

المبادرة بالقوانين بين البرلمان والحكومة وأثرها على مبدأ الفصل بين السلطات

في دول المغرب العربي (الجزائر المغرب تونس)

Initiating laws and their impact on the status of the legislature in light of the constitutional amendments in the Arab Maghreb. Models (Morocco, Algeria, Tunisia)

د. جمال عبد الكريم⁽²⁾

أستاذ محاضر - مخبر التنمية الديمقراطية وحقوق

الإنسان - جامعة زيان عاشور - الجلفة (الجزائر)

aboukhadija1730@gmail.com

تاريخ النشر

31 مارس 2021

تاريخ القبول:

26 فيفري 2021

د. سليمان صفية⁽¹⁾

مخبر التنمية الديمقراطية وحقوق الإنسان

جامعة زيان عاشور - الجلفة (الجزائر)

S.slimani@univ-djelfa.dz

تاريخ الارسال:

01 سبتمبر 2020

الملخص:

تقتضي علاقة الحكومة بالبرلمان أن تتأسس على إحداث نوع من التوازنات بين السلطات خصوصا بتقليص الضجوة وردم حالة اللاتوازن بين الحكومة والبرلمان. ولقد حملت مضمين التعديلات أو المراجعة الدستورية لدول المغرب العربي محل الدراسة جملة من التعديلات التي من شأنها تحقيق هذا الهدف والتي تجلت في التوسيع من اختصاصات البرلمان والتخفيف من مظاهر العقلنة البرلمانية من أجل إعادة الاعتبار للبرلمان خصوصا فيما يتعلق بوظيفته التشريعية وخاصة في مجال المبادرة بالقوانين التي تعتبر في الأصل هي من وظائف البرلمان كصاحب اختصاص أصيل في التشريع وان السلطة التنفيذية تمارس الدور التشريعي كاستثناء إلا أن الواقع الدستوري يعرف مجموعة من الإكراهات والمعوقات تتشكل بصفة رئيسية من سلوك وطريقة تعامل الحكومة مع البرلمان.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الحكومة، المبادرة بالقوانين، التعديلات الدستورية.

Abstract :

The government's relationship with parliament requires that it be based on creating some kind of balance between the authorities, especially reducing the gap and bridging the imbalance between the government and parliament. The contents of the constitutional amendments or revisions of the Maghreb countries under consideration carried a number of amendments that would achieve this goal, which were manifested in the expansion of the powers of parliament and the reduction of parliamentary rationality in order to restore the consideration of parliament, especially with regard to its function. Legislation, especially in the area of initiating laws that are originally considered to be the functions of parliament as an inherent competence in legislation, and the executive exercises the legislative role as an exception. However, the constitutional reality defines a set of coercions and constraints consisting mainly of the behavior and way of dealing with parliament ,

Keywords: Legislature, Law Initiative, Constitutional Amendments.



مقدمة:

تعتبر المؤسسة التشريعية جوهر الديمقراطية، والأداة الفعالة للمشاركة السياسية وتعتبر المؤسسة الرئيسية في النظام الديمقراطي إذ تعمل تعزيز الثقة بين الحكومة والمواطنين والتعبير عن مطالب المجتمع ومراقبة الحكومة، وتمارس اختصاصها التشريعي عن طريق المبادرة بالقوانين كصاحبة اختصاص أصيل ومع مشاركة السلطة التنفيذية في إطار العقلنة البرلمانية. فالمؤسس الدستوري يمنح السيادة للبرلمان في إنتاج القانون والتصويت عليه، وتتم عملية إعداد النص القانوني والتصويت عليه من خلال المبادرة بالتشريع كأساس لوجود النص القانوني.

وقد عملت التعديلات أو المراجعة الدستورية الأخيرة بالجزائر والمغرب وتونس على إضفاء بعض التعديلات وعليه يثور التساؤل: ما أثر التعديلات أو المراجعة الدستورية في كل من دول المغرب العربي محل الدراسة على تعزيز المبادرة بالتشريع وتفعيل الدور التشريعي للبرلمان؟ وما أثر ذلك على مبدأ الفصل بين السلطات؟

ولمعالجة هذه الإشكالية اقترحنا الخطة التالية: المبحث الأول: المبادرة بالقوانين بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دول المغرب العربي، المبحث الثاني: تقييم دور البرلمان في المبادرة بالقوانين وأثره على مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي

المبحث الأول: المبادرة بالقوانين

بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دول المغرب

أثبتت البرلمانات الحالية على عدم قدرتها على أداء وظيفتها التشريعية نظرا للتطور التكنولوجي الذي عرفه المجتمع، وهو ما فتح المجال أمام الحكومة لتمارس الوظيفة التشريعية، وذلك بحكم قربها من الإدارات والأفراد، ومشاركة الحكومة للبرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية هو تجسيد للعلاقة الوظيفية بينهما¹.

