

دور التشريع في إحداث التغيير الاجتماعي

بركة مصطفى

قسم الثقافة الشعبية

المقدمة:

الإنسان كائن اجتماعي، إذ لا غنى له عن الحياة في مجتمع، فهو عاجز بمفرده عن الوفاء بمختلف حاجاته وإشباع رغباته، ولذلك لا يعيش بمعزل عن أقرانه⁽¹⁾.

غير أن الحياة في جماعة تتطلب تنظيم سلوك أفرادها وعلاقاتهم عن طريق وضع قواعد تبيّن ما لكل منهم من حقّ وما عليه من واجب، لمنع أيّ تداخل بين المصالح ولتجنّب الفوضى واختلال التوازن، وذلك لما زوّد به الإنسان من أنانية وحبّ للذات.

فلو انعدم مثل هذا التنظيم لكانت الكلمة المسموعة هي الفوضى ولسادت شريعة الغاب وأصبحت الغلبة بالتالي للأقوى، ولصدقت كلمة الفيلسوف الفرنسي Bossuet (حيث يملك الكلّ فعل ما يشاء، لا يملك احد فعل ما يشاء وحيث لا سيّد وحيث الكلّ سيّد وحيث الكلّ سيّد، فالكلّ عبيد"⁽²⁾).

ولذا ظهرت الحاجة إلى القانون للحدّ من حريّات الأفراد وإزالة ما فيها من تعارض وللتوفيق بين مصالحهم، وذلك بعد أن استشعر الأفراد الحاجة إلى قواعد تنظّم تصارع المصالح بينهم، الأمر الذي من شأنه أن يؤدّي بالجماعة كلّها، وهو ما لا يمكن تجنّبه إلا عن طريق فرض سلوك معيّن يلتزم به الكافة، ممّا يحقّق النظام والاستقرار في المعاملات⁽³⁾.

دور التشريع في إحداث التغيير الاجتماعي

ومن اجل الوقوف على أهمية التشريع، فأنّه يندرج ضمن الأعمال السيادية، وبذلك له ارتباط بنظرية العقد الاجتماعي، وعلى هذا ترتبت رؤية مفادها "تحويل البرلمان اختصاصا غير مقيّد"، وهذا ما اخذ به مشرّع الدساتير الأولى للثورة الفرنسية، ويرتدّ ذلك إلى فكرة مؤدّاه "البرلمان يعبر عن مبدأ سيادة الأمة"، وعليه ارتأى الفقيه Rousseau أن يعبر القانون عن Le souverain أي السيّد، وبطبيعة

الحال القصد بذلك البرلمان، وإن كان ذلك، فالقانون يصدر بطريقة غير مباشرة عن الشعب أو الأمة، أي مصدر كل سيادة⁽⁴⁾.

وعلى نقيض ذلك، هذا النظر للفقيه روسو، يرى فيه البعض بمثابة فكرة غير مكتملة، ويتجلى ما لهم في ذلك من رأي على أن البرلمان، في حالة هذه، فهو لا ينهض بالعمل التشريعي إلا عندما يستدعي إلى وضع قواعد يخص بها المجتمع بأسره، أو بعبارة أخرى التشريعات البرلمانية، حسب ما قال بذلك "روسو"، تمس سوى الطابع الاجتماعي. لكن البرلمان سلطة أوسع، أي يمتد اختصاص الهيئة التشريعية إلى مجالات أخرى.

والظاهر أنه بمجرد رسم المعالم الأساسية للفكرة الفقهية من قبل صاحبها قوبلت للتو بالنقد، ويرتد ذلك أن نظرة "روسو" يضيف عليها طابع الارتباط بالمجتمع، ومن هذا المنطلق فإن أي تشريع يصدر عن البرلمان خارج ذلك النطاق يعد إجراء غير برلماني، وبالتالي إلى أين يرد هذا أو ذلك القانون؟.

ولعل هذا الاختلاف الفقهي كان محل اعتبار لدى المشرع الدستوري، وعلى ذلك قيد الاختصاص التشريعي للبرلمان، وبناء على ذلك انتهى الأمر بالتطور الدستوري أن يرسم دائرة الاختصاص، أي من السطحين، وبالتالي أقر مجالين للقانون والتنظيم⁽⁵⁾، وبذلك التخصيص والتحديد اعتبر هذا التمييز مبتكرا جديدا في عالم القانون الدستوري. وبالرجوع إلى الدستور الأول يتبدى نظر مفاده عقد المؤسس الدستوري للمجلس الوطني أن يشرع في جميع الميادين، وبالتالي اخذ بمبدأ البرلمان السيّد (Souverain).

