**النظم السياسية / المحاضرة الثامنة**

**أشكال العلاقة بين السلطات**

سنحاول بيان أشكال العلاقة بين السلطات وهي أولاً- تركيز السلطة وثانياً- توزيعها وثالثا- تقدير هذه العلاقة

أولاً- تركيز السلطة :- ما نقصد بتركيز السلطة هو حصر جميع وظائف السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية في هيئة واحدة , أو حاكم واحد , أي أن تركيز السلطة يفترض حاكم واحد أو هيئة واحدة , تمارس جميع وظائف الحكم حتى لو وجد بعض الأفراد ممن يباشرون جزء من هذه الوظائف فأنهم يباشرونها باسم الهيئة الحاكمة وتحت توجيهها , وهذا هو الشكل المألوف في الحكومات الملكية المطلقة أي الحكومات الدكتاتورية , وفي ظل الحكومات التي تتكون في أعقاب ثورة أو انقلاب , حيث يتم حصر السلطتين التشريعية والتنفيذية , وتركيزهما في الهيئة التي تتولى قيادة الدولة في فترة الانتقال .

وكذلك فأن ظاهرة تركيز السلطة هي السائدة في الدول التي تقوم نظمها الحزبية على أساس الحزب الواحد , سواء كان ذلك في الدول الماركسية أم في دول العالم الثالث .

فالماركسية لا تقوم على الحوار , كما هو جوهر الديمقراطية الغربية , بل هي ضرب من الوحدة والمشاركة , أو كما يعبر عنه بوحدة السلطة , هذه الوحدة التي تعني وحدة الجماعة من الناحيتين السياسية والاجتماعية , فهي تتضمن معنى إزالة الفوارق بين الطبقات , في الوقت الذي تعني به وحدة المؤسسة أو المؤسسات التي تمارس السلطة , وقد رفضت النظرية الماركسية فكرة تعدد السلطات ثم توزيعها , لتعارضها مع أساسيات مبادئها .

ومن الناحية العملية فأن وجود الحزب , واعتباره النواة الموجهة لكل التنظيمات , وقيادته وأشرافه على الأجهزة الدستورية المختلفة يؤدي واقعياً إلى تركيز السلطة , فالحزب يشد بقوة مختلف الهيئات بعضها إلى بعض , ويجعلها جميعاً تحت إرادته , فهو الذي يمارس حقيقة السلطة , وما البرلمان والحكومة إلا واجهتان دستوريتان .

وفي دول العالم الثالث , وبعد أخذ الكثير من نظمها بنظام الحزب الواحد أيضاً , وبروز ظاهرة الزعيم القومي , تركزت السلطة فيها , وحصرت وظائفها بين أيدي الهيئة الحاكمة .

والشكل المألوف لتركيز السلطة هو أن يكون بين أيدي الهيئة التنفيذية , ويتحقق ذلك حين تتركز السلطة بيد فرد واحد أو بين أيدي عدد محدود من الأفراد (هيئة) .

ففي الحالة الأولى يمارس الحاكم الفرد الوظيفة التنفيذية , كما يمارس في الوقت نفسه الوظيفة التشريعية , أو له سلطات المراقبة والتوجيه على الهيئة التشريعية مما يجعله سيد هذه الوظيفة من الناحية العملية , وتعد الملكيات المطلقة التي قامت عبر التاريخ , والدكتاتوريات الفردية من أبرز الأمثلة على هذه الحالة , كما وجد لهذه الحالة أرض جديدة في الدكتاتوريات الحديثة في ألمانيا النازية , وإيطاليا الفاشية , وفي العديد من دول العالم الثالث .

أما في الحالة الثانية فقد يتحقق تركيز السلطة بين أيدي جماعة قليلة من الأفراد ( هيئة ) , كما هو الحال حين تركزت السلطة في لجنة السلامة العامة الفرنسية حيث عينت هذه اللجنة في نيسان 1793 ولغاية تموز من عام 1794 وخولت أوسع السلطات .

