

المحاضرة الاولى: مبدأ الفصل بين السلطات

المبحث الأول: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات.

تقوم الأنظمة السياسية الغربية الحرة في تنظيمها على مبدأ الفصل بين السلطات أساس السياسة الليبرالية، لذلك تضمنته الدساتير التي تعتق هذا النظام باعتباره وسيلة لمعارضة السلطة المطلقة للملوك، وكأسلوب لنقل النظام اللبرالي إلى القانون الوضعي، والدليل على ذلك ما تضمنه إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أوت 1789 ، والذي وضع كديباجة لدستور 3 سبتمبر 1791، في المادة 16 على أن كل مجتمع لا توجد فيه ضمانات للحقوق ولا يوجد فصل بين السلطات ليس له دستور، وهذا يعني ارتباط وجود الدستور باعتماد الفصل بين السلطات، لأن وجود الدستور معناه تقييد السلطة السياسية، وأن الفصل بين السلطات هو وسيلة لتحقيق ذلك والحقيقة أن مبدأ الفصل بين السلطات نجد منبعه في الفكر القديم وهو طريقة فنية دستورية للتوفيق بين الملكية التقليدية والديمقراطية التمثيلية

ومنه يمكننا طرح الإشكال التالي ما هي ماهية هذا المبدأ ؟ وكيف تم تطوره عبر العصور وأيضا كيف تم تقديره؟

وقد ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه الفرنسي مونتسكيو الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، ومنع الاستبداد بالسلطة. وإذا كان فضل مونتسكيو في ذلك لا ينكر، إلا أن جذور المبدأ ترجع إلى زمن بعيد قبل القرن الثامن عشر بقرون عديدة، فقد كان لأعلام الفكر السياسي الإغريقي كأفلاطون وأرسطو، دور هام في وضع الأساس الذي قام عليه مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات عند أفلاطون.

أوضح أفلاطون أن وظائف الدولة يجب أن تتوزع على هيئات مختلفة مع إقامة التوازن بينها لكي لا تتفرد إحدهما بالحكم، وما قد يؤدي إله ذلك من وقوع الاضطرابات و الثورات للتمرد على هذا الاستبداد.

المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات عند أرسطو.

قسم أرسطو وظائف الدولة إلى ثلاث، وظيفة المداولة والأمر والعدالة، على أن تتولى كل وظيفة منها مستقلة عن الهيئات الأخرى، مع قيام التعاون بينهما جميعا لتحقيق الصالح العام، بحيث لا تتركز الوظائف في يد هيئة واحدة.

فأرسطو يرى أن للدولة ثلاثة وظائف هي المداولة ويعني بها السلطة التشريعية والأمر ويعني به السلطة التنفيذية والعدالة ويعني بها السلطة القضائية أما السلطة التشريعية فتختص كما يرى أرسطو في إصدار القوانين وتولي أمور الحرب والسلام وعقد المعاهدات والتصديق على أحكام الإعدام وتقرير مصادرة الأموال والإشراف على تحسين سير الأعمال في المداولة.

أما السلطة التنفيذية فتختص كما ذهب أرسطو في تنفيذ القوانين أما السلطة القضائية فتختص في الفصل في الخصومات والجرائم ومن ذلك يتضح أن أرسطو كان ينظر إلى الوظيفة التشريعية نظرة أوسع من النظرة السائدة لها الآن فقد خصصها بمهام عديدة يخرج البعض منها عن اختصاصاتها المقرر لها في العصور الحديثة.

وان كانت دعوة ارسطو لم تكن دعوة إلى الفصل بين السلطات بل إلى تقييم وظائفها الدولية وفقاً لطبيعتها القانونية

المطلب الثالث: مبدأ الفصل بين السلطات عند جون لوك

كان جون لوك أول من أبرز أهمية مبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث في مؤلفه "الحكومة المدنية" الذي صدر سنة 1690 بعد الثورة الجليلة لـ 1688 في إنجلترا التي أدت إلى إعلان وثيقة الحقوق سنة 1689. وقسم جون لوك سلطات الدولة إلى ثلاث: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة الاتحادية، وأكد على ضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، بحيث تتولى كل منها هيئة مستقلة عن الأخرى. وبرر لوك هذا الفصل على أساس طبيعة عمل السلطة التنفيذية بحيث يتطلب وجودها بصفة دائمة، في حين أن الحاجة ليست دائمة إلى وجود السلطة التشريعية من ناحية، كما أن الجمع بينهما في هيئة واحدة سيؤدي حتماً إلى الاستبداد والتحكم من ناحية أخرى. والذي يمكن ملاحظته على أفكار لوك هو أنه لم يعر أهمية للقضاء ولم يتحدث عن استقلاله والسبب في ذلك هو أن القضاة حتى الثورة كانوا يعينون و يعزلون من الملك أما بعد الثورة فكانوا يعينون بواسطة البرلمان لكنهم لم يحصلوا على استقلال في وظائفهم. وما يؤخذ على أفكاره هو أنه لم يقدم لنا إلا صورة لما كان سائداً في إنجلترا وأنه أيضاً لم يقدم لنا سوى تمييزاً بين الوظائف.

