محاضرات حول السلطة التشريعية: السنة الثانية ماستر (2024/2023)

د. رقيق ياسين

المحاضرة الأولى : مقدمة عامة حول السلطات التشريعية

أولا: تحديد مفهوم السلطة التشريعية

السلطة التشريعية هي سلطة وضع القوانين، وبالتالي فإن هذا المصطلح يدل على إحدى وظائف الدولة، وبالمفهوم العضوي يمكن القول بأن هذا المصطلح يدل على المؤسسات التي تمارس الوظيفة التشريعية، وعادة ما تستعمل هذه العبارة للدلالة على البرلمان، بمعنى إطلاق مصطلح السلطة التشريعية يدل على البرلمان، وهذه الدلالة الضيقة تستدل مثلا من خلال ما تنص عليه الدساتير/ مثل الدستور الجزائري لسنة 2020 الذي ينص في مادته 114 فقرة 01 على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة"، وما يزيد تأكيد هذا الربط الذي يظهر للوهلة الأولى حصري بين البرلمان والسلطة التشريعية، الفقرة الثاني من نفس المادة التي تنص على أنه: "كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

وبالتالي فإن البرلمان الجزائري وفقا للدستور كما رأينا، له السيادة في إعداد القانون وفي التصويت عليه، وبالتالي فإن يفترض كلمة "السيادة" المذكورة في الفقرة الثانية من المادة 114 المذكورة أعلاه، تمنح للبرلمان بغرفتيه مطلق الحرية في سن القانون من مرحلة الإعداد إلى غاية مرحلة الموافقة عليه بتصويت أعضاء البرلمان، وذلك من غير تدخل أي سلطة أو مؤسسة أخرى من مؤسسات الدولة في البرلمان خلال ممارسته للمهام للدور التشريعي باعتباره صاحب السيادة في هذا المجال، وهو الأمر الذي لا يكون عادة مطروحا بهذه البساطة في التجارب البرلمانية المقارنة، وحتى في التجربة الجزائرية بحيث تكون هذه السيادة (الحرية) البرلمانية في سن القانون محل دراسة، إذ يطرح عادة التساؤل: هل يقوم البرلمان بصفته سلطة تشريعية بالقيام بسن القانون بصفة سيادية وبدون تدخل أو عرقلة من طرف أي سلطة أخرى (السلطة التنفيذية عادة) بما ينتهك مبدأ الفصل بين السلطات؟.

وتتمة لتحديد مفهوم السلطة التشريعية، يجب القول بأنه لا يمكن حصرها في البرلمان فقط، لأننا نجد غالبا بأن السلطة التنفيذية في الدساتير، خاصة الدول التي تتبنى الفصل المرن بين السلطات، هي الأخرى تقوم بالدور التشريعي، فنجد مثلا أن الدستور الجزائري خول رئيس الجمهورية بأن يكون له دور في المجال التشريعي، فنصت المادة 142 مثلا من الدستور الجزائري لسنة 2020 في فقرتها الأولى على أنه: "لرئيس

الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.."، كما منح نفس الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التشريع في المادة 141 فقرة 01 بواسطة ما سمتها هذه المادة بالسلطة التنظيمية، فنصت بأنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، وبالتالي فهذه المادة تتحدث عن دور تشريعي لرئيس الجمهورية كما سنراه لاحقا.

خلاصة القول: لا يمكن أن نفهم بأن السلطة التشريعية هي البرلمان الذي يقوم بسن القوانين، بل إن السلطة التشريعية هي سلطة مركبة من كل المؤسسات التي منح لها الدستور سلطة سن القوانين، ويمكن القول بأن السلطة التشريعية في الدول التي تتبنى مبدأ الفصل المرن بين السلطات، أين يكون التعاون والتكامل بين البرلمان والسلطة التنفيذية، فإن السلطة التشريعية تتمثل في كل من البرلمان ورئيس الجمهورية الذي يخوله الدستور سلطة التشريع (كما هو الحال في الجزائر)، أما في الدول التي تتبنى الفصل الجامد بين السلطات كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن السلطة التشريعية تتمثل في البرلمان فقط، حيث لا يتدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، ولا يمارس التشريع، حتى وإن منحه الدستور بعض المكنات يحاول من خلالها التأثير على التشريع.