وتركيز السلطة بين أيدي هيئة يعد في أغلب الأحوال صورة مؤقتة من صور التركيز , لأنه يؤدي في النهاية إلى سيطرة أحد أعضاء هذه الهيئة على جميع السلطات , كما حدث حين أنفرد( روبسبير) بالسلطة في فرنسا عام 1793 , وكما حصل في الكثير من بلدان العالم الثالث حيث يعمد الانقلابيون –عادة- إلى تشكيل لجنة يركزون السلطة فيها , وما يلبث أن ينتهي الأمر بسيطرة أحد أعضائها .

وإذا كان الشكل المألوف في تركيز السلطة أنه يتم لمصلحة الهيئة التنفيذية , فأنه لا يستبعد من الناحية النظرية أن تتجسد السلطة في مجلس تشريعي منتخب , ومن بعد يكون التركيز لمصلحة الهيئة التشريعية التي تمارس إلى جانب اختصاصها التشريعي جميع وظائف السلطة الأخرى , التنفيذية والقضائية .

ثانياً- توزيع السلطة

ونعني بتوزيع السلطة تخصيص ثلاث هيئات تتولى كل واحدة منها ممارسة وظيفة من وظائف الدولة الثلاث , أي أن تباشر الأولى وظيفة التشريع , وتمارس الثانية وظيفة التنفيذ , وتتولى الثالثة وظيفة القضاء .

وينطوي مبدأ توزيع السلطة على أهمية كبيرة , لما يحققه من مزايا يأتي في مقدمتها السبب الأساسي للمناداة به , إلا وهو صيانة الحرية ومنع الاستبداد فاستحواذ الحاكم الفرد على جميع اختصاصات السلطة غالباً ما يجنح بها نحو الاستبداد والطغيان ومصادرة الحقوق والحريات .

غير أن تركيز السلطة لا يكون دائماً مرادفاً للاستبداد , لأنه ليس ثمة ما يمنع من الناحية النظرية والمنطقية أن يكون الحاكم الفرد صالحاً , يحترم حقوق وحريات الأفراد , ويعمل على تلبية رغباتهم وتحقيق مصالحهم , غير أن التجارب المستمرة في التاريخ أثبتت أن كل إنسان يتمتع بسلطة يميل إلى إساءة استعمالها , إلى أن يجد حدوداً توقفه , وتكمن هذه الحدود في توزيع اختصاصات السلطة الثلاث على ثلاث هيئات , تعمل كل واحدة على منع الأخريات من تجاوز سلطتها , وتحصرها في النطاق المخصص لها قانوناً.

كما أن توزيع السلطة يؤدي إلى كفالة احترام القوانين وحسن تطبيقها , لأنه يكفل عدم اجتماع وظيفيتي التشريع والتنفيذ في هيئة واحدة , هذا الاجتماع الذي لو حصل لأصبح منفذ القانون هو من سنه , مما يفقد القانون عموميته وحيدته مما يجعله عرضة لأهواء تلك الهيئة , ويحوله إلى قانون حائز منحاز في تكوينه وتنفيذه , وتتحقق نفس النتيجة عند اجتماع الهيئتين التشريعية والقضائية في هيئة واحدة , إذ يفقد القانون صفة العمومية وتنتفي رقابة القاضي على عدالة ومشروعية القانون , لأنه القاضي والمنفذ في آن واحد .

ويحقق مبدأ توزيع السلطة أيضاً جميع الفوائد التي تترتب على تقسيم العمل , لأن تخصص كل هيئة من الهيئات الثلاث بوظيفة محددة يؤدي إلى تركيز جهودها , وإتقانها وإجادتها لعملها على أكمل وجه .

