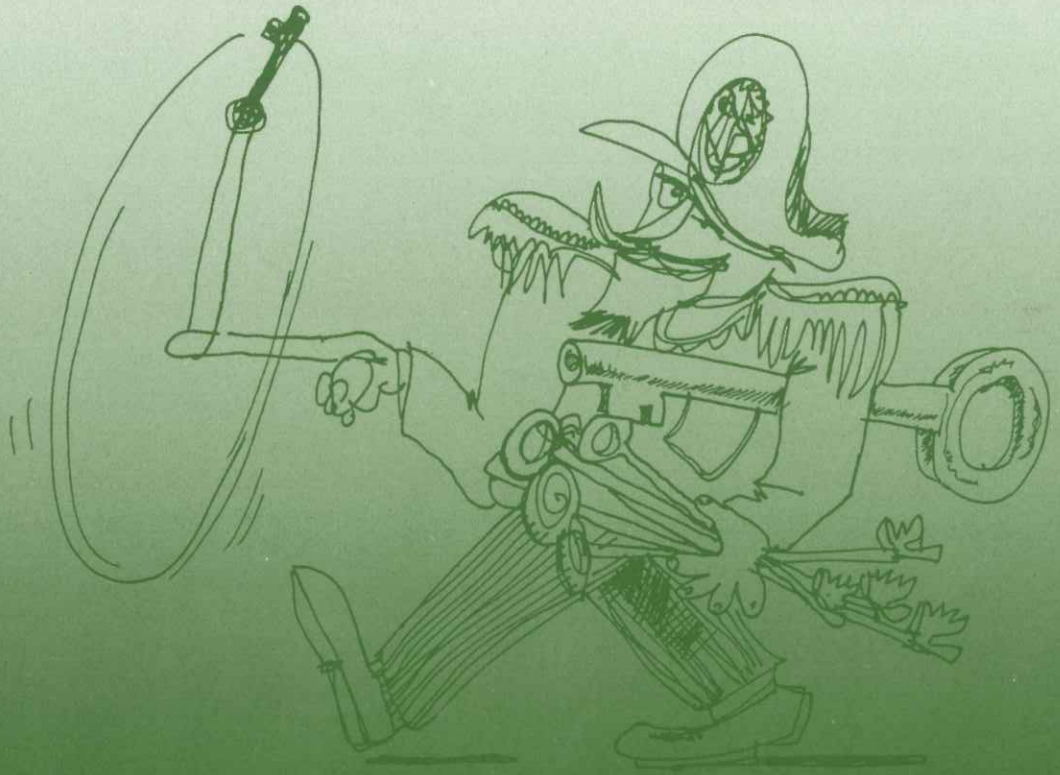
مواطن المؤسسة الفلسطينية
لدراسة الديمقراطية

سلسلة مبادئ الديمقراطية (٢)

فصل السلطات



من أجل تجنب تجميع السلطات واساءة استغلالها

فصل السلطات

مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية
المكتبة
Library
Muwatin The Palestinian Institute
for the Study of Democracy

٠١٤٦٣٦

اعداد: نبيل الصالح
رسوم: خليل أبو عرفة
محرر ومشرف علمي: عزمي بشارة
أستشارة تربويه: ماهر الحشوة

Elements of Democracy (2)

Separation of Powers

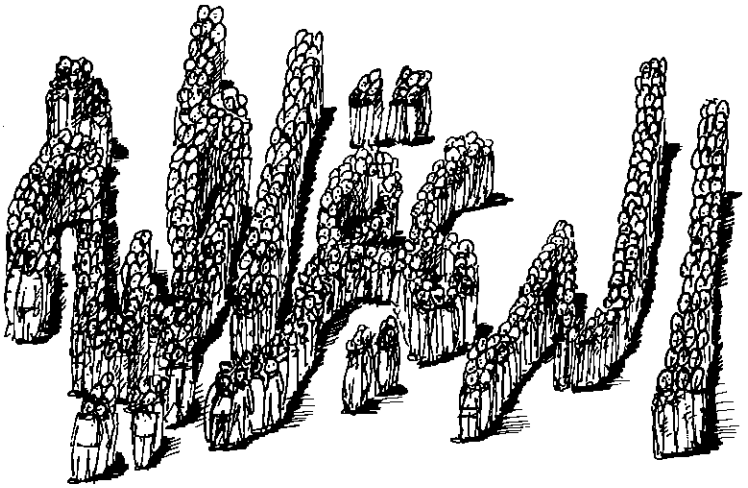
© Copyright: **MUWATIN - The Palestinian Institute for the Study of Democracy**
P.O.Box 1845, Ramallah, West Bank

© جميع الحقوق محفوظة
مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية
ص. ب ١٨٤٥، رام الله

الطبعة الأولى - تشرين أول ١٩٩٥

تصميم وتنفيذ: أضواء لتصميم والمونتاج الفني، رام الله،
هاتف: ٠٥٠ ٢٩٣٨٠٥

مدخـــل



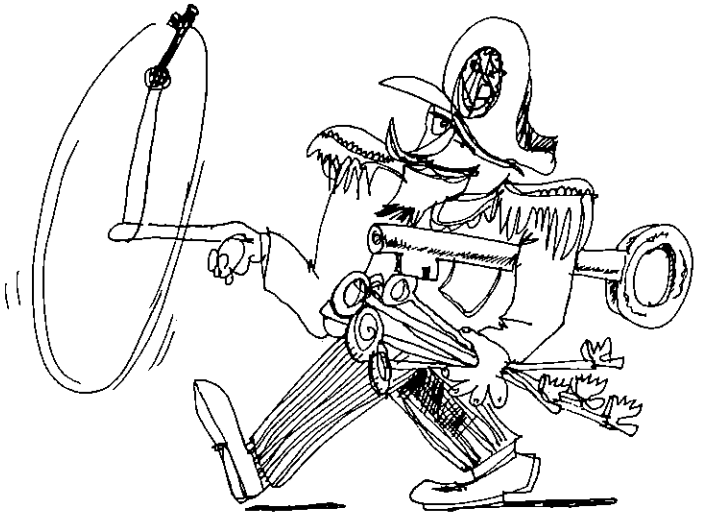
الديمقراطيـة هي حكـم الشـــعب

... الى أي مدى من الممكن تطبيق مبـدأ حـكم الشـعب في الدولـــة المعاصـرة؟؟

أصبح من المعروف أنه من غير الممكن تطبيـق الديمقراطيـة المباشـرة فـي الدولـــة المعـاصرة، بمعنـى مشـاركة جميـع أفـراد الشعب في حكم نفسهم مباشرة، والاسـهام فعليـا فـي اتخـاذ جميـع القـرارات التـي تخصهـم . فقد أوجبت ضروريـات ادارة الدولـة الحديثـة وضـع أسـاليب وقواعـد اجرائية جديدة، لتأثير الشعب على النظـام السياسي والعكس. وقد رافق تطـور هـذه الضروريـات فـــي الدولـــة المعـــاصرة، وبخاصة في السياق التاريخي الاوروبي، تبلور تدريجي لشكل مختلف من الديمقراطية، كان أكثر تمشيا مع واقع الحكـم في هذه الدولة. ونقصد هنا الديمقراطية التمثيلية، التي يسـعى الشـعب مـن خلالهـا للتـأثير علـى النظـام السياسـي، عـبر ممثلين ينتخبهم الشعب، لتمثيل ارادة المواطنين وللعمل لصالحهم. ومن ناحية نظريـة، لا يعنـي تطبيـق هـذا الشـكل مـن الديمقراطية أن الشعب يتوقف عن كونه مصدر السلطة والشـرعية، ولكنـه بـالضرورة يملـي تغيـيرا فـي نمـط اتخـاذ القرارات، وفي شكل تأثير المواطنين على ادارة حياتهم.

