نظام المجلسين بين التبرير والإنتقاد وموقع التجربة الجزائرية منه.

د/ عمر فرحاتي
أ/ محمد لمين لعجال
كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية
جامعة محمد خيضر بسكرة

الملخص:

يركز هذا المقال علـــى نظـــام المجلسين من خلال مبررات وجـــوده وموقع التجربة الجزائرية منه، وذلـــك بالإجابة على تساؤلات مركزية تصب في إطار مقارنة مدى استجابة التجربة الجزائريـــة للمتطلبـــات والشـــروط الضرورية لنجاح نظام المجلسين.

Résumé:

This article focuses on the system of basis of their existence features through the Algerian experience by answering some relevant questions in terms of comparison to what extent dos the Algerian experience react to the condition and perquisites to the saucers of the councils system.

مقدمة

تعتبر السلطة التشريعية من أهم السلطات وأخطرها، وهذا لما تملكه من صلاحيات تشريعية ورقابية في كثير من الأنظمة، في هذا الشأن يقول المفكر بلاكستون:" إن ما يفعله البرلمان لا توجد قوة على الأرض تستطيع أن تلغيه".

فالسلطة التشريعية نظريا هي الجهاز المكلف بوضع القوانين التي تحدد الخطوط العامة لسياسة الدولة، وفي نفس الوقت مراقبة عمل وأداء الجهاز التنفيذي عن طريق آليات كثيرة أهمها السؤال، التحقيق، الاستجواب والتأنيب الذي يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة.

إن الدارس لتجارب البرلمانات العربية والغربية يلاحظ بأن عددا معتبرا من الأنظمة يعتمد نظام الغرفتين، وهذا انطلاقا من قناعة مفادها أن هذا التوجه يحقق نقلة إيجابية لعمل المجالس النيابية.

انطلاقا من هذه الأهمية وهذا الانتشار، فإن التساؤلات الأساسية التي تطرح تكمن في التالي:

– ما هي المبررات والسند القانوني الذي أدى إلى انتشار هذا النظام، وهل هناك عيوب في التجسيد؟

– ما هي شروط نجاح نظام الغرفتين، وما هو موقع التجربة الجزائرية منه؟

1/ نشأة الثنائيـــة البرلمانيـــــة:

تعتبر بريطانيا مؤسس الثنائية البرلمانية وهذا لأنها أولا مهد ظهور التجربة البرلمانية وذلك منذ إعلان الشرعة الكبرى أو الماجناكارتا MAGNAKARTA ، من طرف الملك الإنجليزي جون ابن الملك هنري الثاني، وذلك عام 1215 والذي من جملة ما أقره حقوق المواطنين والشعب، فقد جاء فيه أنه لا يقبض على رجل حر ولا يسجن ولا يحجز أو يعامل معاملة غير قانونية إلا نتيجة محاكمة عادلة، وأنه لا تفرض ضريبة إلا باستشارة غرفة اللوردات.

إذن فنظام النيابة بدأ مع أواخر القرون الوسطى في انجلترا وبصفة أساسية منذ بداية القرن الثالث عشر نتيجة لضغط بارونات ولوردات بريطانيا على الملك الذي أجبر على استشارتهم قبل إقراره لأي ضريبة، واضطر في نفس السياق إلى إقرار جملة من الحقوق في شكل شرعة كانت شعارا للحكم، تبناها ملوك انجلترا واحدا بعد الآخر خلال

قرون عدة، فقد كانت ضمانا ضد طغيان الملك واستبداده بالحريات العامة وأصبحت بالتالي موضع احترام الجميع وإجلالهم.

إن أهم ملاحظة يمكن الخروج بها في هذا المجال أن الغرفة الثانية هي أسبق في الوجود تاريخيا عن الغرفة الأولى، وهذا انطلاقا من التجربة البريطانية السابقة تاريخيا عن كل التجارب الأخرى، فمجلس اللوردات كان الهيئة النيابية الوحيدة لتتبعه الغرفة الأخرى بعد عدة سنوات طويلة وبعد ثورات متعددة وهي مجلس العموم.

ثم انتقل هذا النموذج إلى الولايات المتحدة الأمريكية التي طبقت النظام الفدرالي بعد نهاية الحرب الأهلية بين الجنوب والشمال، وكان من الضروري عليها تبني نظام الغرفتين الذي يحقق تمثيلا لكل الولايات وتجلى الأخذ بهذا النظام في دستور 1787، ثم انتقل إلى الدول الأوروبية ليصبح الطابع المميز للجهاز النيابي في كل القارة الأوروبية خلال القرن 18، وليزداد انتشاره في الوقت الحالي حتى كاد أن يأخذ الطابع العالمي لكثرة تطبيقه.

