المحور الثاني: السلطة التشريعية

أولا: السلطة التشريعية في النظام السياسي:

تعتبر السلطة التشريعية ركنا أساسيا في الأنظمة السياسية الديمقراطية، وهي تقوم بدور رئيسي على صعيدي التشريع والرقابة، لقد نشأت نظريات سياسية متعددة لدراسة النظام السياسي وأركانه المختلفة ومنها السلطة التشريعية، ومن اجل تحليلها لابد من الاعتماد على نظرية المنهج المؤسسي في تحليل النظم السياسية، ينظر هذا المنهج إلى النظام السياسي على أنه مرادف لنظام الحكم، وأنه مجموعة المؤسسات التي يتكون منها وأساليب ممارسة السلطة فيها كما ورد في دستور الدولة، فإن دراسة السلطة التشريعية بمجلسها أو مجلسيها تأخذ بعدا دستوريا وقانونيا يتعلق بشكل الدولة (بسيطة او فدرالية)، وشكل الحكومة (ملكية أو جمهورية)، وطبيعة النظام السياسي (برلماني أو رئاسي او نظام الجمعية)، وأساليب اسناد السلطة.

ثانيا: تكوين السلطة التشريعية:

تتكون من مجلسين هما:

أ. نظام المجلس الواحد:

يقصد بنظام المجلس الواحد أو يسمى بنظام المجلس الفردي أن تناط السلطة التشريعية بمجلس واحد يقوم بمهام التشريع والرقابة، وقد وضع الفقه عدة مبررات للأخذ بنظام المجلس الواحد يمكن أجمالها فيما يلي:

1) يعمل نظام المجلس الواحد على سرعة العمل التشريعي على خلاف نظام المجلسين ، إذ يتميز نظام المجلس الواحد ببساطة إجراءات التشريع وذلك بخلاف ما يتم في نظام المجلسين الذي يتطلب إجراءات قد تعوق التشريع وتسبب البطء، إذ يتطلب نظام المجلسين موافقة كلا المجلسين على مشروعات القوانين، ألا أن الملاحظ أن العبرة ليست بكثرة وبسرعة سن التشريع فقد يؤدي هذا الأمر إلى إقرار تشريعات تصدر على وجه السرعة لا تتفق مع حسن الصياغة ، مما يؤدي إلى مشاكل فيما بعد عند التطبيق، فأن المجلس الثاني يستطيع أن يوقف تشريع هذا القانون ، إذ أن الهدف من سن التشريعات أن تكون محققة للمصلحة العامة وتتفق مع حاجة المجتمع لهذا التشريع ولا يكون ذلك إلا بسن تشريعات دقيقة محكمة الصياغة.

2) نظام المجلس الواحد أكثر اتفاقا مع مبدأ سيادة الأمة، إذ يتطلب مبدأ سيادة الأمة إن يكون تمثيل السيادة لهيئة واحدة ولا يمكن أن يكون ذلك إلا في نظام المجلس الواحد، فنظام المجلسين يتعارض مع وحدة سيادة الأمة، لأنه ليس من المنطقي أن يعبر عن الإرادة الواحدة للأمة مجلسان لهما

إرادتان قد يحدث بينهما التعارض، إن أنصار نظام المجلس الواحد يرون أن إرادة الأمة وحدة لا تتجزأ ويجب أن يعبر عنها بمجلس واحد يمثل الأمة ككل.

إلا إننا نرى أن مبدأ سيادة الأمة لا يتنافى مع نظام المجلسين فالمتبع لدى الدول التي تأخذ نظام المجلسين أن التمثيل في المجلس النيابي يكون للأمة عن طريق الانتخاب بالاقتراع العام، وبذلك يكون تشكيل المجلس النيابي للأمة على وفق مبدأ السيادة، أما تشكيل المجلس الثاني فانه يتيح إدخال العناصر ذات الكفاءة التي عزفت عن دخول الانتخابات أو لم تتمكن من النجاح مما يؤدي إلى رفع مستوى المجلس النيابي.

3) أن نظام المجلس الواحد يكفل الوحدة ويضمن عدم الانقسام بين هيأتي التشريع مما يؤدي إلى تجنب الخلافات التي تحدث في نظام المجلسين وتؤدي إلى إضعاف السلطة التشريعية أمام غيرها من السلطات، إلا أن هذه الحجة لتبني نظام المجلس الواحد ليست حاسمة فقد يحدث الانقسام داخل المجلس الواحد نتيجة تباين الآراء ووجهات النظر عند طرح موضوع معين أو بخصوص مناقشة مشروع لإقرار قانون معين.

