

اختصاصات السلطة التشريعية في النظام الوضعي.

د. ياسر عبد العزيز إبراهيم حسن*

المستخلص:

إن السلطة التشريعية تعرف وظيفياً بأنها الهيئة التي عهد إليها الدستور بوضع القوانين العادية بينما تعرف عضوياً بأنها عادة ما تكون أعضاء البرلمانات أي أعضاء المجالس التشريعية.

أما النظام الوضعي فيقصد به الأنظمة المقارنة (غير الأنظمة الإسلامية)، وهي النظم الرئاسية والنظم البرلمانية والمختلطة.

وقد عنيت الدراسة باختصاصات السلطة التشريعية في النظام الوضعي. وتكتسب هذه الدراسة أهمية بالغة من الناحيتين النظرية والعملية، فمن الناحية النظرية تساهم في إثراء النقاش الفقهي حول التحولات التي شهدتها مبدأ الفصل بين السلطات في النظم الوضعية المعاصرة، من الفصل الجامد إلى التعاون المرن الذي كرس هيمنة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية عبر السلطة التنظيمية المستقلة. ومن الناحية العملية، تهدف إلى تزويد الفاعلين الدستوريين (البرلمان، المحكمة الدستورية، الفقه) بالأدوات القانونية الكفيلة بإعادة التوازن بين السلطات، وضمان أن يبقى القانون - كتعبير عن الإرادة العامة التي يمثلها البرلمان - هو الأصل، وأن يبقى التنظيم هو الاستثناء المقيد بحدود عدم المساس بالمجال المحجوز للقانون.

لذلك فوظيفة التشريع من أخطر المهام في الدولة، فالسلطة التشريعية محور السلطات وأجلها، هدفها إنشاء مجتمع متكامل تسوده نظم اجتماعية، فهي ممثلة إرادة الأمة.

* أستاذ مساعد.

Abstract:

The legislative authority is functionally defined as the body entrusted by the constitution with enacting ordinary laws, while organically it is typically comprised of members of parliaments, i.e., members of legislative assemblies.

The term "positive system" refers to comparative systems (excluding Islamic systems), namely presidential, parliamentary, and mixed systems.

This study focuses on the powers of the legislative authority within the positive system. This study is of paramount importance both theoretically and practically. Theoretically, it contributes to enriching the jurisprudential debate surrounding the transformations of the principle of separation of powers in contemporary positive systems, from rigid separation to flexible cooperation that has entrenched the executive branch's dominance over the legislative function through an independent regulatory authority. Practically, it aims to provide constitutional actors (parliament, the constitutional court, and legal scholars) with the legal tools necessary to restore the balance of power and ensure that the law—as an expression of the general will represented by parliament—remains the norm, while regulation remains the exception, restricted by the principle of not encroaching upon the domain reserved for the law. Therefore, the legislative function is one of the most important tasks in the state. The legislative authority is the axis of the powers and the most important of them. Its great goal is to create an integrated society governed by social systems, as it is the representative of the will of the nation.

المقدمة:

(1) مشكلة البحث:

يقوم النظام الوضعي المعاصر على مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقتضي تقسيم السلطات إلى سلطة تشريعية تتكفل بوضع النصوص القانونية، وسلطة تنفيذية، وسلطة قضائية . غير أن هذا المبدأ طرأت عليه عدة تطورات، أي: أصبح بإمكان السلطة التنفيذية إصدار تشريعات تنافس التشريعات البرلمانية، تسمى اللوائح التنظيمية المستقلة، وبالمقابل حُصر اختصاص البرلمان في مجالات محددة على سبيل الحصر. ومن هنا جاء تساؤلات البحث الرئيسة في:

(أ) إلى أي مدى بقي اختصاص السلطة التشريعية في النظام الوضعي اختصاصاً أصيلاً وسيادياً في ظل اتساع مجال السلطة التنظيمية المستقلة، وتنامي ظاهرة التشريع عن طريق الأوامر والمراسيم؟
 (ب) ما هي الضمانات الدستورية الكفيلة بحماية هذا الاختصاص من التغول التنفيذي؟

ومنها تتولد الأسئلة الفرعية التالية:

(ج) ما هو المجال المحجوز للسلطة التشريعية في النظام الوضعي؟ وهل تحديده على سبيل الحصر في الدساتير الحديثة يعتبر تضييقاً أم تنظيماً لاختصاصها؟

(د) يبقى للسلطة التشريعية اختصاصها الأقوى، وهو رقابة أعمال الحكومة من خلال وسائل الرقابة البرلمانية المتعددة. فهل الرقابة البرلمانية لا تزال فعالة كضمانة لحماية الاختصاص التشريعي أم أنها أصبحت رقابة شكلية؟

(هـ) ما هي الآليات التي أقرها النظام الوضعي لتمكين السلطة التنفيذية من مشاركة البرلمان في اختصاصه التشريعي (نظرية الضرورة - الأوامر - التفويض التشريعي - حالة الاستثناء)؟ وما مدى دستوريتهما؟
(و) ما هو دور القضاء الدستوري (المحكمة الدستورية) في حماية اختصاص السلطة التشريعية من تجاوز السلطة التنظيمية؟

(2) أهمية البحث:

الأهمية النظرية (العلمية):

أ) أهمية فقهية:

تستمد هذه الدراسة أهميتها من كونها تتناول أحد أهم المبادئ التي يقوم عليها القانون الدستوري الحديث، وهو مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به مونتسكيو. فإذا كانت السلطة التشريعية بمقتضى هذا المبدأ هي صاحبة الولاية العامة في التشريع: شكلت أحد العوامل المهمة في ظهور القانون الدستوري الحديث، وذلك لما لعبته من دور مهم في تراجع أو تغير تطبيق العديد من المبادئ الأساسية التي كان القانون الدستوري يقوم ويرتكز عليها، فإن دراسة تحولها إلى سلطة ذات اختصاص مقيد يمثل إضافة نوعية للمكتبة القانونية.

ب) سد فجوة علمية:

على الرغم من كثرة الدراسات التي تناولت السلطة التشريعية، إلا أن معظمها - كما بينا في الدراسات السابقة - ركز على استقلالية البرلمان، وليس على حدود اختصاصه، مما يجعل دراستنا تسد فراغا علميا قائما.

(ج) أهمية دستورية:

تبرز أهمية البحث في أن السلطة التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية أصبحت اليوم أكبر منافس للقانون في النظام القانوني العربي، إذ أصبحت وسيلة دستورية قوية، تمكن رئيس الجمهورية من التفوق على البرلمان في وضع القواعد العامة والمجردة. وهذا يستدعي وقفة علمية لتحديد متى يكون التنظيم مستقلاً؟ ومتى يكون متجاوزاً؟

(الأهمية العملية (التطبيقية):

(د) أهمية للمشرع: تفيد هذه الدراسة المشرع الدستوري في تقييم نتائج سياسة حصر المجال التشريعي، وهل حققت الهدف منها (تخفيف العبء عن البرلمان) أم أنها أدت إلى إضعافه؟

(هـ) أهمية للبرلمان: تزود أعضاء البرلمان بأدوات قانونية للدفاع عن اختصاصهم التشريعي عبر الدفع بعدم دستورية المراسيم التي تتجاوز المجال التنظيمي.

تفعيل آليات الرقابة (الأسئلة، الاستجابات، لجان التحقيق).

(و) أهمية للقضاء الدستوري: تقدم للمحكمة الدستورية معايير موضوعية للتمييز بين ما يدخل في مجال القانون وما يدخل في مجال التنظيم، وهو تمييز دقيق يفصل في منازعات الاختصاص بين السلطتين.

(ز) أهمية للمواطن: باعتبار الدستور أسمى قانون لا بد من التقيد به؛ لتحقيق مبدأ المشروعية، وذلك بخضوع كل من الحكام والمحكومين للقواعد القانونية. فإن حماية اختصاص البرلمان - كممثل للشعب - هي في جوهرها حماية

لحقوق وحريات المواطنين من التشريعات التنفيذية التي قد تصدر دون رقابة شعبية كافية.