2/ مبررات وجـــود نظـــام المجلسيـــن:

يمكن شمل أهم المبررات التي جاءت في الفقه الدستوري وفي الممارسة الميدانية في النقاط التالية:

1- توزيع المهام التشريعية: وهي كثيرة بين جبهتين بدلا من إثقال جهة واحدة بمباشرتها، فهذه الطريقة تضمن انعقاد البرلمان طوال السنة بفضل التنسيق بين دورات المجلسين، يضاف إلى هذا اعتبار هذا النظام الأنسب في حالة ضخامة عدد السكان أو اتساع الدولة، أو التنوع الاجتماعي.

2- تنويع وتنسيق التمثيل الشعبي بتجاوز نقائص واختلالات الانتخابات التشريعية المباشرة التي منها العجز عن تمثيل الأقليات أو بعض الفئات الاجتماعية المفيدة للمجتمع.

3- منع التسرع في التشريع، وذلك لأن كل مجلس يتولى مراجعة القوانين التي يعدها المجلس الآخر، فيتفادى بذلك التشريع الطائش أو المرتجل.

4- تلعب الغرفة الثانية دور المهدئ ذلك أنها تمكن من تحقيق التوازن المؤسساتي والسياسي، لأن وجودها في الغالب يستمر حتى مع حل الغرفة الأولى، ولأن القوانين في معظمها تمر عليها وهذا ما يؤدي إلى استمرار عمل المؤسسات وهو عنصر مهم لاستقرار النظام السياسي بصفة عامة، إذن فهذا النظام يعتبر الطريقة المثلى لحل الأزمات والانسداد في السلطة في حالة الفراغ.

5- رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية، وذلك باختلاف المجلسين في التشكيل، بأن تتطلب شروط أقسى في أعضاء أحد المجلسين، كالسن المرتفع أو النصاب المالي أو سبق شغل مناصب معينة أو حمل مؤهلات عالية فيترك أحد المجلسين لتحقيق التمثيل الشعبي الكامل بينما يكون المجلس الثاني مسرحا للكفاءات المختلفة، وبهذا فإن بعض أعضاء هذا المجلس الثاني يشغلون مناصبهم عن طريق التعيين، ويمكن للمجلس الثاني أيضا أن يطرح بين طريقة الانتخاب والتعيين في آن واحد.

6- تبني نظام الغرفتين من شأنه أن يخفف من حدة الصراع الذي يمكن أن يقع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والتي قد تصل في كثير من الأحيان إلى استحالة التعاون بينهما، فظهور غرفة ثانية قد يخفف من عدم القبول المتبادل بين الغرفة الأولى والحكومة، وبالتالي تصبح الغرفة الثانية أداة لتخفيف حدة الصراع وبالتالي تجاوز الأزمات ومنها حل الغرفة الأولى.

3/ الانتقادات:

وجهت لنظام المجلسين عدة انتقادات تصب كلها في إطار تفضيل الغرفة الواحدة، ومن أهمها ما يلي:

1- نظام المجلسين نظاما معقدا وخالي من البساطة.

2- مدة التشريع طويلة نتيجة لإتباع طريقة الذهاب والإياب la navette، والذي يؤدي إلى بطء سن القوانين نتيجة لبقاء النص القانوني في حالة أخذ ورد بين الغرفتين لمدة عدة سنوات أحيانا، وهذا الأمر أدى ببعض الدول إلى إلغاء الغرفة الثانية ومنهم الدانمارك سنة 1953 والسويد سنة 1970.

3- نظام المجلسين يمكن أن يؤدي إلى إتباع طريقة طرق غير ديمقراطية عند التشكيل، ذلك أن الغرفة الثانية عادة ما يشكل بطريقة غير شرعية، ولهذا يكون تحت رحمة السلطة التنفيذية التي تجعله في كثير من الأحيان صمام الأحيان بالنسبة لها.

4- تصادم المجلسين مع بعضهما، فوجود المجلسين يختلفان في التشكيل مع منحهما اختصاصات متساوية لا بد أن يؤدي إلى اختلافهما في بعض المسائل الجوهرية.

5- وحدة سيادة الأمة تقتضي وحدة السلطة التشريعية التي تعبر عن هذه السيادة.

