الباب السادس

المفصل في شكل الديمقراطية المعاصرة

الفصل الأول

الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واستقلالها

❖❖❖

بما أن السلطة العامة للدولة تتكون من السلطات الدستورية الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، فإنها إذا تركزت وارتكزت في يد شخص طبيعي أو اعتباري مُعَّين أو منتخب فإن ارتكازها ومركزيتها سيؤديان حتمًا إلى نوع من الطغيان والاستبداد والقهر السياسي في الحكم المطلق يسفر عن ضياع وإهدار وانتهاك للحقوق والحريات. ولذلك فإن الفصل ضرورة لازمة بين السلطات الثلاث فيما يتعلق بتقسيم العمل وتوزيعه بينها واستقلال كل سلطة عن الأخرى فيما يتعلق بأداء وظائفها وفق قيود من التوازن والتراقب والتواقف بين كل سلطة وأخرى حتى تظل السلطات متعادلة في صلاحياتها دون أن تطغى سلطة على أخرى. فكل سلطة ستكون مزوَّدة بأدوات توازنية ورقابية وبأدوات توقيفية في ممارسة وظائفها على غيرها من السلطات بحيث تستطيع كل سلطة أن توقف بعض أعمال السلطة الأخرى للفحص والمسائلة والمراجعة وأحيانًا للتجميد والإلغاء بنسب مختلفة بحيث لا يؤثر ذلك على سير التنسيق والتعاون والتكامل بين السلطات في أداء وظائفها وفقًا للمصلحة العامة.

إن هذا الفصل بين السلطات الدستورية الثلاث يهدف إلى ثلاثة أهداف رئيسية: (أولها) حماية الحقوق والحريات بمنع الاستبداد والطغيان الناشئ عن تجمع سلطة الدولة في يد شخص طبيعي أو اعتباري. و(ثانيها) أداء الدولة لوظائفها أداء حسنًا ومتقنًا بسبب تقسيم العمل على ثلاث سلطات رئيسية لأن وظيفة الدولة الشرعية لا تكتسب شرعيتها إلا من خلال الأعمال القانونية التي تمر بمرحلة التشريع أولًا ثم

مرحلة التنفيذ ثم مرحلة القضاء في المنازعات القانونية للتنفيذ. و(ثالثها) إن الفصل بين السلطات بما تحتويه وظائفها من أدوات للتوازن والتراقب والتواقف تجعل كل سلطة تحترم النظام القانوني أي سيادة القانون فتحمي هذه السيادة وتدافع عنها دائمًا كل السلطات الثلاث. وكما نعلم فإن وظيفة الشورى التي هي شكل من أشكال الديمقراطية المتمثل بعضه في أداء السلطات الدستورية هي في الأساس حماية الحقوق والحريات العامة والخاصة للمواطنين من خلال سيادة القانون وعدم اختراقه.

إذا كان الفصل بين السلطات الدستورية الثلاث قائمًا على تقسيم العمل والاختصاصات ومدى استقلال كل سلطة حسب قوة مرجعيتها فإن التنسيق والتعاون والتكامل بين السلطات الثلاث قائم على مدى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر في ممارسة وظائفها وأعمالها من خلال استخدام أدوات التوازن والتراقب والتواقف بمختلف الوسائل الإدارية والإجرائية والنظامية والقانونية المتعددة حسب ما تقتضيه نوعية الأعمال التي تقوم بها كل سلطة دستورية. إن الشخص الطبيعي يحتاج إلى مرشد وناصح ومشاور ومراجع لأفعاله كما أنه محتاج إلى كابح ومانع ومحاسب لأعماله حينما يشتط ويجمح ويجنح عندما يترك على هواه، فالنفس حين تكون أمارة بالسوء تنزغ بأهوائها ومصالحها الخاصة وهكذا فإن الشخص الاعتباري الذي هو أي سلطة أو هيئة دستورية في الدولة يحتاج إلى ما يحتاج إليه الشخص الطبيعي حينما يعمل وينفذ أمرًا من أمور الحياة المكلف بها. فمن هذه الوسائل التي تستخدمها السلطات الدستورية بما يتناسب مع أعمالها داخل تنظيمات السلطة الواحدة أو مع غيرها من السلطات الأخرى كأدوات فعالة في التوازن والتراقب والتواقف الوسائل التالية: الاقتراحات والتوصيات والتوجيهات، أو الطلبات والاستفسارات والاستيضاحات، أو التقصيات والتحريات، أو الفحوصات والمراجعات والتوقيفات، أو الموافقات و المصادقات، أو التعديلات والإلغاءات والتجميدات والترفيضات، أو الإصدارات والتنفيذات والإنشاءات والتحليلات.