(3) أهداف البحث:

الأهداف العامة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل طبيعة وحدود اختصاصات السلطة التشريعية في ظل النظم الوضعية المعاصرة، وبيان مدى التحول الذي طرأ على مبدأ الفصل بين السلطات من الفصل المطلق إلى التعاون والتداخل، وتقييم فاعلية الضمانات الدستورية في حماية الاختصاص التشريعي من تغول السلطة التنظيمية المستقلة.

الأهداف الخاصة (الإجرائية):

أ) الهدف النظري: تحديد المفهوم الدقيق للسلطة التشريعية والاختصاص التشريعي في الفقه الدستوري الوضعي، وتميزه عن السلطة التنظيمية انطلاقاً من:

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم السلطات إلى سلطة تشريعية تتكفل بوضع النصوص القانونية، وتنظيم مختلف مجالات الحياة.

ب) هدف تقييمي: تقييم فاعلية الاختصاص الرقابي للبرلمان باعتباره الضمانة الأساسية لحماية اختصاصه الأصلي: وبالرغم من تقلص الاختصاص التشريعي للبرلمان، ومحدودية نطاق مساهمة أعضائه في التقدم بمشروعات القوانين، يبقى للسلطة التشريعية اختصاصها الأقوى وهو رقابة أعمال الحكومة.

ج) هدف رقابي: بيان دور القضاء الدستوري (المحكمة الدستورية) في الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة، وحماية المجال التشريعي المحجوز من التجاوز.

د) هدف استشرافي: اقتراح آليات قانونية لإعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وضمان سيادة القانون البرلماني كتعبير عن الإرادة العامة.

4) أسئلة البحث:

أ) ما هي طبيعة اختصاصات السلطة التشريعية؟

ب) أبرز اختصاصاتها وحدود ممارستها؟

ج) ما هي الضوابط الناظمة لعلاقاتها لبقية السلطات.

5. منهج البحث:

انتهج الباحث في دراسته المنهج التأصيلي والمنهج التحليلي والمنهج المقارن حسب اقتضاء الدراسة.

6. خطة البحث

المبحث الأول: تكوين السلطة التشريعية.

المبحث الثاني: مفهوم السلطة التشريعية و طبيعة اختصاصاتها.

المبحث الثالث: اختصاصات السلطة التشريعية و صورها.

المبحث الرابع: وظيفة الرقابة.

الخاتمة:

التوصيات:

المراجع.

7. الدراسات السابقة:

الدراسة الأولى:

عتو، رشيد (2013) - استقلالية السلطة التشريعية بين النظامين الوضعي والإسلامي - دراسة مقارنة، أطروحة ماجستير، جامعة سعد دحلب - البليدة 1، كلية الحقوق:

كانت مشكلة الدراسة تعنى بالتساؤل: كيف تتحقق استقلالية السلطة التشريعية في النظام الوضعي مقارنة بالنظام الإسلامي؟ وانتهجت الدراسة المنهج المقارن والمنهج التحليلي الدستوري. وأهم نتائجها: تعد السلطة التشريعية أهم مؤسسات الدولة الحديثة ، وذلك بالنظر إلى ما تضطلع به من مهام وما تؤديه من وظائف، ونظرا لقيامها على أساس التمثيل الشعبي الذي يترجم مبدأ الديمقراطية القائم على أساس السيادة الشعبية الذي يمثل الشعب فيها مصدر السلطات، وقد تأكد هذا الاستقلال بصورة أوضح مع ظهور مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادي به الفقيه مونتسكيو نهاية القرن الثامن عشر، فاتخذ مظهرين لاستقلالية السلطة التشريعية ، الاستقلال العضوي (من حيث تشكيل السلطة التشريعية وأسلوب اختيار أعضائها)، والاستقلال الموضوعي (من حيث أدائها لوظائفها التشريعية والرقابية) وعلاقتها ببحثنا : تخدم المحور الأول: مفهوم الاختصاص التشريعي والاستقلال العضوي والموضوعي في النظام الوضعي¹

الدراسة الثانية:

أيت بن عمر صونيا (2017) - السلطة التنظيمية المستقلة في التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، جامعة أكلي محند - البويرة، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، السنة الدراسية 2016-2017:

تمثلت مشكلة الدراسة في التساؤل: كيف يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة؟ وما حدود اختصاصاته في مجال التشريع؟ وأهم نتائجها: يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم السلطات إلى سلطة تشريعية تتكفل بوضع النصوص القانونية وتنظيم مختلف مجالات الحياة، وأيضاً بإمكان السلطة التنفيذية إصدار تشريعات تنافس التشريعات البرلمانية تسمى اللوائح التنظيمية المستقلة، وكذلك حصرياً لم يعد البرلمان صاحب الاختصاص في إنتاج القواعد العامة والمجردة التي تنظم المجالات العامة للمجتمع، بل أصبح رئيس الجمهورية كذلك عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة مختصاً، يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

علاقتها ببحثنا: تخدم محور تقلص اختصاص البرلمان وتداخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي - من أهم إشكاليات النظام الوضعي.

الدراسة الثالثة⁽¹⁾:

حسن ناجي سعيد (2010) - إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد:

انتهجت الدراسة تحليل دستوري للمادة 61/ أولاً من الدستور العراقي الدائم. وهذا ما حددته المادة 61/ أولاً من الدستور العراقي الدائم الذي أناط

1- حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2010، ص. 30.

تشريع القوانين بمجلس النواب وهو صاحب الاختصاص الوحيد في تشريع القوانين.

علاقتها ببحثنا : تبين اختصاص البرلمان الأصيل في التشريع ومراحل العملية التشريعية (اقتراح - مناقشة - تصويت - تصديق - نشر).
الدراسة الرابعة⁽¹⁾:

البياتي، عبد الله رحمة الله (2007) - مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد.
أوضحت الدراسة أن المبادرة التشريعية القائمة في النظام البرلماني العراقي لم تضع فارقا بين المعنى اللفظي لمشروعات القوانين ومقترحات القوانين بكونها صاحبة الاختصاص الأصيل في تقديم مشروعات ؛ لتجعل منها قوانين صالحة للتطبيق من خلال إعدادها والتصويت عليها، وعلاقتها ببحثنا : تخدم محور المبادرة التشريعية كجزء من اختصاص السلطة التشريعية.

الدراسة الخامسة⁽²⁾:

وسيم حسام الدين الأحمدية - الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي - دراسة مقارنة.
توصلت الدراسة إلى أن السلطة التنفيذية في الدول العربية - مجالات تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية وتعتبر نظرية الضرورة نظرية

1- عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 7337، ص.1

2- وسيم حسام الدين الأحمدية، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، ط 6 منشورات الحلب الحقوقية، بيروت، لبنان، 0221 ص 1

عامة فهي تشمل جميع فروع القانون، وأقرها القانون الوضعي لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة. وهذه الدراسات تؤكد أنه: بالرغم من تقلص الاختصاص التشريعي للبرلمان، ومحدودية نطاق مساهمة أعضائه في التقدم بمشروعات القوانين، يبقى للسلطة التشريعية اختصاصها الأقوى وهو رقابة أعمال الحكومة. وأيضاً فإن السلطة التشريعية تُكوّن بطريقة الانتخاب وتمارس وظيفتين رئيسيتين هما: الوظيفة التشريعية والوظيفة السياسية من خلال مؤسسة الرقابة على أعمال الحكومة.

التعقيب على الدراسات السابقة:

أولاً : من حيث موضوع الدراسة وحدودها:

الدراسات السابقة تناولت موضوع السلطة التشريعية بشكل جزئي أو من

زاوية واحدة:

فدراسة عتو رشيد (2013) ركزت على استقلالية السلطة التشريعية فقط (العضوي والموضوعي) ومقارنتها بالنظام الإسلامي، ولم تتطرق بالتفصيل إلى حدود الاختصاص التشريعي ذاته) ما هو المجال المحجوز ؟ وما هو المجال المتروك للتنظيم؟ وأغفلت الدراسة بيان الوظائف الأصلية للسلطة التشريعية، وهي وظيفتا التشريع والرقابة.

دراسة أيت بن أعر (2017) عالجت السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية كاستثناء على اختصاص البرلمان، أي درست تقلص الاختصاص وليس الاختصاص الأصلي وهذا نجده في النظام الرئاسي الذي تعد الولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً له، ولم تتطرق للنظام البرلماني وصلاحيات رئيس الجمهورية.

