

# الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية "دراسة مقارنة"

## ملخص الرسالة

قد أثرنا تناول موضوع " الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية " بالتحليل لما يشكل هذا الموضوع من أهمية خاصة حتى أصبح حديث الساعة عند العامة وإن كان حديث قديم عند فقهاء القانون الدستوري في ظل غياب مسؤولية رئيس الجمهورية.

وهذا من خلال طرح الاشكالية الآتية:

إلى أي مدى يمكننا القول أن المؤسس الدستوري الجزائري وفي المقابل نظيره الفرنسي والمصري في التوفيق بإعطاء الضمانات الكافية حتى لا يتحول الاختصاص التشريعي المقرر لرئيس الجمهورية إلى وسيلة هيمنة وإقصاء سلطة دون أخرى، وبالتالي الرجوع شيئا فشيئا إلى نظام تركيز السلطة؟

إن الإجابة عن هذه الاشكالية هو محور حديثنا في هذا البحث من خلال دراسة الانظمة الثلاث، لأن فيهم مجالا خصبا للمقارنة والمقاربة والبحث وبيان ذلك بالتفصيل. وعلى الرغم من أن هناك العديد من الابحاث التي تعرضت لأجزاء من هذه الرسالة، إلا أنه مازال المجال خصبا وسيظل، ومازالت الحاجة قائمة للتعلمق في بحث ودراسة هذا الموضوع، خاصة في ظل المتغيرات السياسية والقانونية المستجدة، والتي يتأثر بها شكل النظام السياسي في الدولة.

وعليه استعنت خلال هذه الدراسة بأكثر من منهج، ابتداء بالمنهج التاريخي الذي كان ضرورة حتمية لمعرفة تطور هذا الموضوع من خلال دساتير الدول محل الدراسة ، واعتمدت المنهج التحليلي عن طريق التحليل المنطقي لنصوص الدستور والتشريع وأحكام القضاء، وذلك بغرض استظهار الحكم القانوني في المسائل محل البحث، و المنهج المقارن مع الانظمة السياسية القريبة للنظام الجزائري ولعل ابرزها النظام السياسي الفرنسي والنظام السياسي المصري واللذان يأخذان بخصائص متفرقة من النظامين البرلماني والرئاسي، لنبين الاتفاق والاختلاف بين نظامنا السياسي وبين هذين النظامين.

إن انتهاج النظام الدستوري الجزائري للأسلوب المختلط بين النظامين الرئاسي و البرلماني مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية إلى درجة الميل نحو النظام الرئاسي، أدى إلى ترجمة هذا الترجيح في العمل التشريعي، بحيث أصبحت السلطة التنفيذية تتحكم في العمل التشريعي

نظرا للامتيازات التي تمنحها إياها النصوص الدستورية و القانونية، هذه الأخيرة غالبا ما تكون تعبيراً عن الإرادة الحكومية، ذلك أن ميادين العمل بصفة عامة والاختصاص التشريعي بصفة خاصة تحكمها اعتبارات التمثيل بالبرلمان و الحكومة وعلاقة كل منهما مع رئيس الجمهورية.

إن العمل التشريعي هو ناتج إرادة حكومية بالدرجة الأولى نظرا للمفاضلة بينهما و بين البرلمان عبر مختلف إجراءات و مراحل العمل التشريعي، و هذا نتيجة المكانة التي خصها بها الدستور و القانون، بل أن هذا الأخير هو الآخر انعكاس لتصوراتها.

يعتبر تدخل السلطة التنفيذية أساسا رئيس الجمهورية في العمل التشريعي مشاركة في التشريع، و إن كان بصفة سلبية عن طريق مختلف الأساليب التقليدية ، حيث يملك أدوات فعالة لرقابة و توجيه السلطة التشريعية والتحكم فيها إلى الحد الذي حدا ببعض فقهاء القانون الدستوري إلى القول بأن البرلمان أصبح مجرد مكتب تسجيل لمشاريع القوانين التي تريدها السلطة التنفيذية.

