

جامعة سعد دحلب البلدية

القطب الجامعي العفرون

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مذكرة ماجستير

التخصص : القانون الأمني والسلم والديمقراطية

استقلالية السلطة التشريعية بين النظامين الوضعي والإسلامي

- دراسة مقارنة -

من طرف :

عتور شيد

أمام اللجنة المشكلة من:

| | | | |
|----------------|------------------------|----------------------|--------------------|
| رئيساً | جامعة سعد دحلب البلدية | أستاذ التعليم العالي | أ.د/ بلقاسم أحمد |
| مشرفاً ومقرراً | جامعة سعد دحلب البلدية | أستاذ التعليم العالي | أ.د/ قزؤ محمد أكلي |
| عضواً مناقشاً | جامعة سعد دحلب البلدية | أستاذ محاضر (أ) | د/ سنيي محمّد |
| عضواً مناقشاً | جامعة سعد دحلب البلدية | أستاذة محاضرة (ب) | د/ مسراتي سليمة |

السنة الجامعية : 2012 / 2013

شكر

شكري لجميع أساتذتي الذين كانوا سببا في ارتقائنا في درجات العلم ، والذين أخذوا بأيدينا في دروبه
الوعرة فذللو لنا الصعاب.

وأخص منهم بالذكر أستاذنا الكريم الدكتور " قزّو محمّد أكلي " الذي قَبِلَ الإشرافَ على هذا العمل
وكان لصبره علينا ولتوجيهاته القيمة الأثر الطيب في مسيرتنا البحثية، أنارت لنا طريق البحث، وفتحت
أمامنا أبواب المعرفة .

وشكري وامتناني كذلك لأعضاء لجنة المناقشة، وعلى رأسهم الأستاذ أحمد بلقاسم ، والأستاذ سني زبي
محمد، والأستاذة م سرّاتي سليمة..، ولهموظفي مكتبة كلية الحقوق بجامعة سعد دحلب بالبليدة ..، ولصديقيّ
وأخويّ الكريمين في هذه المرحلة عمر وخالد وما قدّماه من جهد ونصح، وكذلك أخي عبد الحق وأخي
الكبير محمد...، ولكل من أعان بكتاب ... أو بجواب ...

ملخص

تعد السلطة التشريعية أهم مؤسسات الدولة الحديثة، وذلك بالنظر إلى ما تضطلع به من مهام وما تؤديه من وظائف، ونظرا لقيامها على أساس التمثيل الشعبي الذي يترجم مبدأ الديمقراطية القائم على أساس السيادة الشعبية الذي يمثل الشعب فيها مصدر السلطات في الدولة الديمقراطية الحديثة.

ولا شك أن أهمية موضوع استقلالية السلطة التشريعية تتجلى في كونها الضمانة الأساسية لقيام السلطة التشريعية بمهامها على أحسن وجه باعتبارها الممثل الشرعي للشعب والمعبر الحقيقي عن إرادته، وبدون تلك الاستقلالية لا تكون المجالس النيابية سوى وسيلة طيعة بيد السلطة التنفيذية تستعملها لتنفيذ مخططاتها وتحقيق أهدافها.

وقد تأكد هذا الاستقلال بصورة أوضح مع ظهور مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به الفقيه "مونتسكيو" نهاية القرن الثامن عشر، فاتخذ مظهرين لاستقلال السلطة التشريعية؛ الاستقلال العضوي (من حيث تشكيل السلطة التشريعية وأسلوب اختيار أعضائها)، والاستقلال الموضوعي (من حيث أدائها لوظائفها التشريعية والرقابية).

وإذا كان هذا هو الحال في الدولة الحديثة؛ فإن الأمر يختلف عنه كثيرا في الدولة الإسلامية والفقه الدستوري الإسلامي من حيث المبدأ والأساس، وإن حصل الاتفاق في بعض الوسائل المستخدمة في ذلك. فإذا كان الشعب هو مصدر السلطة وصاحب السيادة في الدولة الحديثة؛ فإن السيادة في الفقه الدستوري الإسلامي هي للشريعة الإسلامية؛ أي هي لله سبحانه وتعالى صاحب هذه الشريعة، وهو ما يمكن اعتباره - في الوقت ذاته أيضا - أساسا لاستقلال التشريع واستقلال السلطة التشريعية في الدولة الإسلامية، لكن ذلك لا يعني إقصاء الشعب بالكلية في هذا الخصوص، بل إن للشعب جزءا من هذه السيادة، وذلك من حيث ممارستها على أرض الواقع بصفته المكلف بتطبيق هذه الشريعة والرقيب على تطبيقها وتبليغها للناس. وبالتالي فما ينسب للهيئة التشريعية في النظام الإسلامي من تشريعات إنما يكون دورها فيه كاشفاً لا منشئاً لها ابتداءً، وذلك بتقيدها بحدود الشريعة في إصدار التشريعات والقوانين، وهو ما يجعلها بمنأى - إن هي راعت هذا الضابط - عن أهواء البشر وميولهم التي يمكن أن تكون للمصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة.

ولإن اتخذت المجالس التشريعية أشكالا مختلفة من ثنائية إلى أحادية المجلس بحسب تبريرات أصحابها، فإن ذلك لا ينفى استغلال بعض الأنظمة الحاكمة أحد النظامين على الآخر خدمة لمصالحها

السياسية الضيقة وليس الوطنية، إضافة إلى تحكمها في وسائل اختيار أعضائها أو تعيينهم، وما لذلك كله من آثار لا تخفى على الاستقلال العضوي للسلطة التشريعية في نهاية المطاف.

وقد تعددت واختلقت طرق الاختيار وأوصاف وشروط الترشيح في الدولة الإسلامية تمسكا بأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية؛ وما تتطلبه فيمن يتولى ولاية أمور المسلمين صيانة لها وحفظاً للحقوق. أما من الناحية الموضوعية والوظيفية؛ فالملاحظ في الدولة الحديثة عموماً هو الانسحاب التدريجي للسلطة التشريعية عن وظائفها لصالح السلطة التنفيذية، وهيمنة هذه الأخيرة على معظمها سواء بطريق مباشر أو غير مباشر بسبب تضيق مجال التشريع المسموح به للسلطة التشريعية وتوسيع المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية تارة، أو بسبب الإجراءات التشريعية، أو بفعل الأغلبية البرلمانية التي انبثقت منها ودورها في مختلف مراحل وإجراءات التشريع البرلمانية تارة أخرى، سواء تعلق الأمر بالتشريع العادي (القوانين) أو التشريع الأساسي (الدستور).

يضاف إلى ذلك كله دور السلطة التنفيذية في الرقابة على القوانين الصادرة عن البرلمان وتدخلاتها بطريقة أو بأخرى في ذلك.

وإذا كان هذا هو الحال في الظروف العادية؛ فإن الوضع يزداد وضوحاً في الظروف غير العادية التي تتيح للسلطة التنفيذية أن تجمع كل السلطات بيدها، وهذا ما يضعف باقي السلطات في مثل هذه الظروف.

أما عن استقلال الهيئة التشريعية في الدولة الإسلامية فهو من أوكد الواجبات عليها؛ لاسيما وأنها تقوم على أساس التقيد بأحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها ومقاصدها السامية، في مجال التشريع وهي تقوم على أساس مبدأ الشورى؛ متمتعة بحرية المبادرة في إطار منظم، بل يحق لغيرهم كذلك - ممن له أهلية الاجتهاد- الإدلاء برأيه في هذا المجال، وإن لم يُعدَّ ذلك تشريعاً بمعناه الفني، لأنه غير صادر من الهيئة المخولة بذلك وهي الهيئة التشريعية.

ولا يختلف الأمر كثيراً بالنسبة للوظيفة الرقابية في الدولة الحديثة عما هو عليه الحال بالنسبة للوظيفة التشريعية رغم الوسائل المتعددة المستعملة في ذلك، وهذا ما أدى إلى صعوبة القيام برقابة برلمانية صارمة على تصرفات السلطة التنفيذية ضماناً لتنفيذ واحترام مختلف القوانين الصادرة عن البرلمان ومدى تقيد الإدارة بينودها وأهدافها.

والملاحظ أيضاً أنه على الرغم من امتلاك البرلمان وسيلة سحب الثقة من الحكومة أو إثارة مسؤوليتها؛ إلا أن وسيلة حل البرلمان الممنوحة للسلطة التنفيذية جعلته - في كثير من الأحيان - يحجم عن استخدامها خوفاً من هذا السلاح الذي يمكن أن تشهره هذه الأخيرة في وجهه متى تجرأ على ذلك، هذا إن لم يكن البرلمان تحت سيطرة الأغلبية البرلمانية التي انبثقت منها هذه الحكومة فتأمن لجوء البرلمان إلى ذلك، وهذا ما يثير الشكوك حول جدية الرقابة البرلمانية الممارسة على الحكومة في مثل هذه الحال، وجعله ميداناً للصراع يخضع للاعتبارات السياسية على حساب التمثيل الحقيقي للأمة، ويجعل مصالحها فوق كل اعتبار.

لكن الأمر يختلف عنه في النظام الإسلامي؛ ذلك أن الوظيفة الرقابية تعد من باب الواجب الديني الذي يقوم على أساس الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وأداء واجب النصيحة الذي دلت عليه النصوص الشرعية من الكتاب والسنة النبوية عموماً، وهذه الواجبات وإن تعينت في حق جميع المسلمين كل على حسب قدرته واستطاعته؛ فإنها تتأكد في حق أهل الشورى وأهل الحل والعقد (نواب الأمة) أكثر؛ لأنهم من أولي الأمر الذين تقع على عاتقهم مسؤولية عظيمة هي رعاية شؤون الأمة والقيام على مصالحها، لذلك فواجبهم القيام بالرقابة على أعمال الحكومة والتحقق من مدى التزامها بالتشريعات الصادرة عن الهيئة التشريعية، ومدى تنفيذها للبرامج المصادق عليها من قِبَلها، ومدى سعيها في خدمة مصالح الأمة وتطبيق الشريعة الإسلامية والتزامها بأحكامها، مع إمكان الاستفادة من وسائل الرقابة المعتمدة في الدولة الحديثة، ما لم تخالف مبادئ الشريعة الإسلامية ومقاصدها السامية.

وإن كان من الضروري التأكيد على أن لعامل الوازع الديني والإيماني في الدولة الإسلامية دوراً كبيراً في أداء الوظائف المختلفة فيها، إذ الهدف الأساسي فيها هو إقامة الشريعة الإسلامية التي تهدف لإسعاد الناس في الدنيا والآخرة بغض النظر عن الأشخاص حكماً كانوا أو محكومين. ومما سبق ذكره؛ وبالنظر إلى أهمية المؤسسة التي نتحدث عنها وهي المؤسسة التشريعية؛ نرى بأنها في حاجة إلى جملة من الإصلاحات العميقة التي من شأنها أن تعيد لها مكانتها وفعاليتها في الدولة الحديثة، خصوصاً منها أنظمة دول العالم الثالث التي يغلب عليها الطابع الاستبدادي والفردية في الحكم والتسيير، ويتمثل ذلك في ضرورة إضفاء المصادقية في تشكيل المجالس النيابية بما يعكس التمثيل الحقيقي للأمة في جانبها العضوي، وتمكين السلطة التشريعية من صلاحياتها الفعلية في المجالين التشريعي والرقابي بكل استقلالية وحرية وتفعيل الوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك، والسعي لمعالجة ظاهرة الأغلبية البرلمانية لما لها من أثر سلبي على نشاط البرلمان في جانبه الوظيفي.

وفي المقابل على الفقه الدستوري الإسلامي أن يستفيد من تجارب الدولة الحديثة - في إطار مبادئ الشريعة الإسلامية ومقاصدها - للوصول إلى نظام إسلامي عصري ومتكامل يلبي طموحات وآمال الشعوب الإسلامية في بناء دولة إسلامية حديثة وقوية تكفل العيش الكريم لأفرادها، أساسها الحرية والعدل والمساواة. وهذا كله من حسنات ومزايا الشريعة الإسلامية والنظام الإسلامي وما يتمتع به من مرونة، فلم يعط شكلاً محدداً وجامداً لنظام الحكم، بل جاء فيه بقواعد ومبادئ عامة، وترك تفاصيله للأمة تجتهد فيها بحسب ما تمليه مصلحتها ما دامت في إطار الشريعة الإسلامية.

الفهرس

| | |
|--|----|
| شكر | |
| ملخص | |
| الفهرس | |
| مقدمة | 10 |
| الفصل 1. الاستقلال العضوي للسلطة التشريعية | 14 |
| 1.1. مفهوم السلطة التشريعية وأساس استقلاليتها | 15 |
| 1.1.1. مفهوم السلطة التشريعية وخصائصها | 15 |
| 1.1.1.1. مفهوم السلطة التشريعية | 15 |
| 1.1.1.1.1. مفهوم السلطة التشريعية في الدولة الحديثة | 15 |
| 2.1.1.1.1. مفهوم السلطة التشريعية في النظام الإسلامي | 16 |
| 2.1.1.1. خصائص السلطة التشريعية | 19 |
| 1.2.1.1.1. خصائص السلطة التشريعية في الدولة الحديثة | 19 |
| 2.2.1.1.1. خصائص السلطة التشريعية في النظام الإسلامي | 20 |
| 2.1.1. مصدر السلطة التشريعية وأساس استقلالها | 22 |
| 1.2.1.1. مصدر السلطة التشريعية | 23 |
| 1.1.2.1.1. مصدر السلطة التشريعية وأثره في مفهوم النيابة والتمثيل | 23 |
| 2.1.2.1.1. مصدر السلطة التشريعية في النظام الإسلامي | 25 |
| 3.1.2.1.1. تباين النظامين حول مصدر السلطة التشريعية | 28 |
| 2.2.1.1. أساس ومظاهر استقلالية السلطة التشريعية | 30 |
| 1.2.2.1.1. مفهوم استقلالية السلطة التشريعية | 30 |
| 2.2.2.1.1. أساس ومظاهر استقلاليتها في الدولة الحديثة | 31 |
| 3.2.2.1.1. أساس ومظاهر استقلاليتها في الدولة الإسلامية | 32 |
| 2.1. تكوين وتنظيم السلطة التشريعية | 34 |
| 1.2.1. أشكال المجالس النيابية | 34 |

| | |
|----|--|
| 35 | 1.1.2.1 أشكال المجالس النيابية في الدولة الحديثة |
| 35 | 1.1.1.2.1 نظام المجلس الواحد ومبرراته |
| 35 | 1.1.1.1.2.1 نظام المجلس الواحد (البرلمان الأحادي) |
| 35 | 2.2.1.1.2.1 مبررات الأخذ بنظام المجلس الواحد |
| 36 | 2.1.1.2.1 نظام المجلسين ومبرراته |
| 36 | 1.2.1.1.2.1 نظام المجلسين (البرلمان المزدوج) |
| 37 | 2.2.1.1.2.1 مبررات الأخذ بنظام المجلسين |
| 38 | 2.1.2.1 أشكال المجالس النيابية في النظام الإسلامي |
| 38 | 1.2.1.2.1 مشروعية مجلس الشورى في النظام الإسلامي |
| 40 | 2.2.1.2.1 الهيئة النيابية أحادية المجلس |
| 40 | 1.2.2.1.2.1 مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية |
| 40 | 2.2.2.1.2.1 تنظيم عمل المجلس |
| 42 | 3.2.1.2.1 الهيئة النيابية ثنائية المجلس |
| 42 | 1.3.2.1.2.1 الهيئة التشريعية الخاصة (أهل الاجتهاد) |
| 42 | 2.3.2.1.2.1 الهيئة السياسة العامة للشورى (أهل الحل والعقد) |
| 43 | 3.3.2.1.2.1 تقييم النظامين |
| 44 | 2.2.1 تشكيل المجالس النيابية وأساليب اختيار أعضائها |
| 44 | 1.2.2.1 تحديد أعضاء المجالس النيابية ومجلس الشورى |
| 47 | 2.2.2.1 أوصاف وشروط أعضاء المجالس النيابية و أهل الشورى |
| 56 | 3.2.2.1 أساليب إسناد السلطة وطرق اختيار أعضاء المجالس النيابية |
| 60 | 4.2.2.1 تقييم وسائل إسناد السلطة |
| 62 | 2. الفصل 2. الاستقلال الوظيفي للسلطة التشريعية |
| 62 | 1.2 الوظيفة التشريعية للمجالس النيابية |
| 63 | 1.1.2 الاختصاص التشريعي للمجالس النيابية والقيود المفروضة عليه |
| 63 | 1.1.1.2 الاختصاص التشريعي للمجالس النيابية |
| 63 | 1.1.1.1.2 التشريع العادي والتشريع العضوي |
| 64 | 2.1.1.1.2 التشريع الأساسي (إنشاء وتعديل الدستور) |
| 65 | 1.2.1.1.1.2 التشريع الأساسي في الدولة الحديثة |
| 67 | 2.2.1.1.1.2 التشريع الأساسي في الدولة الإسلامية |
| 69 | 2.1.1.2 القيود المفروضة على الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية |

| | |
|----------|--|
| 69..... | 1.2.1.1.2. تحديد مجال التشريع للسلطة التشريعية |
| 72..... | 2.1.2.1.1.2. إقصاء السلطة التشريعية في إعداد قانون المالية |
| 76..... | 2.1.2. تدخل السلطة التنفيذية في مجال التشريع |
| 77..... | 1.2.1.2. تدخلها في مجال التشريع في الظروف العادية |
| 77..... | 1.1.2.1.2. تدخلها بأسلوب مباشر في عملية التشريع |
| 77..... | 1.1.1.2.1.2. تدخلها عن طريق المشاركة في التشريع |
| 85..... | 2.1.1.2.1.2. تدخلها عن طريق التشريع المستقل |
| 90..... | 2.1.2.1.2. تدخلها بأسلوب غير مباشر في عملية التشريع |
| 90..... | 1.2.1.2.1.2. اتساع المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية |
| 92..... | 2.2.1.2.1.2. الرقابة السياسية على دستورية القوانين |
| 93..... | 1.2.2.1.2.1.2. حق اللجوء إلى المجلس الدستوري (القضاء الدستوري) |
| 95..... | 2.2.2.1.2.1.2. الرقابة على دستورية القوانين في النظام الإسلامي |
| 97..... | 3.2.1.2.1.2. الرقابة القضائية على دستورية القوانين |
| 97..... | 1.3.2.1.2.1.2. الرقابة القضائية في الدولة الحديثة |
| 101..... | 2.3.2.1.2.1.2. الرقابة القضائية في الدولة الإسلامية |
| 102..... | 4.2.1.2.1.2. الاستشارة الوجوبية لهيئة المجلس الدولة |
| 103..... | 5.2.1.2.1.2. حق توجيه خطاب إلى السلطة التشريعية |
| 104..... | 6.2.1.2.1.2. تدخل الوزراء داخل المجلس التشريعي |
| 105..... | 7.2.1.2.1.2. حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي |
| 107..... | 8.2.1.2.1.2. حق إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية |
| 110..... | 2.2.1.2. تدخلها في مجال التشريع في الظروف غير العادية |
| 110..... | 1.2.2.1.2. تشريع رئيس الدولة في الظروف غير العادية (لوائح الضرورة) |
| 112..... | 2.2.2.1.2. تشريع رئيس الدولة الإسلامية في الحالات غير العادية |
| 126..... | 2.2.1.2. تفوق السلطة التنفيذية في الظروف غير العادية |
| 127..... | 1.2.2.1.2. تشريع رئيس الدولة في الظروف غير العادية (لوائح الضرورة) |
| 129..... | 2.2.2.1.2. تشريع رئيس الدولة الإسلامية في الحالات غير العادية |
| 113..... | 2.2. الوظيفة الرقابية للسلطة التشريعية |
| 113..... | 1.2.2. الآليات العادية للرقابة السياسية في الدولة الحديثة |
| 114..... | 1.1.2.2. الأسئلة البرلمانية |
| 116..... | 2.1.2.2. الاستجواب |

| | |
|-----|---|
| 117 | التحقيق البرلماني .3.1.2.2 |
| 119 | طرح موضوع عام للمناقشة .4.1.2.2 |
| 120 | دور المفوض البرلماني .5.1.2.2 |
| 121 | آليات الرقابة السياسية الوقائية في النظام الإسلامي .6.1.2.2 |
| 124 | الآليات غير العادية للرقابة السياسية .2.2.2 |
| 124 | المسؤولية السياسية للحكومة .1.2.2.2 |
| 125 | إثارة المسؤولية السياسية للحكومة .1.1.2.2.2 |
| 127 | وسائل الرقابة السياسية في إثارة المسؤولية الحكومية .2.1.2.2.2 |
| 131 | تقييم وسائل الرقابة السياسية في إثارة المسؤولية الحكومية .3.1.2.2.2 |
| 132 | المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة .4.1.2.2.2 |
| 133 | دور السلطة التشريعية في تحريك مسؤولية رئيس الدولة .1.4.1.2.2.2 |
| 135 | دور السلطة التشريعية في تحريك المسؤولية الجنائية للوزراء .2.4.1.2.2.2 |
| 136 | الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية في الحالات الاستثنائية .3.4.1.2.2.2 |
| 137 | آليات الرقابة السياسية العلاجية في النظام الإسلامي .4.4.1.2.2.2 |
| 141 | حل السلطة التشريعية بسبب توقيع المسؤولية السياسية للحكومة .2.2.2.2 |
| 142 | القيود العامة على حل البرلمان .1.2.2.2.2 |
| 142 | القيود الخاصة على حل البرلمان .2.2.2.2.2 |
| 144 | وظائف أخرى للمجالس النيابية .3.2.2.2 |
| 144 | وظائف المجالس النيابية في حال عدم وجود رئيس الدولة .1.3.2.2.2 |
| 145 | انتخاب رئيس الدولة .2.3.2.2.2 |
| 145 | دور السلطة التشريعية في اختيار رئيس الدولة في الدولة الحديثة .1.2.3.2.2.2 |
| 146 | دور السلطة التشريعية في اختيار رئيس الدولة في الدولة الإسلامية .2.2.3.2.2.2 |
| 149 | خاتمة |
| 157 | مراجع البحث |

مقدمة

عرفت الدولة الحديثة عدة تطورات؛ سواء في تكوينها؛ أوفي أنظمتها؛ أوفي مؤسساتها، وقد تفاوتت تلك المؤسسات في أهميتها حسب الظروف التي عرفتتها كل دولة، وحسب درجة الديمقراطية التي فيها..، ولكن الصورة الأوضح لهذا التغير والتطور كان غالبا هو استمرار الصراع حول السلطة، ومحاولة هيمنة إحدى هذه السلطات على الأخرى، خصوصا منها السلطة التنفيذية التي لها من الإمكانيات والأسباب ما أهلها في بسط نفوذها واستحواذها على السلطة، وهيمنتها على بقية السلطات في الدولة؛ سواء السلطة التشريعية منها أو القضائية.

وقد حازت السلطة التشريعية مكانة هامة بين تلك المؤسسات؛ لاسيما أنها المؤسسة الوحيدة التي تقوم على التمثيل الشعبي، وتعبّر عن إرادته في الحكم والتسيير بما يلبي رغباته، ويحقق آماله وطموحاته؛ حتى أصبحت المعبّر عن مدى تطور الدولة نفسها؛ وعن مدى مواكبتها للتطورات المتسارعة في شتى مجالات وشؤون الحياة، وهذا ما يعد مؤشرا مهماً بالنسبة للدول النامية - ومن بينها الجزائر - للتعرف على مدى سيرها في الطريق الصحيح في سبيل تحقيق حكم راشد، وفي سبيل تحقيق نظام ديمقراطي يقوم على ضمانات تكفل قيام دولة القانون، تلك الدولة التي يعيش فيها الأفراد في كنف العدالة والحرية والمساواة، وتحقق لهم الرفاهية والعيش الكريم.

وقد حظيت هذه المؤسسة في الدولة الإسلامي بمكانة لا تقل أهمية عنها في الدولة الحديثة، حيث ارتكز فيها النظام السياسي على مبدأ مهم وأصيل هو "مبدأ الشورى"، وذلك مصداقا لقوله ﷺ :

(وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ) [1]

سورة الشورى: 38، واعتبره أساسا لحرية الفرد والجماعة، يمنحه الحق في المساهمة في الحياة العامة، واتخاذ القرارات الهامة، والمشاركة في الحكم على أساس المساواة بين جميع أفراد الأمة في مجتمع موحد يدين بالولاء لهذه الدولة وإن اختلفت وسائل وآليات الحكم فيها من عصر لآخر .

لذلك كله فقد وقع اختياري على موضوع "استقلالية السلطة التشريعية بين النظامين الوضعي والإسلامي - دراسة مقارنة " عنوانا لهيئتي هذا.

فما مدى استقلالية السلطة التشريعية من الناحيتين العضوية والموضوعية، وما هي ضمانات تلك الاستقلالية في ضوء العلاقة والتأثير المتبادل بين السلطات الثلاث في كلا النظامين الوضعي والإسلامي يا ترى..؟

وقبل البدء في دراسة هذا الموضوع، ومحاولة إيجاد أجوبة شافية لهذه الإشكالية في هذه الدراسة؛ لا بد من الإشارة إلى أن موضوع استقلالية السلطة التشريعية عن بقية السلطات؛ وإن كان يندرج ضمن مواضيع وأهداف مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به الفقيه "مونتسكيو"؛ إلا أن تناوله على وجه المقارنة بين النظامين الوضعي والإسلامي يضيف عليه طابعاً جديداً يجعله موضوعاً جديداً يسترعي الالتفات والانتباه.

كما إن هذه الدراسة تبحث في موضوع ومجال محدد هو "السلطة التشريعية" التي تعد إحدى السلطات الثلاث في الدولة الحديثة، وتبحث أيضاً في جزئية محددة هي "استقلالية السلطة التشريعية" باعتبارها مؤسسة مستقلة فعلاً، وهي النقطة التي يمكن الارتكاز عليها وجعلها معياراً لمدى فعالية هذه المؤسسة أو الهيئة في أداء وظائفها؛ ما يجعل منها في الأخير سلطة منافسة لبقية السلطات؛ وللسلطة التنفيذية على وجه الخصوص، وذلك بهدف التعرف على موقعها ومكانتها الحقيقية في النسق المؤسساتي للدولة الحديثة أو الدولة الإسلامية على حد سواء، كما تهدف هذه الدراسة أيضاً إلى استخلاص جملة العوائق والقيود القانونية والواقعية التي تحول دون تمتعها باستقلاليتها؛ كون هذه الاستقلالية هي الضمانة الأساسية لقيام السلطة التشريعية بمهامها على أحسن وجه، والاستدلال على مدى السير في الطريق الصحيح، ومدى تجسيد الإصلاح السياسي في الدول التي تعاني التخلف بمختلف أنواعه ومستوياته ومنه التخلف السياسي، وإلا فإنها بدون تلك الاستقلالية مجرد مؤسسة تؤدي دوراً شكلياً لا يمسُّ جوهر وعمق ما قامت لأجله. إضافة إلى ذلك أيضاً فإنها تهدف إلى إبراز مدى قدرة النظام الإسلامي على الاستفادة واستيعاب ما توصلت إليه النظم الوضعية من وسائل وآليات تنظيمية وسياسية يمكن تبنيها وتكييفها بما لا يتعارض مع مبادئ النظام السياسي الإسلامي.

وقد كان من بين ما دفعني لاختيار هذا الموضوع الإيمان العميق بأهمية السلطة التشريعية كهيئة نيابية في إرساء دولة القانون، من خلال مجموع الصلاحيات التي تضطلع بها، وكذلك اهتمامي الشخصي بالموضوع؛ خصوصاً إنه من المواضيع ذات الصلة بما أصبح يعرف اليوم في الدولة الحديثة "الحكم الراشد"، وهو أمر أملت الظروف والتغيرات المتسارعة؛ لاسيما في الدول المتخلفة منها. يضاف إلى ذلك رغبتني في إلقاء مزيد من الضوء على زوايا خفية في النظام الإسلامي، فأردت أن تكون هذه الدراسة وهذا البحث نافذة للتعريف بجانب من جوانب النظام الإسلامي، خصوصاً ما تعلق منه بهذه المؤسسة المهمة في الدولة الإسلامية، في دراسة مقارنة بنظيرتها في الدولة الحديثة، ملتزمين بالمنهج العلمي والموضوعية قدر الإمكان، وذلك في ضوء ما ورد في كتب واجتهادات فقهاء السياسة الشرعية والفقهاء الدستوري الإسلامي، والتطبيقات المختلفة لبعض جوانبه عبر مراحل التاريخ.

ولعل مما دفعني إلى ذلك أيضا نقص مثل هذه الدراسات القانونية والمؤسسية المقارنة في جامعاتنا وكلياتنا القانونية، فرأيت من المهم والمفيد تناول هذا الموضوع، وقد بذلت جهدا ليس بالقليل لعلني أن أسهم في سد الخلل في هذا الجانب، ويكون إضافة نافعة لمكتبتنا القانونية، ولدراساتنا الجامعية الأكاديمية الهادفة في هذا الجانب الدستوري المهم، بما يفتح الباب، ويفسح المجال أمام الباحثين والدارسين للقيام بدراسات أوسع وأشمل حول الموضوع ..

أما عن الدوافع الموضوعية لاختيار هذا العنوان؛ فلتعلق الموضوع بأهم مؤسسة في الدولة ألا وهي المؤسسة التشريعية، ورغبة في التعرف على مكانتها الحقيقية في أرض الواقع، ومدى اتفاه مع مكانتها القانونية المحددة والمنصوص عليها في الدساتير، ومن ثم محاولة التعرف على مدى استقلاليتها من الناحيتين العضوية والموضوعية أو الوظيفية، ومقارنتها في ذلك بنظيرتها في النظام الإسلامي الذي نجهل عنه الشيء الكثير، للكشف عن نقاط الاتفاق والاختلاف بينهما، وتحديد الأسس التي تتركز عليها، والضمانات المقررة لذلك في كلا النظامين في هذا الجانب، بغية الوصول إلى نتائج يمكن على أساسها أخذ فكرة صحيحة وفق المنهجية العلمية ومقتضياتها.

واعتمدت في هذه الدراسة الجمع بين الجانبين النظري والتطبيقي؛ بتحليل النصوص القانونية ومقارنتها بالواقع العملي، وتتبع واستقراء الحوادث والوقائع التاريخية أحيانا؛ من خلال التطور التاريخي للسلطة التشريعية في الدولة الحديثة على اختلاف أنظمتها السياسية، أو في الدولة الإسلامية، للتعرف على الظروف والمبررات المختلفة التي أدت إلى قيامها، والمراحل والتقلبات التي عرفتها، وهذا لأهمية العامل التاريخي في تكوين الأنظمة السياسية بوجه عام، وتكوين المؤسسة التشريعية بوجه خاص.

وقد قسمت هذه الدراسة إلى مقدمة وفصلين وخاتمة، تناولت في المقدمة التعريف بموضوع الدراسة وهو "استقلالية السلطة التشريعية بين النظامين الوضعي والإسلامي (دراسة مقارنة)" في جانبها العضوي والموضوعي، ببيان أهميته، وتحديد معالمه، وتوضيح عناصره المهمة، وطرح الإشكالية التي تهدف الدراسة إلى الإجابة عنها، مذكرا بالدوافع الذاتية والموضوعية التي ساقنتي للقيام بهذه الدراسة، عارضا المنهج والخطة التي سرت عليها في إنجازها. فتناولت في الفصل الأول منهما الاستقلال العضوي للسلطة التشريعية، فتعرضت فيه لمفهوم السلطة التشريعية وأساس استقلالها، مركزا على أشكال السلطة التشريعية وأساليب تكوينها وتنظيمها في الأنظمة الوضعية المختلفة، ومقارنتها بنظيرتها في النظام الإسلامي؛ ومحاولة الكشف عن بعض نقاط الاتفاق والاختلاف فيما بينها في هذا الجانب.

وتناولت في الفصل الثاني منها الاستقلال الوظيفي للسلطة التشريعية بحسب وظائف السلطة التشريعية (الوظيفة التشريعية الوظيفية الرقابية، إلى جانب بعض الوظائف الأخرى في حالة انعدام رئيس الدولة ..)، وقد تعمدت دمج الوظيفة المالية مع الوظيفة التشريعية باعتبار قانون المالية جزءاً

من التشريع الذي يعرض على السلطة التشريعية لمناقشته والتصويت أو الاعتراض عليه، ولأن طبيعة الدراسة لا تحتمل التوسع أكثر.

وكان آخرَ الدراسةِ خاتمةٌ ذكرت فيها ما انتهت إليه في هذا البحث، وضمنتها جملة من الاقتراحات التي رأيت الحاجة ملحة لتقديمها خدمة للموضوع ، وتتويجا لهذا الجهد المتواضع حتى لا يضيع سُدى، كما أثبتنا قائمة للمصادر والمراجع التي اعتمدت عليها في إعداد هذه الدراسة، مما أمكن تحصيله منها؛ رغم صعوبة ذلك أحيانا، خصوصا أمام قلة المراجع المتخصصة في موضوع الدراسة في جانب النظام الإسلامي؛ أملين أن يكون هذا العمل وهذا الجهد نافعا ومفيدا للقارئ والباحث على السواء ، وأن يكون قبل ذلك خالصا لوجه الله ﷻ ، والله من وراء القصد والهادي إلى سواء السبيل.

الفصل 1

الاستقلال العضوي للسلطة التشريعية

لقد كان تمايز الوظائف في الدولة الحديثة إلى وظيفة تشريعية و وظيفة تنفيذية و وظيفة قضائية خطوة عملاقة نحو استقلال كل منها عن الأخرى، وقد عجل بذلك المبدأ الخطير الذي جاء به الفقيه مونتسكيو لتنظيم العلاقة بين تلك السلطات الثلاث، وهو مبدأ الفصل بين السلطات، وإن كان التطبيق العملي لهذا المبدأ قد اتخذ صوراً وأشكالاً عديدة تراوحت بين المرونة والتشدد، استقر الأمر في الأخير على شكلين مهمين من الأنظمة السياسية؛ النظام البرلماني في شكله المرن الذي تبنته بريطانيا، والنظام الرئاسي في شكله الجامد المتشدد الذي تبنته الولايات المتحدة الأمريكية ونجحت فيه أياً نجاح. وخرج عن ذلك المبدأ نظام حكومة الجمعية الذي تبنى مبدأ الدمج بين السلطات، فيما جمعت بعض الأنظمة بين بعض خصائص النظامين البرلماني والرئاسي، ولذلك سميت الأنظمة المختلطة أو شبه الرئاسية لغلبة الخصائص الرئاسية فيها، كما هو الحال في النظام الجزائري أو الفرنسي أو المصري حسب دستور 1971م.

وبين هذا وذاك فقد تأرجحت مكانة السلطة التشريعية بالنظر إلى علاقتها ببقية السلطات بفعل التغيرات المتسارعة على أرض الواقع، وأمام تشعب ميادين الحياة وعجزها عن مواكبة ذلك التطور، واحتواء تلك المتغيرات، حتى تنازلت عن كثير من وظائفها لصالح السلطة التنفيذية، وأصبحت هذه الأخيرة تتدخل وتشارك في مختلف وظائفها، بل وحتى في تكوينها وتنظيمها في كثير من الأحيان..، وهذا ما يجعلنا نتساءل عن مدى استقلالية السلطة التشريعية من الناحية العضوية أي من حيث تكوينها وتشكيلها، وعن صور تأثير باقي السلطات في هذا الجانب لاسيما مع السلطة التنفيذية منها، ومقارنة ذلك بما هو عليه حال السلطة التشريعية في النظام الإسلامي.

وقد أثرنا أن تكون بداية هذه الدراسة بتحديد بعض الجوانب ذات الصلة بالموضوع قبل الحديث عن ذلك مباشرة، ببيان مفهوم السلطة التشريعية ومصدرها وأساس استقلالها في النظامين الوضعي والإسلامي (المبحث الأول)؛ ثم تناول طريقة تكوين وتنظيم السلطة التشريعية فيهما (المبحث الثاني)، كما سنراه فيما يلي:

1.1. مفهوم السلطة التشريعية وأساس استقلاليتها

إذا كان موضوع هذه الدراسة يتعلق أساسا بالسلطة التشريعية التي تمثل أهم مؤسسة في الدولة الحديثة، فمن الضروري أن نسلط الضوء على مفهوم السلطة التشريعية وعلى أبرز خصائصها في النظامين الوضعي والإسلامي من جهة (المطلب الأول)، ومحاولة تحديد مصدرها وأساس استقلالها فيهما من جهة ثانية (المطلب الثاني)؛ وذلك حتى نتضح لدينا أوجه الاتفاق وأوجه الاختلاف بينهما في كلا النظامين، لنستطيع بعدها التوغل في مسالك هذه الدراسة على دراية، خصوصا أننا نتناول الموضوع على وجه المقارنة بين نظامين يختلفان اختلافا جذريا من حيث المنطلق والأساس، ومن حيث الأسلوب والأهداف والغايات.

1.1.1. مفهوم السلطة التشريعية وخصائصها

لعل المدخل السليم لهذه الدراسة - حسبما يقتضيه المنهج العلمي - يفرض علينا - ونحن نتناول موضوع استقلالية السلطة التشريعية - أن نحدد مفهوم السلطة التشريعية ونبرز أهم خصائصها في كلا النظامين؛ لإزالة أي التباس يمكن أن يقع في هذا الجانب، وهو ما سنتناوله في ما يلي:

1.1.1.1. مفهوم السلطة التشريعية

تتجلى أهمية تحديد مفهوم السلطة التشريعية باعتبارها نقطة البداية التي توضح لنا بعض المفاهيم والمصطلحات التي تعتبر أساسية في هذه الدراسة، وتحديد معالمها بصورة تسهل المقارنة في بقية العناصر.

1.1.1.1.1. مفهوم السلطة التشريعية في الدولة الحديثة

يقصد بالسلطة التشريعية " الأعضاء أو الهيئات التي يحق لها سن القوانين التي يلتزم الكافة بمراعاتها"، أو بمعنى أقرب هي " من يتولى التشريع الملزم للناس في إقليم الدولة " [2] ص17، وبتعبير آخر: "هي السلطة التي لها حق التشريع، أي لها حق إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة داخل كيان الدولة" [3] ص53.

وسميت السلطة التشريعية كذلك لأن التشريع أو إصدار قواعد عامة أو قوانين ملزمة للجميع، هو من ضمن اختصاصها الأساسي [4] ص13. ونظرا لأهمية السلطة التشريعية وما تضطلع به من مهام، فإنه من الخطورة بمكان أن يتولاها فرد واحد أيا كان، أو مجموعة قليلة من الأفراد، كما إنه من الصعب أن يتولى هذه المهمة جميع المواطنين ولذلك تم اللجوء إلى حل مناسب بإشراك المواطنين في اختيار أعضاء السلطة

التشريعية اشتراكا فعليا حرا حيث ينوبون عنهم في القيام بهذه المهمة، وكل ذلك وفق شروط محددة في الناخب والناخب معا.

وأما مصطلح "البرلمان" فقد استعمل في اللغتين الفرنسية والإنجليزية في القرن الثالث عشر للإشارة إلى أي تجمع للمناقشة، والكلمة مشتقة من الفعل الفرنسي " parler " بمعنى تكلم، وأطلق الاصطلاح على المكان الذي ينعقد فيه الاجتماع، وأطلق مصطلح "برلمان" في اللغة الانجليزية على الهيئة التشريعية العليا التي تتكون من مجلس العموم ومجلس اللوردات، وبحكم نفوذ الإنجليز في القرن التاسع عشر، والنصف الأول من القرن العشرين انتقلت التسمية والنظام إلى مناطق كثيرة من العالم.

تطلق على السلطة التشريعية أسماء عديدة، قد يحدد الدستور اسما منها، ومن هذه الأسماء البرلمان - وهو أكثر شيوعا - المجلس النيابي، مجلس الشعب، مجلس الأمة، مجلس الشيوخ، مجلس الشورى، مجلس النواب، الجمعية الوطنية أو المجلس الشعبي الوطني كما هو في الجزائر.

تؤدي الهيئة التشريعية العديد من الوظائف والواجبات التي تتراوح ما بين الوظيفة الأساسية، وهي سن القوانين كما سبق، ورسم السياسات العامة، إضافة إلى وظيفة الرقابة بمعناها العام ومعناها الخاص المرتبط بالرقابة على ميزانية الدولة، ورسم خطوط موازنتها المالية.

ولعل المحدد لهذه الوظائف ليست القدرة على ممارستها فحسب، ولكن ها تختلف من دولة إلى أخرى حسب المساحة الديمقراطية التي يمارسها الشعب ونوابه، وكذلك حسب نوع العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على وجه الخصوص، بناء على مدى قدرة أعضاء السلطة التشريعية على المناقشة والحوار والعمل على تحقيق أهداف محددة. وإذا كان الأمر كذلك فهل يختلف مفهوم السلطة التشريعية في الدولة المعاصرة عنه في النظام الإسلامي أو الدولة الإسلامية؟

2.1.1.1.1. مفهوم السلطة التشريعية في النظام الإسلامي

يرتبط مفهوم السلطة التشريعية في النظام الإسلامي ارتباطا وثيقا بمفهوم الشريعة الإسلامية، لذلك فهو يختلف اختلافا جذريا عن مفهومها في النظم الوضعية للدولة المعاصرة ، وهذا ما جعل الفقه السياسي الإسلامي الحديث - في سبيل تحديد مفهومها- يتناولها من مُنْطَلَقَيْن: ربط المفهوم الأول منهما بتحديد المعنى المراد بالتشريع، وربط الثاني بمعنى السيادة في الإسلام، وهو ما نتناوله فيما يلي:

1- الاتجاه الأول:

يرى أصحابه من فقهاء الشريعة والقانون من المسلمين وعلى رأسهم الأستاذ عبد الوهاب خلاف - باعتباره من أوائل من كتب في هذا الموضوع - أن التشريع في الإسلام يراد به أحد معنيين [5] ص 42 :

أحدهما إيجاد شرع مبتدأ، وثانيهما بيان حكم تقتضيه شريعة قائمة ، وعليه فالمعنى الأول في الإسلام لا يكون إلا لله ﷻ، فالله ﷻ وحده هو الذي ابتدأ شرعا من عنده بما أنزله في قرآنه، وما أقر عليه رسوله ﷺ ، وبما نص عليه من دلائل.

أما المعنى الثاني؛ فهو الذي تولاه بعد رسول الله ﷺ خلفاؤه من بعده من علماء الصحابة، ثم خلفاؤهم من فقهاء التابعين وتابعيهم من الأئمة المجتهدين، فهؤلاء لم يشرعوا أحكاما مبتدأة ، وإنما استمدوا الأحكام من نصوص القرآن أو السنة، وما نصبه الشارع من الأدلة، وما قدره من القواعد العامة [6] ص 80 - 81.

وترتيبا على ذلك ذهب الشيخ عبد الوهاب خلاف إلى أن السلطة التشريعية في الإسلام بمعناها الممارس في المجالس النيابية أو مجالس الشورى في نظام الحكم الإسلامي يتولاها المجتهدون وأهل الفتيا، وسلطتهم لا تعدو أحد أمرين:

- بالنسبة إلى ما فيه نص، فَعَمَلُهُمْ تَفَهُمُ النَّصِّ وبيان الحكم الذي يدلُّ عليه.

- أما بالنسبة إلى ما لا نص فيه، فَعَمَلُهُمْ قِيَاسُهُ عَلَى مَا فِيهِ نَصٌّ، واستنباط حكمه بواسطة الاجتهاد.

إلا أن البعض [7] ص 269- 275. رأى أن هذين المعنيين المذكورين يقصران تماما في بيان المقصود من التشريع في الإسلام، معللا ذلك بما يلي:

- أن المعنى الأول أقرب في الدلالة على الرسالة السماوية كلها، وما يقوم عليه الدين من دعائم، وأبعد ما يكون عن التشريع بالمعنى المتداول في الفكر الدستوري الحديث.

- أن المعنى الثاني أقرب في الدلالة على الفتيا منه على التشريع، فإذا تصورنا التشريع وقد اقتصر على هذين المعنيين وحدهما، فإنه لا يتولاه إلا المجتهدون. لذلك انتهى إلى أنه بجانب المعنيين اللذين ذكرهما الأستاذ عبد الوهاب خلاف للتشريع، فإنه يوجد معنى ثالث بغير شك هو أدق المعاني الموضحة لكلمة التشريع بمعناها الدستوري الإسلامي الحديث.

وعلى هذا النحو فإن المقصود بالتشريع الإسلامي – حسبه - يكون أحد أمور ثلاثة:

- إيجاد شرع مبتدأ، وهو لا يكون إلا لله ﷻ .

- بيان حكم تقتضيه شريعة قائمة.

- وضع القواعد المنظمة لشتى مجالات الحياة ، وتدخل فيها الاجتهادات البشرية التنظيمية التي لا تخالف الشريعة الإسلامية.

