

عقلنة الوظيفة التشريعية للبرلمان في النظامين الجزائري والكويتي

الدكتور/ محمد منير حساني
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة قاصدي مرباح ورقلة
الجمهورية الجزائرية

ملخص:

يعد مبدأ الفصل بين السلطات أساس تنظيم الدولة الليبرالية بنموذجها الدستوريين البرلماني والرئاسي، والذي يهدف بالأساس إلى منع الاستبداد. فمن خلاله توزع سلطات الحكم إلى ثلاث تنفيذية، قضائية وتشريعية، لكل منها وظيفتها في النظام السياسي، والوظيفة التشريعية هي الوظيفة المعيارية للبرلمان، وأهم وظائف الأنظمة السياسية المعاصرة، وهي مهمة صنع القواعد القانونية في شكل التشريع. وقد أظهرت الدولة القانونية، إمكانية استبداد البرلمان بالتشريع، وهيمنتته على النظام السياسي من خلاله، فابتكر الفقه الدستوري الغربي تقنية دستورية سياسية، لعقلنة البرلمان في ممارسة تلك الوظيفة في دولة القانون، تقضي بتوزيع وظائف النظام السياسي وإبقاء التشريع للبرلمان كاختصاص أصيل له، ويشاركه مستثمرون آخرون في ذلك، أهمهم السلطة التنفيذية. والأبعد من هذا، تم تنظيم التشريع بشكل يقيد البرلمان ذاته في ممارسته. وانتهجت الأنظمة السياسية الليبرالية هذه الفكرة بشكل متفاوت حسب طبيعة نظام الحكم فيها، رئاسي أم برلماني، كما هو حال النظامين الجزائري والكويتي في الوطن العربي، واللذين سيكونان عيني دراسة تلك الفكرة.

خطة الدراسة

مقدمة

المبحث الأول: عقلنة موضوع الوظيفة التشريعية

المطلب الأول: محدودية موضوع التشريع

أولاً: محدودية مجال التشريع بالنسبة للتنظيم بالجزائر

ثانياً: إطلاق مجال التشريع بالكويت

المطلب الثاني: مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع

أولاً: مبادرة الحكومة بمشاريع القوانين

١ - مبادرة وزراء الحكومة الكويتية بالقوانين داخل البرلمان

٢ - مبادرة حكومة النظام الجزائري بمشاريع قوانين

ثانياً: تشريع رئيس الدولة

١ - الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية الجزائرية

٢ - تشريع الأمير الكويتي بمراسيم تشريعية

المبحث الثاني: عقلنة إجراءات الوظيفة التشريعية

المطلب الأول: حضور الحكومة سير الإجراءات التشريعية

أولاً: في مرحلة التحضير للتشريع

ثانياً: مرحلة دراسة ومناقشة التشريع

١ - الحضور الشكلي للحكومة في دراسة ومناقشة التشريع بالكويت

٢ - هيمنة الحكومة على إجراءات دراسة ومناقشة التشريع بالجزائر

المطلب الثاني: تعليق نفاذ القانون على إصدار رئيس الدولة

الخاتمة

مقدمة:

البرلمانية المعقلنة هي فكرة سياسية، "تهدف إلى ضبط وتقييد حرية البرلمان في سلطته الدستورية، حفاظاً على الفصل والتوازن بين السلطات". وقد ابتكرت في الأنظمة البرلمانية، (النظام الألماني)، لضمان استقرار الحكومة في مواجهة سلطة البرلمان في أعمال مسؤوليتها السياسية، ومن ثم زعزعة الاستقرار المؤسسي، فأساسها إذا حماية الفصل والتوازن بين السلطات، يجعل من الصعب أعمال مسؤولية الحكومة^(١). ثم توسعت فلسفتها بعد الحرب العالمية الثانية واعتمدتها الدساتير الأوروبية، وتبناها النظام الفرنسي عند تحوله إلى رئاسي بدستور ١٩٥٨^(٢)، رغم ارتباطها بالأنظمة البرلمانية، وأصبحت تعني بتقييد البرلمان في وظيفتيه السياسيتين؛ الرقابية والتشريعية، لفائدتها في معالجة خطر نتائج العملية الديمقراطية داخل الغرف المنتخبة. وقد ابتكرت عدة آليات دستورية لتأمين هذه العقلنة تختلف الدساتير في اعتمادها، كالتأسيس للعدالة الدستورية، ومشاركة السلطة التنفيذية في تشكيل الغرف الثانية، وامتلاكها لسلطة حل البرلمان، والحل التلقائي للبرلمان، وغيرها من التقنيات. وسيتناول موضوع هذه الدراسة العقلنة البرلمانية في الوظيفة التشريعية فقط.

(١) Ph. ARDANT, B. MATHIEU, "Institutions politiques et droit constitutionnel", 20e éd, L.G.D.J., Paris, 2009, p.282-283.

(٢) Voir; R. Balme. Le parlementarisme rationalisé de la Cinquième République à la lumière du choix rationnel. In: Revue française de science politique, 48? année, n°1, 1998. pp. 147-150.

والوظيفة التشريعية هي نموذج الوظيفة المعيارية للبرلمان، وأهم وظائف الأنظمة السياسية المعاصرة، التنفيذية والقضائية، لارتباطها مباشرة بالحقوق والحريات، وقد ارتبطت بحياة الجماعات البشرية المنظمة، حيث تضرب جذورها في التاريخ البعيد للمجتمعات التي عرفت هذه الوظيفة وممارستها، وتركت لنا نماذج عدة عن مدوناتها التشريعية القديمة، مثالها، شرائع حمورابي، ومدونة بواخوريس، مدونة مانو، مدونة درآون، وقوانين صولون، واللوائح الاثني عشر، وغيرها من النصوص القديمة^(٣).

وتجمل القواعد المعيارية، ببساطة، في جميع القواعد القانونية العامة - من تشريعات وقوانين ولوائح وتنظيمات - المجردة والملزمة لتنظيم الظواهر الاجتماعية لجماعة ما. أما الوظيفة التشريعية فهي مهمة صنع فئة من تلك القواعد في شكل القانون، ونظراً لأهميتها في تحديد ورسم العلاقات الاجتماعية بشتى أنواعها، وصورها، ومساسها بالحقوق والحريات، فقد كانت موضوع نزاع بين الفاعلين في الحياة السياسية، للسيطرة عليها^(٤)، إلى أن وصل تنظيمها بالشكل الحالي في الدول الليبرالية، بعد توزيع وظائفها وفقاً لمبدأ الفصل الخارجي بين السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية والقضائية، للبرلمان، الحكومة والقضاء على التوالي.

غير أن هذا التوزيع أظهر فيما بعد في عصر الدولة القانونية، إمكانية استبدال البرلمان بالتشريع، وهيمنته على النظام السياسي من خلاله، مما أثار النزاع من جديد حول امتلاك هذه الوظيفة وكيفية ممارستها، فابتكرت الدستورية الغربية تقنية دستورية سياسية، لعقلنة البرلمان في ممارسة التشريع، تقضي بتوزيع الوظائف السياسية وإبقاء التشريع للبرلمان، لكن ليس له وحده، وليس تطبيقاً في ممارسته، بل يشاركه مستثمرون آخرون في ذلك، كما نظم بشكل يقيد البرلمان ذاته في ممارسته^(٥)، وتختلف الأنظمة السياسية المعاصرة في مستوى العقلنة البرلمانية في الوظيفة التشريعية حسب طبيعة نظام الحكم رئاسي أو برلماني، وحسب الإرادة التأسيسية وهندستها للسلطات، ومن هنا تأتي فكرة دراستنا المقارنة لتبني العقلنة

(٣) لتفصيل أكثر حول هذه المدونات، انظر في: ح. صوفي، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٧٦.

(٤) G. VEDEL, Rapport général sur le problème des rapports du législatif et de l'exécutif présenté au Congrès de l'Association internationale de science politique. In: Revue française de science politique, 8e année, n°4, 1958. p. 757.

(٥) P. AVRIL, Le Parlement législateur, Revue française de science politique, 31e année, n°1, 1981. p. 17.

البرلمانية في النظامين الجزائري والكويتي، كنموذجين عن النظام الرئاسي والنظام البرلماني، والتي يبنياها من خلال عقلنة لموضوع الوظيفة التشريعية (أولاً)، وعقلنة لإجراءات الوظيفة التشريعية (ثانياً).

أولاً: عقلنة موضوع الوظيفة التشريعية

تختلف القواعد التشريعية، بطبيعتها السابقة الذكر، عن شببهاها من القواعد القانونية، كالمراسيم واللوائح والمناشير ...، باعتبارها نابعة عن ممثل الإرادة العامة، فهي أسمى منها درجة ومحكمة في صحتها؛ لذا فهي دائماً معرفة المجالات بنصوص قانونية تؤسس لها، وفي هذا الخصوص تختلف الدساتير في تعيين مجالات القواعد التشريعية التي يختص البرلمان بإنتاجها، فيحددها البعض، ويطلقها البعض الآخر، وهذا هو حال الدستورين الجزائري والكويتي اللذين (أ) يؤسسان لمشاركة السلطة التنفيذية في صناعة التشريع نفسه (ب) في وجه جلي لعقلنة موضوع الوظيفة التشريعية للبرلمان.

أ - محدودية موضوع التشريع:

يمارس البرلمان السلطة التشريعية باعتباره ممثل الشعب، وعمله تعبير عن السيادة الشعبية والإرادة العامة^(٦)، لذا فمن المنطقي أن يختص بتنظيم جميع مجالات الحياة كأصل، ولا تقيد أو تحصر قراراته في ميادين معينة فقط. ورغم هذا، نجد المؤسس الدستوري الجزائري لم يتماش مع هذا المنطق في تنظيمه لعمل البرلمان، حيث حدد مجالات معينة بذاتها لتنظم بالقانون، وجميع ما عداها جعله لسلطة التنظيم، مما ينبئ عن محدودية التشريع أمام التنظيم (١).

في المقابل أطلق المؤسس الدستوري الكويتي العنان للمشرع بالتشريع في جميع مجالات الحياة، ولم يحصرها ولم يعددها، في إرادة منه لتوسعة مجال التشريع (٢).

(٦) حيث نص المؤسس الدستوري على أن: "يمارس الشعب سيادته عن طريق مؤسساته الدستورية التي يختارها" و"يمارس الشعب سيادته عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين"، والبرلمان هو أحد هذه المؤسسات، وتشكيلته هي من ممثلي الشعب. انظر: المادة ٠٨ من دستور ٢٨ نوفمبر ١٩٩٦، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٧٦ المؤرخة في ٨ ديسمبر ١٩٩٦ المعدل بالقانون رقم ١٦-٠١ مؤرخ في ٢٦ جمادى الأولى عام ١٤٣٧ الموافق لـ ٦ مارس سنة ٢٠١٦. الجريدة الرسمية رقم ١٤ الصادرة بتاريخ ٠٧ مارس ٢٠١٦.