ولكن التجربة العملية تثبت أن سير العلاقة بين المواطنين وممثليهم على الوجه الأصح ليس مضمونـا، وأنـه حتـى فـي شكل الحكم الديمقراطي التمثيلي، تكمن امكانية واقعية لانحراف ممثلي الشعب عـن واجبهـم، وسـعيهم الـى تجميـع قـدر كبير من القوة والهيمنة في أيديهم، واحتكارهم لجميع الوظائف والمواقع القيادية في الدولة، مما يمكنهم من العمل لخدمة مصالح فئوية وخاصة بدل خدمـة مصالح المواطنين عامة. ولمنع الوصول الى وضـع كهذا، تنعـدم فيه سـيادة القـانون (أي أن يسري القانون على الجميع من مواطنين ومؤسسات الدولة بنفس الصورة) ويساء استعمال الصلاحيات ويتحول

فيه الممثلون أو الحاكمون الى مستبدين، لا بد من وضع ترتيبات واقية منصوص عليها في القانون لمراقبة السلطة وتوزيعها، ووضع حدود لها، لأن غياب هذه الحدود وتمركز السلطة كلها في نفس الايدي، قد يؤدي الى التعسف والى وضع السلطة في خدمة الحاكمين واهوائهم.



لمنع انحراف ممثلي الشعب عن واجبهم وسعيهم الى تجميع قدر كبير من القوة والهيمنة في أيديهم

سنبحث في هذه الحلقة من **سلسلة مبادىء الديمقراطية** احدى السبل الواقية (التي وضعتها النظرية الديمقراطية وتطورت تدريجيا في المجتمعات الديمقراطية) لتحاشي هذه الخطورة، وهي مبدأ "فصل السلطات" وهو يتحدث عن الفصل بين السلطات الاساسية الثلاث، في كل دولة، وهي السلطة التشريعية، أي المختصة بسن القوانين والممثلة بمجلس منتخب كمجلس النواب، والسلطة التنفيذية، أي المختصة بتنفيذ القوانين وادارة شؤون الدولة، والممثلة بالحكومة أو مجلس الوزراء، والسلطة القضائية، أي المختصة بتفسير القانون وضمان تنفيذه والممثلة بالمحاكم وقضاتها.

وسيتم في هذه الكراسة ايضاح الهدف من مبدأ فصل السلطات، ومناقشة معنى مبدأ فصل السلطات، وكيفية تطبيقه في الانظمة الديمقراطية التمثيلية الحديثة، كما سيتم عرض جذور أو تاريخ هذا المبدأ، وأخيرا سنناقش مشاكل ومحدوديات تطبيق هذا المبدأ، حيث سيتبين أن الفصل ما بين هذه السلطات، لا يمكن أن يكون فصلا كاملا.

ماذا نعني بمبدأ "فصل السلطات"؟

فصل السلطات هو مبدأ ديمقراطي موضوعه شكل النظام السياسي في الدولة. يتم حسب هذا المبدأ الفصل بين ثلاث سلطات اساسية في كل نظام سياسي هي:

١- السلطة التشريعية.

٢- السلطة التنفيذية.

٣- السلطة القضائية.

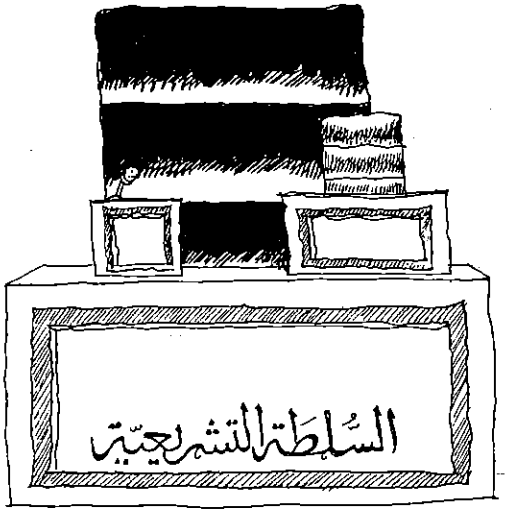
وتسند الى كل واحدة من هذه السلطات صلاحية خاصة، ووظائف محددة، وتتمتع كل منها باستقلال نسبي عن الاخريات. وسنحاول في الفقرات التالية تعريف هذه السلطات، وتحديد مهامها وصلاحياتها :-

فصل السلطات الثلاث

١- السلطة التشريعية:-

السلطة التشريعية مسؤولة عن عملية التشريع أو سن القوانين، وهي تعد السلطة المعبرة عن ارادة الشعب، والممثلة له ولمصالحه في اغلب الاحيان، وتبقى السلطة التشريعية مصدر السلطات الأخرى جميعا في النظام الديمقراطي، لأنها صاحبة الحق في التشريع وسن القوانين، إلا إذا منح دستور الدولة سلطات تشريعية لرئيس الدولة في

حال انتخابه انتخابا مباشرا من قبل الشعب، وتجري تسمية هذه السلطة باسماء مختلفة في دول مختلفة، مثل البرلمان، أو مجلس النواب، أو الجمعية العمومية وغيرها. كما أن تركيب السلطة التشريعية يختلف من دولة الى أخرى وفق الظروف السياسية والجغرافية وغيرها في كل بلد، ففي الكثير من الدول الغربية المعاصرة يتركب البرلمان من قسمين، أو مجلسين للنواب. وهذا واضح بشكل خاص في الدول الفدرالية، أي تلك المكونة من اتحاد عدة دويلات مستقلة ذاتيا في ادارة شؤونها الداخلية، ولكنها خاضعة في الشؤون الخارجية والامن والاقتصاد لحكم مركزي واحد كما في الولايات المتحدة والمانيا. ويوجد في الدول الفدرالية من هذا النوع مجلسان للبرلمان يعملان معا (إضافة الى مجالس محلية على مستوى الدويلة) وقد يضمن احدهما تمثيلا متساويا لجميع الدويلات، بينما ينتخب اعضاء المجلس الثاني بحسب عدد السكان.



السلطة التشريعية هي مصدر السلطات

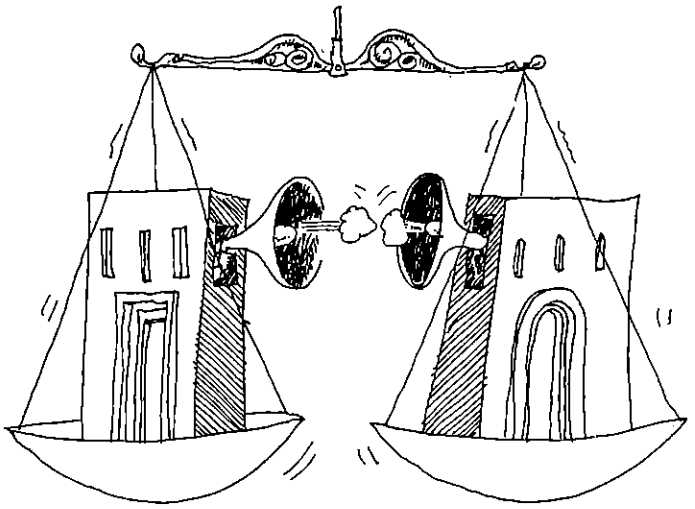
ولا يقتصر العمل بأسلوب تقسيم البرلمان الى مجلسين على المبنى الفدرالي للدول، فقد ينتج ذلك التقسيم عن اسباب تتعلق بتقاليد الماضي، وليس ضرورات الحاضر، ففي بريطانيا ينقسم البرلمان الى مجلس لوردات، له اهمية رمزية تقليدية أكثر منها فعلية، والى مجلس نواب يمارس صلاحيات التشريع فعلا. ويعود هذا التقسيم الى أسباب تاريخية تتعلق بفترة سيطرة النبلاء

في بعض الدول يكون للبرلمان أهمية رمزية تقليدية اكثر منها فعلية

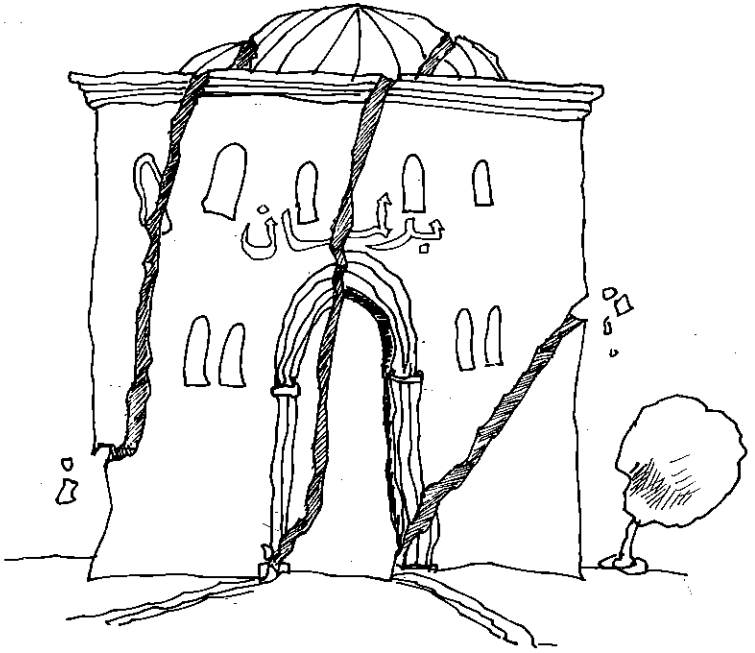
على البرلمان في نهاية العصور الوسطى، وليس مجلس اللوردات في الحاضر إلاّ تعبيرا قوميا تقليديا.

