

السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية: من النظرية الكلاسيكية إلى النظرية الحديثة للفصل بين السلطات

The Legislative and Executive Powers: From the Classical Theory to the Modern Theory of Separation of Powers

حمزة الكندي Hamza ELKOUNDI

دكتوراه في العلوم القانونية والسياسية

بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسري، جامعة محمد الخامس بالرباط.

الملخص:

يتناول هذا المقال ما يُسمى هنا بـ "الفصل الكلاسيكي للسلطات"، ويقارنه مع النسخة الحديثة من هذا المبدأ. يتمثل التصور التقليدي في النظرية التي وضعها مونتسكيو، والتي سعت بشكل أساسي إلى حماية الحقوق والحريات. أما الفصل الجديد للسلطات، فهو ذلك الذي نشأ عندما أصبحت التغيرات التي طرأت على الدولة الحديثة كفيلة بجعل النسخة القديمة غير قادرة على مواجهة التحديات التي تفرضها الترتيبات المؤسسية المعاصرة. يستعرض المقال هذه الانتقالية، محلاً تطور المبدأ في ضوء ثلاثة متغيرات مؤسسية جديدة: ترسيخ النظامين الرئاسي والبرلماني، بروز الدولة التنظيمية، وتنظيم الأحزاب السياسية.

بعد ذلك، يقترح المقال مقارنة لمفهوم الفصل بين السلطات، باعتباره مبدأً يستلزم عدم تركيز السلطة، ويعرض بعض الترتيبات المؤسسية التي تتماشى مع هذا التصور، ومن بينها الآليات الحديثة للضوابط والتوازنات في الأنظمة الرئاسية والبرلمانية، ودور المعارضة داخل المجالس التشريعية، بالإضافة إلى دور وهيكل الهيئات التنظيمية داخل الإدارة العامة.

الكلمات المفتاحية: الفصل بين السلطات؛ الضوابط والتوازنات؛ السلطة التنفيذية؛ السلطة التشريعية.

Abstract:

This article examines what is referred to here as the "classical separation of powers" and contrasts it with its modern iteration. The traditional conception is based on Montesquieu's theory, which primarily aimed to safeguard rights and liberties. In contrast, the modern separation of powers emerged as a response to the transformations in the modern state, which rendered the classical model inadequate in addressing the challenges posed by contemporary institutional arrangements. The article traces this transition, analyzing the evolution of the principle in light of three

key institutional variables: the consolidation of presidential and parliamentary systems, the rise of the regulatory state, and the structuring of political parties.

Subsequently, the article proposes an approach to the separation of powers as a principle fundamentally aimed at preventing the concentration of power. It further explores institutional arrangements aligned with this perspective, including modern checks and balances mechanisms in presidential and parliamentary systems, the role of opposition within legislative bodies, and the structure and function of regulatory agencies within public administration.

Keywords: Separation of powers; checks and balances; executive power; legislative power.

المقدمة

ما الذي نعينه عند الحديث عن الفصل بين السلطات؟ يُعَدّ الفصل بين السلطات مبدأً يُفترض للوهلة الأولى أنه يتطلب، بوصفه إحدى آليات إضفاء الشرعية على ممارسة السلطة، وجود ثلاث سلطات: التنفيذية والتشريعية والقضائية. ومع ذلك، فإن نطاقه وتحديداته لا يزالان محل جدل مستمر حتى اليوم، كما سنرى لاحقاً.

يرجع هذا الجدل، في المقام الأول، إلى أن المبدأ ذاته يخضع لعدة تأويلات تتضمن مجموعة من المبادئ أو الأفكار المتداخلة في الفكر الدستوري العالمي. فالفصل بين السلطات ليس مبدأً مستقلاً بذاته، بل هو مجموعة من المبادئ المتداخلة التي تعمل مجتمعة ومنفصلة بوصفها "حجر الزاوية في الشرعية المؤسسية"¹. كما أن هذه "العائلة من المبادئ" تشمل: فصل الوظائف داخل الدولة، وتقسيم السلطات - أي المبدأ الذي يعارض تركيز السلطة - إضافةً إلى مبدأ الضوابط والتوازنات (Checks and Balances)، الذي يستلزم تدخل كيان حكومي في عمل كيان آخر، بحيث يتمكن أحدهما من مراقبة أو نقض قرارات الآخر. إذ إن استخدام مفهوم الفصل بين السلطات غالباً ما يؤدي إلى الخلط بين هذه المفاهيم المتداخلة، مما يعقد النقاش حول مبدأ يتم الاستشهاد به بشكل متكرر، ولكنه يفتقر إلى تعريف موحد ومتفق عليه.

ويثار الجدل أيضاً حول هذا المبدأ، نظراً لوجود تساؤلات حول مدى فاعليته في استيعاب الترتيبات المؤسسية للدولة الحديثة. فالثلاثية التقليدية للسلطات التي صاغها مونتسكيو لم تُعدّ تعكس بدقة واقع الدساتير المعاصرة، حيث أصبحت السلطات داخل الدولة متعددة ومتداخلة بشكل معقد. ويمكن ملاحظة هذا التوتر بين الصياغة الكلاسيكية للمبدأ والتطبيقات المؤسسية الحالية عند استعراض الاجتهادات الدستورية المختلفة عالمياً. ففي السياق الأمريكي، يشار إلى أن قرارات المحكمة العليا الأمريكية بشأن الفصل بين السلطات أفرزت "فوضى غير متناسقة"، إذ إن المحكمة "لم تثبتْ أي نظرية، ولم تعتنق أي عقيدة، ولم تدعم أي فلسفة توفر حتى نقطة انطلاق للنقاش"². وبالطريقة ذاتها، فبعض المحاكم المؤثرة في الفكر الدستوري المقارن لم تلتزم بمفهوم صارم للفصل بين السلطات. فقد أكدت المحكمة الدستورية في جنوب إفريقيا أن "الدستور لا ينص على فصل مطلق بين السلطات"، بينما رأت المحكمة العليا الكندية أن الدستور لا يشترط "فصلاً صارماً بين السلطات"³. كما شددت السوابق القضائية للمحكمة الفيدرالية

¹ Waldron, Jeremy, "Separation of Powers in Thought and Practice," Boston College Law Review, vol. 54, no. 2, 2013, p. 438.

² يؤكد براون نفس الفكرة، وبالمثل، يرى كارولان، بعد تحليله لعمل المحاكم في الولايات المتحدة وأيرلندا، أن هذه المحاكم لم تتمكن من تقديم تفسير مقنع لمجموعة من السمات الحاسمة لوظائفها المؤسسية، ولا للتوازن الذي ينبغي أن تحافظ عليه فيما بينها.

Brown, Rebecca, "Separated Powers and Ordered Liberty," University of Pennsylvania Law Review, vol. 139, no. 6, 1991, p. 1518.

Carolan, Eoin, The New Separation of Powers: A Theory for the Modern State, New York City, Oxford University Press, 2009, pp.26- 31.

³ Carolan, Eoin, The New Separation of Powers, op. cit., p. 20.

الألمانية على أهمية الضوابط المتبادلة بين السلطات، بدلاً من التمسك بمفهوم مجرد للفصل بين السلطات¹. أما في تشيلي، فلم يقدم القضاء الدستوري أي تأصيل نظري متكامل لهذا المبدأ².

ومع ذلك، وعلى الرغم من هذه الإشكالات، يظل مبدأ الفصل بين السلطات راسخاً في الفكر الدستوري المعاصر³. ويعزى ذلك أساساً إلى إعادة صياغته بطريقة مكنته من التكيف مع المتطلبات الراهنة. وهذا تحدياً هو موضوع هذه الدراسة: استكشاف المفهوم المستجد لمبدأ الفصل بين السلطات وتتبع تطوره.

في هذه الورقة، سنبين أن اعتبار الفصل بين السلطات مبدأً يقتصر فقط على وجود ثلاث سلطات (تنفيذية وتشريعية وقضائية) ذات وظائف مستقلة ومتوازنة نسبياً هو طرح غير دقيق، وعلى الرغم من أن هذا الفهم قد يكون قد ساد في البداية، فإن المبدأ خضع مع مرور الزمن لعملية تنظير وتطبيق أفضت إلى إعادة تشكيله، وهكذا، كما سنرى، فإن المبدأ لم يعد يتمحور حول الفصل المطلق بين السلطات، بل بات يشدد على ضرورة وجود ضوابط متبادلة تحول دون تركيز السلطة، وبناءً على ذلك، يتيح التصور الحديث للمبدأ تصورات مؤسسية مختلفة للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والتي يمكن تبنيها بما يتماشى مع هذه النظرية الحديثة⁴.

¹ يضرب المؤلف مثلاً على الاجتهاد القضائي للمحكمة الدستورية الألمانية في هذا المجال من خلال عدة أحكام تنظم ما يُعرف باللجان التحقيقية. Moellers, Christoph, The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 46.

² في هذا السياق، توجد بعض الإشارات إلى مبدأ الفصل بين السلطات في نحو عشرين حكماً قضائياً للمحكمة الدستورية بتشيلي. في معظم هذه الأحكام، يقتصر الأمر على مجرد ذكر للمبدأ، بينما تتناول بعض الأحكام الموضوع بمزيد من التفصيل، لكن دون تحديد دقيق لنطاقه. من بين هذه الأحكام:

القضية رقم 06-478، الصادر في 8 أغسطس 2006، تم اعتبار المبدأ "قيمة أساسية في دولة القانون".
القضية رقم 15-2865، الصادر في 30 ديسمبر 2015، تم وصفه بأنه "أساس جوهري لمؤسستنا الجمهورية والديمقراطية"، ويطه بالمادة 4 من الدستور.
القضية رقم 15-2868، الصادر في 6 نوفمبر 2015، ورد أن "الفصل بين السلطات هو مبدأ معترف به في إطار النظرية السياسية الديمقراطية، لكن تحديده الدستوري يختلف من بلد إلى آخر". كما أقر الحكم بأن المبدأ منصوص عليه في الدستور، وأن تفسيره يجب أن يكون واسع النطاق.
القضية رقم 17-4012، الصادر في 18 يناير 2018، تم اعتباره "مبدأً أساسياً في القانون العام العالمي".

³ يمكن الإشارة إلى أن الأدبيات المقارنة تخصص العديد من الصفحات لدراسة مبدأ الفصل بين السلطات. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك الدراسات الواردة في:

Ferrada, Juan Carlos, Estudios de Derecho Público. El Principio de Separación de Poderes. Actas de las XL Jornadas de Derecho Público, 2010, Santiago, Thomson Reuters, 2011.

Martínez, Jenny, "Horizontal Structuring," en Rosenfeld, Michel, Sajó, Andrés (eds.), Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 545-575.

⁴ لا يتناول هذا البحث إذن مبدأ الفصل بين السلطات فيما يخص السلطة القضائية، وهو موضوع ذو أهمية كبيرة، حيث تخضع الثلاثية الكلاسيكية التي وضعها مونتسكيو أيضاً لإعادة التقييم. ولتحليل أعمق لهذا الجانب، يمكن الرجوع إلى:

Smilov, Daniel, "The Judiciary: The Least Dangerous Branch?," en Rosenfeld, Michel, Sajó, Andrés (eds.), Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 859-873.