ولسنا ندري ما سيقول هؤلاء عن النظام الجزائري، حيث إن البرلمان أصبح جهاز من أجهزة السلطة التنفيذية، مع ملاحظة كيفية انتخاب أعضاء البرلمان ، فضلا عن تصميم السلطة التنفيذية في الإشراف على العملية الانتخابية.

وكان واضحا أن السلطة التنفيذية التي يوجد على قمته رئيس الجمهورية قد أصبحت تهيمن على المبادرة بالقوانين عن طريق مشاريع القوانين وعرقلة اقتراحات القوانين المقدمة من النواب، كما أن هذه السلطة تحدد جدول أعمال البرلمان وتحدد له ما يجب أن يناقشه أو لا يناقشه.

بل إن هذه السلطة تملك أن تقول للبرلمان إما أن تناقش مشروع القانون كاملا أو ترفضه كاملا.

وتملك هذه السلطة حق الاعتراض في صورة حق الرئيس في رفض التشريع وإعادةه للبرلمان ليتم مناقشته وإقراره من جديد.

غير أن اخطر ما يملكه الرئيس هو حق وضع نهاية للبرلمان المعارض له، إذا استحكم الخلاف بين البرلمان والمؤسسة التي يترأسها - السلطة التنفيذية- ، وبذلك يتم اللجوء إلى الشعب ليحكم بنفسه بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فيختار الأغلبية التي يحتاجها الرئيس أو يؤيد الأغلبية القائمة من قبل - هذا طبعا يعتمد على مدى نزاهة الانتخابات - ليتشكل

برلمان جديد. يكون للرئيس الحق في حله من جديد، وهذا لتغاضي المشرع الدستوري الجزائري عن منع تكرار الحل لمدة أو للسبب ذاته الذي حل لأجله البرلمان السابق.

وتؤثر الظروف الاستثنائية على مبدأ الفصل بين السلطات إلى الحد الذي يجعل هذا المبدأ غير ذي وجود إذ أن طبيعة الظروف الاستثنائية تفرض على الإدارة أن تتصرف بواسطة إجراءات سريعة لا في المجال المحدد للسلطة التنفيذية فحسب، وإنما في المجالين التشريعي والقضائي، الأمر الذي يجعل نوعاً من التركيز النسبي للسلطات قائماً في يد رئيس السلطة التنفيذية.

إن التشريع بالأوامر في ظل دستور 1996 قد أعطى رئيس الجمهورية مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري، وقد خوله سلطة التشريع في كل المسائل مما يجعله مشرعاً أصيلاً في مواجهة البرلمان حيث يستخلص ذلك من نص المادة ( 124 ) التي منحت هذه الصلاحية دون تفويض من البرلمان، مما يؤدي به إلى ممارسة اختصاص هو في الحقيقة ليس اختصاصه، حيث نجد أن رئيس الجمهورية حر في استعمال الأوامر، فالتشريع عن طريق الأوامر هو اختصاص إنفرادي يعود لتقدير رئيس الجمهورية.

ويعد التفويض التشريعي مظهراً واضحاً للممارسة الوظيفية التشريعية من قبل رئيس الجمهورية مما يستدل منه على تزايد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في الأنظمة محل المقارنة، فالتفويض التشريعي من وجهة نظرنا، يعد امراً استثنائياً فرضه الواقع العملي في التطبيق لما ينطوي عليه من دلالة خطيرة على النظام النيابي ذاته، وهذا ما دعا جانب من الفقه ضرورة الحد منه، أو الغائه استناداً إلى أن وظيفة التشريع ليست حقاً يجوز للبرلمان التصرف فيها وإنما هي وظيفة عهد بها للبرلمان وفقاً لأحكام الدستور وفي الحدود المرسومة فيه ومن ثم لا يجوز للبرلمان التنازل عن جزء منها دون تغيير الدستور ذاته، ولعل هذا ما توخاه المشرع الدستوري الجزائري عندما قرر عدم التنصيص على التفويض التشريعي في الدساتير اللاحقة لدستور 1963.