والمبادرة بغض النظر عن مصدرها إذا كان حكوميا أو برلمانيا فتعد أول الإجراءات التشريعية التي تؤدي باكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، وبذلك يعرف حق المبادرة بأنه العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه. ولمعالجة هذه المسألة في دول المغرب العربي محل الدراسة يجب أن نستعرض النصوص التي تنظمها ثم التعليق عليها من خلال مايلي:

المطلب الأول: إجراءات وشروط المبادرة بإعداد القوانين في التعديل الدستوري الجزائري

سنحاول من خلال هذا الجزء معرفة الضوابط الشكلية والموضوعية للمبادرة بالقوانين في دساتير الدول محل الدراسة من خلال مايلي:

الفرع الأول: التنظيم الدستوري للمبادرة بالقوانين

تعتبر المبادرة بالقوانين حق دستوري مخول للسلطة التشريعية كصاحبة اختصاص أصلي وكذا السلطة التنفيذية بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت مع احتمال إدخال تعديلات عليه.¹ وذلك طبقاً للمادة 136 فقرة 1 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 إذ تنص على مايلي²:

"لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه".
وجاء في نص المادة 137 مايلي: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم التقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة".
من خلال هذه المادة نلاحظ ان المؤسس الدستوري أعطى فرصة المبادرة بالتشريع إلى 20 عضوا في مجلس الأمة لكن في مجالات محددة وهي التنظيم المحلي وهيئة الإقليم التقسيم الإقليمي.

لكن الملاحظ في التعديل الأخير هو تقييد البرلمان بالمجالات المخصصة له على سبيل الحصر في الدستور في حين ترك المجال مفتوحا للحكومة في المبادرة بالقوانين.³
ومن خلال المادتين 137 و138 من التعديل الدستوري الأخير نصت صراحة على إطلاق المبادرة الحكومية دون تقييدها بالقيود العددي في حين ان اقتراحات القوانين التي يبادر بها نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة في المجالات المحددة له حصرها في المادة 137 لا تقبل إلا إذا قدمها عشرون نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة، وهذا بخلاف نص المادة 120 من دستور 1996 التي تنظم صراحة الاقتراحات البرلمانية إلى جانب المشاريع الحكومية في كل فقراتها وهذا من شأنه تكريس سيطرة الحكومة على العمل التشريعي.⁴
كما نجد في المادة 138 فقرة 5 التي تنص: في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وهذا ما يوضح سيطرة الحكومة على العمل التشريعي.

الفرع الثاني: السيطرة الحكومية على المبادرة بالقوانين

قبل تحديد مظاهر سيطرة الحكومة على المبادرة بالقوانين التي هي في الأصل من اختصاص البرلمان فإن السبب يعود إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي حصر نطاق القانون الممنوح للمجلس الأول وعملا بمبدأ العقلنة البرلمانية، عمل المؤسس الدستوري في دول المغرب

العربي محل الدراسة إلى انتهاج نفس النهج حيث حصر مجال القانون الممنوح للمجلس الأول هذا يظهر من خلال المادة 140 فقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والفصل 71 من الدستور المغربي لسنة 2011 والفصل 65 من الدستور التونسي لسنة 2014 وسنحال معرفة مظاهر تحكم الحكمة في المبادرة بالقوانين في دول المغرب العربي محل الدراسة من خلال مايلي:

1- تهميش نواب وأعضاء البرلمان في المبادرة بإعداد القوانين في الجزائر:

استنادا لنص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجدها انها تنص على: "ان السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها".

فمن خلال قراءة هذا النص يتبين لنا أن كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة له السيادة في إعداد القوانين بداية من اقتراحه ومناقشته إلى التصويت عليه في حين استبعد المؤسس الدستوري أعضاء مجلس الأمة من المبادرة بالقوانين في التعديل الدستوري لسنة 2008⁵

ورغم تدارك المؤسس الدستوري لهذا الخلل في التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا ان الملاحظ هو تضيق المبادرة بالقوانين بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة لتصبح محصورة فقط في مجال التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، فالملاحظ من خلال نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد نصت على إمكانية أن تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا.