ولتحقيق ذلك، يتم أولاً تحليل ما يُعرف بـ"الفصل الكلاسيكي للسلطات"، حيث يجري تناول موجز لأطروحات مونتسكيو حول الموضوع، ثم استعراض الأهداف المجردة التي ألهمت المدافعين عن هذا المبدأ، أما المحور الثاني، فيتناول "الفصل الحديث للسلطات"، حيث يتم تحليل بعض العناصر التي تميز الدولة الحديثة والتي تعيق تطبيق التصور الكلاسيكي للفصل بين السلطات في الفكر الدستوري المعاصر. كما تركز الورقة، بوجه خاص، على دور الأحزاب السياسية، وبروز الدولة التنظيمية، وتطور الأنظمة التمثيلية، وينتهي هذا القسم بفرز التصور الحديث للفصل بين السلطات، استناداً إلى طيف واسع من الاجتهادات الفقهية، وأخيراً، تحتتم الورقة بالتطرق للآليات الجديدة والترتيبات المؤسسية التي تتماشى مع المفهوم المستحدث للفصل بين السلطات، وذلك انطلاقاً من نفس المحاور الثلاثة التي شكلت أساس انتقاد التصور الكلاسيكي، وهي: النظام التمثيلي، ونشوء الأحزاب السياسية، وبروز الدولة التنظيمية.

وبذلك، تتناول هذه الورقة الانتقال من "الفصل الكلاسيكي" إلى "الفصل الحديث" بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويعرض بعض الترتيبات المؤسسية التي تتناغم مع إعادة صياغة هذا المبدأ وفقاً للتنظير الحديث.

أولاً: الفصل الكلاسيكي للسلطات

على الرغم من أنه لم يكن أول من وضع أسس هذا المبدأ¹، فإن مونتسكيو (1689-1755) يُعدّ المرجع الأبرز في بلورة مفهوم الفصل بين السلطات. في مؤلفه **روح القوانين**، لم يقتصر على تحديد السلطات الثلاث ووظائفها، بل شدد أيضاً على ضرورة التنسيق السليم فيما بينها²، فالسلطة التشريعية، التي ينبغي أن تضم ممثلين منتخبين من جميع المواطنين حسب مونتسكيو، تمثل

Bordalí, Andrés, "La doctrina de la separación de poderes y el poder judicial chileno," Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, no. 30, 2008, pp. 185-219.

¹ يستعرض عدد من الباحثين الجذور التاريخية للعناصر التي شكلت لاحقاً مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يمكن العثور على أصول هذا المبدأ في أفكار أرسطو، وبوليبيوس، وشيشرون، وتوما الأكويني، وماكيافيلي. كما يُعزى إلى جون لوك إسهامه في تطور فكرة الفصل بين السلطات، إلا أن تصوره لهذا المبدأ يختلف عن التقسيم الثلاثي الكلاسيكي الذي قدمه مونتسكيو.

Calabresi, Steven et al., "The Rise and Fall of the Separation of Powers," Northwestern Law Review, vol. 106, no. 2, 2012, pp. 530-532.

في كتابه الرسالة الثانية حول الحكومة المدنية، يرى لوك أن السلطة التشريعية تمثل السلطة العليا في الدولة، حيث إنّها المصدر الأساسي لجميع السلطات الأخرى، ويجب أن تكون مهيمنة عليها، إذ يؤكد أن من يسن القوانين للآخرين يجب أن يكون متفوقاً عليهم، وأن جميع السلطات الأخرى في المجتمع تستمد شرعيتها من هذه السلطة وتخضع لها. أما السلطة التنفيذية، فتتمثل مهمتها في ضمان تنفيذ القوانين واحترامها بشكل مستمر، ولا تقتصر على الشؤون الداخلية للدولة، بل تشمل أيضاً المسائل الخارجية التي تخضع لما أسماه بالسلطة الاتحادية.

أما فيما يتعلق بالقضاء، فلا يعتبره لوك سلطة مستقلة بالمعنى الحديث، بل يرى أنه مجرد جهاز يضم قضاة يتمتعون بالحياد والإنصاف، مهمتهم الفصل في النزاعات وفقاً للقوانين السارية.

Locke, John, Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil, 3ª ed., España, Alianza Editorial, 2008, pp. 151-155.

² يعرض مونتسكيو أفكاره حول الفصل بين السلطات في الكتاب الحادي عشر، الفصل السادس، الذي يحمل عنوان "دستور إنجلترا". وكما يشير فايل، فإن مونتسكيو عند حديثه عن "دستور إنجلترا" لم يكن بصدد وصف الدستور الإنجليزي كما كان موجوداً بالفعل، بل كان يتحدث عن دولة متخيلة وفق رؤيته. ويرى فايل أن "عندما

وظيفتها الأساسية في سنّ القوانين وضمان حسن تنفيذها. ولهذا، لا ينبغي لها اتخاذ "أي قرار تنفيذي، إذ لن تؤديه على الوجه الأمثل، إلا فيما يتعلق بوضع القوانين أو التحقق من تنفيذ القوانين القائمة، وهو أمر يمكنها إنجازها بكفاءة، بل إنه لا يمكن لغيرها القيام به"¹. أما السلطة التنفيذية، فهي الجهة التي تسهر على تنفيذ الإرادة العامة المعبر عنها في القانون، وبما أنها "تتطلب غالبًا اتخاذ إجراءات سريعة"، فإنها يجب أن تكون مركزة في يد واحدة، في حين تُوصف السلطة القضائية بأنها "غير مرئية وعديمة التأثير"²، حيث يُنظر إلى القضاة على أنهم "مجرد أفواه تنطق بكلمات القانون، كائنات غير عاقلة لا تملك سلطة التخفيف من جمود القوانين أو تعديلها"³.

غير أن وجود ثلاث سلطات لا يكفي، بل ينبغي أن تكون مستقلة عن بعضها البعض، كما يتضح من أحد أشهر مقاطع مؤلفه⁴، وإلى جانب الفصل بين السلطات، يشير مونتسكيو أيضًا إلى مبدأ التوازن بينها، ففي ختام طرحه، يلخص الأسس التي يقوم عليها نظام التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث "يتكون الجهاز التشريعي من جزأين، لكل منهما سلطة كبح الآخر من خلال حق الاعتراض المتبادل، وكلاهما يخضع لضوابط من السلطة التنفيذية، والتي بدورها مقيدة من قبل السلطة التشريعية. وهكذا، تظل السلطات الثلاث في حالة توازن أو سكون، ولكن، بحكم الضرورة، فإنها مضطرة للتحرك، ولن يكون ذلك ممكنًا إلا بتوافقها المشترك"⁵.

يطرح السؤال حول ما إذا كان مونتسكيو يُعدّ مثالًا للفصل المطلق بين السلطات؟ (أو ما يسميه بعض الباحثين الفصل "النقي")، أم أنه يتبنى تصورًا جزئيًا يمزج بين الفصل وبين مبدأ الضوابط والتوازنات⁶؟، فالإجابة الأقرب إلى التقاليد الفقهية الأوروبية

يكتب مونتسكيو عن 'إنجلترا'، فإنه في الواقع يتحدث عن بلد خيالي (...). ولذلك، فإن بعض ما يورده مونتسكيو في هذا الفصل يختلف إلى حد كبير عما كان يعرفه بالفعل عن الحالة الإنجليزية."

Vile, M. J. C., Constitutionalism and the Separation of Powers, Indianapolis, Liberty Fund, 1998, p. 96.

¹ Montesquieu, Del espíritu de las leyes, Argentina, Ediciones Libertador, 2004, p. 136.

² Ibid, p. 133.

³ يتعمق مونتسكيو بشكل أكبر في رؤيته للسلطة القضائية في مواضع أخرى، أنظر:

Ibid, p. 137.

⁴ عندما تتركز السلطتان التشريعية والتنفيذية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، تغيب الحرية، إذ يصبح الخوف مبررًا من أن يقوم الحاكم أو المجلس بسن قوانين استبدادية وفرضها بقبضة من حديد. ولا تقل خطورة غياب الفصل بين السلطة القضائية من التشريعية والتنفيذية، ففي حال اندماجها مع السلطة التشريعية، يصبح التحكم في حياة الأفراد وحرياتهم خاضعًا للأهواء، إذ يغدو القاضي مشرعًا في الوقت ذاته. أما إذا ارتبطت السلطة القضائية بالتنفيذية، فإن ميزان العدل يختل، ويتحول القاضي إلى أداة قمعية بيد السلطة. في نهاية المطاف، تنهار أسس الدولة إذا احتكر شخص واحد أو هيئة واحدة، سواء من النبلاء أو العامة، ممارسة السلطات الثلاث: سنّ القوانين، تنفيذها، والفصل في النزاعات، إذ إن هذا الجمع لا يؤكّد سوى الاستبداد المطلق.

Ibid, p. 132.

⁵ Ibid, p. 138.

⁶ من الشائع التمييز بين نظرية الفصل التام بين السلطات ونظرية الفصل الجزئي. تشير الأولى إلى أن هناك ثلاث سلطات محددة داخل الدولة، تتولى الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولا يجوز لأي منها التدخل في مهام الأخرى. أما النظرية الجزئية، فتعمل على تلطيف الفصل الصارم وتعزز التوازن أو مبدأ توازن السلطات.

Vile, M. J. C., Constitutionalism and the Separation of Powers, op. cit., pp. 14-22.

يربط مونتسكيو بالصيغة النقية للنظرية، في حين أن مؤسسي الفكر الدستوري الأمريكي وبعض المفكرين الفرنسيين يقربونه أكثر من التصور الجزئي للفصل بين السلطات¹. في حين هناك اتجاه آخر يعتبر أن الفصل بين السلطات الذي طوره مونتسكيو يمثل بُعداً متميزاً عن مبدأ توازن القوى، فوفقاً لهذا الطرح فإن مونتسكيو "صاغ النظريتين كلاً على حدة، موضحاً أنهما ضرورتان لتحقيق الحرية السياسية، مع الحرص على تجنب أي تعارض بينهما"².

وعلى أي حال، فإن تحليل كتابات مونتسكيو يكشف عن وجود ثلاث سلطات لا ينبغي فقط أن تكون مستقلة عن بعضها البعض، بل يجب أيضاً أن تكون متوازنة، حيث تتيح مساحات متعددة للتفاعل، مما يساهم في إيجاد آليات داخلية وخارجية لضبط المتبادل. فالسلطة التنفيذية، مثلاً، هي التي تدعو لانعقاد السلطة التشريعية، كما أنها تمتلك القدرة على تعطيل قراراتها من خلال ما سماه مونتسكيو "سلطة الإيقاف"³. أما السلطة التشريعية، فرغم أنها لا تملك صلاحية الاجتماع بمفردها⁴، إلا أنها تتمتع بسلطة التحقق من تنفيذ القوانين، كما تمتلك صلاحية محاسبة مستشاري الملك ومعاقتهم. علاوة على ذلك، فإن لها وظائف قضائية معينة تجعلها تتداخل مع دور السلطة القضائية⁵.

وبذلك، يدمج مونتسكيو بين مبدأ الفصل بين الوظائف وآليات الضبط المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. أما السلطة القضائية، ورغم كونها سلطة مستقلة، فإنها لا تضطلع بدور في موازنة هاتين السلطتين، حيث يرى مونتسكيو أن وظيفتها "غير مرئية وعديمة التأثير". وبذلك، فإن الإسهام الأساسي لمونتسكيو يكمن في تقديمه تصوراً يجمع بين الفصل والتوازن بين السلطات في إطار نظري موحد⁶.

من جهة أخرى فالملاحظ أن تكريس مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأولى كان يسعى إلى تحقيق أهداف متعددة⁷، أي أن هذا المبدأ لم يكن مدفوعاً بهدف وحيد ومحدد، بل كان يخدم عدة غايات متشابكة، فمثلاً، هناك من يرى أنه وإلى حين

Carolan, Eoin, The New Separation of Powers, op. cit., p. 18.