قد تكون هناك افضلية للعمل بطريقة المجلسين البرلمانيين، لأنها تخلق جوا من التوازن والرقابة المتبادلة بينهما، وتوفر امكانية بحث المواضيع التي سيقرر فيها مرتين قبل اقرارها، ولكنّ لهذا التقسيم في المقابل وجهاً سلبياً يتمثل في امكانية بروز منافسة وصراع بين المجلسين، قد يشكلان عائقا امام اتخاذ قرارات صريحة وسريعة.

اضافة الى شكل البرلمان يتطرق دستور الدولة (او منظومة قوانينها) -عادة- الى جوانب اخرى تتعلق بالسلطة التشريعية، وذلك لضمان الديمقراطية. من هذه الجوانب طريقة انتخاب اعضاء السلطة التشريعية، حيث يجري انتخابهم دائما انتخابا مباشرا من قبل المواطنين، إما أشخاصا مرشحين، أو ضمن قوائم حزبية، وذلك لفترات محددة، وهذا شرط اساسي في كل نظام ديمقراطي.

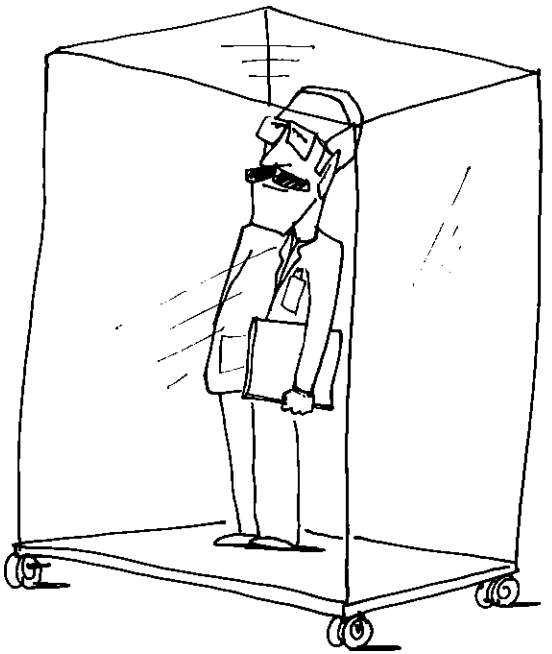


وجود مجلسين برلمانيين في دولة واحدة... يخلق أجواء من المنافسة والتوازن..!!



هناك أخطار كثيرة قد تؤدي الى "خلخلة" النظام الديمقراطي ...

كذلك يتطرق القانون الى العلاقة بين السلطة التشريعية، وبين الملك في النظام الملكي، أو رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية في النظام الجمهوري، ومدى السلطة التي يمارسها هؤلاء في العلاقة مع البرلمان، وتظهر هذه في دعوة البرلمان الى الانعقاد، او حَلّ البرلمان. ففي بعض الدول، يمارس الرئيس أو الملك سلطة شكلية في دعوة البرلمان الى الانعقاد، وقد يكون اسناد الصلاحيات الواسعة وغير الشكلية لهؤلاء وبخاصة فيما يتعلق بعقد وحل البرلمان، خطرا جدا على مستقبل النظام الديمقراطي، لانه قد يحدث أن يسيء أصحاب هذه الصلاحية استعمالها، بالتنسيق مع الرافضين للتقاليد الديمقراطية، فيخلخل النظام الديمقراطي ولا يكون في مقدور النواب المنتخبين الدفاع عنه. في هذه الحالة لا يعود بالامكان الحديث عن نظام ديمقراطي او حتى عن ملكية دستورية.



يوفر القانون حصانة برلمانية لأعضاء البرلمان

كما تتطرق القوانين المتعلقة بشكل الحكم ومؤسسات الدولة عادة الى طريقة العمل داخل السلطة التشريعية، فتنص على الترتيبات الخاصة بأسلوب سن القوانين، كما تحدد صلاحيات اصحاب المناصب المختلفة في البرلمان مثل رئيس البرلمان ونوابه، أو الناطق الرسمي والامين العام وغيره، كذلك تحدد القوانين والقواعد التي تحكم تصرف الاحزاب والكتل والاشخاص داخل البرلمان وغيرها. ويوفر القانون عادة حصانة برلمانية لاعضاء البرلمان، تحميهم من تعسف السلطة التنفيذية. تبقى السلطة التشريعية مصدر السلطات الاخرى جميعا في النظام الديمقراطي لأنها سلطة سن القوانين والتشريع، إلا اذ منح الدستور سلطات تشريعية لرئيس الدولة في حالة انتخابه انتخابا مباشرا.

٢- السلطة التنفيذية:-

السلطة التنفيذية أي الحكومة، مسؤولة عن تنفيذ القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، وعن ادارة شؤون الدولة والمواطنين فيها بحسب ما تفرض هذه القوانين والتحديدات، ومسؤولياتها لا تتجاوز ذلك الى سن القوانين، مع أنها قد ترى من واجبها المبادرة الى اقتراح قوانين على البرلمان عندما تدعو الحاجة، أي أن وظيفة هذه السلطة كما يفترض نظريا، هي تنفيذ ارادة الشعب كما انعكست هذه الارادة في تشريعات السلطة التشريعية.

تقع على الحكومة مسؤولية تنفيذ القوانين التي تضعها السلطة التشريعية

وتكون السلطة التنفيذية، أو الحكومة مسؤولة عن وضع السياسة في معظم مجالات الحياة العامة في الدولة، وتكون كل وزارة من الوزارات التي تفرزها هذه الحكومة، مسؤولة عن مجال محدد تديره بواسطة جهاز خاص يعمل تحت مسؤولية أحد الوزراء. يعمل الوزراء على تطبيق سياسة الحكومة مراعين في ذلك التنسيق بين الوزارات التي يقفون على رأسها. وبشكل عام، تقدم الحكومة للسلطة التشريعية ميزانية سنوية للدولة لمناقشتها، وتتضمن مصاريف الحكومة، وكل وزارة من وزاراتها.

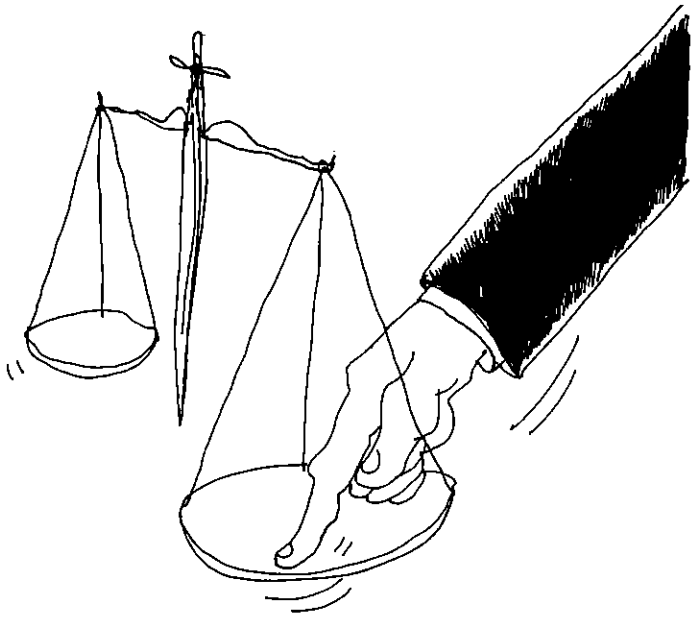
وتختلف طريق تشكيل السلطة التنفيذية في الدولة الديمقراطية باختلاف نمط الحكم القائم، ففي نظام الديمقراطية الرئاسي، كما هو الحال في الولايات المتحدة، يتم انتخاب رئيس الدولة وهو رئيس السلطة التنفيذية ايضا، من قبل الشعب مباشرة، ويقوم هذا بدوره باختيار وزرائه وتركيب حكومته. اما في النظام البرلماني التمثيلي كما في ايطاليا

وبريطانيا مثلا، فإن الحكومة تتشكل من قبل حزب الاكثرية في البرلمان، أو عن طريق ائتلاف بين احزاب مختلفة تشكل اكثرية تتفق فيما بينها على تشكيل الحكومة.

