مبدأ تدرج السلطات

اعتقد مناصروا مبدأ الفصل بين السلطات ان تطبيقه يعد من افضل الوسائل التي تكفل اشاعة الحرية ومنع استبداد السلطات. ولذلك أصبح هذا المبدأ من الأسس القوية التي يرتكز عليها بناء الديمقراطية النيابية. وقد اخذت به الكثير من الدساتيرالحديثة، الا ان مفهوم مبدأ الفصل شهد تحولا في التطبيق نتيجة لتغير مواقع القوى السياسية وفاعليتها في هذا النظام السياسي أو ذاك ووفقاً لكل حقبة تاريخية، ولذلك ظهر في النظم السياسية الحديثة نوع من توزيع السلطة بين هيئات متعددة، مع تركيز الاختصاصات المهمة في حوزة هيئة على حساب الهيئات الاخرى. واصبحت العلاقة بين السلطات علاقة تدرج وليست علاقة توازن او مساواة، وصار المبدأ الغالب في الكثير من النظم السياسية المعاصرة هو مبدأ تدرج السلطات وليس مبدأ الفصل بين السلطات. وكان التطور في البداية لصالح البرلمان، حيث أصبح للسلطة التشريعية الاولوية بعد الحرب العالمية الاولى واساس ذلك يعود الى كونها الاكثر تمثيلا للشعب، لأن اعضائها يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب ولذلك يجب ان يكون لها تأثيرا في كافة نشاطات الدولة، ولايقتصر دورها على سن القانون فقط.

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

وهذا ما لوحظ في فرنسا في ظل دستوري ١٩٤٦، ١٨٧٥، حيث طغت سلطة البرلمان مما أدى الى عدم الاستقرار الوزاري في تلك الحقبة. وفي سويسرا أخذ دستور ١٨٧٤ الملغي بحكومة الجمعية، والتي خصها بجميع السلطات في الدولة، بما فيها اختيار اعضاء السلطة التنفيذية (المجلس الاتحادي). ووجد هذا الاتجاه (هيمنة السلطة التشريعية) تطبيقا له في تركيا وفقا لدستور ١٩٢٤ وفي ستونيا والنمسا وفقا لدستوريهما الصادران ١٩٢٠.

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

وكذلك من اسباب ازدياد نفوذ السلطة التنفيذية تشكيل الوزارة من قبل زعيم الحزب الفائز في الانتخابات. وفي هذه الحالة يصبح رئيس الوزراء مهيمناً على السلطة التشريعية بإعتباره زعيم حزب الاغلبية في البرلمان، فضلاً عن انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرة في كثير من دول العالم.

هذا ويمكن اجمال مظاهر ازدياد نفوذ السلطة التنفيذية بالآتي:

١ -تناقص دور البرلمانات في التشريعات المالية، حيث اتجهت معظم الدساتير الحديثة الى اناطة مهمة اعداد ميزانية الدولة وموازنتها بالسلطة التنفيذية وقصرت دور البرلمان على اقرارها من حيث المبدأ، وليس له ادخال تعديل عليها يتضمن زيادة او تخفيضاً. وقد أخذ بهذا الاتجاه الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المادة ١٢ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، المادة ٤٠، الدستور المصري لسنة ١٩٧١، المادة ١٥، الدستور السوري لسنة ١٩٧٣، المادة ٧٩، والدستور المغربي لسنة ١٩٩٦، المادة ٥٠.

٢ -اعطاء مشروع القانون الحكومي الاسبقية في المناقشة :- حيث لم تراع بعض الدساتير مبدأ المساواة فيما يتعلق بمشروعات القوانين التي تقترح من السلطتين، واعطت الاسبقية لمشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة. ومثال ذلك الدستور التونسي لسنة ١٩٥٦ (المعدل) المادة ٢٨، الدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١ المادة ٦٩ والدستور المغربي لسنة ١٩٩٦ المادة ٥٦.