¹ Vile, M. J. C., Constitutionalism and the Separation of Powers, op. cit., p. 94.

² Gwyn, William B., The Meaning of the Separation of Powers: An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution, New Orleans, Tulane University, 1965, p. 109.

³ Montesquieu, Del espíritu de las leyes, op. cit., p. 138.

⁴ Ibid, p. 136.

⁵ يشير غوين إلى أن: "محكمة النبلاء في مجلس اللوردات مبررة، لأنه لولا ذلك، لما كان بإمكانهم أن يحكموا أمام نظرائهم (...) ولاحقاً، في الكتاب الثاني عشر، ذهب مونتسكيو إلى أبعد مما كان كثير من الإنجليز في عصره ليقبلوا به، عندما اعترف بـ «Bill of Attainder» كاستثناء آخر لمبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية."

Gwyn, William B., The Meaning of the Separation of Powers, op. cit., pp. 105-106.

⁶ Ibid, p. 111.

⁷ في سياق تطور مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الدستوري المبكر، يقدم بارتولومي كلافيرو تحليلاً تاريخياً لمراحل نشأة هذا المبدأ، متتبّعاً تطوره من أسسه النظرية وصولاً إلى تجسيده في الدساتير المختلفة خلال القرن التاسع عشر. ورغم أن دراسته تركز بشكل أساسي على ترتيب السلطات وتسلسلها الهرمي داخل البناء الدستوري، إلا أنها تشكل مرجعاً أساسياً لفهم التأثير العميق لمفهوم الثلاثية السلطوية على تطور الفكر الدستوري الحديث

إقرار دستور الولايات المتحدة، كان يتم الاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات لتحقيق خمسة أهداف رئيسية: إنشاء حكومة فعالة، ضمان صدور القوانين بما يخدم مصلحة الجميع، تعزيز حياد تطبيق القانون وضمان خضوع الجميع له، تمكين ممثلي الشعب من مراقبة ومحاسبة مسؤولي السلطة التنفيذية، وأخيراً، تحقيق توازن بين سلطات الدولة.¹

وهناك من أضاف أهدافاً أخرى مكملة، فإلى جانب الأهداف المذكورة، يشمل مبدأ الفصل بين السلطات السعي إلى منع الاستبداد، تجنب القرارات المتحيزة من خلال فصل الأفراد المشاركين في عمليات صنع القرار، وضمان الموضوعية في عملية التشريع عبر الفصل بين مهام سنّ القوانين وتنفيذها.²

ومع ذلك، فهناك شبه اتفاق على أن الهدف الرئيسي من تكريس مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأولى كان حماية الحقوق والحريات، فمنذ بداياته، كانت معظم الصبغ المطروحة للفصل بين السلطات تعتبره شرطاً أساسياً للحريات المدنية، وهو المبدأ الذي جعل إنجلترا مشهورة على الدوام.³

وقد ارتبط مفهوم الفصل بين السلطات ارتباطاً وثيقاً بفكرة الحرية لدرجة أن جميع الدساتير التي أدرجت هذا المبدأ في الولايات المتحدة ضمنت الإشارة إليه داخل صكوك الحقوق⁴، وكان من المزمع تضمينه أيضاً في الدستور الفيدرالي، حيث شهدت النقاشات التي سبقت إقرار دستور 1787 جدلاً حول ضرورة إدراج وثيقة للحقوق، لكن الاقتراح رُفض، استناداً إلى أن الدستور نفسه يوفر آلية فعالة لحماية الحقوق من التعسف في استخدام السلطة، وهذه الآلية كانت هي الفصل بين السلطات.⁵

وفي فرنسا، دار نقاش مماثل، فقد تم إدراج مبدأ الفصل بين السلطات في إعلان حقوق الإنسان والمواطن، وأثناء المناقشات التي سبقت إقراره، اعترض بعض أعضاء الجمعية التأسيسية، ومن بينهم روبسبير، على إدراج الفصل بين السلطات في إعلان

Clavero, Bartolomé, El orden de los poderes. Historias constituyentes de la trinidad constitucional, Madrid, Editorial Trotta, 2007. pp. 40-137 y 171-261.

وفي ذات الإطار، تناول خوسيه لويس خيمينيث أسينسيو بالدراسة التطبيق العملية لمبدأ الفصل بين السلطات في كل من الولايات المتحدة والنظم الدستورية الأوروبية القارية، مسلطاً الضوء على تطوره واستمراره حتى أواخر القرن العشرين، مما يوفر رؤية مقارنة معمقة حول مدى تكيف هذا المبدأ مع السياقات القانونية المختلفة

Jiménez, Rafael, Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 53-125.

¹ Gwyn, William B., The Meaning of the Separation of Powers, op. cit., pp. 127-128.

² Carolan, Eoin, The New Separation of Powers, op. cit., p. 27.

³ Pound, Roscoe, Jurisprudence, vol. 2, Union, New Jersey, Lawbook Exchange, 2000, p. 328.

Gwyn, William B., The Meaning of the Separation of Powers, op. cit., p. 11.

⁴ والحديث هنا عن دساتير ماريلاند، ماساتشوستس، نيو هامبشاير، كارولينا الشمالية، وفيرجينيا.

Brown, Rebecca, Separated Powers and Ordered Liberty, op. cit., p. 1538.

⁵ Merkel, Ron, "Separation of Powers: A Bulwark for Liberty and a Rights Culture," Saskatchewan Law Review, no. 69, 2006, pp. 129-130.

الحقوق، معتبرين أن مكانه الأنسب هو الدستور ذاته. إلا أن الأغلبية الساحقة قد أجمعت بعد النقاش على وجود ارتباط وثيق بين حماية الحقوق وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات¹.

ما تم عرضه أعلاه يشكل بإيجاز ما يُشار إليه هنا باسم "الفصل الكلاسيكي للسلطات"، ذلك الذي انتشر، مستنداً إلى أفكار مونتسكيو، مع ظهور الدساتير الأولى باعتباره مبدأً أساسياً يهدف إلى موازنة السلطة وضمان حماية الحقوق والحريات، وكما سنرى، فقد تحررت هذه الصيغة من المبدأ تدريجياً من تصورها الأولي، الذي كان يقتصر على المطالبة بوجود ثلاث سلطات (تنفيذية وتشريعية وقضائية) ذات وظائف منفصلة ومتوازنة نسبياً. هذا التحول، الذي تأثر بكلٍ من التنظير الفقهي والممارسة السياسية، هو ما سيتم استعراضه في القسم التالي.

ثانياً: الفصل الحديث للسلطات

عند التعمق في إعادة صياغة مفهوم الفصل بين السلطات في الدولة المعاصرة، تبرز العديد من الانتقادات والتساؤلات. وتعود أسباب ذلك إلى عوامل متعددة، لكنها ترتبط عمومًا بعدم قدرة الثلاثية الكلاسيكية للسلطات على الاستمرار كآلية فعالة، ليس فقط لإدارة الدولة، بل أيضاً لضمان وجود توازن بين السلطات نفسها. وبذلك، لم يعد هناك اليوم مدافعون متشددون عن نظام الفصل المطلق بين السلطات، كما أن مبدأ التوازن، الذي كان يشكل جوهر التصور الأولي، بدأ يفقد مكانته مع تزايد هيمنة إحدى السلطات على الأخرى.

وقد قيل، على سبيل المثال، إن الفصل بين السلطات، ليس شرطاً جوهرياً لممارسة السلطة السياسية، ولا يمثل حقيقة مطلقة صالحة لكل زمان²، كما وصف بأنه إحدى أكثر الأفكار غموضاً في معجم الفكر السياسي والدستوري³، وأن تكرار استدعائه دون تطوير يجعله معرضاً للتحول إلى "عقيدة مبهمه وغامضة" غير قادرة على التكيف مع بنية الدولة الحديثة⁴. وفي السياق ذاته، يرى فيراجولي أن استحالة مواءمة ثلاثية مونتسكيو مع الاحتياجات الراهنة تتجلى في بعدين رئيسيين: بعد وصفي، حيث إن جميع الأنظمة البرلمانية لا تفصل السلطات بل تجعلها شريكة في إدارة شؤون الحكومة، وبعد معياري، نظراً لكم الهائل من الصلاحيات الإدارية التي باتت منذ عقود مركزة في يد السلطة التنفيذية⁵.

¹ Duguit, León, La Separación de Poderes y la Asamblea Nacional de 1789, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, pp. 22-27.

² Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Editorial Ariel, 1957 (ed. 1976), p. 56.

³ يذكر أيضاً أنها "مشوبة بعدم الدقة والتناقضات"

Marshall, Geoffrey, Constitutional Theory, Oxford, Oxford University Press, 1980, pp. 97 and 124.

⁴ Matteucci, Nicola, "Constitucionalismo," en Bobbio, Norberto et al., Diccionario de Política, 10ª ed., México, Siglo Veintiuno, 1997, p. 337.

⁵ Ferrajoli, Luigi, Democracia y Garantismo, Madrid, Editorial Trotta, 2010, pp. 105-106.

حيث ساهمت تطورات الدولة الحديثة وآليات توزيع السلطة السياسية الجديدة في تفاقم هذا التحول، يتجلى ما سبق، في المقام الأول، في ظهور الدولة التنظيمية، فمنذ أكثر من قرن، بات واضحاً أن الدولة الحديثة تؤدي دوراً مختلفاً عن ذلك الذي كانت تضطلع به عند نشوء مبدأ الفصل بين السلطات. إذ أصبح لها دور أكثر فاعلية، حيث تتدخل في تقديم وتنظيم مجموعة من الخدمات التي لم تكن ضمن اختصاصها في المراحل الأولى من تبني هذا المبدأ¹.

وفي هذا السياق، أصبح الفصل بين الوظائف، الذي يقوم عليه مبدأ الفصل بين السلطات، أقل وضوحاً. فقد أسندت المهام الجديدة التي تتولاها الدولة التنظيمية إلى مؤسسات عامة ومؤسسات دستورية تتمتع بدرجة من الاستقلالية، تُعرف في الأدبيات الدستورية باسم السلطات الإدارية المستقلة²، وقد أفرزت هذه المؤسسات سلطة جديدة تتركز في أيدي مسؤولين غير منتخبين ديمقراطياً، لكنهم يكتسبون شرعيتهم من خلال وسائل أخرى، أهمها خبرتهم الفنية³. وتمتلك هذه الهيئات سلطات تنظيمية واسعة، فضلاً عن هامش كبير من التقدير والمرونة في اتخاذ القرار. وبصرف النظر عن تقييم هذه الظاهرة، فإن القواعد التي تصدر عنها تمثل في جوهرها معايير عامة ومجردة، رغم أنها محددة من حيث نطاق التطبيق، إلا أنها تضع أسساً توجيهية لسلوك الفئات الخاضعة

¹ يعتبر فايل أن عام 1848 يشكل نقطة تحول جوهريّة في تطور الفكر المؤسسي، حيث أصبحت النظرية الدستورية أكثر انشغالاً بتطوير بنية حكومية فعالة تتناسب مع التوجهات الجماعية المتصاعدة. ويرى أن نظرية الفصل بين السلطات تعرضت، في هذا السياق، لانتقادات حادة، حيث اعتُبرت عقبة أمام بناء منظومة حكومية ذات كفاءة عالية قادرة على الاستجابة لمتطلبات الدولة الحديثة. غير أن اتجاهات أخرى في الفكر الدستوري تربط هذا التطور بظهور الدولة الاجتماعية القانونية، حيث اعتُبر التحول نحو نموذج أكثر تكاملاً بين السلطات أداة لضمان الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وتعزيز وظيفة الدولة في تحقيق العدالة الاجتماعية.

