

التفوق الحكومي على العمل التشريعي

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات أن تختص كل سلطة بالوظيفة الموكلة لها، فالسلطة التشريعية تختص بوظيفة التشريع، وتختص السلطة التنفيذية بوظيفة تنفيذ القوانين، أما السلطة القضائية فتختص بالفصل في المنازعات المطروحة أمامها إلا أن هذا المبدأ لا ينص في جوهره على الفصل المطلق بين السلطات، خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإنما ينص على أن تكون بين هاتين السلطتين نوع من التعاون والرقابة المتبادلة. ومن مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، حق السلطة التنفيذية في مشاركة السلطة التشريعية في أهم مجال ممنوح لها وهو مجال التشريع، ومنه أصبح بإمكان السلطة التنفيذية أن تشرع عن طريق الأوامر التي يعود اختصاصها لرئيس الجمهورية، أو عن طريق مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة.

لكن النصوص القانونية والعمل جعل السلطة التنفيذية تشارك السلطة التشريعية في أهم وظيفة لها بل وتتفوق عليها في ذلك، ففيما تتمثل السيطرة الحكومية على مجال العمل التشريعي؟

يظهر التفوق الحكومي في العمل التشريعي من خلال عدة نقاط يمكن إيجازها في:

الفصل الأول: التحكم الحكومي في المبادرة التشريعية .

يظهر التحكم الحكومي في المبادرة التشريعية من خلال الشروط الكثيرة التي تقيد البرلمان في قيامه باقتراح القوانين وهي الشروط غير المطلوبة في حالة تقديم الحكومة لمشاريع القوانين:

المبحث الأول : أولويات الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين .
التفوق الحكومي في مجال المبادرة بالتشريع

الأصل أن للبرلمان بغرفتيه السيادة في إعداد وسن القانون حسب المادة 114 من الدستور، لكن هذا النص الدستوري ناقضته العديد من النصوص الدستورية والقانونية، جعلت من السلطة التنفيذية تتفوق على البرلمان في العمل التشريعي، حيث منح الدستور في مادته 143 حق المبادرة بالتشريع لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة والوزير الأول، وهذا الأمر تترتب عنه نتائج هامة تؤدي إلى المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، وتؤدي إلى تراجع البرلمان في العمل التشريعي مقارنة بالحكومة خاصة في ظل الشروط التي فرضت على المبادرة باقتراح القانون من قبل البرلمان.

حيث تخضع اقتراحات القوانين للعديد من الشروط الشكلية والموضوعية حتى تقبل للمناقشة والتصويت الأمر الذي يجعل نواب وأعضاء البرلمان لا يتجرؤون على اقتراح القوانين لأن لديهم نظرة سلبية حول مدى قبول اقتراحاتهم، ومن بين هذه الشروط نجد:

- اقتراح القوانين من طرف أعضاء البرلمان لا بد أن يتم فترة الدورة البرلمانية المحددة في المادة 138 من الدستور، على عكس السلطة التنفيذية التي تستطيع استدعاء البرلمان لدورة استثنائية وتعرض عليه مشروع القانون المعد من قبل الوزير الأول لدراسته والتصويت عليه.