2 - الاتجاه الثاني:

يرى أصحابه أن تحديد سلطة التشريع في الدولة الإسلامية يرتبط بوضع السيادة فيها، على أساس أن الله ﷻ هو المشرع الأعلى في الدولة الإسلامية، وأن ما جاء به القرآن الكريم، وما بينته السنة الشريفة من مبادئ وقواعد وأحكام تمثل صلب وجوهر الشريعة الإسلامية، هي واجبة الاحترام والتطبيق في الدولة الإسلامية، ولا يملك أحد سلطة تغيير أو تعديل شيء منها.

أما وضع القوانين والتشريعات التفصيلية لمبادئ وأحكام الشرع الإسلامي، أو لترجيح الأحكام في المسائل التي تعالجها نصوص شرعية ظنية، أو لوضع الحلول الملائمة للأمور المستحدثة، فكل ذلك تختص به السلطة التي يحددها الشعب الإسلامي، والتي يراها أهلاً للتعبير عن إرادته العامة. فقد يرى الشعب أن يفوض القيام بهذه المهمة إلى مجلس الشورى، أو إلى مجلس نيابي يتولى انتخابه، ويترك له ممارسة سلطة التشريع دون تدخل منه، وقد يشترك معه في عملية التشريع خاصة بالنسبة إلى التشريعات الهامة [5 ص42.

هذا ويثبت تاريخ الدولة الإسلامية أن الخليفة أو السلطان لم يتأخر عن سن القوانين (التشريع) مباشرة، أو بطريقة الاجتهاد - إن كان يملك آلياته - كلما دعت المصلحة إلى ذلك.

وإن جواز هذا التشريع و واجب اتباعه من قِبَل الرعية أو الشعب (الأمة الإسلامية) يستند إلى القرآن والسنة والإجماع، وهو ما سيأتي تفصيل القول فيه، وعرض الآراء والاتجاهات المختلفة حوله. وقد كانت الناحية الرئيسية لاشتراك السلطان (الحاكم) عند انتفاء النص الشرعي، وفي المسائل الجديدة التي حدثت في الحياة الاجتماعية، وخاصة في الأمور الإدارية، أو فيما عرف "بالسياسة الشرعية"، كما لم يتأخر الخلفاء في تغيير تفسير الأحكام الثابتة بالنصوص، إذا اقتضت السياسة الشرعية أو المصلحة العامة ذلك، كما وردَ عن الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه من إيقافه تنفيذ عقوبة الحد عن السارق عام المجاعة، وإلغائه حصة المؤلفة قلوبهم في الصدقات مع أنهم من المستحقين في القرآن، وإلغائه عقوبة التغريب (الإبعاد) في الزنا [5] ص43.

أما بالنسبة للمعنى العام للشريعة الإسلامية - في هذا الخصوص - فنعني بها " ما شرعه الله تعالى لعباده من العقائد والعبادات والأخلاق والمعاملات ونظم الحياة في شُعَبِهَا المختلفة؛ لتحقيق سعادتهم في الدنيا والآخرة" [8] ص15.

ويُفَصَّلُ بعضُهم القولَ في بيان معناها الذي يتناسب مع موضوع بحثنا بدقة بأنها " تلك الأحكام الإسلامية السماوية أو الوضعية المستمدة من القرآن والسنة، المنظمة لحياة الأفراد والجماعات فيما يتعلق بعقيدتهم الدينية أو معاملاتهم الدنيوية" [9] ص12، 13، 24.

ومنه يمكن القول أن الشريعة الإسلامية تتضمن نوعين من التشريع ؛ تشريع سماوي مستمد من مصدره الإلهي المحض، ويتضمن القواعد التشريعية المستمدة من النصوص الثابتة، وهي القرآن والسنة النبوية المطهرة ، وقواعد هذا التشريع تنصف بالثبات والاستمرار وعدم التغيير مهما تغير الزمان أو المكان، لأنها قواعد وأحكام منزلة من عند الله ﷻ ولا تحتمل التغيير أو التبديل ، وتشريع إسلامي وضعي؛ ويتضمن القواعد التشريعية للآراء الواردة عن الفقهاء المجتهدين ، وقواعد هذا التشريع لا تنصف بالثبات أو الاستمرار ، بل هي قابلة للتغيير والتعديل ؛ لاحتمال الخطأ البشري فيها ؛ لأنها لم تأت عن طريق النصوص الثابتة المباشرة ، وإنما جاءت عن طريق الاجتهاد، وهذا الاجتهاد قد يكون فهما خاصا لنص من النصوص المحتملة للاجتهاد، وقد يكون معبرا عن مصلحة من المصالح التي تقتضيها حاجة المسلمين ، مما لم يرد فيها نص صريح ، شريطة أن لا يتعارض رأي المجتهد مع نص صريح في القرآن أو السنة، وهو ما يعبر عنه باسم (المصالح المرسله).

وإذا نظرنا إلى معنى الفقه في الشريعة الإسلامية؛ فإننا نجد بهذا المعنى ينطبق على النوع الثاني من التشريع الإسلامي وهو التشريع الوضعي كما سبق، لأن الفقه بوجه عام هو عبارة عن آراء المجتهدين من علماء الأمة وفقهائها.

وعلى هذا الأساس يمكن تحديد الفرق بين الشريعة والفقه بمعناهما الاصطلاحي في المسائل الاجتهادية التي أخطأ فيها المجتهد، وتفترق الشريعة عن الفقه في الأحكام التي تتعلق بالناحية الاعتقادية والأخلاقية وبقصص الأمم الماضية، لأن الشريعة أوسع من الفقه، فهي تشمل كل ما جاء به الإسلام، أما الفقه فهو عبارة عن آراء المجتهدين من علماء الأمة الإسلامية [10] ص 12، 15.

وبهذا نصل إلى أن التشريع في الدولة الإسلامية يختلف اختلافا جوهريا عنه في الدولة الحديثة من الناحيتين العضوية والموضوعية [11] ص 239-240.

2.1.1.1. خصائص السلطة التشريعية

إن اختلاف مفهوم وطبيعة السلطة التشريعية في النظامين الوضعي والنظام الإسلامي يؤدي حتما إلى أن يكون لكل منهما خصائص تميزها عن غيرها، وهذا ما يدعونا للتعرف على أبرز خصائص ومميزات السلطة التشريعية في كلا النظامين.

1.2.1.1.1. خصائص السلطة التشريعية في الدولة الحديثة

من أهم خصائص السلطة التشريعية في الدولة الحديثة نذكر ما يلي [2] ص 172-173:

- أن السلطة التشريعية تمثل قاعدة النظام الديمقراطي، باعتباره الأكثر ارتباطاً بالجمهور، وانفتاحاً عليه، وتعبيراً عن آرائه، نظراً لاعتماده على آلية الانتخاب والمساواة بين أعضائه، إلى جانب اعتباره مؤسسة اجتماعية.

- أنها تعتبر أهم مؤسسة تمثيلية في العصر الحديث، لتمثيل المواطنين في الحكم، فيمارس النواب من خلالها مهامهم النيابية باسم الشعب ولمدة معينة، فهي تمثل مصالح كل القطاعات في المجتمع، وتأخذها بعين الاعتبار، وتسطر السياسات، وتسهر على تطبيقها بفعالية.

- أنها تتسم باتساع قاعدتها الشعبية، حيث أصبح السلطة التشريعية مؤسسة دائمة، وركناً من أركان الدولة الحديثة وانتقلت من مجلس النخبة إلى مجلس الجماهير، وأصبحت تقوم على حق الانتخاب والترشح لكافة المواطنين الذين يبلغون السن القانونية، واتساع قاعدة الترشيح، وتطور مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، وتتجه الدول المعاصرة عموماً إلى التخفيف من القيود التي كانت في السابق، لاسيما مع تبني المواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

- أنها أصبحت سلطة تشريعية حقيقية، حيث انتقلت من هيئة استشارية إلى سلطة تشريعية ورقابية وسياسية لها دور في صنع السياسات العامة للدولة، ولها تأثير في المجال الدبلوماسي والدولي.

إضافة لذلك كله، فإن موضوع السلطة التشريعية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتحويلات الديمقراطية خاصة في ما يسمى الديمقراطيات الناشئة، لذلك نلاحظ العلاقة بين الحكم الراشد والتحول الديمقراطي، والتنمية المستدامة واستقلالية وفعالية المؤسسات التشريعية، حيث لا يمكن تحقيق الديمقراطية بدون سلطة تشريعية تمثل المواطنين، وناشئة عن انتخابات نزيهة وشفافة.

وإذا كان هذا هو حال السلطة التشريعية في الدولة المعاصرة؛ فما هي خصائص ومزايا السلطة التشريعية في النظام الإسلامي كمؤسسة لها مكانتها ضمن مؤسسات الدولة الإسلامية منذ نشأتها الأولى، أو بالنسبة لآفاقها المستقبلية بما يناسب التطور الذي عرفته الدولة الحديثة في مجال الإدارة والتنظيم والتسيير؟

2.2.1.1.1. خصائص السلطة التشريعية في النظام الإسلامي

هناك جملة من الخصائص والمميزات التي تتميز بها السلطة التشريعية في النظام الإسلامي؛ نذكر منها ما يلي:

- أنها تقوم على أساس سمو التشريع المستمد أساساً من الشريعة الإسلامية، فلا يكاد يخرج عن إطاره، بل هو مستند في وجوده لقواعد ومبادئه وضوابطه، وهذه التشريعات نوعان؛ منها الثابت القطعي

الذي لا يقبل النقاش أو التغيير والتبديل أو التعطيل، ومنها ما يقبل الأخذ والرد، وهو الصادر عن اجتهاد بشري وفق قواعد وضوابط الاجتهاد والاستنباط التي استخلصها علماء الإسلام من الشريعة الإسلامية ذاتها، وهو ما سنراه بشيء من التفصيل في حينه.

- أن استقلالها في الأساس ناتج عن استقلال الشريعة الإسلامية واستقلال التشريع الإسلامي ذاته، فهي وإن اعتمدت في بعض جوانبها على الاجتهاد؛ لا تخضع لميول وأهواء البشر؛ بل هي مقيدة ومنضبطة بحدودها وضوابطها ومقاصدها.

- أنها مؤسسة تقوم على أساس مبدأ الشورى الذي يوجب إبداء الرأي وتقليب النظر حول المسائل المطروحة أمام أعضاء المجلس للنقاش، فهي ضد الدكتاتورية والاستبداد بالرأي، امتثالاً لقوله ﷺ: (وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ﴿٢٨﴾) [1] سورة الشورى:

38، وقوله ﷺ: (فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ^ط وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ^ط فَاعْفُ

عَنْهُمْ^ط وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ^ط وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ^ط فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ^ط إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾) [1] سورة آل عمران : 159 ، لذلك فأساس قبول الرأي فيها هو قربه من الحق، وليس هو رأي الأغلبية، وإن كانت مرجحاً مقبولاً في حال تساوي الأدلة، أو فيما لا دليل عليه واتضحت المصلحة في الأخذ به.

- أنها تجمع بين الوظيفة الدينية والدنيوية، باعتبار أنها تعمل في إطار الشريعة الإسلامية، وتسعى إلى تطبيقها والتزام أحكامها، والشريعة الإسلامية جاءت لتنظيم حياة الإنسان جسداً وروحاً ، ومراعاة مصالحه الدينية والدنيوية، فهي كل متكامل لا يقبل الانفصال، ف شعارها: " إِعْمَلْ لِدُنْيَاكَ كَأَنَّكَ تَعِيشُ أَبَدًا، وَاعْمَلْ لِآخِرَتِكَ كَأَنَّكَ تَمُوتُ غَدًا" [12] ص58، 70، وهذا مصداقاً لقوله ﷺ: (وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ

عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ^ط وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عِلْمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿١٥٢﴾) [1]

سورة التوبة : 105.

- أن الشريعة الإسلامية التي هي عماد العمل التشريعي للهيئة التشريعية في الدولة الإسلامية تتميز بالمرونة لا الجمود، فهي وإن كانت تقوم على أسس ومبادئ راسخة؛ فإنها فتحت المجال للاجتهاد أمام أهل الاختصاص في كل فن من الفنون أو مجال من المجالات التي تفيد الإنسان وتحقق له المصلحة، شرط أن لا

يكون ذلك مخالفاً لأحكامها، لأن الخالق المدبر لشؤون خلقه هو الأعم بمصالحهم، وشريعته هي حدوده التي رسمها لهم، ومجال العفو أو المباح رَحْبٌ لا يُدْرِكُ مَدَاهُ، وهذه المرونة والانفتاح هما سر خلود الشريعة الإسلامية وقدرتها على استيعاب التطور والتقدم البشري في أي عصر وفي أي مصر، وبالتالي فهي تسهل على أهل الشورى استنباط الأحكام وإصدار ما يناسب من التشريعات ، على خلاف القانون الوضعي فإنه يتميز بالجمود ، حيث لا يمكن الخروج عن مدلول النص الذي وضع لمعالجة أحوال المجتمع في وقت معين ولو تغيرت الظروف والأحوال ، إلا بتغيير ذلك القانون ، وهو أمر ليس بالسهل، لتعقيد إجراءاته.

- أن السلطة التشريعية في النظام الإسلامي تقوم على التمثيل الواعي الذي يراعي في أعضائها جملة من الشروط التي تنطوي على جانب كبير من النزاهة والعدالة، إضافة إلى الكفاءة المطلوبة في قسم كبير منهم، لأن أمر الإسلام وأمر الأمة الإسلامية لا يقوم به أميون أو جهال، أو لصوص أو من تلطخت سمعتهم، أو جرحت عدالتهم.

وهي إلى جانب مراعاتها الصفات والشروط المحددة في أعضاء مجالس الشورى الإسلامية؛ تراعي أيضاً صدق التمثيل ومدى قابلية الشعب وأفراد الأمة لهم، وثقتها فيهم؛ عن طريق وسائل الاختيار المباحة التي تحقق هذا المقصود كما سنرى.

- أنها تحتل مكانة سامية في المجتمع الإسلامي، بالنظر إلى المهام التي تضطلع بها، وإلى مكانة الأفراد الذين يتولونها؛ نزاهة وقدرًا وعلمًا وحكمة، فهم المقدمون على من سواهم في جلائل الأمور، وعند كل أمر مهم من أمورهم، لذلك أطلق على فئة منهم " أهل الحل والعقد ".

- أن هدف هذه الهيئة – فيما تهدف إليه - هو التيسير على أفراد الأمة ورفع الحرج عنهم، مصداقاً

لقوله ﷺ: (لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا) [1] سورة البقرة : 286 ، ويقول النبي الكريم ﷺ: « يَسْرُوا

وَلَا تُعَسِّرُوا » [13] الحديث رقم 5774، [14] الجزء 5، الحديث رقم 4622 و 4623 و 4626 ، فهي شريعة يسر كلها، وخير كلها، وعدل كلها..، بينما القوانين تطبق على الناس كلهم دون تفریق ودون تخفيف و دون مراعاة أحوالهم، لأنها وضعت لمعالجة أحوال مجتمع ما في مكان وزمان ما، أما الشريعة فهي من عند خالق الإنسان والزمان والمكان.

2.1.1. مصدر السلطة التشريعية وأساس استقلالها

بعد أن حددنا مفهوم السلطة التشريعية في النظامين الوضعي والإسلامي؛ وبعد أن أبرزنا أهم خصائصها في كل منهما؛ فمن المهم أن نحدد مصدرها، وذلك حتى يسهل علينا – بعد ذلك – تحديد الأساس الذي يقوم عليه استقلالها، خصوصاً أن تحديد مصدر السلطة التشريعية في الدولة لا يتم إلا بتحديد مصدر

السيادة فيها، لأن بتحديدتها تتحدد الجهة التي تمارس السلطة التشريعية، لاسيما أنها تعتبر من أهم ركائز النظام النيابي في العصر الحديث، إلى جانب دورها الكبير في إبراز مدى استقلالية السلطة التشريعية عن بقية السلطات في ظل العلاقة التي تسود بينها وهي تختلف باختلاف النظام السياسي المتبع في الدولة.

1.2.1.1. مصدر السلطة التشريعية

لقد كان لفكرة السيادة في الدولة الحديثة دور مهم في تحديد طبيعة السلطات في الدولة؛ ومنها السلطة التشريعية، ولا يخفى ما لذلك من أثر في تكوين وعمل هذه السلطات، خصوصا أن بعض فقهاء القانون الدستوري يرون أن نقطة البدء في دراسة أي نظام سياسي هو تحديد مصدر السيادة أو مصدر السلطات فيه؛ لأنه على ضوء هذا التحديد تتضح طبيعة سلطات الحكم وأجهزته داخل الجماعة [15] ص504، وهذا ما يدعونا إلى إبراز ذلك الأثر في استقلال السلطة التشريعية في النظامين الوضعي والإسلامي.

1.1.2.1.1. مصدر السلطة التشريعية وأثره في مفهوم النيابة والتمثيل

إنَّ الحديث عن السلطة التشريعية هو حديث عن سلطة تضع التشريعات المنظمة لعلاقات الأفراد في المجتمع، تلك السلطة التي تستند في وجودها وفي قيامها بوظائفها – بمفهومها الحديث - على الشعب أو الأمة، والتي اعتبرها "جان جاك روسو" السلطة الأم، وأنها محط السيادة، وبالتالي يجب أن يتولاها الشعب مباشرة (الديمقراطية المباشرة)، بينما ذهب "مونتسكيو" إلى اعتبارها إحدى السلطات الثلاث، فيجب على الشعب تركها لمن هم أقدر منه على القيام بها والتخصص فيها، وهم النواب (الديمقراطية النيابية)، ولكن رغم اختلاف نظريتهما حول من يتولاها فإنهما يريان أن الشعب أو الأمة هو مصدر السلطة التشريعية، وهو ما اتفقت حوله نظم الحكم الوضعية المعاصرة، ودونته في دساتيرها، وهو ما يدعونا إلى تحديد مصدر السلطة التشريعية وبيان أثره في مفهوم النيابة والتمثيل في كلا النظامين الوضعي والإسلامي، للتعرف على نقاط الاتفاق والاختلاف في هذا الجانب وأثر ذلك في استقلالية السلطة التشريعية .

1 - مصدر السلطة التشريعية في الدولة الحديثة :

تعتبر السيادة في الدولة الحديثة العنصر الأساسي المميز لها عن غيرها من التجمعات أو الجماعات، ورغم الاختلافات الكثيرة في تعريفها إلا أن المتفق عليه أنه لا غنى عنها في التعريف الحديث للدولة، إذ يكاد فقهاء القانون يتفقون على أن السيادة هي " السلطة التي لا يعلوها أحد " [16] ص99-101 و [17] ص53، وبهذا فإن السيادة تعني عندهم عدم التبعية، وهي بذلك لها عنصران: عنصر إيجابي؛ يتمثل في القدرة فوق العادية للبشر لفرض السلطة، وعنصر سلبي؛ يبدو في الصفة التي تجعل صاحب السيادة لا يتبع أي جهة أخرى [16] ص99-100.

ورغم أن السيادة قد استعملت - لفترة معينة - كسلاح قانوني صنعتها البورجوازية لخدمة مصالحها السياسية الخاصة غير أنها تحولت ضدها، خصوصا بعد تطور الدولة وتحول مفهوم السيادة من فكرة سلبية باعتبارها حقا للملك تبرر ما كسبه من حقوق، إلى فكرة إيجابية تتمثل في حق الأمر والنهي داخل الدولة بوضع قواعد قانونية تفرض على الأفراد الخضوع لها ولو بالقوة، وكذلك تمثيل الدولة في الخارج والتعامل مع الدولة الأخرى على أساس المساواة [16] ص 104 .

ولكن مع ذلك أيضا تبقى المواجهة بين السيادة (سيادة الدولة) والفرد (حرياته وحقوقه) قائمة ، ولا بد - والحال هذه - أن تتفوق جهة على أخرى، لأنه يصعب تحقيق التوازن بينهما ، كون ذلك يؤدي إلى التوقف والجمود، ولعل هذا ما دفع ممارسي السلطة - أمام تطور المجتمعات البشرية في مختلف المجالات - إلى مراعاة مصالح القوى الفاعلة في المجتمع عند سنّ أيّ قانون، وإتاحة الفرصة للقضاء - باعتباره هيئة مستقلة نسبياً- يتدخل وينشئ مبادئ وقواعد عامة ملزمة للكافة، لاسيما في مجال الرقابة الإدارية والدستورية ، وهو ما قلص - بدوره - من السيادة المطلقة للمشرع ، وارتباط السيادة بالاختصاص الذي يعني " أهلية التحرك في مجال محدد وبوسائل قانونية تخول إنجاز الوظيفة المحددة مسبقا " [16] ص 101 و [18] ص 133.

وقد نتج عن ذلك كله أن ظهر بظهور الدولة الحديثة نظريتان أساسيتان حول موضوع السيادة، هما: نظرية سيادة الأمة، ونظرية سيادة الشعب، وكان لهما الأثر البالغ في مفهوم النيابة والتمثيل.

2 - تأثر مفهوم النيابة والتمثيل بمفهوم السيادة :

لعل أبرز ما تركته نظريتنا السيادة (سيادة الأمة وسيادة الشعب) من أثر في تكوين وفي عمل السلطة التشريعية ما تعلق منها بطبيعة النيابة والتمثيل في البرلمان، وهذا ما نوجزه فيما يلي:

- أن النيابة في البرلمان - وفقا لنظرية سيادة الأمة - هي نيابة عامة، بحيث يكون تمثيل النائب للأمة كلها؛ باعتبارها صاحبة السيادة، وهذا ما أدى في نهاية الأمر إلى ظهور فكرة التمثيل، والقضاء على فكرة الوكالة الإلزامية، وبالتالي فلا يتقيد بتعليمات أو توجيهات ناخبيه في الدائرة الانتخابية التي أوصلته إلى البرلمان، وإنما يجب عليه أن يعمل لتحقيق الصالح العام للأمة ككل وبكل حرية. بينما نجد النائب في نظرية سيادة الشعب يمثل دائرة انتخابية معينة، ويكون مقيدا بتوجيهات وتعليمات ناخبيه، وبالتالي فمن حق الناخبين من خلال الوكالة الإلزامية تقديم توجيهات للنواب أو مساءلتهم، بل يمكن حتى تنحية النائب وانتخاب نائب آخر بدلا منه إن خالف التعليمات المتفق عليها.

- أن الأمة - وفقا لمبدأ سيادة الأمة - لا تمثل هيئة الناخبين فقط ، نظرا لوحدها الدائمة، بل تمثل الأجيال السابقة والحاضرة والقادمة، مما يؤدي أحيانا إلى تقيدها برغبات الأغلبية وإرادتها تحقيقا لرغبات

الأجيال القادمة، أما سيادة الشعب فإنها لا تمثل سوى الجيل الحاضر، وبالتالي فمن الواجب أن تخضع السلطة وتتقيد بإرادة الأغلبية.

- أن القانون الصادر عن البرلمان - وفقا لنظرية سيادة الأمة - يعد تعبيراً عن الإرادة العليا للأمة، وعليه فلا يجوز الطعن فيه، بينما يعتبر في نظرية سيادة الشعب تعبيراً عن رأي الأغلبية ينبغي على الأقلية الخضوع له، وفي الوقت نفسه لا تعطى له القداسة أو العصمة، بل يمكن أن يخضع للرقابة الدستورية والطعن فيه أمام الجهات التي يحددها نظام الدولة [16] ص 108 - 109 و [19] ص 66 - 67.

- بما أن سيادة الأمة لا تتجزأ، وأن القانون يعبر عن إرادة الأمة، فإن الانتخاب يصبح وظيفة وليس حقاً، ومن ثم يجوز للقانون تقييده وتحديد الشروط الواجب توافرها في الشخص حتى يستطيع مباشرة تلك الوظيفة، وتتعلق غالباً بالثروة أو الكفاءة العلمية مثلما حدث في الدستور الفرنسي لسنة 1791، حيث قيد الانتخاب بشرط دفع ضريبة تعادل قيمتها عمل ثلاثة أيام، فكان ذلك سبباً في عدم تمكن ثلث (3/1) المواطنين من التصويت ، بينما في نظرية السيادة الشعبية يكون الانتخاب حقاً، لأنه حينما يشارك الفرد في الانتخاب فإنه يمارس بذلك حقه في السيادة ، وبالتالي فهو حر في ممارسة هذا الحق أو عدم ممارسته، ولا يجوز وضع قيود أو شروط على هذا الحق مادام أن الفرد يتمتع بحقه في السيادة ، وهو ما يؤدي - بالضرورة - إلى تطبيق نظام الاقتراع العام.

لكن هذا التباين الموجود بين النظريتين لم يمنع الأنظمة الوضعية في كثير من الدول من محاولة التوفيق بينهما، وذلك باعتماد بعض المبادئ من النظريتين، كالاقتراع العام الذي أصبح معروفاً اليوم بالنص عليه في مختلف الدساتير، واعتباره حقاً للجميع، كما أكد الشكل الجمهوري للحكم، وهو ما أدى إلى إلغاء الوكالة الإلزامية، فأصبح النائب ممثلاً مستقلاً، لكن رغم إقرار النظام التمثيلي فإن ذلك لم يمنع من إقرار مبدأ الاستفتاء الشعبي [16] ص 110.

وإذا كان مصدر السلطة التشريعية في الدولة المعاصرة يرتبط بفكرة السيادة ؛ فهل له ما يبرره أو يقابله في النظام الإسلامي ؟ وما موقف النظام الإسلامي من فكرة السيادة ، وما دورها وأثرها في الحكم والسياسة؟ ومن هو صاحبها، وما أثر ذلك في تكوين السلطة وأداء وظائفها وفي استقلالية السلطة التشريعية على وجه الخصوص ؟

2.1.2.1.1. مصدر السلطة التشريعية في النظام الإسلامي

رغم أن مصطلح " السيادة " دخل على الفقه الإسلامي، حيث نقله إليه ال فقهاء المسلمون المحدثون عن الفقه الغربي، إلا أن ارتباط فكرة السيادة بموضوع السلطة التشريعية في الإسلام أمر في غاية الوضوح والأهمية، إذ إن فكرة السيادة - كما هو معروف لكل مشغل بالقانون العام - لها أهمية كبرى في النظريات

السياسية والمذاهب المختلفة في نظم الحكم الحديثة، أما القدامى من فقهاء المسلمين الذين كتبوا في الفقه السياسي الإسلامي فلم يبحثوا هذه المسألة في مؤلفاتهم [3] ص29 و [20] ص68، وإنما كان تركيزهم في المسائل الدستورية على مسألة الخلافة في الدولة الإسلامية أي رئاسة الدولة ومن يعاون الخليفة من الوزراء، وكذلك مسألة الشورى الإسلامية التي تعتبر الموضوع الأقرب إلى موضوع السيادة ولكن بطريق غير مباشر [21] ص95.

إضافة لذلك فإن النظام الإسلامي تميز بمصطلحات خاصة به، فحتى وإن كانت نظرية السيادة حديثة العهد، حيث ظهرت بعد إنشاء الدولة الإسلامية بقرون ، وأن الفقه الإسلامي لم يتناول السيادة كفكرة أو كمصطلح، إلا أنه يعرف - ولا ريب - فكرة ومصطلح السلطة أو السلطان وما يحملانه من معنى، ونظرا لما بين مصطلحي السيادة والسلطان من تقارب في المعنى، فإننا نجد أن الفقه الدستوري الإسلامي قد عالج المسألة وفقا لمفهوم السلطة في الإسلام وليس بالمفهوم الذي ظهر في الغرب [19] ص75 ، ويطلق عليها علماء المسلمين اليوم مصطلح " الحاكمية "، وهو مأخوذ من الحكم، وقد تصدى الفقه الدستوري الإسلامي المعاصر لهذه النظرية، إلا أن آراء الفقهاء اختلفت فيمن يكون صاحب السيادة، فظهرت ثلاث اتجاهات [22] ص29 و [21] ص95 و [19] ص67 :

فاتجاه يرى أصحابه أن السيادة (الحاكمية) هي لله ﷻ وحده، واتجاه ثان يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الأمة هي مصدر السيادة، وأن الخليفة أو الحاكم يستمد سلطته منها، أما الاتجاه الثالث فلأصحابه يوفقون بين الاتجاهين والرأيين السابقين، فيقولون: السيادة في الدولة الإسلامية مزدوجة، فهي سيادة ذات محورين:

- سيادة مطلقة للتشريع الإلهي في مجال النصوص القطعية الواضحة في الكتاب والسنة.

- سيادة محددة لجمهور المسلمين فيما دون هذه الأحكام الإلهية القطعية الواضحة، فللمسلمين أن

يجتهدوا، ولكن ضمن الحدود والضوابط التي بيّنها الله ﷻ لعباده [23] ص415 - 416.

فيما رأى البعض أنه تجب التفرقة بين مصدر السيادة وبين ممارسة الحكم، فالسيادة هي حق الله ﷻ وحده، أما الحكم داخل الدولة فهو مفوض من الله ﷻ بالوكالة إلى الأمة لتمارسه في حدود تلك السيادة الإلهية.

وبعد استعراض تلك الآراء حول مصدر السيادة في الفقه السياسي الإسلامي يمكننا أن نخرج بالنتائج التالية، والتي تمثل التوفيق - قدر الإمكان - بين هذه الآراء:

- أن السيادة في النظام الإسلامي إذا قصد منها العلو والسمو والسلطان المطلق، فهي لله ﷻ وحده،

متمثلة في أحكام شريعته الخالدة (القرآن والسنة) التي تعلق على إرادة المجتمع حكاما ومحكومين، فالكل

يخضع لها ويتقيد بها، فلا سيادة - بهذا المعنى - لفرد من الأفراد، ولا لطبقة من طبقات الأمة بناء على النصوص الشرعية الواردة في ذلك؛ ومنها قوله ﷺ: (يَتَأَيُّبُهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ۝) [1] سورة النساء : 59 ، وكذلك قوله ﷺ: (فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنْفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا ۝) [1] سورة النساء: 65 ، وقوله ﷺ: (وَمَا كَانَ لِمُؤْمِنٍ وَلَا لِمُؤْمِنَةٍ إِذَا قَضَىٰ اللَّهُ وَرَسُولُهُ أَمْرًا أَنْ يَكُونَ لَهُمُ الْخِيَرَةُ مِنْ أَمْرِهِمْ ۗ وَمَنْ يَعْصِ اللَّهَ وَرَسُولَهُ فَقَدْ ضَلَّ ضَلًّا مُّبِينًا ۝) [1] سورة الأحزاب : 36.

- أن الأمة صاحبة السلطة العامة المتمثلة في اختيار الحاكم الذي ينوب عنها في تنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية، وسياسة الأمور الدنيوية على مقتضاها، وصاحبة الحق في مراقبته ومحاسبته، وصاحبة الحق في ممارسة كل السلطة العامة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وفقا لما أمر به الشارع الحكيم في جميع المجالات المسموح بها (مجالات العفو) التي لا تخالف نصوصا قطعية في المصادر الشرعية المذكورة، كما أن قراراتها وأعمالها لا تتمتع بالسمو والعلو المطلق مهما تكن مرتبتها في التشريع (دستور أو قوانين عادية أو لوائح)، حيث يجب أن تصدر دائما في الإطار المسموح به (في إطار القرآن والسنة)، لأنها تابعة لهما ومحال أن تعلو عليهما، ففي النظام الإسلامي يختلف مصدر السلطة - في بعض الأحيان - عن مصدر التشريع، في حين نجد أن مصدر التشريع في النظم الوضعية الحديثة هو نفسه مصدر السلطة.

- أن الحاكم لا يمارس سلطاته نيابة عن الله صاحب السيادة العليا ﷻ ، وإنما نيابة عن الأمة [23] ص416، فهو يستمد سلطته منها بمقتضى عقد البيعة، ملتزما بالحكم بأحكام الشريعة الإسلامية على أساس من الشورى والحرية والعدل والمساواة، وليس بقانون من عنده إلا ما كان على سبيل الاجتهاد وفق الضوابط الشرعية المقيدة لذلك الحق ، لذلك فلأمة الحق في مناصحته ومراقبته وعزله إن اقتضى الأمر [15] ص513 و [3] ص34.

وما يمكن قوله في هذا الشأن - حسب البعض - أن الخلاف حول هذا الموضوع لم يكن خلافا حول المضمون، وإنما هو خلاف في الصياغة فقط ، والدليل على ذلك أن كل الاتجاهات السابقة قد اتفقت على أن السيادة - أولا وقبل كل شيء - هي للأحكام الواردة في القرآن الكريم والسنة النبوية، وعلى هذا الأساس فإن

نظرية الازدواج كما يقولون هي تسجيل للواقع، أي هناك سيادة عليا تتجسد في النصوص الجامدة (غير القابلة للتبديل) الواردة في أحكام الشريعة الإسلامية، ثم تأتي بعد ذلك سيادة شعبية مقيدة لصاحب الشعب الإسلامي [24] ص 224.

3.1.2.1.1. تَبَايُنُ النِّظَامِينَ حَوْلَ مَصْدَرِ السُّلْطَةِ التَّشْرِيعِيَّةِ

يتضح لنا - من خلال ما تم عرضه من آراء من الجانبين حول مصدر السلطة التشريعية - أن النظام السياسي الإسلامي يختلف في ذلك اختلافا جذريا عما هو سائد في الدولة الحديثة، وفيما يلي بعض الأوجه الأساسية لهذا الاختلاف [18] ص 300:

- في النظم الديمقراطية الشعب أو الأمة هو مصدر السيادة وصاحبها الأصلي، وهي تعبير عن إرادته، يقرر بواسطتها ما يشاء، أما في الإسلام فالسيادة لله ﷻ خالق هذا الكون ومليكه والمتصرف فيه، وحاكمه ومدبر شؤونه، ولا يمكن لأي كان مخالفة أوامره وأحكامه، أو المجيء بما لم ينص عليه مما لا يتفق مع تلك الأحكام والمبادئ.

- في النظم الديمقراطية سلطة التشريع مطلقة، فإن قيل إنَّ الدستور يقيدُها، يُردُّ على ذلك بأن الدستور نفسه قابل للتغيير، أما في الإسلام فإن سلطة التشريع المقررة للأمة (ممثلة أساسا في أهل الاجتهاد) مقيدة، فالنصوص قطعية الثبوت والدلالة ملزمة يجب عدم مخالفتها، وهي غير قابلة للتبديل لقوله ﷻ: (لَا تَبْدِيلَ

لِكَلِمَاتِ اللَّهِ) [1] سورة يونس : 64 ، وقوله ﷻ أيضا: (وَاللَّهُ يَحْكُمُ لَا مُعَقِّبَ لِحُكْمِهِ) [1] سورة الرعد: 41 ، وإنما يكون الاجتهاد فيما لا نص فيه أو في النصوص ظنية الدلالة.

- الشورى الإسلامية مرتبطة بقيم أخلاقية نابعة من الدين نفسه، لذلك فهي ثابتة غير خاضعة لتقلبات وميول الأفراد ورغباتهم، بينما الديمقراطية الغربية لا تستند إلى هذه القيم الثابتة، بل هي قيم نسبية تتحكم فيها ميول ورغبات الأكثرية (الأغلبية) [3] ص 34.

- إضافة إلى ذلك فإن فكرة السيادة في الفكر الوضعي ظهرت بسبب الصراع بين الطبقات الاجتماعية (بين الملوك وأمراء الإقطاع والأباطرة والباباوات الذين برروا استبداد الحكام) التي عرفها الغرب، إلا أن ظاهرة السلطة في النظام الإسلامي نشأت في بيئة حضارية اتسمت بالعلاقات الأخوية والاحترام المتبادل بين الراعي والرعية، بل هي التي أوجدت ذلك المجتمع الراقي، والأمة الخيرة التي مدحها الله ﷻ بقوله:

(كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ

الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ مِّنْهُمْ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ ﴿١١٠﴾ [1] سورة آل عمران: 110.

ويبقى في الأخير أن نشير إلى أنه رغم ما لنظريتي سيادة الأمة وسيادة الشعب من إيجابيات؛ فإنهما لم تمنعا قيام الاستبداد بالسلطة حتى من جانب بعض الهيئات النيابية، من ذلك أننا نجد في النظام النيابي البرلماني - وهو نظام ديمقراطي - أن الحزب صاحب الأغلبية هو الذي يحكم، ومعلوم أن النزعة الحزبية لدى الأغلبية كثيرا ما تنتهي بأصحابها إلى القيام بأعمال استبدادية ضد خصوم الحزب، كما أن الحكومة الشعبية هي أكثر الحكومات ميلا إلى الاعتقاد بأن سلطانها يجب أن يكون مطلقا [15] ص 504، لذلك فإنه جدير بنا - كما يقول الفقيه ديجي- أن نلزم الحيطة من استبدادها، واتخاذ أقوى الضمانات لدرء ذلك الاستبداد، وهذا أيضا ما أدى به إلى القول بأن " معيار السيادة معيار خاطئ من الناحية القانونية لأسباب عديدة منها:

- أن التسليم بأن الدولة - في الداخل - هي السلطة صاحبة الاختصاص العام، وأنها لا تخضع لسلطة أعلى، لا يمكن القول بأنها مطلقة التصرف، فالدولة ليست غاية في ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية هي إسعاد رعاياها، وعليه فكل تصرفاتها يجب أن تهدف إلى هذا الغرض، أي إنها تخضع لرغبات الرعايا أنفسهم.

- كما أن فكرة السيادة تتعارض أيضا مع فكرة السلمية للدولة، ومع خضوعها للقانون، فالسلطات العامة الوطنية تباشر اختصاصاتها وفقا لدستور الدولة، وللمبادئ الدستورية العامة، وللهدف من الدولة نفسها، ولهذا نجد أن كل تصرفات الدولة تخضع للرقابة الداخلية؛ السياسية أو الإدارية أو القضائية أو الشعبية... [17] ص 54-55.

- حماية لحقوق الأفراد وحررياتهم - في ظل سيادة الأمة - تقرر مبدأ الرقابة على هيئات الدولة، وذلك بتوزيع وتحديد الصلاحيات بين أجهزة مختلفة، مما يبقى على سمو الأمة ورفعته، وهذا يحقق رقابة كل جهاز على الآخر فضلا عن إمكانية تنقل الأفراد من جهاز إلى آخر (من البرلمان إلى الحكومة أو العكس بشروط)، وتجديد انتخابهم وفقا لأحكام الدستور كما يقول الفقيه هوريو [16] ص 112-113.

بعد أن حددنا مصدر السلطة التشريعية في الدولة المعاصرة وفي الدولة الإسلامية؛ يجدر بنا البحث في الأساس الذي يقوم عليه تنظيم السلطات في النظامين الوضعي والإسلامي.

1.2.2.1.1. أساس ومظاهر استقلالية السلطة التشريعية

من المهم - بعد أن عرفنا مصدر السلطات في النظامين الوضعي والإسلامي - أن نعرف الأساس الذي قامت عليه العلاقة فيما بينها؛ والذي يمثل في الوقت نفسه الأساس الذي يضمن استقلالها عن بعضها البعض، فبعد أن عجز الفقه الدستوري عن معالجة فكرة السيادة؛ حاول أن يعالج العيوب التي تترتب على ممارسة السيادة، وذلك بوضع الضامات التي تدرأ الاستبداد بالسلطة، وكان من أهمها اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك المبدأ الذي يتيح للسلطات أن تراقب كل سلطة منها الأخرى؛ فتمنعها من الاستبداد، لأن الإنسان - كما يقول "مونتسكيو" - يميل بطبعه إلى إساءة استعمال السلطة التي يتولاها، فوجب عدم تركيزها في قبضة يد فرد أو هيئة واحدة، حتى إنه إذا لم يكن في مقدور السلطة التنفيذية إيقاف عمل السلطة التشريعية، فإن السلطة التشريعية نفسها تصبح مستبدة [15] ص 506-507.

وهذا ما يلح علينا في تحديد المعنى المراد من استقلالية السلطة التشريعية، وأثار مبدأ الفصل بين السلطات في هذا الاستقلال، وبيان مظاهر ذلك الاستقلال في النظامين الوضعي والإسلامي.

1.2.2.1.1. مفهوم استقلالية السلطة التشريعية

نعني باستقلالية السلطات في النظم الوضعية تحررها من كل التأثيرات أو الضغوط أو القيود التي تعيقها عن أداء مهامها ووظائفها، ولا تتمثل حريتها - حسب تعبير مونتسكيو - سوى في سلطة القيام بما يجب أن تريد، وأن لا تُجبر على القيام بما لا ينبغي أن تريده، وهي حق القيام بكل ما تسمح به القوانين [25] ص 57، لذلك يرى الأستاذ "إنسمان": "أن السلطة المستقلة هي التي تكون قراراتها حرة وسيدة، بأن يتضمن نشاطها قدرا من الحرية"، وذلك بأن لا تعتمد البرلمانات على السلطة التنفيذية، وتحرر من تبعيتها لها، فضلا عن إمكانية تحررها - ولو جزئيا - من قواعد القانون العادي واتباعها لوائح تخصصها حسبما يرى الأستاذ "دافيد بيثام"، أما الأستاذ مصطفى مرعي؛ فيشترط أن تكون السلطة المختصة - بحكم النظام - بأداء وظيفة من وظائف الدولة، وأن يكون لهذه السلطة - بحكم وظيفتها - سلطة الأمر والنهي، وأن تكون الأوامر مكفولة النفاذ بمعرفة الدولة التي تمتلك سلطة القهر والإرغام [26] ص 8-12.

فيما يرى بعض القانونيين أن استقلال السلطة التشريعية يعني أن السلطة التنفيذية لا تملك أية صلاحية تجاه السلطة التشريعية التي لا تتعرض بدورها لمسؤوليتها السياسية، وأن التوازن بينها لا يتحقق إلا من خلال تساوي السلطات الخاصة بكل الأجهزة المعنية، بل بالتساوي في الاستقلالية.

فالاستقلال إذن يتحدد بالفصل بين السلطات الثلاث، وتساويها في السيادة والاستقلالية، وهو ما يعني "عدم تأثير إحداهما على الأخرى، مع وجود قدر من التعاون بينهما. ونموذج هذا الفصل - ولو نظريا على

الأقل- هو النظام الرئاسي المتبع في الولايات المتحدة الأمريكية، فهو يجسد الاستقلال بين السلطات في أسمى مظاهره [25] ص 57 و [26] ص 8- 12.

أما عن مفهوم استقلالية السلطة التشريعية في النظام الإسلامي؛ فإن الأساس الذي يمكن الاستناد إليه في ذلك فهو سيادة الشريعة الإسلامية التي هي من عند الله ﷻ ، وقد نقلت إلينا توجيهاته بوسيلتين هما القرآن الكريم والسنة النبوية، وبالتالي فهما المصدران الأساسيان للتشريع الإسلامي، وقد اكتملا بوفاء الرسول ﷺ، وإن بقي للشريعة الإسلامية مصدر متجدد دائم يتولى إرشاد الأمة وهدايتها، وهو " الإجماع " الذي يعتبر في المرتبة الثالثة بين مصادر التشريع الإسلامي [23] ص 65- 66 ، وعليه فالسلطة التشريعية في النظام الإسلامي هي هيئة مستقلة تماما عن أي حكومة تختص بها.

إلى جانب ذلك فإن الأمة هي من تعبر عن الإرادة الإلهية بإجماعها، وليس الخليفة أو الحاكم بسلطته لقول الرسول ﷺ: « إِنَّ اللَّهَ أَجْرًا لَأُمَّتِي أَنْ تَجْتَمَعَ عَلَى ضَلَالَةٍ » [27] الحديث رقم 4253 ، ص 759 و [28] الحديث رقم 2255 ص 490 ، [28] المجلد 1، الحديث رقم 1786 ، كما تجب الإشارة في هذا المقام إلى عنصر مهم له دوره في ضبط العلاقة بين أعضاء مختلف السلطات، وهو كفيل بأن يؤدي إلى حسن القيام بتلك المهام، ألا وهو الجانب الإيماني أو ما يسمى الوازع الديني، الذي قامت عليه الدولة الإسلامية بوصفها دولة ذات مفهوم متميز عن " الدولة الثيوقراطية " بالمفهوم الغربي الذي بررت الكنيسة من خلاله السلطان المطلق للملوك ، فليس للخليفة في الدولة الإسلامية [15] ص 523 و [29] ص 6205. أن يدعي لنفسه حق التعبير عن الإرادة الإلهية، فيقوم بإصدار ما يشاء من التشريعات، لأن سلطة التشريع في النظام الإسلامي هي لجماعة المسلمين (أي مجموع الأمة) فقط ، وإن كان له أن يمارس سلطة التشريع بصفته مجتهدا مالكا آلة الاجتهاد ، لكن ممارسته ذلك الحق ليس باعتباره حاكما ، بل باعتباره مجتهدا من أهل الاجتهاد ، لأنه بذلك يعبر عن خضوعه للشريعة وقواعدها وأحكامها ، وليس معبرا عن الإرادة الإلهية كونه حاكما ؛ كما ادعى ذلك ملوك الحكم المطلق في النظم الوضعية سابقا [20] ص 67.