ب. نظام المجلسين:

لقد تعددت النقاشات الفكرية حول ارتباط نظام المجلسين بنموذج سياسي معين، فناك من يرى باستثناء الأنظمة الفدرالية، أن نظام المجلسين لصيق بالنظام البرلماني نشأة وتطورا وممارسة، وما وجد في النظام الرئاسي إلا نتيجة الشكل الفدرالي للدولة التي تؤدي فيها الغرفة الثانية مهمة خاصة ومتميزة هي تمثيل الولايات الداخلية في الاتحاد، في حين يرى اتجاه الثاني من الفقهاء أن الثنائية البرلمانية لا ترتبط بنموذج معين من النظام السياسي، فهم يبررون أن تنوع نماذج النظام السياسي، يقابل الثنائية البرلمانية، وتختلف الأسباب التي تم الاعتماد عليها باختلاف الوظائف المسندة للنظام السياسي، حيث يعتبر نظام المجلسين وسيلة لتمثيل الدول الداخلة في الاتحاد الفيدرالي كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية، ويشكل نظام المجلسين وسيلة لتوزيع السلطة وتقسيمها بين طبقات اجتماعية مختلفة في الدول الموحدة التي عرف تاريخها الاجتماعي النظام الطبقي حيث توجد إلى جانب الغرفة الأرستقراطية غرفة لتمثيل البورجوازية والرأسمالية الناشئة.

❖ **شروط نظام المجلسين:**

1. **اختلاف المجلسين من حيث التشكيل:** حيث لا يكون كل منهما صورة للآخر، فالقاعدة أن يكون أحد المجلسين منتخبا انتخابا شعبيا ولمدة غير طويلة حتى يمثل الأمة تمثيلا صحيحا ويمكنها من مراقبة نوابها والحكم على أعمالهم وهذا هو المجلس الأدنى أو مجلس النواب، أما المجلس الأعلى فقد جعل العضوية فيه وراثة كما في مجلس اللوردات بإنجلترا، أو بالتعيين بواسطة رئيس الدولة لمدة محددة أو

لمدى الحياة، أو بالانتخاب وقد يكون الانتخاب مباشرا أو غير مباشرا، وفي بعض الدساتير يكون بعض أعضاء المجلس معينا والبعض الآخر بقوة القانون، كأن ينص قانون دولة ما ان من يشغل مركزا معينا في الدولة يعتبر عضوا في المجلس الأعلى بقوة القانون أو يجعل رؤساء الجمهورية السابقين أعضاء في مجلس الشيوخ بقوة القانون طلية حياتهم، كما يمكن للدساتير التفريق بين المجلسين من خلال اختلاف عدد المجلسين أو اختلاف سن الناخب.

2. **تساويهما في التشريع:** حيث يكون للمجلس الأعلى سلطة تشريعية إلى جانب المجلس الأدنى ولكن ليس معنى ذلك ضرورة تساويهما المطلق في التشريع وفي بقية الاختصاصات، فنجد عادة أن المسؤولية السياسية للوزارة مقررة أمام مجلس النواب دون المجلس الأعلى، ومسؤولية الوزراء جنائيا يتولى عادة مجلس النواب سلطة الاتهام والمجلس الأعلى المحاكمة.

ثالثا: وظائف السلطة التشريعية

1. الوظيفة التشريعية:

إن الوظيفة الأولى التي تسند إلى الهيئة التشريعية التي يجسدها "البرلمان"أو "مجلس النواب" أو "مجلس الشعب" تتجلى بالتشريع Normsetzung، أي وضع القواعد القانونية الملزمة. ولا شك أن ثمة إجراءات شكلية منصوص عليها في الدستور تلزم السلطة التشريعية لدى ممارستها اختصاصها في التشريع، وأن هذه الإجراءات الدستورية التي تقيد عمل السلطة التشريعية هي التي تضفي على التشريعات التي تسنها هذه السلطة وصف القانون بالمعنى الشكلي Formeller Gesetzbegriff، وبالتالي لا تنتمي إلى وظيفة التشريع بالمعنى المذكور تلك القواعد القانونية العامة الملزمة التي تصدرها الإدارة تحت عنوان اللوائح. وقد أطلق الفقه على هذا النوع من القواعد القانونية مصطلح القانون بالمعنى المادي، وهي تأتي بلا شك في مرتبة أدنى ضمن هرم القاعدة القانونية الذي يأتي الدستور على قمته ومن ثم القوانين الشكلية وأخيراً اللوائح "التشريعات الفرعية.