ولكن السلطة التنفيذية رأت في ذلك الإطلاق الذي ضمن بموجبه البرلمان ما له من اختصاص، وعليه، تدرّعت بعدم تنظيم المجال القانوني، ولكي لا يؤثر هذا الإطلاق عمليا على الطابع التنظيمي الاضطراري. فمن ذلك تمكنت الهيئة التنفيذية من المجال التشريعي، ومن ثم راحت تشرع في جميع الميادين بمراسيم، بناء على ما لها من حجة، تتلخص في أن الدستور لم يفصل بصريح النص بين المجالين، وبذلك تفوّقت -تطبيقا- الهيئة التنفيذية على المجلس الوطني.

إن الإهدار للاختصاص البرلماني في هذا المجال لا يرجع بالأساس إلى عدم الفصل بين المجالين القانوني والتنظيمي، بل السبب في ذلك يرتد إلى تواجد برلمان غير مسيطر، وعليه ترى الهيئة التنفيذية في ذلك إمكانية تخول إليها -تطبيقا- أن تشرع بواسطة التنظيم في أية مسألة. زد إلى ذلك ما للبرلمان، في هذا الصدد، من فقدان بالمعنى الواسع إلى المبادرة باقتراح القوانين.

وعلى نقيض ذلك قلم التطور الدستوري من سلطة البرلمان في هذا المجال، وعليه قضى بتواجد مجالين، ومن هذا المنطلق يجوز القول أن الهيئة التنفيذية تقود بحق العمل التشريعي، ويظهر أمر ذلك بناء على ما تبادر به الحكومة من مشاريع قوانين، وما يتبع ذلك من التشريع بأوامر، وما ذلك من التشريع عن طريق التنظيم، وما يترتب عن ذلك من إصدار للمراسيم⁽⁶⁾.*

وفي سياق متقدم نهج الدستور (96) السبيل ذاته الذي سار عليه الدستور الثاني من حيث إحداث مجالين، أي تحديد الميادين التي يمكن للبرلمان أن يشرع فيها بقوانين، وبالتالي ما يخرج عن ذلك فمرده للتنظيم، ولكن هذا التفريق يبقى محل إثارة، وخاصة بعد التعديل الأخير الذي أعاد للرئيس الوسيلة القانونية التي تتلخص في إمكانية التشريع بالأوامر في المجال الذي يرجع أصلا للقانون.

مفهوم التشريع وأنواعه:

يطلق اصطلاح التشريع على معنيين: عام وخاص⁽⁷⁾.

المعنى العام للتشريع.

التشريع مصدر للقانون في مفهومه الواسع يقصد به أحد أمرين:

الأمر الأول:

هو عملية قيام السلطات المختصة في الدولة بوضع قواعد جبرية مكتوبة لتنظيم العلاقات في المجتمع، وذلك في حدود اختصاصاته وفقا للإجراءات المقررة لذلك.

الأمر الثاني:

هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة ذاتها التي تم وضعها من قبل السلطات المختصة في الدولة لحكم علاقات الأفراد في المجتمع، سواء كانت هي السلطة التشريعية أو هي السلطة التنفيذية.

وبذلك يستعمل اصطلاح التشريع في مفهومه الواسع، تارة بمعنى مصدر القواعد القانونية المكتوبة، وتارة أخرى بمعنى القواعد المستمدة من هذا المصدر.

ثانيا: المعنى الخاص للتشريع.

ينصرف المعنى الخاص للتشريع (La Loi) إلى مجموعة القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة، في حدود الاختصاص المخول لها دستوريا.

من حيث مآل الاختصاص ومن حيث موضوع الاختصاص:

يتأكد ذلك حين تجرى المقارنة بين الدستورين، ومن ذلك نلمس نوعا من التفریق الملحوظ في هذا الخصوص، حيث التطور الأخير أفضى إلى جعل القوانين ملزمة على درجتين، ومن ثم جاءت وفق حالتين:

فيما يتعلق بالقوانين العادية:

إن الاختصاص التشريعي للبرلمان في هذا الصدد محدد بموجب أحكام المادة 122 من (96)، ومن ذلك، فهذا النص أتى على نحو من التكريس لما جاء في مضمون نص المادة 151 من دستور (76)، مع فارق بين مضمون المادتين، وعلى هذا تجري المقارنة أولا بين المادتين المذكورتين، ومن ثم تؤخذ المادة 122 بعين الاعتبار ليوضع خط تحت ما هو غير مدرج ضمن نص المادة 151 من دستور (76).

وتبيننا لذلك تنص المادة 122 من دستور (96) على ما يلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك المجالات الآتية:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، ولاسيما نظام الحريات العمومية، الحريات الفردية وواجبات المواطنين.

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة، لا سيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات.

3- شروط استقرار الأشخاص.

4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.

6- القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.

