دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي

الدكتور عمر فرحاتي
أستاذ محاضر بكلية الحقوق والعلوم السياسية
رئيس المجلس العلمي للكلية
مدير مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع
جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة:

تعتبر السلطة التشريعية من أهم السلطات وأخطرها، فهي جوهر الحياة السياسية والمدخل الحقيقي للارتقاء بالثقافة السياسية لدى المواطنين، وهي الأداة الفاعلة للمشاركة السياسية في النظم السياسية المقارنة.

إن الممارسة النيابية التي يحققها البرلمان تخلق مناخا سياسيا متميزا في الدول، مما يجعل الحياة العامة هادئة، يعمل المواطنون فيها وهم على دراية تامة بأن حقوقهم مضمونة ومكفولة من خلال الوظيفة النيابية التي يقوم بها أشخاص أفرزتهم الإرادة الشعبية.

كما أن الحياة النيابية تساهم أيضا مساهمة ملحوظة وبارزة في زيادة الوعي السياسي والتقدم الاجتماعي والتطور الحضاري في المجتمع، وذلك من خلال المناقشات الحرة التي تجري في مختلف أجهزة البرلمان.

لقد أثبتت التجارب أ نجاح السلطة التشريعية في أداء دورها مرتبط بالهاش الكبير من الحرية والديمقراطية، الذي يفره النظام السياسي، وهذا مؤشر على ان حدود الدور الذي تقوم به المؤسسة التشريعية مرتبط بدرجة التطور الديمقراطي، فكلما قطعت الدولة شوطا أكبر على طريق التطور الديمقراطي كلما اقتربت من أداء الدور التشريعي والرقابي على السلطة التنفيذية، إذ أن انتفاء سمة الديمقراطية عن النظام السياسي يعني غياب المؤسسة التشريعية ماديا.

وإذا كان هذا المسار العمودي صحيح فإن التوجه الأفقي أيضا صحيح، وهو أن للسلطة التشريعية دورا في البناء الديمقراطي من خلال تحقيقها للاستقرار السياسي، وغرسها لقيم الحرية والتعددية وتفعيلها للأدوات الرقابية الممنوحة لها.

إنطلاقا من هذه المعطيات النظرية، فإن هذه الورقة تسعى لتباين ذلك من خلال سؤال مركزي مفاده ما يلي:

ما هو دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي؟ وما هي الوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك؟

للإجابة على هذه الإشكالية سنتبع خطة مبنية على ثلاث عناصر، نتناول في الأول الإطار النظري، وفي الثاني الشروط التي يجب توفرها لقيام البرلمان بدوره، وفي الثالث وسائل وطرق قيام البرلمان بدوره في البناء الديمقراطي.

أولا / الإطار النظري:

ترتبط السلطة التشريعية في بعدها النظري بتصنيفات متعددة، يمكن من خلال تحليلها تحديد طبيعتها، وإبراز دورها في مسار البناء الديمقراطي.

من بين أهم هذه التصنيفات تصنيفين بارزين يمكن في سياقهما وضع أغلبية البرلمانات العالمية، ويتمثلان فيما يلي:

1 – تصنيف نيلسون بولسباي Nilson Polsby وميشال مزاي Michel Mezey الصادر سنة 1975:

حدد فيه الباحثان أربعة أشكال للبرلمانات مستمدة من طبيعة النظام السياسي ونشاط الحكومة، فمن زاوية طبيعة النظام السياسي هناك نظامين: نظام منغلق يتميز بعدم إحترام الحريات، وعدم وجود ممارسة ديمقراطية، ونظام منفتح على حقوق الإنسان والحريات والعمل الديمقراطي.

ومن زاوية النشاط الحكومي، هناك نشاط مخصص بمعنى وجود مؤسسات بالدولة بغض النظر عن طبيعتها، ونشاط غير مخصص ويقصد به عدم وجود مؤسسات سياسية على الإطلاق.

انطلاقا من هذه المعطيات، يقسم الباحثان النظم السياسية إلى أربعة نظم هي:

أ – أنظمة مغلقة ذات نشاط حكومي غير مخصص: وهذا النوع من الأنظمة لا توجد به مؤسسة تشريعية، وتتم عملية التشريع عبر المجالس الثورية الإنقلابية.

ب – أنظمة مغلقة ذات نشاط حكومي مخصص: مميزاتها وجود مجالس تشريعية ولكنها تعمل بوسيلة التمرير، ومن أمثلة ذلك مجلس السوفيات سابقا، والبرلمان الإسباني في عهد فرانكو.