وبالتالي الملاحظ هنا هو إعطاء الأولوية للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة رغم الصلاحيات الجديدة الممنوحة لمجلس الأمة بموجب التعديل الأخير.

2- القيود الشكلية والموضوعية المفروضة على سلطة البرلمان في المبادرة بالقوانين:

أ- القيود الشكلية: (القيود العددي)

وهذا القيد متعلق بعدد النواب أو الأعضاء الذين يمكن لهم أن يبادروا باقتراح قانون ما فالمؤسس الدستوري الجزائري، قد حدد عشرون نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو عشرون عضوا في مجلس الأمة بحسب الأحوال كحد أدنى من أجل قبول المبادرة بالقوانين، بمعنى أنه لا يقبل اقتراح القانون المقدم من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني عددهم أقل من عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 وهذا طبقا لنص المادة 136 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لكن من الصعب تحقيق ذلك لرفض معظم

مشاريع القوانين بمجرد وصولها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة مقابل القبول المباشر من قبل الوزير الأول وبالتالي هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

ب- القيود الموضوعية؛

يتمثل هذا القيد في المواضيع التي حددها الدستور والتي يمكن فيها للنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة أن يقدموا فيها اقتراح قانون حيث تنص المادة 136 فقره 2 من التعديل الدستوري 2016 على أن تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137⁶ من هذا الدستور، وتنص هذه المادة على ان تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة.

فمن خلال المادة 136 فقره 2 والمادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يتبين لنا ان المؤسس الدستوري حصر حالات التشريع بالنسبة لمجلس الأمة في مجالات محدودة وضيقة. ومن القيود الموضوعية المفروضة أيضا على المبادرة التشريعية نجد القيد المالي حيث جاء في المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 إذ تنص مايلي: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض المارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، والهدف من ذلك هو من أجل المحافظة على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة.

كما تجدر الإشارة ان القيد المالي بمثابة مقصلة تعدم فيها اقتراحات القوانين المقدمة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني.

تحكم الحكومة في جدول أعمال البرلمان؛ عرف جدول الأعمال على أنه مجموعة من المواضيع المحددة في الزمان لمناقشتها بالتدرج في جلسة البرلمان العامة قد اعتبر فقهاء القانون الدستوري ان من يتحكم في تحديد جدول الأعمال يعتبر صاحب الوظيفة التشريعية دون منازع، وإذا كان المنطق يقتضي بجعل البرلمان سيذا على جدول أعماله فإن الحكومة بدورها أصبحت لها مهم جديدة تتجلى في تطبيق السياسة العامة للدولة مما جعل مسألة التعامل معها ضرورية من أجل تطبيق هذه السياسة وفي الجزائر حيث لا يتم ضبط جدول أعمال الغرفتين إلا بحضور ممثل عن الحكومة وهذا ما يثبت تفوق الحكومة على البرلمان في العمل التشريعي.

المطلب الثاني: سيطرة الحكومة على التشريع في الدستور المغربي لسنة 2011

لقد نظم المؤسس الدستوري المغربي عملية المبادرة بالقوانين من خلال المراجعة الدستورية لسنة 2011 من خلال مجموعة من الإجراءات والشروط، كما ترد عليها مجموعة من القيود وستقوم بدراستها من خلال مايلي:

الفرع الأول: سيطرة الحكومة على المبادرة بالقوانين

تتمثل السيطرة الحكومية على المبادرة بالقوانين في المغرب من خلال مجموعة من القيود المفروضة على الاجراءات التي تنظم المبادرة البرلمانية من خلال مجموعة من الإجراءات التي تمارسها الحكومة في المجال التشريعية وستقوم بدراستها من خلال مايلي:

أولاً - التنظيم الدستوري للمبادرة بالقوانين:

وتتعرف في هذا الجزء من الدراسة على الإجراءات والشروط المتعلقة بممارسة المبادرة بالقوانين من قبل البرلمان، نص الفصل 1/78 من الدستور المغربي على انه: "لرئيس الحكومة وأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح قوانين"⁷، وجاء في الفصل 49 "يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالي مشاريع القوانين التنظيمية".