دراسة حسن ناجي (2010) والبياتي (2007) حصرتا البحث في النظام العراقي ومراحل العملية التشريعية، دون دراسة مقارنة بالنظم الوضعية الأخرى (الفرنسي - الجزائري - المصري) وكان ينبغي أن تتطرق للنظام الرئاسي والنظام البرلماني والنظام المختلط.

أما دراستنا فتناولت اختصاص السلطة التشريعية ككل في النظام الوضعي المعاصر، بجناحيه: الاختصاص الأصيل : سن القوانين والتشريع المحجوز (المجال التشريعي المحدد على سبيل الحصر في المادة - 139 140 من دستور 2020 الجزائري).
الاختصاص الرقابي : كضمانة لحماية الاختصاص التشريعي.

المبحث الأول

مفهوم السلطة التشريعية وطبيعة اختصاصاتها

تمهيد:

تعد السلطة التشريعية الركيزة الأساسية في بناء الدولة القانونية الحديثة، فهي التي تجسد مبدأ السيادة الشعبية وتترجم الإرادة العامة في قواعد عامة ومجردة⁽¹⁾ وقد ارتبط ظهورها بنشأة مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به الفقيه الفرنسي مونتسكيو نهاية القرن الثامن عشر كضمانة أساسية لمنع الاستبداد وصيانة الحريات.

المطلب الأول: مفهوم السلطة التشريعية

أولاً: التعريف اللغوي والاصطلاحي:

السلطة التشريعية لغة هي مصدر من الفعل شرّع، أي وضع القانون وسنّه. أما اصطلاحاً فتعرف بأنها: (هيئة تداولية لها سلطة تبني القوانين. وتعرف الهيئات التشريعية بتسميات عدة منها: البرلمان، الكونغرس والجمعية الوطنية)⁽²⁾.

وعرفها الفقه الدستوري الجزائري بأنها: (هيئة تمارس اختصاص تقوم به هيئات السلطة التنفيذية، وهو يتمثل في سن قواعد عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن تلك القوانين التي يصدرها البرلمان)⁽³⁾.

1- عتو، رشيد، امرجسابق، ص 1.

2- موقع Noor Library، كتاب عن السلطة التشريعية، تعريف عام، ص 1.

3- مار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجسور، الجزائر، 2007، ص 196، منقول عن أيت بن أعمر صونيا، السلطة التنظيمية المستقلة في التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، جامعة البويرة، 2016-2017، ص 14.

ثانياً: الأساس القانوني للسلطة التشريعية في النظام الوضعي:

يستند وجود السلطة التشريعية في النظام الوضعي إلى أساسين:

(1) الأساس الديمقراطي: (تعد السلطة التشريعية أهم مؤسسات الدولة الحديثة، وذلك بالنظر إلى ما تضطلع به من مهام وما تؤديه من وظائف، ونظراً لقيامها على أساس التمثيل الشعبي الذي يترجم مبدأ الديمقراطية القائم على أساس السيادة الشعبية الذي يمثل الشعب فيها مصدر السلطات في الدولة الديمقراطية الحديثة)⁽¹⁾.

(2- الأساس الدستوري: حيث نصت معظم الدساتير الوضعية صراحة على هذا الاختصاص، فمثلاً:

(تنص المادة 79 من الدستور الكويتي على أن "لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصادق عليه الأمير")⁽²⁾.

(ونصت المادة 101 من دستور مصر الصادر عام 2014 على أن يتولى مجلس النواب سلطة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة).

وفي الجزائر نصت المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: (يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه)⁽³⁾.

1- عتو، رشيد، مرجع سابق، ص 1.

2- دستور الكويت، المادة 79، منقول عن بحث الرقابة البرلمانية على مراسيم الضرورة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، 2023، ص 3.

3- التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، المادة 114، منقول عن بحث المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مجلة جامعة المسيلة، 2021، ص 2.

ثالثاً: مبدأ الاستقلالية كشرط لممارسة الاختصاص:

لا يمكن للسلطة التشريعية أن تمارس اختصاصاتها على الوجه الأكمل إلا إذا تمتعت بالاستقلالية، وهي ضمانة أساسية: (بدون تلك الاستقلالية لا تكون المجالس النيابية سوى وسيلة طيعة بيد السلطة التنفيذية تستعملها لتنفيذ مخططاتها وتحقيق أهدافها)⁽¹⁾ وقد اتخذت هذه الاستقلالية مظهرين:

الاستقلال العضوي (من حيث تشكيل السلطة التشريعية وأسلوب اختيار أعضائها)، والاستقلال الموضوعي (من حيث أدائها لوظائفها التشريعية والرقابية).⁽²⁾

المطلب الثاني: طبيعة اختصاصات السلطة التشريعية في النظام الوضعي.
يقضي مبدأ الفصل بين السلطات: (تقسيم السلطات إلى سلطة تشريعية تتكفل بوضع النصوص القانونية وتنظيم مختلف مجالات الحياة، وسلطة تنفيذية تتمتع بالامتيازات اللازمة لتنفيذ القوانين)⁽³⁾. إلا أن هذا المبدأ شهد تطوراً جعل اختصاص السلطة التشريعية يتخذ طبيعة مزدوجة:
أولاً: الاختصاص التشريعي الأصيل (سن القوانين):

وهو الاختصاص الجوهري والأصلي للبرلمان، وقد حدده الدستور العراقي الدائم بقوله:

1- عتو، رشيد، مرجع سابق، ص 2.

2- نفس المرجع، ص 2.

3- أيت بن أمر صونيا، مرجع سابق، مقدمة، ص 1.

(الذي أناط تشريع القوانين بمجلس النواب، وهو صاحب الاختصاص الوحيد في تشريع القوانين)⁽¹⁾. (ويمر هذا الاختصاص بعدة مراحل تبدأ بكونها صاحبة الاختصاص الأصيل في تقديم مشروعات القوانين؛ لتجعل منها قوانين صالحة للتطبيق من خلال إعدادها والتصويت عليها)⁽²⁾. (وتشمل مراحل العملية التشريعية: الاقتراح، المناقشة، التصويت، التصديق، والنشر في الجريدة الرسمية)⁽³⁾. إلا أن هذا الاختصاص شهد تقلصا في النظم الوضعية المعاصرة، حيث:

(بالرغم من تقلص الاختصاص التشريعي للبرلمان، ومحدودية نطاق مساهمة أعضائه في التقدم بمشروعات القوانين)⁽⁴⁾. والسبب في ذلك يعود إلى:

(بإمكان السلطة التنفيذية إصدار تشريعات تنافس التشريعات البرلمانية تسمى اللوائح التنظيمية المستقلة)⁽⁵⁾.

1- حسن ناجي سعيد، إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2010، ص 30.

2 - عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2007، ص 1، منقول عن بحث زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ص 572.

3 - حسن ناجي سعيد، نفس المرجع، ص 30.

4- بحث التحقيق البرلماني في النظامين البرلماني والرئاسي، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، 2022، ص 2.

5- أيت بن أمر صونيا، مرجع سابق، مقدمة، ص 1.

(حتى أصبحت السلطة التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية أصبحت اليوم أكبر منافس للقانون في النظام القانوني الجزائري).⁽¹⁾

ثانياً: الاختصاص الرقابي (الوظيفة السياسية):

لم تعد وظيفة البرلمان مقتصرة على التشريع، بل أضيفت لها وظيفة ثانية لا تقل أهمية:

(إن السلطة التشريعية تُكوّن بطريقة الانتخاب وتمارس وظيفتين رئيسيتين هما: الوظيفة التشريعية والوظيفة السياسية من خلال مؤسسة الرقابة على أعمال الحكومة)⁽²⁾.

ويعد هذا الاختصاص: (يبقى للسلطة التشريعية اختصاصها الأقوى وهو رقابة أعمال الحكومة من خلال وسائل الرقابة البرلمانية المتعددة).⁽³⁾ (وتتمثل وسائل هذه الرقابة في: السؤال الشفوي والكتابي، الاستجواب، لجان التحقيق، وطرح الثقة)⁽⁴⁾.