Vile, M. J. C., Constitutionalism and the Separation of Powers, op. cit., p. 232.

Häberle, Peter, El Estado Constitucional, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 224 y ss.

² Cordero, Luis, García, José Francisco, "Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las superintendencias," Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales, 2012, pp. 415-435.

Huepe, Fabián, "El Consejo para la Transparencia y su Posible Actividad Jurisdiccional ¿Crisis en la Clásica Separación de los Poderes Ejecutivo y Judicial?," en Ferrada, Juan Carlos (ed.), Estudios de Derecho Público. El Principio de Separación de Poderes. Actas de las XL Jornadas de Derecho Público, 2010, Santiago, Thomson Reuters, 2011, pp. 305-328.

Becerra, Katherine, "Las Autonomías y sus Atribuciones Normativas: Caso del Ministerio Público y del Consejo para la Transparencia," en Ferrada, Juan Carlos (ed.), Estudios de Derecho Público. El Principio de Separación de Poderes. Actas de las XL Jornadas de Derecho Público, 2010, Santiago, Thomson Reuters, 2011, pp. 305-345.

Vergara, Alejandro, "Autoridades administrativas independientes (agencias). Mito y realidad de un modelo conveniente para-Chile," Revista de Derecho Administrativo Económico, no. 25, 2018, pp. 45-58.

³ يمكن الإطلاع على المرجع أسفه لفهم العلاقة بين النظرية الديمقراطية، ولا سيما مبدأ الفصل بين السلطات، وهذه الفئة المستجدة من مراكز النفوذ، موضوعاً كيف تساهم في تعزيز تدفق المعلومات إلى المواطنين ودورها في إعادة تشكيل ديناميكيات التوازن داخل النظام السياسي.

Vibert, Frank, The Rise of the Unelected, New York, Cambridge University Press, 2007.

لتنظيمها¹. وإضافة إلى ذلك، تضطلع هذه الهيئات بتنفيذ السياسات والتشريعات التي يقرها المشرع، كما تمارس صلاحيات شبه قضائية، إذ تقوم بالفصل في بعض المنازعات ومنح الحقوق وفقاً لإجراءات محددة ومتقابلة.

يتجلى تراجع التصور الكلاسيكي للفصل بين السلطات أيضاً عند دراسة هذا المبدأ في ضوء الأنظمة التمثيلية. فمنذ نشأتها، واجهت الأنظمة الرئاسية تحديات تتعلق بتحقيق توازن فعلي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فيما يتعلق بالنظم الرئاسية في أمريكا اللاتينية على سبيل المثال لا الحصر، فهي لا تعكس نموذج للديمقراطية التمثيلية بقدر ما تتبنى نموذج الديمقراطية التفويضية، حيث يتجسد الرئيس في صورة الدولة ذاتها، فيضطلع بمهمة حمايتها وتحديد مصالحها². وينعكس ذلك في الأحكام الدستورية التي تنظم العلاقة بين الرئيس والبرلمان، إذ يُقال إن هذا الأخير لا يقوم سوى بإضفاء الطابع الرسمي على المبادرات التي يقترحها الرئيس ويقودها³.

أما على الصعيد العالمي، فيمكن القول أننا نعيش اليوم في ظل نظم تمثيلية متمحورة حول السلطة التنفيذية، في حقبة ما بعد الفصل بين السلطات، حيث أصبح تقييد السلطة التنفيذية قانونياً مجرد استثناء تاريخي⁴. فلا البرلمان ولا المحاكم تمتلكان القدرة أو الدوافع اللازمة لإنشاء آليات توازن فعالة أمام بيروقراطية متزايدة القوة ومتعاطمة النفوذ باستمرار.

وهي النتائج نفسها التي يمكن استخلاصها من تحليل النظم البرلمانية¹، فالأمر لا يقتصر فقط على كون الحكومة والبرلمان مترابطين في هذه الشكل من أشكال النظم التمثيلية، بل إنه، وكما هو الحال في النظم الرئاسية، كشف النقاش المعاصر عن هيمنة

¹ Calabresi, Steven et al., The Rise and Fall of the Separation of Powers, op. cit., pp. 538-543.

² يشير أودونيل إلى أن "الديمقراطيات التفويضية تقوم على فرضية مفادها أن من يفوز في الانتخابات الرئاسية يحصل بذلك على الحق في الحكم وفقاً لرؤيته الشخصية، مقيداً فقط بالحقائق الفعلية لميزان القوى القائم، وبالفرة الزمنية المحددة دستورياً لمنصبه".

O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy," Journal of Democracy, vol. 5, no. 1, 1994, pp. 59-60.

وفي المقابل، هناك رؤية أقل انتقاداً للنموذج الرئاسي في أمريكا اللاتينية، مما يتيح منظوراً مختلفاً حول تفاعلات هذا النظام مع الديناميكيات السياسية والمؤسسية في المنطقة.

Cheibub, José Antonio et al., "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective," Texas Law Review, no. 89, 2011, pp. 1707-1739.

³ Stein, Ernesto et al., The Politics of Policies, Washington, DC, Inter-American Development Bank, 2005.

⁴ يشير عدد من الباحثين إلى مفهوم "الدستورية التنفيذية" باعتباره إطاراً نظرياً يعكس تزايد نفوذ السلطة التنفيذية داخل النظام الدستوري. وقد تم توظيف هذا المصطلح لتحليل العلاقة بين المؤسسات التنفيذية والتطور الدستوري، حيث يُنظر إليه كآلية تتيح للسلطة التنفيذية توسيع صلاحياتها ضمن الأطر القانونية القائمة. ويعكس هذا المفهوم تداخلاً بين الممارسات التنفيذية والمبادئ الدستورية، مما يثير تساؤلات حول مدى توازن القوى داخل الأنظمة الديمقراطية الحديثة.

Ruiz-Tagle, Pablo, "Democracia y Constitucionalismo Ejecutivo en Latinoamérica y Chile," en Cristi, Renato, Ruiz-Tagle, Pablo (eds.), El Constitucionalismo del Miedo. Propiedad, Bien Común y Poder Constituyente, Santiago, LOM Ediciones, 2014, pp. 153-161.

متزايدة للحكومة على حساب دور البرلمان، سواء في وظيفته التشريعية أو في دوره الرقابي. ففي إنجلترا، على سبيل المثال، "باستثناء بعض الحالات التي تشهد انقسامات حزبية كبيرة، فإن الحكومة تسيطر فعليًا على المؤسسة التشريعية"، مما يعني أن نظام الضوابط والتوازنات بالمعنى التقليدي لا يوجد كما كان متصورًا في الأصل².

وبالمثل، وفي معظم أنظمة دول الكومنولث، تتولى الحكومة صياغة القوانين³. وعلى الرغم من صعوبة التعميم، إلا أن الواقع في العديد من الدول يشير إلى أن دور البرلمان يكاد يقتصر على استيفاء الشكليات المتمثلة في المصادقة على مقترحات الحكومة، لدرجة أن بعض الباحثين اعتبروا أن النموذج البرلماني الأكثر كفاءة هو ذلك الذي يكون فيه البرلمان مجرد منتدى رسمي لمناقشة وإقرار مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة⁴.

وقد أدى تصاعد نفوذ الحكومة على حساب الهيئات التشريعية إلى دفع العلوم السياسية إلى وصف هذه المرحلة بأنها فترة "رئاسية" للنظم البرلمانية، وبموجب هذا التطور، بدأت العديد من الدول التي تتبنى هذا النظام في تبني ممارسات سياسية أقرب إلى تلك السائدة في الأنظمة الرئاسية، وذلك دون أي تعديل في البنية الدستورية الرسمية لدساتيرها⁵.

من جهة أخرى، كان ولا زال لظهور الأحزاب السياسية تأثير على مبدأ الفصل بين السلطات، فقد أدت التنافسية السياسية التي تميز النظام الديمقراطي إلى توجيه الطموحات المشروعة للفاعلين في السلطتين التنفيذية والتشريعية، ليس من خلال الفروع التي ينتمون إليها، وإنما عبر تشكيل تنظيمات سياسية تتماشى مع توجهات سياسية أو أيديولوجية محددة، وهكذا، نشأت مجموعات

¹ لن يكون النظام شبه الرئاسي محل تحليل خاص في هذا السياق. وكما يشير نوجيرا، فقد عرّف موريس دوفرجه هذا النظام على أنه نموذج هجين يجمع بين عناصر من النظامين الرئاسي والبرلماني. وبناءً على ذلك، فإنه، من حيث جوهره، لا يتضمن عناصر جوهرية تميزه عن التحليل المطبق على الشكلين الآخرين من أنظمة الحكم، مما يجعل فصله عن النقاش العام غير ضروري.

Nogueira, Humberto, La tipología de gobiernos presidencialistas, parlamentarios y semipresidenciales. Bases constitucionales semipresidenciales para un Chile del siglo XXI, Santiago, Editorial Triángulo, 2017, p.76.

² Barendt, Eric, "Separation of Powers and Constitutional Government," Public Law, Winter, 1995, p.614.

³ Barber, N.W., "Prelude to the Separation of Powers," Cambridge Law Journal, vol. 60, no. 1, 2001, p.86.

⁴ Bradley, Anthony, Pinelli, Cesare, "Parliamentarism," en Rosenfeld, Michel, Sajó, Andrés (eds.), Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 665.

⁵ يعزى كل من بوغونتك وويب ظاهرة الرئاسية في الأنظمة البرلمانية إلى مجموعة من العوامل البنوية والتحولت السياسية الكبرى، من بينها العولمة السياسية، توسع دور الدولة، تأثير وسائل الإعلام الجماهيرية، وتآكل الانقسامات السياسية التقليدية.

ويتناول كتابهما دراسة مقارنة لعدد من الدول التي شهدت هذا التحول، ومن بينها بريطانيا، ألمانيا، إيطاليا، إسبانيا، هولندا، الدنمارك، السويد، كندا، فرنسا في ظل الجمهورية الخامسة، فنلندا، البرتغال، مما يوفر تحليلًا معمقًا لكيفية تكيف النظم البرلمانية مع ديناميكيات السلطة التنفيذية المتزايدة.

Poguntke, Thomas, Webb, Paul (eds.), The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 4-13.

ذات مصالح مشتركة متوسطة المدى، تتولى إدارة السلطة وفقاً لهذه المصالح، بغض النظر عن انتماء أعضائها لأي من السلطتين. ومن هذا المنظور، لم تعد النزاعات السياسية تدور بين السلطات بحد ذاتها، وإنما بين الأحزاب السياسية أو التحالفات المختلفة، بغض النظر عن توزيع أعضائها بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولهذا، يمكن القول أن ميزان القوى لن يكون حقيقياً إلا إذا لم يسيطر نفس الحزب أو التحالف على كلا السلطتين¹.

ولا يقتصر هذا التحليل على الأنظمة الرئاسية فقط، فمن منظور عام، فإن الأحزاب السياسية الجماهيرية قد ألغت عملياً نظام الضوابط والتوازنات، حيث إن أعضاء البرلمان يتم انتخابهم عبر الأحزاب السياسية، مما يجعلهم خاضعين لها عند اتخاذ قرارات التصويت²، كما أن العنصر المؤسسي الأكثر أهمية هو عمل المعارضة "داخل" البرلمان، وليس المعارضة "من قبل" البرلمان، إذ إن هذا الشكل من الرقابة هو الأكثر فاعلية في مواجهة السلطة التنفيذية³.