المطلب الرابع: مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتسكيو

إن المنظر الحقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات هو المفكر الفرنسي (مونتسكيو) الذي ارتبط المبدأ باسمه رغم أنه ليس من بنات أفكاره، فقد تأثر كثيراً بأفكار لوك الذي سبقه إلى المناداة بنفس المبدأ، بالإضافة إلى تأثره بالنظام الدستوري الإنجليزي، الذي ازدهرت فيه الحقوق والحريات لكونه نظام سياسي مختلط ومعتدل وزعت السلطة فيه بين هيئات مختلفة، مقارنة بما كان يجري في بلده فرنسا من انعدام للحقوق والحريات، في ظل النظام الملكي المطلق.

إلا أن مونتسكيو كان له الفضل في إبراز المبدأ وصياغته صياغة جديدة، وعرضه واضحاً دقيقاً في كتابه الشهير (روح القوانين) الذي أصدره سنة 1748.

ومضمون المبدأ عند مونتسكيو هو: أن التجربة أثبتت أنه الإنسان ميال بطبيعته إلى إساءة استعمال السلطة التي تعطى له وأنه يسعى إلى تحقيق مصالحه الذاتية على حساب المصلحة العامة، لذا فإن دمج وتركيز السلطات في يد واحدة يؤدي إلى استبدادها وتعسفها بحقوق وحريات الأفراد وأن السبيل لصيانة هذه الحقوق وتلك الحريات يكون في توزيع السلطة بين هيئات متعددة يكون بقدرة كل واحدة منها أن توقف الأخرى عند حدودها. وأوضح مونتسكيو أنه يوجد في كل دولة ثلاثة أنواع من السلطة، السلطة التشريعية والسلطة المنفذة للأمور التي تتوقف عليها حقوق الإنسان والسلطة المنفذة للمسائل المتعلقة بالقانون المدني، وأخذ مونتسكيو بعد ذلك في تفصيل المهام التي تتولاها كل سلطة من هذه السلطات الثلاث، فعن طريق السلطة الأولى يستطيع الأمر أو الحاكم صياغة القوانين لمدة محددة أو بصفة دائمة، ويعدل أو يلغي القوانين النافذة، وبواسطة السلطة الثانية يقر السلام أو يعلن الحرب ويستقبل السفراء ويوظف الأمن، ويأخذ الحيطة ضد كل اعتداء، وهي السلطة التنفيذية، وأخيراً يستطيع

الحاكم أن يعاقب على ارتكاب الجرائم بواسطة السلطة الثالثة ويفصل في منازعات الأفراد ويطلق على هذه السلطة الأخيرة السلطة القضائية، وينطلق مونتسكيو من هذا التقسيم الثلاثي إلى القول بأنه (إذا اجتمعت السلطة التشريعية مع التنفيذية في يد شخص واحد أو تركزت في هيئة واحدة فستنتهي الحرية). والحكومة المعتدلة هي تلك الحكومة التي لا تجمع فيها السلطات الثلاث في يد شخص واحد أو هيئة واحدة.

ومن خلال ما تقدم يمكننا أن نوجز أفكار مونتسكيو بشأن نظرية الفصل بين السلطات بالنقاط الآتية:

1- قسم مونتسكيو السلطات العامة في الدولة على ثلاث، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية وبين المهام الأساسية التي تضطلع بها كل سلطة.

2- أكد أن توزيع السلطات وفصلها بهذه الصورة أمر ضروري لأنها لو اجتمعت في يد هيئة واحدة لأدى ذلك إلى الاستبداد، لأن طبيعة النفس البشرية مستبدة.

3- وأكد على قيام كل سلطة بمراقبة السلطات الأخرى لوقفها عند الحدود المقررة لها إذا اقتضى ذلك، حتى لا تتجاوزها إلى الاعتداء على اختصاصات سلطة أخرى.

المبحث الثاني: تفسير مبدأ الفصل بين السلطات (مكانته في القانون الوضعي).

