

ملاحظات حول: المبادرة بالقوانين، وحل البرلمان في دستور 2016



الدكتور/ محمد بركات

أستاذ بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة الجزائرية



مقدمة:

ستبقى الوظيفة التشريعية متصلة بالبرلمان الجزائري متعلقة به، عمل بها وبمقتضياتها أم لم يعمل؟ جسدها نصا وممارسة أم لم يجسدها؟ قام بها النواب والشيخ كل من موقعه بالغرفة التي ينتمي إليها على أكمل وجه أم لم يقوموا بها؟ تشبثوا بها وبما مكّنتهم الدستور من صلاحيات أم لم يتشبثوا بها؟ أدوا مسؤولياتهم الوطنية والتاريخية والدستورية أمام ناخبيهم وأمام الشعب أم لم يؤدوها؟، ولذلك في الأحوال غير المرغوبة هل يمكن أن يجازى البرلمان جزاء وفاقا في حال عدم قيامه بوظيفته التشريعية كما ينص عليها الدستور ويأمل فيه الشعب؟.

ومن هنا هل حلّ البرلمان يجد له مقتضى مادام البرلمان منسجما مع ما تطرحه الحكومة من مشاريع قوانين وسياسة عامة؟ أم أن مسألة الحل مرتبطة بالمشاريع المقترحة من البرلمان نفسه على نفسه؟

لقد أتى التعديل الدستوري لسنة 2016 بأمر إيجابية كثيرة، وذلك من أجل تعزيز الديمقراطية والتمثيل الشعبي، ومنحت تلك التعديلات البرلمان من خلال غرفة مجلس الشيخوخ، صلاحيات أوسع في مسألة مقترحات مشاريع القوانين، والدورة الواحدة بدل الدوريتين كما كان في السابق، وسيكون لذلك الأثر الإيجابي في المستقبل على وظائف ومهام البرلمان كما هي محددة في الدستور الجديد، وهذا ما سنتناوله في النقاط التالية:

1- حقّ المبادرة بالقوانين.

2- حلّ الخلاف.

3- حلّ المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الأول

حقّ المبادرة بالقوانين

أولاً - المبادرة بالقوانين قبل التعديل الدستوري:

لقد نصت الدساتير الجزائرية على "حقّ المبادرة بالقوانين"، باعتباره الإمكانية الأساسية التي تتبلور بها النصوص التشريعية، وهذا يعني أن النص التشريعي بحسب الأصل لا يصدر دفعة واحدة بولادة قسرية من غير مقدمات وإجراءات، بل يحتاج إلى مراحل عمل متتالية على مسار خط له بداية ونهاية، وهي حالة الولادة الطبيعية التي يخرج بنهايتها النص التشريعي إلى حيّز الوجود والتطبيق.

ولذلك ينص الدستور على حق المبادرة الذي يعود إلى شخص أو أشخاص أو جهة أو سلطة، هي التي تمتلك هذا الحق، من أجل إنشاء نص يراد له أن يكون قانونا، ويتطلب شروطا فنية وتقنية وإجرائية دستورية وقانونية، يبتدئ بدياجته، ثم موضوعه بتفصيلاته، ثم خاتمته، ليجد طريقه بعد ذلك إلى غرفتي البرلمان ولجانه وهيئتيه أو مؤتمره، ثم المصادقة عليه، وانتهاء بإصداره في الجريدة الرسمية للجمهورية، كي يصبح نافذا واجب التطبيق.

فدستور⁽¹⁾ 1963 يمنح رئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بالقوانين (المادة 36)، وهذا يعني أن نواب الشعب في ذلك هم الذين حولهم الدستور حق المبادرة بالقوانين في شتى المجالات التي تدخل في اختصاص البرلمان، لكنه ليس اختصاصا احتكاريا لا تشاركهم فيه السلطة التنفيذية، بل مكن الدستور ضمن نفس الأحكام رئيس الجمهورية من حق المبادرة بالقوانين، فمنذ البداية لما تحصلت السلطة التنفيذية على هذا الحق الدستوري استمرت متمسكة به بقوة، بل ستتجاوزها ليصبح احتكارا يفرضه واقع الساحة التشريعية .