وكما يتضح، فإن ظهور الدولة التنظيمية، وتطور أنظمة الحكم التي نعرفها اليوم، بمختلف تفرعاتها، إلى جانب بروز الأحزاب السياسية، قد أدى إلى تجاوز التصور الأصلي لمبدأ الفصل بين السلطات بوصفه آلية مؤسسية كافية لضبط السلطة وتوزيع الوظائف. ومن هنا نشأت الحاجة إلى إعادة صياغة هذا المبدأ في شكل جديد يحافظ على جوهره الأساسي، لكن ضمن هياكل مؤسسية حديثة.

وعلى الرغم من الانتقادات والتحديات التي واجهها مبدأ الفصل بين السلطات، فإنه لا يزال يشكل اليوم أحد الأسس الجوهرية للفكر الدستوري، وأحد المواضيع المهيمنة في تقاليد الفكر السياسي الغربي بأسره⁴، إذ أنه يشكل مبدأً يستخدم في النظرية السياسية لتقييم الترتيبات القانونية والدستورية الراهنة، وهو مبدأ مهم ضمن مجموعة النظريات التي نطلق عليها اسم الدستورية⁵. ومن ناحية أكثر تجريدًا، هناك من يعتبر أن الفصل بين السلطات، إلى جانب التوازن بينها، من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها "جهازنا الفكري" الحديث⁶.

¹ Levinson, Daryl, Pildes, Richard, "Separation of Parties, Not Powers," Harvard Law Review, vol. 119, no. 8, 2006, pp. 2319-2320.

² Barendt, Eric, Separation of Powers and Constitutional Government, op. cit., p. 614.

³ Kommers, Donald, Miller, Russell, The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 3rd ed., Durham y Londres, Duke University Press, 2012, p. 153.

⁴ Bobbio, Norberto, La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 51.

⁵ Waldron, Jeremy, Separation of Powers in Thought and Practice, op. cit., p. 435.

⁶ Vile, M. J. C., Constitutionalism and the Separation of Powers, op. cit., p. 346.

لكن أي "فصل بين السلطات" هو الذي يُعتمد اليوم كمبدأ دستوري؟ هنا، يبرز التحول الذي طرأ على هذا المبدأ منذ نشأته إلى يومنا هذا، فإذا كان التصور الأولي يستند إلى الفصل بين وظائف السلطات المتوازنة بهدف حماية الحقوق، فإن التصور الحديث يسعى إلى توزيع الوظائف بين مختلف الأجهزة العامة لمنع تركيز السلطة.

وفي الواقع، منذ أول مراحل التنظير والتطبيق لهذا المبدأ، أدرج الفكر الدستوري العديد من الآليات والإجراءات الإضافية لضمان حماية الحريات، فقد أصبحت دساتير اليوم أكثر اتساعاً في النصوص المتعلقة بالحقوق، وتم إقرار محاكم بآليات إجرائية تعزز فعالية هذه الحقوق، إضافة إلى تطوير الرقابة على دستورية القوانين، وإدراج مؤسسات كمؤسسة الأمبودسمان، إلى جانب الاعتماد على القانون الدولي لحقوق الإنسان، وغيرها من الوسائل التي باتت جزءاً أساسياً من الأدوات التي يستند إليها القانون الدستوري المعاصر في حماية الحقوق والحريات.

ولا يعني ذلك أن الفهم الحديث للفصل والتوازن بين السلطات قد فقد ارتباطه بحماية الحقوق¹، وإنما تغير التركيز الأساسي لهذا المبدأ، فبعد أن كان الهدف منه حماية الحقوق في المقام الأول، أصبح اليوم مبدأً يهدف إلى تحقيق توزيع معقول للسلطات يحول دون تركيزها. وهكذا، إذا كان التصور التقليدي يستند إلى وجود ثلاث سلطات تكبح إحداها الأخرى، فإن الترتيبات المؤسسية الحديثة وسّعت نطاق هذا المفهوم، عبر زيادة عدد الهيئات المتدخلة وتعزيز آليات التنسيق والرقابة المتبادلة، لمنع تركيز السلطة في جهة واحدة.

فقد أشار دوغي، في كتاباته في أوائل القرن العشرين، إلى أن مفهوم الفصل بين السلطات قد تطور ليصبح تعاوناً بين الهيئات التمثيلية، بحيث يمارس البرلمان والحكومة تأثيراً متبادلاً ومستمرّاً بينهما، ويتعاونان بشكل وثيق في تحفيز النشاط العام للدولة، ولكن بطرق مختلفة بسبب اختلاف بنيتيهما².

¹ هذا هو الحال، على سبيل المثال، مع أكرمان، الذي يرى أن مبدأ الفصل بين السلطات يُستدعى لحماية ثلاثة مبادئ أساسية. الأول هو الديمقراطية، حيث إنه "بشكل أو بآخر، يمكن للفصل أن يخدم (أو يعيق) مشروع الحكم الذاتي الشعبي". أما المبدأ الثاني، فهو الكفاءة المهنية، وهو قريب من مفهوم الفعالية الذي تمت الإشارة إليه سابقاً: "تبقى القوانين الديمقراطية مجرد رموز ما لم تتمكن المحاكم والبيروقراطية من تنفيذها بطريقة محايدة نسبياً". وأخيراً، يتمثل المبدأ الثالث في حماية الحقوق الأساسية وتعزيزها: "فبدون ذلك، يمكن أن يصبح كل من الحكم الديمقراطي والإدارة المهنية أدوات للطغيان بسهولة".

من جانبه، يفضل مويلرز ربط الفصل بين السلطات بحماية الحرية الفردية والحق في تقرير المصير.

Ackerman, Bruce, "The New Separation of Powers," Harvard Law Review, vol. 113, no. 3, 2000, p. 640.

Moellers, Christoph, The Three Branches, op. cit., p. 5.

² لكن لا بد من الإقرار بأن النظام الحالي بعيد كل البعد عن نظام عام 1791، حيث كان كل جهاز من أجهزة الدولة يجسد عنصراً مختلفاً من السيادة، وكان من المفترض أن يكون كل منها مستقلاً وذاتياً داخل نطاق صلاحياته.

Duguit, León, Manual de Derecho Constitucional, Madrid, Biblioteca Moderna de Filosofía y Ciencias Sociales, 1921, p. 153.

وفي السياق نفسه، كتب كلسن، بعد سنوات، في "النظرية العامة للقانون والدولة"، أن جوهر مبدأ الفصل بين السلطات يكمن في كونه يعارض تركيز السلطات أكثر مما يعارض الفصل بينها¹. أما نوربيرتو بوبيو، فقد أكد الأمر ذاته، إذ يرى أن التصور الحديث لمبدأ مونتسكيو يتمثل في أن توزيع السلطة يجب أن يكون نتيجة لتوازن مدروس بين سلطات جزئية مختلفة، بحيث لا تتركز السلطة في يد واحدة².

وفي أواخر القرن العشرين، وصف الفصل بين السلطات بأنه الركيزة الأساسية لكل دولة دستورية، وأن ما يهم هو منع إساءة استخدام السلطة بشكل فعال³، أما أكيرمان، وهو من المفكرين المعاصرين، فقد طرح نموذجاً جديداً للفصل بين السلطات، أطلق عليه "البرلمانية المقيدة"، حيث تتمثل إحدى أبرز مزاياه في عدم احتكار أي مؤسسة للسلطة، إذ يتم تحقيق التوازن عبر آليات متعددة، من بينها الاستفتاءات الشعبية، والمحكمة الدستورية، والنظام البرلماني ثنائي المجلس⁴.

وبالمثل، إن هذا الفهم يمكن استخلاصه حتى من فكر مونتسكيو نفسه، فأنصار نقد التفسير التقليدي لنظرية مونتسكيو، يؤكدون أن هذا الأخير كان يدعو فقط إلى "عدم تطابق الهيئة التي تمارس الوظائف الثلاث، وليس إلى فصلها التام"⁵، أما بالنسبة

¹ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, p. 334.

² Bobbio, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, op. cit., p. 135.

³ يرى هابرله أن مبدأ الفصل بين السلطات يعد من أعظم الابتكارات في تاريخ الفكر القانوني والسياسي، حيث يوازي في أهميته المبادئ الجوهرية التي يقوم عليها النظام الدستوري الحديث، مثل كرامة الإنسان، الديمقراطية، حقوق الإنسان، الدولة الاجتماعية والبيئية القانونية، الدولة الثقافية، الفيدرالية والإقليمية، ضمانات الحماية القضائية من خلال محاكم مستقلة، والرقابة الدستورية.

ويذهب هابرله إلى أبعد من ذلك بالإشارة إلى إمكانية اعتبار "الفصل بين السلطات" حقاً أساسياً، وذلك بالنظر إلى دوره الجوهرية في حماية حقوق الإنسان وضمان الحريات الفردية، مما يجعله مبدأ لا يقتصر على كونه مجرد آلية لتنظيم السلطة، بل يمتد ليشكل ضماناً جوهرية لصون القيم الديمقراطية والعدالة الدستورية.

Häberle, Peter, *El Estado Constitucional*, op. cit., p. 208.

⁴ Ackerman, Bruce, *The New Separation of Powers*, op. cit., p. 687.

⁵ يؤكد ألبرت أن "الوقاية من تركيز السلطة تُعد اليوم الهدف الأساسي لمبدأ الفصل بين السلطات. وبالتالي، ليس من المفاجئ أن تتمثل إحدى الاهتمامات الجوهرية في السياسة الحديثة في توزيع السلطة الحكومية عبر المؤسسات العامة"

Albert, Richard, "Presidential Values in Parliamentary Democracies," *International Journal of Constitutional Law*, no. 8, 2010, p. 212.

وفي السياق ذاته، يشير بارندت إلى أن "الأغراض الرئيسية للفصل بين السلطات تتمثل في منع الحكم التعسفي أو الاستبداد، وهما نتيجتان قد تترتبان على تركيز السلطات".

Barendt, Eric, *Separation of Powers and Constitutional Government*, op. cit., p. 606.

وتؤكد إليزابيث ماغيل على وجود إجماع واسع داخل الفقه الدستوري والاجتهاد القضائي في الولايات المتحدة، يرى أن مبدأ الفصل بين السلطات يشكل آلية لمنع أي مؤسسة حكومية واحدة من احتكار سلطة سياسية مفرطة، من خلال ضمان توازن القوى بين جميع السلطات.

Magill, Elizabeth, "The Real Separation in Separation of Powers Law," *Virginia Law Review*, vol. 86, no. 6, 2000, p. 1130.

للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فأصحاب هذا الطرح اعتبروا ان مونتسكيو أراد منح السلطة العليا لمؤسستين داخل الدولة، هما البرلمان والحكومة، معتبراً أن توافقهما ينبغي أن يكون ضرورياً وحرراً في الوقت ذاته¹. ومن هذا المنطلق، فإن عملهما المشترك سيحول دون تركيز السلطة، أو بعبارة أخرى لن يكون لأي منهما القدرة على التصرف ضد الآخر أو بمعزل عنه، مما يضمن قيام حكم معتدل².

وبذلك، لم يعد التصور التقليدي للفصل بين السلطات، الذي كان يقوم على إسناد وظائف محددة لكل سلطة ومنحها اختصاصاً حصرياً في مجالها، هو النموذج السائد في الفكر الدستوري المعاصر. كما أن التوازن الأصلي لم يعد يقوم، كما وصفه ماديسون، على صراع الطموحات بين السلطات، بل تحول إلى عملية تعاونية تهدف إلى ضمان توزيع اتخاذ القرار بين عدة جهات، بحيث لا تتركز السلطة في يد واحدة.