إن المبادئ الديمقراطية الليبرالية عند ظهورها دعت للحد من السلطة الفردية للملوك، وتأمين حقوق وحرية الأفراد، هذا مما دعا بعض المفكرين إلى صياغة النظريات الفكرية الداعية لضرورة تقسيم السلطات إلى أقسام للحد من كل تداخل السلطات فيما بينها، ولضمان عدم تعسف السلطة على حساب حريات وحقوق الأفراد، ولكن يطرح سؤال كيف يتم منع تعسف كل سلطة على حده؟

بطبيعة الحال الفرد أو الهيئة الواحدة عندما تمتلك جميع أجزاء السلطة فإنها تستطيع وضع القوانين بنفسها، ومن ثم تنفيذ وتفسير ما تراه مناسباً وفق مصلحتها دون رقيب أو مانع من توقيفها، وهذه الحالة كانت موجودة في عهد الملوك الأوربيين ذوي الحكم المطلق أثناء القرن السابع والثامن عشر، مما دعى المفكرين من أمثال لوك ومونتسكيو وروسو إلى الدعوة لإقامة نظام تقوم دعائمه على فكرة الفصل بين السلطات، وتتخلص الفكرة الأساسية التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات في ضرورة توزيع وظائف الحكم الرئيسية : التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات منفصلة ومتساوية تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها حتى لا تتركز السلطة في يد واحدة فتسيء استعمالها، وتستبد بالمحكومين استبداداً ينتهي بالقضاء على حياة الأفراد وحقوقهم، ويؤكد ذلك رجال الثورة الفرنسية قالوا أن الدولة التي لا تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات تفقد أساسها الدستوري، فأول دستور وضع بعد الثورة الفرنسية في 3 كانون الأول 1972م، يكرس بصورة مطلقة وجود ثلاث سلطات منفصلة ومستقلة الواحدة عن الأخرى، ونص دستور ولاية ماسوشوسيت 1780 على أن لا تمارس الهيئة التشريعية مطلقاً سلطات الهيئتين التنفيذية والقضائية أو إحداها، وأكد منشور الفدراليين في الولايات المتحدة الأمريكية على إقامة الفصل بين السلطات لمنع التعسف المطلق، المؤدي إلى إساءة استعمال كل سلطة على حدة.

فإذا كان مفهوم المبدأ كما بيناه أعلاه، إلا أن المبدأ عرف تفسيرات متعارضة، أدت إلى إيجاد طريقتين وعليه نتناول في هذا المبحث تعريف مبدأ الفصل بين السلطات أولاً؛ ثم نتطرق للتفسيرات التي طبق بها هذا المبدأ على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف مبدأ الفصل بين السلطات

إن مبدأ الفصل بين السلطات لدى (مونتسكيو) يقصد به إيجاد محاولة لوضع توازن وضمان للتحكيم بين سلطات الدولة المختلفة، وعد هذا المبدأ من أنجع الوسائل المحققة للتوازن بين السلطات وإيجاد مناخ من الاعتدال بينها، ثم يؤدي إلى تحقيق الحرية والديمقراطية .

وجوهر مبدأ الفصل بين السلطات هو أنه لكي تسير مصالح الدولة سيراً حسناً وحتى نضمن الحريات الفردية ونحول دون التعسف والاستبداد، فإنه من اللازم ألا تركز السلطات كلها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، حتى لو كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب، بل يلزم توزيع هذه السلطات بين هيئات مختلفة.

ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات إحدى الركائز التي تستند إليها فكرة دولة القانون، كما أنه يعد من ضمانات الحرية في الدولة الديمقراطية الحديثة، ويعني هذا المبدأ ببساطة ضرورة توزيع وظائف الدولة الثلاث على هيئات ثلاث تتولى كل منها وظيفتها كقاعدة بشكل مستقل عن السلطتين الأخرتين، وذلك لأن تجميع السلطة في قبضة واحدة من شأنه أن ينهي الحرية (فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة) .

إن مبدأ الفصل بين السلطات يعني تقسيم الوظائف وتوزيع السلطات، حيث أنه يتضمن كلا المفهومين ويتعداهما إلى أمور أخرى، فهو يفترض سلفاً تعدد الحكام أي تعدد الهيئات الحاكمة، وأن كل هيئة تقوم بممارسة وظيفة معينة من وظائف دولة القانون الثلاث، بحيث تصبح لدينا ثلاث سلطات وهي: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، ثم تنظيم العلاقة بينهما.

إن مبدأ الفصل بين السلطات لا يحل مشكلة توزيع السلطة بين الهيئات المختلفة فحسب، بل يعطي حلاً معيناً لمشكلة تحديد العلاقة بينهما أيضاً فيقيم بينهما فصلاً عضوياً يجعلها جميعاً على قدم المساواة، وإقامة نوع من التوازن بينهما ويمنع طغيان وسيطرة إحدهما على أختيها، ثم يجعل ممارسة كل وظيفة من هذه الوظائف شركة بين أكثر من سلطة واحدة، بحيث يمنح كل سلطة من وسائل التعاون والتأثير والمراقبة ما يمنع غيرها من الانفراد بالسلطة.

وقد عرف الفقيه الفرنسي (أسمان) مبدأ الفصل بين السلطات بأنه (المبدأ الذي يقضي بإسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض إلى أفراد أو هيئات مختلفة ومستقل بعضهما عن بعض، ولما كانت الأمة هي مصدر السلطات فهي التي تسند هذه الخصائص المختلفة والمستقلة إلى الهيئات المختلفة والمستقلة.