إن أعمال مهام وصلاحيات كل سلطة دستورية تتناغم وتتعاون أو تتداخل وتتشارك مع السلطات الدستورية الأخرى أحيانًا ولكنها قد تتنافر وتصطدم بنفس

السلطات في أحيان أخرى كما أنها تتناسق وتتواءم في أحيان أخرى غير أنها تتلاحم وتتكامل فيما بينها على وجه العموم. ولكن نتائج كل تلك العمليات في الحكم الصالح والإدارة الفعَّالة لا يمكن أن تعرف إلا بنتائج الأعمال التي تجسدت على أرض الواقع كما يمكن معرفتها أيضًا بمدى الأدوات والشروط التوازنية والرقابية والتوافقية التي تحققت فعليًا في بناء كل سلطة وأشخاصها الطبيعيين والاعتباريين. فالإنسان المناسب هو الأساس الأول في بناء كل سلطة أما الأساس الثاني فهو الهيكل القانوني والإداري الصحيح، وأما الأساس الثالث فهو صحة العلاقات وتوازنها داخل كل سلطة على حده أولًا وفي مابين كل سلطة وأخرى ثانيًا وثالثًا بين كل السلطات الرسمية من جهة وبين كل السلطات الشعبية للمواطنين كأفراد وجماعات ومنظمات من جهة أخرى.

تشكيلات هيئات السلطات الدستورية:

يختلف تشكيل الهيئات لسلطات الدولة الدستورية باختلاف وظائفها وأعمالها كمًا ونوعًا وتركيبًا وتنظيمًا وأسلوبًا بما يتناسب مع مسؤولياتها وصلاحياتها. غير أنها تختلف اختلافًا كثيرًا حسب طبيعة الحكم ونوعيته في كل دولة تتصف بالديمقراطية وحسب الموروث الثقافي والعقائدي والاجتماعي والسياسي لتاريخ الدولة ونشوئها. فالبرلمان البريطاني يختلف عن الكونجرس الأمريكي الذي يختلف عن البرلمان الفرنسي الذي يختلف هو الآخر عن البوندستاج الألماني وهلم جرًا في أشكال دول أوروبا التي صدّرت إلى بلدان العالم مفاهيم الديمقراطية المعاصرة لكن القوانين والوسائل المختلفة المؤدية إلى انتخاب وتركيب هذه البرلمانات لا تستطيع تجاوز تمثيل المصالح التجارية والمالية للقوى الاقتصادية المسيطرة. ولذلك فالتقليد الشكلي غير فعال في خلق الديمقراطية الصحيحة، لأن المهم هو تنفيذ مضمون الديمقراطية، الذي هو الحقوق والحريات، بالشكل الذي يناسب كل دولة حسب قيمها وميراثها الحضاري. فالدولة الإسلامية يجب أن تبتدع الطريقة المناسبة لتشكيل الهيئات الدستورية التي تقتضيها الشريعة والشورى ومحاسن الإرث الحضاري للأمة العربية والإسلامية، لأن الشريعة الإسلامية تحتوي الحقوق والحريات الذي هو مضمون

الديمقراطية والشورى تحتوي مبادئ التوازن والتراقب والتواقف بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر في الحكم الذي هو شكل الديمقراطية وهو ما لم تحاوله أي دولة عربية إسلامية بسبب سيطرة الثقافة الغربية على عقول النُخب الحاكمة وتيار الحداثة التغريبي الرويبضي الانبطاحي المعادي للحضارة الإسلامية.

(أ) تشكيل هيئة السلطة التشريعية (البرلمان):

في معظم الدول الديمقراطية المعاصرة يتكون البرلمان من مجلسين وخاصة في الدول الديمقراطية العريقة أو من مجلس واحد في معظم الدول الأخرى فبرلمان المجلس الواحد يكون منتخبًا انتخابًا كاملًا، أما برلمان المجلسين فإن إحدهما يكون منتخبًا انتخابًا كاملًا والآخر مابين منتخب ومابين معين أو خليط من الاثنين. غير أن السلطات الحاسمة الكبرى هي من اختصاصات المجلس المنتخب. وهذه الحالة في تكوين المجالس لها علاقة بالتطور التاريخي للقوى الديمقراطية من الطبقة الأرستقراطية في المجتمعات الغربية ذات المصالح الاقتصادية الكبرى.