١ - محدودية مجال التشريع بالنسبة للتنظيم بالجزائر:

التشريع في مفهومه الشكلي هو قرار يحمل الإرادة العامة للشعب، يتخذه البرلمان بأشكال وإجراءات محددة دستورياً، في شكل قوانين أو أوامر تشريعية. أما موضوعياً، فهو مجموعة من القواعد القانونية المنظمة للظواهر الاجتماعية للحياة في شكل رسمي؛ لذا يعد أهم قاعدة معيارية ينتجها البرلمان، وثاني أهم قاعدة معيارية في التسلسل الهرمي لقواعد النظام القانوني، بعد الدستور^(٧). وقد نص الدستور على أن: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"^(٨). ثم فصل المؤسس للبرلمان مجالات القانون، العضوية والعادية، وهي مجالات معدودة على وجه الحصر لا المثال، تمثلت تقريباً في ثلاثة وثلاثين مجالاً من كافة مجالات الحياة، وعلى البرلمان أن يلتزم بتنظيمها وحدها فقط في شكل القانون^(٩).

في المقابل من هذا، أبقى المؤسس تنظيم باقي مجالات الحياة، غير المحصورة ولا المحددة، لرئيس الجمهورية بنصه على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجالات غير المخصصة للقانون"^(١٠)، وبهذا الحكم يرسم المؤسس الدستوري المعيار الفاصل بين مجالات التشريع ومجالات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بأن لا ينظم البرلمان إلا المجالات المذكورة له حصراً في الدستور، وما عداها هي لتنظيم رئيس الجمهورية بمراسيم رئاسية تنظيمية^(١١)، ومن هنا تظهر محدودية التشريع موضوعياً أمام التنظيم، رغم أهمية الأول وقوته الإلزامية داخل الهرم القانوني، باعتباره الإنتاج المعبر عن الإرادة العامة والصادر عن ممثلي صاحب السيادة، فالأولى أن يكون مجاله هو الأصل والأوسع، والتنظيم هو الاستثناء والمحدود؛ لأن هذا

(٧) C. BRAM, Les Hiérarchiques Des Normes En Droit Constitutionnel Français; Essai d'analyse systématique, Thèse de Doctorat, Droit Public, Ecole Doctorale Droit et Sciences humaines, Université DE CERGY PONTOISE, 04 Décembre 2008, p. 02.

(٨) المادة ١١٢ من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ المعدل.

(٩) انظر: المواد ٢٤ و ٢٥ من الدستور نفسه.

(١٠) المادة ١٤٣/١ من الدستور نفسه.

(١١) نتكلم هنا عن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من خلال مراسيم رئاسية تنظيمية فقط، دون المراسيم الرئاسية الفردية، باعتبار الأولى قواعد عامة مجردة ملزمة، شبيهة بالقواعد التشريعية من حيث الطبيعة، بينما الثانية هي قرارات إدارية لا تحمل أحكاماً لتنظيم مجالات الحياة، بل موجهة لأشخاص معينين بذواتهم، فلا علاقة لها بموضوع الدراسة.

الأخير، ورغم أهميته هو الآخر في النظام القانوني، ورغم صدوره عن ممثل للسيادة الشعبية أيضاً، إلا أن ضمانات صحته دون تلك المرسومة لممارسة القانون؛ حيث يمارس رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية في شكلين من المراسيم الرئاسية؛ المراسيم التنظيمية، وهي عبارة عن قواعد عامة، مجردة وملزمة، تخاطب المعنيين بها بصفاتهم لا بذواتهم، أما الشكل الثاني فهو المراسيم الفردية، والتي هي عبارة عن قرارات إدارية ملزمة للمخاطبين بها، وتفتقر للعمومية والتجريد^(١٢). من هنا فالمراسيم التنظيمية لرئيس الجمهورية بطبيعتها المذكورة تشبه القاعدة القانونية التشريعية، فهي لا تقل أهمية عنها، خاصة وأنها تنظم مثلها الظواهر الاجتماعية للحياة، غير أن ممارستها تبرز محدودية أخرى لموضوع التشريع، حيث إن توقيع المراسيم الرئاسية التنظيمية لا يخضع لأي قيد أو شكل أو شرط، ولا تمارس في وقت محدد، فقط تخضع لإرادة موقعها وملاءمتها لقراراته السياسية، وفي المقابل من هذا قيد اقتراح القوانين بأنواع عدة من القيود الموضوعية؛ بأن لا يمارس خارج المجالات المحدودة له، وداخل دورات البرلمان فقط، وأن يكون في شكل قانون أساسي (عضوي) أو عادي، وألا يقترح أي قانون مضمونه تخفيض إيرادات أو زيادة نفقات عمومية، كل هذه القيود معفية منها المراسيم التنظيمية المماثلة للقوانين في طبيعتها والأوسع منها مجاًلاً.

وفي وجه آخر لضعف التشريع أمام التنظيم، اعتبر المؤسس الدستوري أن تطبيق القوانين يندرج في المجال التنظيمي للوزير الأول^(١٣). وكلفه بأن "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وأن يوقع المراسيم التنفيذية"^(١٤). وبهذه النصوص تحدد السلطة التنظيمية للوزير الأول في توقيع المراسيم التنفيذية للقوانين التي صادق عليها البرلمان، وتم إصدارها، أي أن الكلمة الأخيرة في تحديد معيارية القوانين هي للمراسيم التنفيذية للوزير الأول^(١٥)؛ لأن القوانين قد انفصلت عن البرلمان بإصدارها،

(١٢) B. MATHIEU, La part de loi, la part du règlement, De limitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative, Pouvoirs 2005/3, n°114, p. 76.

(١٣) المادة ١٤٣/٢ من دستور ١٩٩٦ المعدل.

(١٤) المادة ٩٤ من الدستور نفسه.

(١٥) لقد أسند المشرع الدستوري سلطة لرئيس الجمهورية في ممارسة المراسيم التنفيذية، جعل مراسيمه الوحيدة المنشئة للقواعد المعيارية التنظيمية، أما مراسيم الوزير الأول فجعلها تنفيذية فقط للقوانين وتنظيمات رئيس الجمهورية؛ لذا سميت بمراسيم تنفيذية، يجب ألا تعارض الفحوى المعيارية لتلك القواعد، وتأتي هذه السلطة لتعزيز الحكم الرئاسي المشدد للنظام السياسي الجزائري، بفرض هيمنة الرئيس على جميع مؤسساته الدستورية والسياسية، ضماناً لتنفيذ برنامجه الوحيد في الدولة.

وبقيت بين أيدي السلطة التنفيذية المحددة لكيفيات تطبيقها، الأمر الذي يمكنها من المساس بفحواها المعياري دون الرجوع إلى البرلمان.

مما سبق تتضح محدودية مجال التشريع وموضوعه بالنسبة للتنظيم بالجزائر، هذا الأخير الذي بدا أوسع وأكثر إطلاقاً منه، بل والمحدد الأخير لمحتواه المعياري.

٢ - إطلاق مجال التشريع بالكويت:

في إرادة مخالفة لإرادة المؤسس الجزائري، أراد نظيره الكويتي توسعة وإطلاقاً لمجالات ومواضيع التشريع، فلم يحددها، ولم يحصرها، لذا لم يعددها، بل تركها سلطة تقديرية لإرادة المشرع، يقدرها حسب الظواهر الاجتماعية للحياة، فنص الدستور الكويتي على أنه: "للامير حق اقتراح القوانين..." و"لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين كذلك" (١٦). ونصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه: "لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين...". وعمومية الأحكام هنا تفيد إطلاق هذه السلطة لتمارس في جميع مجالات الحياة، ما دام لم يرد نص يخصصها للقانون، وهذا الإطلاق لا يتعارض مع حث الدستور المشرع على تنظيم بعض المجالات بقانون، في شكل تذكير وتأكيد على أهميتها من جهة، وحصر تنظيمها بالقانون من جهة أخرى، مثالها نصه في مجال الحقوق والحريات على أن: "الجنسية الكويتية يحددها القانون، ولا يجوز إسقاط الجنسية أو سحبها إلا في حدود القانون"، و"التعليم حق للكويتيين، تكفله الدولة وفقاً للقانون..." و"يضع القانون الخطة اللازمة للقضاء على الأمية"، كما "لا يجوز فرض عمل إجباري على أحد إلا في الأحوال التي يُعيّنها القانون..." و"الدفاع الوطني واجب مقدس، وأداء الخدمة العسكرية شرف للمواطنين، ينظمه القانون". ونص على أن: "تحدد الدوائر الانتخابية بقانون" وينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات البلدية...، فهذه المجالات أتت على سبيل المثال للتشريع بقانون، لا على سبيل الحصر، ونوه عليها المؤسس الدستوري لأهميتها وحصر تنظيمها بقانون فقط.

فضلاً عما سبق، يتماشى إطلاق مجال التشريع وطبيعة النظام الدستوري الكويتي، كنظام برلماني (١٧)، ويساهم في بناء مكانة مهمة لمجلس الأمة فيه، انطلاقاً من شمولية وظيفته التشريعية لجميع مجالات الحياة، مع اعتباره المصوت على هذه المشاريع

(١٦) المادتان ٦٥ و ١٠٩ من دستور دولة الكويت، الصادر في ١٤ جمادى الثاني الموافق لـ: ١١ نوفمبر ١٩٦٢.

(١٧) في هذا الخصوص تشير المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، إلى أن المشرع الدستوري قد عمل على الخروج من النظام البرلماني البحت، بتلظيفه ببعض تقنيات النظام الرئاسي، مع =

التشريعية، التي لا يمكنها أن تتحول إلى نصوص نافذة إلا بعد مصادقة مجلس الأمة عليها، لنص الدستور على أن: "لا يصدر القانون إلا إذا أقره مجلس الأمة..."^(١٨). وتتأكد أهمية إطلاق التشريع في بناء مكانة البرلمان أيضاً، في افتقار النظام الدستوري الكويتي لسلطة تنظيمية تمارسها السلطة التنفيذية لإنتاج قواعد عامة ومجردة وملزمة أقل من التشريع، تنظم بها بعض المجالات الاجتماعية، كتلك التي تملكها السلطة التنفيذية الجزائرية^(١٩)، بل القانون هو الشكل الوحيد للإنتاج المعياري من الدستور، ولا يزاخمه أي شكل آخر في تنظيم قواعد الحياة المشتركة. في حين حصرت السلطة التنظيمية اللائحية للسلطة التنفيذية في مراسيم الأمير، ويتخذها في حالتين: الأولى لتنفيذ القوانين التي يصادق عليها مجلس الأمة فقط، ولا تنظم بقواعد مستقلة عنها، مما يجعلها سلطة لائحية تابعة وليست مستقلة، وهذا يعزز هيمنة مجلس الأمة على إنتاجه المعياري. والثانية اللوائح المستقلة التي يتخذها الأمير في شكل لوائح ضبط بوليسية، أو لوائح تنظيمية للمصالح والإدارات العامة، واشترط فيهما الدستور ألا يخالفا القانون^(٢٠)، وهو شرط موضوعي يحمي أيضاً الإنتاج المعياري لمجلس الأمة.