ويعتبر تبني هذا المبدأ في دستور الدولة ضماناً أساسية وضرورية للحريات العامة فإذا تركزت السلطة بيد شخص واحد أو جهة واحدة انعكس ذلك سلباً على الحقوق والحريات العامة، أما إذا توزعت ممارستها على أكثر من جهة فإن سطوتها ستخف مما يضمن القدر الأدنى من تلك الحقوق والحريات فلا سلطة مركزة بيد شخص واحد لتتأثر بها كلها ولا هي بمناجاة من الرقابة إذ تخضع على أقل تقدير إلى رقابة الهيئات الأخرى وعلى هذا الأساس أقام الفقيه الفرنسي (مونتسكيو) نظريته الشهيرة في فصل السلطات، أي توزيعها فسلطة التشريع يمارسها البرلمان وسلطة التنفيذ تمارسها الحكومة وسلطة القضاء تمارسها المحاكم وإذا ما حدث أي خلل في هذه المعادلة كأن تقوم سلطة من بينها بتغول الأخرى أو التحيف منها انتفى الوصف القانوني للدولة، وأخذت شكل دولة البوليس.

ومن سياق ما تقدم يتضح لنا بأن الفقه مجمع على التعريف الذي جاء به (مونتسكيو) لمبدأ الفصل بين السلطات الذي ينصرف إلى عدم تركيز وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة وإنما يجب توزيعها على هيئات متعددة، بحيث تباشر السلطة التشريعية أمور التشريع، وتباشر السلطة التنفيذية مهمة

تنفيذ القانون، وتقوم السلطة القضائية بتطبيق القانون على كل ما يطرح أمامها من منازعات، وعدم استقلال هذه السلطات عن بعضها استقلالاً تاماً، إذ يجب أن يكون هنالك تعاون ورقابة متبادلة بين كل سلطة مع غيرها من السلطات الموجودة في الدولة.

وبذلك تستطيع كل سلطة منها أن توقف الآخرين، لاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية عند حدودها إذا ما تجاوزت حدود سلطتها القانونية، أما السلطة القضائية فإن دورها يمكن أن يكون أوسع وأقوى في وجه السلطتين التشريعية والتنفيذية فهي تستطيع بسط رقابتها على السلطة التشريعية عن طريق الرقابة على دستورية القوانين، وعلى السلطة التنفيذية عن طريق الرقابة على مشروعية الأعمال الإدارية.

ويحظى مبدأ الفصل بين السلطات بأهمية بالغة جداً في الدول، وتتمثل بما يلي:

- مبدأ رئيسي تعتمد عليه الأنظمة الغربية في تطبيق الديمقراطية، وذلك لاعتباره جوهرًا له.
- التساوي بالأهمية مع مبدأ سيادة الشعب والأمة.
- القضاء على فكرة المركزية في الحكم، إذ ساهم ذلك بتوزيع الوظائف وإزالة طابع الاحتكار عنها.
- وسيلة فعالة في القضاء على الظلم والطغيان والمحاباة والاستبداد. ترسيخ جذور مفاهيم الحريات والحقوق ودولة القانون.
- سهولة التطبيق في مختلف أنحاء العالم تبعاً للأصول السياسية التي تفضي إلى غرس الاحترام تجاه كل سلطة منفصلة عن الأخرى.

- الحفاظ على الحرية السياسية وسريتها.

- تسهيل تحقيق مصالح الدولة وتيسيرها بكل بساطة.

صون الحريات والحقوق الفردية داخل حدود الدولة وإزالة قيود الاستبداد والطغيان.

المطلب الثاني: تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات

نبين في هذا المطلب الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات، والفصل المرن بين السلطات وذلك في فرعين.

الفرع الأول: الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات

لقد ذهب رجال الثورة الفرنسية بأن مبدأ الفصل بين السلطات يعني الفصل الجامد أو المطلق بين السلطات الذي يصل إلى حد عدم قيام أي سلطة بالرقابة على أعمال السلطات الأخرى.

بمعنى أن يتم تخصيص كل هيئة بوظيفة معينة، بحيث تستقل استقلالاً تاماً وكاملاً وعضوياً ووظيفياً، أي أن المبدأ وفقاً لهذا التفسير يقوم على قاعدتين تكمل إحداهما الأخرى وهما: قاعدتا الاستقلال العضوي، والتخصص الوظيفي.

أولاً: قاعدة التخصص الوظيفي أو الفصل الوظيفي. يعني أن تمارس كل مهمة من المهمات الثلاث من قبل السلطات أو الجهات المعنية على سبيل الاستقلال، فتتفرد السلطة التشريعية (البرلمان) بعملية التشريع، وتتفرد السلطة التنفيذية (الوزارة ورئيس الدولة) بعملية التنفيذ، وتتفرد السلطة القضائية (المحاكم) بعملية الفصل في المنازعات التي تنشأ بين مختلف الأشخاص.