فبالعودة إلى الفصول: 84 و85 و86⁸ من دستور المغربي 2011، يتبين أن المبادرة في مشاريع القوانين التنظيمية مشتركة بين الحكومة والبرلمان. على الرغم من أن الفصل 86 يتحدث عن مشاريع القوانين التنظيمية فقط دون إيراد وتضمنين عبارة مقترحات القوانين التنظيمية ليكون منسجماً مع روح الفصلين 84 و85، وهو ما اعتمده الحكومة للقول بأن القوانين التنظيمية من اختصاصها فقط دون البرلمان، وهذا يتعارض مع مضمون الفصلين 84 و85، فالفصل 85 ينص على مايلي: "...لا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب، إلا بعد مضي عشرة أيام على وضعها لدى مكتبه، ووفق المسطرة المشار إليها في الفصل 84 وتتم المصادقة عليها نهائياً بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين من المجلس المذكور.

غير أنه إذا تعلق الأمر بمشروع أو بمقترح قانون تنظيمي يخص مجلس المستشارين أو الجماعات الترابية، فإن التصويت يتم بأغلبية أعضاء مجلس النواب..."، حيث تم الحديث عن مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية بمعنى انه اختصاص يتوزع بين الحكومة والبرلمان على حد سواء وبالتالي وجب تدارك هذا الخطأ وتصويبه بما يجعل هذه الفصول التي تحدثنا عنها منسجمة.

ثانيا - ادارة عملية التصويت:

جاء الفصل 70 فقره 1 و2 من الدستور المغربي لسنة 2011 يمارس البرلمان السلطة التشريعية" يصوت البرلمان على القوانين، وحق التصويت في المغرب شخصي لا يمكن تفويضه وذلك بالنص الدستوري⁹. وحسب الفصل 83 فقره 2 من الدستور المغربي التي نصت: "يبت المجلس المعروض عليه النص بتصويت واحد في النص المتناقش فيه كله أو بعضه إذا ما طلبت الحكومة ذلك مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من قبلها ويسمى هذا النوع من التصويت بالتصويت المغلق."¹⁰

وفي الفصل 103 من دستور 2011 تلجا لتقنية تبني النص بدون تصويت عندما تكون ضامن وجود أغلبية موالية لها وبالتالي يؤدي إلى المصادقة على النص المذكور دون تصويت عليه لان المصادقة عليه أصبحت متفوقة في طلبات منح الثقة.

ثالثا - المخطط التشريعي الحكومي كمدخل لترسيم الهيمنة على التشريع في المغرب:

إن منطق الأشياء وروح الدستور يفرض أن يملك البرلمان مخطط تشريعي يكون محل اتفاق وتشارك بين مختلف المكونات والفرقاء البرلمانيين (أغلبية معارضة)، باعتبارهم السلطة التشريعية، فهو الأصل في التشريع، لكن أن تملك الحكومة مخطط تشريعي، فهذا يحوي في حيثياته وممكنه عناصر التديل على تفوق التشريع الحكومي على التشريع البرلماني، مع إخضاع الإرادة التشريعية للبرلمان للإرادة الحكومية.¹¹

فالمخطط كما يعرفه الفقه هو صك وسند لإخضاع العملية التشريعية للمنظور الحكومي، حيث تكون هي المبادرة والفاعلة بينما البرلمان يقف موقف المتفرج، خصوصا وإن الحكومة تحتج به للاستلاء على حقوق البرلمان في تقديم المقترحات التشريعية، بمعنى أن البرلمان في عمله التشريعي لا يجب أن يخرج عن سياق هذا المخطط.¹²

وهذا الأخير في حقيقة الأمر يزيد من محنة البرلمان المغربي في أن يكون في مستوى تطلعات ورهانات التوسيع الدستوري لاختصاصاته، حيث يكون دون مستوى تجسيدها على أرض واقع الممارسة البرلمانية ويستمر في موقع لعب دور المشرع الثانوي الاستثنائي.

والملاحظ أن الحكومة تحتج دائما بالمخطط التشريعي في مواجهة احتجاج البرلمان بخصوص التنازع حول المبادرات التشريعية، كما حصل مثلا مع قانون الحق الحصول على المعلومات، بما يعني أن المخطط التشريعي يجب أن يلتزم به البرلمان كيفما كانت طبيعة هذا المخطط ودرجة تأثيره على المبادرات البرلمانية.¹³

الفرع الثالث: احتكار المبادرة في المجال المالي

بالنسبة للمؤسس الدستوري المغربي: فيتولى وزير المالية كذلك إعداد مشروع قانون المالية تحت سلطة رئيس الحكومة وبعد انتهاء وزير المالية من إعداد مشروع القانون الذي يعرضه على مجلس الوزراء الذي يترأسه الملك وذلك طبقا للفصل 75 من دستور 2011، وعليه فالكلمة النهائية في توجيه إعداد مشروع قانون الذي تعود إليه، وبعد ذلك يودع مشروع القانون المالية لدى مكتب مجلس النواب¹⁴. في الأجل المحدد في الدستور والقانون التنظيمي وهي الفاتح من نوفمبر من السنة المالية لسنة تنفيذ الميزانية.¹⁵

