت المادة (٤٨) مشيرة إلى اولى السلطات وهي السلطة التشريعية والتي تتشكل من جناحين هما مجلس النواب ونظمت المواد من (٤٩-٦٤) احكامه، ومجلس الاتحاد والذي أوكل أمر تشكيله إلى قانون يصدر من مجلس النواب، ويعتبر مجلس الاتحاد الجناح الثاني للسلطة التشريعية ويفترض أن يكون شريكا مع مجلس النواب في عملية التشريع وذلك بموجب المادة (٦٥) والتي نصت على أن: "يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ"مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقاليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"، ويستقل مجلس النواب عن مجلس الاتحاد بموجب أحكام الدستور، وكل جناح يعمل وفق مقتضى الدستور أو القانون، ويعد ككيان مستقل عن الآخر إلا انهما جزء من السلطة التشريعية، ولم يُشكّل أي منهما سلطة مستقلة، ولم تتأثر استقلالية أي كيان بذلك الارتباط في تلك السلطة. والجدير بالذكر أن المشرع العراقي قد تجاهل دور مجلس الاتحاد ولم يشرع إلى وقتنا هذا قانونا ينظم عمله ويحدد اختصاصاته^(٤).

ونحن نرى بأن من اولى المهام التي يجب أن تهتم بها التعديلات الدستورية للدستور العراقي هي معالجتها الية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته والعلاقة بن المجلسين فيما يتعلق بمجمل العملية التشريعية مثل الاقتراح والقرار من اجل ضمان استقرار النصوص الذي تنظمه وتأسيس نظام برلماني متكامل إلى حد ما.

وقد تم تحديد اختصاصات السلطة التشريعية المتمثلة حاليا بمجلس النواب فقط بموجب المادة (٦١) من الدستور، ومن أهم تلك الاختصاصات تشريع القوانين الاتحادية، الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، انتخاب رئيس الجمهورية، المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، الموافقة على تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ورئيس جهاز

(٣) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣٥٠ وما بعدها.

(٤) د. كاوه ياسين سليم، التنظيم القانوني لضمان حقوق الانسان وحرياته" دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٣٨.

المخابرات، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة واعفائهم، الموافقة على اعلان الحرب، وحالة الطوارئ بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء^(٥).
وتتجسد صور أو وسائل تدخل السلطة التشريعية باختصاصات السلطة التنفيذية وبحسب ما اوردته المادة (٦١) بالآتي :

١-مسألة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب^(٦).

٢-إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في احدى الحالات الآتية: الحث في اليمين الدستورية، انتهاك الدستور، الخيانة العظمى.

٣-تحريك مجلس النواب وسائل المسؤولية الوزارية المتمثلة بالسؤال والاستجواب ، فلعضوا مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، اسئلة في أي موضوع يدخل ضمن اختصاصاتهم، ولعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضوا من أعضاء مجلس النواب توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم .

٤-يجوز لخمسة وعشرين عضوا في الاقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة بغية استيضاح سياسة واداء الحكومة بشأنه.

٥-وبحسب نص المادة (٨٣) من الدستور فإن لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقيلا من تاريخ سحب الثقة

٦-لمجلس النواب وبناء على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

(٥) د. مها بهجت يونس، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون- دراسة مقارنة،- أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد.٢٠٠٦، ص٥٦.

(٦) تنظر المادة(٦١/سادسا/أ) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ

وندعو مشرع الدستور العراقي بالنص على حق عضو مجلس النواب العراقي في الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله في المجلس على غرار ما اقره مشرع الدستور المصري الأمر الذي يسهم في تطور الرقابة البرلمانية.

أما السلطة التنفيذية فقد نظم الدستور أحكامها في المواد (٦٦-٨٦) فنصت المادة (٦٦) على ثنائية السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، كل منهما مستقل عن الآخر ولا يوجد أي تداخل بينهما إلا بموجب الصلاحيات الممنوحة لكل واحد منهما في الدستور، ولم يؤثر هذا على الاستقلالية، بالرغم من كونهما يشكلان مفردات تكوين السلطة التنفيذية، وتتمارس هذه السلطة صلاحياتها وفقا للدستور والقانون.

ومنح دستور ٢٠٠٥ لجناح السلطة التنفيذية الأول والمتجسد برئيس الجمهورية جملة من الاختصاصات حددت المادة (٧٣) من الدستور بعضها وهي تتمثل بالمصادقة على القوانين التي تسنها السلطة التشريعية (مجلس النواب) وإصدارها، وإصدار العفو العام بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري، والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

كما أقر الدستور بعض الاختصاصات لرئيس الجمهورية يمارسها بصورة منفردة عن مجلس الوزراء وتتجسد تلك الاختصاصات بتقديم مشروعات القوانين وفق المادة (٦٠/أولاً)، دعوة البرلمان للانعقاد وفق المادة (٥٤)، دعوة مجلس النواب للانعقاد بصورة استثنائية وفق للمادة (٥٨/أولاً)، وكذلك صلاحيته بطلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد البرلمان بما لا يزيد عن ثلاثين يوم، وفق المادة (٨٥/ثانياً)، وصلاحيته بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء وفقا للمادة (٧٦)، تقديم طلب إلى البرلمان لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وفق المادة (٦١/ثانياً)، القيام محل رئي مجلس الوزراء في حال خلو المنصب لأي سبب كان، وفق المادة (٨١/أولاً) موافقته على حل مجلس النواب وفق المادة (٦٤/أولاً).

وقرر مشرع الدستور العراقي في مقابل هذه الاختصاصات التي انيطت لرئيس الجمهورية مسؤوليته حيث اجاز الدستور مساعلته بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، كما نص أيضاً على امكانية اعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في حال الحنث باليمين الدستورية، انتهاك الدستور، أو الخيانة العظمى وذلك وفق للمادة (٦١/سادساً)، فضلا عن ذلك فإن

مشروع الدستور اكتفى بمنح رئيس الجمهورية اختصاص المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب، وحرمه من حق الاعتراض عليها وفي حال عدم مصادقته على تلك القوانين فإنّ الدستور عدها مصادقا عليها بمضي مدة خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمه وفق المادة (٧٣). ويتضح لنا هنا بأنّ رئيس الجمهورية وفقا لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ يتمتع بصلاحيات رمزية شكلية محدّدة وغير فعلية، فاشتراط مصادقته سواء على القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب وكذلك المعاهدات ماهي إلّا إجراء شكلي، إذا أن القوانين والمعاهدات تعد مصادقا عليها بمرور (١٥) يوما من تسليمها إلى رئيس الجمهورية، فما هي فائدة مصادقة الرئيس أو عدم مصادقته عليها، ولم يشر الدستور إلى مصير المشروع في حالة عدم المصادقة عليه من قبل رئيس الجمهورية^(٧).