- 7- قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشمل وتسليم المجرمين ونظام السجون.
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
- 9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.
- 10- التنظيم الإقليمي للبلاد.
- 11- المصادقة على المخطّط الوطني.
- 12- التصويت على ميزانية الدولة.
- 13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.
- 14- النظام الجمركي.
- 15- نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- 16- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.
- 17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- 18- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي.

ولم نعرث على الإطلاق، من خلال مراجعة النظام الدستوري المصري، على ظاهرة لتحديد المجال القانوني أو التنظيمي، وعليه فالمجلس له أن يشرع في جميع المجالات دون استثناء، ومن ذلك تقضي المادة 86 من الدستور القائم بما يلي:

"يتولّى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقرّ السياسة العامة للدولة والخطة المالية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة. كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كلّ على الوجه المبين في الدستور".

وفي المقابل جاء الدستور المغربي، ومن تمّ تنصّ المادة 46 على ما يلي:

"يختصّ القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين الآتية" وتسعة مواضع.

والاختصاص المالي للبرلمانات مكنها من ممارسة ادوار هامة لكون التطور التاريخي دّل على أن سلطة البرلمان - هنا - أسهمت إلى حدّ بعيد في رسم المبادئ الديمقراطية للأنظمة، وتوضيحاً لذلك،

المراقبة للمال الملكي عن طريق الموافقة المشروطة للبرلمان بخصوص جميع الصّرائب أرفدت برافد مفاده الحدّ على قدر ما من سلطة الملك في هذا المجال.

وبالتالي ثمة أساس يوشك أن يكون مشتركا بين النّظم الدستورية من حيث تقرير الاختصاص المالي للبرلمان، ولكن على قدر من التّفاوت، لكي يضع البرلمان التّكاليف والمواد المالية للدّولة.

واستنادا على ذلك اتّجه النظام الدّستوري الجزائري صوب هذا المنهج، ومن ثمّ على نقيض الاختصاص غير المشروط الذي مكّن الدّستور الأول منه المجلس الوطني. بيد أن التّطور الدّستوري انتهى فيما بعد إلى تكريس قاعدة دامعة، ومن ذلك جاء المبدأ الدّستوري في هذا الشأن بمقتضى أحكام المادّة 149 من دستور (76)، المادّة 121 من دستور (96)، القاضي: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النّفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزّيادة في إيرادات الدّولة وتوفير مبالغ في فصل آخر من النّفقات العمومية تساوي على الأقلّ المبالغ المقترح إنفاقها (8)*".

فيما يتعلق بالقوانين العضوية:

المادّة 92: "يحدّد التّظيم حالة الطّوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي".

المادّة 103: "يحدّد كميّات انتخاب النّواب و كميّات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابليتهم للانتخاب ونظام عدم قابليتهم للانتخاب وحالات التّنافي بموجب قانون عضوي".

المادّة 108: "يحدّد بالقانون العضوي الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة احد أعضائه".

المادّة 115: "يحدّد قانون عضوي تنظيم المجلس الشّعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة".

المادّة 116: "وتُدوّن مداولاته (جلسات البرلمان علانية) في محاضر تنشر طبقا للشّروط التي يحدّدها القانون العضوي".

المادّة 120/07: "تحدّد الإجراءات الأخرى الخاصّة بالتّصويت على قانون المالية بموجب القانون العضوي".

وبالإضافة إلى ما ذكر من المواضيع التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية، يمكن للبرلمان أن يشرع بقوانين عضوية في المجالات الآتية بمقتضى نصّ المادّة 123 من دستور (96)، والقصد بذلك:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلّق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلّق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلّق بقانون المالية.
- القانون المتعلّق بالأمن الوطني.

المادّة 153: "يُحدّد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدّولة ومحكمة التّنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى".

المادّة 157: "يُحدّد قانون عضوي تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وصلاحياته الأخرى".

المادّة 158/02: "يُحدّد قانون عضوي شكل وتنظيم وسير المحكمة العليا للدّولة، وكذلك الإجراءات المطبّقة".

وتأسس على ما في مجمل هذه النصوص يتبيّن أن الاختصاص التشريعي للبرلمان محدّد بموجب ما تقرّر في ذلك من ميادين، أي على سبيل الحصر، ومن ذلك المواضيع الخارجة عن أحكام هذه المواد ترجع في الأصل للمجال التنظيمي بمقتضى أحكام المادّة 125 من الدّستور التي تنصّ على ما يلي:

" يُمارس رئيس الجمهورية السّلطة التّظيمية في المسائل غير المخصّصة للقانون".

ويندرج تطبيق القوانين في المجال التّظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة وترتيباً على ذلك، أي وفقاً لأحكام المادّة 02/98 من الدّستور التي تنصّ على ما يلي: "له (أي البرلمان) السّيادة في إعداد القانون والتصويت عليه". وبناءً على هذا التّقرير بحكم النّص بمعنى المبادرة التشريعية، سواء كانت مشروعاً أو اقتراحاً، يشترط أن تكون من المواضيع المدرجة ضمن المجال القانوني حسب الوجه المبين في الدّستور.