ثالثاً: طبيعة الاختصاص في النظام الوضعي: من الولاية العامة إلى الاختصاص المقيد:

كان الأصل في النظام الوضعي التقليدي أن البرلمان يتمتع بالولاية العامة في التشريع، فكل ما يصدره البرلمان يعد قانوناً. أما في النظام الوضعي الحديث، فقد تغيرت هذه القاعدة.

1- نفس المرجع، الفصل الأول، ص 7.

2- الموسوعة القانونية المتخصصة، موقع Arab Encyclopedia ، مادة السلطة التشريعية، ص 2.

3- بحث التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 2.

4- الموسوعة القانونية المتخصصة، نفس المرجع، ص 2.

حيث أخذ المشرع الدستوري الجزائري بـ:

(حصر مجال التشريع للسلطة التشريعية، ولكن يقتضي الدستور ألا يمنع على اختصاص ممارسة البرلمان أن يخول للبرلمان مباشرة في نطاق مسائل معينة بتحديد دائرة ممارسة هذا الاختصاص؛ لأنه بالذات وبتعبير أدق يشرع البرلمان في مواضيع واردة على سبيل الحصر في الدستور⁽¹⁾.
(ويترتب على ذلك أن يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون)⁽²⁾.

فأصبحت القاعدة هي الاختصاص التشريعي استثناء محصور، والاختصاص التنظيمي هو الأصل والولاية العامة، وهو ما يمثل انقلابا في المبادئ التقليدية للقانون الدستوري.

نخلص مما سبق إلى أن السلطة التشريعية في النظام الوضعي هي هيئة منتخبة تمثل السيادة الشعبية، تتمتع باستقلال عضوي وموضوعي، وتمارس اختصاصين أساسيين: اختصاص تشريعي أصيل يتمثل في سن القوانين، واختصاص رقابي سياسي يتمثل في الرقابة على أعمال الحكومة. غير أن هذا الاختصاص شهد تطورا من الولاية العامة إلى الاختصاص المقيد على سبيل الحصر، مما جعل السلطة التنظيمية المستقلة تنافس القانون البرلماني، بل وتتفوق عليه في بعض الأحيان، وهو ما يستدعي تدخل القضاء الدستوري لحماية المجال المحجوز للقانون.

1- لونا سي مزياني، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 229، منقول عن دليل جامعة البويرة، 2017، ص 12.

2- التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، المادة 143 فقرة 1، منقول عن أيت بن أعر، ص 5.

المبحث الثاني

تكوين السلطة التشريعية

المطلب الأول : نظام المجلس الواحد (أو المجلس الفردي)

المطلب الثاني: نظام المجلسين

المطلب الأول: نظام المجلس الواحد (أو المجلس الفردي)

نشأت السلطة التشريعية في إنجلترا نتيجة التطورات التاريخية الدستورية والأحداث المتلاحقة وفي العهود السابقة كان نظام الحكم في إنجلترا نظام ملكياً مارس الملك السلطة مطلقة، فظهرت العديد من المشاكل واستحال على الملوك ممارسة سلطتهم فأصبحوا يدعون الأشراف ورجال الدين لاستشارتهم إلى أن أصبح الملك يدعو هؤلاء في مجلس كبير وكان ذلك بمثابة نشأة سلطة التشريع، وأصبح الملك يدعو المندوبين عن المدن والمقاطعات للمشاركة في بعض المسائل الهامة مثل إقرار الضرائب والموافقة عليها⁽¹⁾.

والمندوبون هم نواب عن الشعب يستشيرهم الملك إلى أن شاركوا في وضع التشريعات.

والمقصود بنظام المجلس الواحد أو المجلس الفردي أن يمثل الشعب في مجلس واحد حيث إن نواب الأمة يمثلون السلطة التشريعية في مجلس فردي باعتبار أن السلطة التشريعية تعبر عن إرادة الأمة (ويعتبر الإنجليز أن سيمون مونتفورت Simon Montfort المنشئ الحقيقي لمجلس العموم البريطاني؛ إذ اقترح على الملك عام 1264م دعوة ممثلين للمدن الهامة،

1- أصول الحقوق الدستورية تأليف المسيو آيسمن ترجمة الاستاذ محمد عادل زعتر، صفحة 47 دون ذكر سنة النشر، المطبعة المصرية.

وبرى آخرون أن التمثيل الحقيقي للأمة البريطانية لم يتم إلا عام 1295م عندما دعا إدوارد الأول برلمان 1295م المسمى (the great & model parliament)²

أولاً: مزايا نظام المجلس الواحد:

بعض الفقهاء الدستوريين ذكروا مزايا نظام المجلس الواحد ودافعوا عنه بشدة، وانتقدوا نظام المجلسين وأثبتوا أنه أوفق كثيراً من نظام المجلسين، فهو يتوافق مع الديمقراطية، وتناولوا مزايا المجلس الفردي وخلصوا إلى المزايا الآتية:

- 1- نظام المجلس الواحد ويعالج اذدماج الهيئة التشريعية ويضمن عدم تجزئة إرادة الأمة حيث إن إرادة الأمة وحدة واحدة كاملة لا تنقسم.
- 2- نظام المجلس الموحد يضمن عدم التنافر والانقسامات ويؤدي إلى تعاضد الأمة وتماسكها وعدم تشتت آرائها.
- 3- نظام المجلس الواحد يسرع عملية التشريعات في الدولة (ويقولون إن مزايا نظام المجلس الواحد أنه يضمن عدم تعطيل عمل التشريع)¹ فالقوانين تمس حياة المجتمع؛ فأى تعطيل يضر بمصالحهم.
- 4- إن نظام المجلس الواحد يؤدي إلى منع سيطرة أصحاب المصالح في المجلس الثاني على الفئات الأخرى.

ثانياً: عيوب المجلس الواحد:

- 1- يؤدي إلى الانفراد والتسلط وفرض الرأي .
- 2- عدم تمثيل الكفاءات العلمية والفنية العاجزة مالياً.
- 3- السرعة في إنتاج التشريعات دون دراستها جيداً.

4- إن أصحاب المصالح المهمة طبقات المجتمع المختلفة والتي تلعب دورا هاما في الحياة الاجتماعية والاقتصادية لا يجدون سبيلا للتعبير عن آرائهم ومصالحهم داخل المجلس الواحد.

ولكن بعد تطور الحركة الدستورية وإقرار مبادئ سيادة الأمة أدى إلى تخفيف حدة الانتماءات الطبقية حتى تستطيع الأمة أن تعبر تعبيرا صحيحا وقانونيا عن آمالها وإرادتها وطموحها ونظام المجلس الواحد تم تجربته من عدة أنظمة دستورية وأنتجت التجارب فشله وعدم مواكبته التطورات الحديثة لذلك اتجهت الدول إلى إلغائه واتخاذ نظام المجلسين.

المطلب الثاني: نظام المجلسين:

كثير من الأنظمة السياسية فضلت نظام المجلسين لتكوين سلطة التشريع وتوزيعها على مجلسين، وذلك بعد فشل نظام المجلس الواحد في تحقيق أهدافه الدستورية وتحقيق المصالح العليا لبعض الدول.

إن إنجلترا هي مهد نظام المجلسين فعادات وتقاليده المجتمع الإنجليزي أثرت في قيامه. (وبالرجوع إلى تاريخ البرلمان الإنجليزي نرى أنه أصلا مكون من مجلس واحد يسمى "البرلمان"، يضم أمراء الإقطاع والأساقفة ويدعوهم الملك شخصا وأيضا النواب، وينتخبهم الشعب من المدن والأقاليم ويجمعهم الملك ليقروا الضرائب، وبعد ذلك كون الأمراء والأشراف والأساقفة كتله يجمعها لون من التجانس، وابتدأت مظاهر الانفصال شيئا فشيئا، وأصبح لكل من الكتلتين طابع مميز حتى عام 1351، فاتخذ النواب لاجتماعهم مكانا خاصا، وبعد ذلك انتخبوا رئيسا لهم، وهكذا أعاد البرلمان الإنجليزي الأصل. فأصبح مكونا من الأمراء والأساقفة فقط. (ولما انقسم البرلمان إلى مجلسين بالطريقة السالفة الذكر أطلق على مجلس النواب

مجلس العموم (house of common) وأطلق على مجلس الأشراف مجلس اللوردات (house of lords) وتقرر أن يكونا متساويين في الاختصاص وأن تصدر القرارات بأغلبية كل منهما⁽¹⁾. ومجلس اللوردات لا زال له بعض الاختصاصات الهامة التي تؤثر في مصالح الشعب الانجليزي.