وأما دستور⁽²⁾ 1976 فيعطي حق المبادرة لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني (المادة 148)، ونلاحظ أن غياب رئيس الجمهورية في هذا النص لا ينبغي أن يثير التباسا لدى القارئ مفاده أن النظام السياسي الجزائري أصبح برلمانيا تتقاسم فيه الحكومة والبرلمان الصلاحيات وتتبادل الرقابة، وفيه ممثل الحكومة الأول هو رئيسها، وهو أيضا رأس السلطة التنفيذية، لكن الحقيقة غير ذلك، فبالرغم من أن رئيس الجمهورية يعين رئيسا للحكومة وينهي مهامه (المادة 111 فقرة 4) من نفس الدستور، إلا أن تطبيق هذه الأحكام يختص بها رئيس الجمهورية نفسه، فله أن يعين رئيسا للحكومة وباقي الوزراء أعضاء الحكومة وينهي مهامهم، كما له أن يتولى بشخصه رئاسة الحكومة استنادا إلى نفس أحكام المادة 111 فقرة 5 التي تمنحه سلطة رئاسة مجلس الوزراء، وبالتالي ومن غير الاستغراق في التحليل يمكننا القول إن رئيس الجمهورية هو الذي يمارس مهام رئيس الحكومة حسب نص المادة 148 أعلاه في ذلك الوقت.

ثم تبدأ مرحلة التعددية السياسية بدستور⁽³⁾ 1989 الذي يعطي حق المبادرة لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني (المادة 113)، وبمنظرة بسيطة يتبين أن المؤسس الدستوري قد احتفظ بنفس الأحكام الواردة في المادة 148 من دستور 1976 مغيرا رقمها فقط لتصبح 113 في دستور 1989، ومن ثم لا ننتظر أي تغيير من حيث حق المبادرة بمشاريع القوانين، إذ يبقى نواب الشعب من الناحية النظرية يتمتعون دستوريا بهذا الحق، وسيترسخ تمسك الحكومة بحقها في المبادرة بمشاريع القوانين نظريا وممارساتيا .

ويستمر الحال في دستور⁽⁴⁾ 1996 الذي نقل نفس الأحكام المتعلقة بحق المبادرة بمشاريع القوانين العائدة لكل من رئيس الحكومة والنواب بنص (المادة 119)، تماما كما كان معمولا بها في الدساتير السابقة.

وبالمحصلة يتضح أن اقتراح مشاريع القوانين والمبادرة بالقوانين إنما كانت تتعلق بالمجلس الشعبي الوطني "غرفة النواب" وليس بمجلس الأمة، هذا الأخير تحال إليه لمناقشتها والتصويت عليها فقط، ولذلك فإن الدستور نظم هذه المسألة في المادة التاسعة عشرة بعد المائة 119 وما بعدها.

لقد نبهنا في السابق إلى هذه المسألة، وقلنا إنه على المؤسس الدستوري أن يعدل الأحكام المتكررة في دستور 1996 والدساتير السابقة له، وذلك بإعطاء حق المبادرة بمشاريع القوانين لشيوخ مجلس الأمة معتمدين التحليل التالي:

لا مبرر لحرمان الشيوخ من حق المبادرة.

أ. حقيقة اختلاف الغرفتين:

وفي هذا المقام نرى⁽⁵⁾ أن حرمان شيوخ مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين على غرار نظرائهم نواب المجلس الشعبي الوطني أمر في غاية الإجحاف، بل يوحي بأن صفتهم البرلمانية جزئية أو نسبية (منقوصة)، على اعتبار أن غرفة الشيوخ لها أهمية بالغة في الدول المتطورة التي تأخذ بهذا النظام ومنها فرنسا، وأن أعضاءها أكثر نضجا والتزاما بالحضور والعمل الجاد من نظرائهم النواب في حال الجزائر كما انتهينا إليه في هذه الدراسة، ولعل حرمانهم يستند إلى أن أعضاء غرفة النواب هم نواب الشعب فعلا، فهم ممثلوه الحقيقيون، وهذا مبرر غير كاف لكون السلطة التشريعية أو البرلمان لا تتجزأ؛ لأنها تتكون من مجموع الأعضاء في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على السواء بنص الدستور. ولأن ذلك لا ينفي عن شيوخ غرفة الشيوخ صفة تمثيل الجماعات المحلية انطلاقا من كونه تمثيلا حقيقيا بل هو اختيار على مستويين من كتلتين ناخبتين مختلفتين⁽⁶⁾، ففي المرحلة الأولى ينتخبهم الشعب محليا بالاقتراع العام المباشر السري، وفي المرحلة الثانية يختارهم زملاؤهم المنتخبون بطريق الاقتراع غير المباشر لمقتضيات الحال، ولذلك فهو تمثيل لا لبس فيه، ومن ثم ينبغي تعديل الدستور بما يسمح لشيوخ مجلس الأمة باقتراح القوانين باعتبارهم أعضاء في البرلمان الذي نرى أيضا بأنه يشكل سلطة تشريعية واحدة موحدة لا تقبل التجزئة في أداء الوظائف.