وفيما يتعلق بالجناح الثاني للسلطة التنفيذية والمتمثل بمجلس الوزراء، فإنّ الدستور جعله محور العملية التنفيذية إذ نصت المادة (٧٨) منه على أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامّة للدولة، وهو القائد العام للقوات المسلحة يترأس ويدير مجلس الوزراء واجتماعاته ويحق له اقالة الوزراء بشرط موافقة مجلس النواب، كما يحق لرئيس مجلس النواب دعوة البرلمان لجلسة استثنائية وفق المادة (٥٨/اولا).

وعهد الدستور إلى مجلس الوزراء العديد من الاختصاصات المهمة الجوهرية في عمل السلطة التنفيذية حددتها المادة (٨٠) وهذه الاختصاصات تتمثل، بتخطيط وتنفيذ السياسة العامّة للدولة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة، وإصدار الأنظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ القوانين، وحق المجلس باقتراح مشروعات القوانين أسوة برئيس الجمهورية، وإعداد مشروعات الموازنة العامّة وخطط التنمية، وتقديم التوصيات إلى مجلس النواب للموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ورئيس جهاز المخابرات ورؤساء الأجهزة الامنية، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله.

(٧) د. لطيف مصطفى أمين، مبدأ الفصل بين السلطات ووحدتها وتطبيقاتها في الدساتير العراقية، مكتبة الفكر والتوعية للاتحاد الوطني، كردستان العراق، ٢٠٠٧. وينظر أيضاً د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

وفيما يتعلق بصور تدخل السلطة التنفيذية باختصاصات السلطة التشريعية وفقا للدستور العراقي النافذ فإنه تتجسد بالتالي .

١- دعوة رئيس الجمهورية بمرسوم جمهوري مجلس النواب للانعقاد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وذلك وفق المادة (٥٤).

٢- دعوة رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية وذلك وفق المادة (٥٨/اولا).

٣- بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوما لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك وذلك وفق المادة (٥٨/ثانيا).

٤- تقديم مشروعات القوانين من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء وذلك وفق المادة (٦٠/اولا).

٥- قيام رئيس الجمهورية بالمصادقة القوانين التي تسنها السلطة التشريعية واصدارها وذلك وفق المادة (٧٣/ثالثا).

٦- حل مجلس النواب بطلب من رئيس الوزراء وبمصادقة رئيس الجمهورية وذلك وفق المادة (٦٤/اولا).

أما السلطة القضائية فتتكون هي الأخرى من جناحين مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، وافر الدستور باستقلال السلطة القضائية بحسب المادة (٨٧) منه والتي نصت على: "السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقا للقانون". وتفرض السلطة القضائية رقابتها على السلطتين في عدة مجالات منها. تمتع هذه السلطة بمحاكمة رئيس الجمهورية وذلك وفق المادة (٦١/سادسا/ب)، وصلاحيه الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة التي يسنها مجلس النواب المادة (٩٣)، والمصادقة على النتائج النهائية لانتخابات مجلس النواب وذلك وفق المادة (٩٣/ سابعاً).

مما تقدم نلاحظ وضوح النصوص الدستورية التي تناولت مبدأ الفصل بين السلطات في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، وان الفكرة الأساسية في هذا الدستور قائمة على خلق نوع من التوازن والتعاون بين تلك السلطات ، بالرغم من وجود فصل بينهم إذ أنها ثبتت حدود كل سلطة من سلطات الدولة القانونية الثلاث، مع اقامه نوع من التوازن والتعاون بينهما وبالتالي فإن الفصل الذي تبناه دستور العراق خلال تنظيمه العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية لم يكن تاما

ومطلقاً، وبالتالي جاء موافقاً لمبدأ الفصل بين السلطات في النظم السياسية النيابية (البرلمانية)، وهو النظام الي اعتنقه المشرع الدستور في ظل دستور جمهورية العراق كما سبق وان ذكرناه.

ومع ذلك فنحن نرى بأن هنالك خلط بين السلطات وغياب التوازن الحقيقي بينهما في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ، فبالرغم اقرار هذه الأخير بمسؤولية الوزارة الشخصية والتضامنية أمام مجلس النواب، إلا أن الدستور وفي مقابل هذه الصلاحيات التي منحت لمجلس النواب في الرقابة والتأثير على عمل السلطة التنفيذية، لم يمنح مجلس الوزراء صلاحيات توازن صلاحيات مجلس النواب، سوى إقراره بموجب المادة (٦٤/أولاً) بحق طلب مجلس الوزراء حل مجلس النواب علماً أن هذا الحق مشروطاً بموافقة رئيس الجمهورية، ولا يحل المجلس بناءً على هذا الطلب، إلا إذا وافق المجلس عليه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه ، وهو الأمر الذي يتضح منه بأن مجلس الوزراء لا يملك بشكل فعلي وحقيقي صلاحية حل البرلمان، كوسيلة رقابة، توازن صلاحية مجلس النواب في اقالة مجلس الوزراء. فالقرار النهائي لحل مجلس النواب هو بيد المجلس نفسه، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه بناء على طلب ثلث اعضاءه، وهذا يدل على أن حل مجلس النواب لا يُعدُّ حلاً وزارياً وإنما حل ذاتي، ومعنى هذا بأن الدستور العراقي قد اعطى هذا الحق إلى مجلس النواب ذاته، وفي ذلك اخلال كبير بالتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، رجحت فيه كفة السلطة التشريعية على حساب السلطات الأخرى وخاصة التنفيذية. وهنا يكون المشرع قد هدم أساس النظام البرلماني الديمقراطي الذي يتميز بقيامه على أساس التوازن بين السلطات. وندعو بضرورة إجراء تعديل دستوري لهذا الأمر، والسير على خطى المشرع الدستوري المصري، فيصبح حل مجلس النواب من قبل السلطة التنفيذية والمتمثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في حالات الضرورة وبقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب. فيكون الشعب هو الفاصل بهذا الأمر وليس البرلمان.