ثانيا: السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية (البرلماني، الرئاسي، شبه الرئاسي)

كما هو معلوم فإن الأنظمة السياسية في العالم تنقسم إلى أنظمة تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات، وأخرى لا تتبنى هذا المبدأ، وما يهمنا في هذا الصدد هو تلك التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات والتي تنقسم هي بدورها إلى النظام البرلماني، النظام الرئاسي، والنظام شبه الرئاسي، وسنتطرق فيما يلي إلى السلطة التشريعية فيكل نظام من الأنظمة الثلاثة.

أ) السلطة التشريعية في النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني الذي تعتبر بريطانيا هي مهده الأول، على وجود برلمان منتخب من طرف الشعب، ويكون هذا البرلمان مكون من غرفتين، كما يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي، بحيث أن القاعدة العامة السائدة في هذا النظام هي أن رئيس السلطة التنفيذية في الدولة سواءً كان رئيس الجمهورية أو الملك (في حال الملكيات) لا يكون مسئولا سياسيا أمام البرلمان، بينما يكون رئيس الحكومة ووزاراته مسئولا أمام البرلمان، بمعنى يمكن مساءلته سياسيا طرفه مساءلة قد تصل إلى إسقاط الحكومة، كما نجد في نظام البرلمان تعاونا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على سن القانون، ونجد أيضا التوازن بينهما،

وهو التوازن الذي يظهر في إمكانية التأثير على بعضهما البعض بحيث يمكن للبرلمان أن يسقط الحكومة كما يمكن للسلطة التنفيذية أن تحل الغرفة السفلى للبرلمان.

ويمكن تلخيص اختصاصات البرلمان في ظل النظام البرلماني فيما يلي:

1- الاختصاص التشريعي:

الوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأساسية التي يقوم بها البرلمان في النظام البرلماني، بحيث أنه يقوم باقتراح القوانين ومناقشتها ثم الموافقة عليها، ولكن تشاركه السلطة التنفيذية في هذه العملية، إذ يمكن لهذه الأخيرة أن تقترح مشاريع قوانين، ولكن على أن يكون التصويت في النهاية من طرف البرلمان فقط، وبعد الموافقة البرلمانية يتم إصدار القانون من طرف السلطة التنفيذية التي تنشره فيما بعد، بمعنى أن العملية التشريعية برمتها تتعاون فيها كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

2- الاختصاص المالي:

تاريخيا يعتبر الاختصاص المالي للبرلمان هو سبب ظهورها في الدولة (خاصة بريطانيا)، حيث أن سبب ظهور البرلمانات هو الموافقة على الضرائب والقروض العمومية التي تقوم الدولة بفرضها، فتكونت البرلمانات بداية للموافقة على الضرائب التي تحتاجها السلطة التنفيذية، وأصبحت البرلمانات تراقب فيما بعد كل الشؤون المالية للدولة، على اعتبار أن مالية الدولة تقوم بالأساس على الضريبة التي يدفعها المواطن، ثم شيئا فشيئا توسع اختصاصها إلى التشريع في المجالات الأخرى غير المجالات المالية.

ومن أهم المسائل المالية التي تدخل في اختصاص البرلمان نجد الموافقة على ميزانية الدولة (الإيرادات والنفقات) بعد مناقشتها مع الحكومة، والموافقة على الاعتمادات الإضافية، فكل ما تقوم به الحكومة من إنفاق عام يجب أن يكون محل إذن من طرف البرلمان كما تنص الدساتير عادة على ذلك، وتراقب البرلمانات الإنفاق العمومي للحكومة من خلال أيضا الحساب الذي تقدمه الحكومة للبرلمان والذي قد يكون سنويا أو يكون كل ثلاث سنوات، والذي يتأكد البرلمان من خلاله من سلامة التصرفات المالية للحكومة.