2.2.2.1.1. أساس ومظاهر استقلالها في الدولة الحديثة

إذا كانت فكرة السيادة هي الأساس الذي حدد مصدر السلطات في الدولة ، فإن الفضل في استقلالية تلك السلطات بعضها عن بعض عموما، واستقلال السلطة التشريعية عن بقية السلطات خصوصا يعود لمبدأ الفصل بين السلطات، بل يعد أساس تقسيمها إلى سلطات ثلاث؛ تشريعية وتنفيذية وقضائية، حتى إنها أصبحت معيارا يستند إليه رجال القانون والسياسة لتحديد نوع النظام السياسي المطبق في الدولة بناء على طبيعة علاقة السلطة التشريعية ببقية السلطات، ومدى تطبيق هذا المبدأ سواء بشكله الجامد أو المرن المتوازن.

ورغم اختلاف الآراء حول تحديد مفهوم دقيق لمبدأ الفصل بين السلطات يتفق مع ما قصده أصحابه منه، فإن المفهوم العام للمبدأ يكاد يكون متفقاً عليه، حيث يرى الفقيه الفرنسي "إنسمان" بأنه: "المبدأ الذي يقضي بإسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض إلى أفراد أو هيئات مختلفة ومستقلة بعضها عن بعض"، ولما كانت الأمة مصدر السلطات؛ فهي التي تسند هذه الخصائص المختلفة والمستقلة إلى الهيئات المختلفة والمستقلة" [30] ص 851، وهو بذلك يجعل ممارسة السلطات ممارسة لمظاهر السيادة.

وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي ضرورة توزيع وظائف الدولة على هيئات ثلاث تتولى كل منها وظيفتها أصالة بشكل مستقل عن السلطتين الأخرين، ذلك أن تجميع السلطة في جهة واحدة من شأنه أن ينال من الحرية [31] ص 518، كما يقتضي أيضاً أن تُراقب كل سلطة في الدولة السلطة الأخرى في أدائها لوظيفتها المسندة إليها طبقاً للدستور، حيث لا تستقل كل سلطة بمباشرة اختصاصها عن الأخرى بصفة مطلقة أو تسلطية، فالفصل المطلق بين السلطات يتعارض ومفهوم المبدأ، بل يؤدي إلى عكس مقصوده [32] ص 14، ولهذا فلا مانع من وجود بعض التعاون فيما بينها.

3.2.2.1.1. أساس ومظاهر استقلالها في الدولة الإسلامية

إذا كان تنظيم السلطات في النظم الوضعية يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، فإن تنظيم السلطات في النظام الإسلامي يقوم على أساس مبدأ سموّ الشريعة وتبعية غيرها لها، فهي تتميز بسمو القاعدة القانونية وهيمنتها على المجتمع الإسلامي في جوانبه الثقافية والاقتصادية والسياسية وغيرها، بل أكثر من ذلك؛ فإن التشريع في النظام الإسلامي يتميز بقدر وافٍ من الاستقلالية عن الحكام والأنظمة القائمة، بخلاف الفكر الوضعي، الذي يعتبر التشريعات من المهام أو الوظائف التي تتكفل بها الدولة باعتبارها تجسيداً لإرادة الشعب.

ومن جانب آخر أيضاً فإنه إذا كان أساس الفصل بين السلطات في الدولة الحديثة يرجع إلى كفالة الحرية الفردية، ومحاربة الاستبداد لضمان شرعية الدولة، فإن هذه الاعتبارات يكفلها النظام السياسي الإسلامي لا على أساس الفصل بين السلطات، ولكن استناداً إلى الوازع الديني الذي يجعل كافة المسلمين - حكماً ومحكومين- على قدم المساواة في الدنيا والآخرة، وإن كان هذا الوازع الديني قد ضعف لدى كثير من حكام الدولة الإسلامية، فإن ذلك مما لا يقدر في النظام ذاته.

لذلك كان مبدأ سيادة الشريعة واستقلالها في شريعتنا وفقهنا ضرورياً لتطبيق مبدأ سيادتها الذي يعني خضوع الحكام والمحكومين معاً لأحكامها، والتزامهم جميعاً بها، ونتيجة لذلك أيضاً فإن تطبيق نظام الحكم الإسلامي المأخوذ من نظرية الخلافة يؤدي في النهاية إلى تحجيم سلطة الدولة، بتحديد عملها التنفيذي دون أن تتمتع بما يسمى سلطة التشريع التي تعتبرها النظم العصرية أولى سلطات الدولة، وبالتالي فالدولة في

النظام الإسلامي لا تملك سلطة التشريع، بل إنها تخضع للشريعة وتنفذها وتلتزم بها، وتبقى الشريعة تتمتع باستقلال كامل - من حيث مصدرها- فلا يعتبر من مصادرها أي قانون تصدره الدولة أو السلطة الحاكمة التي يمثلها الخليفة [20] ص305.

فالسند الأساسي لتنظيم السلطات في النظام الإسلامي إذن يتمثل في استقلال سلطة التشريع عن سلطة التنفيذ، بسبب مصدر التشريع نفسه (الكتاب والسنة) المستقل عنهما معاً، وهذا هو الخلاف الجوهرى بين النظامين، وهو ما يجعل هذه الاستقلالية تعدُّ فريدة من نوعها مقارنة بالدولة الحديثة [19] ص186 و [21] ص196، 199، وهو أكثر تقدماً وأقوى فاعلية مما يسمونه الآن مبدأ الفصل بين السلطات في النظم الديمقراطية المعاصرة، إذ يقوم على أساس أن الدولة هي التي تملك سلطة التشريع، وبالتالي فإنها هي التي تملك ما يسمونه السيادة التشريعية، ومع ذلك يتكلمون عن سيادة القانون..!

ومنه فإن القول بأن الدول العصرية تخضع للقانون، وأن القانون الوضعي له السيادة؛ فيه تجاوز؛ لأنها هي التي تصنعه، فهي إذن تتحكم فيه، وهو يخضع لها، فالسيادة للدولة لا للقانون، وهذه هي النتيجة التي وصل إليها النظام الديمقراطي الصحيح في الأحوال العادية، وتظهر مساوئه بصورة أكبر في عصور الانقلابات، حيث يمارس الانقلابيون المستبدون باسم الدولة جميع سلطاتها بما فيه سلطة التشريع، أما في النظام الإسلامي فرغم أن حكومات المسلمين بعد الخلافة الراشدة - في نظر البعض - تعتبر حكومات استبدادية أو انقلابية، إلا أنها لم تكن تدّعي لنفسها في يوم من الأيام سلطة التشريع، واحترمت مبدأ سيادة الشريعة.

فالدولة الإسلامية إذن هي وليدة القانون الإسلامي، والشريعة الإسلامية هي التي أوجدتها، وحددت وظائفها ودورها، وكان وجودها أسبق من وجود الدولة، غير أن الشريعة الإسلامية لم تعد إلى وضع مناهج تفصيلية لمزاولة الحكم، بل اكتفت بالمبادئ العامة التي سمحت للأمة بوضع هذه التفاصيل عبر مراحلها التاريخية، بتوزيع وظائف الدولة على السلطات الثلاث من تنفيذ وتشريع وقضاء، لكن ليس على أساس مبررات مبدأ الفصل بين السلطات، أو التطرّق لهذا المبدأ.

لكن مع ذلك فإنه وإن لم يعرف الفكر السياسي الإسلامي نظام الفصل بين السلطات بالمعنى الحديث، فإن توزيع وظائف الدولة على هيئات مستقلة ومتخصصة، يراقب بعضها بعضاً، لا ينافي مبادئ الفكر الإسلامي في السياسة، وبالتالي فلا يوجد ما يمنع الأخذ به إذا قضت المصلحة بذلك، خاصة وأن هذا من الأمور المتروكة لتركّص الجماعة المسلمة تمارسها وفق ما تمليه عليها المصلحة، لاسيما أن من الأهداف التي يتوخاها مبدأ الفصل بين السلطات هي ضمان الحرية والشرعية وتقسيم العمل، وهي أمور لا يمكن أن تكون غريبة على نظام الدين لِحَمْنُهُ و سُدَّاهُ، وإذا كان الوازع الديني وخشية الله قد أغنت المسلمين في فجر النظام عن تلمس ضمانات تنظيمية ضد التعسف والانحراف، فإن ضعف الوازع الديني بعد ذلك قد وصل

عملا إلى نوع من الحكم المطلق، ولهذا فإن توزيع السلطات (وظائف الدولة) على هيئات مستقلة ومتخصصة يُراقب بعضها بعضا لا نراه ينافي مبادئ الفكر الإسلامي [3] ص76- 77 و[31] ص684. وبذلك نعلم أن استقلال السلطة التشريعية يأخذ مظهرين هما: الاستقلال العضوي والاستقلال الموضوعي (الوظيفي) كما سنرى [33] ص85- 86.

أما الاستقلال العضوي فهو ما سنتناوله في المبحث الثاني من هذا الفصل، وهو يوضح لنا طريقة تشكيل وتكون السلطة التشريعية ومختلف العوامل المؤثرة في ذلك، أما الاستقلال الموضوعي أو الوظيفي فقد خصصنا له الفصل الثاني بمبحثيه؛ نظرا لأهميته ولاشتماله على مختلف أنشطة السلطة التشريعية سواء التشريعية منها أو الرقابية وغيرها..

2.1. تكوين وتنظيم السلطة التشريعية

بعد استحالة وتعذر تطبيق الديمقراطية المباشرة التي يمارس فيها الشعب أهم شؤونه العامة دون وساطة نواب عنه؛ وذلك بسبب زيادة عدد السكان وتشعب أمور الحكم وما تحتاجه من خبرة فنية في جميع أنشطة الدولة، أصبحت الحاجة ملحة لقيام مجالس يمارس فيها نواب الشعب هذه السلطة نيابة عنه، وهو ما يعرف بالديمقراطية النيابية.

وقد اختلفت هذه المجالس النيابية فيما بينها من حيث الشكل والتكوين والتنظيم، فمنها ما هو أحادي المجلس، ومنها ما هو ثنائي المجلس (يتكون من مجلسين).

وإذا كان هذا هو حال المجالس النيابية في الدولة المعاصرة، فإن السؤال يثور حول مشروعية الهيئة النيابية أو التشريعية في الدولة الإسلامية، وشكلها، وطريقة تكوينها، ومدى اتفاقها أو اختلافها مع بقية المجالس في الدولة المعاصرة. لذلك سنتناول أشكال المجالس النيابية في المطلب الأول، وكيفية تشكيلها وأساليب اختيار أعضائها في المطلب الثاني.

1.2.1. أشكال المجالس النيابية

رغم تبني معظم الأنظمة السياسية في الدولة الحديثة أسلوب الديمقراطية النيابية في الحكم [22] ص80 و تنظيم سلطاتها على أساسه، فقد اتخذت مجالسها النيابية أشكالا متعددة ومختلفة، فتبنى قسم منها شكل المجلس الأحادي؛ وتبنى قسم ثان ثنائية المجلس، وكان لكل منهما أسبابه ومبرراته في ذلك.

وغير بعيد عن ذلك كله؛ كان للهيئة التشريعية في الدولة الإسلامية (مجلس الشورى) شكلها وطابعها الخاص عبر العصور، ولكن ذلك لا يمنع النظام الإسلامي أن يستفيد مما توصلت إليه الدولة الحديثة في الجوانب التنظيمية التي لا تتعارض مع المبادئ والأسس الإسلامية المقررة في هذا المجال.

وسنذكر أشكال هذه المجالس النيابية ومبرراتها في كلا النظامين الوضعي والإسلامي في الفرعين الأول والثاني على التوالي.

1.1.2.1. أشكال المجالس النيابية في الدولة الحديثة

تتخذ المجالس النيابية في الدولة الحديثة شكلين مختلفين [33] ص 85-86 ، فمنها المجالس الأحادية (تتكون من مجلس واحد) ، ومنها المجالس الثنائية (تتكون من مجلسين)، ولكل منهما المبررات والدوافع التي كانت وراء اختيار واحد منهما.

1.1.1.2.1. نظام المجلس الواحد ومبرراته

هناك من الدول من تبنت نظام المجلس الواحد لهيئتها التشريعية لمبررات خاصة بها، نعرف به ونذكرها فيما يلي:

1.1.1.1.2.1. نظام المجلس الواحد (البرلمان الأحادي):

يتولى أعمال السلطة التشريعية في هذا النموذج من المجالس النيابية مجلس واحد يتخذ تسميات مختلفة من بلد لآخر – كمجلس النواب مثلا- حسبما بيناه سابقا ، وقد اعتمدته بعض الدول على أنه أفضل النظم، باعتباره ممثلا للشعب تمثيلا مباشرا ومن ثم فهو يعد تجسيدا لإدارة هذا الشعب، وهذه الإدارة التي تعكس سيادته، وعليه لا يمكن أن تكون مجزأة ، إنما تنصرف لشيء واحد ولمفهوم وهيكل واحد ، حيث يتم انتخاب كل أعضائه من طرف الشعب [22] ص 19-20 و [34] ص 10 إلا أنه يمكن في بعض الدول استثناء تعيين عدد قليل منهم وفقا لنصوص محددة ، كما في المادة (90) من دستور الكويت، والمادة (97) من دستور مصر لعام 1971م [35] ص 27-28 و [35] ص 11، وقد ساق أصحاب هذا الاتجاه لتأييد اختيارهم عدة مبررات.

2.2.1.1.2.1. مبررات الأخذ بنظام المجلس الواحد:

يسوق أصحاب هذا الاتجاه مجموعة من المبررات والمزايا لهذا الشكل من المجالس يمكن إيجازها فيما يلي:

- توحيد إرادة الأمة بناء على فكرة " سيادة الأمة لا تتجزأ " باعتبارها إرادة واحدة، وعليه وجب تمثيلها بمجلس واحد؛ وهو ما يتنافى مع نظام المجلسين الذي تتجسد فيه إرادتان متعارضتان لمجلسين مختلفين؛ فتكون إحداهما - على الأقل - مخالفة لرأي الأمة.

- سرعة الإنجاز وخلو الإجراءات من التعقيد، نظرا لبساطتها وعدم الدخول في إجراءات خاصة للمجلس الأول ثم المجلس الثاني.

- إصدار التشريعات دون بطء أو تأخير، لقدرة المجلس الواحد على الاستجابة للحالات التي تتطلب الإسراع في ذلك، وهو عكس ما يحدث من تأخير سير التشريع في نظام المجلسين.

- قلة النفقات والتمويل اللازم مقارنة بنظام المجلسين نظرا لما يتطلبه العدد الكبير لأعضائهما ولهيئاتهما.

- ربما يوفر المجلس الواحد فرصة أكبر للمشاورات والنقاش الهادئ بين أعضائه، لتمتعه بعدد قليل من الأعضاء مقارنة بعدد أعضاء المجلسين مجتمعين، الأمر الذي ينعكس إيجابا على تنفيذ مهامه.

- الحيلولة دون خلق طبقات أرستقراطية أو طبقات أصحاب المصالح التي يمكن أن تكون متاحة في نظام المجلسين، باعتبار أن هناك مجلسا أعلى.

- لا مجال في نظام المجلس الواحد للتصادم بين المجلسين؛ لأن المجلس الواحد يمثل سيادة الأمة التي لا تتجزأ، فيتم اختيار أعضائه بطريقة واحدة هي الانتخاب بواسطة أفراد هذه الأمة، ولا يقدر في ذلك السماح لرئيس الدولة بتعيين عدد من هؤلاء الأعضاء بحيث لا تؤثر نسبتهم في عدد النواب، وغالبا ما يذوبون في هذا المجلس ويدافعون عن اتجاهاته.

2.1.1.2.1. نظام المجلسين ومبرراته

اختارت بعض الدول الأخرى من المجالس الثنائية بدلا من المجالس الأحادية، وكان لها مبرراتها أيضا؛ نعرف بها نذكرها كالاتي:

1.2.1.1.2.1. نظام المجلسين (البرلمان المزدوج):

يتولى السلطة التشريعية في هذه الحالة مجلسان، ويطلق على هذا النظام أحيانا "النظام التشريعي المزدوج"، ومن بين أسباب نشأة هذا النظام ذلك التطور الذي حدث في البرلمان البريطاني المعاصر، والذي يعد من أقدم برلمانات العالم، حيث تنافرت الاتجاهات في البداية (مطالب شعبية واسعة، وسلطة نبلاء يودون الحفاظ عليها)، لذلك مال الاتجاه التوفيقى نحو إيجاد مجلسين.

ولم يقتصر هذا النظام على بريطانيا فحسب، بل انتشر في كافة أرجاء العالم، فظهر في الولايات المتحدة الأمريكية التي تأثر واضعو دستورها ل عام 1787م [36] ص 15 بأفكار مونتسكيو الذي أعجب بدوره بشكل النظام في بريطانيا، وبطريقة تنظيم السلطات فيه، فبنى على ذلك فكرة مبدأ الفصل بين

السلطات، ثم ظهر في فرنسا عام 1795م، وبعد ذلك عم كافة بلدان أوروبا خلال القرن الثامن عشر 18، وقد كانت هذه الدول تنتهج في مجملها تقريبا النظام البرلماني، الأمر الذي يؤدي بنا إلى القول أن نظام الغرفتين لصيق إلى حد كبير بالنظام البرلماني، سواء من حيث النشأة، أو التطور، أو الممارسة، وليس وجوده في النظام الرئاسي إلا نتيجة الشكل الفدرالي للدولة، إلا أن الجدير ذكره هو أن نظام الغرفة الثانية غير مرتبط بأي نموذج للنظام السياسي، سواء البرلماني أو الرئاسي [37] ص14.

ومع هذا ؛ يعد البرلمان الإنجليزي أبرز نموذج لنظام المجلسين، حيث يتكون من مجلس العموم ومجلس اللوردات، وكذلك الحال في فرنسا التي توجد بها الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، أو حتى في الولايات المتحدة الأمريكية التي بها مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وكذلك في الجزائر منذ صدور دستور 1996م [38] المادة 98 ، بعد أن اعتمدت نظام المجلس الواحد طوال ثلاثة عقود.

غير أن المجلسين وإن اتفقا - في كل الأنظمة - في بعض الجوانب كالتشريع مثلا؛ فإنهما يختلفان في كثير من الجوانب، سواء من حيث طبيعة التكوين، وطريقة اختيار الأعضاء (بواسطة الانتخاب أو التعيين أو بهما معا) وعددهم، وعمر النائب، ومدة العضوية، وكذلك في بعض الاختصاصات، وحتى في التسمية، كما سنرى في ثنايا هذا البحث.

فما هي المبررات التي أدت إلى تبني نظام الثنائية البرلمانية، وأسباب انتشاره واعتماده بكثرة من دول العالم على اختلاف أنظمتها في الدولة الحديثة ؟

2.2.1.1.2.1. مبررات الأخذ بنظام المجلسين

يرى الكثيرون أن لهذا النظام عدة مزايا، لعل أهمها:

- تمثيل وحدات الدولة الفدرالية، ذلك أن تكوين المجلسين ضروري، فتمثل في المجلس الأدنى

سلطات شعب الدولة الاتحادية، بينما المجلس الأعلى يمثل الولايات المشكلة للاتحاد تمثيلا متساويا.

- تمثيل الطبقات والمصالح في أحد المجلسين، باشتراط كفاءات خاصة في أعضاء المجالس العليا،

لما يترتب عن نظام الاقتراع العام من نقص في الكفاءات [39] ص35-36، فضلا عن أصحاب المصالح والجماعات المختلفة فرصة المشاركة في السلطة التشريعية، الأمر الذي ينعكس إيجابيا على إثراء فكر النظام التشريعي ورفع كفاءته.

- منع استبداد السلطة التشريعية التي يمكنها في نظام المجلس الواحد - بناء على هيمنة الأغلبية - أن

تعرق عمل الحكومة، وأن تستبد بالسلطة استنادا إلى حقها في صناعة القوانين، وإلى كونها ممثلة للشعب؛ وبالتالي فلا اعتراض على أفعالها، وهذا من شأنه أن يغيب الأقلية ويمنعها من أداء دورها في البرلمان،

إضافة إلى قدرة هذه الأغلبية على تشكيل حكومة على مقاسها، وهذا على خلاف نظام المجلسين الذي يحقق نوعاً من التوازن بين السلطات، ويضمن قيام أحدهما بمنع الآخر من هذا الاستبداد.

- التأني وعدم التسرع في إصدار التشريع، حيث تتوافر المراجعة وإعادة، الأمر الذي يضمن صدور تشريع غير متعجل، وغير قابل للتعديل بعد فترة قصيرة؛ لانتفاء النقائص.

- وجود مجلسين يمنح الرئيس التنفيذي حُرِّيَّة أكبر، فلا يسمح للمجلس الواحد - حينئذٍ - بفرض السيطرة أو الاحتواء الكامل، من منطلق أنه المعبر الوحيد عن رأي الشعب وإرادة الأمة والهيئة الناخبة.

- تحقيق التوازن والتخفيف من حدة النزاع بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية)، فوجود مجلس ثانٍ يسمح بالتدخل لحل الخلاف بينهما، فكثيراً ما أدى ذلك النظام إلى اتباع وسائل العنف والانقلاب السياسي [35] ص 30 و [34] ص 12 و [40] ص 90.

2.1.2.1. أشكال المجالس النيابية في النظام الإسلامي

رغم بساطة الهيئة التشريعية في النظام الإسلامي في بداية تكوينها إلا أن الظروف والمستجدات فرضت عليها أن تتكيف مع التطورات الحاصلة في هذا المجال، بحكم تشعب مجالات الحياة وتنوع الوظائف والمهام المنوطة بها، وهي ضرورة تنظيمية تراعي مصلحة الأمة وما يتطلبه الهدف الأسمى من إنشائها، لاسيما ما تعلق بتطبيق الشريعة الإسلامية، لذلك فلا حرج أن تأخذ من الأشكال ما يخدم هذه الأغراض ويحقق هذه الأهداف، وكان من حكمة الإسلام أن نظام الحكم فيه لم يرد في قالب جامد، وإنما اكتفى بوضع الأسس والمبادئ الدستورية العامة لممارسة السلطة، وجاء بنماذج تناسب المرحلة الأولى للدولة الإسلامية، وترك المجال مفتوحاً للاجتهاد في اختيار أساليب وأشكال أنظمة الحكم؛ وفق مقتضيات الحاجة والضرورة.

فما مدى مشروعية قيام مجلس الشورى في النظام الإسلامي؟ وما هي الأشكال التي يمكن أن يأخذها في ضوء هذه التطورات، ومبررات ذلك؟

1.2.1.2.1. مشروعية قيام مجلس الشورى في النظام الإسلامي

إن مرونة مبدأ الشورى في النظام الإسلامي، وكثرة السوابق التاريخية التي تعطينا نماذج مختلفة عن ممارسته؛ جعلت من السهل قيام مجلس شورى يمثل الهيئة التشريعية في الدولة الإسلامية إذ ليس في النظام الإسلامي ما يمنع من تشكيل مجلس أهل الشورى، ويحدد عدد أعضائه بما يتناسب مع حاجة الأمة واتساع رقعة الدولة الإسلامية، وكثرة أفرادها أو قلتها، فقد اتخذت مواقف الشورى التي مارسها الرسول ﷺ

وخلفاؤه الراشدون من بعده أشكالا عديدة كما رأينا، سواء في مجالاتها ومواضيعها، أو في الأشخاص المستشارين (أهل الشورى) أو حتى في الأخذ بأرائهم أو مخالفتها أحيانا.

وإذا رجعنا إلى سيرة النبي ﷺ، نجد مجلس الشورى كان موجودا في نظام الحكم، وإن لم تطلق عليه هذه التسمية بلفظها، فقد طلب الرسول ﷺ من الأنصار يوم "بيعة العقبة الثانية" بعد أن بايعوه أن يختاروا من بينهم نقيباً يرجع إليهم في أخذ الرأي، فقال لهم ﷺ: «أُخْرِجُوا إِلَيَّ مِنْكُمْ اثْنَيْ عَشَرَ نَقِيبًا، يَكُونُونَ عَلَى قَوْمِهِمْ بِمَا فِيهِمْ»، قال كعب بن مالك ﷺ: " فَأَخْرَجُوا مِنْهُمْ اثْنَيْ عَشَرَ نَقِيبًا، تِسْعَةٌ مِنَ الْخَزْرَجِ، وَثَلَاثَةٌ مِنَ الْأَوْسِ"، فقال رسول الله ﷺ للنقباء: «أَنْتُمْ عَلَى قَوْمِكُمْ بِمَا فِيهِمْ كُفْلَاءُ، كَكَفَالَةِ الْحَوَارِيِّينَ لِعِيسَى ابْنِ مَرْيَمَ، وَأَنَا كَفِيلُ قَوْمِي» [41] ص92.

وفي هذا تطبيق لمبدأ الشورى في اختيار الأشخاص، حيث ترك الرسول ﷺ ذلك للأنصار، والنقباء جماعة يختارون لرعاية شؤون من يمثلونهم، فكان هؤلاء مجلس شورى الأنصار لرعاية شؤونهم في أمور الحكم والإدارة أمام رسول الله ﷺ، فرسول الله ﷺ نائب عن قومه، والنقباء نوابون عن قومهم.

وقد تكرر الموقف حينما قامت الدولة الإسلامية في المدينة بعد الهجرة، حيث بادر الرسول ﷺ إلى تشكيل أول مجلس شورى في الدولة من المهاجرين والأنصار، فاختار لذلك أربعة عشر رجلا (سبعة عن الأنصار، وسبعة عن المهاجرين) كانوا هم أهل الشورى الذين يرجع إليهم في الرأي، بحيث يمكن اعتبارهم أعضاء مجلس الشورى في عهد الرسول ﷺ.

وكذلك كان الحال في خلافة أبي بكر وعمر وعثمان وعلي ؓ، ونذكر من ذلك السنة الذين اختارهم عمر ؓ قبل موته وانتدبهم لاختيار الخليفة من بينهم [42] ص260 و [31] ص683 و [43] ص208-213.

وعليه يمكن اعتبار هذه الأعمال السياسية في إقامة جماعة للتشاور دليلا على مشروعية وجود مجلس الشورى في الإسلام [44] ص183-184.

بل في وجود مجلس دائم يرجع إليه الإمام (الحاكم) مصلحة تحقق للمسلمين فوائد كثيرة، حيث يمكن اجتماعهم في جلسات دورية تعرض فيها أمور الدولة، ويتخذ فيها قرارات مفيدة، كما أن وجود أهل الشورى يُمكنُ الإمامَ من سرعة جمعهم وعرض الأمر عليهم، والبحث في أمور طارئة بأقصى سرعة ممكنة. لذلك وجب البحث في سمات مجلس الشورى في الدولة الإسلامية في ضوء الاجتهادات المعاصرة، وبحث ما يميزه المجالس النيابية في الدولة الحديثة.

2.2.1.2.1. الهيئة النيابية أحادية المجلس

يرى بعض المختصين في الفقه الدستوري الإسلامي أن تتكون الهيئة التشريعية في الدولة الإسلامية من مجلس واحد هو " مجلس الشورى " ، ويأخذ هذا المجلس شكل البرلمان ذي المجلس الواحد، على أن تُشكّل بداخله لجنة من علماء مجتهدين في الشريعة الإسلامية، على غرار باقي اللجان البرلمانية المتخصصة في الجوانب الأخرى، وذلك للنظر في مدى موافقة أو مطابقة القوانين والتشريعات الصادرة عن المجلس لأحكام الشريعة الإسلامية ولضمان عدم مخالفتها (ضمان مشروعية القوانين)، وهو عمل شبيه إلى حد بعيد بالرقابة على دستورية القوانين في ال مجالس النيابية الحديثة. ويمكن أخذ نموذج عصري لهذا النوع من المجلس الأحادي بمجلس الشورى في المملكة العربية السعودية.

1.2.2.1.2.1. مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية

يتكون مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية [45] ص 241 من رئيس ومائة وعشرين عضواً، يتم اختيارهم من قبل الملك من بين أهل العلم والخبرة والاختصاص، ويذكر أن رئيس المجلس ونائبه والأمين العام يُعيّنون، وكذلك يُعفون من مهامهم بأوامر ملكية، وتُحدد رواتبهم وحقوقهم وواجباتهم وجميع شؤونهم بأمر ملكي.

كما تتكون الهيئة العامة للمجلس من رئيس المجلس ونائبه، ورؤساء لجان المجلس المتخصصة، وهي هيئة تضطلع بمهام تنظيم سير عمل المجلس، وإصدار القواعد اللازمة له وللجانته الممارسة لاختصاصاته، كما له أن يكلف لجاناً خاصة من الأعضاء لبحث أية مسألة مدرجة بجدول الأعمال.

ولا يجوز لأعضائه الجمع بين عضوية مجلس الشورى أو أية وظيفة حكومية، أو إدارة، أو شركة، إلا إذا رأى الملك أن هناك حاجة إلى ذلك.

لكن على الرغم من المزايا التي يتمتع بها عضو مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية؛ فإنه في حال أخل بواجبات عمله فإنه يتم التحقيق معه ومحاكمته وفق قواعد خاصة صادرة بأمر ملكي.

2.2.2.1.2.1. تنظيم عمل المجلس:

يتخذ مجلس الشورى مدينة الرياض مقراً لانعقاده، ويمكن في حالات معينة – إذا رأى الملك ذلك - أن يجتمع المجلس في مكان آخر داخل المملكة ، ويلقي الملك أو من ينيبه في مجلس الشورى كل سنة خطاباً ملكياً يتضمن سياسة الدولة الداخلية والخارجية التي يتم عمل المجلس على وفقها.

ويعقد المجلس جلسة عادية كل أسبوعين على الأقل، شريطة أن يحضر ثلث أعضائه على الأقل؛ بمن فيهم الرئيس ومن ينوب عنه، ولا تصبح قرارات المجلس نظامية (قانونية) ما لم يوافق عليها أغلبية المجلس، وترفع قرارات المجلس مباشرة إلى رئيس مجلس الوزراء الذي يحيلها لمجلس الوزراء للنظر فيها، فإن اتفقت الآراء عليها تصدر بعد موافقة الملك عليها، وعند اختلاف وجهات النظر فللملك أن يقر ما يراه باعتباره صاحب الفصل أثناء حدوث أي خلاف.

ويمكن طلب حضور الوزير أو المسؤول الحكومي عند مناقشة أمر يتعلق باختصاصات معينة ضمن قطاعه الذي يتولاه، وله الحق في النقاش دون التصويت.

ويتمتع المجلس باستقلالية تامة عن رقابة أي جهة أخرى، كما يتمتع بميزانية خاصة تعتمد من الملك، يتم التصرف فيها وفق قواعد تصدر بأمر ملكي، وهو يتولى الرقابة المالية السابقة للصرف، أما الرقابة اللاحقة للصرف فتتولاها الهيئة العامة للمجلس.

كما يتولى رئيس المجلس رفع تقرير سنوي إلى الملك عما قام به المجلس من أعمال، وللمجلس عطلة سنوية مدتها خمسة وأربعون (45) يوماً.

ومن اختصاصات هذا مجلس - حسب المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى - إبداء الرأي في السياسة العامة للدولة المحالة إليه من رئيس مجلس الوزراء، حيث يناقش الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويبيد رأي بشأنها، يقوم بدراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، ويقترح ما يراه مناسباً حولها، ويقوم بتفسير الأنظمة (التشريعات والقوانين)، كما يناقش ما تقدمه الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى من تقارير سنوية، ويقترح ما يراه بشأنها، إضافة إلى ذلك فمن حق كل عشرة أعضاء في المجلس اقتراح مشروع نظام جديد، أو تعديل نظام نافذ، وعرضه على رئيس مجلس الشورى، وعليه بالتالي رفع الاقتراح إلى الملك.

وما يمكن قوله هنا، إنه على الرغم من اشتراط الديانة والنزاهة والعلم أو الكفاءة في أعضاء هذا المجلس، واعتماد الشريعة الإسلامية مصدراً أصلياً للتشريع ولجميع قوانين وتشريعات المملكة، رغم ذلك كله يبقى أن نقول إنه بحاجة إلى مزيد من الضمانات التي يمكن أن تحول دون تأثير السلطة التنفيذية عليه في استقلاليته، كما لا توجد ضمانات تحول دون اختيار بعض أعضائه على الأقل على أساس الولاء للسلطة الحاكمة، وهو ما يتطلب وجود ضمانات توفر المزيد من الاستقلالية للمجلس ولأعضائه.

3.2.1.2.1. الهيئة النيابية ثنائية المجلس

هناك من فقهاء السياسة الشرعية المعاصرين من يرى بأن تتكون الهيئة التشريعية (مجلس الشورى) في الدولة الإسلامية من مجلسين؛ هما: الهيئة السياسية العامة للشورى ممثلة في أهل الحل والعقد، والهيئة التشريعية الخاصة ممثلة في أهل الاجتهاد. فما هي طبيعة هذين المجلسين؟

1.3.2.1.2.1. الهيئة التشريعية الخاصة (أهل الاجتهاد)

إن الشروط الواجب توفرها في أعضاء هذه الهيئة هي نفس الشروط السابقة، مع فارق واحد هو أن أعضاء الشورى العامة لا يشترط فيهم الضلوع في العلم بقدر ما هو مطلوب في أعضاء الهيئة التشريعية، التي تضم علماء لهم إمام وتخصص في العلوم الشرعية، حتى يتسنى لهم استنباط الأحكام الشرعية من مصادرها الأصلية، غير أن الإمام بهذه العلوم أصبح غير كاف نتيجة ما عرفته الإنسانية من تطورات عملية وثورة تقنية، استوجبت - إلى جانب التخصص الشرعي- وجود تخصصات أخرى داخل هذه الهيئة لمواكبة ركب الحضارة التي تعرفها البشرية اليوم، مع ضرورة المحافظة على خصوصية النظام الإسلامي وتميزه في الوقت ذاته، وذلك بضم المتخصصين في القانون الوضعي والطب والتقنيات الحديثة، لوضع تشريعات منسجمة مع روح العصر وأصالة المجتمع الإسلامي.

وهو ما يعني أن عضوية هذه الهيئة يشترط فيها قدر من العلم كل في اختصاصه، قصد تكوين مجلس تشريعي (الغرفة الأولى) تضم الصفوة التي تُفَنَّنُ وتُشَرِّعُ باسم الأمة، وتمثل إرادتها وفق المبادئ الإسلامية.

وهذا رغم الطروحات المختلفة حول الكيفيات التي تتم بها العضوية في هذه الهيئة، والتي رأى البعض أنها تتمثل في الأخذ بنظام الانتخاب، بينما ركز البعض الآخر على ظاهرة التدرج الاجتماعي، فيما رأى فريق ثالث أن الوسيلة المثلى هي اللجوء إلى أسلوب التعيين، واختار فريق رابع أن الصواب هو في الجمع بين أسلوب التعيين والانتخاب، وهذا ما سنعرفه لاحقاً.

2.3.2.1.2.1. الهيئة السياسية العامة للشورى (أهل الحل والعقد)

يرى بعض الباحثين في السياسة الشرعية أن هيئة أهل الحل والعقد تتمثل في العلماء وزعماء الأحزاب، وأصحاب المصالح العامة، ومديري المؤسسات، ورؤساء النقابات المهنية والصناعية، وأرباب العمل، وذوي الاختصاصات الفنية المختلفة، والقادة العسكريين الذين يرجع إليهم الناس عند الحاجة، فهم بمثابة مجلس يتولى عملية التوجيه السياسي والاقتصادي والاجتماعي، والمساهمة في وضع الأطر لمؤسسات الدولة من كل جوانبها [46] ص240.

وهذه الصورة موجودة في المجتمعات التي ما زالت تأخذ بظاهرة التدرج الاجتماعي، أو الاختيار الطبيعي، وبذلك أصبح أهل الشورى في هذه الهيئة هم أعضاء المجلس النيابي ممثلاً في الغرفة الثانية، ومن مهامهم التي تتولى السهر على متابعة أعمال السلطة التنفيذية بصفة عامة، فضلاً عن المشاركة في رسم السياسة العامة للأمة داخلياً وخارجياً، مع إمكانية منحها دوراً تشريعياً محدوداً يتمثل في الموافقة على التشريعات التي تصدرها الهيئة التشريعية (الغرفة الأولى) وإبداء ملاحظات على التشريعات حتى تتسجم مع الخط السياسي العام للدولة [47] ص 67.

3.3.2.1.2.1. تقييم النظامين

بناء على ما سبق ذكره من مبررات لكلا النظامين (نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين) ، فإنه يمكن القول أن مبررات اعتماد أحدهما وترك الآخر تختلف باختلاف ظروف الدول وخلفيتها التاريخية ، وعليه فإن فعالية ونجاح هذا النظام أو ذاك في دولة معينة أو مجموعة من الدول لا يعني بالضرورة تحقيق النجاح نفسه في الدول الأخرى [36] ص 35 ، وإن كنا نرى أن اعتماد نظام المجلسين هو الأفضل إذا كانت المصلحة العامة هي الهدف والغاية من اعتماده ، ذلك أن أخذ دولة ما بنظام المجلسين ، يجب أن تتحقق فيه المغايرة والاختلاف بينهما ، سواء من حيث تشكيلهما ، أو من حيث اختصاصهما ، لأن تماثلهما لا يحقق الفائدة أو الحكمة من وجود مجلسين، التي تهدف إلى التكامل والتعاون، فيكون أحدهما منتخبا كلياً، وله طابع شعبي، وأكثر شباباً، في حين إن المجلس الآخر وإن كان أقل تمثيلاً للشعب؛ فعليه أن يجمع كفاءات أكثر، وأن يكون أعضاؤه أكثر نضجاً وتحفظاً، وإلا فلا داعي لترك نظام المجلس الواحد والأخذ بنظام المجلسين [37] ص 29- 31.

وعند تمحيص المسألة نجد أن الفقه السياسي الإسلامي لا يمانع من تأسيس مجلس للشورى بشكل مؤسسي سواء كان أحادي المجلس أو متعدد المجالس شرط التزام الشورى أسلوباً في العمل التشريعي أو المالي أو الرقابي، بما يحقق مصلحة الأمة، ويحقق الهدف من تطبيق الشريعة الإسلامية في الدولة، ولا مانع من أن يجمع هذا المجلس بين عمومية النخبة وبين ضرورة التخصص، وذلك بتشكيل لجان متخصصة سياسية واقتصادية وتربوية وغيرها تحال عليها القضايا ذات الشأن التخصصي، وذلك جمعا بين ضرورة المؤسسة في العمل الشوري منعا للتسيب والانفلات وعدم المنهجية، وضرورة التخصص، والإفادة القصوى منه، ونحن نعيش زمن التخصص وتقسيم العمل.

ومن المعروف أن التجربة المؤسسة لمجلس الشورى يمكن تطويرها كوسائل وفقاً لحاجات الأمة، والإفادة من تجارب الأمة الإسلامية في الحكم، وتجارب الأمم الأخرى فيما لا يصطدم بنص شرعي ثابت [48] ص 405. لذلك فهما اختلفت اجتهادات فقهاء السياسة الشرعية في شكل مجلس الشورى الذي يمثل السلطة التشريعية في النظام الإسلامي؛ سواء من الذين يرون أن يتكون من مجلس واحد، أو من الذين يرون

أن يتكون من مجلسين، فإن ذلك يخضع لما يتطلبه كل ظرف وزمان [49] ص 162، وهذا ما سيتجلى بوضوح في النقاط الآتية.

2.2.1. تشكيل المجالس النيابية وأساليب اختيار أعضائها

بما أن النائب هو نتاج محيط سياسي وقانوني معين، فإنه يكتسب هذه الصفة إما عن طريق الانتخاب، وهو القاعدة العامة في اختيار أعضاء المجالس التشريعية فيما يعرف بالديمقراطية النيابية، أو عن طريق التعيين أو الوراثة في بعض الحالات [40] ص 98، ولا شك أن لهذه الأساليب التي أوصلت النائب إلى البرلمان وأنشأت بينه وبين منتخبه علاقة متميزة على أساس تمثيله في البرلمان أثرها في استقلالية النائب (عضو البرلمان) خلال عهده البرلمانية، فتجعله خاضعا أو مقيدا لجهة ما في نشاطه وممارسته لاختصاصاته، وهو ما يؤثر في نهاية الأمر في عمل البرلمان ككل.

لذلك كان من الضروري أن نحدد أعضاء المجالس النيابية ومجالس الشورى في النظامين، وهو ما يوجب أيضا تحديد معنى أولي الأمر الوارد في النصوص الشرعية لصلته بموضوعنا (الفرع الأول)، ثم بيان الأساليب المعتمدة في اختيار كل منهم، والبحث في مدى تأثيرها على حريتهم واستقلالهم (الفرع الثاني).

1.2.2.1. تحديد أعضاء المجالس النيابية

إذا كان أمر تحديد أعضاء الهيئة النيابية في الدولة الحديثة لا يثير أي إشكال لديها، بالنظر إلى مبدأ عمومية الترشيح لكل مواطن توفرت فيه الشروط المنصوص عليها في قانون الانتخاب، فإن الأمر في الدولة الإسلامية يحتاج إلى توضيح بعض الجوانب، نظرا لخصوصية الدولة الإسلامية، وإن كان ثمة نقاط اتفاق بين النظامين في هذا المجال.

ولعل أهم عوامل الاختلاف هو تعدد آراء علماء الشريعة الإسلامية وفقهاء السياسة الشرعية اختلفوا حول تحديد أهل الشورى وأهل الحل والعقد، تبعا لاختلافهم حول المقصود من (أولى الأمر) في الآيات القرآنية والنصوص الشرعية، هل هم الأمراء أم العلماء، أم هما معا؟ أم هم غير ذلك؟

ولما كان أمر التشريع في الدولة الإسلامية بالمكانة التي ذكرناها سابقا، كان من المفترض أن يتولى سلطة التشريع بعد وفاة الرسول ﷺ، وبعد انقضاء عهد الخلفاء الراشدين ﷺ؛ هم العلماء المجتهدون وأهل الفتيا الذين توافرت فيهم أهلية الاجتهاد والنظر في الأحكام الشرعية، وهم الذين أمرنا بسؤالهم عما لا نعلم، في قوله ﷺ: (فَسَأَلُوا أَهْلَ الذِّكْرِ إِنْ كُنْتُمْ لَا تَعْلَمُونَ) [1] سورة النحل: 43، وهم الذين أمرنا

بالرجوع إليهم في قوله ﷺ : (وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِّنَ الْأَمْنِ أَوْ الْخَوْفِ أَدَّعَوْا بِهٖ ۗ وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ

وَإِلَىٰ أَوْلِيَ الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنبِطُونَهُ مِنْهُمْ ۗ وَلَوْلَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَتُهُ لَاتَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ

إِلَّا قَلِيلًا ﴿٥٩﴾ [1] سورة النساء: 83.

وقد فصل الأستاذ عبد الوهاب خلاف القول في ذلك، فرأى أن لفظ (الْأَمْر) الوارد في الآية:

(أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۗ) [1] سورة النساء : 59. معناه الشئان، وهو لفظ عام

يشمل الأمر الديني والأمر الدنيوي، ومنه فأولو الأمر الدنيوي هم الملوك والأمراء والولاة، وأولو الأمر الديني هم المجتهدون وأهل الفتيا..، لذلك فهو يرى أن التفسير الصحيح يشمل الجميع، أي أن (أُولِيَ الْأَمْرِ) هم العلماء والأمراء، وأنه يجب طاعة كلِّ فريق فيما هو من شأنه [50] ص 47.

وذهب كثير من الباحثين المعاصرين في السياسة الشرعية إلى أن المقصود بقوله تعالى: (أُولِيَ الْأَمْرِ)

هم أهل الحل والعقد في الأمة، ممن يمثلون أهل الشورى من ذوي الاختصاص والعلم والخبرة [51 ص 91 ، ومنهم الشيخ محمد عبده، حيث فسّر " أهل الحل والعقد " من المسلمين في زماننا هذا بأنهم كبار العلماء ورؤساء الجند والقضاة، وكبار التجار، والزراع، وأصحاب المصالح العامة، ومديرو الجامعات والشركات، وزعماء الأحزاب، ونابغو الكتاب، والأطباء، والمحامون ممن تثق بهم الأمة في مصالحها، وترجع إليهم في مشكلاتها حيث كانوا" [52] ج5، ص181، ولم يبتعد رأي الشيخ محمود شلتوت عن ذلك كثيرا، حيث يرى بأن حصر (أُولِيَ الْأَمْرِ) في الحكام والأمراء فقط هو السبب الرئيسي في سلب المسلمين مبدأ الشورى وإخضاع الأمة في كثير من الفترات للحكام الظلمة المفسدين، كذلك ليس أولو الأمر هم فقط الفقهاء أو المجتهدين الذين يشترط فيهم أن يكونوا على درجة خاصة من علوم اللغة وعلوم الكتاب والسنة، بل هم فقط فئة من فئات أولي الأمر، وإنَّ أولي الأمر هم كل من له خبرة ومعرفة في الشؤون العامة، كشؤون السلم والحرب والزراعة والتجارة والصناعة والإدارة السياسية [53] ص443.