- لا بد من تسبيب اقتراح القانون وصياغته في شكل مواد.
- لا بد أن تتمحور المبادرات من قبل السلطة التشريعية حول المواضيع المخصصة لها في الدستور في المادتين 139 و140 وإلا قوبلت بالرفض من مكتب المجلس الذي وضع لديه الاقتراح أو من قبل رئيس الجمهورية الذي له حق إخطار المحكمة الدستورية للبث في دستورية هذا الاقتراح.
- لا يحق للسلطة التشريعية أن تشرع في المجالات المتعلقة بالسياسة الخارجية للدولة وكذا المواضيع المتعلقة بالأمن الوطني لكونها مواضيع حساسة فتترك للسلطة التنفيذية حتى تسن ما تراه مناسباً. على الرغم من أنها هي المختصة بسن القوانين.
- لا يجب أن تكون اقتراحات القوانين مخالفة للمعاهدات الدولية سارية المفعول في الدولة بسبب كون المعاهدات الدولية تسمو على القانون في الجزائر.
- لا يجب تقديم اقتراح قانون حول موضوع قدم حوله مشروع قانون أو اقتراح تجري دراسته أو تم رفضه قبل 12 شهراً وإلا قوبل بالرفض.
- لا يجب أن يتضمن اقتراح القانون المقدم من طرف السلطة التشريعية حسب المادة 147 من الدستور إلى زيادة نفقات الدولة أو تقليل من إيراداتها، وقد اعتبر هذا الشرط تعجيزي بالنسبة للسلطة التشريعية لأنه لا يمكن لأي اقتراح قانون أن لا يؤدي إلى نفقات، ويمكن تجاوز هذا الشرط فقط إذا ارفق الاقتراح بتدابير تقدم بديلاً لهذه النفقات التي سيتطلبها تنفيذ هذا القانون، وهذا غير ممكن خاصة وأن السلطة التنفيذية هي التي لها علم كبير حول السياسة المالية للدولة ونفقاتها وإيراداتها، وعلى الرغم من ذلك فهي معفية من هذا الشرط.
- وما يؤكد نية المؤسس الدستوري في إبعاد أعضاء البرلمان عن المجال المالي هو نص المادة 44 من القانون العضوي 12/16 والتي جاءت مؤكدة على حرمان أو منع أي اقتراح برلماني في المجال المالي، وهو فعلاً ما أكدته التجربة العملية فلم يثبت وجود أي مقترح برلماني في المجال المالي رغم من منح أعضاء البرلمان حق تقديم تعديلات لمشروع قانون المالية لكل سنة، سواء أو خلال المناقشة العامة إلا أن المادة 147 من الدستور الحالي، أكدت على إبعاد ممثلي الشعب عن كل ما يتعلق بالجانب المالي للدولة
- إضافة إلى الشروط السابقة الذكر هناك قيود ذاتية تقيد أعضاء البرلمان عن القيام بمهامهم التشريعية تتعلق هذه القيود بالنائب البرلماني في حد ذاته، فعامل التكوين له دور مهم في نوعية العمل المقدم وجودته، فقد ثبت نقص تكوين أعضاء البرلمان الجزائري وضعف المستوى العلمي والكفاءة والخبرة لديهم، في المجال التشريعي، خاصة وأننا رأينا في الكثير من الأحيان أنه الكثير من الشخصيات التلفزيونية والبعض من الممثلين وصلوا إلى قبة البرلمان دون أي مستوى يذكر، فالشروط الخاصة بعضوية المجلس الشعبي الوطني جاءت خالية من أية شرط متعلق بالمستوى العلمي للنائب.

وعليه فإن لعامل التكوين، أثر كبير على العمل التشريعي، لأن مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة شؤون الدولة مسألة دقيقة تحتاج إلى مختصين أكثر من حاجتها إلى أشخاص يحوزون ثقة ناخبي دائرتهم الانتخابية، ويبدو أن الاعتراف لأعضاء مجلس الأمة بالمبادرة

بالقوانين من شأنه رفع مستوى الكفاءة البشرية للبرلمان وتحسين جودة العمل التشريعي بالنظر لتشكيلة مجلس الأمة التي يعين رئيس الجمهورية ثلثها من الشخصيات والكفاءات.

- إضافة إلى عامل التكوين هناك عامل هام يعتبر بمثابة قيد ذاتي آخر على نواب البرلمان، وهو

عامل الانضباط الحزبي، ومفاده قيام الأحزاب السياسية بترويض أعضائها على الخضوع لأوامر الحزب وتوجيهاته، بدلاً من العمل على تكوين ثقافة سياسية لدى النواب، وهذا فيه تأثير خطير على حرية النائب الذي عليه الخضوع لأفكار الحزب الذي كان له الفضل في وصوله

للبرلمان، ما يعني أن قيام التعددية البرلمانية على أساس حزبي له انعكاس على جودة العمل التشريعي

- ومن العوامل كذلك التي تقيد اقتراح القوانين من قبل البرلمان ما يتعلق بظاهرة الأغلبية البرلمانية، حيث تقوم هذه الأخيرة بفرض الانضباط على النواب الأعضاء فيها، وخلق نوع من الاضطراب بين البرلمان والحكومة خصوصاً في حال تعيين وزير أول من الأغلبية الرئاسية.