وينبغي على ذلك، فمن جهة أن هناك مواضيع على القانون أن يضع لها قواعد، بمعنى على ما لها من تفاصيل، ومن الأخرى مسائل بجانب المواضيع يفترض على القانون أن يرسم ما لها من مبادئ أساسية.

ثانياً: خصائص التشريع.

من التعريف المتقدم للتشريع نبين أنه يتميز بثلاث (3) خصائص هي: أنه يتضمن قاعدة قانونية، وأنه يتضمن قاعدة مكتوبة وأنه صادر عن سلطة عمومية مختصة.

1) التشريع يتضمن قاعدة قانونية:

يقصد بذلك أن التشريع يتضمن قاعدة أو مجموعة من القواعد القانونية بخصائصها التي سبقت دراستها، وهي أنها قواعد السلوك الاجتماعي العامة المجردة والمصحوبة بجزاء قهري. فلا تعتبر قاعدة تشريعية إلا تلك التي تحوز خصائص القاعدة القانونية المذكورة، ولذلك فلا يعتبر تشريعاً أو قاعدة تشريعية، الأمر الذي يصدر عن سلطة عامة مختصة في الدولة خاصاً بشخص معين بذاته أو متعلق بواقعة محددة بذاتها، إذ لا يضع مثل هذا الأمر قاعدة عامة مجردة للسلوك.

2) التشريع يتضمن قاعدة مكتوبة:

معنى ذلك أن تصدر القاعدة في صورة وثيقة مكتوبة، ولذلك يطلق عليه عبارة " القانون المكتوب"، وذلك على عكس العرف الذي يقال له " القانون غير المكتوب"، إذ هو لا يفرغ في وثيقة مسطورة، بل يظل معنى يستخلص من تواتر العمل في جماعة بسنة؟؟، مع الاعتقاد في إلزامها.

وكتابة القاعدة التشريعية من شأنها ما يلي:

أ) استبعاد القاعدة التشريعية حول إثبات وجودها أو تاريخ نشأتها. (المادة 01 من قانون العقوبات).

ب) تحديد نطاق سريانها في الزمان فيما لو تقرّر إلغاؤها وتعويضها بقاعدة تشريعية أخرى، إذ سيكون تاريخ دخول القاعدة الجديدة التنفيذ ثابتاً ومعروفاً على وجه اليقين. (المادة 01، 02، 03، و04) من الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

ج) تحقيق الاستقرار والأمن في المعاملات تطرأ لانتصافها بالدقة والوضوح، وهذا ما يؤدي إلى تمكين المخاطبين بإحكامها من معرفة الحدود التي يستطيعون التحرك فيها لنشاطهم، فضلا عن معرفة ما يرتبه القانون على الإخلال بها من جزاء.

3) التشريع يصدر عن سلطة مختصة:

إن تحديد السلطة التي تملك إصدار التشريع أمر يتفاوت تفاوتاً كبيراً باختلاف الدول والدساتير، وبحسب ما إذا كانت الدولة تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات أو تأخذ بمبدأ وحدة السلطة، فالسلطة التي تضع التشريع تكون حيناً في يد ملك أو حاكم مطلق، كما في النظم الاستبدادية، وتكون أحياناً في يد هيئة منتخبة من الشعب، كما في الدولة الديمقراطية، ومع ذلك فإن هناك تشريعات تصدر من السلطة التنفيذية في مسائل معينة تؤهلها وظيفتها إلى الإحاطة بها. والواقع أن تحديد من له حق التشريع من سلطات الدولة، يخضع لظاهرة تدرج التشريعات، إذ يقابل هذا التدرج في التشريع تدرج في السلطات التي تملك سنّه⁽⁹⁾.

4) أهمية التشريع ومزاياه وعيوبه:

أ- أهمية التشريع:

لقد كان العرف في المجتمعات القديمة المصدر الرسمي الأول للقانون، بحيث يُمكن القول بأنّ العصور القديمة هي عصور العرف والدين، أمّا حظّ التشريع إلى جانبها فقد كان ضئيلاً، لكنّ العرف تقهقر ولإزال حتى اليوم يتقهقر في أهميته، فغدت الصّدارة في القانون الحديث للتشريع في الإلزام بالقواعد القانونية حتى أمكن القول بأنّ العصر الحديث هو عصر التشريع⁽¹⁰⁾

وقد ساعد على تيوؤ التشريع مركز الصّدارة من بين المصادر الرّسمية للقانون عدّة عوامل منها:

- ازدياد التنظيم السياسي للمجتمع نظراً لتقدّم البشرية ورسوخ فكرة الدولة، بحيث أصبح للدولة من قدرة القهر ما يجعلها قادرة على فرض احترام القواعد القانونية التي تضعها.
- تعدّد ضروب النشاط الإنساني في المجتمع الحديث وتضخّم حاجاته وتعارض مصالح الأفراد وتشابكها، وهذا ما يتطلّب وفرة في القواعد القانونية التي تحكمها، مع السرعة في وضعها وحسن صياغتها.
- عدم قدرة العرف - لبطئ تكوينه - على تلبية مطالب الحياة الحديثة المتكاثرة ممّا استلزم اللجوء إلى طريق آخر أكثر سرعة لتكوين القواعد القانونية، فكان التشريع هو تلك الطريق التي تُواجه بها تلك المطالب.

- انتشار فكرة الديمقراطية وما صاحبها من ظهور مبدأ الفصل بين السلطات الذي أدى إلى أن تتولى وضع القواعد القانونية هيئة أو هيئات معينة متخصصة، في صورة مكتوبة محددة وملزمة للمخاطبين بها.

- توسيع المذهب الاشتراكي توسعاً أدى إلى تدخل الدولة تدخلاً مباشراً في كثير من مظاهر نشاط الأفراد التي كان أمر تسييرها من قبل تسييرها من قبل متروكا لحرّيتهم⁽¹¹⁾.

إنّ هذه العوامل كلّها، فضلا عن المزايا العديدة التي يتميز بها التشريع والتي ستفرض لها، مكّنت التشريع في الأهمية وجعلت العُرف يهزم أمامه، فأزّيح العُرف من مكانته الأولى وانعقدت الغلبة للتشريع في ميدان تنظيم علاقات وسلوك الأفراد في المجتمع، وقد احتلّ التشريع المرتبة الأولى بين مصادر القانون الجزائري.

ب- مزايا التشريع وعيوبه:

• المزايا:

- التشريع سهل الوضع والتّعديل والإلغاء ذلك؟؟ المشرّع من مواجهة التّغييرات الاجتماعية والاقتصادية وغيرها من مستجدّات الأمور، وهذا بالإسراع في الاستجابة لهذه التّغييرات والمستجدّات عن طريق سنّ قواعد مكتوبة جديدة أو تعديل النّصوص القائمة أو إلغائها إذا ثبت له تخلفها عن مسايرة أوضاع المجتمع الجديدة. (ذكر كلّ التّعديلات التي طرأت على القوانين: مدني، عقوبات، جمارك، إجراءات جزائية، مدنية).

وبهذا فإنّ سهولة وضع التشريع وتعديله وإلغائه تُمكن من القيام بوظيفته الأساسية، ألا وهي الاستجابة لمطالب المجتمع في حينها.

- التشريع، وهو يرد في قواعد مكتوبة، يمتاز عادة بالوضوح لأنّ صياغة نصوص هذه القواعد تتمّ من قبل هيئة متخصصة، وبهذا الشكل فإنّ القاعدة القانونية تبدو واضحة للمخاطبين بها، ممّا يُسهّل عليهم التّعرف على حقوقهم وواجباتهم، وهو ما يُحقّق الأمن والاستقرار لمعاملاتهم.

- التشريع، وهو قانون مكتوب، يُتيح عن طريق عملية التّنين،/ جمع كلّ القواعد القانونية المنظّمة لفرع معين من فروع القانون في كتاب واحد، وهذا من شأنه أن يُحقّق التّسويق والانسجام بين القواعد ويُزيل ما قد يعترضها من تعارض، نظرا للمجهود الكبير والعناية الخاصّة اللّذين تبذلهما السّلطة المختصة في وضع هذه القواعد.

- التشريع عامل مهم في تحقيق الوحدة الوطنية عن طريق تحقيق وحدة القانون في الدولة لأن وضع التشريع بواسطة سلطة مختصة وقدرة الدولة على كفالة طاعته يمكنان من جعله يسري بمفهوم واحد على جميع أفراد الدولة، وعلى مستوى كل رقعتها الجغرافية.
 - التشريع لا يقتصر على تنظيم الحياة في المجتمع كما يُريدها أفرادها، بل هو وسيلة مهمة لإصلاح المجتمع وتطويره وتوجيهه الوجهة التي تكفل له النهوض والرقى، وهذا عن طريق إدخال نظم حديثة أو إقتباس مبادئ جديدة أو تبني تجارب الغير التي يرى فيها مفكرو الدولة ومصلحوها خيراً للبلاد والعباد.
- العيوب:

رغم مزايا التشريع العديدة فقد عاب عليه بعض الفقهاء ما يلي:

- اتصافه بالجمود: نظراً لأنّ عملية التّنين - وهي أهم صورة يخرج فيها التشريع للوجود- تكسبه نوعاً من الهيبة والتّقدس، تقعه عن مسايرة التطور ومجارات الأحداث وتكاثر الحاجات في المجتمع، وتجعله يحجب، ولو لفترة من الزمن، عوامل التطور في القانون.