وخلافاً لسكوت الدستور الجزائري عن علاقة المراسيم التنفيذية بالقوانين المنفذة لها، جاء الدستور الكويتي صريحاً في تحديدها بنصه على أن: "يضع الأمير بمراسيم، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه"^(٢١). ويأتي هذا التفصيل في شكل ضمانات دستورية لفحوى القانون المصوت عليه من قبل البرلمان، ضد أي تفسير خاطئ له أثناء وضعه موضع التطبيق، وتقويت فرصة المساس بجوهره المعياري على السلطة التنفيذية، خاصة وأن كلمتها هي الأخير في مصيره بمراسيم.

= انعطاف أكبر حول الطابع البرلماني، وذلك لبعض خصوصيات النظام الرئاسي التي لا تتماشى والشكل الدستوري للدولة، كمقابلة مسؤولية الرئيس لاختصاصاته الواسعة مثلاً، الأمر الذي حدا بالمؤسس إلى استعارة بعض محاسن النظام الرئاسي فقط، كالمسؤولية الفردية للوزراء أمام ممثلي الشعب.

(١٨) المادة ٧٩ من الدستور نفسه.

(١٩) انظر أعلاه محدودية مجال التشريع بالنسبة للتنظيم.

(٢٠) المادة ٧٣ من الدستور الكويتي، وانظر لتفصيل أكثر: عثمان بن عبد المالك الصالح، "السلطة اللائحية للإدارة الكويتية"، مجلة الحقوق والشرعية، كلية الحقوق والشرعية، جامعة الكويت، الطبعة الثانية، ١٩٩٤.

(٢١) المادة ٧٢ من الدستور نفسه.

وعلاوة على ما سبق، تتأكد أهمية التشريع ومكانته في النظام القانوني الكويتي، ومن ثم مكانة مجلس الأمة الذي صوت عليه، من خلال نوعيته وإطلاق مجالاته، حيث ترك المؤسس الدستوري الكويتي للمشروع سلطة في تنظيم مجالات جدّ نوعية وهامة، كإنشاء مؤسسات هامة في النظام السياسي الكويتي، قد تنظم في غيره من الأنظمة بنص الدستور، كأجهزة العدالة القضائية، والعدالة الدستورية، والمؤسسات العسكرية، بنص الدستور على أن: "ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري..."، و"يرتب القانون الهيئة التي تتولى إبداء الرأي القانوني للوزارات والمصالح العامة، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح..."، ويجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة..."^(٢٢). أما بالنسبة لجهاز العدالة الدستورية، "فيعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها"^(٢٣). وفي وجه آخر لنوعية النصوص التشريعية في النظام الكويتي، "يعين القانون مرتبات رئيس الوزراء والوزراء"^(٢٤)، أي جعل للبرلمان سلطة على السلطة التنفيذية وبالأخص الحكومة، قد تمس بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يبنيه الدستور، لكنها آلية لتعزيز مكانة مجلس الأمة من خلال تصويته على نصوص تنظم باقي المؤسسات العمومية للدولة، تماشياً مع طبيعة النظام البرلماني الكويتي.

ويترجم هذا الإطلاق في التشريع ونوعيته، في الغزارة التشريعية، والتي شملت مختلف مجالات الحياة، ولم تحصر في عدد معين منها فقط، وقد مورست في مجالات عُدَّت من اختصاص السلطة التنظيمية في النظام الجزائري، وهذا كله يؤكد حرية مجلس الأمة الكويتي في ممارسة وظيفته التشريعية، ومن ثم هيمنته عليها، الأمر الذي يوضحه الإحصاء التالي، حيث يظهر الجدولان الأول والثاني حجم المبادرات التشريعية في عهدة برلمانية واحدة لمجلس الأمة الكويتي، وهي الفصل التشريعي الثالث عشر، (رغم أن المجلس قد حل بالمرسوم الأميري بتاريخ ٠٧ أكتوبر ٢٠١٢)، حيث قدمت خلاله حوالي ٥٧٢ مبادرة، وهذا يشكل ضعف عدد المبادرات المقدمة في النظام الجزائري خلال ثلاث عهدة برلمانية، ويمكن تفسير هذا بإطلاق مجال التشريع

(٢٢) المواد ١٦٩، ١٧٠ و ١٧١ من الدستور نفسه.

(٢٣) المادة ١٧٣ من الدستور نفسه.

(٢٤) المادة ١٢٤ من الدستور نفسه.

وهيمنتها في تنظيم شؤون الحياة العامة على حساب السلطة اللائحة للسلطة التنفيذية، وكذلك إطلاق يد البرلمانين في ممارسة وظيفتهم كماً ونوعاً، ودليله مبادرتهم بحوالي ٤١٩ اقتراح قانون في فصل واحد فقط، وفي مجالات هامة ومختلفة، كالاقتصاد، الأمن والدفاع، الانتخابات والأمور القانونية، في حين تقدمت الحكومة بحوالي ١٥٣ مشروع قانون، ورغم أنه حجم معتبر كماً ونوعاً كذلك، إلا أنه لم يشكل سوى ١/٣ ما بادر به مجلس الأمة، وركزت مبادراتها في المجال الاقتصادي والمالي أكثر، كما أن هناك مجالات لم تبادر فيها كلية، وهي مجالات التعليم والأحوال الشخصية والبيئة، هذه المعطيات كلها تثبت السلطة المعتبرة لمجلس الأمة في وظيفته التشريعية.

ب - مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع:

إن من مظاهر عقلنة البرلمان في وظيفته التشريعية، إشراكه السلطة التنفيذية في ممارستها، رغم أنها، حسب المفهوم الكلاسيكي للفصل بين السلطات، وظيفته المعيارية ورمز سيادته واستقلالته، التي صارح عبر الزمن لامتلاكها واستعادتها، الأمر الذي ينقص من سيادته في ذلك. وفي هذا الخصوص، يمكن المؤسس الدستوري الجزائري والكويتي كلاً من الحكومة (١) ورئيس الدولة (٢) من سلطة المبادرة بالتشريع بأشكال مختلفة، وهي أهم اختصاص في الوظيفة التشريعية.

١ - مبادرة الحكومة بمشاريع القوانين:

في إنتاج أي قاعدة قانونية، المبادرة هي الخطوة الأولى والأساسية لذلك. والمبادرة التشريعية هي "سلطة إيداع نص قانوني من أجل مناقشته والمصادقة عليه من قبل البرلمان"^(٢٥)، وتعد أساس الوظيفة التشريعية وأهم مرحلة في العمل التشريعي، ولقد كانت لقرون محل صراع بين السلطة التنفيذية والبرلمان، حيث سعت الأولى لأن يكون لها من خلالها يد للتأثير على الحياة المشتركة، بينما حاول الثاني استرجاع رمز سيادته في الوظيفة التشريعية بممارسة المبادرة، إلى أن أفرز الفكر الدستوري الغربي نظاماً توافقياً يعطي حق المبادرة بالقواعد التي تهم الحياة المشتركة للسلطتين^(٢٦). وفي هذا الخصوص يبني كل من المؤسسين الدستوريين الكويتي والجزائري شراكة حقيقية للحكومة في اقتراح القواعد التشريعية، ويختلفان

(٢٥) م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي والوظيفي، رسالة ماجستير، حقوق، جامعة

قسنطينة، ٢٠٠١. ص: ٢٨١.

(٢٦) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

في شكل هذه الشراكة، حيث جعل النظام البرلماني الحكومة الكويتية تبادر من خلال وزرائها في البرلمان (١-١)، أما النظام الرئاسي الجزائري فقد خص الحكومة بمبادرة تشريعية أصيلة بمشاريع قوانين (١-٢).

١ - ١ - مبادرة وزراء الحكومة الكويتية بالقوانين داخل البرلمان

تعترف معظم الأنظمة السياسية الليبرالية للسلطة التنفيذية بالمساهمة في التشريع، بأشكال وأحجام مختلفة، رغم أن مبدأ الفصل بين السلطات هو أساس قيامها في شكلها الاجتماعي "الدولة"، والذي يقضي في مفهومه الكلاسيكي أن تمتلك كل سلطة من السلطات العمومية الثلاث سلطتين: سلطة بت التقرير في مجال خاص بها وحدها، وسلطة منع لعدم خرق وتجاوز سلطتها التقريرية، بهذا المفهوم يملك البرلمان سلطة التشريع ويحميها برقابته السياسية للحكومة، في حين تملك الأخيرة سلطة تنفيذ القوانين^(٢٧). وقد صرح الدستور الكويتي باعتماد الفصل بين السلطات، واعتبرت المذكرة التفسيرية أن المؤسس الدستوري يحظر نزول أي من السلطات الثلاث عن كل أو جزء من اختصاصاتها المنصوص عليها، وخاصة منع تنازل السلطة التشريعية عن اختصاصاتها للسلطة التنفيذية^(٢٨).

أما هندسة الوظيفة التشريعية فهي على خلاف ذلك، إذ يبنى الدستور في حد ذاته دوراً للسلطة التنفيذية في ممارسة التشريع، سواء عن طريق الأمير رئيس الدولة، بنصه على أن: "السلطة التشريعية يمارسها الأمير ومجلس الأمة"^(٢٩). ولم يشر إلى ممارسة الحكومة صراحة للتشريع، خاصة عن طريق المبادرة، في حين نصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن: "يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو التي اقترحها الأعضاء..."^(٣٠)، وأن: "يستمر المجلس في نظر التقارير المقدمة عن مشروعات القوانين التي اقترحتها الحكومة بعد انتهاء الفصل التشريعي الذي قدمت فيه"^(٣١)، وهذا اعتراف صريح للحكومة بسلطة المبادرة بمشاريع القوانين، رغم أن الدستور ليس صريحاً في ذلك، ولعل المبرر في ذلك النظام

(٢٧) C-Miguel HERRERA, Le droit, le politique: autour de Max Weber, Hans Kelsen, Carl Schmitt, Editions Le Harmattan, 1995, p. 172.

(٢٨) المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي المشار إليها أعلاه، تفسير المادة ٥٠ من الدستور.

(٢٩) المادة ٥١ من الدستور نفسه.