ثانياً: قاعدة الاستقلال العضوي. بمعنى أن يكون لكل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة استقلالها الذاتي في مواجهة السلطتين الأخرتين (الهيئات العامة) على أساس أنها جميعاً متساوية - ومستقلة بعضها عن البعض لا تستمد أية سلطة وجودها من الأخرى، ولا تخضع أي منها للرقابة والتأثير من غيرها وقد أخذ رجال الثورة الفرنسية بهذا التفسير، ونظروا إلى مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ قانوني، وأخذوا به كعقيدة جامدة لا تفيد إلا الفصل المطلق بين السلطات، باعتبار أن كل وظيفة من وظائف الدولة جزء منفصل ومستقل عن أجزاء السيادة، بحيث يجب أن تفوض كل خصيصة من خصائص السيادة (التشريع، والتنفيذ، والقضاء) إلى هيئة مستقلة لا يربط بينها أي رابط، وكادوا ينسون الهدف الحقيقي للمبدأ، وهو الحد من السلطة لضمان حريات الأفراد والاستبداد.

وقال الفقهاء الفرنسيين بأن الدولة التي لا تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات تفقد أساسها الدستوري وفسروا المبدأ بمعنى الفصل المطلق، بحيث تنتقي كل علاقة أو تداخل أو تعاون بين السلطات.

ويترتب على الأخذ بهذا التفسير، أن وظائف الدولة الثلاث ليست مجرد اختصاصات مختلفة تصدر عن سلطة واحدة، لكنها سلطات مستقلة تمارس نشاطاً متميزاً ومستقلاً، وهذا يعني فصلاً مطلقاً بين السلطات الثلاث، بحيث تتخصص كل منها بنوع معين من النشاط، وأنيطت كل منها بهيئة معينة، فما دامت الأمة قد فوضت سلطاتها الثلاث كاملةً وخصت بكل منها هيئة معينة فلا يتصور اشتراك هيئتين في ممارسة وظيفة من الوظائف أي أنه لا يحصل أي تداخل أو تعاون بين اختصاصات الهيئات الثلاث.

غير أن رجال الفقه الدستوري ورجال السياسة أيضاً قد توصلوا إلى نتيجة منطقية هي عدم إمكانية تطبيق نظام الفصل المطلق أو التام بين السلطات من الناحية العملية، وذلك لأسباب كثيرة أهمها تعقد الحياة وازدياد المهام الملغاة على عاتق الدولة.

لذا فإن النظم التي حاولت أن تطبق نظام الفصل المطلق بين السلطات واجهت صعوبات عملية كثيرة أدت إلى انهيار النظام، وخير مثال على ذلك دستور فرنسا لعام (1791) الذي جرى إلغاؤه في (10 - آب - 1792). كما أنه يتعذر الفصل المطلق بين الهيئات التي تباشر وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك لأن هذه الوظائف متصلة ببعضها البعض اتصالاً وثيقاً، على فرض إمكان تحقيق الفصل المطلق بين السلطات فإن تعدد السلطات مع استقلال بعضها عن البعض الآخر يؤدي إلى توزيع المسؤولية عليها توزيعاً لا يمكنها من أداء واجباتها، كما أن تعدد السلطات وتوزيع المسؤولية تبعاً لذلك يؤدي إلى تعطيل أعمال الدولة تعطيلاً خطيراً، ولاسيما 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 استناداً لتفويض من البرلمان، أو استناداً إلى نصوص الدستور مباشرة، كما يترتب على الفصل المطلق بين السلطات 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 تحكّم إحدى السلطات بباقي سلطات الدولة.

ولقد رفض الواقع العملي مبدأ الفصل المطلق بين السلطات فكان لا بد من إضفاء نوع من المرونة في فهم هذا المبدأ وتطويره نحو الفصل المشبع بروح التعاون بين السلطات.

الفرع الثاني: الفصل المرن أو النسبي بين السلطات

لقد شهد العصر الحديث تطوراً واتساعاً هائلاً في نشاط الدولة، وازدياد تدخلها في العديد من المجالات، الأمر الذي أدى إلى تعاضد مهام الإدارة لكونها المسؤولة عن تحقيق المصلحة العامة، وضمان حسن سير المرفق العام، ومن ثم لا يمكن الاعتماد على القانون الصادر من السلطة التشريعية مصدراً وحيداً للقواعد القانونية، فكان لا بد من إعطاء السلطة التنفيذية القدرة على التشريع بالقدر الذي يمكنها من القيام بواجبها.