فالحكومة من خلال رئيسها الوزير الأول تملك حق المبادرة بالقوانين وهو اختصاص نراه أصيلا يعود للسلطة التنفيذية، بحيث تتقدم بأي مشروع قانون ينظم أيا من مجالات اختصاصاتها الدستورية ليس فقط من خلال الأحكام المنظمة للسلطة التنفيذية في المواد سبعين 70 وما بعدها من دستور 1996، (والمواد 84 وما يليها من دستور 2016)، ولكن أيضا من خلال الأحكام الدستورية المتعلقة بالسلطة التشريعية حسب المواد 122 وما بعدها من دستور 1996، (والمواد 140 وما بعدها من دستور 2016)، حيث لا تناقض في ذلك، من كون الأمر يتعلق بتحديد اختصاص السلطة التشريعية، إذ يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور بقوانين عادية، بالإضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية،....

وللفقه الجزائري رأي يتعلق بحق الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين كما أشرنا إلى ذلك في الفقرة أعلاه وملخصه: (يقدم رئيس الحكومة مشروع القانون باسم الحكومة،...، ويهتم مجلس الدولة بدراسته للتأكيد من أن أحكام المشروع تندرج ضمن المجال التشريعي،...، ويخضع مشروع القانون لمداولة مجلس الوزراء بعد مناقشته في مجلس الحكومة). (يتمتع نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة بحق اقتراح القوانين،...، وفي الواقع العملي فإن المبادرة باقتراح القوانين من قبل البرلمانيين تلعب دورا ضعيفا في إنتاج القوانين والسبب في ذلك يعود إلى أسباب تقنية، تعيق النواب على أداء هذا الدور بالقدر الكافي من جهة ومن جهة أخرى يعود إلى الدور الأساسي الذي تلعبه الحكومة في إعداد القوانين التي تندرج في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية المجلس التشريعي قد اندمجت فيه بمجرد مصادقته على برنامج الحكومة⁽⁷⁾).

لكننا نرى خلافا للرأي المذكور أن الأسباب التقنية لا يمكن أن تقف حائلا ومانعا من المبادرة باقتراح مشاريع القوانين، بل الواقع العملي هو أن السلطة التنفيذية لا تنتظر من نواب الشعب أن يقوموا بمهامهم، بل تقوم هي بواجبها دائما سواء عندما لم تكن الوسائل التكنولوجية متوفرة أو عندما توفرت للجميع من غير استثناء بما فيهم البرلمان، فحجة

الأسباب التقنية واهية لا تنهض سببا جديا ودليلا مقنعا يفسر تقاعس نواب الشعب، وبعبارة أخرى لا يجوز تعطيل وظيفة هامة بل هي أهم وظيفة للمجلس النيابي؛ ألا وهي وظيفة التشريع عن طريق المبادرة باقتراح القوانين من طرف النواب مجرد أسباب تقنية لا يجوز مطلقا التحجج بها في هذا العصر عصر التكنولوجيا، كما أن اضطلاع الحكومة بوظائفها لا يمكن أن يقف حجر عثرة في طريق النواب، بل إن الأسباب الحقيقية تكمن في مستوى النائب المعرفي وقدراته الذاتية المحدودة إن لم نقل المنعدمة، وروحه الاتكالية وخضوعه للقواعد والتعليمات الحزبية الضيقة أو التأثيرات الخارجية الأخرى، وكذلك قوة وهيمنة الحكومة، وسيطرة المجموعات البرلمانية.