(٣٠) المادة ٩٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي الصادرة بالقانون رقم ١٢ لسنة

١٩٦٣، والصادر في ١٥ ماي ١٩٦٣.

(٣١) المادة ١٠٧ من اللائحة الداخلية نفسها.

البرلماني للدولة نفسه، الذي يقضي باعتبار وزراء الحكومة أعضاء في مجلس الأمة بحكم وظائفهم تلك، وهذا ما نصت عليه المادة ٧٠ من الدستور؛ لذا جاءت المادة ١٠٩ منه عامة بنصها على أنه: "لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين"، أي لكل من الفئتين المنتخبين منهم والوزراء^(٣٢). وبالصياغة نفسها نصت المادة ٩٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة عند تعميم اختصاص المبادرة التشريعية على الفئتين. غير أنها ميزت بين تسمية مبادرتيهما، مشاريع القوانين بالنسبة لمبادرة الحكومة، واقتراحات قوانين بالنسبة للأعضاء المنتخبين، ورتبت بعض الأحكام المختلفة بين الشكليين^(٣٣).

ومهما يكن الأمر، فمبادرة الحكومة الكويتية هي آلية للعقلنة البرلمانية، ومزاحمة في ممارسة الوظيفة التشريعية، ولو أنها لا ترقى لأن تكون مشاركة حقيقية في التشريع كتلك التي بينها الدستور الجزائري لحكومته، أي أنها لا تشكل إزعاجاً للبرلمان في ممارسة التشريع، ولا تضايقه في وظيفته، وقد تبرر ممارسة الحكومة للمبادرة التشريعية باعتبارها الأقدر والأكثر كفاءة في ذلك، نظراً لضخامة إداراتها وملاستها للواقع، ولتخصص كوار مديراتها داخل الوزارات، خاصة في المجالات التقنية، هذه المؤهلات تجعلها أكثر كفاءة من البرلمانيين غير المختصين، وتجعل مبادرتها ضرورية لتسيير حركة الحياة العامة، خاصة عند إجماع البرلمانيين عن تناول المجالات التقنية المحضة، والتي تحتاج إلى شيء من التخصص، وهذا ما يفسر حجم مبادرتها بمشاريع القوانين المعتمدة مقارنة مع اقتراحات قوانين البرلمانيين، وإحصاء مبادرتها بمشاريع قوانين في الفصل التشريعي الثالث عشر مثال على ذلك^(٣٤).

١ - ٢ - مبادرة حكومة النظام الجزائري بمشاريع قوانين:

عند تحديد المؤسس الدستوري للمبادرين بقواعد الحياة المشتركة، نص على أن: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"، ويأتي

(٣٢) عزيزة الشريف، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، دراسات وبحوث، مجلس الأمة، دولة الكويت، يوليو ٢٠٠٧. موقع مجلس الأمة الكويتي: <http://www.kna.kw/ct%2%ADhtml5/run.asp?id=1155> تاريخ الزيارة: ٢٠/٠٧/٢٠١٦.

(٣٣) انظر في هذا الخصوص: ع. سالم ماضي، النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢، ص: ٧١ و ٧٢.

(٣٤) انظر: جدول الإحصاء للمبادرات القانونية في الفصل التشريعي الثالث عشر لمجلس الأمة الكويتي أعلاه.

هذا الحكم بعد نصه على أن: "السلطة التشريعية يمارسها برلمان مكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ولهما السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"^(٣٥). بهذه الأحكام يؤسس الدستور لمشاركة الحكومة البرلمان في وظيفته المعيارية الأصلية له، التشريع، وهذا باقتراح الوزير الأول لمشاريع قوانين إلى جانب تقدم البرلمانين باقتراح قوانين^(٣٦)، رغم أن النظام الجزائري نظام رئاسي، يفترض فيه الفصل المطلق بين السلطات.

إن إشراك الحكومة في اقتراح القواعد القانونية، يشكل في حد ذاته عقلنة للبرلمان في وظيفته؛ لأنه يضاعف أو ينقص من استقلاليتها في سلطته التشريعية، والتي أساسها التشريع حسب مفهوم مونتيسكيو لمبدأ الفصل بين السلطات^(٣٧)، فإشراك السلطة التنفيذية في التشريع من خلال اقتراح الوزير الأول لمشاريع القوانين، هو مشاركة للحكومة في سلطة تقرير خاصة بالبرلمان، ومن ثم يشكل تشويهاً للطبيعة الرئاسية للنظام لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

ولم يقف المؤسس الدستوري في العقلنة عند هذا الحد، بل زاد في ذلك بإعطائه الحكومة امتيازات حقيقية للمبادرة بمشاريع القوانين، حيث بدأ في تأسيسه للمبادرة بنصه على أنه: "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين"، فابتدأ بسلطة الوزير الأول في ذلك، وكأنه هو الأصل بهذه الوظيفة وليس البرلمانين، رغم أن المادة أتت ضمن فصل السلطة التشريعية، وليس السلطة التنفيذية، إضافة لهذا نصت المادة ١٣٩ على أن: "لا يقبل أي اقتراح قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض المواد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها". من هذه الصياغة، يتأكد أن هذا القيد يسري على اقتراحات القوانين دون مشاريع قوانين الحكومة، وهو قيد حقيقي لإقصاء اقتراحات قوانين البرلمان وتصعيب لممارسة المبادرة عليه، فمن النادر ألا يحدث اقتراح قانون

(٣٥) المادتان ١٣٦ و ١١٢ من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ المعدل.

(٣٦) وأساس هذا الاشتراك لا يتوقف عند إرادة المؤسس فقط، بل له أصل في صراع قديم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في السيطرة على إنتاج قواعد الحياة المشتركة، صراع تولد عن الدولة القانونية التي يحتل فيها البرلمان مكانة فوق كل المؤسسات، والقانون مقدس ومعبر عن الإرادة العامة، ثم إلى دولة القانون في الدستورية الغربية.

(٣٧) F. MENDEL, La compétence législative des Parlements. Etude comparée., Revue Internationale de Droit Comparé, Vol. 30 n°4. Octobre-décembre. P: 952- 953.

لا يتضمن إنشاء مراكز قانونية جديدة، أو إلغاء أخرى قائمة، أو على الأقل تعديلها، وينتج عن هذه العمليات لا محالة زيادة إنفاق أو تخفيضه، وبهذا المفهوم تندر اقتراحات البرلمان للقوانين.

وفي المقابل يبادر الوزير الأول بمشاريع القوانين في مجالي التشريع الأساسي والعادي، وبنفس مواضيع اقتراحات القوانين للنواب، أي أنه عند مبادرته تلك سيرتدي رداء المشرع بكامله، وهذا امتياز له في التشريع على حساب البرلمانين، خاصة وأن مبادرته معفية من الشرط المالي الوارد في المادة ١٣٩ المذكورة. والامتياز الآخر للوزير الأول في الوظيفة المعيارية، يتأكد باعتباره مشرعاً ومنفذاً لجميع القواعد المعيارية، فهو المختص دستورياً بتوقيع المراسيم التنفيذية، وفقاً للمادة ٩١ من الدستور. وتنص المادة ١٤٣/٢ من الدستور على أن تنفيذ القوانين من موضوع هذه المراسيم، حيث "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، الأمر الذي سيعزز هيمنة السلطة التنفيذية على إنتاج القواعد المعيارية مع تفسيرها أثناء تنفيذها، وتجعلها المتحركة دائماً في معياريتها، وهو ما يوضحه الواقع العملي عند مقارنة مشاريع القوانين باقتراحات القوانين^(٣٨).

ما يلاحظ من هذا الإحصاء هو واقع المبادرة التشريعية في النظام الجزائري، بالنسبة لكل ممارس للتشريع، البرلمان، الحكومة ورئيس الجمهورية، فيُظهر أنه منذ تشكيل البرلمان التعددي سنة ١٩٩٧ إلى غاية ٢٠١٤، أي من العهدة الرابعة إلى العهدة السابعة في حياته، تم إصدار ٢٤٥ قانوناً فقط، وهذا رقم ضعيف جداً مقارنة مع فصل تشريعي واحد بالنسبة للنظام الكويتي، كما أشير إليه أعلاه، والمبرر في ذلك هو محدودية مجال التشريع بالنسبة للتنظيم الممنوح للسلطة التنفيذية، خاصة السلطة التنظيمية التي يعول عليها النظام الجزائري كثيراً في تنظيم شؤون الحياة، وهذا وجه لعقلنة البرلمان في ممارسة التشريع، جعلته يبادر بـ ٣ اقتراحات قوانين فقط من أصل ٢٤٥ قانوناً صادراً خلال ثلاث عهده برلمانية، بنسبة ١,٢٢٪، مقابل تقدم الحكومة بـ ١٧٣ مشروع قانون خلال الفترة نفسها أي بنسبة ٧٠٪، وشرع رئيس الجمهورية بـ ٦٩ أمراً تشريعياً، بنسبة ٢٨٪، وكأن الوظيفة التشريعية هي للسلطة التنفيذية لا للبرلمان.

(٣٨) حيث إنه في التجربة الجزائرية لم يصوت البرلمان في العهدة التشريعية الرابعة (١٩٩٧ - ٢٠٠٢)، سوى على اقتراح واحد، مقابل ٥٩ مشروع قانون للحكومة، أما في العهدة الخامسة (٢٠٠٢ - ٢٠١٢)، فتقدمت الحكومة بـ ٦٠ مشروع قانون، و٣٣ أمراً تشريعياً، في حين صادق البرلمان على اقتراح قانون واحد فقط. انظر في هذا الخصوص: ع بن سهلة وم. حمودي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستوري الجزائري لسنة ١٩٩٦ والمغربي لسنة ٢٠١١، دفا تر السياسة والقانون، العدد الثامن ٢٠١٣، ص: ٨ و٩.

الجدول الثالث: إحصاء للمبادرات التشريعية في النظام الجزائري^(٣٩) (١٩٩٧ - ٢٠١٤)

السنة	مصدر المبادرة			
	القوانين الصادرة	مشاريع القوانين	إقتراحات القوانين	أوامر تشريعية
1997	6	6	0	0
1998	11	10	0	1
1999	10	10	0	0
2000	8	5	2	1
2001	19	9	1	9
2002	12	8	0	4
2003	22	10	0	12
2004	22	21	0	1
2005	16	12	0	4
2006	26	12	0	14
2007	12	8	0	4
2008	19	15	0	4
2009	9	5	0	4
2010	13	8	0	5
2011	16	13	0	3
2012	12	9	0	3
2013	8	8	0	0
2014	4	4	0	0
المجموع	245	173	3	69
النسب	100%	70,60%	1,22%	28,16%

٢ - تشريع رئيس الدولة:

بالإضافة إلى الحكومة ووزرائها، تشارك السلطة التنفيذية بكل من الجمهورية الجزائرية ودولة الكويت في صناعة التشريع من خلال رئيسها، بأوامر تشريعية بالنسبة لرئيس الجمهورية في النظام الجزائري (٢-١) ومراسيم تشريعية لأمر دولة الكويت (٢-٢).

