الفصل الثاني
انواع الحكومات إستناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات

وسنتناول ذلك في مبحثين.نخصص الأول لدراسة مفهوم المبدأ وآراء بعض المفكرين في ذلك .اما الثاني فسيخصص لبيان انواع الحكومات.

المبحث الاول
مفهوم مبدأ الفصل وتطوره

المطلب الاول
مفهوم مبدأ الفصل ونشأته(١)

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات.على اساس توزيع اختصاصات السلطة بين هيئات متعددة.فهناك هيئة او سلطة تختص بالتشريع.واخرى تباشر التنفيذ وثالثة تختص بالفصل في المنازعات بين الأفراد(السلطة القضائية).والهيئة الاخيرة اختلف الفقه في مدى استقلالها.فمنهم من يرى انها سلطة مستقلة وآخر اعتبرها فرع تابع لسلطة اخرى.قد تكون السلطة التنفيذية او التشريعية.

ومبدأ الفصل بين السلطات لم يكن من مبتكرات العصر الحديث.او من نتائج الثورتين الامريكية والفرنسية.وانما هو حصيلة جهد فكري وفلسفي للعديد من المفكرين والفلاسفة ومنذ عصور موغلة في التاريخ.

ففكرة تقسيم وظائف الدولة فكرة قديمة تناولها فلاسفة الاغريق.حيث يلاحظ ان افلاطون دعى الى ضرورة توزيع وظائف الدولة على هيئات متعددة مع مراعاة التوازن بينها منعاً لإستحواذ هيئة على كل السلطات .مما يؤدي الى استبدادها ويخلق حالة من التذمر قد تؤدي الى حدوث اضطرابات في المجتمع كرد فعل على حكم الاستبداد والتعسف.وقد ارتأى إفلاطون في كتابه(القوانين)توزيع وظائف الدولة على عدد من الهيئات بحيث تختص كل هيئة بمباشرة وظيفة محددة.ويلاحظ ان افلاطون وان قال بمبدأ الفصل بين السلطات الا انه اتجه نحو مبدأ التدرج.حيث جعل لمجلس السيادة الذي يتكون من عشرة افراد الهيمنة على مختلف شؤون الدولة.ثم تأتي بعده جمعية تضم كبار الحكماء والمشرعين ومهمتها حماية الدستور ومراقبة سلامة تطبيقه.ثم يأتي بعد ذلك دور الهيئات التي تباشر وظائف الحكم التقليدية(التشريعية.التنفيذية و القضائية).

اما اورسطو فقد بحث في فكرة الفصل ايضاً . وذهب الى تقسيم وظائف الدولة الى ثلاث هي:-(المداولة او الفحص.الامر والقضاء).ونادى بوجود هيئات متعددة تباشر تلك الوظائف. وعلى اساس من التعاون فيما بينها . وكذلك مراقبة بعضها للبعض الآخر.

١ انظر تفاصيل ذلك.د.السيد صبري.مصدر سابق.ص١٦٥ وما بعدها.ايسمن. اصول الحقوق الدستوري.ترجمة محمد عادل زعيتر.ص٤١ وما بعدها.د.محمد كامل ليلة.مصدر سابق.ص١٣٨ وما بعدها.د.ثروت بدوي.مصدر سابق.ص٣٠١ وما بعدها.

اما في العصور الحديثة فيلاحظ اهتمام واضح للفلاسفة والكتاب بموضوع مبدأ الفصل.وبالأخص في الفترة التاريخية التي سبقت قيام الثورتين الامريكية والفرنسية.حيث يحسب لبعض الكتاب الجهد الفلسفي والفكري الذي بذلوه في معالجة هذه المسألة.ومن هؤلاء الكتاب(لوك و مو نتسكيو).

وسنتناول بإيجاز رؤية كل واحد منهم.

١-لوك[١]:يرى لوك ان السلطة تنقسم الى ثلاثة اقسام,هي.السلطة التشريعية. التنفيذية والاتحادية وهذه السلطة الاخيرة تتولى مهمة تقرير امر السلم والحرب وعقد المعاهدات.