بل يمكن القول أيضا إن توالف الأحزاب السياسية يجعل الأعباء والمهام المذكورة تتحملها الحكومة المشكلة من أحزاب الأغلبية، تلکم العناصر هي في مجملها تعتبر في نظرنا الأسباب الموضوعية والجدية، التي تجعل مهمة البرلمان وخاصة المجلس الشعبي الوطني تتمثل في التصويت، ولا شيء غير التزكية والمصادقة والتصويت، وهذا الأخير من الناحية الإجرائية أو من الناحية التقليدية والبروتوكولية يعتبر خاتمة العمل الذي يقوم به المجلس متوجا به ما تمت دراسته في جدول أعماله ومنه دراسة مشاريع القوانين أو أي عمل ونشاط آخر مثل برنامج الحكومة وبيانها السياسي، وهو فيما استنتجناه هاهنا يعتبر عمل المجلس الأول والأخير.

حيث يتبين بأن المبادر الفعلي والحقيقي بالقوانين هو رئيس الحكومة الوزير الأول باسم حكومته، التي تلتزم بتنفيذ برنامجها من خلال ما تحتاج إليه من نصوص قانونية وتنظيمية، فلا يعقل أن تبقى مكتوفة الأيدي تنتظر مبادرة النواب بالقوانين التي قد لا تأتي أبدا وسوف لن تأتي على حال الأوضاع المذكورة، ولذلك كان التفسير الذي قدمناه سابقا من أن المبادرة بالقوانين هي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية لا ينبغي التقليل من شأنه بل هو عين الحقيقة ليس في الجزائر وحدها بل في مصر وفرنسا، مع الفارق، وفي دول كثيرة.

وأما مبادرة النواب فهي الاستثناء، لأنه إذا قلنا بأن الأصل هو مبادرة النواب بالقوانين فإنه في حال تخليهم كما هو حاصل عن هذه الوظيفة يقتضي كأثر لذلك مساءلتهم من طرف الشعب في أقل تقدير، أو حلّ المجلس لتخليه عن وظيفة التشريع التي لا تعني المناقشة والمصادقة أو الرفض لمشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، ولكن بالمبادرة بمشاريع قوانين يعدها ويتبناها النواب طبقا للدستور، ومساءلة النواب من طرف الشعب كما هو معروف أمر غير ممكن في ظل دستور 1996 الذي يستوجب التعديل في هذا الشأن وفي مواضيع أخرى، كما أيضا في ظل الدستور الحالي وعندئذ يصبح حل المجلس الشعبي الوطني لهذا السبب أمرا مشروعاً وذلك من طرف رئيس الجمهورية عن طريق الاستفتاء، فإذا وافق المستفتون على الحلّ بالأغلبية المطلقة فإن رئيس الجمهورية يستدعي الهيئة الناجبة إلى انتخابات تشريعية قبل أوانها، وأما إذا لم يوافق الشعب على الحلّ فإن ذلك يعتبر قبولا وتشبثا بمجلس ضعيف لا يلام على أدائه في مواجهة الحكومة.

وفي كل الأحوال يبقى البرلمان بغرفتيه طبقا للدستور سيدا بلا منازع من الناحية النظرية، في مناقشة القوانين والاقترحات والموافقة عليها أو رفضها، بتوفر نصاب أغلبية معين حسب الإجراءات المنصوص عليها في القانون.

ولذلك فإن المبادرة بالقوانين في المجالات المذكورة يعود كما أسلفنا للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها ووزيرها الأول، الذي يعد مشروع القانون أو مشاريع القوانين في مجلس الحكومة بواسطة الوزارة أو الوزارات المعنية من خلال المختصين من رجال القانون والإدارة ومن غيرهم.

وبالنسبة لمشروع قانون المالية فقد أفردته المشرع الدستوري بأحكام صارمة تضمنتها المادة العشرون بعد المائة 120 من دستور 1996. ولم تتعرض الأحكام السابقة للتعديل في دستور 2016 التي تناولتها أحكام المادة 138 في فقرتها الأخيرة. بينما السلطة القضائية بموجب مبدأ الفصل بين السلطات لا تتمتع بهذا الحق، ومن أجل ذلك فإنه يجوز تقديم تعديل مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، وأيضا من طرف اللجنة المختصة وكذلك من طرف النواب، وفي هذه الحالة يكفي نصاب عشرة 10 نواب لتقديم اقتراح مشروع التعديل الذي يقدم معللا في عرض أسبابه ومنظما في شكل مواد مرتبة، وأحكامها متسلسلة منطقيا بدءا من المبادئ العامة والأحكام المتصلة بالموضوع، فالأحكام الختامية، ويودع في أجل ثلاثة أيام قبل توزيع تقرير اللجنة المختصة على الأعضاء، فإذا قبلت هذه الأخيرة التعديلات فإنها توزعه على اللجان والنواب والحكومة لتتم المناقشة في الجلسة العامة.