٣ -اتجاه بعض الدساتير الى جعل السلطة التنفيذية نداً للبرلمان في المجال التشريعي: المعروف ان الوظيفة الاساسية للبرلمان هي سن القوانين، اما السلطة التنفيذية فتقوم بمهمة التنفيذ وليس التقرير. الا انه حدث تطور هام على اختصاص السلطة التنفيذية، حيث اتجهت بعض الدساتير الى إعطاءها دور مؤثر في العملية التشريعية من خلال اللائحة والتي كانت تعد في بداية وجودها بمثابة تشريع فرعي وليس اصلي.

وعند صدور الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ اتجه الى تقسيم الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، حيث حدد نطاق اختصاص البرلمان في مجالات معينة وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور، وجعل كل ما لا يدخل في نطاق القانون من اختصاص السلطة التنفيذية، حيث نصت المادة ٣٧ على ان (المواد التي لاتدخل في مجال القانون، تكون لها صفة لائحية)، ولايجوز للبرلمان تجاوز النطاق الذي حدد له، حيث يمكن للسلطة التنفيذية ان تدفع بعدم اختصاص البرلمان (م ٤١)، وفي حالة عدم استجابة البرلمان يحال الخلاف الى المجلس الدستوري.

وقد اخذت دساتير عديدة بذلك الاتجاه ومنها، الدستور المغربي لسنة ١٩٩٦ المادة ٤٦، الجزائري لسنة ١٩٩٦ المواد ١٢٣، ١٢٢، الموريتاني لسنة ١٩٩١ المادة ٥٧، التونسي لسنة ١٩٥٩ المعدل في ١٩٩٧ المواد ٣٥، ٣٤.

٤ -اعطاء رئيس الدولة سلطات واسعة في الظروف الاستثنائية: ذهبت بعض الدساتير الحديثة الى اعطاء رئيس الدولة سلطات واسعة عند قيام ظرف استثنائي، مع ايجاد ضوابط اجرائية وموضوعية تنظم هذه السلطات، ومن تلك الدساتير، الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، حيث نصت المادة السادسة عشر منه على انه (اذا أصبحت انظمة الجمهورية او استقلال الوطن او سلامة اراضيه او تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ونشأ عن ذلك انقطاع المؤسسات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشارو مع الوزير الاول ورووؤساء مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري بصفة رسمية. ويخطر الامة بذلك برسالة.

ويجب ان يكون الغرض من هذه الاجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهمتها في اقرب وقت ممكن. ويستشار المجلس الدستوري بشأن هذه الاجراءات، ويجتمع البرلمان بقوة القانون، ولايجوز حل الجمعية الوطنية اثناء ممارسة هذه السلطات).
ومع السلطات الواسعة التي اعطيت لرئيس الدولة بموجب هذه المادة الا انه يلاحظ ان اللجوء اليها يتطلب توافر شروط موضوعية واخرى اجرائية، فمن الشروط الموضوعية، تهديد سلامة البلاد ومؤسساتها الدستورية بخطر جسيم وحال وان يؤدي انقطاع السير المنظم للمؤسسات الدستورية اما الشروط الاجرائية فتتمثل استشارة الوزير الاول ورئيسي مجلسي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري أي اجراء، وكذلك احاطة الشعب علماً بما اتخذه من اجراءات بواسطة رسالة رئيس الدولة للشعب. ويجب كذلك ان يكون البرلمان منعقداً بحكم القانون لفترة استثنائية، ولايجوز حل الجمعية الوطنية خلال تلك الفترة.
و لقد اقتبست دساتير كثيرة نص المادة ١٦ من الدستور الفرنسي، منها، الدستور المغربي لسنة ١٩٧٢ الفصل ٣٥ وكرر نفس النص في دستور ١٩٩٦ المادة ٣٥، الدستور المصري لسنة ١٩٧١ المادة ٧٤، الدستور السوري لسنة ١٩٧٣ المادة ١١٣، الدستور التونسي ١٩٥٩ المعدل المادة ٤٦ والدستوري الموريتاني لسنة ١٩٩١ المادة ٣٩.