أولاً: مزايا نظام المجلسين:

1- يتفادى نظام المجلسين التشريعات التي تصدر عن تسرع وعدم التمهّل.

2- (يكافح نظام المجلسين كل طغيان المجلس الثاني، يحسم الخلاف بين مجلس النواب ورئيس السلطة التنفيذية)⁽²⁾. ونضيف ميزة أخرى هي أن كل التشريعات وفقاً لنظام المجلسين تكون تطبيقاً لإرادة كل الشعب ومصالحه.

ثانياً: عيوب نظام المجلسين:

لنظام المجلسين بعض المساوئ، وهي:

1- تعارض واختلافات بين المجلسين تؤدي إلى حدوث الكثير من المشاكل.

2- إنتاج انتماءات طبقية مختلفة، وهذا ينافي المبادئ الدستورية التي لا تعترف بالأنظمة الطبقية التي تستبد وتسيطر على مصالح الدولة.

1- السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة 1949 "طبعة مكرره" المطبعة العالمية، ص 121 وما بعدها.

2- زكي عبد المتعال، تاريخ النظم السياسية والقانونية والاقتصادية ، مطبعة نوري بالقاهرة، 1935، ص 109.

3- التأخر في إصدار القوانين والقوانين الدستورية الحديثة اتجهت لتطبيق نظام المجلسين، فمثلا أستراليا طبقت نظام المجلسين لتمثيل رأس المال في مجلس وتمثيل العمال في مجلس آخر. وشكل الدولة من الناحية الدستورية إما دولة موحدة أو دولة مركبة هو الذي يحدد الأخذ بمبدأ نظام المجلسين ، فالدولة المركبة كدول الاتحاد المركزي تأخذ نظام المجلسين لتمثيل الولايات والمقاطعات في مجلس وتمثيل الشعب في مجلس آخر. أما الدولة الموحدة غالبا ما تأخذ بنظام المجلس الواحد الذي يتناسب مع وحدة الدولة .

أما النظام المركزي أو الفدرالي فيناسبه نظام المجلسين لتمثيل كل فئات الشعب. لذلك لا يمكن تطبيق نظام المجلس الواحد أو المجلسين على إطلاقه، وإنما تحكمه أسس مختلفة وطبيعة الشعوب ويحكمه شكل الدولة، وما إذا كانت الأنظمة السياسية تقوم على فلسفات معينة.

المبحث الثالث

اختصاصات السلطة التشريعية وصورها

المطلب الأول : التشريع الدستوري:

القاعدة العامة تجعل الدساتير أعلى مرتبة من القوانين العادية، فالدستور هو أسمى القوانين فيجب على كل التشريعات أن تصدر مطابقة لأحكام الدستور - فالدستور هو أب القوانين- فلذلك كل القواعد القانونية العامة في الدولة والخاصة ينبغي أن لا تخالف أحكام الدستور، وإلا اعتبر القانون باطلاً ، كذلك كل تشريع عادي لا يمكن أن يلغى أو يعدل قواعد الدستور أو يخالفه، وذلك تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور.

فكل النظم الدستورية تتفق على مبدأ سمو الدستور؛ لأن الدستور في قمة البناء التنظيمي القانوني حيث يتطلب أن يكون في درجة أعلى من القوانين العادية.

إذا كان يمكن لقانون عادي أن يعدل أو يلغي الدستور، هذا يسمى دستوراً مرناً، وعلى خلاف الدستور الجامد الذي لا يمكن أن يلغى أو يعدل عن طريق القوانين العادية.

فالدستور المرن يطلق عليه أحياناً الدستور العرفي ونموذج الدستور الإنجليزي فهو دستور غير مكتوب. (بعض الدساتير العرفية وعلى رأسها الدستور الإنجليزي أقدم الدساتير النافذة، فالدساتير المرنة يمكن لتشريع عادي أن يبدلها لذلك لا يوجد في ظل هذا النوع من الدساتير التمييز بين القوانين ذات الصفة الدستورية وبين القوانين العادية لذلك لا تعرف الدول ذات الدساتير المرنة ما يسمى برقابة دستورية القوانين).⁽¹⁾

1- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، 1986، ص118.

نلاحظ أن الدول ذات الدساتير المرنة لا يمكن أن يتوفر الحق في الطعون في القوانين غير الدستورية عن طريق دعوى عدم الدستورية، أو الدفع بعدم الدستورية كضمانة حتمية لاحترام مبادئ الدستور.

وتتقسم حالات جمود الدستور إلى جمود مطلق، وهي أمور يحرم الدستور النظر في تعديلها مطلقاً، ثم جمود مؤقت وهي أمور يحرم الدستور التعرض لها خلال فترة زمنية معينة.⁽¹⁾

كذلك يمكن أن تتفق الدساتير المرنة مع نظرية الظروف الاستثنائية التي تبيح الخروج على أحكام القوانين لمواجهة الظروف الطارئة التي لا تحتل أي تأخير؛ وذلك لإزالة عواقبها.

لذلك نرى أنه لا يمكن الاعتراف بالدستور الجامد مطلقاً أو مؤقتاً، بل يجب أن يكون جموداً وسطياً.

المطلب الثاني: سن القوانين العادية:

يتم التشريع العادي بمراحل هي حق اقتراح القوانين، والتصويت على القوانين، وإصدار القوانين.

تعتبر مسألة سن القوانين العادية، أي: وضع التشريعات العادية من أهم الاختصاصات الدستورية الهامة للسلطة التشريعية فهي السلطة الأساسية التي تقوم بإصدار القوانين.

ووفقاً للإجراءات المتبعة في عملية إصدار القوانين فإن عملية إصدار هذه القوانين تمر بعدة مراحل إجرائية، والفقهاء الدستوريون عرفوا السلطة التشريعية من زاوية وظيفتها التي أعطاها لها الدستور، أي استند فيها إلى تكوينها العضوي. وعرف بعض الدستوريون هذه السلطة بأنها (الهيئة

1- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، صفحة ١١٩.

التي عهد إليها الدستور بوضع القوانين العادية، وهي غالباً البرلمان في الدول الديمقراطية المنتخبة من الشعب⁽¹⁾.

(وكانت كلمة البرلمان PARLEMENT كلمة ذات أصل فرنسي تتكون من عبارتين هما PARLE أي التحدث و HMENT أي مكان، وتعني عند الفرنسيين مكان التحدث ويعرفها آخرون (بأنها أعلى هيئة في الدولة).¹ (الاجتهاد في النظام الإسلامي يعتبر سلطة تشريعية في الدولة. والاجتهاد بوصفه قيمة أساسية بل ضرورة للقوانين الإسلامية في العهد الحديث، فيحتل موقعه الهام في التشريع الإسلامي).⁽²⁾

(ويشترط في المجتهد لجواز الاعتماد على فتواه والعمل بها أن يكون عدلاً، وأن يكون محيطاً بأدلة الشرع التي هي الكتاب والسنة والإجماع والقياس)⁽³⁾. وهي شروط أساسية لعملية التشريع قد تمس حياة الناس وتؤثر على حقوقهم وحرياتهم الأساسية وهي شروط لا تمكن المجتهد من القيام بعملية التشريع في الدولة بطريقة منظمة وصحيحة.

1- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، الطبعة السادسة، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1975-1976، ص 367.

2- محمد أبو زهرة، تاريخ المذاهب الإسلامية في السياسة والعقائد وتاريخ المذاهب الفقهية، القاهرة: دار الفكر العربي، 2009، ص 320.

3- أحمد أبو الفتوح، المختارات الصحيحة في تاريخ النشر وأصول الفقه، الطبعة الرابعة، [د.ن.]، 1924، ص 227..

والبعض عرف الاجتهاد بأنه عملية تتطلب جهداً وتركيزاً، وذلك غاية الوسع إما في إدراك الأحكام الشرعية، وإما في تطبيقها وهو الاجتهاد (المتعلق بتحقيق المناط أي العلة)⁽¹⁾.

