

مقدمة عامة حول السلطة التشريعية

أولاً: تحديد مفهوم السلطة التشريعية

السلطة التشريعية هي سلطة وضع القوانين، و بالتالي فإن هذا المصطلح يدل على إحدى وظائف الدولة. و بالمفهوم العضوي يمكن القول بأن هذا المصطلح يدل على المؤسسات التي تمارس الوظيفة التشريعية، و عادة ما تُستعمل هذه العبارة للدلالة على البرلمان، بمعنى أن إطلاق مصطلح السلطة التشريعية يدل على البرلمان، و هذه الدلالة الضيقة تستدل مثلاً 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، و هما المجلس الشعبي الوطني، و مجلس الأمة**" و ما يزيد تأكيد هذا الربط الذي يظهر للوهلة الأولى حصري بين البرلمان و السلطة التشريعية، الفقرة الثانية من نفس المادة التي تنص على أنه " **كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه**".

و بالتالي فإن البرلمان الجزائري وفقاً للدستور كما رأينا، له السيادة في إعداد القانون و في التصويت عليه، و بالتالي فإن يفترض أن 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، و هو الأمر الذي لا يكون عادة مطروحا بهذه البساطة في التجارب البرلمانية المقارنة، و حتى في التجربة الجزائرية بحيث تكون هذه السيادة (الحرية) البرلمانية في سن القانون محل دراسة، إذ يُطرح عادة التساؤل: هل يقوم البرلمان بصفته سلطة تشريعية بالقيام بسن القانون بصفة سيادية و بدون تدخل أو عرقلة من طرف أي سلطة أخرى (السلطة التنفيذية عادة) بما ينتهك مبدأ الفصل بين السلطات؟

و تنمة لتحديد مفهوم السلطة التشريعية، يجب القول بأنه لا يمكن حصرها في البرلمان فقط، لأننا نجد غالباً بأن السلطة التنفيذية في الدساتير، خاصة في الدول التي تتبنى الفصل المرن بين السلطات، هي الأخرى تقوم بالدور التشريعي، فنجد مثلاً ان الدستور الجزائري خول رئيس الجمهورية بأن يكون له دور في المجال التشريعي، فنصت المادة 142 مثلاً

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." و بالتالي 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، و يمكن القول بأن السلطة التشريعية في الدول التي تتبنى مبدأ الفصل المرن بين السلطات، أين يكون التعاون و التكامل بين البرلمان و السلطة التنفيذية، فإن السلطة التشريعية تتمثل في كل من البرلمان و رئيس 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، و لا يمارس التشريع، حتى و إن منحه الدستور بعض المكنات يحاول من خلالها التأثير على التشريع.

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

كما هو معلوم فإن الأنظمة السياسية في العالم تنقسم إلى أنظمة تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات، و أخرى لا تتبنى هذا المبدأ، و ما يهمنا في هذا الصدد هو تلك التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات و التي تنقسم هي بدورها إلى النظام البرلماني، النظام الرئاسي، و النظام شبه الرئاسي. و سنتطرق فيما يلي إلى السلطة التشريعية في كل 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، و يكون 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 سواء كان رئيس الجمهورية أو الملك (في حال الملكيات) لا يكون مسؤولا سياسيا أمام البرلمان، بينما يكون رئيس الحكومة و وزارته مسؤولا أمام البرلمان، بمعنى يمكن مساءلته سياسيا طرفه مساءلةً قد تصل إلى إسقاط الحكومة. كما نجد في النظام البرلماني تعاوننا بين السلطتين التشريعية و التنفيذية على سن القانون، و نجد أيضا التوازن بينها، و

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

و يمكن تلخيص اختصاصات البرلمان في ظل النظام البرلماني فيما يلي:

(1)- الإختصاص التشريعي:

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

(2)- الإختصاص المالي:

تاريخيا يعتبر الاختصاص المالي للبرلمان هو سبب ظهورها في الدولة (خاصة في بريطانيا)، حيث أن سبب ظهور البرلمانات هو الموافقة على الضرائب و القروض العمومية التي تقوم الدولة بفرضها. فتكونت البرلمانات بداية للموافقة على الضرائب التي تحتاجها السلطة التنفيذية، و أصبحت 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.