ج – أنظمة مفتوحة ذات أنشطة حكومية غير مخصصة: وفيها تصاغ القواعد القانونية عبر اجتماعات القبائل وغيرها من المؤسسات النامية، وهو ما يحدث في النظم السياسية حديثة النشأة.

د – أنظمة مفتوحة وأنشطة حكومية مخصصة: وتتسم بانتشار المجالس التشريعية، واتساع صلاحياتها التي تجعل منها منبرا للنقاش الواسع المدى بين مختلف القوى السياسية، ومثلها البرلمان البريطاني والكنونجرس الأمريكي.

2 – تصنيف ماكس فيبر:

يصنف ماكس فيبر البرلمانات إلى نوعين كبيرين، وذلك بناء على الميكانيزمات المعتمدة في أداء الوظيفة وهما:

– البرلمانات العاملة: وهي برلمانات فنية الأداء، وتعتمد في انجازاتها على لجان العمل، وذلك في مجال التشريع والرقابة.

– برلمانات التعايش: وهي تعتمد على الحوار والنقاش الواسع الذي يظهر أهمية ودور النائب.

من خلال هذه الطروحات النظرية، يمكن تصنيف عدد كبير من البرلمانات وفقا للنوع الثاني، خاصة الدول المتقدمة التي تتوفر على مناخ سياسي ملائم.

مع هذا فإن السلطة التشريعية ومهما كان التصنيف الذي تصنف فيه، فإنها بحاجة إلى توفر مجموعة من الشروط والوسائل التي تمكنها من المساهمة في البناء الديمقراطي.

ثانيا / الشروط الكفيلة بقيام البرلمان بدوره في البناء الديمقراطي:

لا يمكن للبرلمان أن يكون له دور في البناء الديمقراطي إلا من خلال توفر مجموعة من الضمانات والشروط الأساسية، وأهمها ما يلي:

1 – توفر مناخ الحرية:

إن الأداء البرلماني لا يمكن أن يفصل عن الواقع السياسي، ولهذا يجب أن تتحقق الشروط الموضوعية للتمثيل، والمتمثلة أساسا في انتشار قيم حرية الرأي وحرية الصحافة، وحرية الاقتراع، وحرية التجمع، وهي قيم حاولت كثير من الأنظمة تجسيدها في دساتيرها.

2 – خضوع الدولة للقانون (تجسيد مبدأ المشروعية):

طالما أن القانون يقي الحاكم والمحكوم معا، فإن الحكم يكون قانونيا، فلا تتحقق العدالة والحرية والمساواة، وهي أهم المبادئ الديمقراطية إلا بوجود قوانين يلتزم بها الحاكم قبل المحكومين، فلا تتحقق هذه المبادئ في ظل حكومة مستبدة حتى ولو كان البرلمان هو الذي يمارس السيادة مادام في استطاعته أن يتخذ طرقا تحكمية ضد أي فرد أو مجموعة من الأفراد مخالفا بذلك المبادئ العامة للقانون.

3 – تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات:

يتمثل هذا المبدأ في فصل السلطات وتوزيعها بين هيئاتها الثلاثة، ويركز الفصل بين السلطات على أركانها منها:

– المساواة بين السلطات: أي لا تتغلب سلطة على سلطة أخرى.

– التخصص الوظيفي: أي تختص كل سلطة من السلطات الثلاث بمهامها في حدود اختصاصها.

- **الاستقلال العضوي:** أي أن يكون كل عضو من السلطات الثلاث مستقل في أداء وظيفته عن السلطة الأخرى، دون تدخل أو ضغط من أي منها على الأخرى.

هذا العنصر لا يمكن ملاحظته بشكل دائم وكامل حتى بالنسبة لأرق الأنظمة الديمقراطية، ذلك أن مظاهر التعاون والتأثير المتبادل تكاد تكون السمة الغالبة على أغلبية الأنظمة.

4 – التعددية الحزبية:

تعتبر التعددية الحزبية مظهرا إيجابيا لأي نظام سياسي سواء كانت في شكلها الثنائي أو في شكلها التعددي، وهي تسمح بتعدد الآراء، ووجود معرضة موجِّهة.

وهذه التعددية يمكن أن تكون فعلية، ويكون دورها متميزا، كما يمكن أن تكون شكلية تجسد ديمقراطية الواجهة فقط.

بالإضافة إلى هذه الشروط الأساسية، فإن هناك بعض الضمانات الأساسية التي يجب أن تتوفر حتى يظهر برلمان قوي يساهم في البناء الديمقراطي، منها عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية بشكل يؤدي إلى تمثيل عادل، وكذا قيام اقتراع عام تراعى فيه المساواة والمباشرة والسرية والالتزام الشخصي، وكذلك ضرورة توفر الحق في الترشح، والمساواة في الدعاية الانتخابية، وحياد الإشراف على العملية الانتخابية، ووجود ميكانزمات واضحة للطعن في حالة الخلاف.