والرسول ﷺ في عهده كان المشرع الأول بما يوحي إليه الله سبحانه وتعالى من آيات القرآن (إما بآيات القرآن الكريم التي كانت تنزل عليه بوحى الله إليه أو باجتهاده الذي يعتمد على إلهام الله له ... الخ)⁽²⁾.

أما الأنظمة الوضعية فنجد رئيس سلطة التنفيذ يقوم مع البرلمان بعملية التشريع.

(وفي النظام البرلماني نجد أن القاعدة المستقرة هي أن رئيس الدولة يشارك البرلمان في عملية التشريع)⁽³⁾.

(إن اقتراح القوانين من قبل النواب حق أقره الدستور ولم يختلف الفقه والعلم في طبيعة ماهيته على أن اعتبار هذا الحق مقرر للسلطة التشريعية التي لها بموجب حق إقرار القوانين حق اقتراحها)⁽⁴⁾، وينص دستور الولايات المتحدة لسنة 1787 في المادة الأولى منه القسم على الآتي (تخول جميع

1- أبو إسحاق إبراهيم بن موسى الشاطبي، الموافقات في أصول الشريعة، تحقيق: عبد الله دراز، الجزء الرابع، القاهرة: المكتبة التجارية الكبرى، [د.ت]، ص 89..

2- مصطفى خفاجي، صيغة الكلام (أو صفوة الكلام في أصول الأحكام)، الطبعة الثالثة، القاهرة: مطبعة دار نشر الثقافة، 1947، ص 7.

3- مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، طبعة 1944-1945، مطبعة دار النشر للثقافة، ص 412

4- حسن الحسني، القانون الدستوري في لبنان، بيروت: منشورات دار مكتبة الحياة، 1995، ص 192 وما بعده

السلطات التشريعية الممنوحة في هذه الوثيقة إلى مؤتمر الكونغرس⁽¹⁾، وذلك يعني أن التشريع يقوم به أعضاء الكونغرس الأمريكي. وبالرغم من أن النظام الرئاسي الأمريكي يمثل صورة متطرفة لنظام الفصل الجامد بين السلطات كما يقول الفقهاء فإننا نجد أن الفقه الأمريكي يقرر التعاون بين هذه السلطات، ولكنه يقيد بضرورة التعاون بين هذه السلطات ... الخ⁽²⁾، فإذن الوظيفة التشريعية كلها من نصيب البرلمان دون أدنى اشتراك من جانب السلطة التنفيذية في هذا الخصوص فيمتنع عليها حق اقتراح القوانين⁽³⁾.

(وكانت كلمة parentment تطلق على الهيئات القضائية العليا في فرنسا قديماً، وبهذا أطلقت على البرلمان الإنجليزي في أول نشأته؛ لأنه أقرب إلى الهيئات القضائية منه إلى الهيئات النيابية بالمعنى المعروف الآن)⁽⁴⁾، وتلك التعاريف تركز على أنها أعلى السلطات في الدولة، فهو يميزها عن بقية سلطات الدولة بصفة سمو، فهو تعريف قاصر؛ لأنه يتقاضى عن وظيفتها الموضوعية الأصلية، أي: لا يركز على التعريف الوظيفي الأصلي، حيث وجد تعريف آخر يشير إلى (أن السلطة التشريعية هي عادة

1- ليف مورتمرجأولر، الدستور الأمريكي، أفكاره ومثله، ترجمة إبراهيم عودة، ط 1989، عمان: مركز الكتيب الأردني، ص 63.

2- أنور محمد رسلان، الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، القاهرة: دار النهضة العربية، 197[؟]، ص 225 وما بعده

3- النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، النظم السياسية أسسها وصورها الحديثة، دكتور محسن خليل، 397، ط 1968 م الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية

4- د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول: النظم السياسية أسسها وصورها الحديثة، الإسكندرية: منشأة المعارف، ط 1968، ص 397.

البرلمان في العصر الحديث والأمبراطور أو الملك أو الخليفة أو الحاكم في العصور القديمة⁽¹⁾.

ولقد نصت المادة 42 من دستور السودان المؤقت لعام 1956م على أن تتكون السلطة التشريعية من مجلس السيادة ومجلس الشيوخ والنواب. وهذا التعريف يعد تعريف عضوي يعبر عن إدارة المواطنين باعتبار أن المواطنين مصدر السلطات في الدولة الحديثة، وإنما نرى أن تعريف سلطة التشريع ينبغي أن يسند إلى تكوينها العضوي، فهي المعبرة عن مصالح الشعب ومستندة إلى الانتخابات التي تؤسس سلطة التشريع في الدولة. فالعملية الانتخابية سواء الانتخابات المباشرة والانتخابات غير المباشرة هي التي تؤدي إلى تفويض أفراد من الشعب يمثلون الأمة ويباشرون إصدار القوانين، لذلك فإن عملية إصدار القوانين تستند في حقيقتها إلى العملية الانتخابية الصحيحة، ولكن مع ذلك فقد رأينا برلمانات يتحدد تشكيلها عن طريق التعيين، ففي بعض الأحيان رئيس السلطة التنفيذية هو الذي يعين أعضاء البرلمان، وهذا يتنافى مع مبادئ الشورى ومبادئ الديمقراطية التي تجعل من البرلمان الإرادة العليا للأمة، وليس إرادة رئيس الدولة باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، لذلك مثل هذا الوضع يمثل سلطة مطلقة لا يمارس الشعب دوره الدستوري في التعبير عن إرادة الأمة لإصدار القوانين.

إن استغلال إرادة المواطن في إنشاء السلطة التشريعية هذا هو الأصل الدستوري في استغلال سلطة التشريع بصفة أصلية، وإذا كان المواطن يساهم في تكوين السلطة التشريعية، مؤدى ذلك هو برلمان يمكن أن

1- هنري رياض، موجز تاريخ السلطة التشريعية في السودان، ط2، بيروت: دار الجيل، 1987، ص 13.

يمارس دوره الحقيقي والدور الصحيح الذي يمكن أن يحقق الأهداف المقصودة من تكوين السلطة التشريعية التي تعبر عن المصلحة العليا للأمة. (إن القانون من صنع السلطة التشريعية بينما اللائحة من صنع السلطة التنفيذية).⁽¹⁾

إذن من ذلك التعريف يقتصر إصدار القوانين على سلطة التشريع وحدها بينما اللوائح يقتصر إصدارها على السلطة التنفيذية كاختصاص أصيل لها بواسطة الدستور.

1 د. عثمان خليل عثمان ود. سليمان محمد الطماوي، الموجز في القانون الدستوري، القاهرة: دار الفكر العربي، 1951، ص 132 وما بعدها.

المبحث الرابع

وظيفة الرقابة

المطلب الأول: الرقابة السياسية (رقابة الحكومة):

إن احترام مبدأ الشرعية يرمي إلى تأكيد سيادة أحكام القانون، وذلك تحقيقاً لدولة القانون، لذلك اعترفت الدساتير بحق سلطة التشريع في الرقابة على تصرفات الحكومة من أجل الحفاظ على مصالح الشعب. من هذا برز مبدأ هام هو مبدأ فصل السلطات منعاً من طغيان الحكومة على بقية السلطات العامة في الدولة. فمبدأ فصل السلطات ضماناً لاحترام القوانين عن طريق منع الاستبداد والطغيان، فصل السلطات العامة يحقق احترام الحقوق والحريات العامة في الدولة.

إن النظام النيابي في إنجلترا كان نتيجة تطور تاريخي حيث قامت الثورة الإنجليزية التي قضت على الملك المطلق، فاستقرت المبادئ التي تمنع من الاستبداد.

(ولقد مرت مسؤولية الوزارة السياسية التضامنية بعدة أطوار، فلقد كان الطريق الوحيد هو مهاجمة الوزراء عن طريق الاتهام (mpeachment) وهي وسيلة شخصية، ثم أخذت صورة جديدة هي المسؤولية الجنائية السياسية، ثم ابتداء ظهور المسؤولية الوزارية السياسية خلال القرن الثامن عشر)⁽¹⁾

لذلك يجب على السلطة التنفيذية احترام أحكام القانون من أجل تحقيق المصالح الأساسية للدولة من خلال محاسبتها على تصرفاتها التي لا تطابق القانون، والرقابة السياسية وسيلة فعالة لاحترام القوانين ووسيلة لتغيير

1- المرجع السابق، عثمان خليل عثمان والطمائي ص 205 وما بعده.