لكن الأستاذ مصطفى أبو زيد فهمي ومن معه خالف الآراء السابقة ورأوا التفصيل فيها، وحجتهم في ذلك أن البعض خلط بين الشورى والفتيا من جهة، وبين الشورى والتشريع من جهة ثانية.

ففي الحالة الأولى التي خلطوا فيها بين الشورى والفتيا فيوى بأن هذا الرأي يُضَيِّقُ من نطاق الشورى، إذ يجعلها مقصورة على مجموعة قليلة من الناس، وهو أمر لا يمكن التسليم به.. لأن أصحابه خلطوا بين "الفُئْيَا" و"الشورى" ، بين التخصص الفني، وبين المشاركة السياسية في تدبير أمر الجماعة، وعليه فإن "أهل الاختصاص والنظر العميق والبحث الدقيق" في جانب معين من جوانب الحياة يصلحون - من غير شك - للفتيا في الشؤون المتصلة بمهنتهم ، ولكن إذا تعلق الأمر بالمشاركة السياسية في تدبير أمر الجماعة، فإن الشورى لا يجب أن تقتصر على هؤلاء وحدهم ، بل تمتد لتشمل سائر المواطنين في الدولة من غير استثناء، واستدل على ذلك بالآية في قوله ﷺ: (وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ) [1] سورة الشورى: 38 ، وأنه ليس فيها ما يحد من مجال الشورى ويقصرها على قلة من البشر هم أكثر فئات الأمة ثقافة وتخصصا، فلا يصح الاحتجاج بها للحد من مجال الشورى ، أو للخلط بين الفتيا في الدين أو الهندسة أو الطب، وهو أمر يقوم به المتخصصون وحدهم، وبين المشاركة السياسية في حكم الدولة، وهو أمر يقوم به المواطنون كافة؛ تطبيقا لحكم الله ﷻ الذي أراد لهم أن يكون أمرهم شورى بينهم.

وأما آية سورة النساء في قوله ﷻ: (وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُولِي الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَ الَّذِينَ

يَسْتَبِطُونَهُ مِنْهُمْ) [1] سورة النساء: 83 ، فهي تتصل "بالفُئْيَا" والتخصص العلمي، ولا تتصل بالشورى

العامة والمشاركة السياسية في الحكم، فليس في هذه الآية، وليس في الآية السابقة تقييد لمجال الشورى وجعلها مقصورة على فئة بذاتها من أبناء الأمة، فالاستشارة العلمية أو الفقهية تطلب من القادر على إعطائها علميا، أما المشاركة السياسية في حكم الدولة فهي لجميع المواطنين من غير استثناء، فهؤلاء المواطنون جميعا أمرهم شورى بينهم [54] ص 215 - 217.

أما في الحالة الثانية التي خلطوا فيها بين الفتيا والتشريع ؛ فقال معقبا على كلام الشيخ عبد الوهاب خلاف في تقسيمه لأنواع التشريع في الإسلام إلى: " إيجاد شرع مبتدأ، أو بيان حكم تقتضيه شريعة قائمة.."، وأن رجال التشريع يهتمون بالنوع الثاني منهما، وأنهم المجتهدون وأهل الفتيا في كل عصر بعد وفاة النبي ﷺ من فقهاء الصحابة إلى فقهاء التابعين وتابعيهم.. يقول معقبا على ذلك: "والحقيقة أن هذين المعنيين يقصران تماما في بيان المقصود من التشريع.. ذلك أن أصحابه يخلطون بين الفتوى والتشريع، لأن مهمة الفتيا تستهدف بيان الحكم الشرعي لواقعة معينة أو أمر معين، وهي من اختصاص المجتهدين وأهل الفتيا.

وأما التشريع المقصود بمعناه الدقيق إنما يعني وضع القواعد القانونية المنظمة لأشئى مجالات الحياة في المجتمع: سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، وأنه - بهذا المعنى - ليس هناك ما يدعو إلى جعله مقصورا على فئة بذاتها من فئات الأمة" [54] ص 209 - 211.

وعلى هذا الأساس فهو يرى - مع من يرى رأيه من العلماء - أن يتشكل مجلس الشورى في الدولة الإسلامية من مجلسين أو هيئتين؛ هيئة تشريعية يمثلها أهل الاجتهاد والتخصص في الفقه الإسلامي والقدرة على استنباط الأحكام الشرعية، ولا حرج في ضم بعض أهل الاختصاص في المجالات الأخرى من العلوم الدنيوية إليهم، وهيئة سياسية يمثلها عامة من ينتخبهم الناس، وهم أهل الحل والعقد في الأمور السياسية، وتكون شروطهم أخف من شروط أهل الاجتهاد خاصة من حيث المستوى العلمي أو التقوى وهذا ما يدعونا إلى تحديد شروط وأوصاف أعضاء المجالس النيابية التي يفترض فيها أن تتحقق فيهم الاستقلالية المطلوبة لأداء واجبهم على أتم وجه وأكمله، وتحديد الطريقة المثلى في اختيارهم.

1.2.2.1. أوصاف وشروط أعضاء المجالس النيابية

نظرا لأهمية ما يقوم به أعضاء المجالس النيابية وأهل الشورى من مهمة تمثيل الأمة، وما يتحملونه من مسؤوليات جسيمة وخطيرة، كان من الواجب أن تتوفر فيهم جملة شروط، وهي تتعلق بسلوكهم وبخبراتهم العلمية والثقافية والسياسية، باعتبارهم سيكونون أعضاء في السلطة التشريعية في الدولة، ويمثلون مواطنيهم، ويدافعون عن مصالحهم، ويعبرون عن مطالبهم، وقد يكون بعض هذه الشروط ضروريا لابد منه، وقد يكون بعضها الآخر شرط كمال أو صفة كمال، وقد اجتهد فقهاء القانون الدستوري وعلماء السياسة الشرعية قديما وحديثا في وضع بعض هذه الشروط [55] ص 14، ولكن ينبغي الإشارة إلا أن بعض هذه الشروط قد اتفق حوله النظامان الوضعي والإسلامي، وبعضها الآخر قد تميز به النظام الإسلامي عن الدولة الحديثة، كشرط الإسلام مثلا لمن رأى مشاركة غير المسلمين في مجلس الشورى، والتشديد في بعض الشروط الأخرى المتفق عليها بينهما كشرط العدالة وحسن السيرة، وهو ما نذكره على النحو الآتي:

1 - شرط الجنسية:

ونعني به الرابطة التي تثبت انتماء و ولاء الفرد لوطنه، فقد اشترطت أغلب التشريعات لمختلف الدول في المرشح أن يكون متمتعا بجنسيتها ليسمح له بالترشح لتمثيل مواطنيها في البرلمان، إذ من غير المعقول أن يمارس الأجنبي هذا الحق في دولة غير دولته، إلا إذا كان قد اكتسب جنسيتها، وقد اختلفت تشريعات الدول في المدة المحددة التي يمكنهم بعد اكتسابها ممارسة هذا الحق، وكذا نوع المهمة المراد الترشح لها، وهي مدة زمنية تكون بمثابة اختبار مدني لمدى ولائهم وإخلاصهم للدولة، فحددها البعض بـ

10 سنوات ، وحددها بعضهم بـ 5 سنوات [56] المادة 107 الفقرة الرابعة و [57] المادة 90 ، فيما خصت بعض الدول حق الترشيح للمجالس التشريعية بالمواطنين المتمتعين بالجنسية الأصلية [58] الفصل 76 و [59].

لأنه في حال السماح بانتخاب أو ترشح شخص أجنبي ، لا يؤمن منه ولاؤه لوطنه الأم ، وبالتالي إمكانية توقع حدوث الخيانة منه، ما يضر - في النهاية - بمصلحة الدولة وشعبها، لذلك يرى بعض الفقهاء أنه من الحكمة اعتبارهم مجرد ضيوف يخضعون لقوانين البلد المضيف دون أن يكون لهم حق الاشتراك في وضع قوانين الدولة ، وهذا لا يعني أنهم ليس لهم حقوق يتمتعون بها.

أما في مفهوم الإسلام، فالمراد بها من ينتمي إلى " دار الإسلام " حتى لو تعددت حكوماتها، إذ تعدد الحكومات أمر استثنائي، ومن ثم فلا اعتبار له، والمسلم جنسيته إسلامه، ووطنه دار الإسلام [60] ص14، 57 و [51] ص81.

وعليه فأهل الشورى في دار الإسلام - على اختلاف حكوماتها- يكون لهم نفوذ في الدار كلها.. غير أن هذا الكلام يصلح في حال وجود خلافة جامعة تخضع لها دار الإسلام، وتدين لها بالولاء والطاعة، أما والحال كما نرى ونشاهد اليوم من تفكك الدولة الإسلامية - بفعل الاحتلال الذي تعرضت له- إلى دويلات وحكومات تختلف في نظم حكمها، وفي المصالح والأهداف، بل ربما عادى بعضها بعضا، واستقوى بعضها على بعض بالأجنبي، فإن هذا الرأي يصبح بعيدا عن الواقع. لذلك فلا حرج - والحال هذه - أن تستقل كل حكومة - من باب الضرورة والواقع - بأمر إقليمها الذي تحكمه وتنظم شؤونه؛ بشرط أن تعمل جاهدة على إعادة الوحدة الإسلامية التي لا تتحقق دون إعادة الخلافة.

ولا شك أننا - حيال هذا الواقع - لا نجد بدا من ضرورة قيام مجالس شورى قطرية في كل واحدة من هذه الحكومات أو هذه الأقاليم، وبالتالي فلا حرج حينها من اشتراط الجنسية أو المواطنة في أعضائها، وهذا ما يجعل نفوذ أهل الشورى وأهل الحل والعقد - في نهاية المطاف - قاصرا على بلدهم الذي اختيروا فيه لهذه المهمة.

2 - شرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية:

تقضي القوانين الانتخابية لمختلف الدول بمنع المواطنين غير المتمتعين بحقوقهم المدنية كالمحجور عليهم لجنون أو سفه أو عته من ممارسة حقهم في الترشيح، إذ من غير المعقول أن يسمح لشخص بتولي عضوية مجلس نيابي وهو محروم من التصرف في شؤونه الخاصة، كما يمنع من مباشرة هذا الحق الأشخاص غير المتمتعين بحقوقهم السياسية المتمثلة في الثقة والائتمان، ذلك أن مرتكبي الجرائم الماسة بالشرف أو الاعتبار أو الكرامة الأدبية لا يمكنهم بأي حال من الأحوال أن يمثلوا الأمة.

فأغلب التشريعات الانتخابية قيدت حق الترشح بضرورة تمتع المواطن الراغب في الترشح بالحقوق السياسية والمدنية التي تهدف في الحقيقة إلى تمتع المرشح في النهاية بحسن السيرة والسلوك، وهو ما يعبر عنه في النظام الإسلامي بشرط العدالة، وهو شرط تولي جميع الولايات العامة في الدولة الإسلامية، ويتعلق بالجانب الأخلاقي للأشخاص، ويقصد بها " أن يكون الشخص صادق اللهجة، ظاهر الأمانة، عفيفاً عن المحارم، متوقياً المآثم، بعيداً من الريب، مأموناً في الرضا والغضب مستعملاً لمروءة مثله في دينه ودينه، فإذا تكاملت فيه الصفات فإنه تصح ولايته، وكذلك شهادته، وإذا انتفت إحدى هذه الصفات منع من الولاية" [61] ص266-270.

ويعبر بعض العلماء عن صفة العدالة، بالورع أو الأمانة أو ما شابه، لأن فيه ضماناً لحفظ دماء الناس وأموالهم وأعراضهم، " فَتَوَلِيَةُ الْأَبْرَارِ خَيْرٌ مِنْ تَوَلِيَةِ الْفُجَّارِ " [62] ص133.

فالمناصب والولايات في الشريعة الإسلامية وسيلة توصل لغاية، والشريعة قد اعتبرت الوسائل كما اعتبرت الغايات، أما في السياسة الوضعية فالمعيار مختلف، فمع سعي كل أنظمة الحكم الوضعية إلى تقديم من تتوقع سعيه لتطبيق مبادئها، إلا أنها لا تتوسع في اشتراط النزاهة فيه، ولا تلقي بالاً للوسائل إذا ما حققت غاياتها.

لكن ثمة بعض الانتقادات التي وجهت لهذا الشرط، وهو أن الجهة المخولة بتحديد أو معرفة مدى توفر حسن السمعة من عدمه هي السلطة التنفيذية من خلال ما تقوم به من تحريات أثناء فترة الترشيحات، وهي في النهاية تحريات تنقصها النزاهة لعدم حياد الإدارة ولا الأجهزة الأمنية غالباً، كما أنها تؤدي إلى تحكم السلطة التنفيذية في تحديد المرشحين للبرلمان، وهو أمر يعد تدخلاً من السلطة التنفيذية في تشكيل السلطة التشريعية، وهذا أمر له آثاره السلبية عليه، ولها نتائج يفوق ضررها النتائج المترتبة على وصول بعض النواب سيئ السمعة إلى البرلمان [61] ص266 و [63] ص186.

وهذا ما يوجب ضرورة النص على تشكيل لجنة على شاكله اللجان الانتخابية من قضاة أكفاء، تختص بفحص التحقيقات التي تجريها السلطة التنفيذية، والتأكد من مدى صحتها، مع منح المرشحين المتنافسين حق الطعن أمام هذه اللجنة لأي مرشح لا يتوافر على شرط حسن السمعة والسلوك، مع ضبط هذا الشرط الأخير بالنص على عقوبات رادعة تصدر من قبل اللجنة في حق كل مدع يثبت عدم صحة ادعائه، حتى لا يترك الباب مفتوحاً للتراشق بالاتهامات، وتصبح الفوضى هي الهدف.

3 - شرط الجنس:

تعترف معظم الدساتير - بناء على مبدأ عمومية الترشيح والمساواة بين مواطني الدولة دون تمييز بمنح المرأة إلى جانب الرجل الحق في الترشح لعضوية المجالس النيابية، وتولي المناصب العليا في الدولة،

بعد أن ظلت لوقت طويل حكرا على الرجال فقط ، وخاصة بعد انتشار المد الديمقراطي في معظم دول العالم بما في ذلك دول العالم الثالث، فقد أصبحت المرأة اليوم تنافس الرجال في الدوائر الانتخابية، وتنال ثقة الناخبين وأصواتهم، بل وتفوز بالانتخابات وتمثلهم في البرلمان في أوقات كثيرة، وهذا ما يبرز مدى أهمية دورها في المجتمع، والكفاءة العالية التي تتمتع بها رغم صعوبة المهمة، وهو ما رأته فيه صدق التمثيل وحقيقته لكافة شرائح وفئات المجتمع، مما يعطي البرلمان وما ينتج عنه قوة ومصداقية أكبر.

وقد عملت بعض الأنظمة الانتخابية في بعض الدول - ومنها الجزائر - على إصدار تشريعات تفرض نسبة معينة للمرأة في القوائم الانتخابية وإلا رفضت [64] ص 266 ، وهذا تحقيقا لرفع نسبة مشاركة التمثيل النيابي للمرأة في البرلمان، وهي طريقة يعتبرها البعض غير ديمقراطية، على اعتبار أنها ضد المساواة التي ينص عليها الدستور بين المواطنين، زيادة على أن معظم برلمانات الدول الديمقراطية العريقة لم تنص على ذلك، وليس للمرأة تمثيل كبير في برلماناتها، بل على العكس من ذلك فتمثيلها محدود.

ولكن ما يظهر من خلال الواقع السياسي لهذه الدول المتخلفة؛ أنها لا تهتم بالديمقراطية الحقيقية ولا بقيم الحرية والعدالة التي تطالب بها شعوبها، وإنما تكتفي برفع الشعارات البراقة، وتتمسك بالمظاهر الخداعة للديمقراطية؛ حتى تُثري العالم الخارجي ما حققته من تقدم في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان، وما توفره لمواطنيها من حقوق سياسية وتكافؤ في الفرص، وهي في حقيقة الأمر أنظمة استبدادية قهرية تتخفى خلف تلك الواجهات الزائفة.

وفي المقابل فإننا نجد الكثيرين من علماء الإسلام وفقهاء الشريعة الإسلامية - لاسيما القدامى منهم - قد اشتراطوا في عضوية مجلس الشورى (أهل الحل والعقد وأهل الشورى) أن يكون رجلا، وذلك قياسا على الولايات العامة كالإمامة العظمى، والقضاء، والإمارة، ولكن مع تطور شؤون الحياة في العصر الحديث، وُجدَ من أهل العلم من نادى بإعادة النظر في هذا الجانب من السياسة الشرعية - وغيرها من المسائل المستجدة بما لا يخالف مبادئ الشريعة الإسلامية ومقاصدها، ومنها الحقوق السياسية للمرأة، بناء على النظر والاجتهاد في فهم النصوص الشرعية، للخروج بحكم شرعي لما استجد في هذا المجال، وخلاصة القول في ذلك أن الخلاف بين الفريقين كان حول فهم النصوص الواردة في هذا الموضوع مما ساقه كل فريق من الأدلة وخاصة آية القوامة في قوله ﷺ: (الرِّجَالُ قَوَّامُونَ عَلَى النِّسَاءِ بِمَا فَضَّلَ اللَّهُ بَعْضَهُمْ

عَلَى بَعْضٍ وَبِمَا أَنْفَقُوا مِنْ أَمْوَالِهِمْ) [1] سورة النساء: 34 ، وحديث أبي بكره ﷺ في قول النبي ﷺ: « لَنْ

يُفْلِحَ قَوْمٌ وَلَوْ أَمْرَهُمْ امْرَأَةٌ» [13] الحديث رقم 4163، ج4، ص1610.

فالفريق المانع لمشاركة المرأة في المجالس التشريعية - وهم جمهور الفقهاء القدامى وبعض المعاصرين [65] ص 218 و [3] ص 112 - حمل الدليلين على العموم، فجعل أصحابه " القوامة " عامة للرجل على المرأة في الأسرة وخارجها، وأن الحديث جاء خبرا يفيد الإنشاء يعني النهي عن تولية المرأة أي ولاية عامة، وهي التي عبر عنها الحديث بـ " أمرهم "، فقالوا المراد كل أمر.

أما الفريق المؤيد لمشاركتها فيرى أصحابه أن القوامة قاصرة على الأسرة، فلا تتعدى إلى غيرها من الجوانب... وأما الحديث فهو إخبار عن قوم ساد بينهم التنازع والاختلاف عقب موت ملكهم وتولية ابنته من بعده، فهو حديث عن المأل وإخبار عن الحال ولا يفيد الإنشاء الذي غرضه النهي عن تولية المرأة مطلقا، وهو قول ابن حزم الظاهري كما رأينا، وتبعه فيه جمع من العلماء المعاصرين [51] ص 73.

وبناء على ذلك، مال البعض إلى رأي الجمهور، القائلين بأن عضوية مجلس الشورى أو المجالس التشريعية من الولايات العامة، وليست مجرد منصب أو وظيفة استشارية كما يقول به المجيزون لتوليها هذه العضوية، معللين ذلك بأن أدلة الجمهور أقوى، خصوصا مع انعدام المثال لوجود امرأة ضمن أهل الشورى في السنة النبوية أو في عهد الخلفاء الراشدين، مع وجود أمهات المؤمنين وفقهيات الصحابة، إلا ما كان من استشارة ثابتة لا يمكن اعتبارها من أهل الشورى المعروفين في الأمة، المسموع صوتهم والنافذ أمرهم.

ولكن مع ذلك؛ فلا شك أن عموم النصوص الواردة في المسألة لا تعد فاصلة ولا قاطعة للخلاف حولها، وعليه يرى بعض المعاصرين أنه لا مانع صريحا من مشاركة المرأة في مجالس الشورى وفي الوظائف التي تقوم بها هذه المجالس إذا ما التزمت بالشروط والضوابط الشرعية، ولم يكن في ذلك إضرار بحقوق زوجها وأسرته، وهذا استصحابا لأصل الجواز الذي لا يمنع المرأة من تمثيل غيرها والتكلم باسمهم، مع انعدام أي نص صريح في المنع أو الإباحة، بل يستدل على جواز مشاركتها بما يستدل به على جواز عمل المرأة بعامة في إطار الضوابط والشروط الشرعية الواجب مراعاتها في ذلك [66] ص 551.

فيجب أن لا يكون هذا العمل على حساب واجباتها الأخرى، ولا يكون هذا سببا في إسقاط حقها في المشاركة، بل ينبغي ضبط استعماله بما يحقق المقصود الشرعي من تقرير الحقوق عموما، وليس في ذلك ما يقلل من قيمة المرأة في حياتها، فضلا عن إعمال مبدأ توزيع الوظائف وإسنادها إلى من هو أليق بها، فإن ترتيب الواجبات والبدء بما هو أولى، وتقديمه على غيره هو الذي يتفق وخطه الشارع الإسلامي [67] ص 198، بل إن المرأة الغربية - في الوقت الحاضر - أدركت قيمة تقديم الواجب الأول عليها، وهو واجب الأمومة ورعاية الأسرة، وأنه هو الأولى بالتقديم، وأن تقديم غيره عليه جر عليها مفسد عديدة.

وينبغي التنبيه إلى عدم القول بعدم جواز مشاركة المرأة في الانتخاب والترشيح بسبب الواقع الذي ترى فيه كثير من النساء غير ملتزمات بضوابط الشرع في عمل المرأة بعامتها ، وفي ممارستها الانتخاب أو مزاولتها لعملها إن كانت إحدى أعضاء مجلس الأمة بخاصة، بل ينبغي التأكيد على الجائز من عملها، والتنبيه إلى ضرورة التزامها بالضوابط الشرعية، وتهيئة الجو الذي يمكنها من خلاله القيام بعملها على الوجه الشرعي [68] ص 161- 177.

4 - شرط الكفاءة والمؤهل العلمي:

إذا كان المؤهل العلمي ضروريا لشغل الوظائف العامة على اختلافها، فإنه أكثر أهمية بالنسبة للوظائف السياسية التي يضطلع شاغلوها بأكثر مهام الدولة أهمية وحساسية، وعليه فإنّ الإمام بالقراءة والكتابة أمر ضروري لعضوية المجالس التشريعية على اختلافها حتى يستطيع العضو القيام بعمله التشريعي، والاطلاع على التقارير والأبحاث، وفحص الميزانيات، ومراجعة الحساب الختامي وغير ذلك من الأمور التي لا يتصور قيام العضو الأممي بها على النحو المطلوب، "حتى يتحقق معها التمثيل النيابي المنشود، ويرتفع مستوى الأداء البرلماني والحكومي على السواء ، ذلك أن التمييز بين المتعلم والجاهل - فيما يتطلبه هذا التمييز - هو إعمال لقاعدة المساواة وليس إنكاراً لها " [63] ص 195.

ولما كان القصد من أهل الشورى وأهل الحل والعقد هو إقامة الوظائف المنوطة بهم من اختيار الإمام، ورعاية تحقيق مقاصد الشرع في أمر الإمامة، والقيام بوظائف التشريع والرقابة على تطبيق الشريعة الإسلامية والالتزام بها مصدرا للتشريع ومنهجاً في الحياة ، فقد رأى كثير من فقهاء السياسة الشرعية أن من الأنسب أن يتوفر فيمن يتولى أمر المسلمين من أولى الأمر قدر من العلم يؤهلهم للقيام بالمهام الموكلة إليهم، فالعلم يجعل الإنسان حسن الرأي والاختيار، كما يجعله لا يُقدّم على أمر إلا عن دارية ومعرفة تكشف له غوامضه وتوضح له ما خفي منه ، فيتخذ قراره على بيّنة من الأمر ، ولا شك أن الله ﷻ قد مدح هذا الصنف من أولي الأمر في قوله: (وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِّنَ الْأَمْنِ أَوْ الْخَوْفِ أَدَّعَوْا بِهٖ ۗ وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَىٰ أُولِي الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنبِطُونَهُ مِنْهُمْ ۗ وَلَوْلَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَتُهُ لَاتَّبَعْتُمُ

الشَّيْطَانَ إِلَّا قَلِيلًا ﴿١٦٧﴾ [1] سورة النساء: 83 ، فوصفهم بالعلم والاستنباط الذي هو علامة على عمق

الفهم، كما نهى الله ﷻ في الوقت ذاته عن القول بغير علم بقوله : (وَلَا تَقْفُ مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ إِنَّ

السَّمْعَ وَالْبَصَرَ وَالْفُؤَادَ كُلُّ أُولَٰئِكَ كَانَ عَنْهُ مَسْئُولًا ﴿١٧٠﴾) [1] سورة الإسراء: 36.

ولكن السؤال يثور هنا حول مدى ضرورة الاجتهاد في الشريعة الإسلامية لأولي الأمر من عدمه؟ والأصح أن ذلك شرط تكميلي وليس شرطا أساسيا، لاسيما في عصرنا الحالي الذي أصبح فيه الاجتهاد في الأمة عزيزا فكيف بالهيئة التشريعية، ولكن مع ذلك فوجوده - إن وُجدَ - أضفى جمالا وكمالات على رجال هذه الهيئة، وهو عنوان خير، ودليل فلاح، وطريق صلاح [3] ص 99 و [51] ص 80 و [61] ص 272.

وزاد بعضهم فاشتراط بأن يكونوا من أهل الرأي والحكمة، وذلك بأن تتوافر فيهم الخبرة والتجربة أو الحنكة في مجال الإمامة والحكم والسياسة، فلا يخفى أن هذا الأمر هو أوسع الميادين التي تعد المصلحة الشرعية معيارا فيها ، لهذا نجد أن كثيرا من الأنظمة الانتخابية في الدولة المعاصرة نصت على سن معينة كشرط للترشح لعضوية المجالس النيابية [57] المادة 108، حيث يتراوح بين 21 إلى 28 سنة بالنسبة للغرفة الأولى العمومية، ومن 30 إلى 40 سنة بالنسبة لمجلس الشيوخ ، وهذا حتى يكون هناك نضج كاف ووعي بالمسؤولية، وحتى يكون النائب أو العضو قد اكتسب خبرة وتجربة كافيتين في الحياة.

5 - الإسلام:

هذا الشرط خاص بالدولة الإسلامية ؛ وهو شرط طبيعي وضروري في أهل الشورى وأهل الحل والعقد، لأنهم يعملون في دولة إسلامية ويمثلون الأمة الإسلامية، ويتحملون ما يفرضه عليهم الإسلام من واجبات إقامة الدين والدولة الإسلامية وتنظيمها، وإدارة شؤونها العامة، واختيار حكامها [3] ص 92، فالمجتمع الإسلامي يقوم على أساس العقيدة الإسلامية، ومن ثم كان المسلمون هم أعضاءه بحكم هذه العقيدة، إلا أن ذلك لا يمنع غير المسلم (الدّمي) [60] ص 19- 32 أن يعيش مع المسلمين في مجتمعهم شرط أن يعلن ولاءه لهذا المجتمع، وخضوعه لنظامه، فأساس جنسية المسلم عقيدته الإسلامية، وأساس جنسية الذمي هو عقد الذمة الذي جعله عضوا في المجتمع الإسلامي، وضمن له حقوقه ورتب عليه واجبات فيه، وبالتالي فهم في ذلك كالمسلمين إلا في استثناءات قليلة؛ حتى شاع بين الفقهاء المسلمين القول المشهور: " لهم ما لنا وعليهم ما علينا".

وقد اختلف في جواز مشاركة غير المسلمين (أهل الذمة) في مجلس الشورى بين مؤيد ومعارض، وخلاصة القول أنه يجب مراعاة حال الدولة، وذلك بالنظر في الظروف التي تعيشها، لتحديد طبيعة العلاقة بين المسلمين وغير المسلمين في الزمان والمكان، حيث يختلف الحكم بين الدولة التي يسود فيها التفاهم والتعاون بين الطرفين في ظل الشريعة الإسلامية وقبول غير المسلمين بها إطارا عاما لهم، وبين دولة أخرى مشحونة بالفتن بين هذين الطرفين، وهو ما يمكن ملاحظته في العهد النبوي الذي كان عهد مؤامرات ومكائد من قبل اليهود للنبي ﷺ وللدعوة ، في حين لا تجد هذه المكائد في العصر العباسي مثلا، والدولة الإسلامية - عموما - مطالبة باستقطاب مواطنيها من غير المسلمين؛ حتى لا ينحازوا إلى أطراف خارجية

تجذبهم؛ لما في ذلك من خطر الدسائس والتآمر على أمنها ومصالحها، ولعل من حكم تشريع عقد الذمة مراعاة هذه الحال.

وعليه فإن جواز تمثيل المواطنين غير المسلمين في أهل الشورى وأهل الحل والعقد بأفراد غير مسلمين منهم يجب أن يكون حسب الحاجة إلى إشراكهم في تلك المجالس، ومعيار الحاجة هو المصلحة المتأتبة من ذلك، ودفع المفسدة الناتجة عن عدم إشراكهم، كأن لم يرض غير المسلمين بتمثيل مسلم لهم، واحتياج إلى من يتكلم باسم غير المسلمين ويمثلهم في الإقرار بالالتزامات الجديدة الموجهة إليهم، شرط أن يفصل في اختصاصاتهم، فلا يجوز لهم الاشتراك في القرارات المتعلقة بالمسائل الدينية الإسلامية، ويجوز لهم أن يشتركوا في القرارات المتعلقة بالأمر الديني من سياسة واقتصاد وغيرهما بما لا يتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية، وكل ذلك تحت قيادة المسلمين العامة، ووفقا لعقد الذمة أو ما يقوم مقامه [69 ص253-255].

6 - القوة والأمانة:

والقوة هنا هي الشوكة والبأس، وتعني القوة المادية والجسدية [65] ص224 و[51] ص67، وتعني لدى البعض قوة الفهم والإدراك، وقد تعنيهما معا، وهذا مصداقا لقول الله ﷻ في معرض الحديث عن صفة موسى ﷺ كما وصفته إحدى المرأتين - اللتين سقى لهما - لأبيهما : (إِنَّ حَيْرَ مَنْ أَسْتَجَرْتَ الْقَوِيُّ

الْأَمِينُ ﴿٦٦﴾ [1] سورة القصص: 26.

ذلك أن كلمة أهل الحل والعقد - وهي أحد المصطلحات اللصيقة بأهل الشورى - يتبادر منها أن أهلها قادرون على إبرام الأمور وإنفاذها ، والقادر على الحل والعقد لا بد أن تكون لديه " شوكة " أو قدرة بها يحل الأمور ويعقدها.

والمقصود بالشوكة هنا هي ما يتمتعون به من صفاتٍ وِجَلٍ تمنحهم الهيبة والاحترام والطاعة ، فتنتج ثقة الناس بهم ورضاهم بما يتخذونه من قرارات بصفتهم ممثلين لهم ، ولتبعية العامة لهم ، وعدم منازعتهم أو الخروج عما يروونه [61] ص273.

أما الأمانة فتعني أن يكون الشخص ذا ضمير يقظ تصان به حقوق العباد، وأن يشعر المرء بمسؤوليته في كل أمر يسند إليه، وأنه مسؤول عنه أمام ربه، فهو مؤتمن على مصالح الرعية، ومؤتمن على ما تحت يديه من أموال [62] ص13.

لهذا فإن الأمانة تجمع أيضا بين الكفاية العلمية وصلاح النفس وحسن الإيمان، ففي الحديث النبوي عن أبي ذر الغفاري رضي الله عنه قال: قُلْتُ: يَا رَسُولَ اللَّهِ أَلَا تَسْتَعْمِلُنِي؟ قَالَ: « يَا أَبَا ذَرٍّ إِنَّكَ ضَعِيفٌ، وَإِنَّهَا أَمَانَةٌ، وَإِنَّهَا يَوْمَ الْقِيَامَةِ حَزْبٌ وَنَدَامَةٌ، إِلَّا مَنْ أَخَذَهَا بِحَقِّهَا وَأَدَّى الَّذِي عَلَيْهِ فِيهَا» [14] الحديث رقم 4823 و4824 ، ج6 ، ص7 ، و [70] الحديث رقم 21513، ج35، ص404 ، و [71] الحديث رقم 3667، ص570.

كما أن عدم تولية الأمانة من أسباب الفساد ومظاهره، ففي الحديث الشريف: « قِيلَ: مَتَى السَّاعَةُ يَا رَسُولَ اللَّهِ؟ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صلى الله عليه وسلم: إِذَا ضُيِّعَتِ الْأَمَانَةُ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ، قَالُوا: كَيْفَ إِضَاعَتُهَا؟ قَالَ صلى الله عليه وسلم: إِذَا وُسِّدَ الْأَمْرُ لِغَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ » [13] الحديث رقم 59، ج1، ص33، و الحديث رقم 6131، ج5، ص2382.

كما تشترط كثير من الأنظمة الانتخابية في الدولة المعاصرة شروطا أخرى؛ كشرط أداء الخدمة العسكرية (واجب الخدمة الوطنية) أو الإعفاء منها، أو شرط الإقامة بالدائرة الانتخابية، وهي شروط اقتضتها حالة الدولة اليوم، وما عرفته من تطور...، وهي في مجملها شروط تنظيمية تقديرية تخضع للنظر والاجتهاد بحسب كل دولة.

وقصارى القول؛ فإن تلك الشروط - الأساسية منها والتكميلية - منها ما هو معلوم من الدين بالضرورة، ومنها ما هو ظاهر من الأدلة وقواعد الشريعة كما سبق ذكره [51] ص 51- 85 و [68] ص 193-198 و [61] ص 240-282 و [3] ص 94.

أما عددهم فهو أمر تنظيمي يخضع للظروف والمستجدات، يحتاج إلى الأخذ بما يناسب المهام المنوطة بأعضاء مجلس الشورى، وبما يحقق التمثيل العادل لأفراد الأمة في مختلف المناطق من الدولة الإسلامية، خصوصا مع طبيعة الوظيفة النيابية التي تفرض نقل انشغالات المواطنين وحاجاتهم إلى أهل الشأن للنظر فيها وتلبية ما يمكن منها، ولو بالاستفادة من تجارب الأنظمة الوضعية ومن بعض أساليبها الديمقراطية في هذا المجال؛ مما لا يتعارض مع الشريعة الإسلامية؛ كتحديد عدد أعضاء المجالس النيابية اعتمادا على نظام التقسيم النسبي حسب عدد سكان الدوائر الانتخابية، بما يضمن لها نوعا من التوازن والعدالة في التمثيل، أو طرق اختيار أعضاء مجلس الشورى، أو حتى تنظيم سيره، مع مراعاة خصوصية المجالس النيابية الإسلامية ذات الطابع الشورى الذي يضم أهل الاختصاص في مختلف المجالات، فقد استفاد النبي صلى الله عليه وسلم من الفرس في حفر الخندق، وهي تقنية حربية أشار بها عليه سلمان الفارسي رضي الله عنه، وكذلك في اتخاذه صلى الله عليه وسلم خاتما يختم به رسالته إلى الملوك [13] الحديث رقم 2780، ج3، ص1074، و الحديث

رقم 65، ج1، ص36. و[14] الحديث رقم 5601 و5602 و5603، ج6، ص151، واستفاد عمر رضي الله عنه من الرؤوم والفُرس في تدوين الدواوين [72] ص57.

3.2.2.1. أساليب إسناد السلطة وطرق اختيار أعضاء المجالس النيابية

يعد الانتخاب - في النظم الديمقراطية الحديثة - الوسيلة الديمقراطية المثلى لإسناد السلطة، وهو أحد أهم الحقوق السياسية للأفراد في الدولة، حيث يمكّنهم من التعبير عن آرائهم في اختيار حكامهم وممثليهم، حتى إن بعض فقهاء القانون الدستوري يربطون بين الديمقراطية والانتخاب، ويرون أنه لا قيام لها ما لم يكن الانتخاب وسيلة لاختيار الحكام واختيار ممثلي الشعب من أعضاء المجالس النيابية، وإن كان بعضها يجمع في اختيارهم بين الانتخاب والتعيين أو الوراثة في البرلمانات المكونة من مجلسين كما سبق ذكره.

وتتنوع النظم الانتخابية من دولة إلى أخرى بتنوع النظم السياسية فيها، ويكمن ذلك الاختلاف في كيفية الانتخاب ودرجاته (مباشر أو غير مباشر)، ومن حيث كيفية اختيار الناخب للمرشحين (انتخاب فردي أم بالقائمة)، وكذلك تختلف الدول في كيفية إعلان نتائج الانتخاب حسب الأصوات المحصل عليها فيما يعرف بالانتخاب بالأغلبية المطلقة أو النسبية.

وقد اختلفت آراء فقهاء السياسة الشرعية حول أفضل الطرق لاختيار رجال التشريع في الدولة الإسلامية اليوم، وحول الانتخاب كوسيلة للاختيار وإسناد السلطة، خصوصاً أن الشريعة الإسلامية " لم تضع نظاماً خاصاً ومحدداً للشورى، وهذا من حسناتها واحتياطها للمستقبل، لأن تحقيق الشورى عملاً ما يختلف باختلاف الزمان والمكان، فتركه للأمة تنظمه حسب الظروف والأحوال هو السبيل الأقوم للشورى" [73] ص43.

1 - يرى أصحاب هذا الرأي أن أعضاء الهيئة النيابية يُعرفون من خلال صفاتهم التي سبق ذكرها، فمن توافرت فيه تلك الصفات أصبح تلقائياً من أهل الحل والعقد أو أهل الشورى، ويتحمل مسؤولياته، ويقوم بها دون تكليف من أي جهة كانت. ويسمى بعضهم هذا الأسلوب " ظاهرة التدرج الاجتماعي "، ويسميه بعضهم القانون الفطري أو قانون الاختيار الطبيعي [74] ص236 و [75] ص92، أي إن بعض الأفراد يتدرجون صُعداً حسب الصفات التأهيلية، وحسب نظرة كل مجتمع حتى يصلوا إلى درجة الريادة والسيادة في المجتمع. وأسباب التدرج والصعود تبدأ بالتقوى والخلق والعلم، ثم رجاحة العقل، وسداد الرأي، ثم الخبرة، ثم الشوكة وهكذا.. واستدلوا بقول الله عز وجل: (يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ

دَرَجَتٍ) [1] سورة المجادلة: 11، فأهل العلم هم أولو الأمر على الحقيقة، ويدهم الحل والعقد، وهم

المخبرون عن الله، والناس تَبَعٌ لهم، حتى دَوُّ السلطان من غير العلماء [51] ص86.

ويفسر بعض العلماء هذا الرأي على أنه يقوم على أساس الوكالة ، وذلك لأن الوكالة تنعقد صراحة أو ضمناً، وقد كانت وكالة أهل الحل والعقد عن الأمة في عصر الإسلام الأول (عصر الخلفاء الراشدين) وكالة ضمنية، لأنهم معروفون بكفاءتهم وإخلاصهم وعدالتهم وسابقتهم في الإسلام، ومن ثم فقد كانوا حائزين رضى الأمة وثقتها، فما كانت هناك حاجة إلى قيام الأمة بانتخابهم صراحة، وحتى لو قامت بهذا الانتخاب لما فاز فيه غير أولئك، ولما ظهر لهم منازع ينافيهم في كونهم أهل الحل والعقد، ومن ثم كان انتخابهم رئيس الدولة بتوكيل ضمني من الأمة وبرضى منها. غير أن التوكيل الضمني يتعذر حصوله في الوقت الحاضر لكثرة أفراد الأمة، لذلك وجب تنظيم هذا الأسلوب، بحيث لا يبقى سائبا؛ حتى لا يدخل في أهل الشورى وأهل الحل والعقد من ليس منهم، وحتى لا يدعي هذا الأمر من ليس أهلا له [73] ص33 و[75] ص69.

2 - يرى أصحابه أنه يتم اختيارهم عن طريق التعيين من قبل الإمام (رئيس الدولة) بصفته أعرف الناس بهم ، وذلك بناء على استفاضة الأخبار عن فضلهم وتقدمهم على من عداهم، خصوصا مع ما ذكرنا من خصائص الشورى بأن الشرع لم يحدد طريقة بعينها لاختيارهم ، وليس في ذلك ما يعارض النصوص الشرعية.

إضافة إلى أنهم يعرفون ويتميزون بأعيانهم وأعدادهم، فلا يكون فيه وجهة غموض أو إجمال ، كما أن الإمام له سلطة واسعة على رعيته ، وعليه فله حق تعيين أهل الحل والعقد أو أهل الشورى ، كما فعل عمر بن الخطاب رضي الله عنه بعد أن طعن ، فعين سئة من أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم (وهم أهل الشورى) لاختيار خليفة للمسلمين [13] الحديث رقم 3497، ج3، ص1353. وقوله صلى الله عليه وسلم: « إنا لا نؤلي أمرنا هذا من سألته ولا من حرص عليه» [13] الحديث رقم 6730، ج6، ص2614 ، و[14] الحديث رقم 4821، ج6، ص6.

غير أن البعض يرى أن لنظام التعيين أو الوراثة والاستخلاف - هو الآخر - جملة من العيوب التي نذكر منها:

- أن نظام التعيين أو الوراثة والاستخلاف لا يعبر عن التمثيل الحقيقي لأفراد الأمة بقدر ما يحقق الامتياز لفئة على حساب مجموع الأمة.

- أن هذه الوسائل قد تضعف الرابطة بين هؤلاء الأعضاء؛ وبين أفراد الأمة التي يشرعون لها، ويقررون مصيرها باسمها.

- أن هؤلاء الأعضاء غالبا ما يكونون تابعين لمن عينهم، فيصرفون ولاءهم له، ويعملون على تلبية رغباته على حساب مصلحة الأمة، وذلك ردا للجميل، وطلبا للبقاء وإعادة تعيينهم في المنصب مرة أخرى.

- أنها تخلق طبقيّة داخل البرلمان ذاته، حيث تكون الأولوية فيه لهذه الفئة المعيّنة.

- أنها تشكل غالبا سدا منيعا أمام اقتراحات ومطالب النواب، كما هو الحال بالنسبة للثلث الرئاسي في مجلس الأمة في الجزائر؛ حتى سماه البعض الثلث المعطل.

لذلك فهم لا يعتبرونه ملائما لظروفنا الحالية، نظرا لقلّة الوازع الديني عما كان عليه في صدر الدولة الإسلامية لدى الحكام والمحكومين على السواء، إذ قد يختار الحاكم شخصيات ضعيفة تحسن الطاعة والمجاملة له، ولا تعارضه مهما ارتكب من أفعال، فيصبح حكمه حكما استبداديا دكتاتوريا، وهذا يتنافى مع مبدأ الشورى الذي أمرَ به المولى ﷺ [3] ص106.

3 - يرى أصحابه من العلماء والباحثين في الفقه السياسي الإسلامي من المعاصرين [76] ص210 و[77] ص89 و[78] ص95. أن رجال التشريع الإسلامي (أهل الشورى) يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب، وذلك بأن تشترك الأمة كلها في هذا الاختيار ليكونوا نوابا عنها، وليس بالتعيين من قبل الحاكم، واعتبروا هذا الأسلوب المنهج الأمثل لإيجادهم ومعرفتهم، بل أصبح لا مناص منه [76] ص210، حيث يرون " أن الشريعة الإسلامية تتسع لنظام الانتخاب لاختيار أهل الحل والعقد، لأن مقصود الشرع هو إيجادهم، فما يوصل إلى هذا المقصود يكون مندوبا أو واجبا، والانتخاب هو أحد الأساليب الموصلة إلى اختيارهم، شرط أن لا ينطوي على مخالفات شرعية، إضافة إلى ضرورة التزام الشروط التي اشترطها الفقهاء في أهل الحل والعقد ليكونوا مرشحين لتمثيل الدولة " [42] ص253 و[79] ص58. واستدلوا على ذلك بما قام به النبي ﷺ في بيعة العقبة إحدى صور الانتخاب، حينما طلب من الأنصار أن يختاروا منهم من يمثلهم بقوله ﷺ: « أخرجوا إليّ منكم اثني عشر نقيباً يكوئونَ على قومهم بما فيهم » [70] الحديث رقم 15798، ج25، ص93. وانظر: [42] ص325 و326.

كذلك فإن الانتخاب يقترب من مفهوم البيعة [50] ص105 العامة في الفقه السياسي الإسلامي من بعض الوجوه، باعتبار أنها وجه من وجوه العمل السياسي الذي تمارسه الأمة وهي تستخدم حقها في السلطان الذي هو أصلا لها، لأن رئيس الدولة لا يمارس أي سلطان إلا بالبيعة، فالبيعة ركيزة أساسية

لسلطان الأمة، بمعنى أن الأمة إن لم تمارس حقها في البيعة، يكون السلطان قد أنتزع منها، ويختل نظام الحكم في الإسلام، بأن يخرج في بعض صورته عن الشرع [44] ص105.