وإذا رجعنا إلى الفقه الجزائري فإن الدكتور سعيد بوشعير وهو يناقش موضوع التشريع عن طريق المبادرة من خلال دستور سنة 1989 يقول: "وعليه نرى بأن المبادرة هي حق دستوري محول للسلطتين " التنفيذية والتشريعية " أو للسلطة التشريعية فقط بموجبه، ..."⁽⁸⁾، وهو هنا يكاد يحسم الرأي بأن التشريع عن طريق المبادرة إنما هو حق للسلطة التشريعية فقط.

وهذا الرأي فيما نرى أصبح مخالفا لنص المادة التاسعة عشرة بعد المائة 119 من دستور 1996 المعدل: "لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين، ..."، تعبيرا عن المساواة النظرية، بل إن المشرع الدستوري إذ لم يحرم النواب من حق المبادرة بالقوانين فهو في تقديرنا "وكأولوية منطقية" يمنح أيضا حق المبادرة للحكومة عن طريق رئيسها "وزيرها الأول"، لاعتبارات عملية من كون الحكومة هي التي تشرف على تنفيذ ميزانية الدولة وتسيير مختلف مناحي الحياة اليومية للمؤسسات الرسمية من أجل تقديم خدماتها للمواطنين في ظروف أفضل ولمواجهة كل المستجدات والتطورات والمتغيرات الدائمة الداخلية وفي علاقاتها مع الخارج بصفتها حكومة أو عندما تتصرف كإدارة كما يعبر عن ذلك الفقه الإداري، فهي إذن الأقرب إلى الواقع وهي التي تتعامل معه عن كثب مكانا وزمانا، بخلاف النائب الذي يكون اطلاعه أضعف على الأقل من حيث الشمولية ومعرفة الواقع إلا من خلال اجتهاد بعض النواب الذين يمتلكون رؤى مسبقة في مجالات معينة ويرغبون في تغييرها عن طريق القوانين، أو عندما يكون الاقتراح متعلقا ببرنامج حزب سياسي معين قطع على نفسه وأمام ناخبيه عهدا على أن يقدم بشأنه مشروع قانون.

وفي تقديرنا أيضا إذا كان لرئيس الحكومة "الوزير الأول" حق المبادرة بالقوانين استنادا إلى المادة التاسعة عشرة بعد المائة 119 من نفس الدستور السالفة الذكر، وللاعتبارات المشار إليها سابقا فإن ذلك لا يقلل أبدا من مكانة السلطة التشريعية ودورها الدستوري أخذًا في الاعتبار مبدأ فصل السلطات من الناحية النظرية، وإنما يرجع الأمر إلى المجموعات السياسية المشكلة للبرلمان كما يرجع إلى فعالية النواب وما يتمتعون به من قدرات ومؤهلات وإمكانات وخبرات ذاتية تؤهلهم

فعلا لمواجهة السلطة التنفيذية، ليس إعلانا للحرب بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولكن لتسليط رقابتهم بصفة حقيقية على نشاط الحكومة بغرض احترام الدستور والقوانين ومن ثم القيام بكل ما يفيد المواطنين ويدعم تطور البلاد نحو الأفضل على كل المستويات وفي شتى المجالات.

وإذا أودع المبادرون بالقانون مشروعهم لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإنه يجوز لهم سحبه في أي وقت قبل التصويت عليه من طرف المجلس⁽⁹⁾، وأما القانون الداخلي فقد أكد على عدم استكمال التصويت على النص بالكامل إذا رغب أصحاب اقتراح المشروع في سحبه⁽¹⁰⁾، فلهم ذلك عن طريق مندوبيهم الذين يتقدمون بطلب بالسحب قبل التصويت عليه، ويعلم بذلك في كل الأحوال مجلس الأمة والحكومة.

وبالنسبة لرئيس الجمهورية فهو لا يبادر بالقوانين، وإنما يملك اختصاص التشريع بأوامر باعتباره "سلطة تشريعية" موازية قائمة بذاتها وذلك في حالي شغور المجلس الشعبي الوطني وكذلك بين دورتي البرلمان، كما يمكنه التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية التي نص عليها الدستور في المادة الثالثة والتسعين 93 منه.