كما يلاحظ أيضاً أن المشرع الدستوري العراقي قد ربط بين حل مجلس النواب ومجلس الوزراء، فجعل من واقعة حل البرلمان اعتبار مجلس الوزراء مستقبلاً وذلك وفق للمادة (٦٤/ثانياً). وما تقدم يعتبر إخلال صريح لمبدأ الفصل بين السلطات، أو بمعنى أدق بأن المشرع الدستوري العراقي لم يخلق نوعاً من التوازن الحقيقي بين السلطات.

وأخيراً نرى بأن مشرع دستور العراق قد بالغ بجعل ممارسة رئيس مجلس الوزراء لبعض اختصاصاته مرهونة بموافقة مجلس النواب وعلى وجه التحديد حقه بإقالة وزرائه والذي رهنها الدستور بموافقة مجلس النواب وذلك بحسب المادة (٧٢) منه، وكذلك حقه بتعيين السفراء

ورئيس اركان الجيش ورئيس جهاز المخابرات ووفق للمادة (٦١/خامسا)، وهذا الأمر أصبح سببا للمزايدات السياسية، وسبباً لزيادة عدم الاستقرار في العراق، وضياح لحقوق المواطنين. فكان من الأجدر على المُشرِّع العراقيّ مثل هذه الاختصاصات لرئيس الجمهورية يمارسها بإرادته المنفردة دون الحاجة إلى موافقة جهة أخرى وهو الأمر الذي انتهجه مشرع الدستور المصريّ ويحس له ذلك.

وغني عن البيان أنّ الأنظمة الديمقراطية تصونها دساتيرها، وبقدر الالتزام بأحكام هذه الدساتير تتفاعل الديمقراطية، وتتفاعل معها الحياة السياسيّة في هذه الدولة، أو تلك، وبغية تأمين هذا التفاعل لا بدّ للقضاء الدستوريّ من خلال رقابته الهادفة إلى صون الدستور الذي من خلاله تبنى دولة القانون، من التمسك بمبدأ الفصل بين السلطات، لأنه مهما هرم هذا المبدأ يبقى منارة أساسية تهتدي من خلاله دولة القانون إلى غاياتها الأساسية الهادفة لحفظ كرامة الإنسان وحقوقه الأساسية^(١)، فالتمسك بمبدأ الفصل بين السلطات هو الوصول الحقيقي الضامن لحماية حقوق وحرّيات الأفراد، والقاضي الدستوريّ هو رافع هذا العلم.

ولعبت المحكمة الاتحادية العليا دوراً بارزاً ومهماً لتطبيق أحكام الدستور وعلى رأسها المادة (٤٧) التي تنص على أن: "تمارس السلطات اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات" فصلاً يُشكّل حالة من التوازن بينها، والمتتبع لقرارات المحكمة الاتحادية العليا يلحظ بانها الغت العديد من القوانين والقرارات وقضت بعدم دستوريّتها بحجة مخالفتها للمادة (٤٧) من الدستور.

لقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نص الفقرة (أ) من البند (أولاً) من المادة (٢٢) من قانون ديوان الرقابة المالية المرقم (٣١) لسنة ٢٠١١، وكذلك البند (أولاً) من المادة (٤) من قانون هيئة النزاهة المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ على أساس انهما يمثّان خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتجاوزاً على اختصاصات السلطة التنفيذية، وخروجاً على الصلاحيات المناطة بمجلس النواب في المادة (٦١) من الدستور^(٢)، مع الإشارة إلى أن الفقرة (أ) من البند

(١) د. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، مرجع سابق، ص ١٧٤.

(٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق في الدعوة المرقمة (١٠٤/اتحادية ٢٠١١) الخاصة بالطعن بقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، والدعوة المرقمة (١٠٥/اتحادي/٢٠١١) جلسة ٢٠١٢/١/٣. منشوران في مجلد المبادئ الدستورية والقانونية الواردة في الاحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (٢٠٠٥-٢٠٢٠) من اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، السنة ٢٠٢٠. ولمزيد من الاحكام بهذا الموضوع ينظر

(أولاً) من المادة (٢٢) من قانون ديوان الرقابة المالية والبند (أولاً) من المادة (٤) من قانون هيئة النزاهة المذكورين كانا ينصان على أن يُشكّل مجلس النواب لجنة مؤلفة من (٩) أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية والمالية لاختيار (ثلاثة) مرشحين لمنصب رئيس الديوان، ولجنة مؤلفة من (٩) أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية لاختيار (ثلاثة) مرشحين لمنصب رئيس الهيئة، وهو ما عدته المحكمة الاتحادية العليا خروجاً من قبل مجلس النواب عن اختصاصاته التي بينها الدستور، وخرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وقضت - أيضاً - أن الطعن المقدم بعدم دستورية القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩ قانون إلغاء أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ المتعلق بمكاتب المفتشين العموميين محكوماً بالرد ؛ لأنه جاء خياراً تشريعياً لمجلس النواب حسب صلاحيته المنصوص عليها في الدستور، ولم يرد اعتراض من الحكومة على تشريعه، كما أنه لم يكن مخالفاً للدستور، ولم يمس مبدأ الفصل بين السلطات أو يرتب التزامات مالية على الحكومة وموازنتها أو شأناً من شؤون السلطة يمس القضائية، فتكون المحكمة أضفت الدستورية على القانون الصادر عن مجلس النواب بحل مكاتب المفتشين العموميين بموجب القانون المطعون فيه والمشار إليه في أعلاه، واعتبرت المحكمة القانون دستورياً، وليس فيه خروج على مبدأ الفصل بين السلطات^(٣).

المطلب الثالث

تقدير مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة لحماية الحقوق والحريات الأساسية.

حظى مبدأ الفصل بين السلطات باهتمام وتوافق كبير من قبل غالبية فقه واساتذة القانون العام، وقد اوردو العديد من المبررات التي يستندون عليها للأخذ بهذا المبدأ، وبالرغم من هذه المبررات قد تختلف من حيث الشكل والمضمون، فإنها جميعاً تحقق غاية مشتركة، تتجسد بصيانة الحقوق والحريات الأساسية للأفراد

مع ذلك فإن هذا المبدأ وكشأن غيره من المبادئ القانونية والسياسية الأخرى، لم يخرج عن دائرة النقد والهجوم عليه، إذ لكل مبدأ دعاة يؤمنون به ويدافعون عنه، وخصوم ينتقدونه،

حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوة رقم ٨٣ / اتحادية / ٢٠١٨ بجلسة ٢٠١٨/٧/١٠. المنشور في مجلد المبادئ الدستورية والقانونية الواردة في الاحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (٢٠٠٥-٢٠٢٠) من اصدارات المحكمة الاتحادية العليا، السنة ٢٠٢٠.