ويذهب لوك الى القول بضرورة ان يكون لكل سلطة هيئة خاصة بها تستقل عن الأخرى.ويبرر ذلك بقوله(ان السلطة التشريعية هي السلطة التي يحق لها ان تبين كيف تمارس سلطة الجمهورية في سبيل المحافظة على المجتمع وافراده.ولما كان من الممكن سن القوانين التي يجب تنفيذها دائماً في مدة وجيزة فليس من الضروري ان تكون السلطة التشريعية في حالة عمل مستمر.وان التهافت على تسلم زمام السلطة ليعظم اذا كان الاشخاص الذين بيدهم وضع القوانين ذوي سلطة في تنفيذها.وذلك لأنهم يستطيعون حينئذ ان يستثنوا انفسهم من اطاعة القوانين التي يسنونها.وان يجعلوا القوانين في مصلحتهم الشخصية وان يكون لهم منافع منافية لمنافع المجتمع واغراضه.وعليه فإن السلطة التشريعية في الجمهوريات المنظمة التي ينظر فيها الى الخير العام تسلم الى اناس يجتمعون ليضعوا القوانين على ان يطيعوها بعد ان ينتهوا من سنها).

ولكن لما كانت القوانين التي تسن تحتاج الى تنفيذ مستمر كان من الضروري ان يكون في الميدان سلطة دائمة فعالة تقوم بذلك التنفيذ.وعلى هذا الاساس تنفصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية.وقد وضع لوك السلطة التشريعية في قمة الهرم السلطوي.فهي في نظره اعلى السلطات واقدسها.وجعل منها سلطة مهيمنة على غيرها وبالاخص السلطة التنفيذية[٢].الا انه اخضع جميع السلطات في الدولة وعلى السواء للقانون.ذلك لأن القانون لم يوضع لخدمة فئة معينة وانما وضع اساساً من اجل خير المجتمع.ومن ثم على جميع السلطات ان تعمل وفق القانون وان تتوخى العدل وخير المجتمع ككل.واذا لم تلتزم السلطتان التشريعية والتنفيذية حدود اختصاصهما.او انحرفت احداهما عن هذا السبيل واتبعت هواها وخانت الامانة.جاز للشعب ان يسحب الثقة من تلك السلطة.ويسترد سيادته ويعهد بها الى حاكم جديد يمارسها من اجل مصلحة الشعب.

٢-مو نتسيكيو[٣]:وضع مو نتسيكيو رؤيته بخصوص مبدأ الفصل في كتابه(روح القوانين).ويلاحظ انه اقتبس افكاره ممن سبقوه من المفكرين وبالاخص(لوك).الا انه قام بصياغتها بشكل جديد.وعرضها عرضاً واضحاً ودقيقاً مما جعل الكثير ينسب نظرية الفصل بين السلطات

---

١ جون لوك(Locke John),فيلسوف انجليزي عاش مابين١٦٣٢-١٧٠٤, ومن اهم مؤلفاته.مقال في الفهم الانساني.ومقالتان في الحكومة المدنية.

٢ د.محمد كامل ليلة.مصدر سابق.ص١٤٤.د.علي عبد المعطي.مصدر سابق. ص٢١٥.

٣ مو نتسيكيو(Montesqieu),كاتب وفيلسوف فرنسي.١٦٨٩-١٧٥٥.من اشهر مؤلفاته.روح القوانين.

اليه[1]،مع انه كما اسلفنا ليس اول القائلين بها،فقد ارجع مو نتيسكيو خصائص السيادة في الدولة الى سلطات ثلاث،هي التشريعية،التنفيذية والقضائية.ورأى ضرورة فصلها عن بعضها وتوزيعها على هيئات مستقلة،وذلك للأسباب الآتية:

أ-ان وضع كل السلطات في يد واحدة يؤدي الى الاستبداد،حيث(ان الحرية السياسية لا تكون الا بالحكومات المعتدلة،ولا يعني هذا انها تكون في الحكومات المعتدلة على الدوام،فهي تكون فيها حين لايساء استعمال السلطة فيها.ومن التجارب الازلية ان كل انسان قابض على زمام السلطة يميل الى إساءة استعمالها حتى النهاية،فلكي لا يسيء احد استعمال السلطة يجب ان يقوم النظام على اساس ان السلطة تحد السلطة).

ب-ان فصل السلطات هو الذي يؤدي الى احترام القوانين وتطبيقها تطبيقاً سليماً. حيث يرى مو نتسيكيو بانه(لاحرية حيث تكون السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في قبضة رجل واحد او هيئة واحدة،اذ يخشى ان يسن ذلك الرجل او تلك الهيئة قوانين جائرة ليجور في تنفيذها.وكذلك لا حرية حيث لا تكون سلطة الحكم منفصلة عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.فكون القاضي مشرعاً يجعل حياة ابناء الوطن وحريتهم تابعتين لهواه.وكونه صاحباً للسلطة التنفيذية يجعله طاغياً باغياً.وعليه يضيع كل شيء اذا كان الشخص الواحد او الهيئة الواحدة هو الذي يمارس السلطات الثلاث،سلطة سن القوانين،وسلطة تنفيذ القرارات العامة،وسلطة الحكم في الجرائم والفصل في خصومات الافراد).

تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات:-كان لروؤية مو نتسيكيو اثراً واضحاً على واضعي الدستور الامريكي لسنة١٧٨٧وكذلك الدساتير الفرنسية التي شرعت بعد ثورة سنة ١٧٨٩.

الا انه يلاحظ ان واضعي تلك الدساتير لم يستوعبوا روؤية مونتسيكيو لمبدأ الفصل بين السلطات كما ينبغي .وعند مراجعة ما كتبه جيمس ماديسون وهو احد مؤسسي النظام الامريكي يتبين لنا بجلاء تأثر المشرع الدستوري الامريكي بأفكار مونتسيكيو حيث كتب(من المؤكد انه ليست هناك حقيقة سياسية اعظم قيمة واجل قدراً واكثر ملائمة لحكم المثقفين من انصار الحرية من الحقيقة القائلة،ان تجميع السلطات كافة من تشريعية وتنفيذية وقضائية وتركيزها في يد واحدة سواء اكانت يد فرد ام ايدي عدد قليل او كثير من الاشخاص،وسواء اكان هذا الفرد او هؤلاء الافراد يتلقون السلطة بالوراثة او بفرض انفسهم او بالانتخاب،هي الطغيان او الاستبداد بعينه)[2].

وقد انعكست هذه الافكار على نصوص الدستور الامريكي لسنة١٧٨٧،حيث اخذ بالفصل شبه التام بين السلطات ولم يقرر مسؤولية السلطة التنفيذية امام البرلمان بشقيها الفردي والجماعي.ولم يعط للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان.

اما في فرنسا فقد كان قادة الثورة اكثر تطرفاً في تطبيق المبدأ من الساسة الامريكان حينذاك،اذ اعتقدوا ان المقصود بالفصل هو الفصل المطلق او الجامد بين السلطات،بحيث تنتفي كل علاقة او تداخل بين الهيئات التي تتولى تلك السلطات.

---

١ اوستن رني،سياسة الحكم،ترجمة د.حسن علي الدنون،بغداد،١٩٦٦،ص٨٦.

٢ اوستن رني،سياسة الحكم،مصدر سابق،ص٨١.

وقد اقاموا دستور ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة[١]، استنادا لهذه الرؤية، حيث جعلوا كل سلطة من السلطات الثلاث في عزلة كاملة عن السلطتين الاخرتين، وهو ما لم يكن يقصده مونتسيكيو، حيث كان يقصد بمبدأ الفصل توزيع السلطات بين هيئات مختلفة حتى لا تتركز السلطة في قبضة شخص واحد او هيئة واحدة وتتعرض حريات الافراد العامة للضياع، ولم يقل بإقامة فصل جامد او حواجز منيعة بين تلك الهيئات.

ولقد ذكر مونتسيكيو ان السلطات على الرغم من فصلها ستجد نفسها بالضرورة وبطبيعة الاشياء مضطرة للتضامن والتعاون والسير معاً، وفي هذا القول بيان صريح منه ان الفصل التام المطلق بين السلطات مستحيل من الناحية العملية[٢].

ونعتقد ان التفسير السليم لمبدأ الفصل بين السلطات يقوم على ان الفصل بينها يكون نسبيا ومرناً ويبنى على اساس التعاون والتوازن بين السلطات[٣].

المطلب الثاني
مبدأ تدرج السلطات

اعتقد مناصروا مبدأ الفصل بين السلطات ان تطبيقه يعد من افضل الوسائل التي تكفل اشاعة الحرية ومنع استبداد السلطات، ولذلك اصبح هذا المبدأ من ألأسس القوية التي يرتكز عليها بناء الديمقراطية النيابية، وقد اخذت به الكثير من الدساتير الحديثة، الا ان مفهوم مبدأ الفصل شهد تحولا في التطبيق نتيجة لتغير مواقع القوى السياسية و فاعليتها في هذا النظام السياسي او ذاك ووفقا لكل حقبة تاريخية. ولذلك ظهر في النظم السياسية الحديثة نوع من توزيع السلطة بين هيئات متعددة، مع تركيز الاختصاصات المهمة في حوزة هيئة على حساب الهيئات الاخرى، واصبحت العلاقة بين السلطات علاقة تدرج وليست علاقة توازن او مساواة، وصار المبدأ الغالب في الكثير من النظم السياسية المعاصرة هو مبدأ تدرج السلطات وليس مبدأ الفصل بين السلطات، وكان التطور في البداية لصالح البرلمان، حيث اصبح للسلطة التشريعية الاولوية بعد الحرب العالمية الاولى واساس ذلك يعود الى كونها الاكثر تمثيلا للشعب.