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

(3)- الرقابة على الحكومة:

يمارس البرلمان في النظام البرلماني الرقابة على الحكومة و رئيسها، و لا تشمل هذه الرقابة رئيس الدولة سواء كان رئيس الجمهورية في الجمهوريات أو الملك في المملكات، و السبب في ذلك يعود إلى أن رأس السلطة التنفيذية في هذا النظام (رئيس الجمهورية أو الملك) لا يكون مسؤولا سياسيا، حيث لا يتمتع بالصلاحيات الكبيرة في تسيير شؤون الدولة داخليا و خارجيا، بل تكون هذه الصلاحيات الواسعة ممنوحة من طرف الدستور لرئيس

الحكومة، و هذا ما يبرر إمكانية مراقبته و مساءلته 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، و يبقى رئيس الدولة يتمتع بالدور التمثيلي للدولة و لوحدتها، و بعض الصلاحيات الرمزية، و هو ما يفسر العبارة الشهيرة التي تطلق مثلا على الملك في مثل هذا النظام أنه "يملك و لا يحكم".

و يقوم البرلمان بمراقبة عمل الحكومة من خلال عدة آليات يحددها الدستور و تضبطها القوانين ذات العلاقة بالعمل البرلماني و الناظمة للعلاقة بين البرلمان و الحكومة، و نذكر من هذه الطرق **الأسئلة البرلمانية** التي يوجهها البرلمانيون للوزراء قصد الاستيضاح حول بعض المسائل أو قص لفت انتباه الحكومة لبعض المشاكل، و قد تكون هذه الأسئلة شفوية أو كتابية. و نجد أيضا من هذا الوسائل **الاستجواب** و الذي يكون أخطر بالمقارنة مع الأسئلة البرلمانية، و هو موجه في الأساس إلى الوزير الأول (أو رئيس الحكومة)، و تكمن خطورة هذه الآلية على الحكومة في أنه قد يتطور إلى سحب الثقة من الحكومة إن لم يقدم رئيس الوزير الأول التبريرات و الإجابات الكافية و المُقنعة للبرلمانيين. و نجد أيضا من وسائل الرقابة التي يستخدمها البرلمانيون **إجراء التحقيق البرلماني**، حيث يشكل البرلمانيون لجان تحقيق برلمانية لتقصي الحائق ميدانيا حول مسألة من المسائل التي تثير اهتمامهم، و بعد القيام بإجراء التحقيق البرلماني تُعرض 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 و بالتالي تؤدي إلى سقوطها و تشكيل حكومة جديدة، و قد تحرك المسؤولية في حق وزير من الوزراء (أي مسؤولية فردية)، كما قد تكون جماعية تشمل الحكومة ككل و تؤدي إلى سقوطها. و قد تحرك المسؤولية الجماعية للحكومة في مواعيد معينة كعرض الوزير الأول لبرنامج حكومته على الوزراء فيتم رفضه فتسقط الحكومة و يعاد تشكيلها، كما قد تثار في غير مواعيد محدد من خلال تحريك النواب لسحب الثقة من الحكومة.

و لكن 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 و المتمثل 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 يُطبق بصرامته إلا في هذه الدولة، و هذا النظام يكرس الفصل الجامد بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، 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 لا سيما عن طريق الفيتو الرئاسي.

و رئيس جمهورية منتخب مباشرة من طرف الشعب، و بالتالي لا يمكن تصور تطبيق هذا النظام إلا في الجمهوريات، أي لا يتماشى مع المَلَكِيَّات. و بما 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. و رئيس الجمهورية يرأس السلطة التنفيذية بنفسه، و التالي لا حديث عن ازدواجية هذه الأخيرة كما هو الحال في النظام البرلماني أو شبه الرئاسي كما سنرى. و نتيجة لذلك فإن رئيس الجمهورية هو الذي يختار وزراءه (كتاب الدولة) الذين يعتبرون مسؤولين أمامه حصريا و ليس أمام البرلمان.

و يقوم 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 و هو الاعتراض على القوانين بواسطة الفيتو الرئاسي.

و البرلمان في النظام الرئاسي يتولى لوحده اقتراح القوانين و مناقشتها و التصويت عليها. بمعنى أن إمكانية اقتراح مشاريع القوانين في النظام الرئاسي هي إمكانية غير واردة. كما أن البرلمان يعد ميزانية الدولة، و لا يمكن في ظل هذا النظام الجمع بين عضوية البرلمان و الحكومة، و ليس للوزراء (كتاب الدولة) أن يحضروا لجلسات البرلمان.

(2)- الركيزة الثانية: الفصل التام بين السلطتين و غياب 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 و وزرائه، فرئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان، و نفس الشيء بالنسبة للوزراء الذين لا يمكن مساءلتهم من طرف البرلمانيين، لأنهم مسؤولين فقط أمام من عينهم، أي أمام رئيس الجمهورية.