الخلاصة الأساسية أنه بتوفر هذه الشروط يمكن أن نتصور وجود برلمان في مستوى التطلعات، ولكن لا يكتمل دوره إلا بوجود الوسائل الأساسية، وهذا هو محور ارتكاز العنصر الثالث.

ثالثا / وسائل وطرق قيام البرلمان بدوره في البناء الديمقراطي:

حتى يكون للبرلمان دور أساسي في البناء الديمقراطي، يجب أن تنصب وظائفه الأساسية على ما يلي:

1 – سن القوانين (التشريع):

هذه الوظيفة رغم قدمها، إلا أنها تعتبر من أهم الوظائف العامة في الدول حتى اليوم، ويفرق صمويل بير بين نوعين من التشريع؛ تشريع ليبرالي يكون فيه البرلمان جهاز مداولة يتخذ قراراته إستجابة لمبررات وقوى بارزة داخلية، وتشريع راديكالي وهو الذي يعني قيام البرلمان بالتشريع المعبر عن إرادة الشعب.

والتشريع يمكن أن يكون أصليا خاصا بالسلطة التشريعية وحدها أو مشتركا مع الجهاز التنفيذي.

فالتشريع الأصلي هو ذلك التشريع الذي تكون نواته المركزية أعضاء البرلمان من خلال المبادرة البرلمانية، وهي تعني حقهم المطلق في اقتراح القوانين في جميع الموضوعات وفي أي وقت، على أن هذه المبادرة البرلمانية تحكمها شروط معينة مقررة في الأحكام الدستورية أو في اللوائح أو الأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية.

2 – وظيفة الرقابة:

تهدف الرقابة إلى التأكيد على مسؤولية موظفي السلطة التنفيذية في إدارة الوكالات التي يرأسونها، فالمسؤولية والمحاسبة تقام عند تقصير موظفي السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسات التشريعية، كما أنها تهدف إلى إخضاع أو تنفيذ القواعد الداخلية للسلطة التنفيذية، ومتابعة حالة الإدارة في الإنفاق العام.

يضع المفكر جوزيف هاريس ستة أهداف رئيسية للرقابة البرلمانية نشملها في النقاط التالية:

أ – تحديد ما تود السياسة التشريعية إنجازه بدقة وفاعلية وبشكل اقتصادي، وعليه فإنه ومن أجل العمل التشريعي الأفضل يجب تصميم كل الإختلالات والنقائص في عمل الإدارة.

ب – تحديد ماهية البرامج التشريعية التي تنجز باستمرار وبشكل مرغوب من البرلمان.

ج – التحقق من أن القوانين تنفذ بشكل يحقق المصلحة العامة، وتشجيع موظفي الإدارة على الكد والاجتهاد.

د – الكشف عن أي عيوب، وعن أية أعمال أو أفعال تعسفية.

هـ – الكشف عن الأنظمة الداخلية للإدارة ومدى سيطرتها من خلال قيادات الإدارة والرؤساء التنفيذيين.

و – متابعة مدى قيام موظفي الإدارة بمسؤولياتهم تجاه الأموال العامة.

هذا وتم تجسيد وظيفة الرقابة من خلال آليات متعددة معروفة في الأنظمة السياسية منها:

أ – الأسئلة: والمقصود بها طلب توضيح قضية معينة، وتنقسم إلى أسئلة شفوية وتدون في جدول خاص، ولا يفتح الباب فيها إلى أكثر من محاورة بسيطة بين السائل والوزير، وثانيها الأسئلة المكتوبة ويشترط فيها الإيجاز والنشر بالكامل في المحضر التفصيلي لجلسات المجلس.

ب – الإستجواب: ويعتبر من أخطر الحقوق، ويقصد به الإنذار الموجه، وهو يحمل صيغة اتهام.

ج – الإقتراح برغبة: وهي التي يتم توجيهها للحكومة في المسائل العامة.

د – طرح موضوع الثقة بالحكومة: ويتضمن اتهام الحكومة كلها، ويمكن أن ينجر عنه الإطاحة بالحكومة.