4 - وأصحابه من القائلين بالجمع بين أسلوبَي التعيين والانتخاب، وهو رأي بعض الباحثين المعاصرين، لما يظهر فيه من جانب إيجابي هو وجود شيء من التوازن بين مطالب رئيس الدولة ومطالب الأمة، وهو أسلوب ديمقراطي مطبق في بعض البرلمانات التي تتكون من مجلسين هما: "مجلس النواب" الذي ينتخب أعضاؤه من قبل الأمة، و" مجلس الأعيان " الذين يعينهم رئيس الدولة، ويسمى في بعض البرلمانات "مجلس الشيوخ" أو "مجلس الأمة".

ومن الأسباب التي جعلت أصحابه يتبنونه " أن نظام الانتخاب ربما لا يأتي إلى المجلس التشريعي بمن هو أهل لهذا المجلس، لذلك يكون للحاكم الحق في تعيين عدد من كبار العلماء في فروع العلم المختلفة، وبذلك يكون في المجلس من هو مثقف ثقافة عامة، ومن هو عالم متخصص في علمه، بحيث إذا عرض أمر في الأحكام الدينية (الشرعية) وجد العالم المتخصص في الشريعة وأحكامها، وإن كان في الأمور التجريبية وجد العالم المتخصص في ذلك " [3] ص109. ولكن الأفضل أن لا يعين كل أعضائه، وإنما يقتصر فيه على نسبة معينة فحسب.

5 - وهناك من يرى أن أسلوب اختيار أعضاء مجالس الشورى وأهل الحل والعقد متروك للاجتهاد بما يناسب كل عصر؛ لأنه من أمور السياسة الشرعية التي تدور مع المصلحة الشرعية، وهي هنا من الأمور التي تتميز بالمرونة، بحيث يمكن أن تتغير بتغير الظروف والأحوال، وبالتالي فهي إحدى مجالات الاجتهاد التي لا ينبغي تضيق الأمر فيها، وتحديد وسيلة واحدة دون غيرها، وجعل هذا الباب في قالب جامد لا يقبل التكيف مع الظروف والأوضاع ، فالعبرة في موافقة الشريعة الإسلامية وضمان عدم مخالفتها.

وتفاديا لبعض سلبيات وسيلة الانتخاب كأسلوب لإسناد السلطة؛ حاول بعض علماء السياسة الشرعية وضع بعض الشروط والضوابط لهذه الوسيلة، لأن هنالك أمورا غالبا ما تصاحب العمليات الانتخابية في الأنظمة الديمقراطية الحديثة وهي مقبولة قانونا ؛ كعملية الترشح مطلقا، وما يتبعها من حملة انتخابية (الدعاية الانتخابية)، وما يكتنفها من محاذير يابهاها الشرع، كالرشاوى، والكذب، والسب، والخداع، والتزوير، وغير ذلك مما هو ملحوظ في أكثر الانتخابات في العالم، حتى رأى بعضهم [51] ص94 و[79] ص57-59. أنه من المتعذر أن تقوم الدولة بتطهير الانتخابات من هذه المحظورات ، وبالتالي فلا بد من نظام انتخابي يراعي كل تلك المحاذير ويمنعها ، ومحاولة تكيفه مع الضوابط الشرعية حتى ينسجم مع أسلوب الشورى، ويكون أحد وسائلها المفيدة التي توصلنا إلى اختيار مجالس شورى شرعية وخالية من تلك النقائص والعيوب، وضبط عملية الترشح وشروط الترشيح.

بل لابد من إشاعة المفاهيم الإسلامية، ورفع مستوى الوعي الشرعي في الأمة، وتربية الأفراد على مخافة الله وتقواه حتى لا ينتخبوا إلا الأصلح، وليقوم من تنتخبه الأمة بواجبه كما يأمر الإسلام [73] ص43، 54 و[42] ص328 و [77] ص92.

4.2.2.1. تقييم وسائل إسناد السلطة

تزايد في العصر الحديث الاهتمام بدراسة الأنظمة الانتخابية بغرض اختيار أفضلها وأكثرها حكمة وتمثيلاً وعدالة، لأنه كثيراً ما يقال أن النظام الانتخابي هو المؤسسة السياسية الأكثر عرضة للتلاعب، سواء إلى الأفضل أو إلى الأسوأ، وعملية اختياره عملية سياسية بحتة لا تعتمد على خبرات المتخصصين المحايدون وإجاباتهم حول أفضلية هذا النظام أو ذلك، بل الواقع أن المصلحة السياسية لها دور مهم وأساسي دائماً في عملية الاختيار، إن لم نقل الدور الرئيسي والوحيد أحياناً، وكثيراً ما تلعب حسابات المصلحة - على المدى القريب - دوراً تخريبياً وتعطيلياً للمصلحة العامة - على المدى البعيد. إذ طوّرت الحكام أدوات وأساليب للتلاعب بعملية الانتخابات، بغرض تحقيق مقاصد غير تلك التي تترجى من الانتخابات الديمقراطية للحصول على الشرعية أمام الجماهير، والتخفيف من حدة الضغوط المطالبة بالإصلاح واحترام حقوق الإنسان في الداخل والخارج، وفي المنطقة العربية لم تؤد الانتخابات التي تجريها بعض أنظمة الحكم - بما فيها الجزائر - إلى انتقال ديمقراطي واحد، ناهيك عن تحول ديمقراطي حقيقي .

ولا شك أن مثل هذه الأنظمة المتسلطة لا تهيء المناخ الديمقراطي الذي يمكن أن تنشأ فيه السلطة التشريعية بطريقة سليمة وانتخابات نزيهة، فضلاً عن تمكينها من ممارسة مهامها بطريقة مستقلة تعبر من خلالها عن آمال و طموح الشعب بالمشاركة في تسيير مؤسسات الدولة، والإسهام في صنع القرارات التي تخدم مصلحته بشكل عام بوساطة من يختارهم للنيابة عنه في البرلمان.

والجدير ذكره أنّ الانشغال الأساسي بشأن العلاقة بين الأنظمة الانتخابية والأنظمة السياسية يتمثل في مدى ضمان الأولى للطابع الديمقراطي للثانية ، ذلك أن النظام الانتخابي عنصر من عناصر النظام السياسي ككل، وعليه لا يمكن اعتبار الانتخاب مجرد اختيار شخص، وإنما هو اختيار برنامج واتجاه معين، وبما أن النظام الانتخابي له علاقة تكاملية مع النظام السياسي، فإنه بالضرورة يؤثر على الأحزاب السياسية، سواء بتوزيعها، أو زيادة عددها أو تضيقه [22] ص103- 107.

ومن عيوب الانتخاب أن كثيراً من أعضاء المجالس النيابية - خصوصاً في الدول النامية - لا يتم انتخابهم على أساس الكفاءة أو القدرة على التمثيل، بل يكون لمناصبهم أو ثروتهم أو قربهم من السلطة الحاكمة الدور الكبير في ذلك، وهذا ما يبرر أحياناً اللجوء إلى فكرة تعيين بعض أعضاء البرلمان، خصوصاً في البرلمانات ثنائية المجالس.

وإذا كانت الدولة الإسلامية الأولى لم تعرف وسيلة الانتخاب بصورتها الحالية في اختيار أهل الشورى، إلا إننا قد وجدنا لذلك بعض التطبيقات التي يمكن اعتبارها - كما سبق - من صور الانتخاب، وهو ما حصل في بيعة العقبة الثانية حينما طلب النبي ﷺ أن يخرج أهل المدينة ممن جاؤوا يباعدونه اثني عشر نقيبا ينوبون عن قومهم، وكذلك حينما اختار عمر رضي الله عنه وهو على فراش الموت ستة من الصحابة كهيئة مصغرة لأهل الشورى لاختيار خليفة من بينهم، وغيرها من الأمثلة، لكن بما أن الدولة الإسلامية اليوم قد عرفت تغيرا كبيرا، فإن ذلك يستدعي التفكير في وسائل تناسب التطور الحاصل في هذا الجانب، ولو كان ذلك بالاعتباس من النظم الوضعية بما لا يخالف قواعد الشريعة الإسلامية وأحكامها، ودون الانسلاخ من الخصوصية الإسلامية التي تتميز بها الدولة الإسلامية بمبادئها وأهدافها، ولو كان بالجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين حسبما تقتضيه طبيعة المنصب [80] ص 47.

الفصل 2

الاستقلال الوظيفي للسلطة التشريعية

تمارس السلطة التشريعية في الدولة الحديثة وظائف مختلفة ؛ ومنها الوظيفة التشريعية، والوظيفة المالية، والوظيفة الرقابية ، وقد تفاوتت حظوظها في ممارسة هذه الوظائف من نظام سياسي إلى آخر، وهو ما يدفعنا إلى التعرف على مدى استقلالها وحريتها في ممارسة هذه الوظائف؛ سواء في النظام الوضعي الذي تقوم فيه العلاقة بين السلطات على أساس مبدأ الفصل بين السلطات ، أو في النظام الإسلامي الذي له خصوصيته التي يتميز بها في هذا الجانب.

وسنبحث أولاً في مدى استقلال السلطة التشريعية في أداء الوظيفة التشريعية بما فيها الوظيفة المالية، ونكشف دور السلطة التنفيذية وتأثيرها في هذا الجانب (المبحث الأول)، ثم نبحث الوظيفة الرقابية للسلطة التشريعية على أعمال الحكومة، للوقوف على مدى تنفيذها للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، والبرامج التي صدّقت عليها، والوقوف على مدى نجاعتها واستقلالها في ذلك (المبحث الثاني) .

1.2. الوظيفة التشريعية للمجالس النيابية

تعد الوظيفة التشريعية أهم وظائف السلطة التشريعية في الدولة الحديثة، باعتبارها الاختصاص الأصريّ واللصيق بها، وكونها المعبر عنها حقيقة، حتى ارتبطت تسميتها به ، وهذا ما يبرز أهمية استقلال السلطة التشريعية في ممارسة سلطة التشريع ، لأنها أساس التمييز بين السلطة التشريعية وغيرها من السلطات، وعلى أساسها قامت السلطة التشريعية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، "فالسلطة التشريعية هي من تنس القوانين المعبرة عن سياسة الدولة، والتي تنقيد الحكومة بتنفيذها" [81] ص116.

ولكن هذا الاختصاص لا تستقل به السلطة التشريعية وحدها، بل إننا نجد أغلب دساتير العالم قد منحت حق التشريع في بعض الحالات للسلطة التنفيذية ، سواء بالاشتراك مع السلطة التشريعية، أو بصفة مستقلة عنها، فما مدى تأثير ذلك في استقلالية السلطة التشريعية في ممارسة هذه الوظيفة، سواء في الدولة الحديثة أو في الدولة الإسلامية.

لذلك سنحاول التعرف على مدى تمتع السلطة التشريعية بالحرية في مجال الاختصاص التشريعي والقيود المفروضة عليها هذا الجانب (المطلب الأول)، ثم نحاول الكشف عن الطرق والأساليب المختلفة التي تسلكها السلطة التنفيذية في ممارسة التشريع؛ سواء بطريق مباشر أو غير مباشر، ومدى تأثير ذلك كله في الاستقلال السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها الأصلي وهو التشريع (المطلب الثاني).

1.1.2. الاختصاص التشريعي للمجالس النيابية والقيود المفروضة عليه

لم تكف بعض الدساتير - إن لم نقل أغلبها - بمنح السلطة التنفيذية حق التشريع في بعض المجالات أو الحالات، بل راحت تضع بعض القيود على السلطة التشريعية في ممارسة حق التشريع الذي يعد اختصاصا أصيلا لها، فتارة بتحديد مجالاته، وتارة أخرى بفرض قيود وشروط عليها في هذا الخصوص، وهو ما سنعرفه من خلال العناصر الآتية في هذه الدراسة.

وسنبحث في الاختصاص التشريعي للمجالس النيابية ومدى سيادتها في ذلك (الفرع الأول)، ونبحث أيضا في القيود المفروضة عليها في هذه الجانب (الفرع الثاني).

1.1.1.2. الاختصاص التشريعي للمجالس النيابية

تصدر السلطة التشريعية تشريعات وقوانين مختلفة - باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي - في مختلف المجالات التي قامت لأجل تنظيمها نيابة عن الشعب أو الأمة التي تمثلها، فقد يتعلق الأمر بالأفراد والجماعات، أو بالمؤسسات الهامة في الدولة، أو قد يتعلق بالتشريع الأساسي الذي لها دور فيه أيضا. ولكن يبقى السؤال مطروحا دائما في هذه الدراسة حول مدى سيادة وحرية السلطة التشريعية في ممارسة هذه الاختصاصات.

1.1.1.1.2. التشريع العادي والتشريع العضوي

تصدر السلطة التشريعية نوعين من التشريع هما : التشريع العادي، والتشريع العضوي، وهما يختلفان عن بعضهما من حيث المرتبة، ومن حيث الخصائص.

1 - التشريع العادي :

هو التشريع الصادر عن السلطة التشريعية في المجالات المختلفة التي يحددها الدستور؛ كما نص على ذلك دستور 1996 في الجزائر في المادة 122 منه ، وكذا دستور 1958 في فرنسا في المادة 34 منه، وهي تشريعات تتميز بسهولة إجراءاتها من حيث وضعها، أو تعديلها ، أو التصديق عليها، أو إصدارها ، كما إنها تقل مرتبة عن التشريع الأساسي وعن القوانين العضوية.

والملاحظ أن التحديد الوارد في دستور 1996 للمجالات التي تصدر فيها السلطة التشريعية قوانين عادية ليس تحديدا حصريا، وهو ما يظهر من خلال بعض المواد المتناثرة في الدستور تدل على إمكانية السلطة التشريعية في إصدار قوانين عادية في مجالات ومواضيع أخرى، وهذا من شأنه توسيع دائرة الاختصاص التشريعي الممنوح للسلطة التشريعية، ومن ذلك نذكر المواد: 17، 18، 19، 20، 20، 30، 40، 42، 49، 170.

لكن مع ذلك فإن هذا التحديد يعد قييدا على حرية وحق السلطة التشريعية في التشريع، وينقص من مكانتها، ويفتح المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية التي تتناول الجوانب الأخرى بالتشريع عن طريق الوسائل الممنوحة لها دستوريا، سواء عن طريق التنظيم، أو التشريع بالأوامر وغيرها.

2 - التشريع العضوي:

يتمثل الفارق البسيط بين القانون العضوي والقانون العادي في تحديد مجالات كل منهما ، أما أهم ما يمكن أن يميزه عنه هي تلك الشروط القانونية، إذ تضعه في مرتبة أدنى من الدستور، وأعلى من القانون العادي، وهي لأهميتها تتطلب عرضها على المجلس الدستوري قبل إصدارها.

أما عن المجالات التي يمكن للقانون العضوي أ يتناولها، فمن بينها القوانين التي تتناول أساليب تنفيذ الأحكام الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العمومية وعملها، ونظام الانتخابات، والقوانين المتعلقة بالأحزاب، والإعلام، والقانون الأساسي للقضاة، والتنظيم القضائي، والمالية، والأمن الوطني، وهي ميادين ذات طابع سياسي ودستوري [26] ص 31.

وقد حددت المادة 123 من دستور 1996 في الجزائر كذلك مجالات وميادين القانون العضوي، غير إنه لا يمكن أن يفهم من ذلك أن هذا التحديد جاء على سبيل الحصر، إذ وردت مواد أخرى متناثرة نتيج للسلطة التشريعية إصدار قوانين عضوية في مجالات أخرى، نذكر منها المواد: 219، 222، 224، 226، 92، 262، 264، 269.

غير إن فعالية قابلية امتداد المجال التشريعي المخول للسلطة التشريعية في هذا الجانب - كما يقول الأستاذ جاك مورو " JACQUE MOREAU " - مرهون بمدى الحماية المؤمنة لهذا المجال من اعتداء الحكومة عليه. [82] ص 22.

2.1.1.1.2. التشريع الأساسي (إنشاء وتعديل الدستور)

يعد الدستور أم القوانين والجامع لمبادئها وكلياتها الكبرى، وللأسس التي تقوم عليها الدولة في شتى المجالات، وهو ما يحتم على الحكومات التي تتولى الحكم، وعلى المجالس الشعبية أو النيابية أو التشريعية

أن تلتزم بالمبادئ التي ينص عليها ... باعتباره أقل عرضة للتبديل والتغيير من القوانين العادية، كما إنه يتضمن تحديد الاختصاصات والصلاحيات بالنسبة لمختلف السلطات والأجهزة، ويحدد العلاقة بينها، حتى لا تكون كيفية، تتأثر بقوة الأشخاص ونفوذهم " [83] ص 83. فما مدى السلطات الممنوحة للسلطة التشريعية في إعداد وتعديل الدستور، وما مدى استقلالها في ذلك؛ سواء في الدولة الحديثة أو في الدولة الإسلامية؟

1.2.1.1.1.2. التشريع الأساسي في الدولة الحديثة

بما أن الدستور يمثل التشريع الأساسي في الدولة، فهو أيضا أحد أنواع التشريع التي تتقاسمها السلطان التنفيذية والتشريعية، وإن كان الواقع العملي والدستوري لغالبية الدساتير يميل إلى تغليب كفة السلطة التنفيذية - ممثلة في رئيس الدولة - على السلطة التشريعية ، بإعطائه الأولوية في ممارسة هذا الحق.

وإذا كانت نشأة الدساتير قد أخذت صورا عديدة منذ زمن بعيد، بدءا بأسلوب المنحة الذي يمنح الحاكم المطلق من خلاله الدستور للشعب دون مشاركة منه، أو أسلوب العقد الذي أتاح للشعب فرصة مشاركة الحاكم في وضع الدستور، وهما أسلوبان غير ديمقراطيين، فإن تطور الفكر البشري، وانتشار الأفكار الديمقراطية التي سادت بعد القرن الثامن عشر الميلادي ، أدت إلى انتقال السلطة من الحاكم إلى الشعب أو الأمة، ومنه ظهر الأسلوبان الديمقراطيان لنشأة الدساتير؛ أسلوب الجمعية التأسيسية التي ينتخب أعضاؤها لهذا الغرض من طرف الشعب، وينتهي دورها بإنجاز مهمتها، وأسلوب الاستفتاء الشعبي [84] ص 47 و [85] ص 83 ؛ الذي تقوم فيه هيئة حكومية أو لجنة معينة بتحضير مشروع الدستور، ثم تعرضه على الشعب مباشرة ليقول فيه كلمته.

لكن ما يعاب على هذه الطريقة، أنه بتعيين لجنة فنية لتحضير مشروع الدستور، قد يكتفي المشروع بترجمة أهداف السلطة الحاكمة ورغباتها دون التطرق لهموم الشعب وطموحاته، وبخاصة إذا ما قام المشروع للاستفتاء في محيط لا تتوفر فيه الضمانات السياسية اللازمة للوصول إلى معرفة النتائج الحقيقية للاستفتاء، لهذا يفضل أن يوضع المشروع من قبل هيئة منتخبة تتوفر فيها شروط الكفاءة اللازمة لوضع الدستور، ثم يعرض للاستفتاء الشعبي لإقراره [19] ص 153.

ولا يختلف الأمر كثيرا بالنسبة إلى تعديل الدستور أو مراجعة بعض مواد مواكبة للتطور الحاصل، ومسايرة للظروف التي تمر بها الدولة في بعض الأحيان، وربما كانت - أحيانا- تلبية لرغبات الجماعة الحاكمة، حيث تكشف التعديلات المتكررة للدستور - عادة - عن حجم الصعوبات التي يواجهها الحكام،

وعن عدم استقرار النظام في الدولة، لذلك فإن هذه التعديلات أو المراجعة الدستورية تكون ملحة لتخطيها، ولتحقيق الاستقرار والسير الطبيعي لمؤسسات الدولة، والمحافظة على التوازنات المختلفة فيما بينها.

وقد منح الدستور الفرنسي الحالي حسب المادة 89 حق المبادرة في مراجعة الدستور لرئيس الجمهورية - بناء على اقتراح من الوزير الأول - بما يقضي على الأزمات التي تتخطى فيها مؤسسات الدولة، أو يحتمل أن تهدد قيامها مستقبلاً، وهي صلاحية يتقاسمها مع السلطة التشريعية، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يعرض مشروع التعديل الدستوري على مجلسي الهيئة التشريعية مجتمعين في هيئة مؤتمر، في حال الاستغناء عن اللجوء إلى الاستفتاء [22] ص 267 و [86] ص 94 و [87] ص 300. وهو ما يعد اعترافاً - ولو جزئياً - بحق الهيئة التشريعية بغرفتيها في مناقشة مشروع التعديل الدستوري، وإبداء رأيه فيه بالتصويت عليه أو رفضه دون لجوئه بعد ذلك إلى الاستفتاء الشعبي كما هو الحال في الجزائر (المادة 174 من دستور 1996م) الذي منح من خلالها ممثلي الشعب الحق في المبادرة بتعديل الدستور. غير أن ما أورده المادة 177 منه تقلل بشكل كبير من نطاق المبادرة البرلمانية في تعديل الدستور، فاشتراط نسبة (4/3) أعضاء غرفتي المجلس النيابي مجتمعين معاً للمبادرة بتعديل الدستور يعد حاجزاً يغل يد السلطة التشريعية عن المشاركة في العملية التأسيسية، وإن كان من حقها أن نقف - لاحقاً - في وجه مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور - في حال عدم لجوئه إلى الاستفتاء - بعدم التصويت على اقتراح التعديل الدستوري، سواء بالأغلبية المشروطة في الموافقة على أي نص تشريعي لما يفضل رئيس الجمهورية طريق الاستفتاء، أو بعدم إحراز أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان لما يتم اختيار الطريق البرلماني الخالص، لكن عادة ما يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الأسلوب لما يتأكد من موالاته الهيئة التشريعية له، حينما تتفق رغبة الأغلبية البرلمانية معه، ولا يتأكد من أن نتيجة الاستفتاء الشعبي ستكون في صالحه [38] المادة 3 مكرر.

إضافة إلى ذلك فإن المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور لا يمكن أن تنتج أثرها ما لم تمر على رئيس الجمهورية الذي له كامل السلطة في قبولها أو رفضها، ذلك أن تحريك هذه المبادرة يبقى من الصلاحيات الحصرية لرئيس الجمهورية.

وبهذا تظهر مرة أخرى هيمنة السلطة التنفيذية على إحدى الصلاحيات التشريعية المهمة، والمتمثلة في تعديل الدستور، بجعل المبادرة بتعديل الدستور تظهر - في بعض الحالات - كعمل انفرادي بيد رئيس الدولة الذي يمثل رأس السلطة التنفيذية.

2.2.1.1.1.2. التشريع الأساسي في الدولة الإسلامية

بما أن الدستور هو القانون الأساسي في الدولة الذي تخضع له جميع القوانين وتستمد منه شرعيتها في النظم الوضعية الحديثة، وبما أنّ السلطة الدستورية " تعتبر نوعاً من السلطة التشريعية ...، فكثيراً ما يثور السؤال حول حاجة الدولة الإسلامية إلى الدستور وحول من يضع المبادئ والأسس التي تحدّد قواعد نظام الحكم في الدولة الإسلامية، لاسيما أن الدستور الأساسي للدولة الإسلامية هو القرآن الكريم والسنة النبوية، و التساؤل أيضاً حول إمكانية تعديل هذا الدستور أم لا ؟

1 - الهيئة التأسيسية ووضع الدستور الإسلامي:

لا شك أنّ القرآن الكريم والسنة النبوية هما المصدران الأساسيان للتشريع في الشريعة الإسلامية ومنه في الدولة الإسلامية، إضافة إلى الإجماع والمصادر التبعية الأخرى كالقياس والاستحسان والمصالح المرسلة وغيرها... مما تعتبر - في حقيقتها - مصادر تفسيرية كاشفة عن الأحكام التشريعية لا منشئة لها، ولكن مع ذلك، وبما أن الأمر يتعلق بالجوانب التنظيمية للدولة ومؤسساتها، مما يسهل طريقة تسييرها في ظل ما تشهده الحياة من تطور، وتشعب في مجالاتها، فالأفضل أن يتم انتخاب مجلس أو هيئة تأسيسية ضمن أهل الشورى لها الأهلية العلمية الشرعية، وتتصف بصفات التقوى والعدالة والصلاح والنزاهة، مع غيرهم من أهل المعرفة والوجاهة في الأمة وأهل الاختصاصات المختلفة لاستشارتهم في الأمور الفنية والتقنية ذات التخصص، وذلك للعمل على استخراج "المبادئ الأساسية التي تضمنها القرآن الكريم والسنة النبوية، ووضع نصوصها في وثيقة مستقلة تمثل القانون الأساسي أو الدستور؛ حتى لا يحصل التنازع عليها أو تأويلها أو الافتيات عليها، وفي هذه الحال ينبغي أن يشار إلى مأخذها من الكتاب والسنة .. مما يسمح بوجود دستور يلخص مبادئ الإسلام في شتى مجالات السياسة والتعليم والاقتصاد والأخلاق " [83] ص 83، مع الحفاظ على سمو هذه المصادر لاسيما القرآن والسنة على الدستور.

رغم أن الدستور غير المدون ليس بشيء غريب لم تعهده الدنيا، فإنه ما زالت جميع الدول في العالم تجري نظمها على الدساتير غير المدونة إلى القرن الثامن عشر، ولا تزال دولة كبيرة من دول العالم وهي "بريطانيا" تُجري شؤونها إلى يومنا هذا من غير دستور مدون، ولو أن ها دفعتها الحاجة إلى أن تدون دستورها لما وسَّعها إلا أن ترتب مواد دستورها باقتباسها من مختلف المصادر لدستورها غير المدون [79] ص 4 و [88].

2 - تعديل الدستور الإسلامي:

يثير الحديث عن تعديل الدستور في النظام الإسلامي عدة تساؤلات بالنظر إلى المفهوم الشائع لدى غالبية المسلمين حول طبيعة الدستور في الدولة الإسلامية ذاتها، ومرد ذلك - في الغالب - هو اعتقادهم أن

الدستور الإسلامي هو القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة ، ولكن الحقيقة غير ذلك كما بيناه سابقا، إذ هذا المعنى عام يراد به مصدر كل التشريعات الإسلامية، إضافة إلى أنهما أوسع معنى من الدستور بمعناه الفني السياسي والقانوني الذي يقتصر على أمور الحكم وتنظيم السلطات، ويوضح المبادئ العامة لتسيير شؤون الدولة.

إلى جانب ذلك فإننا لا نجد في هذين المصدرين الأساسيين لكل تشريع تفصيلا للأحكام الدستورية في الدولة الإسلامية، إنما اكتفيا بوضع المبادئ والأسس العامة، وتركنا التفصيلات لما يناسب كل عصر في كل زمان ومكان، وإن وجدت بعض التفصيلات والتطبيقات عبر العصور المختلفة بدءا بالعهد الأول للدولة الإسلامية في عهد الرسول ﷺ، ثم في عهد الخلافة الراشدة، ثم في العهود الموالية من الحكم الإسلامي عبر عصورها، ولكنها تفصيلات تناسب - في أغلبها - العصور التي وجدت فيها، وهو ما يجعلها في - كثير من الأحيان - ذات علاقة بفترة زمنية معينة تناسب طبيعة تلك الفترة وظروفها، ولا يعد ذلك عيبا ينتقص من قيمة أو مكانة التشريع أو النظام الإسلامي، بل هو من مزايا هذا النظام وحسناته، إذ بذلك اكتسب ميزة المرونة والتكيف مع كل عصر، وعليه فإن التعديل الذي نتحدث عنه لا يخرج عن ذلك الاجتهاد الذي تتطلبه الظروف والمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها.. وخصوصا منها ما تعلق بأمر سياسة الدولة وتنظيم شؤونها بنظرة عصرية تناسب طبيعة الحياة وتعقيدها، وتستجيب لمتطلباتها، ولا مانع من الاستفادة من تجارب الأمم الأخرى في المجالات التنظيمية إن كان في ذلك تحقيق مصلحة راجحة ما دامت لا تتعارض مع قواعد الشريعة الإسلامية العامة ومبادئها السمحة.

وقد استند القائلون بتعديل الدستور في الدولة الإسلامية إلى أمرين ثابتين، أحدهما ما عرف في الفقه الإسلامي "بالنسخ"، مما اقتضته حكمة التشريع وضرورة التدرج التشريعي طوال فترة نزول الوحي، وثانيهما القاعدة الشرعية التي تنص على تغير الفتوى (الأحكام الاجتهادية) بتغير الزمان والمكان، مع ضرورة الإشارة إلى ثبات بعض قواعده الأخرى التي تعتبر من الأسس والمبادئ التي تقوم عليها الدولة الإسلامية، ولا يمكن تعديلها أو إلغاؤها، كالنصوص الدالة على المصادر الأصلية للتشريع، أو على إسلامية الدولة، أو على وجوب تحكيمها في جميع شؤون الحياة عموما، مع ترك التفصيلات للقوانين والتشريعات العادية التي يصدرها مجلس الشورى وأهل الحل والعقد كهيئة مختصة في هذا المجال شرعيا ودستوريا.

كما إن تعديل الدستور الإسلامي يستلزم الكلام عن تعديله في عهد الرسالة، ثم تعديله بعد ذلك أما بالنسبة لتعديله في عهد الرسالة فللسبيل إلى ذلك - فيما يرى البعض [42] ص76 - هو الوحي فقط؛ ينزل بتشريع لاحق يلغي به تشريعا سابقا، وهذا ما أسماه العلماء بالنسخ، وسواء أصدر ذلك النسخ أو التعديل بالقرآن أو سنة، لأن السنة أيضا موحى بمعناها من الله ﷻ كما حدث، فما هو السبيل إلى مثل هذا النوع من التعديل بعد وفاة النبي ﷺ وانقطاع الوحي.

وأما تعديله بعد عهد الرسالة؛ فمن خلال نظرة الأستاذ أيضا، فهو يرى أن الأحكام الدستورية الثابتة في الكتاب والسنة دون اجتهاد؛ لا سبيل إلى تعديلها؛ لأن ذلك كما بينا لا يكون إلا بوحى، ولا وحي بعد رسول الله ﷺ أما الأحكام الدستورية الصادرة عن اجتهاد وثبتت في الدستور، فبالإمكان أن يتناولها التعديل، ولعل القاعدة والضابط في ذلك هي أن نقول: "إن كل حكم دستوري يقبل الاجتهاد يقبل التعديل، وكل حكم دستوري لا يقبل الاجتهاد لا يقبل التعديل" [42] ص 77 .

وعليه فالأحكام الدستورية التي لا تقبل التعديل هي:

- الأحكام الدستورية التي مصدرها القرآن الكريم والسنة النبوية (المتواترة والمشهورة والآحاد الثابتة صحتها) إذا كانت نصوصها قطعية الدلالة على المعنى.

- أو الأحكام الدستورية التي مصدرها الإجماع.

أما الأحكام الدستورية الواردة في الدستور الإسلامي، والتي تقبل التعديل فهي:

- الأحكام الدستورية التي مصدرها القرآن الكريم أو السنة النبوية (المتواترة أو المشهورة أو الآحاد الصحيحة) إذا كان كلاهما ظنيّ الدلالة على معناه، إذ يمكن حملها على المعنى الثاني للنص على أساس الاجتهاد في تفهم المراد من النص، ويكون هذا الحمل بمثابة تعديل الحكم السابق المبني على المعنى الأول للنص، على أن يكون هناك دليل يبرجح المعنى الثاني والإتيان بحكم جديد بناء عليه.

- الأحكام الدستورية التي مصدرها الاجتهاد، سواء كان ذلك يخص التشريع الدستوري الصادر من ولي الأمر عن اجتهاد، أو الأحكام الدستورية الواردة في مذاهب المجتهدين [89] ص 139. وثبتت في الدستور، فكون هذه الأحكام تتغير بتغير الأزمان وتدور مع المصالح وجودا وعمدا؛ يجعل بالإمكان أن يتناولها التعديل، وأن يعدل عن رأي اجتهادي في حكم مسألة دستورية إلى رأي اجتهادي آخر يحقق المصلحة، أو ينسجم مع عرف أو عادة لا تناقض نصوصا شرعيا [90] ج 4، 337.

2.1.1.2. القيود المفروضة على الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية

لا تمارس السلطة التشريعية الاختصاص التشريعي بصفة مطلقة، ولكنها مقيدة بمجالات حددها لها الدستور، إضافة إلى بعض القيود الأخرى؛ كتقليص دورها في إعداد قانون المالية كما سنرى.

1.2.1.1.2. تحديد مجال التشريع للسلطة التشريعية

رغم إقرار مختلف الدساتير بصلاحيّة السلطة التشريعية في سنّ القوانين بشكل أساسي كصاحب اختصاص أصيل؛ إلا أنها غالبا ما تلجأ إلى تحديد اختصاصات وصلاحيات السلطة التشريعية على سبيل

الحرص ، وإطلاق يد السلطة التنفيذية في باقي المجالات لممارسة التشريع عن طريق التنظيم ، ما جعلها تتحول - بموجبه - إلى صاحبة الاختصاص الأصلي في هذا مجال التشريع ، وتصبح السلطة التشريعية تمثل الاستثناء. فنصت بعضها على أن ما يخرج من نطاق التشريع المحدد لسلطة التشريعية في الدستور؛ فإنه يدخل في مجال التنظيم الذي يمارسه رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، وهذا ما يعد اعتداء على حقها وسيادتها في القيام بأي تصرف آخر، كما إن فيه مساسا بالصفة التشريعية التي هي أخص مميزاته [87] ص 316 ، وذلك بمنح مساحة أوسع للسلطة التنفيذية في مجال التنظيم، ومنحها هامشاً كبيراً للاستقلالية أثناء وضع المراسيم واللوائح التنفيذية للقوانين، مع ما يترتب عليه كذلك من فسح المجال أمامها لتأجيل تنفيذ القوانين؛ سواء عن طريق التأخر والمماطلة في إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بكيفية تنفيذها أو تطبيقها، أو عن طريق تفسير ما هو غامض فيها [22] ص 24.

وهذا ما هدف إليه المشرع الفرنسي بإصدار دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958م لإعادة الاعتبار للحكومة؛ بالحد من سلطات البرلمان الواسعة التي كانت - في نظره - سببا في الصراع الدائم بين البرلمان وبين الحكومة، وما نتج عنه من انعدام الاستقرار الحكومي، إذ بالغ في توسيع صلاحيات واختصاصات الحكومة على حساب السلطة التشريعية بحجة عقلتها [33] ص 128.

و رغم أن دستور 1996م في الجزائر عمل على توسيع وتنويع مجال القانون كمحاولة لرد الاعتبار للبرلمان في هذه المرحلة، فإن سلطة التنظيم المستقل بقيت مطلقة ولم تمسها المراجعة، وهو ما يعني إعطاء الأولوية للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية التي تم تحديد مجال اختصاصه من خلال تحديد مجال القانون كما نصت على ذلك المادة 98 منه، ويبدو في ذلك متأثراً بما تضمنته المادة 34 وأكده المادة 37 من الدستور الفرنسي، فرغم أن المادة 98 منحت صلاحية إعداد القانون والتصويت عليه للسلطة التشريعية بدون تحديد لمجاله، إلا أن المادتين 122 و 123 من الدستور حددتا مجال القانون، كما حرص المؤسس الدستوري أيضاً من خلال المادة 125 على الاحتفاظ للحكومة ولرئيس الجمهورية خصوصاً بمجال تنظيمي واسع يصعب على البرلمان مهمة ممارسة سيادته كاملة في المجال التشريعي [91] ص 78 و [40] ص 247-250.

وهذا كله يدلنا على الاتجاه السائد في الدولة المعاصرة اليوم في ترجيح كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية في مجال التشريع، إلى حد هيمنتها على اختصاصها، وجعلها تابعة لها في ذلك، ويتجلى ذلك أكثر وضوحاً من خلال المظاهر والممارسات التي سنذكرها لاحقاً.

أما في النظام الإسلامي فلما كانت سلطة أهل الشورى عموماً تقتصر على توضيح وبيان الأحكام الشرعية وفهمها بالنسبة للقضايا التي ورد فيها نص صريح، بحيث لا يمكن العدول عن هذه النصوص قطعية الدلالة [92] ص 134، بتعديلها أو إلغائها أو بإدخال تحوير عليها، فهي تمثل الحدود التي لا يمكن

تجاوزها، فمهمتها الأولى هي البحث والتنقيب في فهم وشرح تلك النصوص القطعية قصد توضيح كيفية اتباعها وتطبيق النص تطبيقاً صحيحاً. أما بالنسبة للقضايا التي ورد فيها نص ظني الدلالة (غير صريح)؛ فإن أهل الشورى يقومون بإعمال الفكر لاستنباط الأحكام الشرعية وتأويلها وتفسيرها استناداً إلى المصادر الأصلية والقواعد الكلية التي نصبها الشارع الحكيم، ومن هنا يتضح أن حقيقة التشريع في النظام الإسلامي أساساً هو بيان حكم الشرع في أمر معين، إذ عملها - في مثل هذه الحال - كاشف لا منشئ، لأن هذا النوع من التشريع هو الله ﷻ كما سبق بيانه، وإلا اعتبر القانون باطلاً، وكان فيه اعتداء على حدود الشرع التي قال فيها الله ﷻ: (وَمَنْ يَتَعَدَّ حُدُودَ اللَّهِ فَقَدْ ظَلَمَ نَفْسَهُ) [1] سورة الطلاق: 01، وقال فيها ﷻ أيضاً:

(أَمْ لَهُمْ شُرَكَاتُؤُا شَرَعُوا لَهُمْ مِنَ الدِّينِ مَا لَمْ يَأْذَنْ بِهِ اللَّهُ) [1] سورة الشورى: 21. فلا يمكنها تعديل

أو إلغاء حكم شرعي ثابت بالكتاب أو السنة أو الإجماع، هذا هو المقصود بحدود الهيئة التشريعية في النظام الإسلامي، وعلى هذا الأساس فليس لأهل الشورى مثلاً وضع مبادئ دستورية تلغي مبدأ الشورى ذاتها،

لكن ذلك لا يمنع الهيئة التشريعية من وضع تشريعات تنظيمية تستجيب لما يستجد في حياة الناس في إطار تلك المبادئ والقواعد العامة التي نصت عليها الشريعة الإسلامية، معتمدة في ذلك على مبدأ الشورى وما يتميز به من مرونة، فلهم الحق في وضع تنظيم مفصل لكيفية تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية، ووضع طريقة لاختيار المسؤولين، وإسناد السلطات، أو إنشاء المؤسسات، ومعالجة الأزمات، ومكافحة الآفات الاجتماعية، والظواهر الاستبدادية، والغش، وأساليب التزوير، وكذا ما يتعلق بالاككتشافات العلمية والتقنية والطبية الحديثة وغيرها.

وعليه يمكن إجمال هذه القيود فيما يلي [2] ص90، 85 :

- أن لا يتم التشريع فيما ورد فيه تشريع بالقرآن والسنة، أو انعقد الإجماع عليه.
- أن لا يخالف التشريع ما جاء في المصدرين الأساسيين للتشريع القرآن والسنة.
- أن تكون التشريعات موافقة لروح الشريعة ومبادئها الكلية، وأن تتوخى تطبيق النصوص الشرعية.
- أن لا يعطي التشريع الاجتهادي لنفسه الفوقية على المصادر الأساسية للتشريع.
- لا ينبغي أن يكون التشريع في أمور العقيدة مما يتعلق بأمور الإيمان لأنها مسائل توقيفية ومصدرها الوحي الإلهي ولا مجال للتشريع الاجتهادي فيها، وكذلك الحال مع العبادات والأخلاق، أو الأمور التي فصلت فيها الشريعة الإسلامية كمسألة الميراث والمحرمات من النساء، وغيرها.. [42] ص168.

2.1.2.1.1.2. إقصاء السلطة التشريعية في إعداد قانون المالية

تتعلق الوظيفة المالية أساسا بالميزانية السنوية للدولة، وتُعرّف الميزانية بأنها " وثيقة يتم بمقتضاها ترخيص النفقات والإيرادات السنوية للدولة، حيث تحدد من خلالها - بصفة عامة - ما ستكون عليه سياسة الدولة بالنسبة لسنة ما " [93] ص 4 و [94] ص 194- 195 و [26] ص 93 و [82] ص 158 ، فهي في الأساس "تشريعات و رُخص برلمانية في مجال عمليات تنظيم وإدارة وتنفيذ ومراقبة كافة العمليات المالية في الدولة" [94] ص 12 ، لكن الوضع تغير خصوصا عقب الحرب العالمية الثانية، فأصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الدور الأهم في إعدادها وتنفيذها لمبررات عديدة ، لذلك سنتعرف على دور السلطة التشريعية في إعدادها في الدولة الحديثة ثم في الدولة الإسلامية.

1- إعداد قوانين المالية في الدولة الحديثة:

اتجهت معظم الدساتير الحديثة نحو الحد من الصلاحيات المالية للسلطة التشريعية ؛ بقصر وظيفة إعداد الميزانية والموازنة على السلطة التنفيذية، وقصر دور السلطة التشريعية على مجرد إقرارها من حيث المبدأ، بل واتجه إلى تقييد وتقليص حق أعضاءها في تقديم الاقتراحات في المسائل المالية [95] ص 49 ، حيث يقوم وزير المالية بتحضير مشروع قانون المالية، وتتم بتدخل ونقاش بين الوزراء ووزير المالية برئاسة الحكومة، وتحت سلطة رئيس الجمهورية الذي يلعب دورا مهما في التحكيم المالي. وبذلك وصل الأمر إلى درجة أصبح معها السلطة التشريعية في هذا الخصوص تقف موقف المنتظر لما يأتيه من الحكومة لمناقشته أو إجراء بعض التعديلات وال تصديق عليه، ويبرر ذلك بما لوحظ من اتجاه المجالس النيابية نحو الإسراف في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية، إضافة إلى رغبة الحكومة في وضع حد للديماغوجية، والحد من رغبة بعض النواب في إرضاء الناخبين باقتراح أي نفقات جديدة ، إضافة أيضا إلى ما يحتاجه إعداد الميزانية وموازنتها من دقة وتعقيدات في الوقت الحاضر، وهو ما جعل السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الحقيقي في هذا المجال؛ باعتبارها المسيرة للجهاز الإداري [31] ص 199.

ورغم ما أتيح للبرلمان من فرص للمشاركة في إعداد قانون المالية والتصويت عليه – على تفاوت بين الأنظمة السياسية في ذلك – فإننا نجد جملة من العراقيل والقيود التي تقلل من شأن هذه المشاركة ، كما نجده في نص المادة 121 من الدستور الجزائري بأنه " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مُرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها "، وهو إجراء تعسفي يمنع السلطة التشريعية من إمكانية تعديل المشروع.

إلى جانب ذلك فقد خص الدستور الجزائري قانون المالية بخصوصية واضحة، عندما نص في المادة 120 في الفقرة 07 فيما يتعلق بإجراءات دراسة ومناقشة النصوص القانونية والتصويت والمصادقة عليها، ونصت في الفقرة 08 منها على إجراء ردعي في حالة تجاوز الأجل المحددة لمناقشة هذا القانون المحدد بـ (75 يوما)، بل أنه يحق لرئيس الجمهورية في إصدار مشروع الحكومة بأمر، وهو سلاح في يد السلطة التنفيذية يشكل تجاوزا لسلطات السلطة التشريعية بطريقة غير مباشرة، وإن كان الأمر المتخذ في هذا المجال لا يدخل في أحكام المادة 124 من الدستور المتعلقة بالتشريع بأوامر.

ولا ننسى أيضا دور الأغلبية البرلمانية التي تجتمع مع الحكومة في حزب واحد تتحكم في الموضوع، حيث يمكنها رفض كل اقتراحات التعديل التي تأتي من المعارضة بمبررات مختلفة، وقد تقبل بعضها أحيانا خدمة لمصالح الأغلبية البرلمانية، أو حفاظا على التوازنات السياسية داخل البرلمان وفي السلطة عموما..، كما يبرز دور هذه الأغلبية وتأثيرها في اللجنة المالية التي تلعب دور الموجه للمجلس [31] ص 101، خاصة أن النقاش الحقيقي يكون على مستوى مجلس الحكومة ومجلس الوزراء كما سبقت الإشارة إليه [31] ص 100.

ولعل ذلك كله ما يجعل السلطة التشريعية تلجأ أحيانا إلى التصويت عمدا على تخفيض الميزانية؛ حتى تجبرها على سحب المشروع وطرح مشروع جديد ترفع فيه قيمة الميزانية، وهذا الأسلوب الملتوي وحده يُمكنها من رفع زيادة النفقات العامة، التي هي من حق السلطة التنفيذية، رغم أنها لا تملك حق تقديم الاقتراحات بزيادة النفقات أو بخلق ضرائب جديدة أو إضافية على ضرائب قائمة [95] ص 50. وحتى لو حصل أيضا نوع من التوافق بين السلطة التشريعية وأجهزة السلطة التنفيذية حول ميزانية الدولة أحيانا؛ فإنما يقوم على أساس المساومات والتنازلات وتبادل المصالح، وهو ما لا يعارضه الدستور؛ إلا أن ذلك التوافق يحصل على حساب استقلالية السلطة التشريعية، وعلى حساب واجب التمثيل الذي لا يقبل المساومات ولا التنازلات ما دامت المصلحة العامة هي الهدف المنشود من وراء قيام هذه السلطات، وعليها أن تلتزم بتحقيقها.