(٣) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوة المرقمة (١٢٦-١٢٧-١٣٠-١٤٥-١٤٨ / اتحادية / ٢٠١٩، بجلسة ٢٠١٩/١٢/١٧. منشور في مرجع نفسه.

وبالتالي هنالك من الفلاسفة والفقهاء من شكك في اصالة هذا المبدأ وفي جدواه ، ومن خلال ما تقدم سنحاول بيان مزايا هذا المبدأ في فرع أول ومن ثم نبين أوجه النقد التي وجهت إليه في فرعاً ثاني.

الفرع الأول: مزايا مبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الثاني: الانتقادات التي وجهت لمبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الأول

مبررات ومزايا مبدأ الفصل بين السلطات

يتمتع بها هذا المبدأ والذي اهلهته بأن يكون أن تبني مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة السياسية كأحد أهم ضمانات الدستورية الأساسية للحقوق والحريات الأساسية للأفراد كان مبنياً على جملة من المزايا أوردتها مؤيدي هذا المبدأ والتي عن طريقها يتحقق قيام الدولة القانونية، ومن ثم احترام حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية وصيانتها، وتتمثل هذه المزايا بـ :-

أولاً:- منع الاستبداد وحماية الحقوق والحريات الأساسية

تُشكّل هذه الميزة جوهر مبدأ الفصل بين السلطات والمسوغ الأساسي لتبنيه في الأنظمة السياسية، إذ لا وجود لحقوق والحريات ولا حماية لها إذ ما اجتمعت السلطات وتركزت بيد جهة واحدة- فردا كان أم هيئة، فإطلاق السلطة وتحقيق الحرية أمراً لا يمكن حدوثه فإذا اطلقت السلطة انتفت الحرية.

فالنفس البشرية دائماً ما تقع فريسة للأهواء والشهوات وتجنح بطبيعتها إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة ومن ثم اساءة استعمالها، فالسلطة كما يعبر عنها العالم الاجتماعي (جوستاف لوبون) " نشوة تعبت بالعقول" ^(٤)، فتركيز السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بيد

(٤) د. كاوه ياسين سليم، التنظيم القانوني لضمان حقوق الانسان وحرياته" دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٢٤ .

جهة واحدة- فرداً كان أم هيئة- ينتج عنه تسلطاً واستبداداً وطغياناً وضياع الحريات الفردية الذي تصبح تحت رحمة سلطة حكمية، حتى لو كانت تلك الهيئة مجلساً نيابياً شعبياً منتخباً، أو كان ذلك الفرد مفوضاً من قبل الشعب^(١).

إنّ الجمع للسلطات سوف ينتج عنه إخلالاً بقواعد الدستور وعدم الالتزام بها، وبالتالي لاضمان لمراعاة المساواة بين الأفراد أو حتى احترام حقوقهم وحرياتهم الأساسية، فجمع سلطتي التشريع والتنفيذ بيد جهة واحدة- فرداً كان أم هيئة- قد تسول لمن جمعت بيده سن تشريع عاسف يستهدف منه تحقيق أهدافه الخاصة فقط دون اعتبار لحقوق الأفراد، والأمر ذاته لو اجتمعت سلطتنا التشريع والقضاء فسوف تكون حرية الأفراد وحقوقهم تحت رحمة القاضي المشرع والذي سيكون طاغياً جباراً لو حظي بالسلطتين التنفيذية والقضائية معاً، وهذا سيقود في نهاية المطاف إلى إساءة استعمال هذه السلطات ومن ثم القضاء على حريات الأفراد^(٢).

ويؤكد مونتسكيو على أنّ الحرية لا تولد إلّا في الحكومات المعتدلة التي لا يساء فيها استعمال السلطة أيّ حكومات ليست مستبدة وإذا كان تركيز السلطة في يد واحدة فرداً أو هيئة يؤدي لا جدال إلى الاستبداد، فإنّ الفصل بين السلطات القائم على التوازن والتعاون ما بين الهيئات في الدولة يحول دون الطغيان والاستبداد ويمنع إساءة استعمالها، لذا وبغية حماية الحقوق والحريات الأساسية وضمانها للأفراد تعين توزيع وظائف الدولة الثلاث على هيئات مستقلة عن بعضها البعض، تمارس كل سلطة منها اختصاصها بالشكل الذي يحدده الدستور، ويتعين على كل سلطة من سلطات الدولة أن لا تُسيء استعمال سلطتها أو أن تتصرف بطريقة استبدادية وبصورة منفردة في حال استقلالها التام في ممارسة اختصاصاتها، وبذلك تكون الحقوق والحريات بمنأى عن الاستبداد والطغيان^(٣).

وعليه يترك الفصل بين السلطات مجالاً واقعياً لعدم الاعتداء على الحقوق والحريات الأساسية من أية سلطة، وإن وقع هذا الاعتداء بالفعل يمكن باللجوء لأية سلطة أخرى لوقفه، فمثلاً إذا قررت السلطة التشريعية أمراً ما يتعلق بالحقوق والحريات الأساسية، فلا يمكن للسلطة التنفيذية

(١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٤٤٨.

(٢) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٧٩.

أن تعترض على ذلك لأنها تتجاوز اختصاصها - وإذا حدث واعتدت السلطة التنفيذية على حقوق وحرّيات الأفراد، فإن السلطة القضائية يمكن أن تلغي قرارات السلطة التنفيذية، وتعيد الوضع إلى ما كان عليه، لأن السلطة القضائية مستقلة في عملها واختصاصها الوظيفي عن السلطة التنفيذية، فضلا عن أن مبدأ الفصل بين السلطات يعطي الفرصة للأفراد للدفاع عن حقوقهم وحرّياتهم^(١).

وبهذا المفهوم ارتقى مبدأ الفصل بين السلطات سلم المجد واكتسب بريقه وبات يُشكّل أساس النظام الديمقراطي والذي بدونه لا يمكن أن توجد الديمقراطية، وهو خير ضمان لممارسة الأفراد لكافة حقوقهم وحرّياتهم.