سبق الدستور الفرنسي:

أو أن يفعل ذلك المؤسس الدستوري الجزائري تأسيا بدستور⁽¹¹⁾ الجمهورية الفرنسية الخامسة بنص المادة 39 من دستور 1958 التي تمنح الحكومة حق المبادرة بالقوانين من خلال الوزير الأول، ما دام يشكل مع المنظومة التشريعية الفرنسية في الكثير من القوانين الأساسية نمودجا يحتذى في مقاصد وأهداف وصياغة نصوص قانونية وطنية مختلفة، ولست هنا بصدد المقارنة موضوعيا في هذا المجال بل تكفي الإشارة إلى ذلك، ولا يعوز الباحث اكتشاف ذلك في الفقه الجزائري، والاقتراب هنا محمود وفائدته مرجوة بتقديرنا .

ثانيا- المبادرة بالقوانين في دستور 2016:

وبطلوع دستور⁽¹²⁾ 2016 - سواء اعتبر من الناحية الفقهية دستورا جديدا أو تعديلا دستوريا⁽¹³⁾ - نجده يحتفظ بنفس أحكام المواد المشار إليها أعلاه بشأن حق نواب المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين، ذلك ما نصت عليه المادة 136 بالقول (لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الشيوخ حق المبادرة بالقوانين)، والجديد في التعديل الدستوري كما هو واضح يتعلق بتمكين شيوخ الأمة من حق المبادرة بمشاريع القوانين، على غرار نظرائهم نواب الشعب.

وما دام الدستور قد أعطى حق المبادرة للأعضاء في كلتا غرفتي البرلمان، فإن ذلك سي طرح مسألة الأسبقية في أي: ✓ بالنسبة لموضوعات (التنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي)، فإن مشاريع القوانين المتعلقة بها تودع لدى مكتب مجلس الأمة، أي أن أولوية نقاش هذه الموضوعات تعطى لشيوخ الأمة. ✓ وبالنسبة (للموضوعات الأخرى) - عدا تلك المشار إليها في الفقرة أعلاه - فتودع مشاريع القوانين المتعلقة بها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أي أن أولوية النقاش فيها تبدأ من غرفة النواب، وتنتقل إلى غرفة الشيوخ، وبالتالي تناقش وتصادق كل غرفة على النص المحال إليها، الذي ناقشته وصادقت عليه الغرفة الأخرى.

وواضح أن التعديل الدستوري الحالي كأنما يدخل بحذر تجربة منح الشيوخ المبادرة بمشاريع قوانين، وفي نفس الوقت يمنحهم أولوية مناقشة موضوعات محددة حصراً، وعلى حداثة الموضوع بالتالي لا يمكن الحكم على هذه التجربة إلا نظرياً اكتفاء بالنص الساري المفعول.

وللمقارنة بالتجربة الفرنسية نجد دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل قد عالج في المادة 39 مسألة إيداع مشاريع القوانين على أي من المجلسين بالأولوية؟، مستخدماً معيار طبعة الموضوع، حيث تودع مشاريع القوانين في المقام الأول على مكتب الجمعية الوطنية إذا كانت موضوعاتها حول (قانون المالية وتمويل الضمان الاجتماعي)، في حين تحال على مكتب مجلس الشيوخ مشاريع القوانين التي موضوعاتها متعلقة بالجماعات المحلية، وكذا المتصلة بالهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين بالخارج.

وبالنسبة للدستور المغربي لسنة 2011 فحسب نص المادة 78 يعود لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين، ويستخدم الدستور المغربي بشأن إيداع بعض القوانين بالأسبقية نفس معيار طبيعة الموضوع، وذلك كالتالي:

- القاعدة العامة: تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، ثم تحال إلى مجلس المستشارين، فتناقش ويصادق عليها مجلس النواب، ثم تجد طريقها إلى مجلس المستشارين ليناقش ويصادق على نفس النص.
- معيار طبيعة الموضوع: أما المواضيع المتعلقة على الخصوص بالجماعات الترابية، التنمية الجهوية، القضايا الاجتماعية، فتودع بالأسبقية لدى مكتب المستشارين، لمناقشتها والمصادقة عليها أولاً، ثم إلى مجلس النواب كمرحلة ثانية يتولى فيها مناقشة نفس النص والمصادقة عليه.
- معيار انتماء أصحاب المبادرة: وفقاً للمادة 84 من دستور 2011 إذا تقدم باقتراح مشروع قانون أعضاء من مجلس النواب فلهم الأسبقية في مناقشته والمصادقة عليه، ثم إحالته إلى مجلس المستشارين ليتداول مع نفس النص، وأما إذا تقدم باقتراح مشروع قانون أعضاء من مجلس المستشارين فلهم الأسبقية في مناقشته والمصادقة عليه، ثم إحالته إلى مجلس النواب ليتداول مع نفس النص.