لأن اعضائها يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب ولذلك يجب ان يكون لها تأثيرا في كافة نشاطات الدولة، ولا يقتصر دورها على سن القانون فقط.

وتأسيسا على ما تقدم بدأ نفوذ السلطة التشريعية يتسع بالتدريج، حيث اتجهت بعض الدساتير الى تجريد رئيس الدولة من بعض الاختصاصات المقررة له وفقاً للنظام البرلماني التقليدي، وظهر ما يسمى (حكومة البرلمان)، ثم تطورت تلك الحكومة الى حكومة الجمعية، فظهرت هيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية بوضوح.

---

١ انظر في اتجاه هذه الدساتير، ايسمن، مصدر سابق، ص٢٤٩ ومابعدها.

٢ د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص١٤٩.

٣ د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص٣٢٢.

وهذا ما لوحظ في فرنسا في ظل دستوري ١٨٧٥،١٩٤٦.حيث طغت سلطة البرلمان مما ادى الى عدم الاستقرار الوزاري في تلك الحقبة.

وفي سويسرا اخذ دستور ١٨٧٤ الملغي[١]بحكومة الجمعية.والتي خصها بجميع السلطات في الدولة.بما فيها اختيار اعضاء السلطة التنفيذية(المجلس الاتحادي).

ووجد هذا الاتجاه(هيمنة السلطة التشريعية)تطبيقا له في تركيا وفقا لدستور١٩٢٤ وفي ستونيا والنمسا وفقا لدستوريهما الصادران ١٩٢٠[٢].

الا ان رجحان كفة البرلمان لم يستمر طويلا حيث تغير الحال.وبدأ نجم السلطة التنفيذية يبزغ بعد الحرب العالمية الثانية.وتراجع دور السلطة التشريعية في كثير من النظم السياسية بعد ظهور الدور المؤثر(للسلطة اللائحية)التي تباشرها السلطة التنفيذية.والتي اضعفت سلطة البرلمان التشريعية.ولعل من اهم اسباب تزايد دور السلطة التنفيذية.تطور وظيفة الدولة.من دولة حارسة الى دولة تسعى لتحقيق الرفاهية لشعوبها.فضلاً عن التطور التقني الهائل الذي حدث خلال القرن العشرين. مما ادى الى اتسام وظيفة الدولة الحديثة بطابع فني متخصص.حيث تتم ادارتها والاشراف عليها من قبل موظفين مختصين يطلق عليهم(التكنوقراط).

وكذلك من اسباب ازدياد نفوذ السلطة التنفيذية تشكيل الوزارة من قبل زعيم الحزب الفائز في الانتخابات.

وفي هذه الحالة يصبح رئيس الوزراء مهيمنا على السلطة التشريعية بإعتباره زعيم حزب الاغلبية في البرلمان[٣].فضلا عن انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرة في كثير من دول العالم.

هذا ويمكن اجمال مظاهر ازدياد نفوذ السلطة التنفيذية بالآتي:

١-تناقص دور البرلمانات في التشريعات المالية:

حيث اتجهت معظم الدساتير الحديثة الى اناطة مهمة اعداد ميزانية الدولة وموازنتها بالسلطة التنفيذية. وقصرت دور البرلمان على اقرارها من حيث المبدأ.وليس له ادخال تعديل عليها يتضمن زيادة او تخفيضاً.وقد اخذ بهذا الاتجاه الدستور الاردني لسنة١٩٥٢ المادة١١٢.الدستور الفرنسي لسنة١٩٥٨.المادة٤٠.الدستور المصري لسنة ١٩٧١.المادة١١٥.الدستور السوري لسنة١٩٧٣.المادة٧٩.والدستور المغربي لسنة١٩٩٦.المادة٥٠.

٢-اعطاء مشروع القانون الحكومي الاسبقية في المناقشة:

حيث لم تراع بعض الدساتير مبدأ المساواة فيما يتعلق بمشروعات القوانين التي تقترح من السلطتين. واعطت الاسبقية لمشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة.ومثال ذلك الدستور التونسي لسنة١٩٥٦(المعدل)المادة٢٨.الدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١المادة ٦٩ والدستور المغربي لسنة١٩٩٦المادة٥٦.

---

١ عدل الدستور السويسري تعديلا شاملا عام١٩٩٨.

٢ انظر د.رمزي الشاعر.الأيدلوجية التحررية واثرها في الانظمة السياسية. مجلة العلوم القانونية والاقتصادية.١٩٧٥.ص٤٣١.

٣ د.حميد حنون خالد.الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة.القاهرة.١٩٨١.ص٤٤ وما بعدها.