4/ شروط نجاح نظام المجلسين:

إن نجاح نظام المجلسين يتوقف على مجموعة من العناصر الأساسية تتمحور في ضرورة الاختلاف بين الغرفتين من حيث التكوين والشكل والاختصاص.

أ- من حيث التكوين: يجب أن تختلف الغرفة الأولى عن الغرفة الثانية من حيث عدد الأعضاء، وشروط العضوية في المجلسين، ومنه العضوية.

فالغرفة الثانية يجب أن يقل عدد أعضاءها عن الغرفة الأولى، وهذا الأمر نجده محقق في كل التجارب العالمية عدا انجلترا، أما من حيث شروط العضوية فيجب أن يكون هناك اختلاف في السن على سبيل المثال وذلك بأن تكون السن القانونية للنيابة في الغرفة الثانية أكبر من الغرفة الأولى، ونفس الشيء بالنسبة لمدة النيابة، إذ يجب أن يكون هناك اختلاف بين الغرفتين حتى تضمن استمرارية المؤسسات وديمومتها.

ب- من حيث الشكل: لا بد أن يتشكل المجلس الثاني بعدة طرق بشكل يجعله يغاير المجلس الأول.

فإذا كانت الغرفة الأولى في العادة تكون عن طريق الانتخاب العام والمباشر والسري، فإن الغرفة الثانية يجب أن تكون عن طريق الانتخاب الغير مباشر أو عن طريق التعيين، أو كليهما معا.

جـ- من حيث الاختصاص: يبرز هذا الاختلاف بشكل واضح في الأداء التشريعي، لا سيما في الوسائل المالية والرقابية، بحيث تكون الأولوية للمجلس الأدنى أو الغرفة الأولى على حساب الغرفة الثانية.

د- من حيث موقع رئيس الغرفتين: في العادة يجب أن يكون هناك اختلاف من حيث موقع رئيسا الغرفتين في هرم السلطة، إذ يكون رئيس الغرفة الثانية في العادة الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية وهذا بهدف ضمان استمرارية المؤسسات في حالة شغور منصب الرئيس.

5/ موقع التجربة الجزائرية من نظام المجلسين:

1- نشـــأته وأسباب تقنينه:

لقد تبنت الجزائر نظام المجلسين بعد التعديل الدستوري الصادر في نوفمبر 1996، والذي جاء ليصحح بعض الإختلالات التي ظهرت في دستور 1989، ذلك أن المشاكل التي طرحها تسيير الأزمة المؤسساتية في جانفي 1992 أثبتت محدودية الدستور من خلال غياب معالجة مناسبة لحالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية وشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله، وبالتالي ظهر واضحا أن الطابع القانوني والتنظيمي الذي كان قد وضع لتنظيم مرحلة الانتقال لم يكن كافيا، ولم يكن مناسبا في بعض الجوانب، ولم يكن قادرا على درأ الانحرافات الخطيرة والمضرة، ومن أسس هذا الطابع القانوني قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي وقانون الانتخابات وأحادية الجهاز التشريعي.

انطلاقا من هذه المعطيات الأولية شرعت الجزائر في إصلاحات مؤسساتية عميقة في سنة 1996، وكان الهدف الأساسي هو إزالة الآثار السلبية للنصوص القانونية السابقة،

وإرساء مسار بناء ديمقراطي على أسس صلبة يتم الإجماع على إعدادها، وعلى وجود مؤسسات تدعم لاستقرار النظام السياسي.

فيما يتعلق بالسلطة التشريعية جاء التعديل ناصا على إنشاء غرفة ثانية تسمى مجلس الأمة، والتي حدد لها هدفا أساسيا هو مضاعفة مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبين الجماعات المحلية وكذلك الكفاءات والشخصيات الوطنية وتكون الغرفتان بذلك البرلمان، الذي تسمح تشكيلته بضمان مسار تشريعي أحسن إلى جانب ضمان استقرار مؤسسات الدولة واستمرارها.

2/ مدى تحقق شروط نجاح نظام المجلسين في التجربة الجزائرية:

لقد حاول المشرع الجزائري أثناء تقنينه للغرفة الثانية التقيد بضرورة وجود إختلاف بينها وبين الغرفة الأولى، ويمكن تحديد عناصر الإختلاف فيما يلي:

1- من حيث التشكيل والعدد: فإن المجلس الشعبي الوطني يميل الغرفة الأولى ينتخب أعضائه بواسطة الإنتخاب العام والمباشر وفقا لعدد المقاعد المحدد لكل ولاية، مع تسجيل أن عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني في العهدة التشريعية 1997- 2002 كان 380 عضوا ثم ارتفع في العهدة الحالية إلى 2002-2007 إلى 389 عضوا، في حين أن مجلس الأمة الذي يشكل الغرفة الثانية يشكل بواسطة طريقتين هما الإنتخاب الغير مباشر الذي يشارك فيه المنتخبين على مستوى المجالس الشعبية البلدية والولائية بعدد إجمالي قدره 98 عضوا بمعدل عضوين لكل ولاية، وثاني طريقة هي التعيين وذلك من خلال تعيين رئيس الجمهورية للثلث المتبقي وهي 48 عضوا من بين الشخصيات والكفاءات في مختلف التخصصات ويكون العدد الإجمالي 144 عضوا.