وأما دستور تونس لسنة 2014 الصادر عن المجلس الوطني التأسيسي، فحسب المادة 62 يمكن 10 نواب على الأقل من مجلس الشعب التقدم باقتراح القوانين، كما يمكن لرئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة التقدم بمشاريع القوانين. وينفرد الدستور التونسي بمحصص اقتراح مشاريع بعض القوانين من طرف رئيس الحكومة وحده، فلا يجوز لنواب الشعب التقدم بمقترحات قوانين حولها، ويتعلق الأمر (بالموافقة على المعاهدات، مشاريع قوانين المالية، ومشاريع قوانين أولوية النظر)

المطلب الثاني

حل الخلاف بين الغرفتين

عند حصول خلاف بين الغرفتين بشأن مشروع قانون، يمنح التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 138 الوزير الأول (مثل السلطة التنفيذية) حق طلب تشكيل واجتماع لجنة متساوية الأعضاء من الغرفتين في غضون 15 يوماً كحد

أقصى (لم يكن الأجل موجودا في السابق)، وصلاحيات هذه اللجنة المتساوية الأعضاء ضمن أجل لا يتجاوز 15 يوما (لم يكن الأجل موجودا في السابق) الاتفاق على تقديم نص حول المواد محل الخلاف.

ثم تحيل الحكومة النص على كل من الغرفتين على حدة للمصادقة عليه، ولا يجوز لأي منهما إحداث أي تغيير أو تعديل على النص المعدّ من طرف اللجنة المذكورة، إلا بموافقة الحكومة.

وفي حال استمرار الخلاف بين الغرفتين على مشروع القانون، وكذا المقترح التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء، ففي هذه الحالة يعطي المؤسس الدستوري سلطة المصادقة على مشروع النص إلى غرفة النواب حصرا دون غرفة الشيوخ، وأمامها خياران (لم يكن الخيار موجودا في السابق):

~ فإما أن تصادق على مقترح اللجنة المتساوية الأعضاء دون تعديل وينتهي الأمر.

~ أو المصادقة على النص الأخير الذي صوتت عليه الغرفة نفسها.

غير أن الحكومة بإمكانها إخطار، أو عدم إخطار غرفة النواب للمصادقة بصفة نهائية (لم يكن موجودا في السابق)، وفي هذه الحالة يلزم الدستور الحالي الحكومة بسحب مشروع القانون محل الخلاف.

المطلب الثالث

حل المجلس الشعبي الوطني

لا يقع أدنى التباس في أن المقصود بعبارة حل البرلمان هو (حل الغرفتين معا)، فذاك أمر مستبعد في حال الدستور الجزائري، ونتيجته قد تدخل الدولة في وضع (فقدان المؤسسات الدستورية) كما حدث في الجزائر سنة 1991 عندما دخلت بلادنا في أزمة لم يسبق لها مثيل بحلّ المجلس الشعبي الوطني، واستقالة رئيس الجمهورية، فهي تجربة سيئة لا يجوز تكرارها⁽¹⁴⁾. إذن المقصود هو حل المجلس الشعبي الوطني المنتخب انتخابا عاما ومباشرا، ودعوة الهيئة الناجبة إلى انتخابات تشريعية قبل أوانها.

وحل المجلس الشعبي الوطني هو سلطة عائدة لرئيس الجمهورية لا تفويض فيها، نصت عليها أحكام المادة 129 من دستور 1996، فيتخذ مرسوم رئاسي في هذا الشأن بعد استشارة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة، ثم الوزير الأول⁽¹⁵⁾ في تعديل 2008، وأما التعديل الدستوري الحالي فقد أضاف هيئة دستورية أخرى لاستشارتها في تقرير الحل، ألا وهي رئيس المجلس الدستوري.