فالتقسيم التقليدي لوظائف الدولة ينصب في إعطاء مهمة وضع القواعد القانونية العامة للسلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان، بينما نجد أن هذه السلطة لا تستطيع وحدها أن تضع القواعد القانونية للمسائل التفصيلية اللازمة لتنفيذ القواعد العامة، وذلك لأن وضع قواعد تفصيلية يتطلب اختصاصاً فنياً لا يتحقق إلا في السلطة التنفيذية لكونها المسؤولة عن تنفيذ القوانين، بمعنى آخر إعطاء السلطة التنفيذية قدرًا من الاختصاص التشريعي مما يؤدي إلى تحطيم الفواصل الجامدة بين وظيفتي التشريع والتنفيذ.

ولعل من أهم العوامل التي أدت إلى الاعتراف للسلطة التنفيذية بقدر من الاختصاص في مجال التشريع

هي:

1- إن السلطة التنفيذية أقدر على التعامل اليومي مع الجمهور في الميادين والمجالات كافة وهي بحكم اتصالها الواسع معه تكون أقدر السلطات على معرفة ما ينبغي وضعه من القواعد التفصيلية التي ليس بوسع السلطة التشريعية أن تحصيلها

2- الحاجة إلى السرعة في إصدار القواعد القانونية ولاسيما عندما يتعرض المجتمع لأزمات خطيرة أو لحوادث طبيعية، أو في حالة وجود خطر خارجي يهدد أمن البلد، وذلك لمواجهة هذه الأمور غير المتوقعة وتقليل آثارها على المجتمع بقدر الإمكان، وهذا أمر يصعب على السلطة التشريعية القيام به إن لم يكن مستحيلاً، فالإجراءات المتبعة داخل البرلمانات تمتاز بالصعوبة والتعقيد، فأصدار قانون يتطلب أولاً اقتراح مشروع القانون المراد تشريعه،

ومن ثم دعوة أعضاء البرلمان للاجتماع وذلك لمناقشة مشروع القانون والموافقة عليه وهذه مسألة تتطلب جلسات عديدة ومناقشات مستفيضة، في حين نجد أن السلطة التنفيذية تكون أسرع في إصدار القرارات والأوامر واللوائح التي تستطيع من خلالها معالجة المشاكل والأزمات.

وهكذا اعترفت أكثر الدساتير بقدر معين من الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في مجالات معينة وعلى وفق شروط معينة، واستناداً إلى هذا فإن السلطة التنفيذية تصدر أنواعاً متعددة من اللوائح والقرارات، فهي تصدر اللوائح والقرارات التنفيذية لتيسير تنفيذ القوانين، والقرارات، واللوائح المتعلقة بموضوع الضبط الإداري، ولوائح وقرارات الأزمات الخاصة، وكذلك تصدر اللوائح والقرارات التفويضية بناء على تخويل من البرلمان.

هذا وإن الفصل المطلق بين السلطات يستحيل تطبيقه في الواقع العملي فالسلطات داخل الدولة تحتاج دائماً إلى التعاون وإلى إقامة علاقات متبادلة فيما بينها وفي أحوال كثيرة، كما أن المصدر التاريخي لهذا المبدأ وهو النظام الذي كان مطبقاً في إنجلترا لم يعرف أبداً الفصل المطلق بين السلطات ذلك أن تطبيق المبدأ على هذا النحو لا يؤدي إلى تحقيق الغاية الأساسية منه وهو الحد من استعمال السلطة وحماية الحرية والحقوق الفردية .

من خلال ما تقدم يتضح لنا أن الفصل المرن أو التعاون بين السلطات هو أقرب للصواب، ذلك لأنه يقيم العلاقة بين السلطات على أساس من التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة التي تؤدي إلى تحقيق الهدف المنشود من هذا المبدأ، ألا وهو حماية حقوق وحرريات الأفراد ومنع الاستبداد، ذلك أن الفصل المطلق يجعل كل سلطة منعزلة عن السلطات الأخرى وتمارس اختصاصاتها بطريقة مستقلة قد تمكنها من إساءة استعمالها، ذلك لأن السلطة المستقلة لا تجد أمامها عائقاً يمنعها من الاستبداد والطغيان، لأن السلطات الأخرى لا تستطيع أن تتدخل في ممارستها لاختصاصاتها، وبالتالي لا تستطيع أن تحول بينها وبين الاستبداد، وهذا بعكس ما لو كانت كل سلطة من السلطات الثلاث تملك من وسائل التعاون والتداخل والتأثير والرقابة المتبادلة بحيث تراقب الأخريات وتوقفها عند حدها إذا ما أساءت التصرف، وبه فقط يتحقق الهدف الحقيقي من المبدأ، وهو حماية حقوق وحرريات الأفراد.