2- من حيث العهدة: نلاحظ اختلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ذلك أن المدة التشريعية للمجلس الأول هي خمس سنوات في حين أنها ستة سنوات للثانية، والهدف كما تم توضيحه سابقا هو المحافظة على استقرار واستمرارية النظام السياسي.

3- من حيث الاختصاص: نلاحظ اختلاف بين الغرفتين ويكون تحديد أهم النقاط فيما يلي:

أ- عدم امتلاك مجلس الأمة لحق تعديل القوانين الذي يكون حكرا على المجلس الشعبي الوطني فقط.

ب- عدم امتلاك مجلس الأمة ليعض الأدوات الرقابية المهمة جدا والتي من أهمها سحب الثقة.

ج- عدم دراسة مجلس الأمة للقانون إلا بعد إتمام المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني.

4- من حيث موقع رئيسا الغرفتين: نلاحظ بأنه هناك اختلاف إذ أن رئيس مجلس الأمة هو الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، وهو الذي يتولى الرئاسة مؤقتا في حالة الشغور المتعددة التي حددها الدستور.

3/ ملاحظات عن نظام المجلسين في الجزائر:

من خلال متابعة تجربة نظام الغرفتين في الجزائر، يمكن إبداء الملاحظات التالية:

1- لم يسمح المشرع الجزائري بعملية الذهاب والإياب المتعارف عليها في عدد كبير من الأنظمة، فبمجرد وقوع أول خلاف وجب إحالته على اللجنة المتساوية الأعضاء.

2- تميزت الفترة التشريعية الأولى من 1997-2002 وبداية الفترة الثانية حالة هادئة في العلاقة بين الغرفتين في الإطار العام عدا بعض القوانين التي اعترض عليها مجلس الأمة ومنها القانون الأساسي لعضو البرلمان والقانون الأساسي للقضاء وقانون التنظيم القضائي والمادة 41 من قانون الطاقة وقانون الإشهار

3- حصر طلب اجتماع اللجنة في يد رئيس الحكومة يؤدي إلى استنتاج تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ويدعم هذا التوجه عدم تحديد المشرع لآجال استدعاء هذه الهيئة.

4- رغم قلة حالات التعارض والاختلاف، إلا أن بعضها مهم ومؤثر في سير بعض المؤسسات ومنها على وجه الخصوص القانون الأساسي للقضاء وقانون الإشهار.

5- عدم استخدام الغرفة الثانية، أي مجلس الأمة، لأدوات الرقابة بشكل كبير، فخلال العهدة الأولى لم يتجاوز عدد الأسئلة وهي وسيلة للاستفسار لا تحمل أي اتهام 90 سؤالا، وهذا يظهر بأن هناك تأثير كبير من السلطة التنفيذية على هذه الغرفة انطلاقا من حق التعيين التي تمس ثلث العدد الإجمالي لمجلس الأمة.

برغم كل هذه الملاحظات فإن نظام المجلسين في الجزائر استطاع أن يحقق أهم هدف أنشأ من أجله وهو تحقيق استقرار المؤسسات السياسية وإستمراريتها التي تؤدي في النهاية إلى ديمومة النظام السياسي.

الهوامـــش

1 – دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 96.

2 – الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 – 30 أكتوبر 2002. وزارة العلاقات مع البرلمان.

3– سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، القاهرة: دار الفكر العربي، 1996.

4– عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، بيروت: الدار الجامعية، 1992.

5– ماجد راتب الحلو، أنظمة الحكم ودستور الإمارات، أبو ظبي: مكتبة العين، 1993.

6– علي الدين هلال، نيفين مسعد، النظم السياسية العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1999.

7– ثناء فؤاد عبد الله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997.

8 – غالب بن المعطي الفريجات، آفاق في تطلعات نحو الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي، دمشق، دار نينوي للدراسات و النشر والتوزيع، 2001.