الحكومة غير القانونية والتي لا تعمل من أجل مصالح الشعب. والحكومة هي السلطة التنفيذية في الدولة وتقوم بدور تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، وهذا الدور غالبا ما ينتهي بسلطة التنفيذ إلى الطغيان وربما تجاوز القوانين، لذلك كانت هذه الرقابة عليها ضمانات لاحترام حقوق وحريات الأفراد، ومنعا من استغلال السلطات والتعسف في استعمال الحق، فالتعسف في استعمال الحق من قبل السلطة التنفيذية قد يؤدي إلى انتهاك الحقوق والحريات وبالتالي لعدم الاستقرار السياسي في الدولة.

أولاً: حق السؤال:

حق السؤال صورة من صور الرقابة السياسية يهدف إلى المصلحة العامة. (المقصود بحق السؤال تمكين البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلها النواب أو لفت نظر الحكومة إلى موضع معين، والمسلم به في النظام البرلماني أن السؤال هو علاقة مباشرة بين السائل والمسئول، ومن ثم فإن السائل وحده هو الذي يستطيع أن يعقب على رد الحكومة، إذا لم يقتنع به ويعود بالرد تفصيلاً أو غموضاً)⁽¹⁾.

وحتى يتمكن البرلمان من ممارسة حق السؤال لابد من النص عليه في الدستور ولا بد من تنظيم هذا الحق حتى يمكن للبرلمان توجيه الأسئلة بطريقة مجدية وصحيحة. وحق السؤال يجب ألا يخرج عن الإطار المحدد له أي في حدود ما يمكن البرلمان من مراجعة أعمال السلطات التنفيذية وردّها إلى صوابها والتزامها بتطبيق القانون.

(وتتحقق رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية بتقديم السؤال للوزراء ، والأسئلة التي يوجهها أعضاء مجلس الحكومة يقصد منها الحصول على

1- مرجع سابق، د. محسن خليل ص 473.

معلومات أو بيانات معينة لا يعرفها العضو كما قد يُقصد بها استجلاء حقيقة غامضة أو أمر غير واضح⁽¹⁾.

والسؤال للوزراء ينبه إلى ضرورة العمل من أجل تحقيق الأهداف العليا للوطن، وهي المصلحة العامة، لذلك لا يستطيع الوزير أن يتغاضى عن واجبه، أو الدفاع عما يهم الوطن والمواطن، فالسؤال وسيلة ناجحة لتوجيه الحكومة وإرشادها وهو وسيلة دستورية لمحاسبة الوزراء وتغييرهم بما يوافق المصلحة السياسية للدولة فبدون ذلك لا يمكن للدولة تحقيق أهدافها العليا. ، (وللسائل أن يتنازل عن سؤاله كما أن له إذا لم يقتنع بالإجابة أن يحوله إلى استجواب. وكثيرا ما يكون الهدف هو الاستيضاح بقدر ما هو ملفت للنظر إلى موضوع السؤال)⁽²⁾.

يتبين من ذلك أن السؤال وسيلة رقابية سياسية لأعمال الوزراء، وبعض الفقهاء يعتبرون أن السؤال ليس من مصدر الرقابة باعتباره استفسار فقط دون أن يرتب آثارا قانونية ولكننا نرى أن السؤال وسيلة رقابية ضرورية يمكن أن تؤدي إلى الاستجواب وطرح الثقة بالحكومة ويمكن أن يرتب المسؤولية القانونية.

1- النظام الدستوري في جمهورية مصر مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، د. يحيى الجمل القاهرة: دار النهضة العربية، 1974، ص 223.

2- القانون الدستوري، د. ماجد راغب الحلو الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 1971، ص 65.

ثانياً: حق طرح موضوع عام للنقاش:

هذا الحق يستعين به البرلمان على مناقشة أي موضوع عام للتعرف على السياسات العامة للحكومة وتقويمها، والموضوعات العامة هي التي تعبر عن المصالح العامة.

(وبمقتضى هذا الحق يكون لعدد من أعضاء البرلمان المطالبة بإثارة موضوع عام يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للمناقشة في المجلس مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء فنطاق هذا الحق إذن أوسع من نطاق حق السؤال الذي يُعد علاقة شخصية بين المسؤول والسائل، ولكنه يشترك معه في أنه أمر استفساري).⁽¹⁾

إذن السؤال يكون من حدود الاستفسار عن الشيء المطلوب معرفته بينما يعد حق طرح موضوع عام للنقاش يترتب عليه اشتراك كل الأعضاء في مناقشة مفتوحة تحقق هدفها القانوني، فالدساتير البرلمانية نصت على هذا الحق صراحة ليستطيع البرلمان من معرفة الأمور بدقة تفاصيل وبالتالي يستطيع البرلمان المشاركة الحقيقية في مناقشة المسائل العامة التي لها صلة بالمصلحة العامة، كذلك نرى أنه ينبغي له ألا يتجاوز الحدود الدستورية المقررة. وهذا الحق إذا ما تمت ممارسته بصورة فاعلة يثير مسألة نجاح الحكومة أو فشلها في تحقيق أهدافها الموكولة بها قانوناً.

ثالثاً: حق إجراء التحقيق:

للبرلمان أن يشكل لجان لإجراء تحقيق حول موضوع معين ليراجع أعمال الوزارة بهدف الوصول إلى بيانات محددة لتحديد مسؤولية الوزارة،

1- المرجع السابق، محسن خليل ص 479.

ولهذه اللجنة صلاحيات قضائية لتمكينها من أداء دورها المنوط بها. (وفي حالة فحص الطعون المقدمة في صحة نيابة أعضائه أو أي تحقيق في فضيحة مالية أو سياسية تمنح لجان التحقيق في بعض الأحوال سلطات قضاة التحقيق والمحاكم كسلطة استدعاء الشهود وتحليف اليمين أو توقيع جزاءات عليهم)⁽¹⁾، ولكن ينبغي على تلك اللجان أن لا تتوسع في استعمال سلطاتها حتى لا تتداخل مع الاختصاصات الأصلية للقضاء في مسائل التحقيق.

والتحقيق يهدف إلى مواجهة الوزارة وتحديد مسؤوليتها للوصول إلى الحقائق والكشف عن كل الممارسات المختلفة التي تعين في تطبيق العدالة الاجتماعية.

(ولا قيد على مجال التحقيق فقد يستهدف به المجلس التحقق من فساد بعض الإيرادات أو المصالح أو المؤسسات أو شركات القطاع العام، وقد يراد من ورائه فحص بعض المسائل المنسوبة إلى أحد الوزراء تمهيداً لاتهامه).⁽²⁾

رابعاً: حق الاستجواب وطرح الثقة:

البرلمان بوصفه يمثل إرادة الرأي العام فهو يباشر رقابة على أعمال الحكومة من أجل تحقيق التوازن العادل بين سلطات الدولة. وبهذه المثابة فإن مسؤولية الوزراء عن أعمالها تعتبر ركناً أساسياً في الأنظمة البرلمانية (ويرجع أصل المسؤولية الوزارية إلى مثل إنجليزي قديم يقول: إن الملك لا

1- النظم السياسية - الدولة والحكومة، د. محمد كامل ليلة القاهرة: دار الفكر العربي، [د.ت]، ص 621 وما بعدها

2- مرجع سابق، محسن خليل، ص 551.

يخطئ مطلقاً إقراراً لضرورة، وينتج من ذلك أن الملك لا يمكن سؤاله مباشرة بل يُسأل وزرائه⁽¹⁾. والمسؤولية تجاه الدولة قد تكون مسؤولية تضامنية أو فردية، فهي وسيلة لعزل الحكومة بأكملها، أو لعزل وزير - فهذه الوسيلة حماية من استبداد الحكومة وإعادتها إلى المسار الصحيح.

المطلب الثاني: الرقابة المالية على أعمال الحكومة:

أولاً: إقرار الميزانية:

إن المسائل المالية مزودة بالدستور تنظم بقرار البرلمان أي لا تقدر إلا بقانون.