و هنا يجب التأكيد و نحن نتحدث عن النظام الرئاسي، بأن الفصل المتام بين السلطتين لا يمكن أخذه على إطلاقه، فحتى و إن كان هناك استقلالية بين السلطتين، إلا أنه هناك تأثير و لو صغير بينهما، و يمكن أن نلمحه مثلا في الجانب التشريعي في الفيتو الرئاسي الذي ذكرناه أعلاه، و الذي يمكن أن يشهره رئيس الجمهورية في وجه البرلمان، بالإضافة إلى إلقاء رئيس الجمهورية خطابا أمام البرلمانين حول السياسات التي سينتهجها، و بالتالي 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 و بعض المسؤولين السامين في الدولة، و يصادق 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، و هو النظام الذي قصد به وجود رئيس جمهورية منتخب من طرف الشعب في انتخابات عامة و مباشرة، و وجود حكومة مسؤولة أمام البرلمان.

و يمكن القول أن النظام شبه الرئاسي الذي تعتبر فرنسا هي أول تطبيق له، هو في الحقيقة صورة من صور النظام البرلماني، و لكن يختلف عنه في بعض المسائل و التي أهمهما انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب، و تكون السلطة التنفيذية مزدوجة بحيث يكون رئيس الحكومة هو الذي يقود جزءا مهما من سياسة الدولة (خاصة السياسة الداخلية) أما رئيس الجمهورية فهو الآخر يُزَوّد بمجموعة من الصلاحيات الهامة على الصعيد الداخلي و الخارجي. و لئن كان النظام شبه الرئاسي يكرس المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة أمام البرلمان بما قد يؤدي إلى إسقاط الحكومة، فإنه مؤخرًا، و في فرنسا مهد هذا النظام، تم تكريس المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2008.

و لا يجب أن ننسى مسألة التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في ظل هذا النظام، لأنه من الأنظمة التي تعتبر تطبيقا للفصل المرن بين السلطات، فهناك تعاون و تكامل بين السلطتين في المجال التشريعي يظهر مثلا في إمكانية اقتراح القوانين من طرف البرلمانين و كذا اقتراح مشاريع القوانين من طرف الحكومة، كما أن لرئيس الجمهورية دور في المجال التشريعي من خلال التشريع بأوامر و لكن في نطاق محدود و بعد أخذ الرخصة من طرف السلطة التشريعية (البرلمان) صاحبة الاختصاص الأصلي في هذا المجال. و كما أن هناك إمكانية إسقاط الحكومة من طرف البرلمان بتحريك مسؤوليتها السياسية، فإن رئيس الجمهورية يعطى إمكانية حل إحدى غرفتي البرلمان (الغرفة السفلى) حتى يحدث نوع من التوازن.

و عن 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 و مناقشتها و التصويت عليها، ثم يأتي دور السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية لإصدار القوانين الموافق عليها من طرف البرلمان، و يمكن للحكومة تقديم مشاريع قوانين في مختلف المجالات، و يمكن للوزراء حضور جلسات البرلمان المختلفة لتقديم و مناقشة المشاريع التي يقدمونها. و فضلا عن ذلك فإن لرئيس الجمهورية دور في المجال التشريعي من خلال إصدار الأوامر كما ذكرنا، وفقا لنظام قانوني يحدده الدستور، فنجد بعض الدساتير تعطيه هذا الاختصاص في إطار ضيق و بضوابط صارمة، كما نجد بعض الدول الأخرى تمنحه هذه الاختصاص بضوابط و قيود أقل.

(2)- الدور الرقابي للبرلمان على الحكومة

كما ذكرنا أعلاه فيما تعلق بالنظام البرلماني، فإن البرلمان يمارس الرقابة على الحكومة بنوعها، الرقابة التي لا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة، و هي التي تمارس بواسطة الأسئلة البرلمانية و لجان التحقيق و الاستجواب. و أيضا الرقابة التي تحرك المسؤولية السياسية للحكومة و التي تمارس عن طريق آلية ملتزم الرقابة التي يتم حب الثقة بواسطتها من الحكومة، و آلية التصويت بالثقة أيضا، و هما الآليتان اللتان يمكنهما الإفضاء إلى إسقاط الحكومة.

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

و على كُـلِّ، سوف نتطرق لهذه الآليات بشيء من التفصيل في معرض حديثنا عن النصوص الناظمة للشأن البرلماني في الجزائر، سواء فيما يتعلق بالجانب التشريعي أو الجانب الرقابي، و عن التجربة البرلمانية في الجزائر، لا سيما و أنه كما أُعلن مؤخرا بمناسبة المراجعة الدستورية الأخيرة للدستور التي تمت عبر استفتاء الفاتح نوفمبر 2020، تم تكييف النظام السياسي الجزائري بأنه نظام شبه رئاسي.

انتهى