أولا - تقييد حق التعديل أثناء مناقشة القوانين:

نلاحظ انفراد الدستور المغربي بهذه التقنية حيث جاء الفصل 83 من دستور 2011 "لأعضاء مجلس البرلمان والحكومة حق التعديل وللحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعارض بحث كل تعديل لم يعرض من قبل اللجنة التي يعينها الأمر."¹⁶ وتبرز هنا محدودية مناقشة النواب، فعندما يعرض مشروع تعديل ما على المناقشة لا تعطى الكلمة فيه بعد صاحب التعديل سوى للحكومة ولرئيس أو مقرر اللجنة المختصة وفي آخر الأمر المتكلم واحد معارض وآخر مؤيد للتعديل.

المطلب الثالث: تحكم الحكومة في المبادرة التشريعية في الدستور التونسي

تخضع المبادرة بالتشريع إلى مجموعة من الإجراءات والشروط وقد نظمها المؤسس الدستوري ضمن المراجعة الدستورية لسنة 2014 بالإضافة لوجود مجموعة من القيود وستقوم بدراسة ذلك من خلال مايلي:

الفرع الأول: التنظيم الدستوري للمبادرة بالقوانين

نص الفصل 62 من المراجعة الدستورية لسنة 2014 "تمارس المبادرة التشريعية بمقترحات قوانين من عشرة نواب على الأقل، أو بمشاريع قوانين من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة.

ويختص رئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات ومشاريع قوانين المالية، ومشاريع القوانين أولوية النظر.

الفرع الثاني: المبادرة بالتشريع المالي في تونس

إن المبادرة في المجال المالي بالنسبة للدستور تونس تكون لرئيس الجمهورية طبقا للفصلين 63 و66 من المراجعة الدستورية لسنة 2014، والتي يعدها من الناحية الواقعية وزير المالية، ولا تتم إحالتها على مجلس الوزراء مثلما رأينا في الدساتير المغربية، وإنما تعرض على

كل من مجلس النواب وإذا لم تتم المصادقة عليها من قبل مجلس المستشارين وصادق عليها مجلس النواب قبل 31 ديسمبر فإنها تعرض على رئيس الجمهورية للختم.

وفي حالة ما إذا لم يصادق مجلسي البرلمان قبل 31 ديسمبر على هذا المشروع فيمكن إدخال أحكام مشاريع قوانين الميزانية حيز التنفيذ بأقساط ثلاثة أشهر قابلة للتجديد وذلك بمقتضى أمر ولا تقبل اقتراحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء مجلس النواب إذا كان إقرارها يؤدي إلى تخفيض في مواد العامة أو إلى إضافة آباء ومصاريض جديد.

الفرع الثالث: تحكّم الحكومة في الإجراءات التشريعية في تونس

نلمس هذا التحكّم من خلال ما يلي:

أولاً - تحكّم الحكومة في جدول الأعمال:

إضافة إلى المبادرة التشريعية لتي تمتلكها الحكومة تمتع هذه الأخيرة بوسيلة فعالة للتحكّم في العملية التشريعية من خلال التحكّم في جدول الأعمال البرلمان.¹⁷

بالنسبة للمؤسس الدستوري التونسي لم يتعرض لسألة تحديد جدول الأعمال ضمن الدستور ولم يشرك رئيس الجمهورية والحكومة في إعداد جدول الأعمال لكنه قد في الفقرة الثانية من الفصل 93 من الدستور التونسي لسنة 2014 ضماناً كبيراً للسلطة التنفيذية بنصه على ان أولوية النظر في جدول الأعمال ستكون لمشاريع رئيس الجمهورية وليست لاقتراحات النواب.

ثانياً - تحكّم الحكومة في اللجنة المتساوية الأعضاء:

من صلاحيات الحكومة التونسية أيضاً حق اقتراح تكوين لجنة مشتركة مناصفة بين أعضاء المجلسين تتولى في أجل أسبوع إعداد نص موحد حول الأحكام موضوع الخلاف، وفي حالة اعتماد نص موحد يعرض على مجلس النواب للبت فيه نهائياً في أجل أسبوع، ولا يمكن تعديله إلا بموافقة الحكومة. وفي حالة عدم التوصل لنص موحد من قبل اللجنة المشتركة فإن مجلس النواب يحيل مشروع القانون الذي صادق عليه المجلس إلى رئيس الجمهورية لختمه.