ويعد الوصول إلى توزيع اختصاصات السلطة على هيئات مختلفة تثور مسألة جديدة ومهمة تتعلق بتنظيم العلاقة بين هذه الهيئات , وهنا يبدو لنا أن التوزيع قد يتضمن الفصل بين تلك الهيئات , وقد يتضمن حلاً آخر , إذ قد يتم تنظيم العلاقة على أساس من التدرج الهرمي يجعل إحدى هذه الهيئات في مرتبة أسمى , وقد يتم تنظيم العلاقة على أساس التعاون والتداخل والمشاركة والرقابة المتبادلة بين الهيئات الثلاث , إذاً فأن توزيع السلطة قد يتخذ شكل التدرج والتعاون , أو الفصل بين السلطات , وهذا ما سنتناوله كما يلي :-

1. **تدرج السلطات**

ابتداء لابد من الإشارة إلى أن مبدأ تدرج السلطات لا يعدو أن يكون شكلاً من الأشكال التي قد تتخذها السلطة بعد توزيعها , إذ يفترض التدرج تعدد الهيئات الحاكمة في الدولة , ومن ثم يتم توزيع الوظائف عليها , ولكن بدلاً من أن يتم توزيع السلطة بين هذه الهيئات توزيعاً عادلاً , أو أن تتعاون مع غيرها من الهيئات في ممارستها نجد الدستور – أو الممارسة الفعلية – يميز إحدى الهيئات , ويرجح كفتها , ويجعلها في موضع أسمى بالنسبة للهيئات الأخرى , ويعد نظام حكومة الجمعية المثال التقليدي لتطبيق مبدأ تدرج السلطات .

وجدير بالملاحظة أن أغلب الفقه الدستوري لا يفرق بين تركيز السلطة وبين تدرجها , ويعدها حالة واحدة , وعلى هذا الأساس ينظرون للنظام المجلسي على أنه المثال النموذجي لتركيز السلطة في الهيئة التشريعية , ويرى بعض الفقه أن هناك اختلافاً بيناً بين التركيز والتدرج , فتركيز السلطة يعني حصر جميع وظائف الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أيدي حاكم واحد أو هيئة واحدة , وبذلك فلا وجود إلا لهذا الحاكم تندمج فيه جميع الاختصاصات , يمارسها دون مشاركة من أحد باعتبارها حقاً له , وإذا ما وجد بعض الأفراد ممن يمارسون جزءاً من وظائف الحكم فأنهم ليسوا سوى أدوات تساعد الحاكم , وتعمل تحت إشرافه وتوجيهه .

أما تدرج السلطات فأنه يقوم على تعدد الهيئات الحاكمة , ثم توزيع الاختصاصات عليها , فهناك ثلاث هيئات , واحدة للتشريع , وأخرى للتنفيذ , وثالثة للقضاء , ولكن بدلاً من استقلال هذه الهيئات بعضها عن بعض أو تعاونها في ممارسة السلطة مع غيرها نجد أن هناك تمييزاً لإحداها , بحيث تكون بمثابة الهيئة الأعلى في الدولة تسمو على ما عداها من هيئات وتهيمن عليها .

وكما يمكن أن يكون تدرج السلطات لمصلحة الهيئة التشريعية فأنه قد يكون لمصلحة الهيئة التنفيذية , غير أنه لابد من التأكيد على أن التدرج لمصلحة الهيئة التنفيذية قد أملته عوامل واقعية , إذ ليس ثمة بين أنواع النظم الدستورية الديمقراطية في اساسياتها ما يمنح هذه الهيئة المركزية الأعلى بين الهيئات العامة في الدولة .وسنحاول بيان أهم هذه العوامل :-

1- أدى التطور الذي لحق المجتمعات إلى تبدل في مجالات السلطة وأهدافها , فبعد أن كان نشاط السلطة محصوراً في أضيق الحدود , وبالقدر اللازم لحماية البلاد , وتحقيق الأمن , والقضاء بين الأفراد , أصبحت الدولة تتدخل في الكثير من النشاطات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية , وقد رافق هذا التوسع في دور الدولة تقدم هائل جعل نشاطها يتسم بالتعقيد والإغراق بالتخصص الدقيق , مما استوجب زيادة كبيرة في عدد الأشخاص اللازمين والمتخصصين للقيام بهذه المهمة , أي بروز طبقة التكنوقراط , ومن هنا استطاعت السلطة التنفيذية من خلال موقعها على قمة الهرم الإداري للدولة أن تستوعب متطلبات المرحلة الجديدة .