3- الرقابة على الحكومة:

يمارس البرلمان في النظام البرلماني الرقابة على الحكومة ورئيسها، ولا تشمل هذه الرقابة رئيس الدولة سواء كان رئيس الجمهورية في الجمهوريات أو الملك في الملكيات، و السبب في ذلك يعود إلى أن رأس السلطة التنفيذية في هذا النظام (رئيس الجمهورية أو الملك) لا يكون مسئولا سياسيا، حيث لا يتمتع بالصلاحيات الكبيرة في تسيير شؤون الدولة داخليا وخارجيا، بل تكون هذه الصلاحيات الواسعة ممنوحة من

طرف الدستور لرئيس الحكومة، وهذا ما يبرر إمكانية مراقبته ومساءلته من طرف البرلمان، فرئيس الدولة في النظام البرلماني يتمتع فقط ببيع الصلاحيات على الصعيد الخارجي، بل حتى في بعض الدول التي تتبنى النظام البرلماني نجد أنه حتى في المجال الخارجي لا يلعب دورا بارزا بل يعود قيادة السياسة الخارجية للدولة لرئيس الحكومة، ويبقى رئيس الدولة يتمتع بالدور التمثيلي للدولة ولوحدتها، وبعض الصلاحيات الرمزية، وهو ما يفسر العبارة الشهيرة التي تطلق مثلا على الملك في مثل هذا النظام أنه "يملك ولا يحكم".

ويقوم البرلمان بمراقبة عمل الحكومة من خلال عدة آليات يحددها الدستور وتضبطها القوانين ذات العلاقة بالعمل البرلماني والناظمة للعلاقة بين البرلمان والحكومة، ونذكر من هذه الطرق الأسئلة البرلمانية التي يوجهها البرلمانيون للوزراء قصد الاستيضاح حول المسائل أو قصد لفت انتباه الحكومة لبعض المشاكل، وقد تكون هذه الأسئلة شفوية أو كتابية، ونجد أيضا من هذه الوسائل الاستجواب والذي يكون أخطر بالمقارنة مع الأسئلة البرلمانية، وهو موجه في الأساس إلى الوزير الأول (أو رئيس الحكومة)، وتكمن خطورة هذه الآلية على الحكومة في أنه قد يتطور إلى سحب الثقة من الحكومة إن لم يقدم رئيس الوزير الأول التبريرات والإجابات الكافية والمقنعة للبرلمانيين، ونجد أيضا من وسائل الرقابة التي يستخدمها البرلمانيون إجراء التحقيق البرلماني، حيث يشكل البرلمانيون لجان تحقيق برلمانية لتقصي الحقائق ميدانيا حول مسألة من المسائل التي تثير اهتمامهم، وبعد القيام بإجراء التحقيق البرلماني تعرض نتيجته على البرلمان لاتخاذ ما يجب من القرارات كاستجواب الوزير الأول مثلا، أما أخطر أدوات الرقابة التي قد يستخدمها البرلمانيون ضد الحكومة، نجد تلك التي تحرك المسؤولية السياسية للحكومة وبالتالي تؤدي إلى سقوطها وتشكيل حكومة جديدة، وقد تحرك المسؤولية في حق وزير من الوزراء (أي مسؤولية فردية)، كما قد تكون جماعية تشمل الحكومة ككل وتؤدي إلى سقوطها، وقد تحرك المسؤولية الجماعية للحكومة في مواعيد معينة كعرض الوزير الأول لبرنامج حكومته على الوزراء فيتم رفضه فتسقط الحكومة ويعاد تشكيلها، كما قد تثار في غير مواعيد محددة من خلال تحريك النواب لسحب الثقة من الحكومة.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن الدساتير عادة تنص على شروط مشددة فيما يخص هذه الآليات البرلمانية الرقابية التي تحرك المسؤولية السياسية للحكومة، نظرا للأثر الذي قد تنتج عنه والمتمثل في إسقاط الحكومة.

ب) السلطة التشريعية في النظام الرئاسي

النظام الرئاسي هو النظام الذي تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية نموذجه الأول، بل هناك من يقول بأن هذا النظام لا يمكن أن يطبق بصرامته إلا في هذه الدولة، وهذا النظام يكرس الفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يباشر البرلمان المكون من غرفتين وظيفته التشريعية بصفة مستقلة عن الحكومة التي لا تستطيع التدخل في التشريع، بل كل ما تستطيعه في هذا المجال هو محاولة التأثير عليه لاسيما عن طريق الفيتو الرئاسي.