(٣٩) م. منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على عمل البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه، القانون العام، حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، تاريخ المناقشة: ٠٥ أكتوبر ٢٠١٥، ص: ١٠٧.

٢ - ١ - الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية الجزائرية:

لم تتوقف مشاركة السلطة التنفيذية للبرلمان في وظيفته المعيارية عند مشاريع قوانين الحكومة، بل تعدتها إلى شكل أكثر أهمية، وهي الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية، بنص المؤسس في المادة ١٤٢ من الدستور على أن: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد أخذ رأي مجلس الدولة"، وهذا يزيد من إضعاف البرلمان في سلطته التشريعية لصالح التنفيذ.

فالأوامر التشريعية في أصلها، هي سلطة ملكية حفظتها الدستورية الغربية لرئيس الجمهورية، باعتباره مفتاح قبة النظام السياسي، فلا بد له من آليات للتأثير فيه وعليه^(٤٠)، وتجد بيئتها المفضلة في الأنظمة الرئاسية المتشددة، كالنظام الجزائري. وتعود فلسفة بقائها في الأنظمة الحديثة إلى متطلبات حركة الحياة العامة وحاجتها للتنظيم، وكذا نقائص العملية الديمقراطية البرلمانية التي قد تقضي إلى شغوره، أو غيابه بين الدورتين. كما أنه من فلسفتها كذلك الحاجة إلى التدخل السريع لتنظيم بعض جوانب الحياة في ظروف معينة، بنص الفقرة الثالثة من المادة السابقة الذكر، بأنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة ١٠٧ من الدستور"، وهي الحالة الاستثنائية التي تخول رئيس الجمهورية بأن "يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجب المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية"، فجعل المؤسس الأوامر التشريعية آلية معينة للرئيس على ذلك.

ولقد عرف النظام السياسي الجزائري التشريع بأوامر من قبل، في دستوري ١٩٦٣ و ١٩٧٦، حيث مورست من قبل رئيس الجمهورية آنذاك كإجراء عادي لتسيير شؤون الدولة، ثم تخطى عنها دستور ١٩٨٩ في محاولة منه لإقامة الفصل بين السلطات في ظل البرلمانية الرئاسية، ليؤسس لها من جديد بالمادة ١٤٢ في دستور سنة ١٩٩٦. وتشكل الأوامر التشريعية امتيازاً لرئيس الجمهورية للاستثمار في مجال التشريع، ولها ما يبررها في تاريخ النظام السياسي الجزائري، حيث تم اللجوء إليها لضمان عدم توقف الحياة العامة حالة انسداد العملية التشريعية العادية عن طريق القانون، إما لغياب البرلمان، أو تعطل سيره بعد سيطرة أغلبية برلمانية معارضة

F. MENDEL, Op.cit., P: 957.

(٤٠)

للرئاسة على المؤسسة التشريعية، وأثبت الواقع إمكانية ذلك^(٤١). ورغم تبريرات تأسيسها، إلا أنها ستشكل، إلى جانب مشاريع الحكومة، عاملاً آخر لإضعاف البرلمان في التشريع لصالح رئيس الجمهورية.

وتتأكد هذه الإرادة التأسيسية جلياً بتأسيس الأوامر كحق أصيل لرئيس الجمهورية، وليس استثناء، فلا يحتاج الرئيس لممارستها أي تفويض من البرلمان، كما أن مجالاتها هي نفس مجالات التشريع العادي والأساسي، وممارستها لا تخضع لأي قيد مالي ولا إجرائي، ولا حتى استشاري، فقط نصت المادة ١٤٢ على بعض الظروف التي تصدر فيها الأوامر التشريعية، وهي بين الدورتين أو أثناء الشغور، وهذا معيار زمني لتوزيع ممارسة التشريع لا غير، فلا يعد قيداً على ممارستها، كما أنه لا يسري على تشريع رئيس الجمهورية بأوامر وفقاً للمادة ١٠٧ من الدستور السابقة الذكر. أما بالنسبة لاستشارة رئيس الجمهورية مجلس الدولة في مشاريع أوامره، فهي استشارة معيارية بسيطة، إجراؤها إلزامي دستورياً، أما الأخذ بها فهو أمر اختياري لرئيس الجمهورية، غير ملزم به. غير أنه بالنظر لطبيعة موضوع هذه الاستشارة، وهو تحسين صناعة القاعدة التشريعية وليس المشاركة في خلقها، فإن الرئيس سيلتزم بتوجيهاتها التحسينية من جهاز مجلس الدولة الخبير في ذلك.

ومن أحكام الأوامر التشريعية أيضاً، أنها تصبح نافذة بمجرد توقيعها من قبل الرئيس، ولا تحتاج لتصويت البرلمان قبل صدورها، بل تطلب المؤسس موافقة البرلمان عليها أثناء الدورة الأولى له التي تلي توقيعها، حينها لا يجوز للبرلمانيين مناقشتها أو تعديلها، بل لهم حق الموافقة أو عدم الموافقة عليها فقط، وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها، وهذا احتمال ضعيف جداً مع آليات الضغط التي يملكها رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان بغرفتيه^(٤٢).

(٤١) لقد غابت المؤسسة التشريعية في النظام السياسي الجزائري مرتين عن الوجود، الغياب الأول كان بعد انقلاب التصحيح الثوري سنة ١٩٦٥، الذي ألغى العمل بالدستور، وحل المجلس الوطني التأسيسي ولم يجر الانتخابات التشريعية لإنشاء المجلس الوطني، واستمر الوضع إلى غاية ١٩٧٨. أما الغياب الثاني فقد حدث بحل المجلس الشعبي الوطني سنة ١٩٩٢ إلى غاية انتخابه من جديد سنة ١٩٩٧. ولقد أخذت السلطة التنفيذية على عاتقها استمرارية الوظيفة التشريعية في الحالتين، وأمنت ذلك في الغياب الأول بواسطة أوامر تشريعية يصدرها رئيس الجمهورية، أما في المرة الثانية فقد مارسها بواسطة مراسيم تشريعية، هذه الأخيرة لم ينص عليها دستور ١٩٨٩، لكن لجأت إليها السلطة التنفيذية لأن ذات الدستور لم يؤسس لآلية بديلة للتشريع في حال تعطل المؤسسة التشريعية، ويعد هذا نقصاً من نقائصه.

(٤٢) حيث يملك رئيس الجمهورية في هذا الخصوص سلطة حل المجلس الشعبي الوطني، =

وتتجلى أيضاً إرادة إضعاف البرلمان في هذا الخصوص في القيود التي تخضع لها اقتراحاته للقوانين، والمغفية منها الأوامر، كإجراءات الاقتراح والمناقشة، ونصاب التصويت، والقيود المالي، ورقابة الدستورية الوجوبية والسابقة للنصوص الأساسية. وانعكس كل هذا على واقع ممارسة البرلمان للتشريع. وبالأوامر، أيضاً، تُكتمل هيمنة رئيس الجمهورية على إنتاج القواعد المعيارية؛ التشريعية، التنفيذية، بل حتى الدستورية.

٢ - ١ - تشريع الأمير الكويتي بمراسيم تشريعية:

كما أشير سابقاً، ينص الدستور الكويتي صراحة على أن: "السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة"، لذا اعترف "للأمير بحق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها"^(٤٣). ويعود تاريخ هذه السلطة إلى الأيديولوجية المحافظة التي تحتفظ بها الأنظمة الليبرالية للمؤسسة الملكية، ونجد أمثلتها في المملكات الدستورية المعاصرة^(٤٤).

ويمارس الأمير سلطته التشريعية رغم رئاسته الجهاز التنفيذي كذلك بنص الدستور على أن: "السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء..."^(٤٥)، مع ممارسة السلطة القضائية باسمه أيضاً، ولا يفسر هذا الجمع للسلطات العمومية بدكتاتورية أو استبداد النظام الكويتي، بل تبرره طبيعة النظام السياسي الدستوري البرلماني، الذي يحتل فيه الأمير رئاسة الدولة كحكم بين السلطات الثلاث ومصدر التعايش بينها، ويجسد وحدة الدولة، ولتأديته هذا الدور، لزم أن يكون للأمير سلطة تأثير وممارسة لتلك السلطات جميعها، وهي سلطة منظمة ومعلنة دستورياً، وليست مطلقة، وهذا ما يميزها عن هيمنة الديكتاتور.

تجسيدا لما سبق، يمارس الأمير السلطة التشريعية بحقه في اقتراح القوانين، ومن خلال توقيعه للمراسيم التشريعية، التي لها قوة القانون، لكن الملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يُرد سلطة تشريعية حقيقية للأمير كتلك التي يمارسها

= أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وفقاً للمادة ١٤٧ من التعديل الدستوري نفسه. والتي قد يستعملهما لمعاينة المجلس الشعبي الوطني سياسياً إن توسع اختلافه معه في هذا الخصوص.

(٤٣) المادتان ٥١ و ٦٥ من الدستور الكويتي.

(٤٤) مثالها السلطات تلك التي تمنحها دساتير المملكات العربية الدستورية للملك، كالمملكة المغربية، الأردنية، الإمارات العربية وقطر، كما تمنح أيضاً بعض المملكات الغربية، كالمملكة البريطانية، الإسبانية والسويدية.

(٤٥) المادة ٥٢ من الدستور الكويتي.

البرلمانين، فبالنسبة لاقتراح الأمير القوانين فهو مطلق من حيث المجال، تأتي على جميع مجالات الحياة، أما وقت اتخاذها فهو مفتوح للأمير داخل دورات المجلس أو خارجه، غير أن هذه الاقتراحات لن تكون قواعد معيارية نافذة إلا باستكمالها لإجراءات التشريع داخل البرلمان.