ويذهب القائلون بهذا الرأي إلى أنّ هيبة التّنين و قدسيّته ترجعان إلى اعتبارين:

- الأول: ضخامة الجهد المبذول في وضع قواعده تدعو إلى القول بأنّ التّنين عمل نهائي يجب احترامه وعدم تعديله إلاّ عند الضرورة، والتزام نصوصه في تفسيره، لذا فإنّ الاعتقاد كان راسخاً - لردح الطويل من الزمن في - أنّ الإقدام على عملية تعديل التّنينين أو مراجعة أمر غير مرغوب فيه.

الثاني: اعتقاد أولئك الفقهاء بزوال العرف وغيره من مصادر القانون الأخرى، وبأنّ المصدر الوحيد للقانون هو التشريع المتمثل خاصة في صورة التّنينات.

- رغم ما يمتاز به التشريع من سرعة في الإنتاج فإنه قد ينجم عن هذه السرعة مضار جمّة، إن لم تصاحبها العناية اللازمة. ويتحقّق ذلك إذا غلب المشرّع عامل السرعة على عامل حسن الصياغة، وهو ما قد يجعل التشريع اللاحق معيباً أو قاصراً أو متعارضاً مع تشريعات سابقة، ممّا يؤدي بالمشرّع إلى الإسراع في إجراء تعديل عليه، ثمّ موالاة هذا التعديل السريع بتعديل آخر وهكذا. فتكثر التشريعات المنظّمة لنفس الموضوع بشكل يخلّ باستقرار المعاملات وثباتها، ويثير مشاكل تتعلّق بحالة تنازع هذه التشريعات المتعاقبة من حيث الزّمان.

- قد يتحوّل التشريع إلى وسيلة تحكيمية في يد السلطة المختصة لوضعه، وبذلك يكون غير ملائم لظروف المجتمع الذي فُرض عليه، إذ يكون قد وُضع لتحقيق المصالح الشخصية أو الطبقية لمن يدخلون في تكوين هذه السلطة.

الرد على العيوب:

بالنسبة للعيوب الأول:

ليس صحيحاً إطلاق القول بأنّ التشريع أو التقنين يؤدي إلى جمود القانون، فكتابة التشريع لا تعكس عيباً في التشريع ذاته بقدر ما تعكس خللاً في السلطة القائمة بوضعه وتطبيقه، إذ من الثابت من التجارب أنّ المشرّع لا يمتنع أبداً عن مراجعته وتعديله كلّما تخلّفت نصوصه عن مواكبة التطور في المجتمع، فمادام صدوره وليد إرادة المشرّع فلا شيء يحول بين هذه الإرادة ذاتها ومراجعته إن تطلّبت الضرورة ذلك، إمّا جزئياً بإجراء تعديل عليه وإمّا كلياً بتعويضه بنصوص قانونية مكتوبة جديدة حتّى يصبح متفقاً وظروف المجتمع، كما يستطيع المشرّع صياغة نصوصه مرنة تمكّنه من الاستجابة لهذه الظروف في كثير من الأحيان دون حاجة إلى تعديل أو إلغاء.

بالنسبة للعيوب الثاني:

يصدر التشريع عن هيئة متخصصة في سنّ القواعد القانونية وصياغتها بما يتوافر لديها من خبرة بأدوات القانون ووسائله وتبصّر بأهدافه وغاياته، وهو ما يستبعد تصور التسرّع في وضع قواعد التشريع إلاّ فيما ندر.

بالنسبة للعيوب الثالث:

إنّ فرض تشريع مخالف لما يستشعره أفراد المجتمع أمر نادر الحدوث في الوقت الحاضر إذ أن المشرّع، وهو يسنّ قواعد التشريع، يراعي عادة تحقيق مصلحة المجتمع ويحسب للرأي العام فيه حسابه، خاصة إذا كان على درجة من الوعي تمكّنه من ممارسة نوع من الرقابة على التشريع، ثمّ فرض مثل هذا التشريع لا يعكس في الحقيقة عيب التشريع في ذاته، بل يكشف عن خلل في تنظيم السلطة الشارعية في بلد معيّن.