المبحث الثالث: تقييم مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الأول: عيوب مبدأ الفصل بين السلطات

من أهم الانتقادات التي وجهت إلى المبدأ هي الطابع النظري الصرف للمبدأ واستحالة تطبيقه كما صوره " مونتيسكيو"

الفرع الأول: الانتقادات التقليدية

أن الانتقاد الأول أورده الأستاذ " ميشال مياي" حيث اعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أسطورة وإن المبدأ فكرة معقدة ونظام خارق يعمل لصالح النبلاء وقال أيضاً أن مونتيسكيو يدرس الدستور ليصل في النهاية لتأمين هيمنة مصالح الطبقة التي ينتمي إليها كاتب التحليل وهو مونتيسكيو بالطبع. غير أن تحليل ونقد "ميشال مياي" كان سيكون صحيحاً لو وضعت النظرية لظرف وزمن معينين واقتصر تطبيقها على تلك الفترة. إلا أن الواقع أثبت صحة النظرية لما تتصف به من العمومية والتجريد.

أما الانتقاد الثاني فأورده " دي مالبارغ" في كتابه النظرية العامة للدولة وهو انتقاد الفقهاء الألمان الذي يتلخص في أن الفصل بين السلطات يستحيل تطبيقه في الواقع وإذا ما طبق فإنه يؤدي إلى تفكيك وحدة الدولة لكن الواقع يؤكد أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يكن يوماً ليهدد وحدة الدولة بل أن أكثر الدول تماسكا أكثرها

تطبيقاً لمبدأ نظري يصعب تحقيقه في الواقع وان توزيع المسؤولية هي تفتيت للسلطة وهذا إضعاف شامل لمفاصلها فتشيع المسؤولية بين الهيئات والأفراد ويصبح من السهل التهرب من المسؤولية.

أما "كون درسيه" فقد فند فكرة الفصل بين السلطات حيث قال: إن التجارب في جميع الدول أثبتت أنها كالألة المعقدة إذا ما وزعت السلطة فيها سرعان ما تتحطم من جراء الصراع بينها." كما نجد العميد "ديجي" يرى أن وحدة الدولة تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ورغم راحة بعض هذه الانتقادات فان بعضها لا تقلل من شأن المبدأ ومضمونه ودوره في ضمان حقوق وحرقات الأفراد والقضاء على الاستبداد.

الفرع الثاني: الانتقادات التي وجهها الاتجاه الماركسي لمبدأ الفصل بين السلطات.

لقد هاجم الفكر الماركسي مبدأ الفصل بين السلطات إليه العديد من الانتقادات أهمها أولاً:
- لأنه مخالف لسيادة الشعب لكونه يعمل على إقامة التوازن بين السلطات وهذا يتنافى مع ما تتطلبه هذه النظرية من ضرورة خضوع جميع السلطات للشعب أو إلى الهيئة التي تمثله احسن تمثيل وهي الهيئة النيابية التي تتولى السلطة التشريعية.
- لأنه مبدأ يقوم على النفاق لأنه يكفل في الواقع حرية الطبقة البرجوازية لان السلطة في الدول الرأسمالية إنما تعمل لصالح الطبقات الممتازة.

وفي الواقع أن كل هذه الأوجه من النقد مرجعها إلى نقد الفكر الماركسي للنظام الرأسمالي ولا تنصب مباشرة على مبدأ الفصل بين السلطات والدليل على ذلك أن بعض الدول غير الماركسية مثل سويسرا لم تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في حين نجد أن الفكر الماركسي للمبدأ مرده إلى الطبيعة الدكتاتورية لمرحلة البروليتاريا بحيث لا ينسجم مع الدكتاتورية إقامة نوع من التوازن بين السلطات.

المطلب الثاني: مزايا مبدأ الفصل بين السلطات

لرد على الانتقادات التي وجهت إلى مبدأ الفصل بين السلطات في المطلب السابق وفروعه نورد آراء المؤيدين للمبدأ.

الفرع الأول: حجج ميشال مياي

أورد الكاتب "ميشال مياي" بعض مزايا المبدأ فقال لهذا يجب توزيع السلطة السياسية بين أجهزة مختلفة بحيث لا تحتكر سلطة واحدة مختلف الوظائف وقد ولدت الحرية السياسية من هذه المقولة بالذات. ولهذا وجدت اقتراحاته صدى عظيماً في أوساط البرجوازية عام 1788 والتي كانت تسعى للبحث من أجل تجاوز الدولة المطلقة.

الفرع الثاني: حجج الدارسين لنظرية مونتيسيكيو

فهم يرون أن الانتقادات الموجهة للمبدأ لا تنتقد مضمونه وإنما تنتقد سوء تطبيقه فالدارس لنظرية مونتيسيكيو بتمعن يجد مونتيسيكيو نفسه لا يدعو إلى الفصل التام بين السلطات بل إلى الفصل المرن أي التعاون بينهما ويجيء تطبيق المبدأ عملياً ليؤكد هذه الافتراضات فان أياً من الأنظمة الليبرالية لم يمارس فصلاً مطلقاً.
- أن تطور مفهوم الدولة ومفهوم السلطة وطبيعة العلاقة بين السلطات قد صاحبه تطور مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات نفسه فهو صارم كامل مطلق في بداية ظهوره ليتطور إلى المرونة والتوازن.