أما بالنسبة لاتخاذ الأمير للمراسيم التشريعية فقد يشكل مزاحمة حقيقية للمجلس في التشريع، وآلية معتبرة لعقلنته فيه، لكن الإرادة التأسيسية لم ترد هذا، بل على العكس من ذلك، ذهبت إلى عقلنة المراسيم التشريعية للأمير، فجعلتها شكلاً استثنائياً ليس أصيلاً للتشريع؛ حيث ربطتها بداية بحدوث أمور مستعجلة لا تحتمل التأخير في تنظيمها، تزامناً مع شغور مجلس الأمة بين دورتيه أو في حال حله، ولا يمكنه ممارستها في غير هذه الظروف. وقد يفسر هذا الحكم بأنه مجرد توزيع زمني لممارسة التشريع بين الأمير ومجلس الأمة وبأشكال مختلفة، كما هو الحال بالنسبة لأوامر رئيس الجمهورية بالجزائر، وبالتالي يشارك بها الأمير المجلس بحرية في الإنتاج المعياري، لكن المؤسس الدستوري الكويتي لم يقف عند الحد في عقلنته للمراسيم التشريعية للأمير، بل حدد لها شروطاً موضوعية لاتخاذها، قد تحد من جوهرها المعياري، فاعتبرها الدستور مجرد تدابير تشريعية لها قوة القانون لمعالجة مسائل عاجلة، وليست قواعد معيارية حقيقية، ويؤكد ذلك استلزامه أيضاً عدم مخالفة هذه التدابير للدستور، أو التقديرات المالية في قانون المالية^(٤٦)، أي أنها محدودة في إنشاء وتعديل المراكز القانونية التي ينشأ عنها زيادة أو إنقاص في النفقات العامة، وهذا شرط صعب بالنسبة للقواعد التشريعية.

ورغم اعتراف الدستور بالقيمة القانونية للمراسيم التشريعية الأميرية، إلا أنه تطلب موافقة مجلس الأمة عليها، في أول اجتماع له بعد شغوره أو حله، باعتبار الأخير صاحب السلطة التشريعية، والأمير هو شريكه فيها، وموافقة مجلس الأمة هي بمثابة رقابة على بقاء هذه المراسيم في النظام القانوني الكويتي. وقد فصل الدستور كيفية رقابة مجلس الأمة على مراسيم الأمير التشريعية، وبين آثارها القانونية بنصه على أن: "تعرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من

(٤٦) انظر: المادة ٧١/١ من الدستور نفسه.

قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر^(٤٧).

وعملياً أثبت الواقع إعمال مجلس الأمة لهذه الرقابة ليعدم مراسيم تشريعية اتخذها الأمير، رغم آليات التوازن التي يوفرها النظام الدستوري الكويتي بين السلطات، كسلطة الأمير في حل مجلس الأمة.

ومما سبق يتضح أن تشريع الأمير بمراسيم تشريعية، رغم أهميتها، لا تشكل عقلنة لمجلس الأمة في وظيفته، ولن تزاخمه فيها، وذلك إما لمحدوديتها الموضوعية، أو لسلطة مجلس الأمة في إبقائها في النظام القانوني.

ثانياً - عقلنة إجراءات الوظيفة التشريعية

كأي عمل قانوني منظم، يحتاج إنتاج القواعد المعيارية، وبالأخص التشريعية منها، إلى أحكام إجرائية شكلية تضمن مشروعية وصحة إنتاجها، بالشكل والكيفية الدستورية أو القانونية المطلوبة. ومن يتحكم في تلك الأحكام الإجرائية سيتحكم بالطبع في الإنتاج المعياري ويؤثر فيه. ووفقاً لهذا المفهوم، اختلف النظامان الجزائري والكويتي في حجم عقلنة ممارسة البرلمان لوظيفته التشريعية، من خلال رسم حضور الحكومة في سير العملية التشريعية (أ)، وتوقيف نفاذ القانون على إصدار رئيس الدولة (ب).

أ - حضور الحكومة سير الإجراءات التشريعية:

إلى جانب منح المؤسس الدستوري الحكومة سلطة الاشتراك في مجال التشريع، فقد مكنها من التحكم في مجريات سيره وإعداده، من المبادرة به إلى غاية المصادقة عليه، حتى ولو كان النص المبادر به اقتراح قانون من البرلمانين، ومن يؤثر في مجريات الإنتاج يمكنه التأثير على معياريته. وينتج هذا التحكم عقلنة لممارسة البرلمانين للتشريع في المرحلتين: المرحلة التحضيرية (١)، مرحلة الدراسة والمناقشة (٢).

١ - في مرحلة التحضير للتشريع:

تبدأ هذه المرحلة بعد المبادرة بالنص القانوني وقبل البداية في دراسته من قبل لجان البرلمان، ويتم خلالها التحضير لدراسته من قبل جهات مختصة بإجراءات محددة ومصيرية في كيفية تقديمه للمناقشة.

(٤٧) المادة ٧١/٢ الدستور نفسه.

في هذا المستوى، لم يعط الدستور الكويتي الحكومة دوراً مهماً في دراسة النص، فقط أجاز لها المشاركة ببعض الترتيبات التي لا ترقى لتكون دوراً تشريعياً يزاحم دور البرلمانين في هذه المرحلة داخل اللجان، ولا يعرقل حريتهم في دراسة النصوص حتى ولو كان مصدرها السلطة التنفيذية، في إشارة واضحة منه لبناء هيمنة لمجلس الأمة على وظيفته التشريعية، حيث اعتبرت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة جلسات البرلمان علنية، ويمكن عقدها سرية بطلب من الحكومة، أو رئيس المجلس أو عشرة أعضاء فيه^(٤٨)، فحتى جدول أعمال الجلسات تحضر من دونها، وتوزع مع تقارير اللجان على أعضاء المجلس، حيث "يدعو الرئيس المجلس لعقد جلساته قبل المواعيد المقررة لعقدها بثمان وأربعين ساعة على الأقل، مع إرفاق جدول بأعمال الجلسة والمذكرات والمشروعات، وهنا يمكن للحكومة، إلى جانب الرئيس وعشرة أعضاء، أن تطلب اجتماع المجلس قبل الموعد المحدد، والذي يكون في ثلاثاء كل أسبوع، ما لم يقرر المجلس غير ذلك"^(٤٩)، ومن غير هذا الدور، لا تشارك الحكومة الكويتية في التحضير لجلسات البرلمان.

أما بالنسبة للنظام الجزائري فقد نص المشرع التأسيسي على أن يبلغ فوراً إلى الحكومة اقتراح القانون الذي يتم قبوله وفقاً لأحكام المادة ٢٢ أعلاه^(٥٠)، وتبدي الحكومة رأيها حوله لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز شهرين، وإذا لم تبد رأيها عند انقضاء أجل الشهرين، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته، فإعلام الحكومة هنا باقتراحات القوانين التي يتقدم بها البرلمانين فقط، يأتي لإشراكها في إجراءات التحضير لدراسة النص، ومن خلاله ستؤمن دوراً رقابياً مهماً، برقابتها لمدى موافقة الاقتراح لشروط القبول الدستورية والتشريعية^(٥١)، حيث أمهلها المشرع شهرين كاملين لإبداء موافقتها، قبل

(٤٨) انظر المادتين ٦٩ و ٧٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٤٩) انظر المواد ٧١ و ٧٢ من اللائحة نفسها.

(٥٠) المادة ٢٤ من القانون الأساسي رقم ١٦-١٢ المؤرخ في ٢٥ أوت ٢٠١٦، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. الجريدة الرسمية رقم: ٥٩ الصادرة بتاريخ ٢٨ أوت ٢٠١٦.

(٥١) لقد وضع كل من المؤسس الدستوري والمشرع مجموعة من الشروط لقبول اقتراحات البرلمانين للقوانين، أهمها: تقديمه من قبل ٢٠ نائباً أو ٢٠ عضواً لمجلس الأمة، أو في نفقات أو إيرادات عمومية، وألا يكون نظيراً لمشروع قانون محل دراسة أمام البرلمان أو تم سحبه ولم تمض مدة ١٢ شهراً على ذلك، وأن يرفق النص المقترح بعرض للأسباب، ويحرر في شكل مواد. انظر المواد: ١٣٦ و ١٤٠ من الدستور. و ٢٢ و ٢٣ من القانون الأساسي ١٦-١٢ السابق الذكر.

إحالاته على اللجنة المختصة لدراسته، كما مكنها من حق تسجيل أي مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات بعد موافقة مكثبي الغرفتين، حتى ولو لم تعد اللجنة المختصة تقريراً بشأنه في أجل شهرين من الشروع في دراسته، ويقدم للبرلمان بدون هذا التقرير، بل مكنها إلى جانب ذلك من اقتراح تعديلات على مشروع أو اقتراح قانون قيد الدراسة^(٥٢)، وهنا تتجلى سلطة الحكومة للتأثير على اللجان الدائمة في تحضيرها للتشريع.

وفي التحضير أيضاً، يضبط البرلمان أشغال جلساته ويرتبها حسب الأولوية في جدول أعمال الدورة. والملاحظ هنا دور الحكومة في ضبطه وإعداده حسب أولوياتها واهتماماتها، في وجه آخر لتأطير البرلمان في أشغاله التشريعية، حيث نص المشرع التأسيسي على أن يضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة^(٥٣).

من هذا الحكم تظهر حقيقة جدول أعمال الدورة، على أنه إجراء لترتيب أشغال البرلمان حسب أولويات الحكومة، فالحكومة هي المحدد الفعلي والوحيد لجدول الأعمال حسب انشغالاتها، إذ ستحدد المواضيع التي سيدرسها البرلمان في تلك الدورة.

وفي وجه آخر لتحكم الحكومة في جدول أعمال الدورة، نص المشرع على أنه يمكن للحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تلج على استعجاله، وعندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية، وهذا بمثابة تعديل لجدول أعمال الدورة من طرف واحد بمجرد تقدير الحكومة لاستعجالية المشروع. هذا بالنسبة لجدول أعمال الدورة، أما جدول أعمال الجلسات اليومية فقد ألزم المشرع الغرفة المعنية باستشارة الحكومة في إعداده^(٥٤)، من أجل تمكينها من بسط رقابتها على أعمال الغرفتين، ورقابة مدى احترامهما لجدول أعمال الدورة.

٢ - مرحلة دراسة ومناقشة التشريع:

بعد الترتيب لأشغال البرلمان، وإعداد جدول أعمال الدورة في المرحلة التحضيرية، يبدأ البرلمان في إعداد دراسته، والتي تتم على مرحلتين أيضاً عند غالبية

(٥٢) انظر المادتين؛ ٢٤ و ٢٥ من القانون العضوي ١٦-١٢ المذكور.

(٥٣) المادة ١٧ من القانون العضوي نفسه.

(٥٤) المادة ١٨ من القانون العضوي نفسه.

البرلمانات الحديثة، مرحلة الدراسة، ثم مرحلة المناقشة، وقد تشارك فيهما الحكومة لتحديد من حرية البرلمان في الإنتاج المعياري، كآلية لعقلنة البرلمانين ومنعاً لتعسفهم في ممارستها. وعلى هذا المستوى يرسم الدستور الكويتي حضوراً شكلياً فقط للحكومة (١-٢)، بينما تهيمن الحكومة الجزائية على إجراءات الدراسة والمناقشة للتشريع (٢-٢).