٣- السلطة القضائية:-

السلطة القضائية هي سلطة مستقلة يجب أن تمارس دورها بدون تمييز أو موارية !
على جميع الحضور - بدون استثناء- الوقوف احتراما للمحكمة!

السلطة القضائية مسؤولة عن تفسير القانون وضمان تنفيذه من قبل المواطنين ومن قبل السلطات الأخرى، بدون تمييز أو موارية، ويجب أن تعمل هذه السلطة على تطبيق مبدأ سيادة القانون بشكل متساوٍ، والاهتمام بسلامة العلاقات بين المواطنين في تعاملهم بعضهم مع بعض وفي معاملاتهم مع الأجهزة الرسمية في الدولة، وتضم السلطة القضائية عادة المحاكم بمراتبها المختلفة، مثل محاكم الصلح أو البداية، والمحاكم المركزية والاستئناف ومحكمة العدل العليا او عدل الدولة والقضاه الذين يعملون في هذه المحاكم. ولكل واحدة من هذه المحاكم صلاحيات محددة، وسوف نتطرق بتفصيل اكبر إلى موضوع استقلالية السلطة القضائية ضمن الفصل بين السطات، بسبب حيويتها لضمان الديمقراطية.



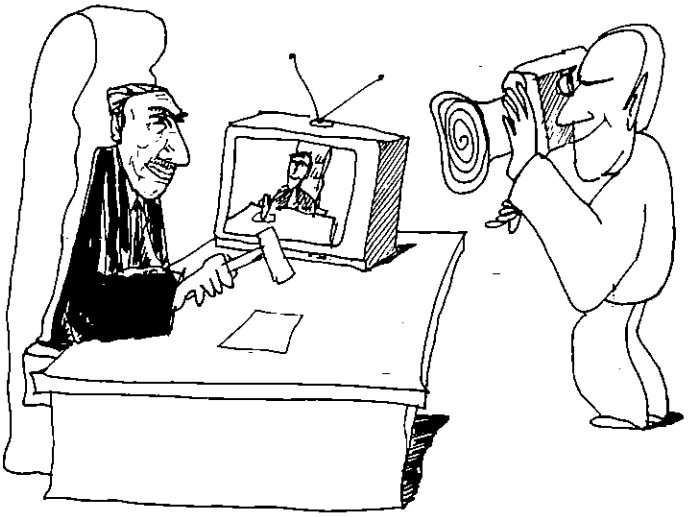
السلطة القضائية يجب أن تمارس دورها بعيدا عن أية ضغوط ... أو تأثيرات خارجية

وتكتسب استقلالية السلطة القضائية اهمية خاصة جدا حيث انها تشكل شرطا اساسيا لسيادة القانون واستمرارية الديمقراطية، ولذلك فهناك حاجة الى تأكيد هذه الاستقلالية وحمايتها بواسطة قوانين خاصة، تمنع وضعا تكون فيه هذه السلطة مهدّدة ومعرضة لتأثيرات مؤسسات الحكم المختلفة وضغوتاتها. فمن غير الممكن ان يقوم القضاة بعملهم كما ينبغي، اذا كانوا خاضعين لضغوطات اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية من قبل السلطات الأخرى، أو من قبل أوساط متنفذة. كما أنه لا يمكن اقناع المواطن في هذه الحالات، بعدالة جهاز القضاء الذي يخضع له، وعليه يجب ان تكون هذه السلطة ومن يمثلها متحررين من أي سلطة أخرى تحكمهم،عدا عن سلطة القانون نفسه. والسؤال المطروح هنا هو، كيف يمكن ضمان استقلالية السلطة القضائية عن السلطات الأخرى، هذا مع الاهتمام بأن لا تتحول هذه الاستقلالية إلى حق للقضاة في التعسف في القرارات والاحكام؟

يتم ضمان استقلالية القضاء في الانظمة الديمقراطية بواسطة ترتيبات خاصة منصوص عليها في القانون حول المواضيع المتعلقة بجهاز القضاء، مثل قواعد تعيين القضاة وشروط عزلهم وصلاحياتهم، وطرق عملهم، وعلاقة المحاكم بالمؤسسات الأخرى في المجتمع، وما إلى ذلك.

ونلاحظ عادة، ابتداء من مرحلة التعيين، اهتمام المخولين بتعيين القضاة في كل دولة، بالتقليل من تأثير السلطة التنفيذية

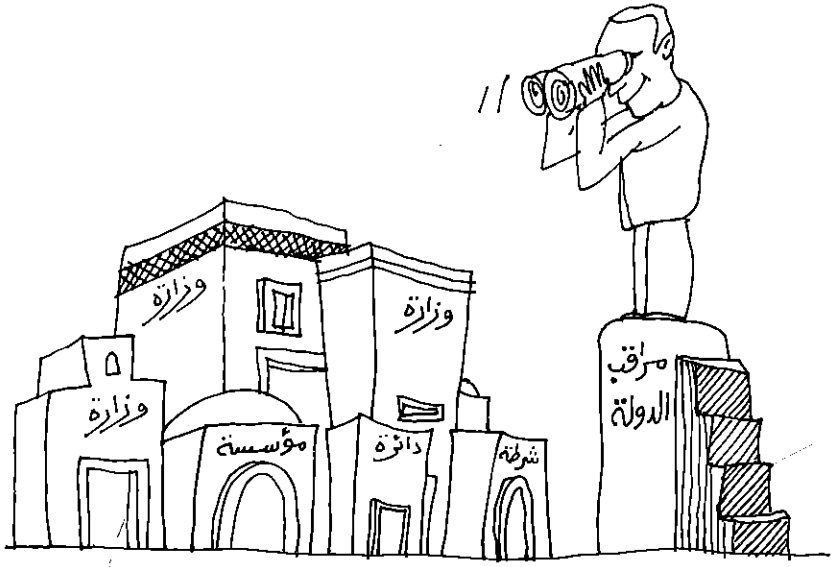
في هذا الأمر، وابعاد الاعتبارات السياسية وغيرالموضوعية عن عملية التعيين، لمصالح الاعتبارات الموضوعية. لهذا الهدف، كثيرا ما يتم اشراك ممثلين عن القضاة والمحامين في عملية تعيين قضاة جدد، أما بعد التعيين وبدء العمل، فان القانون المتعلق يضمن أن لا تتدخل السلطة التنفيذية، أو أي سلطة أخرى في عمل السلطة القضائية، أو في تغيير أحكام القضاة.



جلسات علنية بث تلفزيوني مباشر

أما بالنسبة لمنصب القضاه وصلاحياتهم، فعلى القانون أن يوضح التفاصيل المتعلقة بذلك التي تمنح القضاه استقلالا وتحررا من ضغوطات خارجية قد تقع عليهم، على القانون –مثلا –ان يوضح عدم امكانية عزل القضاة من مناصبهم قبل بلوغهم سن التقاعد، أو الاستقالة طوعيا، إلاّ في حالات قصوى محددة في القانون، مثل اتضاح عدم القدرة الصحية والعقلية، أو الانحراف السلوكي مما لا يليق بالقضاة، كذلك على القانون أن ينص على ترتيبات خاصة بشأن المعاشات الشهرية للقضاة، بحيث تكون هذه المعاشات مرتفعة وكافية، كي تجنب خطورة تعرض القضاة لتأثيرات الرشوة والفساد، كما تفرض الحاجة الى استقلالية القضاء، وضع ترتيبات خاصة تتعلق بترتيبات عمل القضاه في المحاكم، وفي جوهر هذه الترتيبات المبدأ القائل ان القانون هو العامل الوحيد الذي على القاضي أن يحكم حسبه، ويحظر عليه اثناء اعطائه حكمه أن يهتم بأي اعتبار آخر، أو توجيهات أخرى من جهة خارجية، ولتسهيل هذه المهمة على القضاة، ينص القانون –عادة– على علنية جلسات المحاكم، مما قد يزيد ثقة الجمهور، وبضمنه ثقة المتقاضين أمام المحاكم، بعدالة القضاة، ويجعل القضاة عرضة للمراقبة والمشاهدة من قبل الجمهور. كذلك يضع القانون تحديدات خاصة بشأن تعامل وسائل الاعلام مع سير عمل المحاكم، من حيث النشر عن قضايا، قيد البحث، وما الى ذلك، بهدف

منع امكانية التأثير في مجريات المحاكم ونتائجها، وفي هذا أيضا تقليص من امكانيات التأثير في القضاة والمحاكم.