ولذلك فإن النظام البرلماني في الدولة الإسلامية يجب أن يتكون حسب طبيعة مفهومها للدولة والحكم. فالإسلام يفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فصلًا تامًا بحيث لا تؤثر السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية أو السلطة القضائية كما يحدث في النظام البرلماني الغربي حيث تؤثر السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بطريقة مباشرة وعلى السلطة القضائية بطريقة غير مباشرة بواسطة تعديل القوانين المحتكم إليها. فاستقلال السلطة التشريعية في الإسلام نابع من استقلال الشريعة الإسلامية بحكم الكتاب والسنة كما أن السلطة القضائية تستمد استقلالها من احتكامها إلى أحكام الشريعة الإسلامية التي لا تجيز لأي جهة التلاعب بمبادئها. أما السلطة التنفيذية فتتولى سياسة جميع أمور الدنيا في المجتمع والدولة حسب الدستور. ولذلك فإن البرلمان في الدولة الإسلامية، كما يراه بعض الفقهاء الدستوريين، يجب أن يتكون من مجلسين احدهما خاص بالتشريع حسب مقاصد الشريعة الإسلامية ويسمى (بالمجلس التشريعي) ويختص بالتشريع والتقنين فقط انطلاقا من ثوابت القيم الإنسانية للإسلام ويكون في المرحلة الأولى مكونا بالتعيين

من أهل الشريعة والقانون وذوي الاختصاص والخبرة والعلم في جميع العلوم الإنسانية والطبيعية القادرين على الاجتهاد والتشريع حسب مقاصد الشريعة الإسلامية في بناء المجتمع وتطويره على أن يكون في المراحل التالية بالانتخاب التدريجي ضمن المجامع والجمعيات العلمية الرسمية للعلماء والخبراء والاختصاصيين بعد اكتمالها ورسوخها. أما المجلس الثاني فيكون بالانتخاب المباشر حسب الدوائر الانتخابية ويسمى (بالمجلس النيابي) ويختص بكافة السياسات العامة والخاصة للدولة التي تقوم بها السلطة التنفيذية. وفي هذه الحالة فإن البرلمان يتكون من المجلسين معًا. ولذلك فإن التأثير المتبادل بين السلطة التنفيذية وبين أحد مجلسي السلطة التشريعية الذي هو المجلس النيابي فقط يجعل إمكانية التراقب والتواقف والتعاون ممكنا دون الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات وفي الوقت نفسه يظل "المجلس التشريعي" الذي يحتكم للشريعة فقط غير واقع تحت تأثير السلطة التنفيذية كما هو الحال في الديمقراطيات الغربية التي يتميز عنها النظام الإسلامي في هذا الأمر بمرونته واستقلاليته معًا.

وهذه البرلمانات تمارس نشاطها من خلال العمل الفردي للأعضاء داخل المجالس وخارجها ومن خلال العمل الجماعي للجان المجالس أو تكفلان الحزبين ومن خلال العمل المشترك للأعضاء داخل هذه البرلمانات غير أن كل هذه النشاطات تعتمد على طبقة من الموظفين والكوادر على كافة مستويات هذه النشاطات في إعداد الوثائق والمعلومات اللازمة في كل قضية مثارة.

(ب) تشكيل هيئة السلطة التنفيذية:

تتصف كثير من النظم الديمقراطية الحديثة بثنائية في السلطة التنفيذية، فتكون رئاسة الدولة لشخص ما ورئاسة الحكومة لشخص آخر. غير أن معظم الأشخاص الذين يتولون رئاسة الدولة في هذه الدول لا يملكون أي سلطة فعلية بل سلطة أسمية وتكون السلطة الفعلية بيد رئيس الحكومة وخاصة في الدول الملكية الأوروبية أو الجمهورية مثل ألمانيا والهند. أما فرنسا فالسلطة التنفيذية موزعة بين رئاسة الدولة وبين رئاسة الحكومة وهي حالة شاذة لأسباب تاريخية لا مبرر لدوامها. أما في أمريكا

فإن السلطة التنفيذية كلها بيد رئيس الدولة، فهو في نفس الوقت رئيس الدولة ورئيس الحكومة. واختلاف هذه الأحوال في شكل السلطة التنفيذية يعود إلى تطور الحكم الديمقراطي في هذه الدولة ويعود أيضًا إلى طريقة تركيب وبناء سلطة الدولة الدستوري وتنظيم علاقة السلطة البرلمانية بالسلطة التنفيذية خاصة.

أما إذا نظرنا إلى التراث الإسلامي في الحكم فإنه نظريًا وعمليًا يؤكد لنا أن السلطة التنفيذية تكمن أساسًا في رئاسة الدولة واكبر دليل على ذلك نظام الخلافة، فالخلافة في النظام الإسلامي التي يمثلها رئيس الدولة ويعاونه فيها وزراء مقيدة بالشورى. فالشورى تكون ملزمة بالكامل حينما تصدر عن فقه لأصول الشريعة ولا تكون الشورى قاطعة ملزمة إلا حينما تكون صادرة عن إجماع تبلور بعد اختلاف الآراء وتعددها في السياسات الدنيوية والأمور الحياتية. ولذلك فإن البرلمان حين يتكون من (مجلس للتشريع) على أساس الشريعة الإسلامية و(مجلس نيابي) للسياسات العامة فإن مبدأ التراقب والتواقف بين السلطة التنفيذية التي يمثلها رئيس الدولة وبين المجلس النيابي جائزة. أما "المجلس التشريعي" فإن التراقب والتوازن يكون بينه وبين السلطة القضائية من ناحية وبينه وبين "المجلس النيابي" من ناحية ثانية في حدود معينة. وأهم من كل ذلك أن رئيس الدولة يجب أن ينتخب ويبايع من أهل الحل والعقد في المجلسين اللذين يتكون منهما "مجلس الشورى" أي البرلمان وليس باستفتاء عام، كما يجب عليه إذا كان متميا التخلي عن حزبه بعد الانتخابات لأسباب سنشرحها عند التعرض لشروط الانتخاب والمبايعة في تنظيم السلطة.