المبحث الثاني: تقييم دور البرلمان في المبادرة بالقوانين

وأثره على مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب (الجزائر والمغرب وتونس)

سنحاول من خلال هذا الجزء من الدراسة إبراز مدى سلطة البرلمان في المبادرة بالقوانين كونه صاحب السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها وإذا كان هناك تفوق حكومي نبرز أثر ذلك على مبدأ الفصل بين السلطات كأحد مرتكزات دولة القانون وذلك من خلال مايلي:

المطلب الأول : تقييد دور البرلمان في المبادرة بالقوانين والتفوق الحكومي في دول المغرب العربي

يعتبر تاريخ الممارسة البرلمانية في دول المغرب محل الدراسة الجزائر والمغرب وتونس مجالا حافلا بحالات تطاول وسطو الحكومة على التشريعات التي يكون مصدرها البرلمان خصوصا وأن تحديد مجالات الاختصاص لكل من البرلمان والحكومة بالصعوبة بما كان ولا يمكن حصرها على الرغم من تعداد اختصاصات البرلمان.

إلا انه مع عمومية النص في حالات كثيرة يبرز الخلاف والشقاق ومما يزيد من الأمر صعوبة وتعقيدا امتلاك الحكومة حق الدفع بعدم قبول أي اقتراح يدخل في مجال اختصاصها، مما يجعلها في كثير من الأحيان تتعسف في استعمال هذا الحق.

بالإضافة إلى الاعتماد على أغلبيتها ودفعها لتقديم مقترحات تتوافق مع أجندتها التشريعية ففي كثير من الأحيان تلجأ الحكومة إلى عنصر المباغثة أيضا للتشريع في مجال من اختصاص البرلمان، أو ممارسة الضغط على البرلمان لسحب مقترح قانون مما يجعل البرلمان يفقد قدره والمبادرة التشريعية. ففي المغرب مثلا يبقى المثال الجلي هو التنازع على القانون التنظيمي للجان تصفي الحقائق وكذلك الشأن فيما يتعلق بقانون الحق في الحصول على المعلومات.

وبالنسبة للقيود التي وضعها المؤسس الدستوري في دول المغرب العربي محل الدراسة والتي قلصت من دور البرلمان في المجال المالي بشكل يؤدي في النهاية إلى انفراد الحكومة بالتشريع المالي واستبعاد البرلمان منه بشكل كلي ما عدا عملية المصادقة التي تؤثر فيها الأغلبية البرلمانية الموالية للحكومة وحتى وإن لم تتم المصادقة عليها فإن للسلطة التنفيذية تصدرها بأمر أو بمرسوم وهو دليل آخر على الهيمنة الحكومية الكلية للسلطة التنفيذية على التشريع المالي في دول المغرب العربي.

وبالنسبة للامتياز الممنوح من قبل المؤسس الدستوري في دول المغرب العربي محل الدراسة للحكومة في وضع جدول الأعمال هو فخ محكم تجهزه الحكومة لنواب الشعب كلما أرادت عدم مناقشة أو تعطيل أي اقتراح لا يتلاءم ولا يتماشى مع سياستها، وبذلك يصبح جدول الأعمال بالصيغة المنصوص عليها في هذه الدساتير هو عبارة عن جدار منيع لا يمكن اقتراحه خاصة إذا كانت هذه الاقتراحات لا تتوافق مع اتجاهات الحكومة، وهو ما يقلص بشكل كبير من اختصاصات البرلمان التشريعية.

ومن العوامل المساعدة على تحكم الحكومة في العمل التشريعي والمبادرة بالقوانين هو قوة تقنية الحكومة أمام ضعف خبرة البرلمان، فمن خلال مقارنة خبرة الحكومة بخبرة البرلمان

تفضي إلى استكشاف ذلك الفرق الشاسع والواسع من حيث الإمكانيات والوسائل الموضوعية رهن كل من الحكومة والبرلمان.

وعلى هذا الأساس لا يمكن الرهان على الرفع من الاقتدار التشريعي للبرلمان في ظل ضعف مقومات التمكين والتأهيل، خاصة وأن صناعة التشريع أضحت عملية بالغة التعقيد والتقنية والبرلمان في دول المغرب العربي محل الدراسة، لا يملك عناصر المواكبة بفعل عوامل ذاتية راجعة إلى نوعية البرلماني باعتباره صانع القرار التشريعي وضعف الإمكانيات خاصة المستشارين القانونيين، وأيضاً إمكانية الاستعانة بالخبراء والمراكز المتخصصة أو ما يسمى ببيوت الخبرة البرلمانية، عكس الحكومة التي تجد في الأمانة العامة للحكومة السبيل للهيمنة والاستئثار بصناعة التشريع مادام البرلمان يعاني العوز من حيث القدرة والخبرة في المجال التشريعي، فالخبرة هنا تكون عامل قوّه لترجيح كفة الحكومة على حساب البرلمان حتى وإن كانت هذه التشريعات تفتقد إلى مقومات الصناعة والصياغة الجيدتين.