وأياً كان الأمر فإنّ مزايا التشريع السابقة تتجاوز عيوبه، وقد بدّد الواقع أواماً خصوم التشريع والتقنين، إذ انتشر التشريع في كلّ دول العالم، واكتسحت عملية التقنين أرجاء العالم ولم يحل القول بقديسية التقنين ولا الإدعاء بجهود التشريع دون ذلك، فوجود التقنين المدني الفرنسي منذ ما يقارب من القرنين من الزمان لم يجعل القانون المدني الفرنسي جامداً، رغم التطور الهائل الذي عرفه الواقع والفكر الفرنسيّان، إذ كان

القضاء في فرنسا لا يزال- ويؤازره الفقه في ذلك- يطوّر نصوصه عن طريق التّوسّع في شرحها وتفسيرها بما يجعلها تتماشى وظروف المجتمع المتجدّدة، وذلك بعد أن اكتشف مدى خطورة الالتزام بحرفية النّصوص المكتوبة⁽¹²⁾.

كما أنّ وجود تقنيات عديدة لم يجعل المشرّع الجزائري يمتنع عن تعديل نصوصها أو إلغائها أو استبدال غيرها بما يتفق مع الواقع وبما يتماشى مع التّطوّرات الجديدة في المجتمع الجزائري⁽¹³⁾. (مثلا إلغاء قانون الثورة الزراعية بقانون التّوجيه العقاري).

أنواع التشريع:

تتعدّد أنواع التشريعات وتتفاوت تبعا لأهمية ما تتناوله من مسائل، فالتشريع على أربعة (04) درجات تتدرّج في القوة، أعلاها هو التشريع الأساسي أو الدّستور وأوسطها هو كلّ من التشريع العضوي والتّشريع العادي، وأدناها هو التشريع الفرعي أو اللّوائح.

وتترتّب عن تفاوت درجة قوّة التشريع نتيجة هامة هي وجوب إحترام التشريع الأدنى للتّشريع الأعلى منه، فلا يجوز أن يخالف التشريع العادي مثلا التشريع الأساسي، كما لا يجوز أن يصدر التشريع الفرعي مخالفا لأي من هذين التّشريعيين. فإذا حصل تعارض بين تشريعين متفاوتين في المرتبة وجب تغليب الأعلى منهما، وهذا ما يتحقّق عن طريق الرّقابة على صحّة التشريع أو ما يسمّى برقابة دستورية التشريعات، والجهة المختصة بذلك في الجزائر هو المجلس الدستوري وفقا لما تقضي به المادة 165/01 من الدّستور (دستور 28/11/1996) التي تقضي بما يلي: " يفصل المجلس الدستوري... في دستورية المعاهدات والقوانين (أي التشريعات) و التّنظيمات (أي التشريعات الفرعية أو اللّوائح) إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية". وطبقاً للمادة 169 من الدستور فإنّه " إذا ارتأى المجلس الدستوري أنّ نصّاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النّص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس(يجب طرح مشكل من يحقّ له إخطار المجلس الدستوري؟) (14).

أولاً: التشريع العضوي والتشريع العادي:

1- المقصود بهما:

يقصد بالتشريع العضوي والعادي مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها السّلطة التّشريعية في الدّولة في حدود اختصاصها المبيّن في الدستور، وقد بيّن الدستور الجزائري الحالي في المادة 122 المجالات التي يشرّع فيها البرلمان بتشريع عادي وحدّد في المادة 123 المجالات التي يشرّع فيها بتشريع عضوي.

وما يميّز التشريع العضوي أنّه عبارة عن إجراء تشريعي لتكملة قواعد الدستور وإدخالها حيز التطبيق (Une Mesure législative d'application de la constitution) . وطبقا للمادة 123 المذكورة فإنّه يثبت للبرلمان حقّ سنّ التشريعات العضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية .
- القانون المتعلّق بالإعلام.
- ويخضع وضع التشريع العضوي لما يخضع له سنّ التشريع العادي من إجراءات إلّا أنّه يختلف عنه في كونه يخضع لمطابقته مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره⁽¹⁵⁾، فبعد أن يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري، ينبغي على هذا الأخير أن يبدي رأيه في دستورية التشريع العضوي بعد أن يصادق عليه البرلمان. فإذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية التشريع العضوي فلا يصادق عليه ويعتبر كأن لم يكن.

ويلاحظ أنّ مجالات التشريع العادي أوسع بكثير من مجال التشريع العضوي، إذ أوصلتها المادة 122 من دستور 1996 إلى ثلاثين (30) مجالاً. والتشريع العادي لا يخرج دائماً في صورة واحدة، فقد يخرج في صورة نصوص تنظّم مسائل محدودة كالتشريع المنظّم لمهنة المحاماة، أو مهنة الطبّ أو التشريع المنظّم للجامعات.

السلطة المختصة بوضع التشريعين العضوي والعادي:

الأصل أن السلطة التشريعية هي التي ينعقد لها اختصاص سنّ هذا التشريع، غير أنّه قد تحلّ السلطة التنفيذية محلّ السلطة التشريعية في وضعه استثناءً.

الأصل: السلطة المختصة بسن التشريع العضوي والعادي هي السلطة التشريعية.