٢ - ١ - الحضور الشكلي للحكومة في دراسة ومناقشة التشريع بالكويت:

في هذا الخصوص، لم يلجأ النظام البرلماني الكويتي كثيراً إلى هذا المفهوم من العقلنة، فلم يرسم مشاركة حقيقية للحكومة لا في دراسة القوانين، ولا في مناقشتها. حيث نصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه بداية "توزع المشروعات والأوراق على أعضاء اللجان قبل جلسة اللجنة بثلاثة أيام على الأقل، وتخفف هذه المدة في حالة الاستعجال إلى أربع وعشرين ساعة، ويجوز للمجلس أن يقصر هذه المواعيد في حالة الضرورة القصوى" (٥٥)، ولم تشر إلى إلزامية إخطار الحكومة باقتراحات القوانين التي أودعت مكتب مجلس الأمة، وكأنها اعتبرت الأمر لا يعينها على هذا المستوى. وأكدت اللائحة ذلك بمنحها إمكانية للوزير المختص أن يحضر جلسات اللجان عند نظر موضوع يتعلق بوزارته (...) ولا يكون للوزير ولا لمن يصطحبه أو ينييه رأي في المداولات وإنما تثبت آراؤهم في التقرير. كما يحق للجان أن تطلب بواسطة رئيس المجلس حضور الوزير المختص لبحث الأمر المعروض عليها، وفي هذه الحالة يجب أن يحضر الوزير أو من ينييه عنه... (٥٦)، وهذا حكم عام يشمل حالة دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين على حد سواء. ولم تمنح اللائحة في هذه المرحلة أية امتيازات للحكومة في العمل التشريعي داخل اللجان، لا في التصويت ولا طلب التعديل على النصوص محل الدراسة، فقط لها طلب نظر المشروعات على وجه الاستعجال، مع بيان أسباب ذلك، فيحيله الرئيس على اللجنة المختصة مباشرة ويخطر المجلس بذلك. في حين يمكن "... كل عضو بدا له رأي أو تعديل في موضوع محال إلى لجنة ليس عضواً فيها أن يبعث به كتابة إلى رئيس اللجنة لعرضه عليها، وللجنة أن تأذن له في حضور الجلسة التي تعينها لشرح وجهة نظره دون أن يشترك في التصويت" (٥٧). وكلها أحكام توضح ضعف دور الحكومة في مرحلة دراسة النصوص لصالح هيمنة اللجان البرلمانية على إجراءاتها.

(٥٥) المادة ٤٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي المذكورة.

(٥٦) المادة ٥٠ من اللائحة نفسها.

(٥٧) المادة ٥٧ من اللائحة نفسها.

أما بالنسبة لمناقشة المشروعات، فتبدأ بتلاوة المشروع الأصلي مع مذكرته التفسيرية وتقرير اللجنة المختصة والتعديلات المدخلة عليه، ثم يعرض للبحث بصورة عامة من قبل مقرر اللجنة ثم الحكومة والأعضاء بهذا الترتيب. بعد موافقة المجلس على النص بمبادئه العامة تبدأ مناقشة مواده مع التعديلات المقدمة عليها على مستوى اللجنة. والجدير بالذكر هنا، هو حرمان الحكومة بصفتها هذه من تقديم أي تعديلات على النصوص محل المناقشة، لها فقط حق طلب إحالة التعديلات المقترحة على اللجنة المختصة إن لم تكن قد طرحت عليها من قبل، أو طلب إعادة مناقشة مادة قد سبق تقريرها. في حين يحق "لكل عضو عند نظر مشروع القانون أن يقترح التعديل أو الحذف أو التجزئة في المواد أو فيما يعرض من تعديلات، حتى وإن كان قد سبق عرضها على اللجنة المختصة، ويجب أن يقدم التعديل كتابة قبل الجلسة التي ستنظر فيها المواد التي يشملها التعديل..." والأبعد من ذلك، لا تعد الحكومة سيدة في سحبها لمشروعها، إن لم ترض بالتعديلات، حيث يمكن لعضو واحد من أعضاء المجلس طلب الاستمرار في مناقشته حتى لو أبدت رغبتها في سحبه، وينطبق هذا الحكم كذلك على اقتراحات القوانين.

أما بالنسبة للتصويت على النصوص، فهو اختصاص حصري للبرلمانيين، ولا دخل للحكومة فيه، حيث يكون أخذ الآراء على المشروع علنياً برفع اليد، فإن لم تتبين الأغلبية أخذت الآراء عن طريق المناداة الاسمية للأعضاء^(٥٨).

٢ - ٢ - هيمنة الحكومة على إجراءات دراسة ومناقشة التشريع بالجزائر

في المقابل من هذا، فقد أسس كل من الدستور والقانون الأساسي بالجزائر لدور حقيقي ومشاركة فعالة للحكومة في إنتاج القواعد التشريعية، على هذا المستوى. فاعتبر الدستور "جلسات البرلمان علنية (...)" ويجوز للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أن يعقدا جلسات مغلقة بطلب من رئيسيهما أو من قبل أغلبية أعضائهما، أو بطلب من الوزير الأول^(٥٩). أما دراسة النصوص فجعلها المشرع من اختصاص اللجان الدائمة للغرفتين، غير أنها ليست الوحيدة المعنية بذلك، بل يمكن للحكومة حضور هذه الدراسة إذا أبدت رغبتها في ذلك، فنص على أنه: "للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع، في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها، إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة لذلك. (...) يمكن لأعضاء

(٥٨) انظر: المواد ١٠٣، ١٠٥، ١٠٧، ١٠٩ و ١١٠ من اللائحة نفسها.

(٥٩) المادة ١٣٣/٣ من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ المعدل.

الحكومة حضور اجتماعات اللجان الدائمة، ويستمتع إليهم بناء على طلب من الحكومة، يوجه إلى رئيسي الغرفتين حسب الحالة^(٦٠).

وعلاوة على هذا، مكن المشرع الحكومة من حق اقتراح تعديلات على المشاريع اقتراحات القوانين المحالة على اللجنة لدراستها، مع حق نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة في تقديم التعديلات في هذه المرحلة، لتمكن الحكومة من سلطة التأثير على فحوى النصوص حتى ولو كانت اقتراحات قوانين، ولم تتم مناقشتها بعد^(٦١).

أما مناقشة النصوص فقد جعلها المشرع إما عامة، محدودة أو مغلقة، ويستمتع فيها لممثل الحكومة أولاً بالنسبة لمشروع القانون، بعده مقرر اللجنة المختصة، ثم المتدخلين حسب ترتيبهم. ويستمتع أولاً إلى ممثل أصحاب الاقتراح بالنسبة لاقتراحات القوانين، بعده ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم المتدخلين حسب ترتيبهم. ويتناول الكلمة دائماً بناء على طلبه ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ومندوب أصحاب الاقتراح، ويتم التصويت بعد إعطاء الكلمة لممثل الحكومة واللجنة المختصة. أما التعديلات أثناء المناقشة فقد جعلها المشرع للحكومة ومندوب اللجنة المختصة وأصحاب الاقتراح شفوياً، ويمكن لممثل الحكومة أيضاً أن يطلب توقيف الجلسة وجوباً. وقد يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة، ولا يفتح النقاش أبداً خلالها، غير أنه يمكن للحكومة أن تأخذ الكلمة عند المناقشة مادة بمادة^(٦٢).

أما إجراءات دراسة النصوص أمام مجلس الأمة، فهي شبيهة بتلك التي أمام المجلس الشعبي الوطني، على أن يستمع دائماً للحكومة أولاً أثناء المناقشة، وتأخذ الكلمة كلما طلبت ذلك.

وعلاوة على ما سبق، تناولت المادة ١٣٨ من الدستور إمكانية اختلاف المجلس الشعبي الوطني مع مجلس الأمة حول نص صادق عليه الأول ولم يحظ بمصادقة الثاني بالكيفية نفسها، أو لم يصوت عليه بالنصاب الدستوري، والعكس كذلك بالنسبة لنصوص يبادر بها مجلس الأمة، واعتبر المؤسس حل هذا الخلاف يكون بطلب الوزير الأول تشكيل لجنة متساوية الأعضاء من الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً

(٦٠) المادة ٢٦ من القانون العضوي ١٦-١٢ السابق الذكر.

(٦١) المادة ٢٨ من القانون العضوي نفسه.

(٦٢) انظر المواد: ٣٢-٣٧ من القانون العضوي ١٦-١٢ المذكور.

(١٥) من تاريخ نشوب الخلاف، لأجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي نقاشاتها في حدود ١٥ يوماً كذلك، وتعرض الحكومة النص المتفق عليه على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال تعديلات عليه إلا بموافقة الحكومة.

وإذا استمر الخلاف تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً في مصير الخلاف، باعتماد نص اللجنة المتساوية الأعضاء أو آخر نص مصوت عليه. ويمكن للحكومة ألا تطلب من المجلس الشعبي الوطني ذلك، حينها يسحب النص، الأمر الذي يجعل هذا الطلب حقاً تقديرياً لها تمارسه وقت ما تشاء، لا التزاماً على عاتقها، وهذا ما أثبتته الواقع العملي في العديد من المناسبات^(٦٣)، وتظهر هذه الأحكام حجم تأثير الحكومة وتحكمها في مصير النص محل الخلاف بين الغرفتين.

ب - تعليق نفاذ القانون على إصدار رئيس الدولة:

توقف معظم الأنظمة الدستورية الحديثة نفاذ القانون على إرادة رئيس الدولة في إصداره، وتجعل له الكلمة الأخيرة في صناعته، سواء أكان النظام جمهورياً أم ملكياً، ومنها النظام السياسي الجزائري، بنص تعديل ٢٠١٦ للدستور على أن: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه إياه"^(٦٤). ويأتي هذا الحكم ليرسخ حقاً ملكياً للسلطة التنفيذية حفظته الدستورية الغربية للنظام الرئاسي، وهو سلطة الإصدار^(٦٥)، فالعمل التشريعي لا يأخذ قوته الإلزامية والصبغة التنفيذية إلا بعد إصداره من قبل رئيس الجمهورية، وهذا يؤسس لسلطة شخصية حصرية للرئيس في مصير النص، فلم يجعل منه المؤسس غرفة تسجيل للنصوص المصادق عليها لإصدارها، بل مكنه خلال أجل محدد من سلطة تقديرية تحكمية في تقرير مصير العمل التشريعي، يتمتع فيها بضمانات دستورية تمكنه من تطويع العمل التشريعي وفقاً لرؤيته السياسية. وفي هذا الإطار اعتبر نفس التعديل الدستوري الجزائري أنه إذا "... أخطرت سلطة من السلطات الآتية المنصوص عليها في المادة ١٨٧ -رئيس الجمهورية أو أحد رئيسي غرفتي البرلمان - المجلس الدستوري قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري..."^(٦٦).