ورئيس جمهورية منتخب مباشرة من طرف الشعب، وبالتالي لا يمكن تصور تطبيق هذا النظام إلا في الجمهوريات، أي لا يتماشى مع الملكيات، وبما أن رئيس الجمهورية ينتخب من طرف الشعب (في انتخابات غير مباشرة في حالة الولايات المتحدة الأمريكية)، فهو على قدم المساواة مع البرلمان الذي ينتخب هو الآخر من طرف الشعب، ورئيس الجمهورية يرأس السلطة التنفيذية بنفسه، وبالتالي لا حديث عن ازدواجية هذه الأخيرة كما هو الحال في النظام البرلماني أو شبه الرئاسي كما سنرى، ونتيجة لذلك فإن رئيس الجمهورية هو الذي يختار وزراءه (كتاب الدولة) الذين يعتبرون مسئولين أمامه حصريا وليس أمام البرلمان.

ويقوم النظام الرئاسي على ركيزتين أساسيتين:

1- الركيزة الأولى: احتكار الوظيفة التشريعية من طرف البرلمان

بالنظر لما سبق ذكره فيما يخص رئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير لا يملك القدرة على التدخل في هذا المجال التشريعي، لأن مجال التشريع محتكر من طرف البرلمان، فلا يملك رئيس الدولة أي حق في هذا المجال التشريعي سواءً مثلا باقتراح مشاريع القوانين، أو دعوة البرلمان للانعقاد أو حل البرلمان أو غيرها، باستثناء الحق الذي منح له من طرف الدستور وهو الاعتراض على القوانين بواسطة الفيتو الرئاسي.

والبرلمان في النظام الرئاسي يتولى لوحده اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها بمعنى أن إمكانية اقتراح مشاريع القوانين في النظام الرئاسي هي إمكانية غير واردة، كما أن البرلمان يعد ميزانية الدولة، ولا يمكن في ظل هذا النظام الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة، وليس للوزراء (كتاب الدولة) أن يحضروا لجلسات البرلمان.

2- الركيزة الثانية: الفصل التام بين السلطتين وغياب الدور الرقابي

للنظام الرئاسي فهي كما أسلفنا الفصل التام بين السلطات، أي تستقل السلطة التشريعية بالعملية التشريعية، حيث لا توجد رقابة من طرف البرلمان على رئيس الجمهورية ووزرائه، فرئيس الجمهورية غير مسئول سياسيا أمام البرلمان، ونفس الشيء بالنسبة للوزراء الذين لا يمكن مساءلتهم من طرف البرلمانيين، لأنهم مسئولين فقط أمام من عينهم، أي أمام رئيس الجمهورية.

وهنا يجب التأكيد ونحن نتحدث عن النظام الرئاسي، بأن الفصل التام بين السلطتين لا يمكن أخذه على إطلاقه، فحتى وإن كان هناك استقلالية بين السلطتين، إلا أنه هناك تأثير ولو صغير بينهما، ويمكن أن نلمحه مثلا من الجانب التشريعي في الفيتو الرئاسي الذي ذكرناه أعلاه، والذي يمكن أن يشهره رئيس الجمهورية في وجه البرلمان، بالإضافة إلى إلقاء رئيس الجمهورية خطابا أمام البرلمانيين حول السياسات التي سينتهجها، وبالتالي سيحاول من خلال هذا الخطاب التأثير على السياسة التشريعية للبرلمان، أما من ناحية البرلمان فنجد مثلا أن من صلاحيات البرلمان أن يوافق على تعيين كبار القضاة وبعض المسئولين السامين في الدولة، ويصادق على المعاهدات التي تبرم مع الدول الأخرى.

ت) السلطة التشريعية في النظام شبه الرئاسي

عبارة "النظام شبه الرئاسي" هي من وضع الفقيه الفرنسي موريس دوفيرجيه، وهو النظام الذي قصد به وجود رئيس جمهورية منتخب من طرف الشعب في انتخابات عامة ومباشرة، وجود حكومة مسئولة أمام البرلمان.