ومن حقنا أن نتساءل عن الحكمة من هذا التعديل بالإضافة؟، لأن فرنسا لا تأخذ به، لكننا نجد هذه الأحكام معمولا بها في المغرب، حيث تمنح المادة 96 من دستور 2011 الملك صلاحية حلّ المجلسين معا (البرلمان) أو أحدهما سواء تعلق الأمر بمجلس النواب، أو بمجلس المستشارين فالأمران سيان، وذلك بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، وإخبار رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، فالهيئة الوحيدة التي يأخذ الملك رأيها استشاريا وقبلها هي المحكمة الدستورية ممثلة في رئيسها، وهذا القيد مبرر منطقيا بغرض احترام مبادئ الدستور وتقدير السلطة التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين.

أما رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، فيكتفي الدستور بحقهم في الإخبار بقرار الحل الملكي، ولا تعقيب لهم عليه، حتى وإن كان من مقتضيات هذه الحالة أن الاستشارة غير الملزمة للملك، كما هي غير ملزمة لرئيس الجمهورية، ستنصب ولا شك على الأسباب الموضوعية الداعية إلى اتخاذ قرار الحل، والأهداف المنتظرة منه، بما فيها الدعوة إلى انتخابات تشريعية مسبقة.

وبالنسبة لتونس حسب أحكام الفصل 70 دستور 2014، فهي تنص بالقول (في حالة حل مجلس نواب الشعب ...)، وهي كما نلاحظ إشارة إلى الجهول محتشمة وغامضة بل هي دون المأمول منها، فيما كان يجب أن يتضمنه الدستور الجديد تأسيسا. عقب ما يسمى بثورة الياسمين، وبالتالي فإن دستور الجزائر والمغرب تحدد فيهما بوضوح السلطة العليا التي تتخذ قرار حل البرلمان بهذا المصطلح أو مجلس نواب الشعب عموما، ومن ثم ففي حالة تونس يفتح باب تأويل النص على مصراعيه، فيمكننا القول عندئذ إن الحل سيتم باللجوء إلى استفتاء الشعب اعتمادا لقاعدة توازي الأشكال في الفقه الإداري والإدارة العامة، وأما الإجراءات الباقية فهل يمكن النص عليها في قانون أساسي؟.

خاتمة:

يتبين لنا من الفقرات أعلاه، أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد وسّع من صلاحية مجلس الأمة بتمكين شيوخه من المبادرة باقتراح مشاريع قوانين على غرار نواب الشعب، وهذا يدعم قوة البرلمان ويزيد من فعاليته مقارنة بما كان سابقا، كما قد مكن مجلس الأمة من مناقشة مشاريع قوانين بالأولوية بحسب طبيعة موضوعها، وهذا دعم آخر للسلطة التشريعية، غير أنها تحتاج إلى المزيد في المستقبل.

التهميش:

- (1) دستور 1963.
- (2) دستور 1976.
- (3) دستور 1989.
- (4) دستور 1996.
- (5) بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعه أولى سنة 2012 ص 131 وما بعدها.
- (6) نفس المرجع، ص 183 وما بعدها.
- (7) مسعود شيهوب رئيس لجنة الشؤون القانونية بالمجلس الشعبي الوطني مجلة النائب السنة الأولى العدد الثاني ص 10 وما بعدها.
- (8) سعيد بوشعير النظام السياسي الجزائري دار الهدى ص 365 وما بعدها.
- (9) المادة 22 من القانون العضوي 02/99 المنوه عنه.
- (10) المادة 68 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني المنوه عنه.
- (11) المادة 72. من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المنوه عنه.
- (12) دستور فرنسا لسنة 1958 - 12 دستور 2016.
- (13) مقال لنفس الباحث (د. بركات محمد) عنوانه: التعديل الدستوري بين سلطات الرئيس وصلاحيات البرلمان والسيادة الشعبية، دراسة تحليلية مقارنة ... منشور في مجلة دراسات قانونية، محكمة، تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والدراسات ... العدد 15 لسنة 2012 صفحة 159 وما بعدها.
- (14) بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعه أولى سنة 2012 ص 395 وما بعدها.
- (15) بوكرا إدريس المبادئ العامة للقانون الدستوري ديوان المطبوعات الجامعية، طبعه أولى سنة 2016 ص 462 وما بعدها.