ثانيا : الفصل بين السلطات ضمان لمبدأ المشروعية في الدولة:

يلعب مبدأ الفصل بين السلطات دورا أساسياً ومهما في تحقيق مبدأ المشروعية وضمانه، إذ يعتبر مبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ التي تحقق قيام الدولة القانونية التي هي أساس تمتع الأفراد بالحقوق والحرّيات المقررة لهم، فمبدأ الفصل بين السلطات يدعم ويؤكد مبدأ المشروعية، فالأخير لا يمكن تطبيقه على وجهه الصحيح إلا إذا كان يكفله الأول، كما لا يمكن تصور إعمال أحدهما دون الآخر، فالمبدآن يعملان فيما بينهما ويكمل أحدهما الآخر، فيسفر عن أعمال مبدأ الفصل بين السلطات خضوع السلطات الثلاث الحاكمة للدستور والقانون وليس فقط الأفراد، وهو ما يؤدي إلى احترام القوانين، وضمان تنفيذها تنفيذا سليما وصحيحاً وعادلاً^(٢)، وذلك على خلاف مبدأ تركيز السلطة وما يصاحبه من امكانية سن تشريعات وتعديلها لمعالجة حالات فردية وبالتالي فقدان تلك التشريعات إلى الحياد والعمومية الأمر الذي يسفر عنه عدم احترام القوانين واستقرارها، والاستهتار بها، كما يعمل هذا التركيز للسلطات على عدم خضوع الهيئة الواحدة والتي تجمع السلطات في قبضتها إلى الرقابة القضائية، ومن ثم مخالفتها للقوانين لا يرتب عليها أي جزاء يمكن أن تخضع له^(٣).

(١) د. علي صاحب جاسم الشريفي، الضمانات الدستورية والقانونية لحقوق الانسان، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٢) د. منى محمد العتريس الدسوقي، الحماية الدستورية للحقوق والحرّيات في ظل الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ١٤١.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٤١٤-٤١٥.

ولم يحقق خضوع الأنظمة لحكم القانون الغايات المرجوة دون تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ، وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يُشكّل حصناً منيعاً ضد استبداد السلطة وضمانة لحماية حقوق الأفراد فإن ذلك لا يمكن تحقيقه وتفعله إلا إذا تم احترام وتطبيق القانون من قبل الجميع حكماً ومحكومين والذي هو جوهر ومضمون مبدأ المشروعية^(١).

ويؤكد الفقيه فيدل على أهمية مبدأ الفصل بين السلطات في احترام القانون وحسن تطبيقه حيث قال: "فكما أن الفصل بين السلطان التشريعية والتنفيذية يحقق صفة العموم والتجريد للقاعدة القانونية، فإن الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية يساهم في ضمان واحترام وحسن تطبيق القاعدة القانونية"^(٢).

وصفوة القول فإن مبدأ الفصل بين السلطات يُشكّل وسيلة فعّالة لضمان احترام القوانين وتطبيقها تطبيقاً سليماً وصحيحاً، وهذا ينعكس بدوره على احترام الحقوق والحريات الأساسية، لأنه يقوم على حظر الجمع المباشر أو غير المباشر لكل الاختصاصات في يد هيئة واحدة.

ثالثاً: ضمان التخصص وتقسيم العمل واتقانه:

ينتج عن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ تقسيم العمل، والذي يؤدي بدوره إلى تحقيق ميزة أو حسنة غاية في الأهمية، وهي اتقان العمل (الاتقان الوظيفي) والواجدة به فمن المعروف أن تقسيم العمل في الدولة وتوزيعه بين "سلطات" متعدّدة ومختلفة تضطلع كل منها بما هو موكل إليها، بما تملكه من تخصص وممارسة يسفر عنه حسن سير العمل في الدولة وإتقان كل هيئة في الدولة لوظيفتها وحسن ادائها لعملها على اتم وجه، من خلال الاستفادة من نوي الخبرة كل حسب مجاله، بما ينعكس اثره على تحقيق الصالح العام^(٣).

وأصبح مبدأ التخصص وتقسيم العمل الناتج عن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ مهماً لا يمكن للدول الحديثة الاستغناء عنه لكونه يؤدي إلى اللإجادة في أداء الوظائف من قبل كل هيئة، إذ

(١) د. محمود احمد محمد علي، ضمانات حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص ٢٢٨. د. د. مها علي احسان العزاوي، الحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٣٥١.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٩٩.

(٣) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢٩٥. د. مها علي احسان العزاوي، الحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٣٥١.

أن تحديد مهمات كل سلطة وتثبيتها بموجب الدستور يحول دون تهربها من القيام بالأعمال الموكلة إليها، أو محاولتها القاء المسؤولية على غيرها، بل أن تحديد مهمات كل هيئة في الدستور يجعلها تؤديها بما يحقق المصلحة العامة، وذلك خشية رقابة الرأي العام في هذا المجال^(١).

ويرى الباحث أن الائتقان الوظيفي من قبل السلطات الثلاث، والذي يحققه مبدأ الفصل بين السلطات، يعتبر إضافة ضرورية في سبيل تعزيز حماية الحقوق والحريات الأساسية، فائتقان العمل تكون نتائجه أفضل دون شك من مجرد القيام بالعمل. فالسلطة التشريعية وهي تمارس اختصاصاتها والتي من ضمنها التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، والسلطة التنفيذية وهي تقوم بتنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية وتقوم بإدارة المرافق العامة والسلطة القضائية وهي تفصل في المنازعات وتعطي كل ذي حق حقه. إذا ما أجادت هذه السلطات جميعاً عملها، وهو ما يحققه مبدأ الفصل بين السلطات، فإن ذلك سيؤثر إيجاباً على حياة المواطنين ومدى تمتعهم بحقوقهم وحرياتهم بصورة مباشرة.

رابعاً: مبدأ الفصل بين السلطات أحد دعائم الديمقراطية التقليدية وضمان لتحقيق العدالة

لقد أضحى مبدأ الفصل بين السلطات واقعاً دستورياً لا يمكن التوصل منه، وهو بمفهومه الصحيح يعد من أهم الضمانات التي تحقق وتحمي حقوق الأفراد وحرياتهم، أما تجاهلة فيؤدي دون شك إلى استبداد الحكام وضياع حقوق المحكومين.