المطلب الثاني: أثر التفوق الحكومي في المبادرة بالقوانين على مبدأ الفصل بين السلطات

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم مرتكزات دولة القانون يقتضي هذا المبدأ تحقيق الاستقلال العضوي والوظيفي للسلطات العامة في الدولة وأن يكون هناك توازن بين هذه السلطات من دون اختلال هذا التوازن لصالح إحدى السلطات دون الأخرى.

والملاحظ من خلال دراستنا للمبادرة بالقوانين في دول المغرب العربي محل الدراسة نلاحظ وجود تفوق حكومي لصالح الحكومة دون البرلمان في العملية التشريعية، ومن هنا تحول البرلمان إلى دور ثانوي في العملية التشريعية بالرغم من أنه صاحب الاختصاص الأصلي في إعداد القوانين التصويت عليها في حين أصبحت الحكومة كأنها هي صاحبة الاختصاص الأصلي في العملية التشريعية وهذا من شأنه إهدار مبدأ الفصل بين السلطات كأحد مرتكزات دولة القانون. فالإطار الدستوري يعتبر أحد أهم المرتكزات التي تساهم في تعزيز الدور التشريعي والرقابي للبرلمان وإرساء دولة القانون.

ومن مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات احترام كل سلطة لحدود اختصاصها عد انتهاك حدود اختصاص سلطة أخرى، مع الإقرار بوجود نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بينهما، فمهمة السلطة التنفيذية من الناحية التأصيلية للمبدأ هي تنفيذ القوانين التي قررتها السلطة التشريعية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع، وغالباً ما تكون الحكومة هي المخول لها سلطة تنفيذ القوانين، إلا أن الواقع السياسي الدستوري في دول المغرب العربي محل الدراسة لا يشهد على ذلك فسلطة المبادرة بالقوانين التي تعتبر جوهر العملية التشريعية برمتها وركنها الأعظم الذي به تقوم، وبدونه تنعدم وهي المعيار الحقيقي لقياس درجة تجسيد

السلطة التشريعية لسيادتها في ممارسة سلطة التشريع رغم ذلك نجد أن المؤسس الدستوري في دول المغرب العربي محل الدراسة قد أشرك الحكومة في ممارسة هذه السلطة بل منح لها تفوقا حقيقيا إلى أن وصل إلى حد الهيمنة على أهم سلطة يمتلكها البرلمان، وهي المبادرة بالقوانين ولا يقف الأمر عند هذا الحد بل عزز المؤسس الدستوري هذه الهيمنة بمنح السلطة التنفيذية ممارسة الوظيفة التشريعية في المجال المخصص للبرلمان سواء في غيابه أو حتى في حضوره رغم المجال الواسع الممنوح له لممارسة سلطة التنظيم.

إذ يظهر استئثار السلطة التنفيذية بسلطة التشريع نيابة عن البرلمان رغم تقييده ببعض القيد التي لا تنقص من خطر هذا الاستحواذ، سواء خلال غيابه، وذلك في العطلة السنوية المخصصة له أو في حالة شغوره بسبب حله من طرف السلطة التنفيذية أو انحلاله في الجزائر في حالة إذا لم يوافق على مخطط عمل الحكومة الجديد بعد رفضه لمخطط الحكومة السابقة. كما أن المراسيم المتخذة في الحالة الاستثنائية يستأثر بها رئيس الدولة عن طريق المراسيم أو الأوامر.

وعليه نصل إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات كأحد أهم مرتكزات دولة القانون ولتجسيده في دول المغرب العربي محل الدراسة ينبغي الحفاظ على التوازن بين المؤسسات الدستورية وخاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية وتعزيز الإطار الدستوري الخاص بعمل البرلمان وذلك بمنحه سيادة الفعلية في إعداد القوانين والتصويت عليها.