ويمكن القول أن النظام شبه الرئاسي الذي تعتبر فرنسا هي أول تطبيق له، هو في الحقيقة صورة من صور النظام البرلماني، ولكن يختلف عنه في بعض المسائل والتي أهمها انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب، وتكون السلطة التنفيذية مزدوجة بحيث يكون رئيس الحكومة هو الذي يقود جزءا مهما من سياسة الدولة (خاصة السياسة الداخلية) أما رئيس الجمهورية فهو الآخر يزود بمجموعة من الصلاحيات الهامة على الصعيد الداخلي والخارجي، ولئن كان النظام شبه الرئاسي يكرس المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة أمام البرلمان بما قد يؤدي إلى إسقاط الحكومة، فإنه مؤخرا، وفي فرنسا مهد هذا النظام، تم تكريس المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2008.

ولا يجب أن ننسى مسألة التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل هذا النظام، لأنه من الأنظمة التي تعتبر تطبيقا للفصل المرن بين السلطات، فهناك تعاون

وتكامل بين السلطتين في المجال التشريعي يظهر مثلا في إمكانية اقتراح القوانين من طرف البرلمانيين وكذا اقتراح مشاريع القوانين من طرف الحكومة، كما أن لرئيس الجمهورية دور في المجال التشريعي من خلال التشريع بأوامر ولكن في نطاق محدود وبعد اخذ الرخصة من طرف السلطة التشريعية (البرلمان) صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال، وكما أن هناك إمكانية إسقاط الحكومة من طرف البرلمان بتحريك مسؤولياتها السياسية، فإن رئيس الجمهورية يعطي إمكانية حل إحدى غرفتي البرلمان (الغرفة السفلى) حتى يحدث نوع من التوازن.

وعن أهم ما يميز السلطة التشريعية في هذا النظام شبه الرئاسي:

1- التعاون بين السلطتين في المجال التشريعي

البرلمان في السلطة التشريعية يمارس التشريع من خلال اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها، ثم يأتي دور السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية لإصدار القوانين الموافق عليها من طرف البرلمان، ويمكن للحكومة تقديم مشاريع قوانين في مختلف المجالات، ويمكن للوزراء حضور جلسات البرلمان المختلفة لتقديم ومناقشة المشاريع التي يقدمونها، وفضلا عن ذلك فإن لرئيس الجمهورية جور في المجال التشريعي من خلال إصدار الأوامر كما ذكرنا، وفقا لنظام قانوني يحدده الدستور، فنجد بعض الدساتير تعطيه هذا الاختصاص في إطار ضيق وبضوابط صارمة، كما نجد بعض الدول الأخرى تمنحه هذا الاختصاص بضوابط وقيود أقل.

2- الدور الرقابي للبرلمان على الحكومة

كما ذكرنا أعلاه فيما تعلق بالنظام البرلماني، فإن البرلمان يمارس الرقابة على الحكومة بنوعيها، الرقابة التي لا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة، وهي التي تمارس بواسطة الأسئلة البرلمانية ولجان التحقيق والاستجواب، وأيضا الرقابة التي تحرك المسؤولية السياسية للحكومة والتي تمارس عن طريق آلية ملتمس الرقابة التي يتم حب الثقة بواسطتها من الحكومة، وآلية التصويت بالثقة أيضا، وهما الآليتان اللتان يمكنهما الإفضاء إلى إسقاط الحكومة.

غير أنه هناك تأثير متبادل بين البرلمان والحكومة، بحيث تعطي الدساتير التي تكرس هذا النوع من النظام لرئيس الجمهورية إمكانية حل البرلمان.

وعلى كل سوف نتطرق لهذه الآليات بشيء من التفصيل في معرض حديثنا عن النصوص الناظمة للشأن البرلماني في الجزائر، سواءً فيما يتعلق بالجانب التشريعي أو

الجانب الرقابي، وعن التجربة البرلمانية في الجزائر، لاسيما وأنه كما أعلن مؤخرا بمناسبة المراجعة الدستورية الأخيرة للدستور التي تمت عبر استفتاء الفاتح نوفمبر 2020، تم تكييف النظام السياسي الجزائري بأنه نظام شبه رئاسي.