إضافة إلى هذه السلطات الاساسية، نجد في الدول الديمقراطية المعاصرة، في الغرب على الأخص، سلطة أخرى أو جهازا يتمتع ببعض الاستقلال النسبي، هي **سلطة مراقب الدولة**، ويرجع تاريخ هذه السلطة الى بداية القرن التاسع عشر في السويد، حيث نص الدستور في سنة ١٨٠٩ على اقامة هذه السلطة استمرارا لما كان ساريا هناك منذ العام ١٧١٣، حين عيَّن الملك كارل الثاني عشر شخصا يراقب التجاوزات في تصرف موظفي الدولة، بعد ذلك اقيمت سلطة "مراقبة الدولة" في فنلندا في العام ١٩١٩، وفي الدنمارك ١٩٥٣، وفي النرويج ونيوزلندا ١٩٦٢، وبعد ذلك في اغلبية دول العالم الغربي.

ولعل أهمية هذه السلطة نابعة من شعور المواطنين بانها تدافع عن حقوقهم وحرياتهم، وتقف أمام تضخم قوة أجهزة الدولة أو تغلغلها في المجال الخاص في حياة المواطنين، وفرض التحديدات عليهم في هذا المجال، وليست مصادفة أن تبرز هذه السلطة في الدول الاسكندنافية خصوصا، وهي النموذج لدولة الرفاه الاجتماعي، حيث تكثر ظواهر تدخل الدولة في توجيه حياة المواطنين، مقابل ما تعطيهم من حقوق وخدمات وضمانات لمستوى مقبول من الحياة، ويبرز بالتالي ميل الى الدفاع عن هذا الحيز من ناحية، والى مراقبة عمل اجهزة السلطة الكثيرة والضخمة لكثرة مسؤولياتها وصلاحياتها.

ويقع على عاتق هذه السلطة مراقبة السلطة التنفيذية بمؤسساتها المختلفة (وزارات، ووزراء، وموظفون، وأصحاب الصلاحيات)، والتأكد من التزامها بالقوانين والترتيبات التي تسنها السلطة التشريعية، كذلك تعمل هذه السلطة على مراقبة السلطات المحلية والاحزاب والتنظيمات المختلفة (هذا صحيح غالبا إلاّ في بعض الدول، حيث ينص القانون أو الدستور على تحديد الأجسام الخاضعة للرقابة. مثلا، لا يخضع القضاة والمحاكم في الدنمارك والنرويج ونيوزلندا لرقابة مراقب الدولة، بينما تفرض عليهم هذه الرقابة في السويد وفلندا). كما تحرص هذه السلطة عادة على موضوع تجاوز السلطات لصلاحياتها، وتولي أهمية خاصة لكيفية التصرف بالأموال العامة.

ولا ينتخب الاشخاص الذين يقومون بوظائف هذه السلطة انتخابا مباشرا، وإنما يتم تعيين مراقب الدولة لمدة محدودة حسب نص القانون، ثم يقوم هو باختيار طاقمه، وفي أغلب الدول يقوم البرلمان بتعيين الشخص مراقب الدولة كما في فنلندا، والدنمارك، والنرويج، وفي حالات أخرى يتم تعيين شخص للقيام بوظيفة المراقب بواسطة لجنة برلمانية خاصة تفرز لهذا الهدف، كما في السويد حيث تشكل لجنة مؤلفة من ٤٨ شخصا (٢٤ عضوا من كل مجلس برلماني في الدولة) لاختيار رجل القانون المناسب. وفي انجلترا تقوم الملكة بتعيين المراقب حسب قانون سن في عام ١٩٦٧، ويقال مراقب الدولة من منصبه بواسطة التصويت على اقتراح الاقالة في البرلمان، وفوز هذا الاقتراح باغلبية غير عادية يحددها القانون ذو العلاقة.

مراقب الدولة يفحص شكاوى الجمهور

ويقدم المراقب تقريرا سنويا يضم تفاصيل عمله وملاحظاته حول تنفيذ

القوانين، وقيام كل سلطة بواجبها، ويكون المراقب مسؤولا أمام البرلمان فقط، مما يعطيه استقلالية وحرية في مراقبة ونقد عمل الحكومة.

ويتمتع مراقب الدولة عادة باستقلالية كافية، تمكنه من تأدية واجبه، وتتشابه طريقة عمل المراقب في أغلب الدول حيث يعمل بطريقتين:

١- فحص شكاوى يوجهها الجمهور لمراقب الدولة، تتناول تجاوزات ممثلي السلطة التنفيذية وباقي المؤسسات الخاضعة للرقابة، والعمل على اصلاح الوضع وازالة هذه التجاوزات.

٢- المبادرة الذاتية الى الرقابة، وذلك بالاطلاع على سجلات الاجسام المختلفة الخاضعة للرقابة.

أسئلة:

١. لماذا في رأيك يجب ان يكون التشريع في يد السلطة المنتخبة من بين السلطات الثلاث؟

٢. عرف مبدأ فصل السلطات واشرحه. وبين كيف يعكس هذا المبدأ ضرورة فرض التحديدات والرقابة على الحكام !

٣. وضح اهمية استقلالية السلطة القضائية.

٤. هل تعتقد ان وجود سلطة "مراقب الدولة" ضرورية للدفاع عن حريات المواطنين وحقوقهم؟ وضح ذلك واعط امثلة.

٥. بين المنطق الكامن في أن مراقب الدولة غالبا ما يكون مسؤولا امام البرلمان فقط وليس امام السلطة التنفيذية او الحكومة.

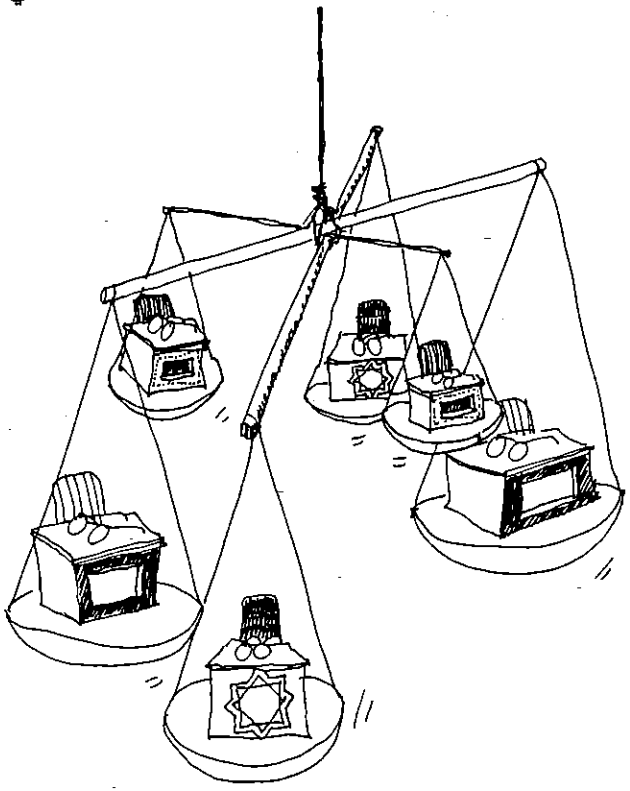
ما الهدف من مبدأ "فصل السلطات"؟

إن الهدف الاساسي من وراء السلطات، هو ايجاد تعددية تخلق نوعا من الرقابة والتوازن بين كل سلطة والسلطة الأخرى، بحيث لا تكون هنالك سلطة واحدة غير محدودة الصلاحيات، وغير خاضعة لرقابة أو محاسبة، كما يهدف تطبيق هذا المبدأ الى منع احتكار السلطة من قبل شخص أو مجموعة، أي تجنب مبدأ الفصل بين حالة تكون فيها صلاحيات التشريع، أو سن القوانين وتنفيذها، ومحاكمة خارقيها بعد ادانتهم، مجتمعة أو مركزة بيد سلطة واحدة في الدولة، حيث انه من الممكن أن يؤدي هذا التركيز الكبير للصلاحيات الى حكم مطلق، أو بروز سلطة مستبدة، تنصب نفسها فوق القانون وتلغي استقلالية السلطة القضائية، وتجردها من صلاحياتها في مراقبة عملية سن القوانين وتطبيقها بدون تعسف، ومصادرة حقوق المواطنين. ويقلل تطبيق مبدأ "فصل السلطات" من خطورة النزعة الى اهمال الصالح العام، أو مصلحة المواطنين وتفضيل مصالح الفئات المتنفذة والمقربين منها، أفرادا، أو جماعات سياسية، أو أحزاب، وهي مظاهر مرافقة لتركيز السلطات.