إن السلطة المختصة بوضع هذا التشريع هي كما قلنا السلطة التشريعية، أما السلطانان الباقيتان فلهما اختصاصهما المبين في الدستور، فالسلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ التشريع بعد إنشائه، والسلطة القضائية تختصّ بتطبيقه على المنازعات التي تعرض عليها.

ويطلق على السلطة التشريعية اسم البرلمان (Le parlement)، والبرلمان قد يتكوّن من مجلس واحد أو غرفة واحدة، كما كان الأمر في الجزائر في ظلّ دستوري 1976 و1989، وقد يتكوّن من غرفتين كما هي الحال في فرنسا، حيث تسمّى إحدى الغرفتين الجمعية الوطنية (L'assemblée nationale)، وتدعى الثانية مجلس الشيوخ (Le sénat)، وكما هي الحال في الجزائر في ظلّ دستور 1996 الحالي الذي تقضي المادة 01/98 منه بما يلي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وطبقا للفقرة الأولى من المادة 100 منه (ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسريّ. أما أعضاء مجلس الأمة فإنّ الفقرة الثانية من هذه المادة فنقضي بشأنهم بما يلي: "ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسريّ من بين طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي. ويعيّن رئيس الجمهورية الثلث (3/1) الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".

وهكذا يتبيّن أن أعضاء الغرفة الأولى منتخبون، أما أعضاء الغرفة الثانية فالثلاثون منهم منتخبون والثلث الآخر معيّن من قبل رئيس الجمهورية، وعدد أعضاء الغرفة الثانية طبقا للفقرة الثالثة من نفس المادة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء الغرفة الأولى.

وإذا كان الأصل أن التشريع العضوي أو العادي تقوم بوضعه السلطة التشريعية فإنّ الواقع أن الدساتير تنصّ عادة على إشراك السلطة التنفيذية -إلى حدّ ما- مع السلطة التشريعية في هذه الوظيفة، بما تعطيه لرئيس الجمهورية أو لرئيس الحكومة حقّ اقتراح مشروعات التشريعات أو بما تعطيه لرئيس الجمهورية من حقّ التصديق أو الاعتراض عليها، كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم بإصدار التشريعات قبل نشرها في الجريدة الرسمية للدولة.

المصادر والمراجع

- 1- د. محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون،؟؟ ص07
- 2- حسن كيرة، المدخل إلى القانون، ط5، ص01.
- 3- عبد المنعم فرج العدة، أصول القانون، طبعة 1979، ص12.
- توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، طبعة 1976، ص 14-15. ولهذا قال الرومان عبارتهم الشهيرة: " حيث يوجد مجتمع يوجد قانون.(ubi socieietas,ibis gus).
- 4 – Yves Guchet, la vé Republique, Op. cit, p 260.
- 5 – Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'état :
Reproduction photomécanique,(62), C.N.R.S.p336.
- 6- ممارسة الاختصاص التشريعي في ظل الجمهوريتين (03و04) لم يكن في الحقيقة على أفضل حال، ويظهر ذلك من التهجم البرلماني على الحكومات آنذاك، ويرجع ذلك إلى النقد إلى أن الحكومة راحت تشرع من أجل تعديل بعض القوانين المعمول بها، ومن ذلك فهي تردد أصلاً للمجال القانوني، وبالتالي هذا أحد الأسباب التي دفعت بوضع دستور 58 أن يحدد مجال القانون ويرسم مجال التنظيم.
- 7- حسن كيرة، المدخل إلى القانون، ط5، ص228.
- عبد المنعم العدة، أصول القانون، طبعة 1979، ص69.
- 8 – « les propositions et amendements formulés par les membres du parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». constitution de France 1958, article 40.
- 9- حسن كيرة، المدخل إلى القانون، ط5، ص. 232.
- 10- عبد المنعم فرج العدة، أصول القانون، طبعة 1980، ص70.
- 11- د. محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، ص؟؟
- 12- لقد ظلّ نابليون بوناپرت معترًا بالتقنين المدني الفرنسي طيلة حياته، إذ كان يقول: " إنَّ مجدي الحقيقي لا يرجع إلى انتصاري في معركة حربية، ف (واترلو) كفيلة بأن تسمح انتصارات كثيرة، وزلكن الذي لا يمكن محوه والذي سيعيش أبداً هو تقنيني المدني". كما كان نابليون يردّد ما يلي: " إنني فخور لأنني اقتديت بالمشرّع؟ ؟ أكثر من إفتخاري بأنني تفوّقت على يوليوس قيصر القائد الظافر".

- 13- د. محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية: الوجيز في نظرية القانون، ص 135.
- 14- دستور (96) المؤرخ في 28/11/1996، المّواد 165 / 01 و 169.
- 15- المادة 123 من الدستور الصادر في سنة 1996.