ثالثاً: بعض الآليات لنموذج حديث من الفصل بين السلطات

أدى التحول من الفصل الكلاسيكي إلى الفصل الحديث بين السلطات، من جهة، إلى استمرار الفاعلين القانونيين في إدراج هذه الأفكار بطريقة أو بأخرى في الدساتير الحديثة³، ومن جهة أخرى، إلى قبول المنظرين المعاصرين ضمناً بصحة المبدأ الثلاثي للسلطات، ولكن دون السعي إلى استبداله، بل إلى إعادة ضبطه بما يتلاءم مع متطلبات الدولة الحديثة⁴.

ومن هذا المنظر، يمكن أن تكون القاعدة السياسية للفصل بين السلطات قائمة في مختلف أنظمة الحكم، شريطة أن تتضمن هذه الأنظمة آليات توازن بين السلطات المختلفة (التوازن بين السلطات) وبين المؤسسات داخل السلطة الواحدة (التوازن الداخلي للسلطة)، وهكذا، لم يعد تحقيق الفصل الكلاسيكي بين الوظائف يتم من خلال تخصيص صلاحيات حصرية لكل سلطة، بل عبر آليات الرقابة الداخلية والتنسيق المؤسسي.

وبذلك، يطرح نموذج الفصل الجديد بين السلطات تحديات كبيرة للهياكل التقليدية لتوزيع السلطة، إذا لم يعد الفصل بين السلطات مجرد فصل بين الوظائف، بل أصبح مطلباً للتنسيق والضوابط المؤسسية المتبادلة، فإنه بذلك يتحول إلى مبدأ قابل للتطبيق في كل من الأنظمة البرلمانية والرئاسية، ويرجع ذلك إلى إمكانية تطوير آليات في كلا النظامين تمنع تركيز السلطة وتعزز التعاون المؤسسي.

¹ Eisenmann, Charles, "El Espíritu de las Leyes y la Separación de Poderes," Anuario Jurídico UNAM, 1975, pp. 439-442.

² Ibid, p. 447.

³ يشير هابرله إلى أن العديد من الدساتير التي وُضعت في تسعينيات القرن الماضي قامت بإدراج مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يرى أنها بذلك قد "أدخلت جزءاً من مونتسكيو في نصها الدستوري".

Häberle, Peter, El Estado Constitucional, op. cit., p. 206.

⁴ Carolan, Eoin, The New Separation of Powers, op. cit., p. 21.

ومن هذا المنظور، تتراجع أكثر الحدود التقليدية التي فصلت بوضوح بين الأنظمة الرئاسية والأنظمة البرلمانية، فالمطلب الكلاسيكي في الأنظمة الرئاسية بأن تكون الإدارة التنفيذية بيد السلطة التنفيذية، والتشريع بيد السلطة التشريعية، يفقد أهميته كلما ازدادت آليات التفاعل بين الوظيفتين عبر أدوات الرقابة الداخلية والتوازن المؤسسي بين السلطات.

وفي سياق النظم البرلمانية، فإن الانتقاد الكلاسيكي لهذه الأنظمة من منظور الفصل بين السلطات لم يعد دقيقاً وفقاً للمفهوم الحديث. ففي الأنظمة البرلمانية، تتركز السلطان التنفيذية والتشريعية في سلطة واحدة، وببساطة فالطرح الكلاسيكي يغفل حقيقة أن البرلمانية تفصل بين السلطات بطريقة "غير كلاسيكية". ففي النظام البرلماني البريطاني، لا يتم توزيع السلطة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بل بين التاج والبرلمان. ويؤدي هذا الفصل، إلى جانب مجموعة من القواعد الرسمية وغير الرسمية، إلى فرض قيود متبادلة على كلا الطرفين.

وينطبق الأمر ذاته عند النظر إلى النظامين الألماني والكندي، حيث يتحقق الفصل بين السلطات عبر إضفاء الطابع المؤسسي على دور الأحزاب المعارضة، وتعزيز دور السلطة القضائية، وقد أدى تنامي قوة السلطة القضائية إلى تصنيف هذين النظامين ضمن ما تم تسميته بـ"الفصل بين السلطات ذو الطابع القضائي"، أما في الأنظمة شبه الرئاسية، فيتحقق الفصل بين السلطات من خلال تقسيم السلطة التنفيذية نفسها بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مما يؤدي إلى وجود سلطتين مستقلتين متوازنتين فيما بينهما¹.

وعند النظر إلى الفصل بين السلطات من زاوية أخرى، أي من منظور الأنظمة الرئاسية، يمكن أيضاً ملاحظة تطور جديد في الفهم المعاصر لهذا المبدأ، حيث يتم التأكيد على أن أفضل آليات الضوابط والتوازنات ليست داخل الدولة، وإنما تأتي من خارجها. وأن تنظيم الفعل السياسي وتأثير الرأي العام باتا يشكلان اليوم أدوات لمراقبة السلطة وحماية الحرية، تفوق في فاعليتها الدور التقليدي الذي تؤديه الهيئات التشريعية².

بناءً على هذا المنظور، فقدت الحدود التي كانت تفصل بين النظم التمثيلية منذ مبدأ فصل السلطات قوتها، إذ أصبح بالإمكان العثور في جميع هذه الأنظمة على آليات للتوازن والتنسيق لا ترتبط بالضرورة بنظام معين دون غيره، ولا يؤدي هذا فقط إلى تعزيز مفهوم "فصل السلطات الحديث"، بل يسمح أيضاً بنقل وترجمة الترتيبات المؤسسية المحددة بصرف النظر عن السياق الرئاسي أو البرلماني الذي نشأت فيه.

إحدى الأمثلة على ذلك هي عملية استنساخ القواعد والمؤسسات المتعلقة بالميزانية في عدة دول. وتكشف الوقائع الراهنة عن تزايد تركيز سلطة اتخاذ القرار في المجال الميزانياتي داخل الجهاز التنفيذي، وهو أمر قابل للنقد من منظور "فصل السلطات

¹ Albert, Richard, Presidential Values in Parliamentary Democracies, op. cit., pp. 207-236.

² Posner, Eric, Vermeule, Adrian, The Executive Unbound: After the Madisonian Republic, Estados Unidos, Oxford University Press, 2010.

الحديث"، غير أن الحل، كما يظهر في تجارب العديد من الدول، لم يكن عبر استعادة الهيئات التشريعية لصلاحيات تحديد الإنفاق العام، بل عبر خلق فضاءات للتنسيق والرقابة تمكن من موازنة القرار التنفيذي، ولتحقيق ذلك، نشأت خلال السنوات الأخيرة مؤسسات وقواعد لا ترتبط ارتباطاً جوهرياً بالنظام التمثيلي الذي تنتمي إليه، ومن بين هذه الآليات، تم تعزيز قدرة الهيئات التشريعية على تحليل البيانات المالية المرتبطة بالميزانية، وإنتاج معلومات مستقلة من شأنها تعزيز الرقابة على الوضع المالي.

كما أن إحدى الصيغ الأخرى التي تم تبنيها تمثلت في إنشاء مؤسسات مستقلة تُعرف عمومًا باسم "المجالس المالية"، والتي تعنى بمراقبة مدى امتثال السلطة السياسية للقواعد المالية التي حددتها بنفسها، باعتبارها التزامًا مسبقًا، ويلاحظ أن أيًا من هذه المؤسسات لا تتمتع بسلطات ملزمة، بل تعمل وفق منطق "الامتثال أو التفسير"، أي أن توصياتها قد يتم تجاهلها، إلا أن السلطة السياسية مطالبة في هذه الحالة بتقديم تبرير لموقفها، مما يجعل الرأي العام هو الحكم النهائي في تقييم مدى وجاهة تلك التفسيرات.

ويأتي كل ذلك في سياق المناقشة الميزانية، حيث تواجه الهيئات التشريعية السلطة التنفيذية عبر أدوات متعددة، لا ترتبط بشكل مباشر بالنظام التمثيلي السائد، وبحسب مؤشر القدرة الميزانية للهيئات التشريعية، لا توجد علاقة ترابطية بين طبيعة النظام التمثيلي في أي دولة وقدرة البرلمان على ممارسة صلاحياته المالية. إذ يمكن العثور على أنظمة رئاسية ذات هيئات تشريعية قوية وأخرى ضعيفة من منظور الميزانية (كما هو الحال في الولايات المتحدة وتشيلي على التوالي)، وينطبق الأمر ذاته على الأنظمة البرلمانية (مثل السويد وأستراليا على التوالي).¹

ويعكس ما سبق أن مفهوم "فصل السلطات الحديث" يظل صالحًا في مختلف النظم التمثيلية، وذلك لكون كل من الأنظمة الرئاسية والبرلمانية تسعى إلى فصل السلطة وإيجاد آليات للتنسيق والتوازن، كما يتجلى من المثال المطروح، كما أن أشكال التوازن المؤسسي الحديثة أصبحت أكثر ارتباطاً بدور الرأي العام والحراك السياسي، وهي عوامل تتجلى في أي نظام سياسي قائم.

سبق أن أشرنا إلى أن ظهور الأحزاب السياسية قد أضعف مفهوم فصل السلطات الكلاسيكي، حيث لم تعد محاور الاصطفاف السياسي تدور حول السلطتين التنفيذية والتشريعية فقط، بل أصبحت تتمحور حول الأحزاب السياسية ذاتها. وفي هذا السياق، فإن الأنظمة الرئاسية التي تتسم بسيطرة الأغلبية التشريعية من الحزب نفسه أو الائتلاف الحاكم تقل فيها آليات الرقابة المتبادلة بين السلطتين.

وانطلاقاً من منظور "فصل السلطات الحديث"، الذي يأخذ هذه المتغيرات في الاعتبار، يمكن اقتراح بعض الآليات المؤسسية التي تتماشى مع هذه الرؤية المستحدثة للمبدأ، وسيتم تحليل هذا الموضوع من زاويتين تتعلقان بتفاعل الأحزاب السياسية مع السلطتين التنفيذية والتشريعية. أولاً، سيتم تناول دور المعارضة داخل المؤسسة التشريعية بوصفها آلية توازن في مواجهة الحكومة. ثانياً، ستم مناقشة العلاقة بين الأحزاب السياسية والجهاز البيروقراطي المهني.

¹ Wehner, Joachim, Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control, Great Britain, Palgrave Macmillan, 2010, p. 54.

لا يقتصر دور الأحزاب السياسية على ممارسة العمل السياسي والسعي للوصول إلى السلطة من خلال الانتخابات، بل يمتد أيضاً إلى المجال التشريعي، حيث تؤثر على جدول الأعمال السياسي، وتسهم في توجيه العلاقة مع الناخبين، وتمثل أداة لتنظيم عمل المعارضة، التي تكون بطبيعتها، أقلية داخل الأنظمة البرلمانية، وقد تكون أقلية أو أغلبية داخل الأنظمة الرئاسية¹.

ومن منظور أكثر تجريدًا، واستنادًا إلى الدراسات المقارنة، يمكن أن تتخذ المعارضة داخل البرلمان أشكالًا مؤسسية متعددة، ففي المملكة المتحدة، حيث تشكل المعارضة أقلية، تفتقر إلى آليات الفيتو أو المشاركة في الحكم التي تتيح لها فرض توازن من داخل البرلمان. وعلى النقيض من ذلك، يتمتع المعارضون في البرلمان الألماني، رغم أنهم أقلية أيضًا، بسلطات الفيتو والمشاركة في الحكم. يتمثل الأول في اشتراط الأغلبية المطلقة في بعض القضايا، بينما يتجسد الثاني في تولي المعارضة رئاسة بعض اللجان البرلمانية وحياتها لصلاحيات تمكنها من تحديد جدول أعمال المواضيع المطروحة للنقاش.