الخلاصة:

من خلال ما سبق، يمكن التأكيد بأن البرلمان يمكن أن يكون له دور في البناء الديمقراطي، إذا توفرت هذه الشروط والضمانات وجسدت هذه الصلاحيات، التي تفتح المجال لحركية كبيرة داخل قبة البرلمان من المناقشات التي تتجسد في ظل التعددية الحزبية، وفي ظل صحافة حرة فاعلة مفتوحة لكافة الآراء، وتعبر عن شتى الاتجاهات، وتنتقد كل المظاهر التي تراها لا تتفق مع ضمير الأمة وتقاليدها.

هذا التوجه قد تعترضه كثير من الصعوبات في الممارسة الميدانية، بعضها مرتبط بتقلص سلطة البرلمان في التشريع سواء من ناحية ذلك الكم الهائل من مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة للبرلمان، ثم تأخذ طريقها إلى أن تصبح قوانين بعد أن يضفي عليها البرلمان الشرعية، أو سواء من ناحية النص الدستوري نفسه الذي قلص سلطات البرلمان في العملية التشريعية، وينقلها إلى السلطة التنفيذية التي تحوز المجال الأكبر في التشريع بنص الدستور.

وعليه فإن دور البرلمان هنا ينحصر في إضفاء الصفة التشريعية على القواعد القانونية التي تقرها الأجهزة التنفيذية، ومن أمثلة ذلك أن 95 % من القوانين التي يصدرها البرلمان الإنجليزي، و80 % من القوانين التي يصدرها الكونغرس الأمريكي، و75 % من القوانين التي يصدرها البوندستاج الألماني تكون نابعة من الجهاز التنفيذي.

يضاف إلى هذا ضعف الهياكل التنظيمية الداخلية لعدد من البرلمانات وافتقار اللجان البرلمانية إلى التنظيم وإلى وسائل العمل الأساسية.

إنطلاقا من هذا، وبالنظر إلى وجود عدد من الصعوبات فإن التوجيه الإيجابي لأداء أفضل وأكبر للبرلمان لتعزيز المسار الديمقراطي والتفاعل مع حركية الإصلاح السياسي تتطلب القيام بمجموعة من التحسينات والاصلاحات الحقيقية التي يمكن أن نشملها فيما يلي:

1 – تحقيق التوازن الفعلي بين السلطات من خلال الحد من السلطات الاستثنائية للرؤساء والملوك بشكل يجعلهم قوة تأثير ولكنها مرتبطة بمهام مماثلة لبقية السلطات الأخرى.

2 – إعطاء مكانة خاصة لحقوق الإنسان من خلال احترام كرامة الفرد وحقه في الحياة، وفي بقية الحقوق الأخرى، وبصفة خاصة الحقوق السياسية، التي تمكنه من الاختيار الحر والشفاف الذي يفرز بالضرورة برلمانيين متميزين يملكون قوة الانتخاب الحر، وقوة التمثيل الصحيح.

3 – التقليل من العمل بالقوانين الاستثنائية حتى لا تتحول إلى قوانين عادية، وذلك بحكم أنها استثناء وليست قاعدة.

4 – تفعيل دور المجتمع المدني وجعله مساهما حقيقيا في بناء المؤسسات، وذلك لأن ممارسة مساحات الديمقراطية الهائلة في أغلب الدول الليبرالية لم تعد مقتصرة على المؤسسات الرسمية، وإنما انتقلت إلى المؤسسات غير الرسمية، حيث باتت الديمقراطية تعتمد في ممارستها على وجود حركة تجمع مدني ناشطة من نقابات عمالية وأحزاب وجمعيات قادرة على تأطير وتعبئة الرأي العام وتوجيهه، وتكون قادرة أيضا على خوض حملات انتخابية ناجحة.

5 – تصحيح الأنظمة الانتخابية، وذلك من خلال تشريعات عادلة للمقاعد البرلمانية وضمانات أساسية للعملية الانتخابية.

6 – تعديل البناء الهيكلي والتنظيمي للبرلمانات، من خلال إعطائها هامشا كبيرا لكي تتميز بإعداد نظامها الداخلي دون تأثيرات فوقية، وبشكل يفسح المجال للمناقشة المستفيضة.

قائمة المراجع:

1 – د. عفيفي كامل عفيفي، **الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية دراسة مقارنة**، الإسكندرية: دار الجامعيين، 2005.

2 – د. علي الدين هلال ود. نيفين مسعد، **النظم السياسية العربية قضايا الاستمرار والتغيير**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002.

3 – د. عادل الطبطبائي، **الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة**، جامعة الكويت: مجلس النشر العلمي، 1986.

4 – قائد محمد طربوش، **السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري**، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر التوزيع، 1995.

5 – Jean Claude Calland, **Les régimes parlementaires contemporaires**, Paris: PUF, 1978.