إذ يحقق مبدأ الفصل بين السلطات المساواة والعدالة أمام القانون، فكفالة الدساتير لمبدأ الفصل بين السلطات وتحديد اختصاص كل هيئة من هيئات الدولة ووظائفها التي تضطلع يجعل كل سلطة من السلطات الثلاث ندا للآخرى، ويظهر لكل منهما بما لها من رقابة متبادلة اوجه القصور في أعمال السلطات الأخرى، وبالتالي فإن هذا المبدأ يعضد المسؤولية مما يؤدي إلى حرص كل سلطة على القيام بمهامها بما تحدد به المسؤولية تحديداً قاطعاً ويترتب على غيابه نقشي الظلم والاستبداد والطغيان، وهو ما ينتج عنه العصف بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية^(٢).

(١) د. محمد رفت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٨٦.

(٢) د. ايمن يوسف ود عمر رحال، الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي، منشورات مركز اعلام حقوق الانسان والديمقراطية، (شمس)، ٢٠١٠، ص ٧٩.

وليس أدل على أهمية مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة هامة للحقوق والحريات الأساسية من أن رجال الثورة الفرنسية قد استخدموه بداية كسلاح لتحريك جماهير الثورة ضد الاستبداد والحكم المطلق الذي كان سائداً في أوروبا آنذاك، وإيماناً بالدور الهام الذي يلعبه المبدأ محل البحث في حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد وصيانتها وضع ضمن مبادئ الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٧٨٩، حيث نصت المادة (١٦) من اعلان حقوق الإنسان الفرنسي على أن: "أن كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها" فضلا عن تبنيه من قبل دساتير سائر الدول المتحضرة في العالم^(١).

الفرع الثاني

الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات

بالرغم من المبررات التي يتمتع بها هذا المبدأ وما يحققه من مزايا في ممارسة السلطة وانتقالها وتداولها وما يسفر عنه من ضمانات مهمة وكفيلة بحماية الحقوق والحريات الأساسية، إلا أن تلك المبررات والمزايا لم تجد لها صدى في نفوس البعض من الفقهاء، فعارضوا المبدأ وانتقدوه ومن أهم أوجه النقد التي وجهت لهذا المبدأ هي^(٢) :

اولا: مبدأ غير واقعي وصعب التطبيق:

لقد قيل في نقد مبدأ الفصل بين السلطات بأنه مبدأ نظري يؤدي إلى تجزئة اجهزة الدولة، إذ من غير الممكن أن تمارس هيئات مستقلة بعضها عن بعض خصائص السيادة من تشريع وتنفيذ وقضاء لكون خصائص السيادة متصلة مع بعضها البعض اتصالا متينا ووثيقا، فلا يمكن فصلها واسنادها إلى هيئات مختلفة ومستقلة، وهذا الفصل يؤدي إلى ضعف الهيئات عن تأدية مهامها بالقدر اللازم وبالتالي يؤدي إلى هدم وحدة الأمة، على خلاف تركيز السلطة لدى جهة واحدة أو فرد واحد، فالسلطات الثلاث، إنما هي بمثابة الأعضاء في جسم الإنسان أو الاجزاء المكونة للالة، متصلة ببعضها اتصالا وثيقا، وتؤدي وظائف متكاملة ومن ثم فإن الفصل بينها

(١) د. كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في النازمة السياسية، مرجع سابق، ص ٤٠٣-٤٠٤.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٤٥٣؛ د. محمود احمد محمد علي رشيد، مرجع سابق، ص ٢٢٩-٢٣٣.

يقضي على وحدة الدولة، ويؤدي إلى تعطيل اعمالها وتعرضها للخطر، لا سيما في أوقات الأزمات والتي تحتاج تجميع القوى وتركيز السلطات حتى يسهل التغلب عليها واتجاوزها.

ثانيا: يؤدي المبدأ إلى شيوع المسؤولية وضياعها:

ينتج عن تعدد السلطات واستقلالها عن بعض توزيع المسؤوليات وتجزئتها وبالتالي يصعب حصرها وتحديدها، الأمر الذي يؤدي إلى ضياعها، وهذا الأمر يشجع كل هيئة على التهرب أو التملص منها أو إلقائها على الهيئات الأخرى، ومن ثم يصعب مواجهة المسؤول الحقيقي في الدولة عن حدوث الخلل. ويرى بأن تركيز السلطات لدى جهة واحدة يسفر عنه لا شك تركيز المسؤولية كاملة وحصرها وتحديدها، فضلا على أنه تركيز السلطة يؤدي إلى زيادة الاحساس بالمسؤولية ويضعف أثرها.

ثالثا: مبدأ وهمي يسعى استبداد السلطة:

لقد انتقد هذا المبدأ على أساس انه مبدأ وهمي أشبه بالسراب الخادع، ولا يمكن تحقيقه على أرض الواقع العملي، إذ يرى البعض بأنه في دول كثيرة وعلى الرغم من أحكام الدستور وكفاءة المشرّع في دقة صياغته لهذا المبدأ واقامته للحواجز بينهما فسرعان ما تهيم إحدى السلطات على السلطات الأخرى، وتسيرها على حسب ما ترغب، حيث ينتهي الأمر بأن تميل كفة الترجيح إلى جانب سلطة ما ولا سيما التنفيذية على حساب غيرها، أو قد ينتهي الأمر إلى اضطرار السلطات الثلاث إلى تحقيق نوع من التعاون فيما بينها تفاديا للوقوع في مشاكل الفصل بين السلطات، وهو ما يسفر عنه في النهاية إلى انهيار مبدأ الفصل بين السلطات ذاته.

رابعا : انه مبدأ طارئ :

تعود مبررات هذا المبدأ إلى اعتبارات تاريخية تجسدت في محاربة السلطان المطلق للملوك في القرون الوسطى حتى القرن الثامن عشر، والقضاء على الملكيات المستبدة، فتحقق هذا الغرض بزوال الملكيات المطلقة وانتهاء عصر الحكم المطلق، ففقد أهميته في العصر الحديث وأصبح المبدأ لا محل له الآن كونه عديم الجدوى والفائدة⁽¹⁾.

ويرى جل الفقهاء والباحثين ونحن ننفق معهم بأن ما تقدم من انتقادات وجهت إلى مبدأ الفصل بين السلطات لم تكن واقعية، وكانت ممكن أن تكن صائبة لو قصد من المبدأ الفصل

(1) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٩١.