(المقصود بالرقابة المالية هدف الهيئات النيابية، وهي ممثلة للشعب صاحب السيادة - في الرقابة على أموال الدولة في الرقابة على جبايتها وعلى مصارفها، والقاعدة في النظام البرلماني حق البرلمان في الرقابة مديرة على أعمال السلطة التنفيذية المالية لمن طريق إقرار الميزانية، ويرجع استمرار هذه القاعدة في النظام البرلماني إلى تاريخ صدور العهد الأعظم (MAGNA CHARTA) في إنجلترا سنة 1215 فنقرر فيه عدم جواز فرض ضريبة من الملك من غير موافقة مجلس الأمراء، إذن دور هذه الوظيفة أهم الوظائف التي باشرت البرلمانات⁽²⁾. لذلك يمكن اعتبار حق الرقابة المالية حقاً أصيلاً وضرورة لتنظيم مالية الدولة، وفي البداية كان هذا الحق يتركز

1- مبادئ القانون الدستوري المصري والمقارن، د. مصطفى الصادق القاهرة: المطبعة الرحمانية بمصر، 1923، ص 257 وما بعدها.

2- موجز القانون الدستوري، د. طعيمة الجرف، القاهرة: مطبعة مكتبة القاهرة الحديثة، 1960، ص 365.

على موافقة الهيئات النيابية على الفدائية ثم اتسع ليشمل ضرورة الموافقة على ميزانية الدولة من حيث مصروفاتها وإيراداتها.

(تاريخ أوروبا السياسي يشتهر عندما كان الملوك يتحكمون في جباية الضرائب وابتزاز الأموال على غير قاعدة، فكان السبب في الاضطرابات والثورات لذلك تقرر الدساتير المالية بالكامل لها من الأهمية، وذلك لأن الرقابة على اختلاف أشكالها هي أساس إيرادات الخزينة، والمالية من ضابط الحركة القومية وأساس تحقيق المصالح العامة).¹

ثانياً: إجازة الميزانية:

إن إجازة الميزانية عملية دستورية تهدف إلى فحص ما تقوم به الوزارة من عمل مالي تحقيقاً للمصلحة العامة حتى تتعرف السلطة التشريعية على حقيقة الميزانية وتوجيهها نحو مصالح المواطنين.

الخاتمة:

النتائج:

1. يجب ألا ينص الدستور على تعيين أعضاء البرلمان.
2. يجب أن ينتخب البرلمان من عموم الشعب.
3. أن يمنح البرلمان سلطة واسعة في إقرار الرقابة السياسية والرقابة.
4. ألا تفرض ضرائب إلا بعد إقرارها من البرلمان.
5. أن يقتصر إعداد الموازنة العامة وإجازتها على البرلمان.
6. على السلطة التشريعية ألا تفوض اختصاصها التشريعي فهو اختصاص أصيل قاصر عليها وحدها فقط.

¹ المرجع السابق، مصطفى الصادق ص 222 .

التوصيات:

أ) تفعيل الرقابة القبلية:

إنشاء لجنة خاصة لتقييم دستورية التنظيمات داخل البرلمان، مهمتها إخطار المحكمة الدستورية بكل مرسوم رئاسي يتجاوز المجال التنظيمي ويدخل في المجال التشريعي.

ب) تفعيل الرقابة البعدية:

تحويل السؤال الشفوي إلى استجواب ملزم يترتب عليه سحب الثقة في حالة ثبوت تجاوز الحكومة.

ج) إلزام الحكومة بتقديم تقرير سنوي عن ممارستها للسلطة التنظيمية المستقلة.

د) استرداد المبادرة التشريعية:

نوصي بتخصيص ثلث الجلسات الشهرية لمناقشة مقترحات النواب فقط، دون مشاريع الحكومة.

توصيات موجهة للمحكمة الدستورية:

هـ) إقرار رقابة تلقائية:

إلزام رئيس الجمهورية بعرض كل مرسوم تنظيمي مستقل يمس الحقوق والحريات على المحكمة الدستورية قبل نشره (رقابة قبلية وجوابية).

و) إنشاء سجل دستوري: إنشاء سجل قضائي يفصل بين ما هو تشريعي وما هو تنظيمي، على غرار التجربة الفرنسية (قرار مجلس الدولة الفرنسي).

قائمة بأسماء المصادر والمراجع

المصادر والمراجع:

1. القرآن الكريم.
2. أبو إسحاق إبراهيم بن موسى الشاطبي، الموافقات في أصول الشريعة، تحقيق: عبد الله دراز، الجزء الرابع، القاهرة: المكتبة التجارية الكبرى، [د.ت].
3. أحمد أبو الفتح، المختارات الصحيحة في تاريخ النشر وأصول الفقه، الطبعة الرابعة، [د.ن.]، 1924.
4. أنور محمد رسلان، الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، القاهرة: دار النهضة العربية، 197[؟].
5. بحث التحقيق البرلماني في النظامين البرلماني والرئاسي، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، 2022.
6. حسن الحسني، القانون الدستوري في لبنان، بيروت: منشورات دار مكتبة الحياة، 1995.
7. حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2010.
8. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، 1986.
9. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري ، الطبعة الرابعة 1944 المطبوعهالعالميه

10. طعيمة الجرف، موجز القانون الدستوري، القاهرة: مطبعة مكتبة القاهرة الحديثة، 1960.
11. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، الطبعة السادسة، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1975-1976.
12. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، القاهرة: مطابع دار الكتاب العربي، 1959.
13. عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 7337.
14. عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2007، ص 1، منقول عن بحث زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني.
15. عثمان خليل عثمان ود. سليمان محمد الطماوي، الموجز في القانون الدستوري، القاهرة: دار الفكر العربي، 1951.
16. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجسور، الجزائر، 2007، ص 196، منقول عن أيت بن أمر صونيا، السلطة التنظيمية المستقلة في التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، جامعة البويرة، 2016-2017. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، الطبعة السادسة، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1975-1976.
17. لؤناسي مزياني، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 229، منقول عن دليل جامعة البويرة، 2017.

18. ليف مورتمرجأولر، الدستور الأمريكي، أفكاره ومثله، ترجمة إبراهيم عودة، ط 1989، عمان: مركز الكتيب الأردني.
19. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 1971.
20. محسن خليل النظم السياسية والقانون الدستوري ، الجزء الأول ، النظم السياسية أسسها وصورها الحديثة ، ط 1968 م الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية
21. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول: النظم السياسية أسسها وصورها الحديثة، الإسكندرية: منشأة المعارف، ط 1968.
22. محمد أبو زهرة، تاريخ المذاهب الإسلامية في السياسة والعقائد وتاريخ المذاهب الفقهية، القاهرة: دار الفكر العربي، 2009.
23. محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة، القاهرة: دار الفكر العربي، [د.ت.].
24. مصطفى الصادق، مبادئ القانون الدستوري المصري والمقارن، القاهرة: المطبعة الرحمانية بمصر، 1923.
25. مصطفى خفاجي، صيغة الكلام (أو صفوة الكلام في أصول الأحكام)، الطبعة الثالثة، القاهرة: مطبعة دار نشر الثقافة، 1947.
26. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، طبعة 1944-1945، مطبعة دار النشر للثقافة.
27. موقع ArabEncyclopedia الموسوعة القانونية المتخصصة، مادة السلطة التشريعية.

28. هنري رياض، موجز تاريخ السلطة التشريعية في السودان، ط2، بيروت: دار الجيل، 1987.

29. وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، ط 6 منشورات الحلب الحقوقية، بيروت، لبنان، 2021.

30. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1974.

ثالثاً: الدساتير و القوانين:

1. التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، المادة 143 فقرة 1، منقول عن أيت بن أعمار.

2. التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، المادة 114، منقول عن بحث المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مجلة جامعة المسيلة، 2021.

3. دستور الكويت، المادة 79، منقول عن بحث الرقابة البرلمانية على مراسيم الضرورة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، 2023.

رابعاً: مواقع الانترنت:

1. موقع Noor Library ، كتاب عن السلطة التشريعية، تعريف عام.
2. <https://di.univ-blida.dz/jspui/handle/123456789/8728>