إن وظيفة التشريع التي تمارسها الهيئة التشريعية سواء كانت هذه الهيئة مكونة من نظام مجلس واحد أم من نظام المجلسين لا تتغير بتغير النظام السياسي الذي تتبعه الدولة، فالهيئة التشريعية تقوم بوظيفة التشريع سواء في النظام البرلماني أم في النظام الرئاسي أم في النظام شبه الرئاسي، أي لا أثر لهذه النظم السياسيّة في وظيفة التشريع بالنسبة إلى الهيئة التشريعية.

وبالتالي إن التشريع هو الميدان الحقيقي لعمل السلطة التشريعية كما يدل اسمها، ويعدّ ذلك واحداً من المرتكزات الأساسية لنظام الديمقراطية التمثيلية حيث يتولى نواب الشعب مهمة التشريع نيابة عنه.

2. الوظيفة الرقابية:

يمارس البرلمان إلى جانب الاختصاص التشريعي وظيفة المراقبة التي تتعدد وسائلها فقد تبدأ من ابداء الرغبات إلى الأسئلة، فالاستجواب وتقتضي الحقائق والتحقيق وطرح الثقة بوزير أو الوزارة ككل.

واللجوء إلى هذه الوسائل يستدعى تجنبا للتعسف، توافر شروط معينة واتباع إجراءات محددة في الدستور أو القوانين.

أما بشأن سحب الثقة فإن الدساتير المختلفة (الأنظمة البرلمانية) تشترط ضمانات تتمثل في اشتراط مرور مدة محددة عن تشكيل الحكومة أو توافر نصاب معين من الأصوات، كما ان للبرلمان وسائل أخرى لمراقبة اعمال الحكومة، منها الموافقة على المعاهدات أو اعلان الحرب في بعض الأنظمة أو اعلان حالة الطوارئ او الحصار أو الحالة الاستثنائية.

3. **الوظيفة المالية:**

تعتبر الوظيفة المالية أيضا من أهم الوظائف التي يختص بها البرلمان باعتبار انها تستمد وجودها من قاعدة لا ضريبة بدون تمثيل والدَالة على ارتباط البرلمان بها، فنص على حق البرلمان في مراقبة المؤسسة التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال وصرفها، وذلك عن طريق إقرار الميزانية ومراقبة الحساب الختامي لها حتى يتمكن البرلمان من التأكد ان الحكومة قامت بتنفيذ الميزانية الموافق عليها على وجه المقرر، كما أن الرقابة المالية تشمل الضرائب والرسوم المفروضة على المواطنين والمسائل الأخرى المنظمة لشؤون مالية الدولة أو متصلة بها ومنظمة بواسطة القانون استنادا إلى الدستور.

4. **الوظيفة الاقتصادية:**

ظهرت هذه الوظيفة حديثا بسبب تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بحيث أصبح البرلمان يتدخل لمراقبة تدخل الحكومة في ذلك النشاط، وهذا عن طريق دراسة وإقرار الخطة العامة للاقتصاد الوطني، وبذلك يتحقق تكامل بين وظيفتي إقرار الميزانية والموافقة على الخطة العامة لارتباط الوظيفتين ببعضهما، وهو ما استدعى تنظيمها بنصوص قانونية معتمدة على مبادئ وقواعد دستورية.

قائمة المراجع المعتمدة

1. سعيد بوشعير، " **القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**"، ج2. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ص ص: 23-25.
2. شميم مزهر راضي الربيعي، "نظام المجلس الواحد"، مقال منشور بتاريخ 2022/5/14.

https://almerja.net/reading.php?idm=174423 (27/04/2024)

3. صليحة مراح، " **تطبيق نظام المجلسين في التجربة الدستورية الجزائرية**". أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2018/2017، ص: 14.
4. سعيد نحيلي، " **موقع السلطة التشريعية في هيكلية الدولة المدلولان العضوي والوظيفي للسلطة التشريعية**". الموسوعة القانونية المتخصصة.

http://arab-ency.com.sy/law/details/25885/4 (28/04/2024)