2- لقد ساهم النظام الرأسمالي في تركيز الثروة , وصعود الاحتكارات بسبب المنافسة , مما أدى إلى قيام الاستقطاب الاقتصادي الذي قابله استقطاب على المستوى السياسي , وقد سمح هذا الاستقطاب الشامل على مستوى المجتمع في تقوية دور السلطة التنفيذية , وصعود دور الأشخاص الذين يتولون رئاستها , وذلك لأن هذه الأوضاع الجديدة تتطلب متابعة دقيقة وحضوراً دائماً , فالمحافظة على الاحتكارات بحاجة إلى مثل هذه المتابعة , فضلاً عن أن قيام الاحتكار أدى إلى ظهور عدد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي تستوجب تدخل الدولة بوساطة الهيئة التنفيذية لحلها .

3- ومن الأسباب الأخرى التي ساهمت في تقوية دور السلطة التنفيذية طبيعة النظام الديمقراطي الذي يستند إلى فكرة حكم الأغلبية , هذا المبدأ الذي يمنح الحزب الفائز بالانتخابات حق تشكيل الحكومة مما يسمح لحزب الأغلبية بالسيطرة على الهيئتين التشريعية والتنفيذية في نفس الوقت , وبما أن الحكومة تتألف من كبار زعماء الحزب فأنه يمارس السلطة من خلال الهيئة التنفيذية مما أدى إلى صعود دورها على حساب السلطة التشريعية .

4-فضلاً عن ذلك فأن انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرة وعلى الصعيد القومي أدى إلى ازدياد نفوذه على حساب أعضاء الهيئة التشريعية المنتخبين من قبل دوائر محلية .

ب- التعاون بين السلطات :

ومن الأشكال التي يمكن أن يتخذها توزيع السلطة التعاون بين هيئاتها الثلاث , بحيث تختص كل واحدة منها بممارسة إحدى وظائف الدولة , على أن لا تكون على سبيل الاستقلال , أو أن تكون إحدى الهيئات في موقع أعلى على ما عداها , بل تتم مباشرة وظائف الدولة بعد التخصص بالتعاون والتداخل والرقابة المتبادلة بين الهيئات , فالتشريع يكون من اختصاص الهيئة التشريعية , ولكن للهيئة التنفيذية حق اقتراح القوانين والتصديق عليها ونشرها .

وتكون الأعمال السياسية والإدارية من اختصاص الهيئة التنفيذية , ويكون للهيئة التشريعية حق الرقابة عليها , فضلاً عن حقها في التصديق على المعاهدات التي تعقدها الحكومة مع الدول الأجنبية والتوازن والتفاعل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يكون متبادلاً بينهما وعلى درجة واحدة , فإذا كان للحكومة الحق في دعوة البرلمان للانعقاد , وفي فض دورات انعقاد البرلمان وحق الوزراء في دخوله , والمناقشة فيه , واقتراح القوانين , فأن لأعضاء البرلمان بالمقابل الحق في توجيه الأسئلة , وطلبات الاستجواب للوزراء وتشكيل لجان التحقيق والرقابة .

وفي المقابل ما للبرلمان الحق في حجب الثقة عن الحكومة وإسقاطها يكون للحكومة حق الطلب إلى رئيس الدولة بحل البرلمان .

ج- الفصل بين السلطات

ومن صور توزيع السلطة مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعني في أولى ما يعنيه عدم الجمع بين هذه السلطات , وعدم تركيزها أي عدم جواز قيام فرد أو هيئة بالاستحواذ على سلطتين أو ثلاثتها , ومن ثم القيام بممارسة وظائفها بمعنى أن تقوم بموجب مبدأ الفصل بين السلطات ثلاث هيئات , تتولى كل واحدة منها مباشرة إحدى وظائف الدولة , ثم يتم تنظيم العلاقة بينها على أساس فصل بعضها عن بعض , مما يستتبع إلا يكون هناك ارتباط أو اتصال بين سلطة وأخرى .