المطلق التام، ففي هذه الحالة ستكون مساوئه تزيد كثيراً عن حسناته، ولكن ادراكنا بأن الفصل الذي نفهمه والذي الح عليه مونتسكيو ويؤيده غالبية الفقه هو الفصل المرن بين السلطات القائم على أساس التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة فيما بينها⁽¹⁾.
وتأسيساً على ما تقدم فإنّ الفهم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات، وتطبيقه تطبيقاً سليماً، يسفر عنه بلا أدنى شك تحقيق المزايا الأساسية المرجوة منه، وبالتالي تنقُض جميع الانتقادات التي وجهت إليه ويفرغها من مضمونها.

الخاتمة

بعد خوضنا في موضوع البحث الفصل بين السلطات ضماناً دستوريةً جوهريةً في حماية الحقوق والحريات الأساسية نخص الخاتمة لنستعرض فيها ما توصلنا إليه من النتائج والتوصيات نردها كالتالي:-

اولاً : النتائج

١- إنّ الفكرة الرئيسية التي يبني عليها مبدأ الفصل بين السلطات تستند على توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة عن بعضها البعض، وتحريم جمعها أو تركيزها في يد شخص أو هيئة واحدة حتى وإن كانت يد الشعب نفسه لكي لا تتعدم الحرية السياسية وحتى تسير مصالح الدولة سيراً حسناً.

٢- إنّ الغاية من مبدأ الفصل بين السلطات أن توجد سلطات متعدّدة داخل الدولة مع قيام نوع من أنواع التعاون فيما بينها ونوع من أنواع الرقابة المتبادلة كما يحدث عملياً في كل الأنظمة السياسية التي تطبق هذا المبدأ، وهو على هذا النحو يُعدُّ أساساً للنظم الديمقراطية، كونه يمنع الاستبداد ويضمن تحقيق المزايا التي تترتب على مبدأ تقسيم العمل. كما يضمن عمل كل سلطة ضمن اختصاصها ودائرة صلاحياتها، ويحول دون استبداد السلطة

(1) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٥٢٠.

وانفرادها بالقرار واحتكارها لجميع السلطات، ويضمن كذلك خضوع السلطة مهما كانت وظيفتها أو مصدر سلطانها لمبدأ الرقابة بصفة عامة - الرقابة السياسية الرقابة الإدارية الرقابة القضائية الرقابة الشعبية ومن ثمة تحمل المسؤولية.

٣- إن مبدأ الفصل بين السلطات يُعدُّ صمام أمان وضمانة جوهرية حاسمة لصيانة الحقوق والحريّات الأساسيّة في الدول من استبداد الحكام والملوك، فتركيز كافة السلطات في يد شخص واحد، أو هيئة واحدة، أو هيئتين، يؤدي إلى الاستبداد والطغيان، أما توزيعها بين عدة هيئات، أو سلطات وامتلاك كل واحدة منها من الوسائل الكفيلة بإيقاف السلطات الأخرى عند حدود اختصاصها، وبالتالي منعها من إساءة استعمال سلطتها، يُشكّل دون شك ضمانة جوهرية لحماية حقوق الأفراد وحريّاتهم الأساسيّة.

٤- إن الفصل بين السلطات يهدف إلى تحقيق دولة القانون ومن ثم استمراريتها، فالتزام مختلف السلطات في الدولة بمهامها وصلاحياتها دون تجاوز، كما أن الرقابة المتبادلة بين هذه السلطات تؤدي إلى احترام كل سلطة لحدودها الدستورية مما يُعدُّ أكبر ضمانة للفرد لتمتعه بحقوقه التي يكفلها الدستور.

٥- نصت دساتير الدول محل الدراسة صراحةً على مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لتشكيل السلطات وتوزيع صلاحياتها، وقد اعتنق المشرّع الدستوريّ المصريّ والعراقيّ مبدأ الفصل النسبي بين السلطات وليس المطلق، إذ نص كليهما على التعاون بين السلطات لتحقيق المصلحة العامّة في عدة مواضيع، منها موضوع التشريع الذي لم يحصره في جهة واحدة دون أخرى، إذ أخذ بنظام الاقتراح المشترك بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذية، وأجازت تشريع قوانين بناءً على مقترح قانون مُقدّم من قبل أعضاء مجلس النواب، أو مشروع قانون مُقدّم من قبل السلطة التنفيذية.

٦- وبخصوص التوازن بين السلطات الثلاث، جاء الدستور المصريّ محققاً نوعاً من التوازن بينها، في حين جاء موقف الدستور العراقيّ مغلباً السلطة التشريعيّة على حساب السلطة التنفيذية. عن طريق منح المجلس سلطة سحب الثقة عن الحكومة وبالتالي إسقاطها، هذا بالإضافة إلى وسائل الرقابة الأخرى التي يمارسها مجلس النواب على أعمال الحكومة ،

وفي ذات الوقت لا تمتلك الحكومة أي اختصاص يقابل ذلك، وهذا سيؤدي إلى انعدام التوازن بين السلطتين، الذي يفترض تواجده في بنية النظام البرلماني.

ثانياً: التوصيات

١- ضرورة النص صراحةً على مبدأ الفصل بين السلطات وتوضيح مهام كل سلطة وعلاقتها بالسلطات الأخرى على أن يكون الفصل مرناً يقوم على التعاون والتوازن.

٢- نوصي أن تكون للسلطة التنفيذية في العراق دور حقيقي في صنع القرارات المتعلقة بمستقبل البلاد من خلال إعادة التوازن بين السلطات، وأن لا يكون عامل انعدام الثقة بين الفصائل السياسية سبب في زعزعة الوضع السياسي والأمني

٣- ندعو المشرع الدستوري إلى تعديل بعض المواد التي تخل بمبدأ الفصل بين السلطات في دستور ٢٠٠٥، والتي تمنح السلطة التشريعية صلاحيات واسعة تجاه السلطة التنفيذية.

٤- تعديل النص الدستوري المتعلق بحل مجلس النواب (المادة ٦٤) وضرورة إضافة طريق آخر لحل المجلس عدا الحل الذاتي، لكي تؤدي هذه الوسيلة دورها في تحقيق التوازن بين السلطات وبالتالي امتلاك السلطة التنفيذية لطريق تتمكن من خلاله الضغط على مجلس النواب ووضع حد له في حال تجاوزه حدود صلاحياته ، ذلك أن النظام البرلماني يقوم على التعاون والتوازن بين السلطات، وسلب السلطة التنفيذية أي وسيلة للضغط على البرلمان في مقابل وسائل التأثير المتعددة التي يملكها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية، لذا يكون من الأوفق السلطة التنفيذية حق حل البرلمان وتنظيم هذا الحق بصورة تؤدي إلى تحقيق الغرض منه .