يهدف تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الى منع احتكار السلطة من قبل شخص...

للتغلب على هذه المخاطر، ولضمان حكم القانون بمساواة للجميع، ولتمكين المواطنين من تحصيل حقهم، إذا ما هضم هذا الحق، يطبق مبدأ "فصل السلطات"، الذي يمكن من تطبيق معادلة التوازن والمراقبة. وتوفر هذه المعادلة مقدارا من

توازن القوى بين السلطات المنفصلة بعضها عن بعض، يمكن كل واحد منها من فرض نوع من الرقابة على السلطات الأخرى، لمنع انحرافها عن واجبها، ولضمان عدم اساءة صلاحياتها المتفق عليها. فالسلطة القضائية مستقلة عن باقي السلطات، وقادرة على الزام السلطة التنفيذية، أو الحكومة، بالعمل بموجب القانون في حالة توجه المواطنين إلى القضاء ضد ممارسات مؤسسات الحكومة، كذلك تقوم السلطة القضائية بمراقبة صحة عملية سن القوانين، والاهتمام بأن لا يتعارض مضمون القوانين الجديدة مع المبادئ الديمقراطية، ومع الدستور، أوالقوانين الاساسية للدولة، من جهة ثانية تمارس السلطات الأخرى درجة من فرض الرقابة المتبادلة.



"معادلة التوازن والمراقبة" بين السلطات

ولا يعني الفصل بين السلطات احداث قطيعة كاملة بينها تعرقل عملها، بل يعني توزيع الصلاحيات والوظائف حفاظا على الديمقراطية وسيادة القانون، ولتسهيل القيام بمهمات ادارة المجتمع والدولة، ويتم الفصل ضمن اطار التنسيق والتكامل والتوازن بين السلطات التي تعمل كلها بموجب قوانين السلطة التشريعية، أو الدستور كمصدر جميع السلطات.

جذور او تاريخ مبدأ "فصل السلطات"

أرسطو

شكل موضوع الحكم وتوزيع القوى والهيمنة السياسية، محورا للاهتمام والنقاش منذ فترات تاريخية بعيدة جدا، تعود الى بداية تشكل المجتمعات الانسانية.

كما نرى أن الموضوع نفسه قد اشغل المفكرين السياسيين والفلاسفة منذ أمد بعيد، حيث نلاحظ في الأدبيات السياسية القديمة تصورات أولية لفصل السلطات، وتوزيع مراكز القوة بين الفئات والمؤسسات المختلفة في المجتمعات السياسية القديمة، مثل المجتمعين اليوناني والروماني القديمين، كما وردت في كتابات **أرسطو** (عاش من سنة ٣٨٤ قبل الميلاد حتى سنة ٣٢٢ قبل الميلاد)، وفي محاورات **فوليبيوس** Polybius حول الدستور الروماني (عاش من سنة ٢٠٠ حتى سنة ١١٨ قبل الميلاد).

كذلك نرى أن هذا الموضوع قد حاز على اهتمام كبير في الفكر الاسلامي منذ انطلاقة الاسلام الأولى، وليس من الصعب أن نجد تطرقا لمواضيع العدالة والطاعة والمعصية وشروطها، والعلاقة بين الخليفة أو الحاكم وبين الشعب، وسبل فرض التحديدات على الحاكم لمنع استبدادة وتفضيله لاغراضه وشهواته على صالح الأمة، وقد قامت في المجتمعات الاسلامية القديمة مؤسسات للمساهمة في الحكم، ومنع امكانية تهرب الحاكم من القيام بواجبه، وكانت قوة هذه المؤسسات وضعفها مقياسا لعدالة الحكم او استبداده، ويبرز من المفكرين المسلمين الذين تناولوا هذه المواضيع في كتاباتهم، الأمام الغزالي، والماوردي، وابن تيمية، وابن خلدون وكثيرون آخرون. وما زالت كتابات هؤلاء تشكل أساسا للفكر السياسي الاسلامي حتى يومنا هذا.

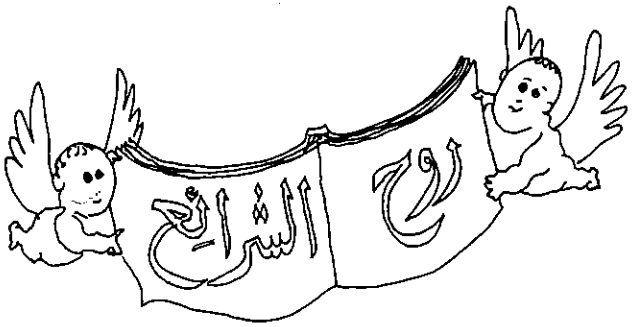
ولا نجد في الكتابات المختلفة من هذه الأزمنة البعيدة حديثا عن فصل السلطات كما نفهمه اليوم، بل نجد اهتماما بموضوع توزيع مراكز القوة بين الطبقات والفئات المختلفة، التي كونت مجتمعات تلك الفترات، وضرورة هذا التوزيع للحفاظ على ثبات تفهم آنذاك في الحضارات المختلفة.

حاز موضوع الحكم على اهتمام كبير في الفكر الاسلامي

وقد استمرت اشكالية العلاقة بين النظام السياسي والمجتمع، وبين الحاكم ورعيته، وبين السلطة والمواطنين، في تشكيل محور أساسي للفكر السياسي، الذي وجد نفسه دائما في مواجهة المعضلة الكونية المتعلقة بعدالة النظام أو طغيانه.

ويعود التصور الحديث لمبدأ فصل السلطات، كما نتعامل معه اليوم، في أصله الى أفكار الفلاسفة **جون لوك** الانجليزي (١٦٣٢-١٧٠٤)، **ومونتسكيه** الفرنسي (١٦٨٩-١٧٥٥)، ولكنه ارتبط أكثر باسم **مونتسكيه**، لأنه طورّ

التصورات الأولية لهذا المبدأ الى مضمونه المتعارف عليه اليوم، وكان ذلك في فصل عن الدستور الانجليزي كتبه **مونتسكيه** في كتابه **روح الشرائع** الذي صدر سنة ١٧٤٨.



وقد كتب **مونتسكيه** بهذا الصدد "تعلمنا التجربة أن كل من يقبض على دفة الحكم يميل الى اساءة استعمالها، ويستمر في ميله هذا الى أن تفرض عليه تحديدات، ولمنع اساءه استعمال السلطة يجب أن تدار أمور الحكم بطريقة تجعل من سلطة معينة عاملا لتحديد سلطة اخرى .." (من كتاب "**روح الشرائع**").

مونتسكيه

أما عن حدة الفصل بين السلطات، فقد أضاف **مونتسكيه** فكرة مهمة جدا الى التصورات السابقة، حين اشار الى أنه ليس من المفيد أن يكون الفصل تاما لدرجة القطيعة، لأن ذلك سيخلق بين السلطات علاقات نزاع ومنافسة تعرقل عملها ولا تخدم الهدف المقصود، وهو أمن وحرية المواطنين.

تطبيق مبدأ "فصل السلطات" في الماضي والحاضر ومشاكله:

بدأ العمل بتطبيق التصور الحديث للفصل بين السلطات في دساتير دول أوروبية مختلفة، ابتداءً من الدولة التي نتجت عن انتصار الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، وبعد ذلك في بلجيكا عام ١٨٣١، وايطاليا ١٨٦١، والدنمارك ١٨٤٩ وغير ذلك. لكن طريقة تطبيق مبدأ فصل السلطات، حسبما رآه مونتسكيه، أخذت تختلف مع اختلاف الواقع الاجتماعي والسياسي في كل دولة تعمل على تطبيقه، حيث ان ما كان يصلح لحل قضايا النظام السياسي في انجلترا وفرنسا في النصف الثاني من القرن الثامن عشر، ما عادَ نافعا لحل قضايا الحكم والنظام السياسي في ظروف سياسية اجتماعية مختلفة في فترات تاريخية أخرى، وواقع مختلف وبخاصة في الدول المعاصرة، وسنجد هنا أنه بالرغم من الالتزام العام بمبدأ فصل السلطات في الديمقراطيات المختلفة، إلا أن تطبيق المبدأ على أرض الواقع، وبخاصة الحديث،يستلزم نسبية معينة، أو عدم فصل كامل وتام بين هذه السلطات.