ولم يتوقف التطور في مفهومه عند هذا الحد بل اخذ صبغة أخرى في الفقه الأمريكي فاصبح يدعى << تقاسم القوى أي تقاسم السلطات كما أكده " لويس فيشر " في كتابه (سياسات تقاسم القوى) أي الكونغرس والسلطة التنفيذية وسبقى هذا المبدأ خير ضمان لحقوق الأفراد وحررياتهم وهذا ما ينفذ حجج الرافضين للمبدأ. وصفوة القول أن مبدأ الفصل بين السلطات يحقق العديد من المزايا؛ وتتلخص أهمها في النقاط التالية:

أولاً: حماية الحرية ومنع الاستبداد.

تلك هي الميزة الأولى والأساسية لمبدأ الفصل بين السلطات ، والمبرر الأساسي للأخذ بهذا المبدأ ، فجمع السلطات بيد شخص واحد يتيح الفرصة لإساءة استعمال السلطة ، وانتهاك حقوق وحریات الأفراد ، دون وجود رقيب، ودون إعطاء فرصة للأفراد بالدفاع عن حقوقهم وحریاتهم أمام جهة أخرى. اما توزيع السلطات بين عدة هيئات مع الفصل بينهما فانه يفسح المجال لكل هيئة في مراقبة أعمال الهيئتين الاخرين بما يؤدي إلى منعها من التجاوز أو الإساءة وانتهاك حقوق وحریات الأفراد.

ثانياً: إتقان وحسن أداء وظائف الدولة.

الميزة الثانية لمبدأ الفصل بين السلطات هي انه يحقق مبدأ تقسيم العمل والتخصص ، الذي من شأنه ان يحقق إتقان كل هيئة لوظيفتها وحسن أدائها. فمن الثابت ان التخصص وتقسيم العمل يؤدي إلى إتقان العمل ليس فقط في مجال علم الإدارة بل أيضاً في المجال السياسي . ومقتضى ذلك المبدأ ان يقسم العمل إلى عدة أجزاء حسب نوع التخصص لكل جزء منها ، ثم يعهد بكل جزء منه إلى الخبراء المتخصصين تخصص دقيقاً في نوعية المهام والمسؤوليات التي يتضمنها ذلك الجزء ليتولوا أداءها بالكفاءة التي تتناسب مع تخصصهم فيها، وبذلك يدار العمل كله بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والدقة.

ويتطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل على الوظائف الرئيسية للدولة، نجد ان تلك الوظائف تتضمن ثلاثة أنواع مختلفة ومتباعدة من المسؤولية، وهي مسؤولية التشريع ومسؤولية الحكم والإدارة ومسؤولية إقامة القضاء العادل بين الناس، وقلما يتمكن شخص واحد من الجمع بين تلك المجموعة المتنوعة من التخصصات بما يستلزمه كل منها من خبرات مختلفة ، ثم يتمكن من إنجاز مسؤولياته على الوجه المطلوب، ومن هنا كان الأسلوب الأفضل للعمل هو ان يعهد بكل سلطة من تلك السلطات إلى مجموعة من الخبراء المتخصصين فيها والذين يمكنهم بالكفاءة المطلوبة وبالسرعة والدقة اللازمتين.

ثالثاً: ضمان احترام مبدأ سيادة القانون.

وأخيراً من المزايا الهامة لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث انه يؤدي إلى ضمان احترام مبدأ سيادة القانون في الدولة ، بحيث نضمن خضوع السلطات الحاكمة للدستور والقانون وليس فقط الأفراد . لأنه إذا اجتمعت وتركزت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في هيئة واحدة فلا ضمان لاحترام القانون ، لان هذه الهيئة ستقوم بوضع القوانين وتعديلها بناء على ان الحالات الفردية الطارئة مما يفقد القانون صفة العدالة لأنه لن يصبح قواعد عامة ومجردة. وكذلك لو مارس القضاء سلطة التشريع أيضاً ، فان ذلك يؤدي إلى عدم عدالة القانون وأيضاً عدم عدالة الأحكام. لذلك فان الفصل بين السلطات وما يصاحبه من رقابة متبادلة بينها ، يؤدي إلى ضمان احترام كل سلطة لحدودها الدستورية واحترامها لقواعد القانون ، بالإضافة إلى ان الفصل بين السلطات يجعل السلطة القضائية

رقبية على السلطين الاخرين ويضمن بوجه خاص خضوع قرارات السلطة التنفيذية لرقابة القضاء وإلغائها عند مخالفتها للقانون.