وعليه يمكن القول إنه إذا كان احتكار السلطة التنفيذية أغلب الاقتراحات التشريعية لأسباب سياسية وعملية، فإن انفرادها بالاقتراح المالي صار لأسباب قانونية، وبهذا أيضا نجد أنه قد تحقق للسلطة التنفيذية ما أرادت، وأصبحت الميزانية الأداة التي تُمكن الدولة من التدخل في الحياة الاقتصادية بما يكفل التوازن العام، وهو ما يعطي الانطباع بأن تسيير الموارد المالية في الدولة يتم حسب رغبة السلطة التنفيذية صاحبة البرامج والمشاريع، ويؤكد على أن دور السلطة التشريعية يبقى ضئيلا بالمقارنة في هذا المجال، وإن كان للوضع خصوصية لدى بعض الأنظمة السياسية في ذلك؛ كما في النظام البرلماني الإنجليزي من حيث الجو الديمقراطي، والوعي الشعبي والبرلماني على مستوى المجلسين، وهو ما يطبع مناقشات البرلمان بكثير من

الشفافية والوضوح، مع وضوح البرامج والأهداف المسطرة، وإن تغلبت عليه المصالح الحزبية والفئوية أحياناً.

2- إعداد قوانين المالية في الدولة الإسلامية:

تعد الميزانية العامة في الدولة الإسلامية أيضاً من أهم الأدوات التي تستخدمها السياسة المالية [96] ص 69- 70. وقد جرى العمل في الدولة الإسلامية - منذ زمن الرسول ﷺ والخلفاء الراشدين من بعده - على أن الوظيفة المالية هي بيد رئيس الدولة، فهو المسؤول عن بيت المال في موارده ومصارفه، وفي تقدير ما تحتاجه رعيته [55] ص 16 و [97] ص 227، 240 و [96] ص 55. فالإمام في الدولة الإسلامية - بصفته نائباً عن الأمة كلها- هو المشرف على القائمين على السلطة المالية، يوليهم ويعزلهم ويراقبهم، ولكنهم مستقلون في عملهم، وليس لأحد سلطان عليهم إلا ما جاء به القرآن والسنة، فهو رائدهم يتبعونه ويلزمونه، وعلى هذا جرى العمل حتى انحرف الحكام بالإسلام عن طريقه وحرفوا أحكامه.

والأموال التي تُحصَلُ في الدولة الإسلامية محدودة النِّسب، معلومة المقادير في الظروف العادية، ويمكن زيادتها في الظروف الاستثنائية بموافقة أهل الشورى إذا اقتضت ذلك مصلحة عامة، وليس للقائمين على السلطة المالية أو للإمام - وهو المشرف عليهم - أن يتصرفوا بأي حال في هذه الأموال إلا في الوجوه التي حددها الإسلام، وليس لهم أن يأخذوا منها لأنفسهم أكثر من مرتباتهم التي تحدد لهم في حدود قول الرسول ﷺ: « مَنْ كَانَ لَنَا عَامِلًا فَلْيَكْتَسِبْ زَوْجَةً، فَإِنْ لَمْ يَكُنْ لَهُ خَادِمٌ فَلْيَكْتَسِبْ خَادِمًا، فَإِنْ لَمْ يَكُنْ لَهُ مَسْكَنٌ فَلْيَكْتَسِبْ مَسْكَنًا، مَنْ اتَّخَذَ غَيْرَ ذَلِكَ فَهُوَ غَالٌ أَوْ سَارِقٌ » ، قال أبو بكر ﷺ: أخبرت أن رسول الله ﷺ قال: « مَنْ اتَّخَذَ غَيْرَ ذَلِكَ فَهُوَ غَالٌ أَوْ سَارِقٌ » ، وفي حدود قول الرسول ﷺ: « مَنْ اسْتَعْمَلَنَاهُ عَلَى عَمَلٍ فَرَزَقْنَاهُ رِزْقًا فَمَا أَخَذَ بَعْدَ ذَلِكَ فَهُوَ غُلُولٌ » [26] الحديث رقم 2947 و 2945 ، و [98] ص 240.

ولكن تغير الحياة وتشعب روافدها اليوم أدى إلى اتساع حاجات الناس وتعدد مطالبهم، وهو ما يتطلب وضع سياسة مالية تتجاوب مع هذا الاتساع، وتنسجم وهذا التعدد، وتتفق مع المبادئ الشرعية، مما يجعل حصرها بيد رئيس الدولة فيه صعوبة يعجز معها عن القيام بها بمفرده؛ لأنها بحاجة إلى الخبرة والاختصاص للملاءمة بين النصوص الشرعية وحاجة الناس على ضوء المتغيرات الحضارية المحلية والدولية، وبما أن رئيس الدولة في العصر الحاضر لا يمكنه أن يلم بجميع أطراف المعارف والعلوم؛ كان لزاماً عليه الاستعانة بالاستشاريين من ذوي الاختصاص، أو باللجان المختصة المنبثقة عن مجلس الشورى؛ إن كان بين أعضائه عناصر ذات كفاءة مؤهلة للتشريع والتقنين؛ ممن تحقق فيهم الاجتهاد، حتى يمكن إنفاذ

هذه المهمة بمجلس الشورى ليقوم بوضع التشريعات المالية، ومناقشة الميزانية على ضوء النصوص الشرعية، ثم يرفعها إلى رئيس الدولة لإقرارها [99] ص 304-305.

ومع ذلك يبقى على المجالس النيابية أن تقوم بمراقبة تنفيذ قانون المالية المقترح من قبل الحكومة، باعتباره أهم القوانين التي تناقشها على مستوى البرلمان، لأن ضمانات الرقابة البرلمانية هي إحدى مبادئ ووسائل صيانة وحماية المالية العامة من الضياع والتبديد والفساد والانحراف.

3 - الرقابة البرلمانية على تنفيذ قوانين المالية :

لا تنتهي مهمة المجالس النيابية بتصويتها على قانون المالية والميزانية، وإنما تستمر طيلة السنة المالية، وذلك بفرض الرقابة على تنفيذها، لأنه إذا كانت الميزانية تدخل في صميم التشريع؛ فإن صرفها يمنح سلطة فعلية للحكومة في مواجهة البرلمان [100] ص 124. وهو ما يوجب إحياء نقاش خلال السنة المالية بخصوص الموازنة، وضرورة استشارة لجان المال بشأن أبرز مبادرات الحكومة الإدارية، ووصول لجان المال إلى مجمل تقارير هيئات التفتيش، واستعانة البرلمان بديوان المحاسبة [94] ص 200-201، أو حتى الاستعانة بخبرات خارجية كما هو العمل في المجلس الفرنسي، وهو الإجراء الذي يفتقده المجلس الجزائري، أمام ما تحظى به الحكومة من سلطات تنظيمية واسعة عند تنفيذ الميزانية، وضعف نتائج آليات الهيئة التشريعية الرقابية المحدودة كالاستجواب والأسئلة وضعف آلية التحقيق، والتي عادة ما تقدم الحكومة من خلالها معلومات عامة وضيئة لا تتوجه إلى التفصيل والعمق، حيث يعتبر التصريح السياسي العام للحكومة وثيقة هامة لمجمل السياسات القطاعية للحكومة، فهو وسيلة عمل هذا الأخير للسنوات القادمة، حيث تسمح للهيئة التشريعية برقابة أكثر سهولة على مدى احترام الحكومة لالتزاماتها [94] ص 198-199.

كما إنه مما يجب على البرلمان في حال حدوث ظروف استثنائية ذات أهمية عالية كحدوث تدهور اقتصادي، أو حدوث كارثة طبيعية؛ أن يشترك في تصحيح الميزانية، ولكن غياب الإرادة السياسية لدى الأغلبية العظمى لأعضاء الهيئة النيابية؛ جعل البرلمان مجرد غرفة لتزكية وتمرير المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية، وهذا كله يضعف الدور الرقابي للهيئة التشريعية في المجال المالي [101].

أما عن الرقابة المالية في الدولة الإسلامية فهي لا تكاد تختلف كثيرا في مفهومها وأهدافها عما هو متعارف عليه في الدولة الحديثة من حيث المبدأ، إلا من حيث الوسائل والآليات، وما يمكن أن يزيد عليه فيما يتعلق بمدى مطابقة قانون المالية لأحكام الشريعة الإسلامية، فلا يجوز تبذير المال أو صرفه في الحرام؛ كالربا والرشوة والقمار أو الخمر أو المسكرات..؛ بهدف صيانة المال العام، والكشف عما يقع في هذا الخصوص من مخالفات واختلالات، وقد دل على ذلك نصوص كثيرة، منها قوله تعالى ﷻ: (وَلَا تُؤْتُوا

السُّفَهَاءَ أَمْوَالِكُمْ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَمًا ([1] سورة النساء: 5 و [102] ج 2، ص 60 ، وفي ذلك

ترغيب من الله ﷻ لعباده في إصلاح المعاش وحسن التدبير ، وقد ذكر الله ﷻ في مواضع كثيرة من

كتابه العزيز، منه قوله ﷻ : (وَآتِ ذَا الْقُرْبَى حَقَّهُ وَالْمِسْكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَلَا تُبَذِّرْ تَبْذِيرًا ﴿٦٦﴾ إِنَّ

الْمُبْذِرِينَ كَانُوا إِخْوَانَ الشَّيْطَانِ وَكَانَ الشَّيْطَانُ لِرَبِّهِ كَفُورًا ﴿٦٧﴾) [1] سورة الإسراء: 26 - 27 ، وقوله

ﷻ : (وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا ﴿٦٧﴾) [1] سورة الفرقان: 67،

فالآية الكريمة وإن كان موضوعها الحث على حفظ الأموال الخاصة والملكيات الفردية، إلا أن معناها يتعدى إلى وجوب المحافظة على الأموال العامة [103] ص 93، 253، 317 ، فيجب أن تكون في أيد أمينة؛ سواء من حيث جمعها من مواردها الشرعية، أو إنفاقها في مصاريفها المقررة ، فالواجب المحافظة عليها وتنميتها؛ لأن الله ﷻ قد ذكر أن بالمال قيام الأفراد، وبالتالي قيام الجماعة وقوتها واستقرارها، وهو من الضرورات الخمس التي جاءت الشريعة لحفظها وحمايتها [104] ص 45.

كما إن وظيفة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة في النظام الإسلامي لا تقتصر على رقابة أهل الشورى وأهل الحل والعقد، فهناك مؤسسات أخرى لها حق الرقابة على تنفيذها، كرقابة هيئة أهل الحسبة في حدود صلاحياتها ونظامها في الدولة الإسلامية، وكذلك رقابة قاضي المظالم [105] ص 62- 66. الذي يتولى الحكم في المنازعات والمخالفات التي تتسبب فيها الإدارة للمواطنين في الدولة الإسلامية، ولا مانع من الاستفادة من الآليات الرقابية التي توصلت إليها النظم الوضعية في هذا الخصوص؛ مما يمكن أن يضبط تسيير أموال المسلمين ويحقق مصلحة الأمة بما لا يخالف أحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها.

2.1.2. تدخل السلطة التنفيذية في مجال التشريع

إن التطورات الحاصلة في الدولة الحديثة، وتشعب جوانب الحياة، كل ذلك فرض على السلطات نوعا من التعاون والتوازن فيما بينها، شرط أن لا تعتد أي سلطة على أخرى، ولا تتدخل في مجال غير مجال اختصاصها إلا بمقدار ما تمليه الضرورة ويفرضه الواقع العملي في الدولة. وفي هذا الصدد كان على السلطة التشريعية التنازل عن جزء من صلاحياتها واختصاصاتها لصالح السلطتين التنفيذية والقضائية ، وهذا ما جعل هذه السلطات - لاسيما السلطة التنفيذية منها - شريكا أساسيا في وظيفة التشريع، وفتح الباب أمامها للاستحواذ على اختصاصات السلطة التشريعية بشتى الأساليب والطرق، سواء في الظروف العادية أو غير العادية، تارة باسم اللوائح التنفيذية وتوسيع نطاقها لضمان تنفيذ القوانين والتشريعات، وتارة بإصدار

وأمر تشريعية، وتارة أخرى باسم لوائح التفويض أو لوائح الضرورة في الحالات الاستثنائية، و طورا بإسهامها في التشريعات البرلمانية العادية مستندة في ذلك إلى نصوص الدستور الذي يتيح لها ذلك، وقد كان لها الدور الكبير في صياغته.

1.2.1.2. تدخلها في مجال التشريع في الظروف العادية

لقد مكنت الدساتير المختلفة السلطة التنفيذية من التدخل في عملية التشريع عبر مختلف مراحلها، وهذا ما جعلها أحيانا تبدو سلطة مشاركة في ممارسة التشريع، وأحيانا أخرى مستقلة في ممارسته، بل ومتفوقة على السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في ذلك، بشتى الوسائل والطرق القانونية والسياسية المتاحة في الظروف العادية؛ سواء بأسلوب مباشر أو غير مباشر كما سنرى.

1.1.2.1.2. تدخلها بأسلوب مباشر في عملية التشريع

تقوم السلطة التنفيذية بدور هام في عملية التشريع في الظروف العادية، حيث تنتهز كل فرصة تتاح أمامها لتسهم في ذلك، خصوصا أمام ما أتيح لها من أساليب مباشرة لممارسة التشريع، ابتداء من حقها في المبادرة بالتشريع، إلى حقها الحصري في إصداره، بالإضافة إلى حقها في إصدار تشريعات بطريق انفرادي ومستقل تماما عن السلطة التشريعية؛ كالأوامر التشريعية، أو لوائح التفويض، وإن كان للسلطة التشريعية دور في الرقابة البعدية عليها.

1.1.1.2.1.2. تدخلها عن طريق المشاركة في التشريع

هناك جانب من التشريع تشارك في السلطة التنفيذية إلى جانب السلطة التشريعية، فيحق لها تقديم مشاريع قوانين أمام النواب لمناقشتها والتصديق عليها، كما لها الحق أيضا في مناقشتها وإبداء رأيها فيها، أو حتى الاعتراض عليها، وغير ذلك مما يعتبر مشاركة في العملية التشريعية.

1- حقها في المبادرة بالتشريع:

يعد اقتراح القوانين أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، إذ هو العمل الذي يقدم للتشريع مادته، ويأخذ أي قانون مقترح في النظم البرلمانية شكل مشروع قانون برلماني، ويجب أن يمر بالمرحل الضرورية في كل من مجلسي البرلمان؛ مع وجوب تصديق الرئيس عليه بما يفيد الموافقة عليه في حال وافق البرلمان، ليصبح مشروع القانون قانونا، ويدخل حيز التنفيذ بعد إصداره بالجريدة الرسمية.

لكن رغم أن سلطة التشريع هي من صميم اختصاصات البرلمان، ورغم أحقيته في اقتراح القوانين، إلا أن الواقع العملي يُظهر أن أكثرها اليوم يتم عن طريق السلطة التنفيذية، حيث إن حوالي 90 % من مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان البريطاني مثلا هي من إعداد الحكومة، وهذا بفضل الأغلبية البرلمانية التي جعلت من الحكومة سلطة فعلية في مجال التشريع، وهو ما حدا بالفقيه دو فرجيه إلى القول: إنه قد لوحظ في السنوات الأخيرة - بالنسبة للصلاحيات التشريعية لمجلس العموم في إنجلترا - أن هناك اتجاها واضحا نحو فقدان النواب حقهم في اقتراح القوانين، على اعتبار أن جميع المناقشات البرلمانية - تقريبا - كُرسَت لمناقشة المشاريع ذات المصدر الحكومي، وإن كانت مناقشة مشروعات القوانين والمصادقة عليها تبقى من سلطة البرلمان السيادية [106] ص 377 و [87] ص 250.

ونجد ذلك أيضا في المادة 39 من الدستور الفرنسي لعام 1958م التي نصت على أن المبادرة تكون إما للوزير الأول أو لأعضاء البرلمان بغرفتيه، وهذا ما يتفق - إلى حد ما - مع مضمون المادة 119 من الدستور الجزائري لعام 1996م [101] المادة 23، ولو أنها قصرت حق المبادرة على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة [26] ص 33 و [82] ص 28. عكس ما هو عليه الحال في البرلمان الفرنسي.

وبالموازنة بين المبادرات الحكومية بالقانون، والمبادرات البرلمانية في الجزائر، نجد أن مشاريع القوانين المقدمة من طرف الوزير الأول تحظى بامتيازات عديدة تجعلها في وضع المنافس القوي للاقتراحات البرلمانية الضعيفة [107] ص 32-34، سواء لأسباب داخلية تخص البرلمان، أو لأسباب خارجية تكمن في جملة القيود اللازم توافرها فيها، وإلا تعرضت للرفض، ومن ذلك اشتراط مطابقة المقترح أو مشروع القانون للدستور، وأن لا يكون مضمون المبادرة أو نتيجتها تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إضافة إلى القيد العددي للنواب في بعض الأحيان كشرط لصحة المبادرة باقتراح القوانين، يضاف إلى ذلك أيضا قيد آخر هو ضرورة مراعاة الجانب الشكلي (التقني والفني) الذي يحتاج إلى ثقافة قانونية ومستوى تعليمي يكاد ينعدم لدى بعض النواب، وهو ما يتطلب رفع كفاءة النواب لتمكينهم من ممارسة مهامهم النيابية عن وعي ودراية، بخلاف ما هو متوافر للنائب البرلماني في البلدان الديمقراطية كفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، حيث يملك النائب حق القيام بمبادرة برلمانية بمفرده .

ولعل هذا ما يفسر - عمليا - هيمنة الحكومة على المبادرات القانونية اعتمادا على إدارتها وكفاءاتها المتخصصة، وبتزجيم فكرة ورؤية ديغول للبرلمان - من خلال دستور الجمهورية الخامسة - بأنه مكان للإثراء والنقاش والتقييم وليس للمبادرة، مما يرهن - في الأخير - حريته واستقلاله.

يضاف إلى ذلك دور السلطة التنفيذية - بفضل أغليبتها البرلمانية - في وضع جدول أعمال البرلمان الذي يتيح للحكومة برمجة ومناقشة أي مشروع قانون ولو لم يكن مسجلا في السابق، وهو ما يمكنها من

خلاله إلزام البرلمان بإرادتها [38] المادة 120، و[108] ص15، ويتيح لها أيضا تنفيذ سياستها العامة بنجاح ودون عرقلة من السلطة التشريعية.

ولا شك أنّ لذلك كله انعكاساتٍ سلبيةً على سمعة البرلمان، وتقضي على استقلاليته في التشريع، في الوقت الذي تعزز هيمنة وسيطرة الحكومة على البرلمان، وهو ما يسلب السلطة التقديرية التي يجب أن يتمتع بها ممثلو البرلمان، فيضطر البرلمان - في النهاية - إلى مسايرة الحكومة في ذلك تفاديا للفوضى، وتجنبنا لاضطراب جلساته، مما يعد اعتداء على مبدأ الاستقلالية الذاتية للبرلمان [82] ص42 و[109] ص95-98.

وهذا عكس ما جرى عليه العمل منذ العهود الأولى للدولة الإسلامية بأن يتم تقديم الاقتراح التشريعي في الأمور العامة إلى رئيس الدولة أو إلى جمهور المسلمين، فكان من حق أي فرد في الدولة الإسلامية أن يقوم بذلك، وإن كان متعينا - في الأساس- في أهل الشورى لما لهم من مزية القرب من مجريات الأمور في الدولة، بما حازوه من التكليف الضمني من الأمة [2] ص121، وبما عرفوا به من عدالة وسابقة في الإسلام ونصح للمسلمين، فكان أهل الشورى يقترحون على الخليفة - فرادى أو جماعة - أن يقوم بتدبير ما، كما يُقَوَّن إليه بالحوادث التي جرت على الأمة في أقاليم الدولة طلبا للحكم الشرعي، أو للقيام بأمر ما يريدون فيه رأي الجماعة في المدينة عن طريق الرسل أو الكتابة ونحوهما، وعندئذ يقوم الخليفة بطرح الموضوع إما على جمهور الأمة أو على أهل الشورى الذين معه بالمدينة حسب الأحوال وبما يلزم لبحث الموضوع، ومن أمثلة ذلك مسألة جمع القرآن الكريم في عهدي أبي بكر الصديق وعثمان رضي الله عنهما [110] ج9، ص11، ومسألة حدّ شرب الخمر [90] ج1، ص211. ومسألة التأريخ الهجري التي ارتبطت بهجرة الرسول صلى الله عليه وسلم في عهد عمر رضي الله عنه.

وبهذا يتضح أن الحوادث كانت تنتقل إلى دار الخلافة، وكثيرا ما كان يتولى أهل الشورى طرح مواضيعها على الخليفة الذي يطرحها بدوره على المسلمين لأخذ الرأي فيها ، كما يعتبر الاجتهاد الفردي كوسيلة اقتراح القوانين التشريعية من دوافع التجديد والتأصيل في هذا المجال؛ وهذا ما يجعل منه مصدرا غزيرا للتشريع، ويعطي نفسا جديدا للعمل التشريعي المتجدد عن طريق الاقتراح التشريعي الذي يمكن ترجيحه بإقناع الهيئة التشريعية به ليصبح قانونا واجب التطبيق في الدولة الإسلامية.

2 - حقها في تعديل النص القانوني:

يمثل حق التعديل إحدى الأدوات الناجعة في الإجراءات البرلمانية المتعلقة بإعداد القوانين، ذلك أن ممارسة حق التعديل بالتغيير أو الإلغاء أو الإضافة هي من بين المؤشرات الهامة على مدى استقلالية البرلمان، حيث يعبر البرلمان من خلاله عن مشاركته في التشريع، كما أنه يعد - في الوقت ذاته - وسيلة

ضغط على الحكومات، باعتباره تعبيراً سياسياً يأتي عادة من طرف المعارضة، أو حتى من الأغلبية؛ للوصول بالمقترح إلى التصويت والمصادقة عليه في جلسة عامة حتى يكسب قيمته القانونية، كما يمثل أيضاً تعبيراً عن رغبة البرلمانين في تعويض قصور تأثيرهم في مجال المبادرة باقتراح القوانين، كونه يمثل لبّ المبادرة بالقانون، والممرّ الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين [38] ص 33 و[111] ص 414.

ذلك فإن الحكومة تسعى إلى الحيلولة دون إجراء أي تعديل على مشاريع قوانينها بفضل أغليبتها البرلمانية التي انبثقت منها، أو بواسطة القيود الدستورية والتنظيمية على إجراءات التعديل نفسه، والتي لا تختلف عن القيود الواردة على اقتراح القانون التي سبق ذكرها [112] المواد من 81- 85 ، وهي تهدف إلى حماية المشروع الحكومي، وحماية جوهر المبادرة القانونية الحكومية ، خاصة من تفكيك النص وتحريفه ، أو عرقلته، أو تحويره عن هدفه الأساسي، بحيث يمكن استعمال حق التعديل كوسيلة حقيقية للعرقلة والمعارضة الآلية أكثر من استعمالها كمصدر للتشريع، كما في حالة الإيداع المكثف للتعديلات البرلمانية على نص ما بغرض تعطيل المصادقة عليه، أو حث الحكومة على إدخال بعض التحويلات على المشروع المقترح، لذلك تسعى الحكومة دائماً إلى عدم السماح لاقتراحات القوانين أن تتحول إلى مشروعات قوانين بطريقة غير مباشرة، بل تستعمل أحياناً بعض النواب الموالين لها في تمرير بعض التعديلات لنقادي ذلك [26] ص 38.

كما يمكن للغرفة الثانية – في بعض الأحيان أن تكون حاجزاً آخر أمام التعديل كما هو الحال بالنسبة لمجلس الأمة في الجزائر، فرغم أنه ليس له حق في المبادرة القانونية أو تعديلها، إلا أن ما يرفع إليه من مشاريع أو مقترحات قوانين إنما هو من أجل الاطلاع عليها، ومناقشتها، وإبداء الرأي فيها، والمصادقة عليها، أو رفضها، فإن رفض النص فإنه يمرره إلى اللجنة متساوية الأعضاء التي عليها أن تتفق على صيغة مشتركة، ويصادق عليها المجلسان، مع اشتراط موافقة الحكومة على هذا التعديل [113] المادة 35، و[114] ص 45، بتدخل الحكومة لفضه، أو بطلب رئيس الجمهورية مداولة ثانية، أو لجوئه إلى المجلس الدستوري.

وفي المقابل يأخذ أمر تعديل مشاريع القوانين في الدولة الإسلامية إن وجد فيه قصوراً بُعداً شرعياً، وذلك كونه تشريعاً مبنياً على أصول شرعية لا يقبل التلاعب بها، ومن جهة ثانية فإن هدف التشريع إنما هو تحقيق مصلحة راجحة شرعاً لصالح الأمة، وبالتالي فلا يجوز تقويتها أو التهاون فيها، إذ إن تبني مبدأ الشورى في النظام الإسلامي يفترض مناقشة الآراء المختلفة بين أعضاء مجلس الشورى لتمحيص الصواب فيها وتبنيها، وطرح ما لا تظهر مصلحته أو مخالفته لمبادئ الشريعة وقواعدها مهما كان صاحب الرأي،

فالعبارة بالصواب وبموافقة الشريعة الإسلامية لا بالأشخاص، وإن لم تكن الأغلبية هي المعيار الأساسي في نظام الشورى الإسلامي، وهذا يقتضي الميل إلى قوة الدليل والحجة لا مجرد الرأي أو تقديم أي اعتبار آخر، إذ المعيار هو تحقيق المصلحة العامة في إطار المشروعية ، فليس لأي كان أن يعرقل هذا الإجراء سواء كان حاكما أو عضوا في مجلس الشورى، أو عالما من علماء المسلمين الذين يملكون آلة الاجتهاد، وإن كان له الحق في الاحتفاظ برأيه الاجتهادي لنفسه، لأن العبارة هنا بإصدار قانون ينظم جانبا من جوانب حياة الناس، ومخالفته من غير عذر أو من غير وجه حق تعد مخالفة شرعية لاسيما بعد مصادقة ولي الأمر أو الحاكم عليه [20] ص72.

ومن هنا تظهر قيمة سيادة الشريعة وسموها على البشر وخضوع الجميع لها كضمانة فعالة لاستقلالية السلطة التشريعية أساسها الإيمان والوازع الديني، فلا يَسَعُ أحدًا مجاوزتها أو الاستهانة بها.

3 - حوقها في التصديق والاعتراض على القوانين:

تعد مرحلة التصديق على مشاريع القوانين من أهم الصلاحيات التي منحها الدساتير في الدولة الحديثة لرئيس الدولة في المراحل الأخيرة من سن القوانين، وذلك بعد موافقة السلطة التشريعية على مشاريع القوانين التي ناقشتها وحازت على موافقتها بتحقيق النسبة المطلوبة أثناء التصويت عليها، فهو بالتالي "اختصاص موكل إلى رئيس الدولة بإصدار أمر إطاعة القانون الذي ناقشته السلطة التنفيذية ووافقت عليه لإكسابه صفة القانون، وذلك بالتوقيع أو وضع الطابع عليه، ونحو ذلك من الإجراءات التي تدل على أن رئيس الدولة قد قبل القانون" [115] ص221.

وهو في حقيقة الأمر إجراء لا يضيف شيئا جديدا للقانون؛ وإنما يقرر مصير نفاذه أو شله جزئيا أو كليا، ولكن مع ذلك فهو يعتبر وسيلة أساسية لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من جهة، كما يعد من جهة ثانية سلاحا في يد السلطة التنفيذية لحماية امتيازاتها وحقوقها، باعتبار أن السلطة التنفيذية تملك حق اقتراح القوانين، وتسهم في إثرائها [95] ص105.

أما حق الاعتراض (الفيتو) فنعني به تلك السلطة التي يملكها رئيس الدولة لوقف تنفيذ القانون واكتمال بنائه، بعدم التصديق عليه ، وينتج عنه إعادته إلى البرلمان للنظر فيه مرة أخرى في ضوء الملاحظات أو الاقتراحات التي قد يشير إليها رئيس الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر ، وهو ما يجعل حق الاعتراض الذي هو لصيق بعملية التصديق ضروريا للحفاظ على اختصاصاتها من تعسف واستبداد السلطة التشريعية، فبواسطة هذا الحق يستطيع رئيس الدولة أن يوقف نفاذ هذا القانون [116] ص11-15.

ويعد حق الاعتراض على قرارات المجالس النيابية المتعلقة بمشاريع القوانين المعروضة عليها تعبيرا عن تعارض وجهات النظر بين رئيس الجمهورية والبرلمان، وفي المقابل يرى البعض أنه يعتبر

وسيلة مهمة لردع الأغلبية البرلمانية في حال هيمنتها وتوظيفها للتشريع لصالحها، لكن رغم ذلك لا يخفى ما لهذا الإجراء - في النهاية - من انعكاس على حرية المجالس النيابية في اتخاذ قراراتها وأداء وظيفتها التشريعية بكل حرية واستقلالية، حيث تنطوي سلطة الاعتراض على قدر ضخم من السلطة التشريعية رغم ظاهرها السلبي، فهي تعني ببساطة شل يد البرلمان عن التشريع في أي مجال لا يرضى عنه الرئيس [38] المادة 127، و[87] ص 299 و [86] ص 92 و [40] ص 166.

لذلك فإن هذا الشرط من شأنه تضيق الخناق على المبادرة البرلمانية في حال رفض الانصياع لرغبة الحكومة، وهو ما قد ينجم عنه إما تعديل اقتراح القانون المقدم من طرف النواب، أو الاعتراض على التعديلات المحدثة من البرلمان على مشروع القانون، وتفضيل الإبقاء على النص كما قدمته الحكومة لأول مرة أمام ممثلي الشعب.

و رغم أن المادة 127 من دستور 1996م لم تنص صراحة على عدم إمكانية رفض البرلمان لطلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية لكن وبالنظر لموقع البرلمان الضعيف، والآليات الفعالة التي يحوزها رئيس الجمهورية للتأثير مباشرة على البرلمان كحق حل البرلمان المنصوص عليه في المادة 129 من الدستور، فإن البرلمان لا يمكنه معارضة طلب رئيس الجمهورية بإعادة قراءة القانون مرة ثانية، مع أن التجربة الدستورية الجزائرية منذ دستور 1963 إلى اليوم تؤكد عدم استعمال إجراء الاعتراض ولو لمرة واحدة [82] ص 60-61، بينما نجد أن اعتراض الملك في بريطانيا هو اعتراض مطلق لا يمكن للبرلمان التغلب عليه بإعادة القانون إليه للموافقة عليه من جديد، لأنه يؤدي إلى قبر مشروع القانون نهائياً، وليست هناك أي وسيلة دستورية تمكن البرلمان من تجاوزه أو التغلب عليه، عكس ما هو عليه الحال في بعض الأنظمة والدول كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا والجزائر التي يعد حق اعتراض رئيس الدولة فيها اعتراضاً توقيفياً أو مؤقتاً، وإن كان هذا الحق (اعتراض الملك على القوانين) قد أخذ - مع تطور النظام البرلماني - في التلاشي نتيجة ظهور المسؤولية الوزارية وانتقال حقوق الملك إلى الوزارة التي أصبحت حجر الزاوية في هذا النظام [111] ص 423.

وإن كانت بعض الدساتير لم ترتب على اعتراض رئيس الدولة إعدام أو محو القانون المعترض عليه، بل نصت على أن أثر الاعتراض هو رد القانون للبرلمان الذي له أن يصدر عليه ويوافق عليه مرة أخرى، ولكن بأغلبية مشددة وغير عادية كأغلبية ثلثي (3/2) أو الأغلبية الموصوفة لأعضاء البرلمان، وفي هذه الحالة يسقط الاعتراض ويلتزم رئيس الدولة بإصدار القانون ونشره، ويصبح نافذاً وملزماً.

وفي الأخير لا بد من الإشارة إلى أن حق الاعتراض على القوانين يمثل أحد مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية [21] ص 331، إضافة إلى الدور التشريعي للاعتراض الذي لا يقتصر على حماية اختصاصات السلطة التنفيذية، ولكنه يعتبر أداة واقية من التوجهات الحزبية والانفعال والتسرع،

حتى يمكن تفادي تلك القوانين التي تشوبها عيوب عديدة نتيجة هذه العوامل، ذلك أن حق الاعتراض في مجمل حالاته يتعلق عادة بحالة الملاءمة، أي عدم تعارض القوانين مع الواقع السياسي بشكل عام؛ وذلك بهدف خلق نوع من الوفاق والانسجام بين القانون محل الاعتراض والمنظومة التشريعية القائمة . وهذا ما يتطلب فحص القوانين وتمحيصها من طرف جهة أكثر دراية بالمعطيات والإعداد والصياغة؛ تجنباً لما قد تتعرض له السلطة التشريعية من ضغوط ، وهكذا تصبح سلطات السلطة التشريعية مقيدة عن طريق حق الاعتراض، إلى جانب ذلك فهو يعد أسلوباً حيويًا تستعمله السلطة التنفيذية لتحقيق مخططاتها ومشاريعها المختلفة [115] ص220 و [116] ص88-99.

4 - حقها في إصدار القوانين:

يُعد إصدار القانون خاتمة العملية التشريعية، ودونه لا يمكن أن يدخل القانون حيز الوجود، و رغم الخلاف الذي ما زال دائراً في الأوساط الفقهية حول طبيعة عملية الإصدار، هل هو عمل تشريعي أم تنفيذي؟ إلا أنه مما لا خلاف فيه أن حق الإصدار يعتمد إرادة البرلمان، ويكتسي قيمة مهمة تجعل طابعه تشريعياً أكثر من القول إنه تنفيذي، وبالتالي فهو يمثل إحدى التقنيات التي يشارك رئيس الدولة من خلالها بطريق غير مباشر في ممارسة التشريع [115] ص221 و [84] ص224 و [38] المادة 60.

فهو إذن من الاختصاصات التقليدية لرئيس الدولة، وهو بمثابة شهادة ميلاد التشريع، لأنه يمثل إعلاناً عن إتمام إجراءات إقراره من طرف البرلمان، وأنه أصبح قانوناً بصفة نهائية، لذلك فهو يتضمن أمراً إلى الحكومة بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة بعد المصادقة عليه واستيفاء كل الشروط الضرورية لإصداره وبلوغه إليها، مع احترام المدة القانونية المنصوص عليها لذلك [38] 126 و [114] المادة 10 مع مراعاة المادتين 61، 45، وهي مدة معقولة حتى لا يبقى القانون بلا نفاذ، لذلك تشترط أغلب الدساتير إصدار القوانين - كخطوة أخيرة - ليكسب صفة النفاذ، وذلك بعد أن تنال موافقة رئيس الدولة، من غير أن يسجل عليها أي اعتراض، فيلتزم بإصدار القانون خلال فترة محددة باعتباره ذراع السلطة التشريعية وأداتها التنفيذية من جهة، وباعتباره أحد الحقوق التي نص عليها الدستور صراحة، بإصدارها باسم الدولة في الجريدة الرسمية؛ لتصبح نافذة بمجرد تسلمها من طرف مصالح سلطات أقاليم الدولة [95] ص154 و [116] المادة الأولى الفقرة السابعة، و [114] المواد 56، 57، 58.

لذلك فمن واجب رئيس الدولة أن لا يمتنع عن إصدار القانون، لأن القانون يبقى معلقاً حتى تتم عملية الإصدار، وبقاء القانون دون إصدار يشكل اعتداءً جسيماً من الرئيس على البرلمان تعتبره بعض الأنظمة خيانة عظمى [82] ص66.

وكذلك الحال في النظام الإسلامي ؛ فكأي اقتراح تشريع - حين الاتفاق عليه بين أهل الشورى باعتبارهم الهيئة التشريعية ذات الاختصاص الأصيل - فإن الخليفة هو صاحب الحق في إنفاذه وإصداره، ليكتسب صفة القانونية ويصبح واجب التنفيذ من الهيئات والمؤسسات المختلفة في الدولة الإسلامية على غرار ما هو معمول به في النظم الوضعية المختلفة، مع اختلاف في التفاصيل، هذا ما جرى عليه في عهد الخليفين الأول والثاني أبي بكر الصديق وعمر بن الخطاب رضي الله عنهما، فكانا يقومان بإصدار وإنفاذ الرأي الذي تُقرُّه الجمعية التشريعية باعتباره حكما صادرا عن شورى الجماعة [22] ص 199، حيث نجد في تلك الفترة نزاهة النفوس والتجرد والسلامة من الأهواء، فكان همُّ جميع المسلمين - بما فيهم الخليفة وأهل الشورى - القيام بأمر الشريعة أحسن قيام، وإظهار الحق وإعلاء شأنه، لذلك فإن أكثر الأحكام التي يقال فيها: إنها أجمع عليها الصحابة شرعت في هذه الفترة من هذا العهد [117] ص 198 و [118] ص 42.

كما أنه ليس من حق الحاكم أو أي عضو في مجلس الشورى الاعتراض على مشروع قانون قيد التصديق أو الإصدار إلا إذا كان مخالفا لأحكام الشرع، أو لم يستوف شروطه، أو لم تكن فيه مصلحة راجحة للأمة، وإلا فإن رأي جماعة أهل الشورى هو المعتبر غالبا، لا سيما إذا كان رأي الحاكم ينطوي على مخالفة ظاهرة أو خطأ بيّن، ولعل هذا الاختلاف المحتمل بين أهل الشورى والحاكم هو ما جعل فقهاء السياسة الشرعية يتساءلون عن مدى إلزامية الشورى؛ وهل هي معلمة للحاكم فقط؛ أم هي ملزمة له؟

وخلاصة القول في ذلك أن بعض فقهاء السياسة الشرعية قد عدوا اتفاق أهل الاجتهاد من أهل الشورى من صور الإجماع الذي لا يجوز مخالفته، باعتباره مصدرا من مصادر التشريع الإسلامي، بل قد اعتبره البعض " نواة المبدأ الحديث الذي يجعل إرادة الأمة هي مصدر السلطات، والذي يعبر عنه في النظم المعاصرة بمبدأ سيادة الأمة " [20] ص 66، وعليه فإن ما يصدر عنه من تشريع يكون نهائيا وملزما، وتكتسي أحكامه صفة التشريع، ولا يهم أن يحظى هذا الحكم بإجماع كل المجتهدين، بل يكفي أن ينال أغلبية أعضاء هذه الهيئة التشريعية، حتى يوضع موضع التنفيذ كقانون، لاسيما عندما يعضده أمر الإمام بتنفيذه، فيجب دون غيره، لقوله صلى الله عليه وسلم: (يَتَأَيُّبُ الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ) [1] سورة النساء: 59، وقد قرر علماء الإسلام أن أمر الحاكم في المسائل الاجتهادية يحسم الخلاف [42] ص 167.

غير أن إمكانية العدول عن هذا الحكم التشريعي الذي أُقرَّ من طرف أعضاء الهيئة أنفسهم بطريق الإجماع لا يمكن أن يمنحه صفة الإجماع النهائي، وهذا ما دفع بعض الفقهاء إلى القول أن الإجماع لا يمكن أن يأخذ صفته النهائية إلا بانقراض الجيل الذي ساهم وشارك في الإجماع، ومعنى هذا أن الحكم الصادر عن الهيئة التشريعية السابقة يمكن أن يعرف تعديلا، وهذا حق كل جيل - حسب مقتضيات عصره - أن

يشرع استنادا إلى الإجماع بما يناسبه ويلئم عصره، وأن يعدل ما تم الاتفاق حوله استنادا إلى الإجماع عليه في عهد سابق، باستثناء إجماع الصحابة الذي يرى بعض الفقهاء أنه ملزم للأجيال اللاحقة [20] ص72.

وهذا ما يؤكد أن اعتبار إجماع أهل الاجتهاد (السلطة التشريعية) كمصدر من مصادر الشريعة الإسلامية هو ضرورة من ضرورات الحياة، اقتضته مرونة النظام الإسلامي وتجدد استمرار وتطور آفاق الأمة الإسلامية [47] ص63. لكن مما لا شك أن من مقتضيات العصر أن يتم تنظيم هذا الإجراء وفق قوانين تضبطه وتسد الثغرات التي يمكن لبعض حكام الجور استغلالها لتعطيل التشريعات التي يصدرها أهل الشورى ونواب الأمة الذين يمثلونها ممن وضعت ثقفتها فيهم.

2.1.1.2.1.2. تدخّلها عن طريق التشريع المستقل

يحق للسلطة التنفيذية - حسب أغلب الدساتير - إصدار تشريعات ومراسيم ذات قوة قانونية بطريق مستقل، وبصفة انفرادية عن الهيئة التشريعية، وذلك لأسباب عديدة اقتضاها تطور الحياة السياسية في الدولة الحديثة، واقتضتها الظروف التي تمر بها أحيانا، ومن ذلك التشريع عن طريق الأوامر، أو عن طريق لوائح التفويض، لكن وفق شروط محددة.

فما مدى احترام السلطة التنفيذية لتلك الشروط، أو ما مدى استغلالها لهذه الأساليب لصالحها، وتأثير ذلك كله في أداء السلطة التشريعية، وهل هذه الأساليب أو مثلها - على الأقل - للهيئة التشريعية في الدولة الإسلامية؟

1- تشريع التفويض:

إن مبدأ سيادة السلطة التشريعية في النظم النيابية يقتضي أنه لا توجد هيئة أخرى تنازعه في مجال اختصاصه التشريعي، غير أن ذلك لا يمنع السلطة التشريعية - وهي صاحبة السيادة - أن تفوض بإرادتها أية سلطة من سلطاته لأشخاص أو هيئات أخرى، وله أن تنسحب هذه السلطات التي فوضتها بكل بساطة متى شاءت، لاسيما في الأنظمة التي تتبنى الفصل النسبي أو المرن بين السلطات، بالإضافة إلى أن التشريع المفوض قد أصبح ميزة حتمية لا غنى عنها بالنسبة للحكومة المعاصرة [106] ص377، خصوصا بعد الحرب العالمية الأولى بسبب الطفرات الاقتصادية والتحويلات الاجتماعية التي ميزت هذا العصر، وما أدت إليه من تغير في مفهوم الدولة، وازدياد نشاطاتها وتنوعها، وتحمل السلطة التنفيذية تبعات هذا التغيير، وخصوصا أيضا أمام ما أفرزه التقدم التكنولوجي من مسائل فنية معقدة تحتاج إلى دراية وخبرة فنية عالية، وإلى سرعة ومرونة لا نملكها المجالس النيابية لمواجهة هذه التغيرات والمستجدات [111] ص430، سواء في فترات العطل البرلمانية، أو عند وجود حالات طارئة تستدعي سرعة التدخل.

فلوائح التفويض إذ هي " لوائح تصدر في شكل قرارات لها قوة القانون يصدرها رئيس الدولة بناء على تفويض من السلطة التشريعية في شأن المسائل الداخلة في اختصاص هذه الأخيرة " [114] المادة 38 و[119] المادة 108 و[120] المادة 58 ، وإن رأى بعض فقهاء القانون الدستوري أنها تتعارض مع النصوص الدستورية التي خصت سلطة التشريع بالبرلمان، وأنها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات؛ لما ينتج عنها من الجمع بين سلطة التنفيذ والتشريع في يد السلطة التنفيذية [121] ص 280 ، لاسيما أن سلطة التشريع التي يتمتع بها السلطة التشريعية هي سلطة مفوضة لها من قبل الشعب، فلا يمكنها تفويضها لغيره من جديد [121] ص 279. لذلك كان لا بد من وضع بعض الشروط والقيود عليها، ومن ذلك أنها - على خلاف لوائح الضرورة - لا تصدر إلا في وجود سلطة تشريعية وبإذن منها [122] ص 123 ، وأن يكون نطاق التفويض في موضوعات معينة لمدة محددة، وأن يكون جزئياً لا كلياً، إذ لا يستطيع ال سلطة التشريعية أن تفوض كافة اختصاصاتها التشريعية للسلطة التنفيذية لتصدر في شأنها لوائح تفوضية، وإلا كانت المراسيم الصادرة عنها غير مشروعة، وأن لا تصدر اللائحة التفوضية إلا من رئيس الجمهورية شخصياً، فليس له أن يعهد بممارستها إلى عضو آخر من السلطة التنفيذية أيّاً كان مستواه الإداري [95] ص 564 و[106] ص 840، على أن تتخذ الأوامر التفوضية على مستوى مجلس الوزراء، كما يجب عرض الأوامر التفوضية على البرلمان في أجل محدد للمصادقة عليها، وذلك في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، إذا كان المجلس قائماً، فإذا انتهت مدته أو حُلَّ، تعين عرض [95] ص 665 - 667. هذه القرارات على المجلس الجديد في أول اجتماع له لإبداء رأيه فيها بالموافقة أو الرفض، وإلا زال أثرها بالنسبة إلى المستقبل [106] ص 845 و[123] ص 480.