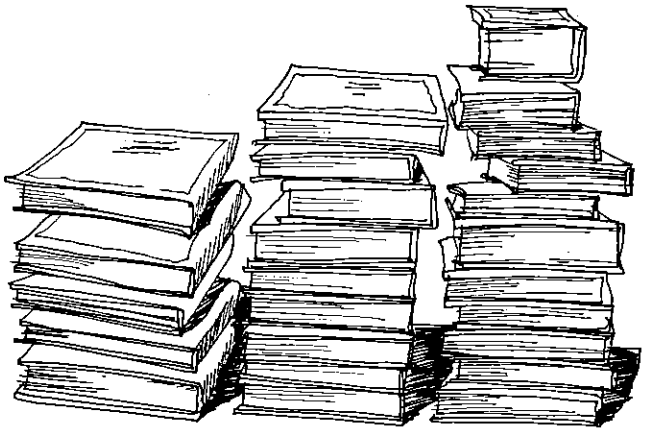
وعلى الرغم من التعديلات الكثيرة التي طرأت على مبدأ "فصل السلطات" في مضمونه الاصلي، فقد بقي هذا المبدأ اطارا اساسيا واسعا في كل نظام ديمقراطي، أي أن المبدأ بقي ثابتا بالرغم من اتخاذه أشكالا متعددة، وكونه عرضة للتغييرات.

لقد أدى تطور الواقع الاجتماعي الى ادخال تجديدات وتغييرات على عمل المؤسسات السياسية والاجتماعية المختلفة، وبينها السلطات التي بحثنا موضوع الفصل بينها هنا، فقد أصبحت هناك ضرورة الى اشراك السلطة التنفيذية أي الحكومة، وبعض الاجسام التمثيلية المنتخبة في عملية سن القوانين والتعليمات في المجالات المختلفة، وعليه خوّل الوزراء، كل في مجال اختصاصه، بوضع قوانين ثانوية لإدارة تلك المجالات بحسب الضرورات، مثل مجال الصحة، والتعليم، والاقتصاد، والرفاه الاجتماعي، وما الى ذلك. كذلك خولت السلطة التشريعية أجساما مختصة أخرى بوضع قوانين في مجالات اختصاصها المحددة، وأصبح يحق للبلديات والمجالس المحلية –مثلا– أن تضع قوانينها الخاصة التي تعنى بتنظيم شؤون الحياة اليومية وتطويرها.

وتسمى عملية التشريع التي تأخذ مجراها في هذه المؤسسات، أي خارج السلطة التشريعية "عملية التشريع الثانوي" نسبة الى التشريع الأولي أو الأساسي، وهو من اختصاص السلطة التشريعية، ويلاحظ أن عدد التشريعات الثانوية في المجالات المختلفة في الدول المعاصرة، أصبح يفوق عدد التشريعات الأولية بكثير، ويمكن التأكد من ذلك بواسطة عملية احصاء بسيطة للقوانين الجديدة، التي تسّن وتنشر لمعاينه الجمهور بعد اقرارها، وهذا النشر هو اجراء أساسي في الدول الديمقراطية ويشترط في هذه القوانين الثانوية أن لا تتعارض مع التشريع الأساسي للسلطة التشريعية، ويسود هذا الوضع في أغلب الدول الديمقراطية في العالم، حيث يدور نقاش لايجاد توازن بين الحاجة الى اعطاء مؤسسات السلطة التنفيذية أي الحكومة صلاحيات في سن القوانين (عملية التشريع الثانوي)، لجعل عملية الحكم أكثر كفاءة وبين الحاجة إلى تحديد هذه الصلاحيات وعدم الاضرار بمكانة السلطة التشريعية حسب مبدأ فصل السلطات، حتى لا يساء استغلال تركيز الصلاحيات.

• تشريع
أوّلي

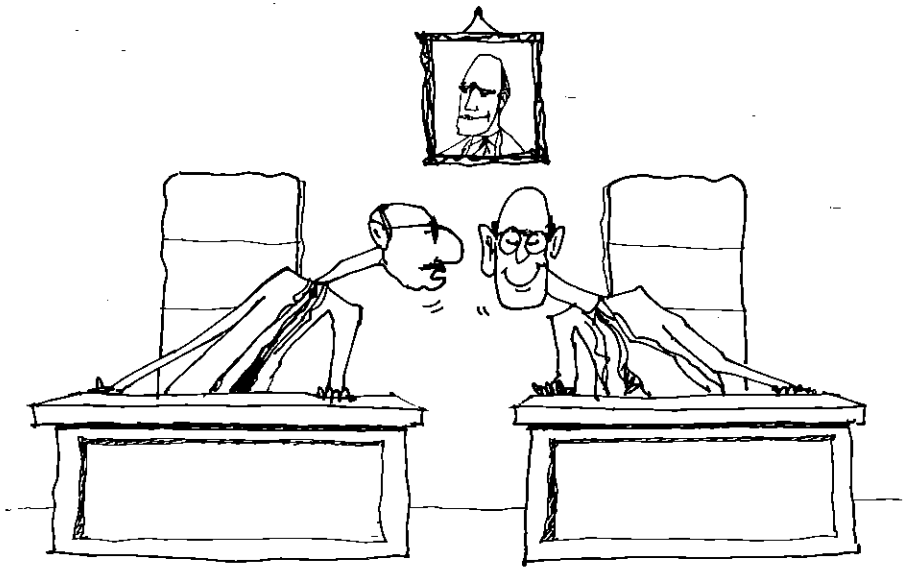
• تشريعات
ثانويّة



في بعض الدول المعاصرة أصبح عدد التشريعات الثانوية في المجالات المختلفة يفوق عدد التشريعات الأولية بكثير ...

إضافة الى التشريعات الثانوية، هنالك قرارات للمحاكم العليا في كل دولة، قد تشكل أحيانا أسبقية قانونية، وتعتبر بمثابة قانون معمول به، إذا لم يكن هناك قانون أولي يتناول نفس موضوع هذه القرارات.

بقي أن نذكر أنه من السهل ايجاد الأمثلة لايضاح تفاصيل التشريع الثانوي، إذا ما نظرنا الى أي من الدول الديمقراطية المعاصرة، وحتى أكثرها التزاما بمضمون مبدأ "فصل السلطات" في شكله الاصلي أي الولايات المتحدة، فعلى الرغم من أن هناك حوادث تثبت الغاء المحكمة العليا الامريكية للعديد من التشريعات الثانوية في امريكا، على أنها غير قانونية، إما لأنها صادرة عن سلطة غير مخولة (أي السلطة التنفيذية)، أو لأن عملية التشريع الثانوي تتعارض مع نص الدستور، بالرغم من هذه الحوادث التي أخذت مجراها في الماضي البعيد، تغير الوضع في الولايات المتحدة، وازداد عدد التشريعات الثانوية في المجالات التي تحتاج للسرعة والخبرة في اتخاذ القرار، كما في الامور العسكرية والاقتصادية. ولا يختلف وضع استراليا بخصوص التشريعات الثانوية عن وضع الولايات المتحدة، وبخاصة ابتداء من سنوات العشرينات من هذا القرن، حيث قرروا هناك أن التشريع الثانوي لا يضر بمكانة السلطة التشريعية، كذلك الأمر في كندا وفرنسا وغيرها، وقد ذكرنا سابقا أن دول الرفاه الاجتماعي، وعلى رأسها الدول الاسكندنافية، تلجأ الى التشريعات الثانوية بشكل مكثف، بسبب الدور الذي تشغله الدولة في شؤون الصحة والتعليم والبطالة والسكن وغيرها.



تنسيق مبالغ فيه بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الحزبي على حساب فصل السلطات !!