(٦٣) انظر في هذا الخصوص: ع. خرباش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، حقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، تاريخ المناقشة: ٢٣ ماي ٢٠١٠، ص: ٢٥٦.

(٦٤) المادة ١٤٤ من تعديل ٢٠١٦ للدستور الجزائري.

F. MENDEL, op.cit., p: 958.

(٦٥)

(٦٦) المادة ١٤٤ المذكورة نفسها.

ووصول نص القانون إلى مرحلة الإصدار، دليل عملي ومنطقي على أن رئيسي غرفتي البرلمان لم يريدوا إعمال حقهما في الإخطار، لتبقى فرصة إعماله في هذه المرحلة بيد رئيس الجمهورية فقط، مما يجعل كلمته هي الأخيرة في مصير النص، لأن إخطار المجلس الدستوري سيوقف إصداره إلى حين الفصل في مدى دستوريته، ويتخذ قرار الإخطار حسب فلسفة الملاءمة السياسية، التي يقدر من خلالها رئيس الجمهورية مدى ملاءمة القانون لتوجهاته ومصالحه السياسية التي انتخب من أجلها، والتزاماته الدستورية في حماية الدستور، وكل هذا يترجم العلاقة الموجودة بين رئيس الجمهورية والمجلس الدستوري في تأطير العمل البرلماني، إذ على المجلس الدستوري أن يراعي الرؤية السياسية التي دفعت رئيس الجمهورية إلى تقديم إخطاره، من خلال رقابته للأحكام المتنازع فيها فقط من قبل الرئيس، أو رقابته لكامل النص في حالة النزاع الوجودي، ولولا ذلك لما أقدم الرئيس على إخطار المجلس الدستوري بنص يرضاه سياسياً.

إلى جانب الإخطار، يملك رئيس الجمهورية ضمانات ثانية تبرز تحكمه في مصير النص المصوت عليه، وهي طلب مداولة ثانية في غضون الثلاثين (٣٠) يوماً الموالية لتاريخ إقراره، الأمر الذي يجعل البرلمان يجهد نفسه من جديد في إنقاذ نصه، من خلال تصويت الغرفتين بثلثي أعضائهما عليه^(٦٧).

ويبدي طلب رئيس الجمهورية للمداولة الثانية، وجهاً آخر لهيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان في عمله الأصيل، ويكرس بجلاء النظام الرئاسي المشدد، إذ يوازن المؤسس الدستوري من خلاله بين تصويت البرلمان على النص بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني وثلثي أعضاء مجلس الأمة من جهة، وموقف رئيس الجمهورية من جهة ثانية، فيعطي لهذا الأخير حق طلب تصويت برلماني جديد بثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني مع ثلثي أعضاء مجلس الأمة، وهذا تأطير للبرلمان في وظيفته المعيارية من جانبين: الأول شكلي بدعوته للتصويت على النص من جديد وبنصاب أعلى، والثاني موضوعي بإكراهه على مراجعة أحكام القانون حسب رؤى رئيس الجمهورية، الذي يملك وسائل سياسية عقابية ضد البرلمان، إذا لم يستجب كثيراً لدوافعه التي كانت سبباً في قرار المداولة الثانية. ومما سبق يتبين أن النص المصوت عليه لن يتم تكوينه إلا بإصدار رئيس الجمهورية، بعد رضاه وموافقة رأيه لرأي البرلمانين حوله، وبالأحرى موافقة رأي البرلمانين لرأيه.

(٦٧) المادة ١٤٥ من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ المعدل.

أما النظام السياسي الكويتي فقد شابه النظام الجزائري في جزء من تنظيم هذا الوجه للعقلنة لصالح أمير الدولة، ولعل المبرر في ذلك هو الأصل الفلسفي للإصدار واتصاله بالحكم الملكي، كما قد يبرر بدوره في بناء توازن مؤسساتي داخل النظام البرلماني الكويتي، برسم سلطة اعتراض للأمير في مواجهة هيمنة مجلس الأمة على إنتاج قواعد الحياة المشتركة، لكنه اعتراض لا يعطي سلطة تحكم للأمير.

وفي هذا الخصوص، "للأمير حق اقتراح القوانين والتصديق عليها وإصدارها. ويكون الإصدار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها إليه من مجلس الأمة"، فتحدد مدة الإصدار هنا هو لضبط دور الأمير في ممارسته لسلطة الإصدار، ولئلا تتحول إلى سلطة تحكم في مصيرها، بالامتناع عن إصدارها أو تمديد أجل ذلك إلى وقت ما شاء هو؛ لذا لم يمكنه الدستور حتى من سلطة تقرير الحالة الاستعجالية للقوانين، لتقصير مدة إصدارها إلى سبعة أيام، والتي يحددها مجلس الأمة فقط، ولا تشاركه الحكومة في ذلك أيضاً، حيث "يكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم" (٦٨).

وما يؤكد عقلنة تحكم الأمير في مصير النص المصوت عليه، تعريج الدستور الكويتي على أثر امتناع الأمير عن ممارسة الإصدار، باعتباره يعد "القانون مصدقاً عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة النظر فيه" (٦٩)، وطلب الأمير إعادة النظر في القانون المصوت عليه يكون بمرسوم مسبب (٧٠). أي اعتبر سكوت الأمير بعد انقضاء مدة الثلاثين يوماً هو إرادة ضمنية للإصدار، ويحمل هذا الحكم ضغطاً على الأمير لكي يصدر القانون في الأجل المحدد (٧١)، أو يتجاوز في ممارسة هذه السلطة بإصداره قانوناً، وهذا الحكم من تقنيات النظام البرلماني؛ لذا يسكت عنه الدستور الجزائري الرئاسي.

(٦٨) المادة ٦٥ من الدستور الكويتي.

(٦٩) المادة المذكورة أعلاه نفسها.

(٧٠) المادة ٦٦ من الدستور نفسه.

(٧١) وترى الأستاذة عزيزة الشريف أن اعتراض الأمير على القانون مجرد اعتراض توقيفي يستطيع مجلس الأمة إذا أصر على إصدار القانون أن يقضي على هذا الاعتراض، وذلك بإقرار القانون بأغلبية خاصة، ولا تعد ممارسة حق الاعتراض اشتراكاً في العملية التشريعية. أما الإصدار فهو عمل تنفيذي بطبيعته وليس إلا إعلاناً كاشفاً عن وجود القانون مكتملاً في كل عناصره متضمناً قوة نفاذه، هذا فضلاً عن أن الأمير ليس مخيراً في إصدار القانون أو عدم إصداره، وإنما هو جبراً على إصدار القانون.... انظر: عزيزة الشريف، مرجع سابق.

الخاتمة:

بعد هذه الدراسة القانونية لفكرة عقلنة الوظيفة التشريعية في النظامين السياسيين الجزائري والكويتي، والتي تقضي بتقييد البرلمان في ممارسة التشريع لصالح السلطة التنفيذية، تبين أن هناك تفاوتاً في اعتمادها بين النظامين، تفاوت ناتج عن فلسفة بنائها في كل نظام، رغم ارتباط فلسفتها بالنظام البرلماني. وقد تأكدت العقلنة بصورة جلية في النظام الجزائري من عدة أوجه، بداية بحصر وتضييق مجال التشريع ذاته، ليفسح في المقابل المجال أكثر للسلطة التنفيذية في تنظيم شؤون الحياة بقواعد تنظيمية عامة ومجردة، وهذا ما انعكس سلباً على حجم النصوص التشريعية بندرتها عامة مقارنة مع غزارة التنظيم. وإلى جانب هذا، يعد الإشراف العضوي للسلطة التنفيذية في التشريع عن طريق مبادرات الوزير الأول ورئيس الجمهورية وجهاً آخر للعقلنة، باعتباره إشراكاً للسلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية، مع بقائها الممارسة الوحيدة للتنظيم أيضاً. كما أن هندسة الإجراءات التشريعية بشكل يعطي السلطة التنفيذية هيمنة على العملية التشريعية، من المبادرة إلى غاية الإصدار من قبل رئيس الجمهورية، سيجعلها المحكمة في مصير التشريع بالكامل، وتقيد البرلمان في ممارسة وظيفته الأصلية. وتؤكد هذه الأوجه أن البرلمان الجزائري ليس سيداً في سلطته التشريعية، على الأقل في وظيفة التشريع.

أما بالنسبة للنظام الكويتي، فلم تبرز من خلال الدراسة وجود نية دستورية حقيقية لعقلنة مجلس الأمة الكويتي في وظيفته التشريعية، ويتأكد ذلك من عدة أوجه أيضاً، أولاً من حيث إطلاق مجال التشريع في جميع مجالات الحياة دون استثناء، دون أن يزاحمه التنظيم فيها، بل على الأخير أن يحترم القانون، الأمر الذي انعكس إيجاباً على حجم النصوص التشريعية بغزارة المبادر بها والصادرة عنه. بل حتى تشريع الحكومة بمشاريع القوانين لم يحظ بامتيازات تقصي وتزاحم اقتراحات القوانين، لذا لم تكن المشاركة العضوية في التشريع تزج كثيراً البرلمانيين. أما بالنسبة للإجراءات التشريعية فقد بقي مجلس الأمة مسيطراً عليها، ولا تملك السلطة التنفيذية خيارات كثيرة لتجاوز قراراته، كما هو الحال في النظام الجزائري. وتؤكد هذه الأوجه أن ممارسة السلطة التنفيذية للتشريع في الكويت ليس لسلبه أو تقاسمه مع مجلس الأمة، بل هو شراكة لضمان تسيير الحياة العامة وعدم تعطلها بتعطيل البرلمان، وهو أيضاً أحد آليات النظام البرلماني الذي تتبناه دولة الكويت. خلافاً للتجربة الجزائرية، التي لفلسفة العقلنة البرلمانية فيها أبعاد سياسية واجتماعية مرتبطة بفشل التجربة الديمقراطية في مطلع تسعينيات القرن الماضي، التي أفرزت هيمنة حزب واحد على

الغالبية العظمى من مقاعد البرلمان، ومن ثم التحكم في صناعة قواعد الحياة المشتركة، فلضمان عدم تكرار التجربة وتفادي الاندفاعات الخطيرة للديمقراطية، التي لا يمكن التكهن بها، تمت هندسة آليات دستورية لعقلنة ممارسة البرلمان للتشريع، تمنعه وتكبحه عن المساس بالمبادئ العامة للمجتمع الجزائري، وقواعد الحياة المشتركة، في حال إفراز الصندوق عن أغلبية شاذة تهدد السلم والأمن الاجتماعيين.