لكن مع ذلك فإن السلطة التنفيذية لا تجد صعوبة في اللجوء إلى هذه الآلية التشريعية، والحصول على التفويض البرلماني في أي وقت شاءت، ولأي سبب يمكن أن تتذرع به لطلب ذلك، لاسيما مع وجود حكومة قوية، وأغلبية برلمانية داعمة للسلطة التنفيذية، ما يسمح لها أن تهيمن على الاختصاص التشريعي بمختلف الوسائل المتاحة التي نص عليها المؤسس الدستوري وقيدها بحالة الضرورة، وهو ما يشكل عقبة في طريق السلطة التشريعية التي تولى صلاحياتها تسلب منها أمام عينيها لمختلف الأسباب والذرائع؛ وما لذلك من أثر على مكانتها واستقلالها كسلطة ذات أهمية تفقد مصداقيتها تدريجياً [122] ص 83.

يضاف إلى ذلك تأثير الرقابة البرلمانية عادة بالاعتبارات السياسية والحزبية السائدة، ومن ثم تصبح قليلة الجدوى في الأنظمة التي تسيطر فيها السلطة التنفيذية على أعمال المجلس النيابي بامتلاكها لأغلبية مقاعده، إذ يحدث في مثل هذه الأنظمة - عملاً - أن تمتنع الأغلبية البرلمانية عن إثارة أخطاء الحكومة، بل إنها - عادة - تعمل على ستر عيوبها، وتغطية مساوئها حتى لا تخرجها أمام الرأي العام، أما أحزاب المعارضة فقد لا تنجح في التصدي للحكومة ؛ نظراً لقلّة عدد ممثليها في السلطة التشريعية، ولهذا فإن جدية هذه الرقابة تستلزم مباشرتها عن طريق القضاء ؛ باعتبار الرقابة القضائية أكثر فعالية، في المحافظة على

حقوق الناس وحررياتهم، فضلا عن أنها تمثل حافزا مهما للسلطة التشريعية ذاتها في أن تؤدي دوره كاملا من حيث احترام مبررات التفويض وحدوده وشروطه، حتى لا يتحول نظام هو في حقيقته ومرماه نظام دستوري يقيد القانون؛ إلى نظام مطلق لا عاصم منه وليس له حدود، إلا أن هذه الفعالية قد تتأثر هي الأخرى سلبا بسبب ما قد يتضمنه قانون التفويض من عبارات فضفاضة مصاغة بشكل شخصي ، من قبيل النص على أن " الوزير قد يصدر مثل تلك اللوائح حسبما يعتقد مناسباً " ، أو بسبب إدراج نص أو بند في قانون التفويض بالاستبعاد الصريح للمحاكم من أن تتصدى لفحص مشروعية تلك اللوائح الصادرة استنادا إلى قانون التفويض [111] ص436.

2- تشريع الأوامر:

أقرت كثير من الدساتير لرئيس الدولة الحق في سن التشريعات العادية بواسطة الأوامر التشريعية [38] المادة 124 و[114] المادة 38 و[124] ص 17 و [125] ص233، ما يعتبر كذلك خروجاً عن الأصل العام في كون التشريع من الصلاحيات الأصلية للسلطة التشريعية، وهو ما أثار نقاشاً فقهاً حاداً حول الموضوع استدعى تقييده بجملة من الشروط أهمها:

- وجود حالة ضرورة تستدعي إصدار التشريع دون تأخير، والتي يترك تقديرها غالباً لرئيس الدولة، وهو ما لم يَرَف فيه البعضُ بأساً طالما أن الأوامر ستعرض - بعد إصدارها - على رقابة السلطة التشريعية في أول جلسة لها.

وعموماً فضبط حالة الضرورة أمر واجب من أجل منع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال هذا الاختصاص الذي سيفضي - لا محالة - إلى تهميش السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصه الأصلي.

- حالة شغور المجلس النيابي (عن طريق الحل) وبالتالي الحاجة إلى التشريعات لمعالجة القضايا الحادثة أمر ضروري.

- التشريع بأوامر فيما بين الدورتين (العطلة السنوية للسلطة التشريعية)، وهي فترة قد تستدعي - أحيانا ولظرف ما - إصدار تشريع لمعالجته وهو ما نصت عليه المادة 124 من دستور الجزائر لعام 1996م، وهذا يعني أنه لا يمكن التذرع بحالة الضرورة إلا في حال غياب السلطة التشريعية [38] المادة 93 ، أو في الحالات الاستثنائية.

وتحقيقاً لمبدأ الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ؛ يجب عرض الأوامر على السلطة التشريعية في أول دورة تلي اتخاذها، وذلك لمنع رئيس الجمهورية من التهاون في عرض الأوامر على

ممتلي الشعب، ذلك أن فرصة المراقبة تكشف من خلال المناقشة عن ملاحظات إصدار تلك التشريعات، وتؤدي إلى فحص التعسف الرئاسي، ومنه تكوين قناعات مؤسسة لدى البرلمانين ، أما الأوامر التي لا تحوز موافقة السلطة التشريعية عليها فتعد لاغية (كأنها لم توجد أصلا) [126] ص133.

إلا أن التجربة أثبتت أن هذه الرقابة قلما تمارس بالكيفية اللازمة حتى وإن كانت في ممارسة هذا النوع من التشريع تجاوزات دستورية، وحتى وإن مورست الرقابة ولم يصادق على الأمر الرئاسي وتم إلغاؤه، فإن ذلك لا يمنع من أنه أحدث آثارا قانونية قد لا تزول بأثر رجعي، إضافة إلى أنه من المستبعد وقوف السلطة التشريعية أمام إرادة رئيس الجمهورية التي تحظى بآليات حماية صلبة جدا، أهمها حق الحل وحق اللجوء إلى الاستفتاء، إضافة إلى انتمائه إلى الأغلبية البرلمانية المهيمنة على ال سلطة التشريعية ، لاسيما أن هذه الأوامر تتم صياغتها واتخاذها من طرف مجلس الوزراء الذي ينتمي معظم أعضائه إلى الأغلبية نفسها.

كما نجد في الدستور الجزائري حالة أخرى تبرر لرئيس الجمهورية اللجوء إلى تشريع بأوامر وهي حالة الاستعجال في نوع خاص من القوانين، وهو الوضع الذي يصادق فيه البرلمان على قانون المالية حسب المادة 120 في فقرتيها السادسة والسابعة [38] المادة 47 الفقرة الثالثة.

وهكذا يتوسع مجال الأوامر وكل ذلك على حساب تشريع السلطة التشريعية ليفتح المجال أمام استحواد السلطة التنفيذية على إنتاج التشريع الذي لها أن تشارك فيه بموجب المبادرة الحكومية لمشاريع القوانين، إلا أنها تختار الأساليب التي تكرر انفرادها في التشريع، وتحقق لها تجاوز السلطة التشريعية والمراحل الإجرائية التي يمر بها التشريع البرلماني، وكثيرا ما تلجأ إلى هذا الأسلوب في القوانين المهمة التي تتوقع فيها عرقلة، كما هو الحال بالنسبة للقوانين المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية.

والواقع أن الأوامر التشريعية في الجزائر تعد أعمالا تشريعية ليس منذ موافقة ال سلطة التشريعية عليها فحسب، بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، وذلك لاعتبارات عديدة؛ أهمها تنصيب الدستور عليها في المادة 124، إضافة إلى كون رئيس الجمهورية لا يستمد هذا الحق من السلطة التشريعية عبر إجراء التفويض بل أقرها له الدستور مباشرة، وهذا ما تؤكدته عبارة " يشرّع " [126] ص119.

ولكن غياب قيود موضوعية، وحتى شكلية صارمة على مجال التشريع بأوامر في الجزائر، جعل رئيس الجمهورية صاحب اختصاص تشريعي أصيل، مما أدى بالبعض إلى القول بأن السلطة التشريعية في الجزائر مكونة من ثلاث غرف يشكل رئيس الجمهورية الغرفة الأولى فيها [82] ص58.

3- تشريع رئيس الدولة الإسلامية:

يحق للخليفة في النظام الإسلامي - بصفته النائب عن الأمة في إمضاء الأحكام بينها- أن يقترح على جمهور المسلمين أو أهل الشورى حسب الأحوال سواء في المسجد أو بمقر الخلافة - كما كان عليه العمل في العهود الأولى للدولة الإسلامية - أو في المجالس المخصصة لذلك كما هو اليوم؛ وذلك حسب ما يراه مناسباً في الموضوع الذي يستدعي إصدار تشريع ينظمه، مع تقديم مبررات لهذا الاقتراح، ثم يعرضه أمامهم للنقاش، وله أن يشاركهم فيه؛ كما حصل من عثمان رضي الله عنه من نقاش حول جمع القرآن مع بعض كبار الصحابة رضي الله عنهم، إلى غير ذلك من المسائل التي سبق ذكر بعضها في موضوع الاقتراح التشريعي، واشتراك الخليفة في ذلك من مسؤولياته اتجاه المسلمين واتجاه الدين؛ حتى يتبين له الوجه الصائب من الأمور، وليقف على وجهة نظر الناس فيكون تصوره للتنفيذ وإجراءاته واضحة أثناء اتخاذ الخطوات التنفيذية من قبله، وربما يطرح أفكاراً للحل للاستئثار بها من قبل الحاضرين، ولذلك كان حضور أهل التنفيذ إجبارياً في كثير من النظم المعاصرة [2] ص 135-140.

وكان الخليفة يصدر أوامره الملزمة بتنفيذ التشريعات مشافهة أو كتابة [90] ج 1، ص 373؛ كي يصبح ما اتفق عليه محل تنفيذ، ويحصل الالتزام بتنفيذه من قبل الجهاز التنفيذي من ولاية، وقضاة، وقادة، وإداريين ونحوهم؛ بناء على ذلك الأمر ويصير عملاً لهم، وتلتزم الأمة الإسلامية باتباعه والسير على مقتضاه؛ بالنزول على حكمه، فيصبح تشريعاً واجب الطاعة عليهم جميعاً، حيث " كان الشيخان (أبو بكر وعمر) رضي الله عنهما إذا استشارا جماعة في حكم فأشاروا فيه برأي تبعه الناس ولا يسوغ لأحد مخالفته" [127] ص 117.

وقد يتولى الخليفة التنفيذ بنفسه؛ وذلك بأن يقوم بفعل أو تصرف ما من شأنه أن يكون تنفيذاً للتشريع أو التدبير الذي تم الاتفاق عليه، كما حصل من عثمان بن عفان رضي الله عنه في مسألة كتابة المصحف، حيث عمد إلى تشكيل لجنة من أربعة نساخ لنسخ المصحف الذي عند حفصة رضي الله عنها، ثم أرسل بالنسخ إلى الأمصار، وأمر المسلمين بحرق ما عداها.

ولاشك أن إجراءات وكيفية التنفيذ والأمر به بواسطة رئيس الدولة (الخليفة) تختلف باختلاف الأزمنة والأمكنة، وحسب الوسائل المتاحة والمتعارف عليها والمعمول بها، ولكن لا حرج في الاستفادة مما توصلت إليه الأمم الأخرى في العصر الحديث في هذا المجال إذا كان ملبياً لحاجات المسلمين ولا يتعارض مع قيم الإسلام ومبادئه، والجدير ذكره أن أمر الخليفة كان في العهد الأول للدولة الإسلامية يسري في المجالس، وتتناقله الألسن، ويشيع العمل به، خاصة أن التشريع - على ما ذكرنا - عادة ما كان يتم في الوسط الجماعي من الأمة؛ سواء في مساجدها أو في أماكن نواديتها، أو بين أهل الشورى من الأمة وهم غير قليل، وربما

أعلن المنادي للخليفة في المدينة بذلك فيسمعه الناس ويعملوا به، وهذا ما يعرف في العصر الحالي بنشر القوانين [2] ص140.

وللتذكير فإن السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية تتألف من الخليفة [55] ص5 و[15] ص329 و[31] ص34 و[20] 65. وهو رئيس الدولة الذي يختار عن طريق البيعة، ويتطور واتساع الدولة الإسلامية استحدثت مناصب تساعده في ذلك، ومنها:

- وزارة التفويض [55] ص22 و[74] ص438 و[128] ص166، وهو منصب يعين فيه الخليفة شخصا ينوب عنه، كإنبابة النبي ﷺ أبا بكر الصديق ﷺ في بعض الأعمال.

- ووزارة التنفيذ، وتنحصر مهمتها في تنفيذ وتطبيق قرارات الخليفة دون مناقشة.

- وإمارة الأقاليم: وهو ينوب عن الخليفة في معظم أعماله في هذا الإقليم من أقاليم الدولة الإسلامية.

ونظرا لتوسع رقعة الدولة الإسلامية واستحالة تسييرها اليوم بالشكل التقليدي من طرف شخص واحد يقوم على رأس السلطة التنفيذية؛ فقد استوجب الأمر إنشاء هيئات ومصالح تساعده في وضع سياسة الدولة وإدارة شؤون الأمة، على نحو يقترب مما تسيير عليه الدولة الحديثة، مع مراعاة خصوصية الدولة الإسلامية وأحكام الشريعة الإسلامية.

2.1.2.1.2. تدخلها بأسلوب غير مباشر في عملية التشريع

لم تكف السلطة التنفيذية بما منحه لها الدساتير لممارسة التشريع بأساليب مباشرة، بل راحت تبحث لها عن امتداد في هذا المجال يسمح لها بالحفاظ على امتيازاتها وهيمنتها على السلطة في الدولة، خصوصا بتدخلاتها المختلفة في مجال عملية التشريع، فعمدت إل انتهاز كل فرصة تتيح لها ذلك، وسلكت عدة أساليب بطرق غير مباشرة، وعلى رأسها استغلال ما أتيح لها في مجال التنظيم، وكذا عن طريق الرقابة الدستورية على القوانين، إلى جانب حقها في الدعوة إلى استفتاء شعبي حول مسائل معينة تختار لها الظروف التي تناسب أهدافها، وغيرها من الأساليب كما سنرى.

1.2.1.2.1.2. اتساع المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية

أدى تزايد وتنامي حجم المشكلات الحكومية إلى أن أصبح لزاما على البرلمان تقديم امتياز للرئيس في إدارة القوانين التي يوافق عليها، فإذا كانت مهمة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية تتمثل في رسم الحدود العامة لسلطات الهيئات والمصالح الإدارية، فإنه إلى جانب ذلك توجد تفصيلات عديدة لا يمكن أن تنظمها القوانين، لذلك جرى العمل على ترك التفصيلات لتصدر بها قرارات تنفيذية، وكان أثر التشريعات

التي تصدر عن البرلمان مقتصر على وضع المبادئ العامة، وأن السلطة التنفيذية - بطبيعتها وظيفتها وبحكم اتصالها المستمر بالجمهور - صارت هي الأقدَر على وضع التفصيلات والجزئيات اللازمة لوضع هذه المبادئ العامة موضع التنفيذ ، وتسمى التشريعات الفرعية؛ تمييزاً لها عن التشريعات العادية أو القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية [33] ص 94-95.

وعليه فإذا كانت اللائحة " عبارة عن قرار صادر عن السلطة الإدارية ينشئ قاعدة عامة مجردة تنفذ على عدد غير محدد أو غير معين من الأفراد "، فإن لوائح التنفيذ هي " تلك القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية قصد توضيح وبيان كيفية تطبيق وتنفيذ التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية "، وهي تهدف إلى وضع القواعد المكملة أو التفصيلية اللازمة لتنفيذ هذه القوانين.

يضاف إلى ذلك أيضاً حق الرئيس في أن يصدر - في مجالات معينة - بعض اللوائح التنظيمية أحياناً، وهي التي تسمى اللوائح المستقلة ، لأنها لا تصدر تنفيذاً لقانون معين ؛ وإنما لتنظيم بعض المرافق أو المصالح [115] ص 355 ، وهذا النوع من اللوائح - في الأساس - هو من ابتكار دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، وإن لم يصنفها ضمن إطار القانون، لكونها تخرج من إطار المشرع ، إلا أنها سمحت للسلطة التنفيذية أن تشرع بواسطة مراسيم لها قوة القانون، حتى أن بإمكانها تعديل القاعدة القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية.

ولا شك أن الحكمة من وراء منح الإدارة سلطة حق إصدار اللوائح يرجع لحكم الضرورات العملية، وإلى حسن السياسة الإدارية [121] ص 184، لكن مع هذا ينبغي التفريق بين اللوائح التنظيمية التي توضح وتبين كيفية تطبيق القوانين وشروط تنفيذها، وبين تلك اللوائح التي تكون مطابقة لروح ولنصوص هذه القوانين، وهذا ما منحها الصفة التبعية؛ أي إنها تتبع وتحترم النصوص القانونية التي كانت سبباً في وجودها، أو ما يعبر عنه بالمراسيم أو اللوائح التقليدية المتعارف عليها.

وبالرجوع إلى المادة 125 من الدستور الجزائري لعام 1996م؛ نجد أن بإمكان رئيس الجمهورية اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون، أي المسائل التي لم يدخلها الدستور في اختصاص البرلمان، وهو في هذه الحالة يمارس سلطة مستقلة غير مشتقة مصدرها الدستور نفسه، فيمكن أن تطال التدابير التي يتخذها مواضيع لم يتناولها البرلمان قبلاً بالتشريع، لهذا يسمى المجال الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية في هذه الحالة "المجال التنظيمي المستقل"، والسلطة التي يمارسها " السلطة التنظيمية المستقلة" [129] ص 71 و [130] ص 466.

وفي المقابل يعود لرئيس الحكومة (الوزير الأول) [38] المادة 125. مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عبر السلطة التشريعية ، بالإضافة إلى أنه مكلف بتنفيذ التنظيمات المستقلة التي يختص بإصدارها رئيس

الجمهورية [38] المادة 96، ولكن سلطة الوزير الأول غير مستقلة، بل هي مشتقة تمنعه من اتخاذ تدابير في مواضيع لم يسبق تنظيمها؛ سواء من قبل السلطة التشريعية، أو من طرف رئيس الجمهورية، ومن جهة أخرى فإن منح السلطة التنظيمية للحكومة في تحديد شروط ونماذج تدخل الإدارة هو في الحقيقة إعطاء الحكومة الإدارة الحق في تحديد الإطار العام لنشاطاتها، وبهذا توفر لها امتيازات على حساب الاعتبارات التمثيلية، ويتحول الاختصاص التنظيمي إلى قاعدة، والاختصاص التشريعي إلى استثناء.

وتجدر الإشارة في الأخير إلى أن هذه المراسيم تتطلب - بعد الموافقة عليها من طرف مجلس الوزراء، وبعد استشارة مجلس الدولة - أن تعرض على السلطة التشريعية للمصادقة عليها كإجراء شكلي؛ حتى تكتسب - في حال الموافقة عليها - قوة القانون بأثر رجعي ابتداء من تاريخ نشرها.

وما يمكن قوله في الأخير إنه مع هذا كله يصعب الحديث عن وجود تدرج في القواعد القانونية في الدولة الحديثة؛ ما دام القانون الصادر عن السلطة التشريعية يلعب دور الإطفائي، باقتصار دوره على التدخل الخاطف والسريع ثم الانسحاب لصالح التنظيم الذي يشغل مجالا واسعا ومطاطا [82] ص 22-24.

2.2.1.2.1.2. الرقابة السياسية على دستورية القوانين

إن مبدأ علو الدستور يقتضي أن تحترم كل سلطة أنشأها الدستور اختصاصاتها، وأن تلتزم بنصوص ومبادئ الدستور، وفي ذات الوقت لا يمكن أن يصبح هذا المبدأ ذا قيمة علمية أو قانونية دون وجود رقابة عليا للتحقق من مطابقة أعمال السلطة للدستور، كونها تمثل الضامن الحقيقي لاحترام نصوص الدستور وتدعيم سيادة القانون الذي يعبر عنه بمبدأ المشروعية، خصوصا إذا كانت الرقابة من جانب هيئة مستقلة، فتعمل على كبح جماح السلطة التشريعية، وتحافظ على الحدود الدستورية للسلطات، وذلك بمنع تطبيق القانون المخالف للدستور، كما تمنعها من التفريط في سن التشريع والتخلي عنها للسلطة التنفيذية فيما يعرف "بالتفويض التشريعي".

إضافة لذلك فإن الرقابة الفعالة على دستورية القوانين تعد خير ضمان ضد استبداد السلطة التشريعية والحكام، فهي تراقب المشرع وتضعه في إطاره المحدود، ما يجعل السلطة التشريعية بثبوت وثأني قبل أن تصدر القانون؛ لأنه لا تعلم أنها إن خالف القانون أحكام الدستور فإن هيئة الرقابة على دستورية القوانين ستحكم عليه بأنه غير دستوري، ويكون مصيره عدم تطبيق أحكام هذا القانون، وفي ذلك حماية للدستور وصيانة له من العبث، وفي ذلك أيضا ضمان وحماية لحقوق الأفراد وحررياتهم.

وتتخذ الرقابة على دستورية القوانين أكثر من صورة، فمنها الرقابة السياسية؛ التي تتولاها هيئات ذات طبيعة سياسية، ومنها الرقابة القضائية، وذلك حسب الجهة التي تتولى الرقابة، كما أن لكل من هذين النوعين أكثر من وجه؛ فمن أوجه الرقابة السياسية ما هو سابق لصدور القانون، ومنها ما هو لاحق،

إضافة لذلك فإن من أوجه الرقابة القضائية ما يكفل إلغاء القانون المخالف للدستور، ومنها ما يكتفي بالامتناع عن تطبيق هذا القانون على الدعوى المنظورة أمام القضاء [3] ص183. وسنرى فيما يلي تأثير هذه الرقابة على استقلالية السلطة التشريعية في هذا المجال.

1.2.2.1.2.1.2. حق اللجوء إلى المجلس الدستوري (القضاء الدستوري)

اتبعت كثير من الدساتير، ومنها الدستور الفرنسي الحالي أسلوب الرقابة السياسية السابقة على صدور القانون، لضمان دستورية القوانين والتشريعات الصادرة عن الهيئات المختصة المتمثلة في السلطة التشريعية على وجه الخصوص، فعهد بالرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة أطلق عليها اسم المجلس الدستوري، ونص على حق اللجوء إليه بموجب المادتين 54 و 61 لإبداء رأيه في مدى دستورية القوانين والمعاهدات من عدمها خلال مدة محددة، وإن كان من حق الحكومة - في حال الاستعجال - تقصيرها، وفي حال أعلن المجلس الدستوري عدم دستورية نصوص قانونية معينة فلا يجوز إصدارها أو تطبيقها، كما أن قراراته لا تقبل الطعن فيها بأي شكل من الأشكال، وهي ملزمة للسلطات العامة ولجميع السلطات الإدارية والقضائية، يستثنى من ذلك القوانين التي يتم إقرارها عن طريق الاستفتاء العام، إذ إنها تمثل التعبير المباشر عن السيادة، وبالتالي فلا مجال للبحث في دستورتها بعد ذلك.

ولعل هذا ما سمح للرئيس شارل ديغول أن ينفذ من هذا الطريق ويعدل الدستور لتقرير طريقة الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية بغير الطريقة المنصوص عليها في الدستور نفسه لتعديله، ولم يستطع أحد أن يثير عدم دستورية ذلك التعديل نظراً لأنه أقر في استفتاء شعبي عام.

وبهذا يظهر أن رقابة دستورية القوانين في فرنسا هي رقابة وقائية سابقة على إصدار القانون نفسه، بينما نجدها في النظام الجزائري - رغم اعتمادها كذلك على الرقابة السياسية - تختلف مع نظيرتها في النظام الفرنسي وذلك لاعتمادها الرقابة الدستورية القبليّة والبعدية على القوانين ، حيث يفصل المجلس الدستوري في دستورية النصوص المعروضة عليه إما برأي قبل أن تصبح قابلة للتنفيذ ، فتكون الرقابة سابقة، أو بقرار بعد دخول النصوص حيز التنفيذ ، وهي رقابة لاحقة يبدو المجلس الدستوري فيها كسلطة قضائية [38] ص165، 166 و[114] ص46، 61 ، ولكن رغم ذلك فإننا لا نجد اختلافا كبيرا في بقية العناصر والإجراءات الرقابية بين المجلسين في فرنسا والجزائر ؛ سواء من حيث التشكيلة أو الوظيفة حسب المادة 61 من الدستور الفرنسي لعام 1958م، والمادة 164 من الدستور الجزائري لعام 1996م، وإن كان ثمة بعض الاختلافات المهمة كمسألة إخطار المجلس الدستوري التي حصرها المشرع الدستوري الجزائري حسب المادة 166 من الدستور في شخص رئيس الجمهورية وفي رئيسي المجلسين، أي لممثل السلطة التنفيذية، ولممثلي الأغلبية البرلمانية الرئاسية في الهيئة التشريعية ، وهذا ما يجعله مشلولا عن أداء وظيفته ومهمته الرقابية إلا إذا حرك من خارجه؛ ك ما يعد قيادا خطيرا على سلطة المجلس الدستوري في

رقابة دستورية القوانين، ويجعل منه أيضا وسيلة طيعة في يد السلطة التنفيذية [109] ص115. تستعمله متى شاءت بما يخدم أغراضها السياسية، أو جعله سدا أمام مشاريع المعارضة، عكس ما هو عليه الحال في فرنسا [114] ص61.

إلى جانب ذلك يمكن اعتبار المجلس الدستوري في الجزائر مشاركا في التشريع من خلال رقابته على القوانين التي له الحق في تعديلها أو إلغائها في بعض الأحيان [131] ص152 و [107] ص55-60، فلا تكتفي باستعماله في رفض أو عرقلة مقترحات القوانين التي تتقدم بها الهيئة التشريعية، بل أصبح المجلس الدستوري مساهما في عملية التشريع عن طريق التعديلات التي يجريها، والبدائل التي يقدمها عن بعض مواد هذه المقترحات عند تقريره عدم دستوريتها حين عرضها عليه خصوصا البرلمانية منها، وهو ما يشكل عنصرا إضافيا إلى بقية السلطات التشريعية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، بحكم سيطرتها على هذا الجهاز، ويعد إخلالا بمبدأ توازن السلطات، ويؤثر في استقلالية السلطة التشريعية، لاسيما مع تشكيلة المجلس الدستوري؛ التي وإن كانت تعكس مساهمة السلطات الثلاث المكلفة بحماية الدستور والحقوق والحريات، إلا أنّ حالة تساوي الأصوات التي يكون فيها صوت الرئيس مرجّحا تكشف عن الوضع الممتاز للسلطة التنفيذية أمام تمثيل باقي السلطات فيه، ما يعني في الأخير عدم ضمان استقلال هذا المجلس، ويجعله وسيلة ضغط وتهديد بيدها تمارس بواسطته المساومة والابتزاز السياسي ضد السلطة التشريعية، ويحوّله إلى هيئة سياسية أكثر منها قانونية، تشكل امتدادا للسلطة التنفيذية، فتكون رقابتها لصالحها، ما يؤدي في النهاية إلى حدوث تصادم مستمر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإلى خلق أزمات لا حد لها [106] ص903.

وبهذا نجد أن النظام الدستوري في الجزائر لم يوفر الآليات الكفيلة بتمكين المجلس الدستوري من مواجهة تجاوزات رئيس الجمهورية للدستور؛ نظرا للطبيعة الساكنة للمجلس الدستوري إذ لا يمكنه أن يستيقظ إلا بإجراء الإخطار، وبالتالي تبقى الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر قاصرة ومتخلفة عما هو سائد في بعض الدول كالولايات المتحدة وفي كثير من الدول الأوروبية، إذ لا يحق للمجلس الدستوري أن يتصدى لموضوع الدستورية من تلقاء نفسه، والأمر نفسه مع المحاكم التي لا يحق لها أن تحيل إليه من نصوص تشريعية ترى أنها مخالفة للدستور، لأن النص التشريعي متى صدر ووقع عليه رئيس الجمهورية ونشر في الجريدة الرسمية؛ فقد استغلق أمامه باب الطعن بعدم دستوريته.

ويبقى أن نلاحظ أن دستور الجزائر لعام 1996م لم ينص على عدم إمكانية عزل أعضاء المجلس الدستوري، وهذا ما يمس أيضا باستقلالية أعضائه وحيادهم، بل هناك من يعتبر إقحام القضاة في المجلس مساسا باستقلالية السلطة القضائية.

فهل عرفت الدولة الإسلامية نظام الرقابة على دستورية القوانين سواء السياسية أو القضائية منها؟

2.2.2.1.2.1.2. الرقابة على دستورية القوانين في النظام الإسلامي

إن الحديث عن الرقابة على مشروعية القوانين، أو على دستورية القوانين في النظام الإسلامي يقتضي منا أن نذكر بأن السلطة التشريعية الأصلية في الإسلام هي الله ﷻ، لذلك فإن ما يصدر من تشريعات في الدولة الإسلامية يجب أن يكون موافقا لأحكام القرآن الكريم والسنة النبوية الصحيحة، فهما يمثلان المشروعية العليا للدولة، وأي تشريع يخالف هذه المشروعية العليا الثابتة يهدر ولا يعمل به [3] ص188.

وعليه فلا يمكن تصور هذه الرقابة في النظام الإسلامي إلا في حالة صدور تشريعات عن طريق الاجتهاد، سواء من قبل مجالس أهل الشورى وأهل الحل والعقد، أو من الجماعات المكلفة بالاجتهاد بصفة عامة، لأن مفهوم التشريع في النظام الإسلامي يختلف اختلافا جذريا عن مفهوم التشريع في الأنظمة الوضعية. فالأحكام الشرعية التي وردت بها النصوص قطعية الدلالة في القرآن والسنة وقواعد الإجماع، يتعين الالتزام بها، وبالتالي لا مكان للاجتهاد فيها، وإذا شذ مجتهد أو قاض عن حكم النص المذكور فإن حكم الشرع في شأن هذا الخروج هو البطلان المطلق، وهذا يعني أن هناك حماية شرعية لتلك النصوص، وهي ملزمة للجميع [42] ص375 و[19] ص177.

كما أن مبدأ وجوب العمل بالشورى في المجالات السياسية التي لم يتم تفصيل أحكامها في القرآن والسنة، أو التي سكت عنها الشرع (مجال العفو المسموح فيه الاجتهاد وفقا للمقاصد الشرعية) تستوجب ممارسة هذه الرقابة من قِبَل كلِّ مسلمٍ له مصلحة في إبطال قانون أو عمل مخالف للشرع، وكذا من قبل القضاء بوجه خاص الذي يشرف على مدى شرعية الأحكام الصادرة (تشريعا اجتهاديا أو تطبيقا عمليا)، لأن هذا يندرج في إطار مبدأ التعاون على البر والتقوى ومبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر [19] ص178. وتبعاً لذلك فإنه ما دامت الرقابة تتم في هذا الإطار، فهي من الفروض التي تتعلق بأصول الدين، وليس للأمة أن تتخلى عنها أو تتهاون فيها، وبالتالي فالتشريع الاجتهادي المستنبط من أحكام الشريعة الإسلامية يخضع لها وينزل منها منزلة التشريع الأدنى من التشريع الأعلى بكل ما يترتب على ذلك من نتائج [31] ص329.

وتأسيسا على ما سبق فإننا نجد من واجب أي مسلم أن يقوم بواجب تنبيه الهيئة المخولة برقابة مشروعية القوانين على أي تشريع أو قانون اجتهادي يرى أنه مخالف للمصادر الأصلية للتشريع الإسلامي الكتاب والسنة أو الإجماع، سواء كان ذلك عن طريق إخطار هيئة الرقابة السياسية إن وجدت، أو عن طريق رفع دعوى مباشرة أو فرعية أمام المحاكم الشرعية على هذا الأساس دون أي تمييز بينها، لكن ذلك لا يمنع من إنشاء محاكم خاصة للقيام بهذه الرقابة، وذلك لتوحيد القوانين ومراقبة شرعيتها بطريق أفضل [42] ص375.

والمسلمون الأوائل قد عرفوا الدفع بما يعرف في عصرنا بعدم الدستورية، وكانوا يدفعون بعدم الدستورية في كثير من الأحيان لمجرد توهم المخالفة، وكان القضاء مختصاً بنظر هذه الدفوع، ولم يكن منفرداً وحده بهذا الاختصاص، بل كان يشاركه فيه المحتسب، وناظر المظالم، وأحياناً من أصدر التشريع، فإذا صدر التشريع من الحاكم مخالفاً لنص قطعي الثبوت والدلالة ورد في القرآن الكريم أو في سنة الرسول ﷺ فإنه يكون غير ملزم لأي فرد من أفراد الدولة الإسلامية، ويجب رده والطعن فيه بعدم الدستورية، غير إن الحالات التي صدر فيها تشريع كهذا كانت قليلة؛ لما تميز به الحكام في ذلك الزمان من علم واسع وبصيرة نافذة بأحكام الكتاب والسنة، وكذلك لكثرة المجتهدين حينها [42] ص 376.

وصفحات التاريخ الإسلامي تبين عظمة الحكم الإسلامي، وحرص أفراد المجتمع الإسلامي حكماً ومحكومين على الحفاظ على الشرعية الدستورية حتى في أدق المواقف، وقد كان قيامهم بهذا الواجب في غاية الجراءة والحرص على استقامة الشرع وسلامة التشريع، والأمثلة على ذلك كثيرة، ولكننا نذكر منها ما يلي:

عندما أصدر الخليفة الأول أبو بكر الصديق ﷺ للمسلمين قراراً بإعلان الحرب على المرتدين مانعي الزكاة؛ بادر عمر بن الخطاب ﷺ بالطعن في دستورية هذا القرار لمخالفته الحديث الثابت عن الرسول ﷺ «مَنْ قَالَهَا - يَعْنِي أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَنَّ مُحَمَّدًا رَسُولُ اللَّهِ - فَقَدْ عَصَمَ مِنِّي مَالَهُ وَدَمَهُ إِلَّا بِحَقِّهَا وَحِسَابُهُ عَلَى اللَّهِ تَعَالَى» [14] الحديث رقم 28، ج 1، ص 71.

وقد بحث الخليفة أبو بكر الصديق ﷺ الذي أصدر القرار هذا الطعن وحكم برفضه، وجاء في حيثيات الحكم قوله: "والله لو منعوني عقالا كانوا يؤدونه إلى رسول الله ﷺ لأَقَاتَلْتُهُمْ عَلَى مَنَعِهَا، إِنَّ الزَّكَاةَ حَقُّ الْمَالِ، وَاللَّهُ لِأَقَاتِلَنَّ مَنْ فَرَّقَ بَيْنَ الصَّلَاةِ وَالزَّكَاةِ"، وقد اقتنع المسلمون بهذا الحكم وبخاصة عمر بن الخطاب ﷺ حيث شرح الله صدره للقتال، وعرف أن ما قرره أبو بكر الصديق ﷺ هو الحق [43] ج 6، 304.

وفي عهد عمر ﷺ أصدر تشريعاً بعدم زيادة مهور النساء وقال في خطبة له: "من غالى في مهر امرأة جعلته في بيت المال" فطغنت امرأة من المسلمين بعدم دستورية - شرعية - هذا التشريع الاجتهادي أمام عمر بن الخطاب ﷺ، واستندت في ذلك إلى قوله ﷺ: (وَءَاتَيْتُمُ إِحْدَهُنَّ قِنْطَارًا فَلَا تَأْخُذُوا مِنْهُ شَيْئًا ۚ أَتَأْخُذُونَهُ بِهَيْئَتِنَا وَإِنَّمَا مِئِينَا) [1] سورة النساء: 20، فقال عمر بن الخطاب ﷺ: "اللهم

عُفْرَانِكَ، أَكُلُّ النَّاسِ أَفْقَهُ مِنْ عَمْرٍ؟ " ثم صعد المنبر وقال : " كنت نهيتكم أن لا تزيدوا في المهور على أربعمائة درهم، فمن شاء فليفعل " [132] ص 141، وفي هذه القصة مثال عن مراجعة الخليفة لقراره، وتراجعه عنه لما علم خطأه ومجانبته الصواب، تقيدا بالنص الوارد في المسألة، وهو الآية الكريمة التي استدلت بها المرأة المسلمة على خطأ رأيها.

3.2.1.2.1.2. الرقابة القضائية على دستورية القوانين

تبنيت بعض الدول أسلوب الرقابة القضائية على القوانين، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية [133] ص 90-91. أو في مصر، وهي تبقى رقابة قانونية يمارسها قضاة مختصون للتأكد مدى مطابقة التشريعات لروح الدستور؛ بامتناعها عن تطبيق هذه التشريعات في حال مخالفتها لمضمون و روح الدستور، ومن الطرق والوسائل الأخرى التي تؤثر بها السلطة القضائية في السلطة التشريعية ؛ أنها تسهم إلى حد بعيد من خلال تطبيق القوانين في عملية التشريع عن طريق الأحكام والقرارات التي تصدرها المحاكم في المواضيع المعروضة أمامها، مما لم تتناوله السلطة التشريعية بالتنظيم، أو بتفسير القوانين محل التطبيق، فتنشئ هذه الأحكام والقرارات في أحيان كثيرة قواعد ومبادئ جديدة تدعم السياسة القضائية، وذلك بتبني السلطة التشريعية هذه القرارات والأحكام، وصياغتها في شكل تشريعات [96] ص 398. لذلك نحاول التعرف على أنواع هذه الرقابة وتأثيرها في استقلالية السلطة التشريعية في مجال التشريع نبدأها بالدولة الحديثة ثم في الدولة الإسلامية.

1.3.2.1.2.1.2. الرقابة القضائية في الدولة الحديثة

من أنواع الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الدولة الحديثة نجد الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء أو الإبقاء)، الرقابة عن طريق الدعوى الفرعية (عن طريق الدفع)، إلى جانب ذلك هناك أسلوبان آخران للرقابة يمارسان في الولايات المتحدة الأمريكية ، و هما لا يقلان أهمية عن أسلوب الدفع الفرعي في مجال حماية الحقوق والحريات الفردية، هما : أسلوب أوامر المنع، وأسلوب الأحكام التقريرية، وهو ما سنفصله فيما يلي:

1 - الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء أو الإبقاء):

وهي رقابة تسمح لصاحب المصلحة المتضرر من القانون الصادر عن السلطة التشريعية أن يبادر برفع الدعوى أو الطعن ابتداء وبشكل مباشر أمام المحكمة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين للمطالبة بإلغاء القانون الذي يعتقد أنه مخالف للدستور، ليدفع بعدم دستوريته، ولا ينتظر حتى يطبق عليه كما هو متبع في أسلوب الدفع الفرعي [134] ص 18، فإذا تبين للمحكمة فعلا أن القانون غير مطابق للدستور، قضت بإلغائه بواسطة حكم يقرر إلغاءه نهائيا كأنه لم يكن، وينهي بذلك أيضا كل النزاعات القائمة بشأن

القانون بشكل نهائي، ولا يسمح بطرحه أو كل ما يتعلق بالحالات الجزئية التي ترتبت عنه مرة أخرى بعد ذلك، أما إذا تبين للمحكمة أن القانون مطابق للدستور؛ فيقضي برفض الدعوى ويطبق القانون

ونظرا لأهمية وخطورة هذا النوع من الرقابة التي يمكن أن توصف " بالرقابة الهجومية " فقد أسندت بعض الدول التي أخذت به هذه المهمة إلى محكمة حددها الدستور مسبقا، وذلك تجنباً لتضارب الأحكام التي قد تصدر من المحاكم العادية في حال إسنادها لها، بينما جرى العمل في بعض الدول بإسنادها ذات الاختصاص للمحكمة العليا في الأنظمة السياسية التي تأخذ بالنظام القضائي العادي، أو لمحكمة دستورية خاصة. أما من ناحية صاحب الحق في رفع الدعوى فقد اختلفت المواقف بشأن نظام دعوى الإلغاء من دولة إلى أخرى، فهناك دول أجازت للأفراد حق الطعن مباشرة أمام المحاكم المختصة، بينما هناك من حرم الأفراد من الطعن في القوانين، ومنحه للسلطات العامة، ومنحه فريق ثالث للأفراد بشكل غير مباشر.

2 - الرقابة عن طريق الدفع (الدعوى الفرعية):

في هذا النوع من الرقابة لا يرفع صاحب المصلحة (المتضرر من تطبيق القانون) الدعوى بعدم دستورية القانون الواجب التطبيق إلا بعد تطبيق القانون عليه، فيتولى القاضي فحص مدى دستوريته، فإذا اتضح له مطابقته للدستور قضى برفض الدفع بعدم دستورية القانون، ويواصل النظر في الدعوى المعروضة عليه ليقضي فيها بشكل عادي، أما في حال اتضح له أن القانون غير مطابق للدستور، فإنه يمتنع عن تطبيق القانون محل الدفع على النزاع المعروض عليه، ولكنه لا يلغي القانون كما هو الشأن في رقابة الدعوى الأصلية، بل يبقى القانون ساري المفعول ولا يمتد ليشمل الكافة، إذ لا يكون للحكم سوى حجية نسبية، وهذا ما يمنع إلى حد ما قيام التصادم بين السلطة التشريعية وجهة القضاء مثلما هو في الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، فطريق الدفع الفرعي يخفف من حدة ما يمكن أن ينشأ من نزاع بين القاضي والمشرع.

غير إنه على الرغم من بقاء القانون ساري المفعول بالنسبة إلى المحكمة التي امتنعت عن تطبيقه فإنها - من الناحية الواقعية - تمتنع عن تطبيقه وتلتزم في غالب الأحيان بما توصلت إليه في كل النزاعات التي تعرض عليها لاحقاً، وقد يمتد الامتناع إلى جهات قضائية أخرى، خصوصاً إذا صدر هذا الحكم عن محكمة عليا أحكامها ملزمة ومقيدة لبقية المحاكم الأخرى، وهو ما يعني أن القانون غير المطابق للدستور في هذه الحالة يصبح مشلولاً ولا يمكن تطبيقه.

ويمتاز هذا النوع من الرقابة بخاصية هامة هي إمكانية إثارته حتى في حال عدم النص عليه في الدستور، وقد اختلف الفقهاء في تفسير السكوت عن هذا النوع من الرقابة، فرأى بعضهم بأنه موافقة ضمنية لممارسته عن طريق الامتناع عن تطبيق القانون غير المطابق لروح الدستور، وهو ما يعد من مهام السلطة

القضائية التي آل إليها اختصاص تفسير القوانين لتطبيقه على المنازعات المعروضة عليها وبيان حكمه [106] ص 919.

3 – الرقابة عن طريق أوامر المنع :

تطور هذا الأسلوب الموروث عن النظام الإنجليزي مع مرور الزمن بتطور القضاء، وانتقل إلى الولايات المتحدة الأمريكية التي خصصت له في البداية محاكم مستقلة، لكن سرعان ما تم دمج هذه المحاكم مع محاكم القانون العام.

فأوامر المنع وسيلة رقابية أخرى يلجأ إليها الفرد في حالة ما إذا رأى أن تطبيق قانون ما سيؤدي إلى إلحاق الضرر به، وبالتالي يطلب من المحكمة أن تصدر أمراً يمنع الموظف المكلف بالقضية بتنفيذ ذلك القانون الذي تضرر منه، فإذا أصدرت المحكمة ذلك الأمر وجب على الموظف الصادر إليه الأمر، الامتناع عن تنفيذه وإلا تعرض للعقوبة، وبذلك فإن أوامر المنع هي عبارة عن أوامر قضائية توجه إلى شخص ما لإنذاره واتهامه بشكل صريح حتى لا يستمر في نشاطاته العدائية أو الخاطئة، وتجبره على التعويض، فضلاً عن إمكانية تعرضه للعقاب [135] ص 209 ، لهذا يصح تشبيه هذا الأسلوب بأسلوب الدعوى الأصلية من حيث إنه إجراء هجومي ضد القانون.

وبذلك فهي تعد ضماناً لحماية الحقوق، وتتميز بكونها وسيلة احتياطية ووقائية في الوقت ذاته؛ يمكن اللجوء إليها في حال العجز عن الحصول على الحماية عن طريق قواعد القانون العام، فهي تتميز بمهاجمة القانون بمجرد صدوره، مما يقي الشخص المعني من الضرر الذي سيلحقه من جراء تطبيق ذلك القانون عليه.

ويعد هذا الأسلوب نوعاً من التصدي للسلطة التشريعية حتى لا تتعدى حدودها الدستورية من جهة، ومحفزاً لها من جهة ثانية حتى تتروى وتحتاط قبل إصدار أي قانون ؛ لأنها تدرك أن هذه القوانين عرضة للرقابة القضائية.

لكن نتيجة تزايد أوامر المنع التي عطلت العمل بالعديد من القوانين، تم تنظيمها، ولم يعد في استطاعة القاضي الاتحادي الفردي أن يصدر مثل هذه الأوامر [134] ص 131 و [19] 175.