وبذلك تتولى كل سلطة من السلطات وظيفتها على شكل مستقل , وعلى قدم المساواة مع السلطات الأخرى . وفي ضوء ما تقدم يمكن استخلاص معنيين أساسيين من مبدأ الفصل بين السلطات :-

أولاً- الاستقلال العضوي

بمعنى أن يكون لكل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة استقلالها الذاتي في مواجهة السلطتين الأخريين , وبذلك تبنى العلاقة بين هذه السلطات على أساس عدم التدخل , أو اتخاذ أي إجراء من قبل أي منها يؤدي إلى إخضاع أو الانتقاص من استقلال الأخريات .

ثانياً- التخصص الوظيفي

أي أن تختص كل سلطة من السلطات الثلاث بممارسة وظيفة محددة بذاتها , وليس لأي منها أن تجاوز حدود اختصاصها في اختصاص سلطة أخرى , وبذلك تقتصر وظيفة السلطة التشريعية على سن تشريعات هي قواعد عامة مجردة , ومن ثم ليس لها أن تباشر عملاً يدخل في اختصاص إحدى السلطات الأخرى , كما تقتصر وظيفة السلطة التنفيذية على إصدار القرارات الإدارية , وليس لها أن تباشر عملاً تشريعياً أو قضائياً , وكذلك الأمر في اقتصار وظيفة القضاء على الفصل بين الخصومات .

وبذلك يتبين أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي توزيع وظائف الدولة على هيئات تتمتع كل منها بكيان خاص , يمكنها من القيام بعملها على حده , ودون تدخل أو ضغط من غيرها بغية إيجاد التوازن بينها من أجل تحقيق الاستقلال العضوي والوظيفي لكل منها .

ولقد تعرض مبدأ الفصل بين السلطات إلى انتقادات متعددة , لعل من أهمها تناقضه مع مبدأ سلطان الدولة , ووحدة إرادتها , مما يأبى التجزئة التي تتنافى مع جوهره , ومن بعد فأن سلطات الدولة الثلاث ليس سوى أعضاء في جسد الدولة مما لا يمكن الفصل بينها , وإلا فأن إسنادها إلى سلطات مختلفة يؤدي إلى تعطيل الأعمال وتعريض الدولة للخطر .

كما يؤدي تعدد السلطات واستقلال بعضها عن بعض – في نظر الفقه – إلى توزيع المسؤولية وتجهيلها , ويشجع على التهرب منها , مما يؤدي إلى عدم تحديدها على خلاف تركيز السلطة الذي يؤدي إلى حصر المسؤولية وتحديدها .

ويوجه البعض اعتراضه على أساس أن مبدأ الفصل بين السلطات قام لاعتبارات تاريخية عندما كانت الشعوب تناضل في سبيل حريتها , ضد الملكيات المستبدة , وهذه الاعتبارات لم تعد قائمة في الوقت الحاضر .

وانطلاقاً في ضوء الفهم الذي رافق تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات إلا وهو الفصل المطلق , اعتبره بعض الفقهاء وهمياً لا يمكن تحقيقه , إذ انتهى التطبيق العملي إلى إقامة العلاقة بين السلطات على أساس التعاون .

وفي الحقيقة واستناداً إلى هذا الاعتراض الأخير في كون الفصل لا يمكن أن يكون مطلقاً , بل يكون مرناً أو نسبياً , إن لم يكن مبنياً على أساس التعاون , تكون الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات قد فقدت قيمتها .

وفضلاً عن ذلك فأن التشبث بوحدة السلطة وفي عدم قابليتها للتجزئة , مردود عليه أيضاً , في أن وحدة السلطة لا تتنافى مع تعدد الحكام , صحيح أن لسلطان الدولة وحدانية تجعل تجزئته إلى سلطات مختلفة عملية تتنافى مع جوهره , ولكن من الصحيح أيضاً أن سلطان الدولة هذا لا يظهر إلا من خلال قدرتها على العمل بوساطة من يعينهم دستورها , فعمل الدولة هو عبارة عن الوظائف التي تقوم بها , عن طريق هيئاتها المختلفة , التشريعية والتنفيذية والقضائية .