خاتمة:

إن مختلف هذه المعطيات الواقعية والاستدلالية في الدساتير المغربية في كل من الجزائر والمغرب وتونس تدل على تفوق سلطة الحكومة على سلطة البرلمان تفيد في فهم معطى أساسي وجوهري وهو أن العلاقة بين الحكومة والبرلمان مازالت خارج عن نطاق أدوات الضبط التي جاء بها الدستور المغربي الجديد لسنة 2011، والتعديل الدستوري لسنة 2016 والدستور التونسي لسنة 2014 فبالرغم من بعض المظاهر الإيجابية التي جاءت بها هذه الدساتير.

إلا أن هناك بعض عناصر الاستمرارية قائمة وثابتة، ولم يستطع المؤسس الدستوري تفكيكها بفعل موانع مختلفة ومتباينة من حيث التأثير والتي يلعب فيها سلوك الحكومة دورا محوريا، حيث قواعد المناقشة البرلمانية تلعب لصالح الحكومة، وتزيد من متاعب البرلمان نحو تأكيد الذات وإعادة الاعتبار للمؤسسة البرلمانية. ونشير في هذا السياق، إلا أن هناك مجموعة من النتائج والاقتراحات توردها فيما يلي:

أولا - النتائج:

خلصت هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- إن تقييد المبادرة التشريعية للبرلمان بالقيود الشكلية كشرط النصاب والقيود الموضوعية كحرمان البرلمان من المناقشة في المجال المالي في دول المغرب العربي محل الدراسة وإطلاق المبادرة الحكومية دون اشتراط أي قيود من شأنه أن يضعف دور البرلمان في العملية التشريعية.

- من خلال استعراض دور البرلمان في المبادرات بالقوانين في دول المغرب العربي محل الدراسة من خلال اقتراحات القوانين نلاحظ تفوض الحكومة على البرلمان من خلال مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة ومن خلال النصوص الدستورية التي تكرس تفوق الحكومة على البرلمان في مجال المبادرة بالقوانين.

ثانياً- الاقتراحات:

بعد عرض نتائج هذه الدراسة فإننا نوصي بمايلي:

- للمساهمة في تفعيل دور البرلمان في المبادرة بالقوانين التي تشاركه الحكومة فيها إذ ينبغي على الحكومة المساهمة في تطوير الدور التشريعي للبرلمان وليس إلى عرقلته وكبحه وعلى أساس أن يقوم التنافس التشريعي على قواعد وضوابط دستورية واضحة، مع الالتزام بروح التشاركية والتوافقية في الفعل التشريعي وإكسابه مقومات الحكامة الجيدة، والناي بالعمل التشريعي عن الإسقاطات السياسية في تفسير وتأويل المقتضى الدستوري وركوب منطق وروح التأويل الديمقراطي الذي سيساهم حتما في مأسسة العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الإطار الذي يخدم تجويد القرار التشريعي.

- تخليص المبادرة بالقوانين من القيود الدستورية الشكلية والموضوعية المفروضة عليها.

- إصلاح البرلمان وتطوير العمل البرلمان ثنواب وأعضاء البرلمان من أجل النهوض باختصاصهم التشريعي والرقابي.

الهوامش:

- ¹ - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، الطبعة الخامسة، دار هومة، 2014، ص 64.
- ² - المادة 136 من القانون 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية العدد 14 الصادرة في 7 مارس 2016.
- ³ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 225.
- ⁴ - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم على ضوء دستور 1996 السلطة التنفيذية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013، ص ص 190-191.
- ⁵ - القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- ⁶ - المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مرجع سابق.

- 7 - انظر الفصل 78 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- 8 - الفصل 84-86 من الدستور المغربي 2011، مرجع سابق.
- 9 - جمال عبد الناصر مانع، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص38.
- 10 - الفصل 83 فقره 2 من التعديل الدستوري المغربي 2011 مصدر سابق.
- 11 - ولد سيد محمد أب سيدي، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، مجلة منشورات الإدارة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ط 1، العدد 25، 2004، ص 52.
- 12 - عميمر نعيمة، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 1، 2004، ص 29.
- 13 - بن سليم قريد، البرلمان في الدساتير، دراسة مقارنة، مذكرو ماجيستريكلية الحقوق سعيد حمدين الجزائر، 2015، 2016، ص 180
- 14 - المادة 155 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي والمادة 214 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين الفصل 75 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.
- 15 - المادة 215 من النظام الداخلي المغربي لمجلس المستشارين.
- 16 - الفصل 83 من دستور المغربي لسنة 2011 والمادة 141 فقره 1 من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- 17 - معمري نصر الدين، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة الناخب، السنة الثانية، العدد 4، 2004، ص 35.