أما في الولايات المتحدة، التي تبني نظامًا رئاسيًا، فإن المعارضة في الكونغرس، سواء كانت أقلية أو أغلبية، تتمتع بصلاحيات واسعة في عملية التشريع، حيث يمكنها اقتراح قوانين في مختلف المجالات، وفقًا للأجندة التي تحددها اللجان التشريعية المختصة، وبالمثل، تملك المعارضة سلطات رقابية قوية، فضلاً عن مشاركتها في عمليات التعيين الرئاسية التي تتطلب مصادقة مجلس الشيوخ².

لقد عمّقت اجتهادات المحكمة الفيدرالية الألمانية بشكل خاص معالجتها لهذا الموضوع، حيث اضطرت في عدة مناسبات إلى إصدار أحكام تهدف إلى حماية مصالح المعارضة، التي تُعد في النظام البرلماني الألماني أقلية في الوقت ذاته، ويرتبط السياق الذي نشأت فيه هذه الاجتهادات بصلاحيات اللجان البرلمانية للتحقيق، حيث يتمتع الحزب الحاكم دائماً بالأغلبية. ومن هذا المنطلق، قامت المحكمة بتقييد الامتيازات الممنوحة للسلطة التنفيذية في رفض تسليم الأدلة، ومنعت استبعاد أي حزب من المشاركة في لجنة خاصة، وأحدثت توازنًا بين الحق في الخصوصية والمصلحة الدستورية التي تسعى إلى ضمان فعالية عمل لجان التحقيق. كما أكدت على أن الأقليات تمتلك صلاحيات خاصة تمكنها من الاستفادة من الأجهزة التحقيقية في البوندستاغ، وأن هذه الصلاحيات تصاحبها إمكانية اللجوء إلى المحكمة الدستورية لضمان حمايتها³.

تُظهر هذه النماذج المختلفة تنوع الأساليب التي يمكن من خلالها إضفاء الطابع المؤسسي على التوازن الذي تفرضه المعارضة في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتوجد بعض هذه الآليات بالفعل ضمن الممارسات الشائعة، مثل حق المعارضة في طلب المعلومات من الحكومة أو استدعاء مسؤولين رسميين للمثول أمام لجان تشريعية. ومع ذلك، توجد ممارسات أخرى تُعد جديدة

¹ Saafeld, Thomas, Strom, Kaare, "Political Parties and Legislators," en Martin, Shane et al. (eds.), The Oxford Handbook of Legislative Studies, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 372.

² Helms, Ludger, "Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies," Government and Opposition, vol. 39, no. 1, 2004, pp. 26-45.

³ Kommers, Donald, Miller, Russell, The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, op. cit., pp. 216-227.

نسبياً بالنسبة للتقاليد التشريعية لبعض الدول، مثل منح رئاسة بعض اللجان البرلمانية الرقابية أو التدقيقية لأعضاء من المعارضة، حتى لو كانوا أقلية، مما يعزز آليات الرقابة بين السلطات. ويصح الأمر ذاته في منح المعارضة صلاحيات لتحديد بعض المواضيع التي يجب مناقشتها خلال الدورة التشريعية داخل اللجان ذات الأهمية.

كما يمكن تحقيق التوازن بين السلطات من خلال إدماج المعارضة في الهيئات الإدارية للهيئات الجماعية، مما يُحول آلية التوازن بين السلطات إلى توازن داخلي مؤسسي، يعتمد على التعددية الحزبية أكثر من كونه قائماً على الفصل التقليدي بين السلطات، ويتجلى هذا الأمر بشكل خاص عندما تكون هذه التوازنات موجودة في المؤسسات الرقابية أكثر من وجودها في الهيئات المعنية بصياغة السياسات¹.

في ظل الفصل الكلاسيكي للسلطات، كانت البيروقراطية تُعتبر جزءاً من السلطة التنفيذية، وبالتالي خاضعة لاختصاصاتها، مع افتراض أن السلطة التشريعية ستشكل عنصر التوازن المؤسسي في مواجهتها. أما في إطار "فصل السلطات الحديث"، فإن هذا التوازن لم يعد كافياً، لأن نموذج "فصل الأحزاب"، الذي يصف واقعاً أكثر تعقيداً، يجعل الأحزاب الحاكمة أكثر ميلاً إلى محاولة السيطرة على الجهاز الإداري للدولة بدلاً من الخضوع لآليات المراقبة التقليدية.

يُشكل منع تركيز السلطة في يد الحزب أو الائتلاف الحاكم أحد الأهداف الرئيسية لفصل السلطات الحديث. ومن بين الآليات التي تحقق هذا الهدف، يُعد إنشاء بيروقراطية مهنية ذات استمرارية نسبية ومستقلة عن الأحزاب السياسية أحد أبرز السبل لتعزيز آليات التوازن المؤسسي. ومن هذا المنطلق، فإن وجود بيروقراطية تتمتع بهذه الخصائص لا يُشكل فقط وسيلةً لكبح هيمنة الحزب أو الائتلاف الحاكم، بل يُمثل كذلك أداة لتحقيق توازن داخلي داخل السلطة التنفيذية نفسها.

يُعزز أحد أبعاد هذا التوازن وجود جهاز إداري مدني قوي يتبنى معايير توظيف تقلل من تأثير الاعتبارات الحزبية عند التعيين، مما يجعل عوامل أخرى هي المحددة في عمليات التوظيف. ولا يعني ذلك استبعاد العامل الحزبي تماماً، ولكن إدخال آليات انتقاء أكثر حيادية يُقلل من هيمنة النفوذ الحزبي.

أما البُعد الآخر للتوازن في سياق "فصل الأحزاب"، فهو ذلك الذي يتم داخل المؤسسة نفسها، إذ يسمح بوجود بيروقراطية مستقلة ومهنية قادرة على تنفيذ السياسات التي تحددها السلطة المنتخبة، وفي الوقت نفسه، تؤثر على صياغتها وضبطها من خلال خبرتها الفنية. وفي هذا السياق، من خلال التجربة الأمريكية، أن العلاقة بين موظفي الخدمة المدنية ومديري الوكالات، الذين يُعينهم

¹ في هذا السياق، قدم لاراين تحليلاً معمقاً حول ضرورة إضفاء الطابع المؤسسي على "مجلس وزراء المعارضة" داخل النظام الرئاسي التشيلي، باعتباره آلية لتعزيز الرقابة السياسية وضمان التوازن المؤسسي بين الحكومة والمعارضة.

Larraín, Manuel, "Oposición política e institucionalidad para el rol opositor en un régimen presidencial de gobierno," Revista de Derecho Público, vol. 81, segundo semestre, 2014, p. 137.

رئيس الجمهورية، تمثل آلية توازن فعالة داخل السلطة نفسها، إذ توفر هذه العلاقة تفاعلاً مؤسسياً بين موظفين مهنيين ومسؤولين سياسيين، كما تتيح آليات للتشاور مع الرأي العام وجماعات الضغط عبر إجراءات إدارية مُنظمة¹.

يتضح مما سبق أن البيروقراطية المهنية تُشكل أحد الأشكال الجديدة للتوازن المؤسسي، حيث لم تعد أدوات الرقابة والضبط مقتصرة على العلاقة التقليدية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بل أصبحت جزءاً من التوازن الداخلي داخل السلطة التنفيذية نفسها، مما يعكس تحولاً من "فصل السلطات" إلى "فصل الأحزاب". ويُعد هذا الفصل، الذي بات أحد سمات تطور الدولة الحديثة، معتمداً في تحقيق التوازن المؤسسي على آليات توظيف أكثر حيادية في الخدمة العامة، وعلى وجود بيروقراطية قادرة على ضبط العلاقات داخل السلطة، وهو ما يُساهم في إعادة إرساء التوازنات التي قد يكون "فصل الأحزاب" قد أضعفها.

يستلزم مفهوم "فصل السلطات الحديث" أيضاً إعادة النظر في دور الدولة التنظيمية، فالتشخيص الذي تم إجراؤه بشأن تعاضد سلطات الأجهزة التنفيذية في ظل الدستورية المعاصرة قد يُفضي إلى القول بأن هذه السلطات أصبحت تُشكل بؤرة لتركيز فعلي للسلطة، وانطلاقاً من المنطق ذاته، قد يُطرح أن الحل الوحيد الممكن لتحقيق مبدأ فصل السلطات والتوازن بينها يكمن في نقل بعض الاختصاصات من السلطة التنفيذية إلى سلطات أخرى، مثل السلطة التشريعية.

غير أن تقييم أي ترتيب مؤسسي في ضوء فصل السلطات الحديث لا يؤدي بالضرورة إلى هذه النتيجة، وبعبارة أخرى، يمكن للدولة التنظيمية الحديثة أن تتماشى مع تصور لفصل السلطات يستند إلى مفهوم مختلف عن الفصل الكلاسيكي للوظائف.

يُعزى ذلك إلى أن المعيار الذي يجب اعتماده للحكم على مدى توافق أي ترتيب مؤسسي مع المبدأ قيد التحليل لم يعد يتمثل في التساؤل عما إذا كانت إحدى الهيئات قد تجاوزت نطاق اختصاصاتها، أي ما إذا كانت تُصدر قواعد عامة على غرار السلطة التشريعية أو تُقرر في الحقوق على غرار السلطة القضائية. بل إن مقارنة أكثر ملاءمة لتجنب تركز السلطة وضمان فصل سلطات يتماشى مع طبيعة الدولة الحديثة تستدعي طرح تساؤلين مختلفين.

أين يجب أن تُوضع الاختصاصات؟ يتمثل التساؤل الأول في تحديد الهيئة الأكثر كفاءة لتولي هذه المهام المحددة التي تندرج ضمن نطاق الدولة التنظيمية والتي يُراد إسنادها. وفي هذا الصدد، فإن الأمر الحاسم ليس توزيع هذه المهام استناداً إلى نماذج نظرية مسبقة، بل تحديد الجهة القادرة على تنفيذها بأفضل شكل ممكن وفقاً لبنيتها المؤسسية وحوافزها².

يمكن، من هذا المنطلق، القول بأن الهيئة المسؤولة عن إصدار بعض القواعد العامة التي تنظم قطاعاً معيناً لا ينبغي أن تكون بالضرورة المؤسسة التشريعية، بل يجب أن تكون مؤسسة ذات هيكل تنظيمي يتناسب مع تعقيد العملية التنظيمية التي تفرضها طبيعة

¹ Michaels, Jon, "On Constitutional Custodians and Regulatory Rivals: An Account of the Old and New Separation of Powers," New York University Law Review, vol. 91, no. 2, 2015, pp. 232-242.

² Magill, Elizabeth, "Beyond Powers and Branches in Separation of Powers Law," University of Pennsylvania Law Review, vol. 150, no. 2, 2001, pp. 603-660.

تلك المسألة. فالحواجز التي تمتلكها مثل هذه المؤسسة لصياغة تنظيم عقلائي قد تكون أكثر كفاءة من تلك التي تتمتع بها لجنة برلمانية. لماذا؟ لأننا نعيش في عصر لم يعد فيه "حكم القانون" هو المبدأ السائد، بل حلّ محله "حكم التنظيم الإداري". كما أن عجز الهيئات التشريعية، أو حتى تنازلها الطوعي عن دورها في تنظيم بعض المجالات، من المرجح أن يتزايد مع مرور الوقت، مما سيؤدي إلى تعزيز دور الإدارة في إصدار قواعد عامة وملزمة¹. ويؤدي التمسك بمفهوم فصل السلطات التقليدي كأداة لمعارضة هذا الاتجاه إلى الاعتماد على نموذج مؤسسي آخذ في التلاشي. في المقابل، فإن اعتماد مقارنة تستند إلى مفهوم "فصل السلطات الحديث" يسمح بإعادة تصور آليات مؤسسية تعزز التنسيق في وضع هذا النوع من التنظيمات، وتحدّ في الوقت نفسه من تركز السلطة. وفي هذا السياق، فإن الإجراءات الإدارية المفتوحة والتشاركية، واللجان الاستشارية المكونة من خبراء، وآليات تقييم الأثر التنظيمي، كلها أدوات تنسجم مع مبادئ "فصل السلطات الحديث"، دون أن تظل مقيدة بالمفاهيم التقليدية للمبدأ.