- ويعتبر من القيود الذاتية كذلك إدراك النائب عدم جدوى اقتراحه سواء بالنسبة للحكومة أو بالنسبة لباقي أعضاء البرلمان، فالأفكار السلبية الراسخة في أذهان أغلبية البرلمانيين تجعلهم يعزفون عن المبادرة بالتشريع الأمر الذي يجعل السلطة التنفيذية هي المبادرة بالتشريع والمتفوقة في ذلك على السلطة التشريعية.

أما بالنسبة للمبادرة بالقانون عندما تكون من قبل الوزير الأول فتقدم مصحوبة بالأسباب لأمانة الحكومة حتى تقوم بضبطها من الناحية القانونية، ثم تقوم بتقديم نسخة لأعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية من أجل تقديم آرائهم حولها على أن يتم الصياغة النهائية للمشروع تحت إشراف الأمانة العامة بالتنسيق مع الوزارة المبادرة بالمشروع وباقي الوزارات. ثم يسجل هذا المشروع التمهيدي في جدول أعمال اجتماع الحكومة ومتى حظي بالمصادقة يتم عرضه على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيه ويمكن للحكومة أن تستعجله في ذلك، وبعد تقديم مجلس الدولة لرأيه سواء بالموافقة أو بالرفض يبقى للحكومة السلطة التقديرية في عرضه على مجلس الوزراء للمصادقة عليه، ومتى صادق عليه هذا الأخير يتم تسجيله أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بحسب الحالة.

المبحث الثاني : مشاركة الحكومة في دراسة النص التشريعي .

تشارك الحكومة في دراسة اقتراح القوانين بدءاً من وضعه أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة لدراسته من قبل اللجنة المختصة، حيث تقوم هذه اللجنة باستشارة الحكومة أو أن اللجنة تظم في أعضائها أعضاء الحكومة، وبعد موافقة اللجنة على اقتراح القانون يشترط القانون أن يمرر اقتراح القانون للحكومة من أجل إبداء رأيها فيه ومنحها القانون مدة شهرين للرد، وقد تنتضي المدة دون الرد من الحكومة يتم التكتّم على الأمر من قبل المجلس الذي مرر الاقتراح للحكومة، الأمر الذي يدفع برئيس المجلس الشعبي

الوطني أو مجلس الأمة بسحب اقتراح القانون دون حتى عرض الاقتراح على الرقابة الدستورية.

المبحث الثالث : مشاركة الحكومة بتعديل مشاريع واقتراحات القوانين تجري مناقشة اقتراحات القوانين والتصويت عليها بحضور ممثل عن الحكومة ويساهم في مناقشة اقتراحات القوانين وتقديم تعديلات عليها دون شروط، في حين يشترط في تقديم التعديلات من قبل أعضاء البرلمان أن تقدم من قبل 16 نائب أو عضو في البرلمان وإلا يتم رفضها.

الفصل الثاني : تأثير الحكومة على توجيه البرلمان . ويتجلى ذلك من خلال إعداد برنامج عمل البرلمان من قبل الحكومة التي تقوم بتحديد وترتيب مشاريع واقتراحات القوانين التي سيتم مناقشتها من قبل البرلمان، فتضع مشاريع القوانين هي الأولى وتضع الاقتراحات في آخر القائمة أو قد تؤجلها لأنها ليست ذات أولوية حسب تقدير الحكومة. والمفروض أن يكون البرلمان سيدا في إعداد جدول أعماله.

- حق الحكومة في ضبط أعمال الدورة وتحديد جدول أعمال الجلسات .
- مساهمة الحكومة في إثراء ومناقشة القوانين وتأثيرها على مجريات التصويت .