٥- ضرورة منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين وعلى غرار ما أقرّ دستور مصر لسنة ٢٠١٤، ذلك إن اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين يعدّ من وسائل الرقابة على تشريعات البرلمان، ففي اعتراض رئيس الجمهورية، إيقاف لغرض فحص القانون لمعالجة ما قد يتضمنه من عيوب دستورية، ولتلافي التسرع في تشريع القوانين من جانب البرلمان، فالقانون المعترض عليه سيقود البرلمان إلى مراجعته وفحصه وقد يصل به الأمر إلى تعديله في حال كانت أسباب الاعتراض الرئاسي على القانون جديدة.

٦- تعديل المادة (٧٨) من الدستور بإلغاء عبارة بموافقة مجلس النواب، فتصبح المادة كالتالي: رئيس مجلس الوزراء هو المسئول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد

العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأسس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بهدف تحقيق أكبر قدر من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٧- إلغاء الفقرتين (ب-ج) من المادة (٦١/خامساً) وإنابة الاختصاصات الواردة فيهما لرئيس مجلس الوزراء.

المراجع

أولاً: المراجع العامة

- د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري في تحليل النظام لدستوري المصري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
- د. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠٠٢.
- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.
- د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة بغداد، ١٩٨٦.
- د. حمدي عطية مصطفى عامر، حماية حقوق الإنسان وحرياته العامة الأساسية في القانون الوضعي والفقهاء الاسلامي "دراسة مقارنة"، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط١، ٢٠١٠.
- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط٣، ١٩٩٤.
- د. سعيد علي حسن، الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.

- د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١.
- د. صلاح منعم العبدلي، الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، منشورات زين الحقوقية بيروت، ط١، ٢٠١٤.
- د. عبد العزيز محمد سالمان، الرقابة على دستورية القوانين، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.
- د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط٢، ٢٠٠٢.
- د. علي صاحب جاسم الشريفي، الضمانات الدستورية والقانونية لحقوق الإنسان، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ط١، ٢٠١٨.
- د. علي يوسف الشكري، حقوق الإنسان بين النص والتطبيق، دار صفاء للنشر والتوزيع، ٢٠١٥.
- د. كاوه ياسين سليم، التنظيم القانوني لضمان حقوق الإنسان وحرّياته" دراسة مقارنة"، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٨.
- د. كريم يوسف كشاكش، الحرّيات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩.
- د. محمد علي سويلم بنيران الدستور المعاصر "دراسة مقارنة"، في ضوء الفقه والقضاء الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٢.
- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، دون سنة نشر.
- د. محمود أحمد محمد علي رشيد، ضمانات حماية الحقوق والحرّيات العامة، "دراسة تحليلية مقارنة"، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط١، ٢٠١٧.
- د. محي شوقي أحمد، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.
- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة) منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١.
- د. منى محمد العتريس، الحماية الدستورية للحقوق والحرّيات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢٠.

• د. مها علي احسان العزاوي، الحقوق والحريّات السياسيّة، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٦

• د. يحيى الجمل، النظام الدستوريّ في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩

ثانياً: المراجع المتخصصة:

• د. أمين عاطف صليبا، النظرية الجديدة لمبدأ الفصل بين السُلطات، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ط١، ٢٠٢٠.

• د. سليمان محمد الطماوي، السُلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسيّ الاسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠١٢.

• د. لطيف مصطفى أمين، مبدأ الفصل بين السُلطات ووحدتها وتطبيقاتها في الدساتير العراقيّة، مكتبة الفكر والتوعية للاتحاد الوطني، كردستان العراق، ٢٠٠٧.

• د. أحمد حافظ عطية نجم، الفصل بين السُلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذية في الدساتير المصريّة، المعهد الدولي للعلوم الإداريّة، الاسكندرية، ١٩٨٠.

• د. أيمن يوسف ود عمر رحال، الفصل بين السُلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي، منشورات مركز اعلام حقوق الإنسان والديمقراطية، (شمس)، ٢٠١٠.

ثالثاً: الرسائل العلمية:

• أحمد فاضل خلف، التنظيم الدستوريّ لرفع الحصانة البرلمانية عن أعضاء مجلس النواب، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٥.

• د. حسن مصطفى البحيري، الرقابة المتبادلة بي السلطتين التشريعيّة والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستوريّة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ن جامعة عين شمس، ٢٠٠٦.

• د. مها بهجت يونس: الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون-دراسة مقارنة،- أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد. ٢٠٠٦.

ثالثاً: المواقع الالكترونية

- القاضي سالم روضان، الفصل بين السلطات والهيئات المستقلة، بحث منشور في ٢٠١١/٢/٣ على الموقع الإلكتروني: [/https://www.sjc.iq/view.766](https://www.sjc.iq/view.766)
- د. فتحي فكري، رقابة دستورية اللوائح في ثلاثين عاما ملاحظات اولية وخمس استنتاجات نقدية، مجلة الدستوري، العدد الثامن عشر، السنة الثامنة، أكتوبر ٢٠١٠ على الموقع الإلكتروني:

https://redaomranlaw.blogspot.com/2015/12/blog-post_83.html

خامسا: الدساتير

- دستور مصر لسنة ٢٠١٢
- دستور مصر لسنة ٢٠١٤
- دستور العراق لسنة ٢٠٠٤ (قانون إدارة الدولة العراقية لمرحلة الانتقالية)
- دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥

فهرس المحتويات

المقدمة	٣
المطلب الأول: ماهية مبدأ الفصل بين السلطات.....	٦
الفرع الأول : التطور التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات	٦
الفرع الثاني : مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات	١٣
المطلب الثاني : تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في الدستورين العراقي والمصري	١٩
الفرع الأول : مبدأ الفصل بين السلطات في دستور مصر لسنة ٢٠١٤	٢٠
الفرع الثاني : تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري العراقي.....	٢٦

المطلب الثالث : تقدير مبدأ الفصل بين السُّلطات كضمانة لحماية الحقوق والحريّات الأساسيّة.

٣٦

الفرع الأوّل : مبررات ومزايا مبدأ الفصل بين السُّلطات..... ٣٧

الفرع الثاني : الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السُّلطات..... ٤٢

الخاتمة..... ٤٤

المراجع..... ٤٧