اضافة إلى التشريعات الثانوية التي تسنها مؤسسات السلطة التنفيذية وقرارات المحاكم العليا، التي تعتبر أحيانا بمثابة قانون، هناك حالات أخرى تبين مدى صعوبة الوصول إلى تطبيق نموذجي لمبدأ الفصل بين السلطات، في النظام الحزبي-مثلا- تتركب الحكومة غالبا من أعضاء

الحزب ذي الاغلبية في البرلمان، أو من ائتلاف بعض الأحزاب التي تشكل أغلبية، وتسيطر على عملية سن القوانين وتحديد مضامينها، ينتج عن هذه الحالة، في أغلب الاحيان، تنسيق مبالغ فيه بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، يعطي الحكومة حرية أكبر ومجالا أوسع في تمرير سياستها وتحقيق اهدافها، أي أن الفصل بين هاتين السلطتين يصبح أصعب. (لا يعني هذا بالضرورة أن يتحول النظام إلى نظام استبدادي يصادر حقوق المواطنين وحرياتهم).

مما تقدم يتبين أن التحدي الاساسي يكمن في أن يتصرف المواطنون، وتطالب الهيئات باحترام مبدأ الفصل بين السلطات، رغم وجود هذا الإشكال الذي يفرضه النظام الحزبي.

أسئلة للتفكير:

١. ما هي في رأيك اهم العقبات امام تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات؟

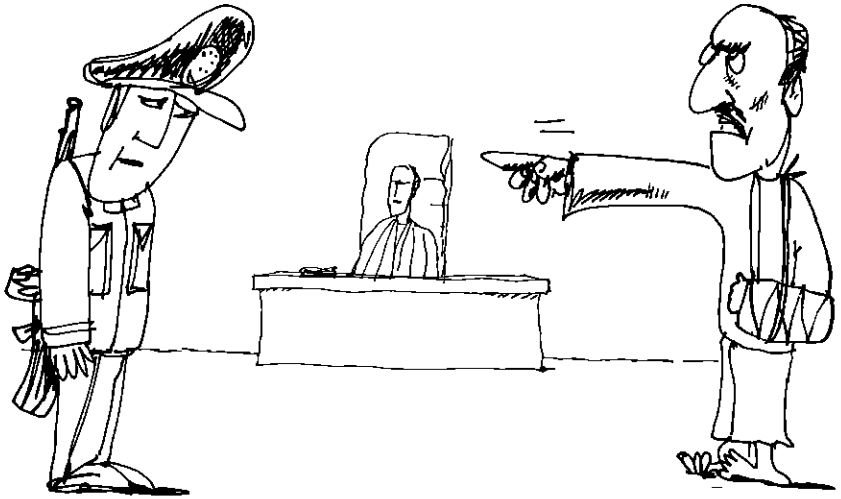
٢. هل تعتقد ان حرية الصحافة تسهم في تطبيق هذا المبدأ ام أنها تسهم في عرقلته؟

٣. كيف يمكن في رأيك التوفيق بين أكثرية في البرلمان والحكومة لنفس الحزب، وبين مبدأ الفصل بين السلطات؟

الخاتمـــة:

رأينا إذا، أن العمل بمبدأ "فصل السلطات" من الاجراءات المهمة التي يقع على عاتق الديمقراطية المعاصرة القيام بها، لغرض التحديدات والرقابة على النظام السياسي، وهناك حاجة الى العمل على تطبيق مبادىء واجراءات اضافية لتحقيق هذا الغرض، مثل تطبيق واحترام "سيادة القانون".

وبالرغم من أن مبدأ فصل السلطات لا يطبق بصورته الأصلية الخالصة، كما ذكرنا سابقاً، إلاّ أن استمرار وجوده كمبدأ ديمقراطي أساسي موّجه، يمكن العودة اليه في كل وقت، أمر مهم بحد ذاته.



"اللجوء الى السلطة القضائية لمنع استبداد السلطات الأخرى"

ويتطلب التحقيق الفعلي لمبدأ "فصل السلطات"، التزام السلطة باحترامه، واعتباره حيويا لاستمرار العلاقة السليمة بين النظام السياسي والمجتمع، هذه مسؤولية السلطة في كل نظام دستوري قائم على احترام القانون وحقوق المواطن.

كذلك يتطلب هذا التحقيق وعيا من المواطنين بضرورة "فصل السلطات"، وسعيهم أفرادا وجماعات، الى الضغط على النظام السياسي لالزامه أن يعمل بموجب هذا المبدأ، الذي يعود بالفائدة أولا على هؤلاء المواطنين ، حيث يُمكّنهم من محاسبة السلطة، واللجوء الى السلطة القضائية لمنع تعسف واستبداد السلطات الأخرى، كذلك يخلق تطبيق مبدأ فصل السلطات مناخا من التوازن بين السلطات، ويمكن كل واحدة من مراقبة الأخرى، ونقدها، ومنع اساءة صلاحياتها.

منشـــورات مواطـــن

- **سلســـلة دراســـات وأبحـــاث:**

١- **حـول الخيـار الديمقراطي:** دراسـات نقـدية

بقلـم: برهان غليـون عزمي بشـارة

جورج جقمـــان سـعيد زيداني

٢- **المجتمـع المدني:** عزمي بشـــارة (قيـد الاعداد)

- **سلســـلة مداخلات وأوراق نقـدية:**

١- **الصحـافة الفلسـطينية بين الحـاضر والمستقبـل**

بقلم: ربى الحصـري علي الخليلي بسـام الصالحي

٢- **المؤسـسات الوطنية، الانتخابات، والسـلطة**

بقلم: عزت عبـد الهادي أسـامة حلبي سـليم تماري.

٣- **الديمقراطيـة الفلسـطينية: أوراق نقدية**

بقلم: موسى البديري جميـل هلال

جورج جقمان عزمي بشـارة

٤- **المجتمـع المدني والتحول الديمقراطي في فلسـطين** (قيـد الاعـداد)

تأليف: زياد أبو عمرو

مناقشـة: علي الجرباوي و عزمي بشـارة

- **سلســـلة ركـائز الديمقراطية:**

١- حـليم بركـات، **الديمقـراطية والعـدالة الاجتماعية**

٢- فاتح عـزام، **حقـوق الانسـان السـياسـية والممارسـة الديمقراطيـة**

٣- أسـامة حـلبي، **سـيادة القـانون**

٤- علي الجرباوي، **الثقافـة السـياسـية المسـاندة** (قيد الاعداد)

٥- وحيد عبد المجيد، **دور المعارضـة في النظـام الديمقراطي** (قيـد الأعـداد)

٦- جميل هلال، **دور الدولة في النظام الديمقـراطـي** (قيد الاعداد)

٧- منـار الشـوربجي، **الديمقراطيـة وحقوق المرأة** (قيد الاعـداد)

٨- محمـد السـيد سـعيد، **المحاسـبة والمسـاءلة في النظـام الديمقراطي** (قيد الاعداد)

٩- نبيل عبد الفتاح، **التعدديـة السـياسـية والفكريـة** (قيد الاعـداد)

- **سلســـلة مبادئ الديمقـراطية:**

كراسـات موجـزة تعـرف بشـكل مبسـط بعناصر أسـاسـية من النظـام الديمقـراطي:

١- **ما هي المـواطنة؟**

٢- **فصـل السـلطات.**

٣- **الحـريات المدنية.** (قيد الأعـداد)

٤- **اسـتقلال القضـاء.** (قيد الأعـداد)

٥- **التعـددية السـياسـية والفكـرية.** (قيد الأعـداد)

٦- **المحاسـبة والمسـاءلة.** (قيد الأعـداد)

يعنى هذا الكراس الثاني من سلسلة مبادئ الديمقراطية بموضوع فصل السلطات. حيث يكتسب هذا الموضوع أهمية بالغة ضمن سياق الاهتمام المتنامي بالمقومات الضرورية للتحول الديمقراطي في المجتمع الفلسطيني والمجتمع العربي.

ويسعى هذا الكتيب للتعريف بفصل السلطات وتقريبه الى الدارس والطالب والقارئ العام المهتم، وتبيان القضايا والمشاكل التي يسعى مبدأ فصل السلطات لحلها.

وتكمن أهم هذه المشاكل في التبعات السلبية على المجتمع ككل، والتي تنجم عن مركزة القوة والسيطرة بيد سلطة واحدة، وما يترتب عن ذلك من غياب للمساءلة وللمحاسبة ومن ضرر ممكن للحريات المدنية والسياسية وللحقوق الفردية والجماعية. ويشكل فصل السلطات الحجر الأساس في بناء المجتمع الديمقراطي والدولة الديمقراطية.

JF
229
S2
996
C.2