وقد اتضح مدى اتساع سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية حيث يتم تركيز الوظيفتين التشريعية والتنفيذية في قبضته مما يعطيه الحق في إتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمواجهة تلك الظروف، بالرغم من محاولة الفقه إبعاد سلطة الرئيس من المجال التشريعي إلا أن الواقع العملي في التطبيق بفرنسا ومصر قد أكد على أحقية رئيس الجمهورية في الدخول في المجال التشريعي حيث وجد في نص المادتين 93 و 124 الفقرة الرابعة من الدستور الجزائري

الحالي مجالاً خصباً لممارسة جانب من العملية التشريعية والحلول الجزئي محل البرلمان في ممارسة إختصاصه الاصيل في التشريع على النحو الذي يعطي لرئيس الجمهورية الصلاحيات لمواجهة الظروف الاستثنائية.

وبذلك لم يعد رئيس الجمهورية حائزاً لجملة سلطات ومكانات الدولة التنفيذية وحسب، وإنما صار له نوع مستجد من السلطات الاستثنائية الخارقة، التي يصعب ايجادها في اي تنظيم دستوري غير ديمقراطي، ناهيك عن دستور يدعي الديمقراطية، ويزين بابها الأول بكثير من الاحكام التي تتحدث عن الحقوق والحريات العامة

وقد انتهينا من خلال الدراسة إلى مجموعة من التوصيات تتركز اهمها فيمايلي:

1- نناشد المشرع الدستوري إلى إجراء إصلاح دستوري يحدد السلطات العامة تحديدا واضحا غير قابل للتأويل يقيم العلاقة بينها على أساس فصل السلطات مع تحقيق نوع من التعاون من خلال قنوات تشريعية مقننة.

2- نلاحظ أنه برغم السلطات الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية بمقتضى الدستور إلا أنه غير مسؤول سياسيا أمام أية جهة في حين أنه من المتعارف عليه أن لا سلطة دون مسؤولية، واقتصر المشرع الدستوري الجزائري على جواز محاكمة رئيس الجمهورية حالة الخيانة العظمى فقط، وحتى هذا النص لا جدوى منه طالما لم يصدر القانون العضوي الذي يحدد تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذا الإجراءات المطبقة، الى يومنا هذا. لهذا نناشد المشرع الدستوري بوجوب تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية عن تصرفاته المتعلقة بممارسة سلطاته.

3- تبني فكرة التوقيع المجاور للوزير الأول و الوزير المعني إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية على المراسيم والقرارات، لأنه لا يعقل أن يمارس كل تلك الصلاحيات الممنوحة له دستوريا دون مساءلة.

4- نرى من الصعوبة بمكان تقبل القيود المفروضة على مقترحات الأعضاء سواء من حيث حرمانهم من الاقتراح في مواضيع معينة أو اشتراط تقديم الاقتراح من قبل عدد معين من الأعضاء ذلك لان البرلمان هو صاحب الاختصاص الاصيل في التشريع كمعبر عن ارادة الشعب ، وعليه نرى ضرورة رفع هذه القيود ومنح كل عضو من أعضاء البرلمان حق الاقتراح وفي المجالات كافة لأنه بالإمكان تلافي جميع الانتقادات التي قيلت بهذا الشأن عن طريق اتخاذ بعض الإجراءات كالجلسات السرية واستحداث لجنة خاصة من اللجان الدائمة

للمجالس التشريعية تكون على مستوى عال من الكفاءة القانونية مهمتها فحص المقترحات البرلمانية وإبداء الرأي فيها قبل تقديمها إلى المجلس، اما في حالة وجود هذه اللجنة أصلاً ضمن لجان المجلس التشريعي فحقيقة نرى ان المبرر انتفى لفرض القيود على المقترحات البرلمانية.

5- الإبقاء على صورة واحدة للحل، وهي صورة الحل التلقائي مع إدخال تعديلات عليها، وهي كافية لتحقيق الاستقرار الحكومي وبالتالي الاستغناء عن الحل الرئاسي نظراً لمساوئه العديدة، كما أن أغلب الدساتير في العالم تعرف صورة واحدة لحل البرلمان .