وبنفس المنطق، يمكن القول بأن الهيئة المسؤولة عن الفصل في النزاعات وإصدار الأحكام المتعلقة بالحقوق لا يجب أن تكون دائماً محكمة تابعة للسلطة القضائية، فمن الناحية العملية، قد تمتلك بعض السلطات الإدارية هيكلاً مؤسسياً أكثر ملاءمة للفصل في النزاعات القانونية المعقدة أو الجماعية، أو تلك التي تتطلب قنوات بديلة لحلها بفعالية. وعلى الرغم من أن هذا النموذج يتعارض مع مفهوم فصل السلطات الكلاسيكي، إلا أنه لا يُعد بالضرورة خروجاً عن التصور الحديث لهذا المبدأ، شريطة أن تتوفر ضمانات فعلية تحول دون تركز السلطة داخل الوكالة التي تضم هذا الجهاز القضائي. وفي هذا الصدد، تُعد تجربة القضاة الإداريين داخل بعض الوكالات في الولايات المتحدة مثلاً على آليات التوازن المؤسسي الداخلي، حيث يقومون بالفصل في النزاعات بشكل مستقل. ورغم أنهم يعملون داخل الوكالات الإدارية ويتبعون لها من حيث التوظيف، إلا أنهم، يُعتبرون "بحكم الواقع خارج نطاق سيطرة الوكالة"².

هل توجد مساحات للرقابة والتنسيق الداخلي المؤسسي؟ يرتبط هذا التساؤل بشكل وثيق بالسؤال السابق، إذ يتعين فحص كيفية تفاعل هذه الهيئة مع باقي السلطات التي تعمل داخل الجهاز العام للدولة، وذلك بغرض ضمان وجود آليات للموازنة والتنسيق وحق النقض. فمجرد توزيع السلطة لا يعني نقلها بالكامل إلى مجموعة من الأفراد دون أي رقابة، بغض النظر عن مستوى الخبرة الذي يمتلكونه³. وفي هذا السياق، تزداد أهمية التصاميم المؤسسية التي تخلق توازنات داخلية داخل المؤسسة نفسها، بدلاً من

¹ Vermeule, Adrian, Law's Abnegation: From Law's Empire to the Administrative State, Cambridge, Harvard University Press, 2016.

² Strauss, Peter, Administrative Justice in the United States, 3^a ed., Durham, Carolina Academic Press, 2016, p.185.

³ يتناول بارنندت مسألة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على تنظيم ومراقبة السلطات الإدارية، مشيراً إلى أن الإجابة على هذا التساؤل تختلف تبعاً للزاوية التي يُنظر من خلالها إلى هذا المبدأ. فإذا تم اعتباره آلية جوهرية لمنع تركيز السلطة، يصبح من الضروري فحص العلاقة التي تربط السلطات الإدارية المستقلة بالسلطات التقليدية الثلاث في النظام السياسي.

وفي هذا الإطار، يرى بارنندت أن انتهاك مبدأ الفصل بين السلطات قد يتحقق عندما تمتلك السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة تتيح لها، دون الحاجة إلى موافقة السلطة التشريعية، فرض توجيهات ملزمة على السلطات الإدارية المستقلة، والتحكم في تعيين أعضائها، ومنحها سلطة اتخاذ قرارات تؤثر على الحقوق الفردية، دون وجود رقابة قضائية فعلية.

الاقتصار على التوازن الكلاسيكي بين السلطات المختلفة. وبعبارة أخرى، قد يكون توازن القوة الذي تمارسه جهة تابعة للسلطة التنفيذية نفسها أكثر فاعلية من ذلك الذي تمارسه السلطة التشريعية.

ويمكن لهذه التصاميم المؤسسية أن تتخذ أشكالاً مختلفة، من بينها النماذج التي تتطلب التنسيق بين الجهات المعنية، وتلك التي تشجع على التفاوض بين مختلف المؤسسات، فضلاً عن الآليات التي تُنتج أشكالاً من الرقابة المتبادلة.

فيما يتعلق بالنماذج التي تتطلب التنسيق بين مختلف الأجهزة، فقد تم التنظير إلى مفهوم "التكرار الإيجابي"، والذي يشير إلى توزيع الاختصاصات بطريقة تجعل بعض المجالات التنظيمية تتداخل بين عدة وكالات، بحيث لا تعتمد القرارات النهائية على إحداها فقط، بل على كليهما¹. وعلى الرغم من أن هذا التشابك قد يؤدي إلى بعض حالات الجمود المؤسسي، إلا أن "الوجه الإيجابي" لهذا التكرار يتمثل في تحقيق التوازن المؤسسي، وذلك عندما لا تكون سلطة اتخاذ القرار بيد أي من الوكالتين، بل تعود إلى جهة ثالثة، والتي تكون، في كثير من الحالات، رئيس الدولة.

يتمثل الصنف الثاني من هذه الآليات في تلك التي تعزز التفاعل والتفاوض بين مختلف الأجهزة الإدارية. ويطلق عليها مصطلح "السلطات المجمع"، في إشارة إلى الآليات التي تنشأ من خلال تجميع الموارد المتفرقة داخل الإدارة العامة، بما يتيح الجمع بين الخبرة التقنية لإحدى الوكالات والسلطة القانونية لهيئة أخرى. وتعكس هذه المقاربة قطيعة مع البنية التقليدية المجزأة للخدمات العامة، حيث تؤدي التفاعلات بين المؤسسات إلى خلق فضاءات للتفاوض والرقابة المتبادلة في ممارسة الصلاحيات المشتركة².

أما الآلية الثالثة، فتتمثل في تلك التي تؤسس لنظام من الرقابة المتبادلة، وهو ما تم تطويره لمفهوم "الآراء الثانية"، أي تلك الآليات التي تفرض أو تسمح بضرورة صدور رأيين استشاريين قبل اتخاذ قرار معين. ولا يوجد نموذج موحد لهذه "الآراء الثانية"، إذ قد تكون إلزامية أو غير ملزمة، كلية أو جزئية، ذات طابع قانوني أو متعلقة بالسياسات العامة، متتابعة أو متزامنة، وغيرها من الأشكال. وهذه الآلية توفر مزايًا متعددة، من بينها تعزيز عملية "تبريد القرار"، وإضفاء "تنوع معرفي"، فضلاً عن تعزيز شرعية القرار وتقليل حالة عدم اليقين، إلا أن لها أيضاً بعض التكاليف، مثل تكلفة الفرصة البديلة، واحتمالية غياب الحسم في حالة وجود آراء

ويؤكد أن الإشكالية لا تكمن فقط في ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لوظائف ذات طابع قضائي، وإنما في البنية المؤسسية التي تؤدي إلى تركيز مفرط للسلطات في يد الحكومة، مما يهدد أحد الأسس الجوهرية للنظام الدستوري.

Barendt, Eric, Separation of Powers and Constitutional Government, op. cit., p. 607.

¹ Katyal, Neal, "Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from Within," Yale Law Journal, vol. 115, no. 9, 2006, p. 2324.

² Renan, Daphna, "Pooling Powers," Columbia Law Review, vol. 115, no. 2, 2015, pp. 213-216.

متباينة. ومع ذلك، تبقى هذه الآليات أدوات فعالة لتحقيق التوازن المؤسسي والرقابة داخل المؤسسة ذاتها، بما يتلاءم مع مفهوم "فصل السلطات الحديث"¹.

في نهاية المطاف، وكما يتضح مما سبق، فإن الأهم ليس فقط التركيز على توزيع الوظائف كما كان الحال في التقسيم الكلاسيكي للسلطات الثلاث، وإنما النظر بعناية إلى المتطلبات الراهنة للدولة والمجتمع الحديث. ومن هذا المنطلق، يُمكن اعتبار آليات التوازن الداخلي داخل السلطة التنفيذية أكثر فعالية في ضبط السلطة التنفيذية نفسها.

خاتمة:

تتناول هذه الورقة مبدأ فصل السلطات، حيث تم تحليل تكوينه الأولي في فكر مونتسكيو، الذي نظّر لهذا المبدأ بتأثير واسع، مُعتبراً أن الفصل بين السلطات يشكل آلية دستورية أساسية تقوم على توزيع الوظائف بين ثلاث سلطات متوازنة. وقد سعى الدستوريون الأوائل إلى تجسيد أفكار مونتسكيو في الممارسة الدستورية، انطلاقاً من الإيمان بأن مبدأ فصل السلطات يشكل ضماناً أساسية لحماية الحقوق والحريات الفردية، وهو ما جعل هذا المبدأ مصدر إلهام للدستورية الأولى.

إلا أن المفهوم التقليدي لفصل السلطات، الذي يُشار إليه في هذه الدراسة بـ"الفصل الكلاسيكي للسلطات"، شهد تحولاً تدريجياً، مما أدى إلى ابتعاده عن تصوره الأصلي، لصالح ظهور مفهوم "فصل السلطات الحديث"، وهو ما تسعى هذه الورقة إلى تسليط الضوء عليه. وقد تزامن هذا التحول مع بروز الدولة التنظيمية، وترسيخ الأنظمة الرئاسية والبرلمانية، وظهور الأحزاب السياسية، وهي جميعها عوامل أسهمت، كلٌّ من موقعه، في تجاوز التصور الكلاسيكي لفصل السلطات، وكشف محدودية هذا المبدأ في معالجة التحديات المؤسسية الحديثة.

وانطلاقاً من مراجعة معمقة لمبدأ فصل السلطات في ضوء الأدبيات الدستورية، تخلص هذه الورقة إلى أن مفهوم "فصل السلطات الجديد" لم يعد يركز على الفصل الوظيفي بين سلطات متوازنة بهدف حماية الحقوق والحريات، وإنما أصبح إطاراً لتوزيع الاختصاصات بين مختلف الأجهزة العامة، بهدف تفادي تركز السلطة.

وبهذا المنظر، يعمل "فصل السلطات الحديث" على معالجة الإشكالات التي جعلت "فصل السلطات الكلاسيكي" غير قادر على مواكبة الواقع المؤسسي المعاصر، عبر تبني آليات مؤسسية بديلة. ففيما يتعلق بالعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في كل من النظامين الرئاسي والبرلماني، يأخذ "فصل السلطات الحديث" في الاعتبار واقع السلطة التنفيذية القوية، ويركز على تطوير ترتيبات مؤسسية أكثر فاعلية للحيلولة دون تركيز السلطة. وتوجد هذه الآليات في كل من الأنظمة الرئاسية والبرلمانية، حيث ترتبط بتنظيم الأحزاب السياسية، وبإصلاحات مؤسسية داخل الدولة التنظيمية، كما تم توضيحه سابقاً في هذه الورقة.

¹ Vermeule, Adrian, "Second Opinions and Institutional Design," Virginia Law Review, no. 97, 2011, pp. 1435-1474.

وبذلك، تبرز هذه الورقة التطور الذي شهده مفهوم فصل السلطات في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مما يستلزم اليوم إعادة توزيع الاختصاصات بين أجهزة الدولة، على نحو يضمن توازناً مؤسسياً فعالاً، ويحول دون تركيز السلطة في جهة واحدة.