(ج) تشكيل هيئة السلطة القضائية:

كان الهدف الأساسي لفصل السلطات في الديمقراطية المعاصرة التي ناضل من أجلها فلاسفة التنوير الأوروبي، منذ القرن (١٧) السابع عشر الأوروبي لميلاد المسيح هو استقلالية السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية لأن سيادة القانون لا تتحقق إلا بحمايته من التجاوز والاختراق الناشئ غالبًا عن تدخل السلطة التنفيذية. أما الإسلام فإنه قد عرف فصل السلطة القضائية واستقلالها عن السلطة التنفيذية في القرن الأول الهجري أي قبل أوروبا بألف سنة. ورغم اختلاف ظروف السلطة التنفيذية للخلافة

الإسلامية طوال القرون الماضية، فإن السلطة القضائية ظلت مستقلة في قضائها وحمايتها للشريعة والقوانين الإسلامية حتى ضد الحكام أنفسهم في مواقف عديدة رغم اضطهاد بعضهم، ولم تضعف إلا بعد انحطاط الدولة الإسلامية حديثًا أمام الاستعمار الأوروبي والنفوذ التغريبي للفكر العلماني الحداثي المعادي للإسلام لأن السلطة القضائية في الإسلام تستمد استقلالها من قدسية احترام الشريعة الإسلامية.

إن تشكيل هيئة السلطة القضائية وتعيين أعضائها يختلف في الديمقراطيات المعاصرة من دولة إلى أخرى. فمع تطور وظيفة الدولة وتوسعها فإن السلطة القضائية تشعبت وتوسعت حسب حاجة الدولة والمجتمع. فالجهاز القضائي تنوع كمًا وكيفًا، فله مستويات مختلفة الدرجات في التقاضي وله مجالات متعددة في المواضيع وتكاثرت إجراءاته وتعقدت كما تعددت الجهات التي يتكون منها أو يتعامل معها ولذلك فإن الحفاظ على استقلال السلطة القضائية القائمة على القانون الوضعي ليس سهلًا كما يتصور الإنسان في الدول المعاصرة إلا حينما يكون مستوى الوعي الاجتماعي رفيعا لدى الأهالي وتكون قوة منظماتهم الشعبية في الرقابة قادرة على كبح تجاوزات السلطة التنفيذية.

إن تولية القضاة لمناصبهم بالتعيين أو بالانتخاب والترقية يعتبر ركنا هاما في استقلال القضاء حينما تكون عملية التولية ليست متأثرة بتسلط الجهة المعيّنة عليهم قبل التعيين أو بعده. ولذلك فإن السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية تقوم بأدوار مختلفة في تولية القضاء. فإذا رشحت السلطة التنفيذية قاضيًا للتعيين في منصب رفيع بناء على مشورة السلطة القضائية فإن مصادقة السلطة التشريعية تكون ضرورية كما أن الالتزام بنظام هيئة السلطة القضائية الذي يحدد شروط الانتخاب والترقية للقضاة بعيدا عن السلطة التنفيذية يحافظ على استقلال القضاء.

وعمومًا فإن تقوية استقلال السلطة القضائية تتحقق وتتعزز بالأمور الآتية:

١) اعتماد أصول الشريعة الإسلامية أساسا لدستورّ الحكم الصالح وسيادة القانون من خلال الدولة القائمة على سيادة القانون والنظام المستمد من الشريعة.

٢) ممارسة السلطة القضائية للرقابة على دستورية القوانين.

٣) إيجاد آليات للتوازن والتراقب والتواقف مع السلطات الأخرى بما يتناسب مع وظيفة القضاء.

٤)عدم جواز إنشاء أية سلطات قضائية خارج السلطة القضائية من جانب السلطتين أو التشريعية.

٥) إدارة جميع أعمال القضاء الإدارية والمالية من السلطة القضائية بعد اعتمادها دستوريا دون تدخل من السلطة التنفيذية.

٦) علنية القضاء وإشاعة الوعي القانوني.

obeikan.com