6- نرى ضرورة إلغاء النص المقرر للسلطات الاستثنائية لمواجهة خطر داهم لا يمكن تداركه (المادة 93)، مثل ما فعل بالنسبة للتفويض التشريعي، ويكفي النص بالتشريع في حالة غيبة المجلس الشعبي الوطني (المادة 124) إذ إن تعدد النصوص يعطي رئيس الجمهورية الخروج على اختصاص السلطة التشريعية، وإلغاء هذه السلطة بالكامل، في ظل حالة يدعي أنها خطر داهم وشيك الوقوع.

7- نعتقد من المفيد إعطاء قوة للسلطة التشريعية ممثلة أساساً في المجلس الشعبي الوطني، وذلك بتعديل المادة 124 والتي تتحدث عن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار أوامر لها قوة القانون في غياب المجلس الشعبي الوطني إما لكونه في عطلة بين دورتي البرلمان أو لكونه منحلًا ولم ينتخب بعد المجلس الجديد.

وذلك بإدراج شرط توافر الضرورة، والنص على وجوب عرض الاوامر التشريعية على المجلس الشعبي الوطني الذي يجتمع بقوة القانون بعد دعوته فوراً ويكون إلغائها مع زوال كل ما ترتب عليها من آثار، أو الإبقاء عليها فيكون لها قوة القانون أو إدخال ما يراه من تعديلات عليها.

8- لتحقيق أكبر قدر من فاعلية الرقابة على الاعمال الاستثنائية أن يتم الجمع بين نوعي الرقابة البرلمانية والقضائية و على قدم المساواة فيما بينهما، بحيث تراقب الأولى مدى الملاءمة السياسية للعمل الاستثنائي بينما تراقب الثانية مدى مشروعيته.

9- كنا نأمل في أن تتطرق التعديلات الدستورية إلى السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية، بغية تقليصها والحد منها، غير أن هذا الأمل لم يتحقق، لهذا نناشد من جديد المشرع الدستوري بإحداث تعديل من شأنه تقليص سلطات رئيس الجمهورية .

10- ضرورة ضمان الإشراف القضائي الكامل والتام علي لجان الانتخاب، كما أنه لا بد من إلغاء حق رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء من مجلس الأمة، فحسب علمنا لا توجد مثل

هذه السلطة في نظام ديمقراطي حقيقي، فلا ينص عليها دستور فرنسا لعام 1958 الحالي (رغم اقتباس بعض نصوصه عند وضع دستورنا لسنة 1996) لتتوافق مع الديمقراطية.

11- استقلالية القضاء استقلالاً تاماً. فلا ينبغي أن يكون أداة في لعبة السياسة، أو لإجازة أوامر السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية دون اعتبار للقانون، حتى لا تهتز ثقة الرأي العام في جدوى السلطة القضائية وما يؤدي إليه ذلك من إهدار لسيادة القانون وفرصة العيش الآمن للناس جميعاً في ظل أحكامه. وكفالة استقلال القضاء واحترامه يجب أن تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية عن سائر سلطاتها، وينص على هذا الاستقلال في دستور الدولة. ويجب على الدولة أن تتبنى التدابير التشريعية والمؤسسية اللازمة لتعزيز استقلال القضاء. كما يجب على السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية كلتيهما، وعلى أية سلطة أخرى، وعلى جميع مؤسسات الدولة أن تراعى استقلال السلطة القضائية وأن تحترم هذا الاستقلال.

12- نناشد المشرع الجزائري لإنشاء إدارة عامة للانتخابات من رجال القضاء تكون مهمتها مباشرة مراحل عملية الانتخاب مع تشكيل لجنة دائمة خاضعة لها تكون مهمتها الإشراف على تحرير جداول الانتخابات والقيود فيها وأن تكون الجداول مرتبطة برقم بطاقة التعريف الوطنية وإدخال الحاسب الآلي في تسجيل الأسماء بما يضمن عدم تكرار قيد الناخب في أكثر من لجنة وترقيتها أولاً بأول.

في الختام قد أكون أغفلت في دراسة جزء من أجزاء هذا الموضوع تاركة دراستها لمن سيأخذون الموضوع من بعدي كمجال لبحوثهم.