4 – الرقابة عن طريق الأحكام التقريرية :

يتمثل هذا الأسلوب من الرقابة على دستورية القوانين في إمكانية أن يطلب شخص ما من المحكمة - عندما يرى أن القانون المراد تطبيقه غير دستوري - إصدار حكم يقرر فيه ما إذا كان القانون المراد تطبيقه

على قضية معينة دستوريا أم غير دستوري، وعلى أساس هذا الحكم يقوم الموظف بتنفيذ القانون المراد تطبيقه، أو عدم تنفيذه.

للرقابة عن طريق الأمر القضائي جانبان، جانب سلبي يتمثل في إصدار أمر الامتناع عن التنفيذ، أما الجانب الإيجابي؛ فهو يكون في حالة ما إذا كان القانون قد طبق على الشخص، ففي هذه الحالة يصدر القاضي إلى الموظف المختص أمرا قضائيا بإتيان عمل معين لصالح الشخص الذي تضرر من ذلك القانون، كأن يأمر الموظف بأن يرد إلى التاجر ما يكون دفعه من ضرائب بدون وجه حق [136] ص 181.

وقد أثرت الكثير من الشكوك حول استعمال أوامر المنع كأداة لفرض الرقابة على دستورية القوانين، وما أثير من تساؤلات حول أسلوب الحكم التقريري أكثر، إلى درجة أن المحكمة العليا في أمريكا قد ترددت بشأن الأخذ به بسبب طبيعة الأحكام التقريرية وافتقارها إلى الجانب التنفيذي

إلا أن البعض اعتبر هذه الأحكام - لتمتعها بجميع المواصفات الأخرى للأحكام القضائية - بمثابة آراء استشارية أكثر منها أحكاما قضائية، لأنها تشبه الدعاوى غير المنتجة، وهو ما أخذت به المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية وقررت، واعتبرت اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين جزءا من مهامها القضائية، وهذا ما جعل البعض يعتبر القضاء الدستوري قضاء تقريريا [134] ص 133.

وبهذا يتضح مدى تأثير السلطة القضائية في السلطة التشريعية رغم أنها لم تخرج عن مهامها القضائية والقانونية بتدخلها في اختصاصاتها سواء بإلغاء القانون أو التشريعات الصادرة عنها عن طريق أسلوب الدعوى، أو بالامتناع عن تطبيق القانون عن طريق الرقابة بالدفع، وهذا يتنافى - حسب رأي البعض - مع مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية كل سلطة عن الأخرى، وإن كان هذا العمل يعد من صور التعاون والرقابة التي تبسطها كل سلطة على الأخرى قصد منعها من التجاوزات والاستبداد، وبالتالي فلا تعد تدخلا أو اعتداء من سلطة على أخرى، فالسلطة القضائية - أثناء قيامها بمهمة الرقابة على دستورية القوانين - لا تخرج عن إطار عملها الأصلي، ولا تعتدي على الدائرة المخصصة للمشرع، بل هي تعمل على احترام القانون بالمحافظة على سمو القاعدة الأعلى درجة على القاعدة الأدنى في الترتيب، وعدم تصادمها مع القواعد الدستورية القانون الأسمى في الدولة، وفي ذلك حفاظ على الحدود الدستورية، ومنع لاعتداء أي سلطة على اختصاصات السلطة الأخرى، وفرض على كل سلطة أن تتمسك وتحافظ على سلطاتها وعدم التفريط فيها [106] ص 916- 917 و [17] ص 319 و [137] ص 207.

وإن كان ذلك الكلام قد يصدق في حال عدم استقلالية القضاء، وهيمنة السلطة التنفيذية عليه، خصوصا أن الرأي الغالب في الفقه الدستوري اليوم يفضل إسناد الرقابة الدستورية إلى جهاز القضاء بعدما ثبت فشل الرقابة السياسية وعجزها عن التكفل بحماية الدستور في الدول التي أخذت بها [19] ص 176.

وإذا كان الأمر كذلك فماذا عن الرقابة القضائية في الدولة الإسلامية ؟

2.3.2.1.2.1.2. الرقابة القضائية في الدولة الإسلامية

لقد حرص القضاء في الدولة الإسلامية على رقابة مشروعية أو دستورية القوانين، حتى عندما انقلب فيها نظام الحكم من الخلافة إلى ملك عضوض ، ما يجعلها أصيلة وليست غريبة عن النظام الإسلامي، وكان لا بد أن يستمر القضاء في ممارستها على الاجتهادات الصادرة عن مختلف الجهات – جماعية كانت أم فردية – وذلك تحقيقاً للعدل ودفعاً للظلم، ومنعاً لقيام حكم استبدادي، لأن المفترض في القضاء الشرعي في الدولة الإسلامية أن يكون مستقلاً مُبرراً من نَزْوَةِ الحكام أو الانحياز لهم بحكم الحصانة الإيمانية، والعقيدة التي تفرض عليه الحياد، فالقاضي في الإسلام يعتمد في إصدار أحكامه على الكتاب والسنة والإجماع، ولا يجوز له أن يطبق قانوناً يرى فيه تعارضاً مع المصادر المذكورة، فلا طاعة لمخلوق في معصية الخالق، كما أن الهيئات المكلفة بالاجتهاد أو بالتشريع في النظام الإسلامي لا تتمتع بالسلطة المطلقة وبحرية التشريع كما هو الحال في الأنظمة الوضعية، فهي مقيدة بقواعد الاجتهاد وأصوله، وبإطار الشريعة الإسلامية، مما يكاد يبعتها عن الخطأ غالباً أثناء استنباط الأحكام ، وهو أمر مطلوب في السلطات الثلاث في النظام الإسلامي (تشريعية أو تنفيذية، أو قضائية)، وهذا على خلاف ما تتبعه الأنظمة الوضعية من حيث اتباع السلطة الأدنى ما تصدره السلطة الأعلى أياً كانت قراراتها وتصرفاتها، لهذا فالأحكام الاجتهادية الصادرة من المجالس التشريعية في النظام الإسلامي ليس لها السمو المقرر على التشريعات الأخرى المنصوص عليها في القرآن والسنة ؛ خصوصاً إذا كانت قطعية كما هو عليه الحال في الأنظمة الوضعية [19 ص180.

ومما يساق كمثال تطبيقي لهذه الرقابة الحادثة المعروفة في تاريخ القضاء الإسلامي بين الخليفة العباسي المأمون، والقاضي يحيى بن أكثم، حيث أصدر الخليفة المأمون تشريعاً يقضي بتحليل زواج المتعة، فتبرم بعض الناس منه، وعلم به القاضي يحيى بن أكثم، فذهب إلى مجلس الخليفة ودار بينه وبين الخليفة الحوار التالي: قال الخليفة للقاضي يحيى: مالي أراك متغيراً؟ فقال القاضي: هو غمُّ يا أمير المؤمنين لِمَا حدث في الإسلام! قال الخليفة: وما حدث فيه؟ قال: النداء بتحليل الزنا! قال: الزنا؟ قال: نعم، المتعة زنا. قال: ومن أين قلت هذا؟! قال: من كتاب الله وحديث رسول الله ﷺ، قال الله ﷻ: (قَدْ أَفْلَحَ الْمُؤْمِنُونَ ①

الَّذِينَ هُمْ فِي صَلَاتِهِمْ خَشِعُونَ ② وَالَّذِينَ هُمْ عَنِ اللَّغْوِ مُعْرِضُونَ ③ وَالَّذِينَ هُمْ لِلزَّكَاةِ فَاعِلُونَ ④ وَالَّذِينَ هُمْ لِفُرُوجِهِمْ حَافِظُونَ ⑤ إِلَّا عَلَىٰ أَزْوَاجِهِمْ أَوْ مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُهُمْ فَإِنَّهُمْ غَيْرُ مَلُومِينَ ⑥ فَمَنْ

أَبْتَعِي وَرَاءَ ذَلِكَ فَأُولَئِكَ هُمُ الْعَادُونَ ﴿١﴾ [1] سورة المؤمنون: 1-7. يا أمير المؤمنين: زوجة المتعة

ملك يمين؟ قال: لا. فهي الزوجة التي عنى الله، تراث و توارث، وتلحق الولد، ولها شرائطها؟ قال: لا. قال: فقد صار متجاوز هذين من العادين، وهذا الزهري يا أمير المؤمنين، روى عن عبد الله والحسن ابني محمد بن الحنفية عن أبيهما عن علي عليه السلام قال: أمرني رسول الله صلى الله عليه وسلم بأن أنادي بالنهاي عن المتعة وتحريمها، بعد أن كان أمر بها [13] الحديث رقم 3979، ج 4، ص 1544 و الحديث رقم 4825، ج 5، ص 1966 و [70] الحديث رقم 592، ج 2، ص 29، فالتفت المأمون إلى الحاضرين فقال: أمحفوظ هذا من حديث الزهري؟ فقالوا: نعم يا أمير المؤمنين. فقال الخليفة: أستغفر الله، نادوا بتحريم المتعة، فنادوا بها. فهذه الدعوى الدستورية حركها القاضي من تلقاء نفسه، وخاصم فيها الخليفة، وحكم القاضي ببطان القانون المخالف للشرعية وألغى القانون، مع أن القاضي هنا ليس مطلقا من كل قيد في عملية الرقابة، إذ لا يستطيع أن يدعي مخالفة القوانين للشرع بمجرد أنه لا يتفق مع اجتهاده هو، ولا يجوز له رفض الاجتهادات الصحيحة إذا صدرت ممن تتوفر فيهم شروطها، فالاجتهاد لا ينقض بمثله.

ومن الوقائع السابقة يتبين أن الدولة الإسلامية قد عرفت فكرة الرقابة على دستورية القوانين، وطبقتها بأشكالها المختلفة، فعرفت بطريقتي "الرقابة السياسية" كما رأينا في قصة أبي بكر الصديق مع عمر بن الخطاب رضي الله عنه في قتال المرتدين مانعي الزكاة، وبطريقة "الرقابة القضائية"، كما هي قصة القاضي يحيى بن أكثم مع الخليفة المأمون، إلى جانب النماذج الأخرى التي نقلتها كتب التاريخ الإسلامي. ومن خلاله ذا كله تبرز ميزة وطبيعة الرقابة السياسية والرقابة القضائية في النظام الإسلامي ببعمهما لاستقلالية السلطة التشريعية وصيانتهما من أهواء الحكام ونزواتهم، وإن كانت في حاجة ماسة إلى تنظيمها، والاستفادة في هذا الجانب مما توصلت إليه النظم الوضعية في الدولة الحديثة حتى تكتمل الصورة على الوجه المطلوب [42] ص 375 و [3] ص 191.

4.2.1.2.1.2. الاستشارة الوجوبية لهجلس الدولة

يعد مجلس الدولة أعلى هيئة قضائية إدارية في الدولة، ومن الاختصاصات الموكلة إليه النظر وإبداء الرأي في مشاريع القوانين التي تعرض عليه من طرف السلطة التنفيذية، للنظر فيها حتى تكون مطابقة لأحكام الدستور، فقد أقرت المادة 119 من دستور الجزائر لعام 1996م في فقرتها الثالثة تدخل مجلس الدولة في مجال المبادرة بالتشريع وذلك عن طريق وجوب عرض مشاريع القوانين الحكومية على مجلس الدولة لأخذ رأيه فيها، هذا الرأي الذي يتخذ الصفة القانونية البحتة، حيث يتمثل في التأكد من موافقة مشروع القانون مع مجموعة النصوص القانونية المعمول بها مهما كانت صفتها سواء كانت دستورية، أو معاهدات أو تشريعا وذلك من أجل تجنب أي تضارب بينها. رغم أن الرأي الذي يبديه مجلس الدولة هو

رأي غير ملزم، إلا أن الإجراء إجباري فتخلفه يؤدي إلى القضاء بعدم دستورية مشروع القانون من الناحية الإجرائية [138] 112-113.

كما أن القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة في مادته الثانية عشرة (12) يفسح المجال له ليصبح أحد ممارسي حق المبادرة بتشريع، وذلك عند النص على أن دوره يتعدى مهمة إبداء الرأي، ليشمل اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية [139] المادة 12. وهذا ما يمكنه من اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية على النصوص المعروضة عليه، أو إلغائها بعضها، وهو ما يفتح أمامه المجال للمشاركة في العملية التشريعية، بما يحسب لصالح السلطة التنفيذية التي لها الحق في تعيين أعضائه. وبهذا يعود النص معدلا من قبل مجلس الدولة حاملا تصور هيئة لم يخول لها الدستور الوظيفة التشريعية أصلا، غير أن منحها الدور الاستشاري حول لها فرصة سانحة للمساهمة في العمل التشريعي عن طريق أسلوب اقتراح التعديلات الذي لا يقل أهميته على حق المبادرة باقتراح القوانين، فمشروع القانون قد لا يوضع أمام البرلمان في شكل اقتراح إلا بعد إدراج تعديلات مجلس الدولة عليه، وهو ما يثير التساؤل حول من ينسب إليه هذا الاقتراح؛ هل إلى الحكومة أم إلى مجلس الدولة؟

عموما فإن هذا الاختصاص لا يرد إلا على مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة دون اقتراحات نواب المجلس الشعبي الوطني، ولعل العلة في ذلك تعود إلى غرض المؤسس الدستوري في الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات، لتبقي اقتراحات النواب في منأى عن أية رقابة خارجية قد تؤثر على ممارسة النشاط التشريعي، ولكن رغم ذلك يبقى السؤال مطروحا أيضا حول مشاريع الحكومة كجهاز تابع للسلطة التنفيذية ومنفصل عن السلطة القضائية، بالرغم من أن مشاريع القوانين هي الأقرب إلى تحقق الشروط الشكلية والتلاؤم مع باقي النصوص القانونية بحكم الخبرة والمؤهلات التقنية التي يتمتع بها أعوان الإدارة، وهو ما دعا المؤسس الدستوري المصري إلى إعفاء مشاريع القوانين من الرقابة السابقة بل جعلها تعرض مباشرة على مجلس الشعب [107] ص34.

5.2.1.2.1.2. حق توجيه خطاب إلى السلطة التشريعية

يعتبر هذا الحق من الاختصاصات التقليدية التي يمارسها رئيس الدولة في النظام البرلماني، غير أن الشائع اليوم هو تفضيل جل الرؤساء توجيه الخطاب عن طريق وسائل الإعلام للشعب مباشرة [38] المادة 128 و[114] المادة 18 و[40] ص166، ولكن رغم أن الهيئة التشريعية تعتقد جلسته لهذا الغرض خاصة؛ فإنه لا يترتب عنه أية مناقشات، كما أنه لا يلزم الحكومة، وليس ضروريا أن يلقيه رئيس الدولة؛ بل يمكن أن يكلف أحد الوزراء بإلقائه، غير إنه يعد بمثابة التماس من الهيئة التشريعية لإعارة المواضيع التي يتناولها خطابه الاهتمام الذي يليق بها.

ويظهر تأثير الحكومة في العمل التشريعي من هذا الجانب في أن محتوى الخطاب الذي يلقيه الرئيس قد يتم إعداده بشكل كامل من قبل رئيس الوزراء (الوزير الأول) كما في بريطانيا، ثم يتم بعد ذلك التصديق عليه من قبل مجلس الوزراء، وهو ما يدل على أهمية الدور الذي يضطلع به رئيس الوزراء في النظام البرلماني البريطاني في ميدان التشريع، حيث تشكل مشروعات القوانين الرئيسية برنامج الحكومة التشريعي المعلن عنه في خطاب الملكة عند الافتتاح الرسمي للبرلمان، وإن لم تكن الحكومة مجبرة على تقديم جميع مشروعات القوانين التي ذُكرت في ذلك الخطاب، كما أنها لا يوجد ما يمنعها من تقديم مشروع قانون لم يرد في خطاب الملكة [111] ص415.

وهذا ما يشكل - في نهاية الأمر - إكراها معنويا وتوجيها غير مباشر للهيئة التشريعية نحو الأخذ بهذه المقترحات ، وبالتالي يجد السلطة التشريعية نفسها ملزما بمراعاتها من خلال اقتراحات القوانين التي يقدمها ، أو بالموافقة والتصديق عليها حال عرض الحكومة لها في شكل مشاريع حكومية، ولا شك أن للأغلبية البرلمانية التي تشكلت منها الحكومة دورا مهما هنا، وحتى لو وجد في الدولة الإسلامية مثل هذا الأسلوب فإنه لا حرج في ذلك إذا لم يدع إلى معصية، أو لم يتضمن مخالفة صريحة لأحكام الشريعة الإسلامية، ولم يكن فيه ما يشكل إكراها لأعضاء الهيئة التشريعية، فهو يعد بمثابة التماس منه لأخذ ما يشير إليه بعين الاعتبار فحسب.

6.2.1.2.1.2. تدخل الوزراء داخل المجلس التشريعي

توجد هناك أنظمة سياسية تسمح لأعضاء الحكومة ومعهم رئيس الوزراء أن يكونوا أعضاء في المجلس النيابي، كما في النظام البرلماني البريطاني، وهذه العضوية المزدوجة تتيح لأعضاء الحكومة فرصة التدخل في العمل البرلماني، فكونهم أعضاء في المجلس يجعلهم يمارسون الكثير من الضغوط على زملائهم البرلمانيين لمصلحة الحكومة، كما أن الحكومة - بما تملكه كجهاز تنفيذي من الخبراء والإداريين والماليين - تُعدُّ أكثرَ تنظيماً وقوة من المجلس التشريعي المنتخب - في أغلبه - من عموم الشعب، الأمر الذي يجعلها أكثر قدرة على استخدام المعلومات التي تزودها بها أجهزة الدولة المختلفة بصورة يومية، ويجعلها - في الأخير - تفرض هيمنتها على المجلس التشريعي، ما نجم عنه تضخم تشريعي وتنفيذي وسياسي لصالح الحكومة في مقابل اضمحلال دور المجلس الذي تقلص خصوصا في العقود الأخيرة [140] ص295.

إضافة إلى حق الوزراء في الدخول إلى المجلس التشريعي دون حاجة إلى دعوة خاصة لشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها، حتى وإن عد ذلك من مظاهر التعاون بين السلطتين، فإن أهمية هذا المظهر تتجلى في الحالات التي لا يكون الوزير فيها عضوا في المجلس في ذات الوقت مثلما هو عليه الحال في النظام البريطاني، فالملاحظ أن هناك شكاوى دائمة أصبحت تقدم من أعضاء المجلس أنفسهم من تعنت الحكومات،

وتبين الكتابات السياسية في العالم الغربي هذه الحقيقة، إلى الحد الذي دعا فيه عدد كبير من السياسيين والفقهاء القانونيين البارزين إلى إصلاح النظام البرلماني من جذوره [140] ص 297.

7.2.1.2.1.2. حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي

يعد أسلوب الاستفتاء أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، التي يشارك الشعب من خلالها في صنع السياسات واتخاذ القرارات في بعض القضايا والمسائل الهامة بطلب من رئيس الدولة، وقد أخذت به بعض الأنظمة النيابية الديمقراطية كالنظام شبه الرئاسي الفرنسي المادة 11 من الدستور، لمعرفة رأي الشعب حول مشروع قانون متعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة بناء على اقتراح من الحكومة، أو باقتراح مشترك من المجلسين، أو يكون متضمنا طلب التصديق على اتفاقية تخص المجتمع الفرنسي، أو اتفاقية لا تتعارض مع الدستور ولا تؤثر على سير أعمال مؤسسات الدولة، غير أن الظاهر - عمليا - أن المبادرة بالاستفتاء في حال انتماء رئيس الجمهورية إلى الأغلبية البرلمانية تكون منه؛ وأن رئيس الحكومة يتقدم بها شكليا، أما في حال حدوث العكس؛ فلا وجود للاستفتاء [86] ص 80-82 و [40] ص 165.

وقد مكن الدستور الجزائري [38] المادة 7 الفقرة 4، والمادة 77 الفقرة 8، والمادة 87 الفقرة 2، والمادة 90. رئيس الجمهورية - باعتباره المجدد لوحدة الأمة - من اللجوء مباشرة إلى الإرادة الشعبية عن طريق الاستفتاء، وعدّه سلطة شخصية محصورة في يده دون سواه يستخدمها متى وكيفما شاء حتى لتعديل المبادئ المكرّسة في الدستور، رغبة في حمايتها من التغييرات السريعة والعشوائية، دون أن يحدد مجالا معيناً أثناء لجوئه إلى الاستفتاء، ما جعل حق اللجوء إلى الشعب يعد سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية لا تقبل التفويض، ولا حتى إمكانية استشارة ممثلي الشعب، الذي يبدو مغيباً رغم أهمية إشراكه في العملية، وبالتالي فليس لأية سلطة أخرى أن تلجأ إليه في غيابه.

ولعل السبب في ذلك يعود إلى أسلوب اختيار رئيس الجمهورية الذي يتم عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر من طرف غالبية الشعب، أما النواب فلا يختارون إلا من قبل ناخبي دوائرهم الانتخابية، وهذه الوضعية تؤهل رئيس الجمهورية لتحكيم الإرادة العامة بخصوص قانون أو نزاع دون مشاركة البرلمان، وهو ما يجعله - في نهاية الأمر - يتفوق على الهيئة التشريعية التي لا تحظى بالمستوى نفسه من الشرعية.

ومن ناحية أخرى يشكل الاستفتاء تقنية هامة لمعرفة رأي الشعب بخصوص سياسة الرئيس، فيتمكن المواطن من إبداء رأيه بخصوص المسألة المطروحة عليه، وبصفة غير مباشرة يقرر مدى دعمه لرئيس الجمهورية ومدى ثقته فيه، وعموما فإن نتيجة الاستفتاء وإن كانت لا تشكل إلا التزاما أدبيا لرئيس الجمهورية حتى في حال رفض موضوع الاستفتاء، فإرادته أن يستقيل أو أن يبقى في الرئاسة، مع ما تمثله

النتيجة السلبية للاستفتاء من إخراج . حيث يمكن أن يشكل الاستفتاء آلية لطرح الثقة برئيس الجمهورية، ومن ثمة إثارة مسؤوليته، خاصة إذا قرن الرئيس بقاءه في سدة الحكم بنتيجة الاستفتاء .

لذلك يرى بعض فقهاء السياسة الشرعية أنه في حال حدوث خلاف بين رئيس الدولة و بين أهل الحل والعقد (مجلس الشورى) في الدولة الإسلامية عند من يلزم رئيس الدولة برأي الأكثرية، أنه إذا لم يقتنع برأي الأكثرية، و بعد أن يحيل الخلاف إلى هيئة التحكيم، و لم يقتنع برأيها أيضا، فله إجراء استفتاء عام حول موضوع الخلاف، فإن أيدت الأمة رأي رئيس الدولة أخذ برأيه، و إن لم تؤيده فعليه أن يأخذ برأي الأمة أو يستقيل، إلا أن يعطى حرية اتباع الرأي الذي يراه في الأحوال الاستثنائية، كحالة الحرب أو حدوث خطر داهم يهدد سلامة البلاد دون تقييد برأي سوى ما يراه هو [73] ص 47 .

ويجد البعض للاستفتاء سندا شرعيا في السوابق التاريخية لممارسة النبي ﷺ في غزوة بدر حيث خاطب الناس قائلا: " أَشِيرُوا عَلَيَّ أَيُّهَا النَّاسُ ... " [141] ص 196. وإنما يريد الأناصار، وذلك أنهم عدد من الناس، وأنهم بايعوه بالعقبة على النصر، وأن يمنعوه مما ينعون أبناءهم ونساءهم.

كما استدلوا لذلك بأثر أوضح في الدلالة على الاستفتاء بما فعله الصحابي الجليل عبد الرحمن بن عوف للترجيح بين عثمان و علي ﷺ للخلافة بعد عمر بن الخطاب ﷺ تنفيذا لوصيته، بعدما انحصر الاختيار بينهما.. حيث جعل أهل الشورى الأمر إلى عبد الرحمن ليجتهد المسلمون في أفضلهم ليوليههم... فقام عبد الرحمن بن عوف ﷺ يستشير الناس فيهما، ويجمع رأي المسلمين برأي رؤوس الناس وأقيادهم وأشتاتا مثنى وفرادى ومجتمعين، سرا وجهرا، حتى خلص إلى النساء المخدرات في حجابهن، وحتى سأل الولدان في المكاتب، وحتى سأل من يردُّ من الركبّان والأعراب إلى المدينة، في مدة ثلاثة أيام بلياليها، فلم يجد اثنين يختلفان في تقدم عثمان بن عفان، إلا ما ينقل عن عمار والمقداد أنهما أشارا بعلي بن أبي طالب ﷺ ثم بايعا مع الناس [43] ج7، ص158. فهذا الذي فعله عبد الرحمن بن عوف ﷺ هو الاستفتاء العام، حيث الكل يدلي بصوته و رأيه، حتى النساء المخدّرات (المحتجبات في الخدور)، وهذا يدل على حق المرأة في التصويت وإبداء الرأي.

لكن مع ذلك لا بد من بعض القيود التي يجب مراعاتها حتى لا تكون هذه الوسيلة في يد الحكام المستبدين لتبرير استبدادهم، ونذكر منها ما يلي [80] ص 462 :

- أن لا يكون الاستفتاء الشعبي على المسائل الشرعية القطعية أو الاجتهادية، وكذا المسائل التي تحتاج إلى تخصص.

- يجوز الاستفتاء على المسائل الدنيوية المتعلقة بمصالح ومعاشات الناس، مما يدركها عامة الناس.

- كما يجوز إجراء الاستفتاء إن كان استشاريا حول المسائل الشرعية الاجتهادية أو المتخصصة إن كان على جهة معرفة الواقع الذي سينزل عليه الحكم الشرعي، أو يراد به الاستفادة منها في إدراك المصالح والمفاسد.

إلى جانب ذلك كله هناك أساليب أخرى يمكن أن تؤثر في الاستقلالية الوظيفية للسلطة التشريعية في الدولة الحديثة ، ومنها حق رئيس الدولة أو الملك في توجيه خطاب للهيئة التشريعية ، وإمكانية انتماء بعض الوزراء إلى البرلمان نفسه ، مما يمكنهم من التدخل في عمله، فما مدى تأثير هذين الأسلوبين على الاستقلال الوظيفي للمجالس التشريعية ؟

8.2.1.2.1.2. حق إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية

يمثل إبرام المعاهدات الدولية [142] ص 6. أحد الجوانب المهمة في السياسة الخارجية والعلاقات الدولية التي تقوم بها الدولة، حيث تتولى السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية مهمة رسم معالم السياسة الخارجية ووضع الاستراتيجيات لتنفيذها؛ باعتبارها السلطة صاحبة الاختصاص في هذا الشأن، نظرا لمكانة رئيس الدولة الذي يعد ممثل الأمة والمعبر عن وحدتها أمام الدول الأخرى، وإن اختلف هذا الدور من نظام إلى آخر في هذا الخصوص ، وبالتالي فليس هناك ما يجبرها على إشراك السلطة التشريعية في ذلك، إلا أن العلاقة الحسنة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تقتضي - على الأقل - استشارتها وتبادل وجهات النظر وتقبل النصح حولها.

كما إنه بالنظر إلى أهمية المعاهدات الدولية والآثار المترتبة عليها قانونيا وماليا وسياسيا، فقد منحت دساتير دول عديدة دورا هاما للسلطة التشريعية في مجال التصديق عليها ، إذ يمثل هذا التصديق البرلمان على المعاهدات الدولية ، خطوة متقدمة للرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، حتى إنها لا تعد نافذة بدونه .

وهذه الرقابة تنقسم إلى نوعين: رقابة موضوعية تتعلق بتوافق المعاهدة مع التشريعات الداخلية وعدم تجاوزها للدستور، ورقابة شكلية تتعلق بإجراءات التشريع والعلاقة بين السلطات العامة في الدولة ، لذلك يرى كثير من المختصين ومن فقهاء القانون الدستوري أن مشاركة السلطة التشريعية في إبرام المعاهدة تعتبر تصديقاً مسبقاً عليها، لهذا فهم يفضلون عدم مشاركتها؛ للحفاظ على حيادها واستقلالها عند التصويت والتصديق عليها [142] ص 47.

1- السلطة المختصة بالتصديق على المعاهدة أو الاتفاقية الدولية:

تختلف الجهة المخول لها التصديق باختلاف شكل نظام الحكم، فقد تتولى السلطة التنفيذية هذا الاختصاص؛ كما هو الشأن في الدول الديكتاتورية، أو تتولاه السلطة التشريعية كما كان الشأن في عهد الاتحاد السوفياتي، وقد يؤول الاختصاص إلى السلطة التنفيذية بعد موافقة السلطة التشريعية عليها، وهذا بالنسبة للمعاهدات الهامة، كما هو الحال في الدول ذات الطابع البرلماني أو الرئاسي [143] المادة 159 و[144] المادة 123 و[38] المادة 132 و[114] المواد 52، 53، 55.

وبهذا تظهر لنا أهمية الدور الذي تقوم به السلطة التشريعية في إبرام المعاهدات، إلى درجة أنه قد يؤدي أحيانا إلى عدم حصول المعاهدة على ال تصديق، وبالتالي يتم إلغاؤها ، ولما كان الأمر بهذه الأهمية والتأثير، فقد لجأت السلطة التنفيذية إلى الاتفاقيات التنفيذية التي لا تشترط فيها موافقة السلطة التشريعية.

وإذا كان التصديق على المعاهدات بقانون يعني أنها لا تتم إلا بموافقة البرلمان بغرفتيه كما في فرنسا، فإن الدستور الفرنسي قد أضاف مسألة الاستفتاء الشعبي العام بشأن بعض المعاهدات [114] المادة 53 الفقرة الأولى، وبهذا ينفرد بإضافة الرقابة الشعبية إلى جانب الرقابة البرلمانية، خاصة في حال المعاهدات التي تتعلق بأراضي الدولة، إذ يتطلب التصديق على المعاهدة موافقة السكان ذوي الشأن، أي المعنيين بالأرض نفسها.

وإذا كان لرئيس الجمهورية في الجزائر الدور الأساسي في التصديق على المعاهدات الدولية حسب الدساتير الجزائرية السابقة والدستور المعمول به حاليا، فإن هذا لا يعني أن صلاحيته في ذلك انفرادية؛ وإنما يمكن أن تشاركه هيئات وسلطات أخرى في التصديق على بعض الاتفاقيات أو المعاهدات [38] المادة 131، إذ إن شرط التصديق لازم لكي تدخل المعاهدة حيز التنفيذ، وتندمج في القانون الداخلي الجزائري، وتصبح إحدى مصادره المباشرة [145] ص27.

وقد نصت المادة 132 من دستور 1996م على أنّ المعاهدات التي يصدّق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تصبح نافذة دون حاجة إلى صدور تشريع خاص بها، أي إنها تصبح في مرتبة القانون الداخلي، وبالتالي تصبح واجبة الاحترام والتطبيق من جانب كافة سلطات الدولة بما فيها السلطة القضائية، ونافذة كذلك حتى في حق الأفراد [145] ص26 و[146] ص6. وبهذا يكون الدستور الجزائري قد حدّدَ المؤسس الدستوري الفرنسي [38] المادتان 131 ، 132 و[147] ص10. والمصري وخالف النظام الإنجليزي الذي يشترط لكي تصبح المعاهدة الدولية نافذة داخل إنجلترا وملزمة لسلطاتها ورعاياها أن تنظم المعاهدة في قالب التشريعي بواسطة التشريع من السلطة التشريعية.

وما يمكن قوله أيضا أن التصديق له وجهان، وجه دولي وهو إعلان الدولة أنها تلتزم أمام الدول الأخرى الأطراف معها في الاتفاقية، فتعمل وفقا لالتزامها بتطبيق وتنفيذ المعاهدة، ووجه داخلي، يؤدي إلى إدماج المعاهدة في القانون الوطني، لكن يبقى السؤال مطروح حول التصديق الناقص وما تضمنته والمادة 132 من الدستور الجزائري .

2 - أثر التصديق الناقص على المعاهدة أو الاتفاقية الدولية:

ذهب جانب مهم من الفقه إلى أن التصديق الناقص لا يجوز الاستناد إليه لطلب إبطال المعاهدة إلا إذا كان العيب الدستوري الذي شاب التصديق عيبا جليا، لا يتصور ألا تدركه الدولة التي وجه إليها التصديق، أما إذا كان التصديق ناقصا، ولم تكن المخالفة الدستورية التي عابته من الأمور الواضحة، ففي هذه الحالة يعتبر التصديق الناقص صحيحا، منتجا لكافة آثاره في مجال العلاقات الدولية، ومن ثمة، لا يجوز الاستناد إلى كونه ناقصا لطلب إبطال المعاهدة وما يلاحظ هو أن القضاء الدولي استقر على الأخذ بالرأي الذي يُغلب صحة المعاهدة سواء كان التصديق عليها ناقصا أو حتى مخالفا للدستور، أما فيما يخص الجزائر، فغياب الأحكام القضائية في هذه المسألة يُصعّب معرفة هل القاضي الجزائري ينظر في تخلف شرط موافقة البرلمان على التصديق أم لا [147] ص13.

ويضاف إلى تلك القيود ما نصت عليه المادة 168 من الدستور الجزائري ل عام 1996م من عدم إمكانية التصديق على معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية، أبدى المجلس الدستوري رأيه حولها بعدم دستوريته، وعليه يمكن أن يصدق على الدور الرقابي للسلطة التشريعية على المعاهدات الدولية ما قيل بشأن الرقابة على العملية التشريعية بصفة عامة، ما يمكن معه القول أن الدور الرقابي الذي تمارسه السلطة التشريعية على المعاهدات هو دور تشريعي أيضا، ما دام يتمثل في تحويل المعاهدات إلى قانون داخلي تنبني عليه آثار قانونية ترقى في بعض الدول على أحكام الدستور، وفي بعض الدول الأخرى تصبح المعاهدة هي القانون الأعلى في الدولة، كما في الولايات المتحدة الأمريكية ، بل إن سلطة مجلس الشيوخ لا تقتصر على الموافقة على المعاهدة أو رفضها، بل تمتد إلى إمكانية إدخال بعض التعديلات كشرط لإقرارها [148 ص178.

ولكن مع ذلك تبقى السلطة التشريعية في الجزائر على الهامش أيضا كما هو الحال بالنسبة لبقية الأعمال الرقابية الأخرى، بفعل الأغلبية البرلمانية التابعة للحكومة والاعتبارات الأخرى التي تعود كذلك إلى طبيعة تكوين البرلمان وهيكلته، والمكانة المهمة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام الجزائري وما يملكه من حق دستوري في تحريك الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية، ما جعل الكثيرين يصفون النظام الجزائري بالرئاسي المتشدد [147] ص53 وما بعدها.

أما في النظام الإسلامي فقد أتاح لمجلس الشورى النظر في المعاهدات والاتفاقيات التي تبرمها السلطة التنفيذية، ومن ذلك ما حصل في اتفاق صلح الحديبية الذي عقده النبي ﷺ مع قريش في السنة السادسة للهجرة ؛ حينما قصد مكة معتمرا مع أصحابه ﷺ ، فأرسلت قريش سهيل بن عمرو لمفاوضته على الصلح يمتنع فيها الطرفان عن الاقتتال مدة عشر سنوات، ورجوعهم عن العمرة ذلك العام إلى العام المقبل؛ وغيرها من الشروط ، فاستشار النبي الكريم ﷺ أصحابه وكان من بينهم أبو بكر وعمر وعلي ﷺ فتردد بعضهم في قبول ذلك، ولكن تم عقد الصلح في نهاية الأمر [149] ص 230 . إلى غير ذلك من المواقف التي سجلها التاريخ في مسيرة الدولة الإسلامية ؛ سواء في حياة النبي الكريم ﷺ ، أو في عهد الخلفاء الراشدين، أو من بعدهم [150] ص 231 وما بعدها، و[151] ص 460.

2.2.1.2. تدخلها في مجال التشريع في الظروف غير العادية

قد تعترض الدولة ظروف خاصة غير اعتيادية (استثنائية) تؤدي إلى قصور القواعد القانونية العادية عن حماية النظام والأمن العام، ما يدفع السلطات العامة – في ظل هذه الظروف - إلى وقف العمل بتلك القواعد، واللجوء إلى تدابير استثنائية غير مألوفة، ويعد رئيس الدولة - باعتباره المجسد لوحدة الأمة والحامي الأوّل لها - المشرّع الأوّل في أوقات الأزمات ولو في نطاق الموضوعات المتعلقة بالأزمة ؛ بهدف إنقاذ البلاد وإعادة السير المنتظم للسلطات الدستورية، وذلك لعجز ال سلطة التشريعية عن الوصول إلى موقف حاسم في مثل هذه الظروف لبطء إجراءاته ، وربما لصعوبة عقد جلسات طارئة، كما يختلف حجم سلطات رئيس الدولة بحسب طبيعة هذه الظروف التي تتباين معها أيضا درجة اضمحلال الدور التشريعي للسلطة التشريعية [38] المواد من 91 إلى 97.

وتتمثل الصلاحيات التشريعية في مثل هذه الظروف في لوائح الضرورة ، أو لوائح التفويض ، أو حتى الأوامر التشريعية، وهذا ما يثير عدة تساؤلات حول طبيعة هذه اللوائح ومدى قوتها وتأثيرها على الاختصاص التشريعي للبرلمان، وعلى استقلال البرلمان في ظل الظروف الاستثنائية، سواء في الدولة الحديثة أو في الدولة الإسلامية على حد سواء.

1.2.2.1.2. تشريع رئيس الدولة في الظروف غير العادية (لوائح الضرورة)

تتمثل لوائح الضرورة في اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، تحقيقا لمصلحة عامة لا تحتمل التأخير والانتظار، وتتميز هذه اللوائح غالبا بإصدارها في غيبة ال سلطة التشريعية؛ سواء في فترة حله أو فيما بين أدوار انعقاده بسبب قوة القاهرة.

وقد اتفق جانب من الفقه [95] ص 17، 366، 385. على أنه يمكن لرئيس الدولة أن يتخذ كل الإجراءات اللازمة لمواجهة المخاطر المترتبة عن الظروف الاستثنائية، وأن يركز بيده كل السلطات؛ بما في ذلك سلطة التشريع؛ حتى ولو خالف في ذلك قواعد الدستور المتعلقة بتنظيم الاختصاص.

واستنادا إلى هذا التفسير يصبح لرئيس الجمهورية الحق في تنظيم المجالات التشريعية تحت وطأة الضرورة دون أي تفويض من البرلمان، لأن استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد يصبح حينها هدفا في حد ذاته يجب أن لا تحول دون تحقيقه اعتبارات نظرية كمبدأ سمو القانون [122] ص 75، وهذا ما أقرته المادة 16 من دستور 1958م صراحة، إذ جعله المشرع الشخص الوحيد الذي يحل محل السلطة التشريعية في كافة سلطاته اللازمة لمواجهة هذه الظروف، في إطار الحدود والضوابط المقررة للظروف الاستثنائية [122] ص 76، وقد ترك المشرع سلطة تقدير حالات الضرورة لرئيس الجمهورية، وبالرجوع إلى المواد من 91 إلى 97 من الدستور الجزائري ل عام 1996م؛ نجد أن رئيس الجمهورية يتمتع في الظروف الاستثنائية بسلطة تقديرية واسعة لا تكاد تتضح حدودها، حيث تتركز في يده ممارسة الاختصاص التشريعي المحفوظ للسلطة التشريعية بشكل نسبي في الحالة الاستثنائية، وبصورة مطلقة في حالة الحرب، حتى إن بعضهم رأى أن له أن يوقف بعض مواد الدستور مؤقتا، باعتبار ذلك وجها من أوجه تطبيق نظام الظروف الاستثنائية، وهو ما أقره الفقه الدستوري المقارن في فرنسا ومصر، لكن بشرط أن تكون الأوامر واجبة للحفاظ على المؤسسات الدستورية، واستقلال الأمة وسلامة ترابها [82] ص 78، 93.

غير إنه لا يجوز لهذه السلطة أن تقر بقيام حالة الضرورة دون تحقق دواعيها الحقيقية، وإلا خضعت للمساءلة السياسية طبقا لأحكام الدستور، لأن هذا التقدير سوف يخضع - حتما - لرقابة السلطة التشريعية الذي يجتمع بقوة القانون [82] ص 94 - خلال تلك الحالة - دون الحاجة إلى دعوته للانعقاد؛ حتى يتسنى له مراقبة تلك القرارات أو المراسيم عندما تعرض عليه لإقرارها أو رفضها، إذ يتوجب على رئيس الجمهورية أن يعرض لوائح الضرورة التي تصدرها على السلطة التشريعية في أقرب وقت ممكن. وفي جميع الأحوال يترتب على عدم عرض لوائح الضرورة عليها، أو عدم إقرارها من قبله إبطالها بأثر رجعي دون الحاجة إلى إقرار بذلك.

وبالرغم من أن اللائحة لها قوة القانون؛ فهي - من الناحية الشكلية - ليست قانونا حتى تتم ال تصديق عليها من طرف السلطة التشريعية، فهي تعتبر من عداد القرارات الإدارية اللائحية التي يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة، ولكن بعد تصديق السلطة التشريعية تصبح تشريعا عاديا لا يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري [152] ص 451.

وقد أقر مجلس الدولة بأن ما يدخل منها في المجال التنظيمي يعتبر تصرفاً إدارياً يدخل في اختصاصه، أما التصرفات التي تدخل في المجال التشريعي فإنها تكتسب الصفة التشريعية ولا دخل لمجلس الدولة فيها [22] ص 265 .

وما يمكن قوله هنا أن طبيعة الظروف الاستثنائية تجعل السلطة التشريعية عاجزة عن اتخاذ موقف حاسم بشأن القضايا والأمور المعروضة عليه، خصوصاً أمام ما تفرضه تلك الظروف من تحديد لنطاق ممارسة السلطة التشريعية لدورها التشريعي بالنظر إلى الضوابط والشروط الخاصة بتطبيق كل حالة من الحالات الاستثنائية، وما تمنحه من تبرير قانوني لرئيس الجمهورية لممارسة جميع التدابير اللازمة لإنقاذ البلاد [121] ص 287-291 و[47] ص 158 ، وإعادة السير المنتظم للسلطات الدستورية، مع اختلاف حجم السلطات الممنوحة له بالضرورة من حالة إلى أخرى، خصوصاً في الجانب التشريعي، سواء عن طريق لوائح التفويض، أو عن طريق التشريع بأوامر، بالإضافة إلى دور الأغلبية البرلمانية المؤيدة له على الدوام، وعدم تمكين السلطة التشريعية من إلغاء التشريع الرئاسي أثناء الحالة الاستثنائية، رغم النصوص الدستورية التي نصت على وجوب انعقاده بقوة القانون، ودوره الرقابي على رئيس الجمهورية خصوصاً، وعلى السلطة التنفيذية عموماً، وهو ما يؤكد مرة أخرى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الظروف الاستثنائية، واضمحلال الدور التشريعي للسلطة التشريعية في مثل هذه الظروف.

2.2.2.1.2. تشريع رئيس الدولة الإسلامية في الحالات غير العادية

بما إن الأزمات شيء طارئ على حياة الدولة وليست الدولة الإسلامية استثناء في ذلك، وقد سجل التاريخ الإسلامي وقائع عديدة تصلح مثلاً لهذه الظروف، ومن ذلك ما حدث في عهد الخليفة أبي بكر الصديق رضي الله عنه في تقريره محاربة المرتدين، وكذلك ما كان في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه ثاني الخلفاء الراشدين عام الرمادة الذي هلك فيه الزرع والضرع، بسبب القحط وما نتج عنه من مجاعة، فأخذ عدّة إجراءات وتدابير للحفاظ على حياة الناس وحياة مواشيهم وبهائمهم، فنظّم توزيع الطعام والكساء الذي طلبه من أمراء الأقاليم الأخرى بالعدل والميزان رغم شدة الأزمة.

ومن الطبيعي أن هذه التدابير يجب أن تخضع للشريعة، فلا تتصادم مع القرآن والسنة، وعليها أن تكون منسجمة مع روح الشريعة، وملبية لمصلحة الجماعة المسلمة، وخاضعة لمبدأ رقابة الأمة بعد انجلاء الأزمة، لأن الضرورة هي التي دفعت إلى اتخاذ هذه التدابير في ظروف استثنائية، وعدم القيام بها يشكل إضراراً بأمن الدولة وضياعاً لمصلحة المسلمين، ويجب أن تأخذ الضرورة بقدرها [2] ص 143-145.

ولكن إذا كانت السلطة التنفيذية في النظام الإسلامي ممثلة في الخليفة (الحاكم أو رئيس الدولة) لا تملك سلطة التشريع، ما عدا ما يتمتع به الخليفة إن كان يملك أهلية الاجتهاد، وهو في ذلك لا يختلف عن

بقية المجتهدين، وينطبق عليه ما ينطبق عليهم، فما يمكن قوله هو أن العمل بمثل هذه الآليات التشريعية لا يرفضه النظام الإسلامي ما دامت ضرورة تسيير شؤون الدولة تتطلبه، سواء كانت لوائح تنفيذية من أجل تطبيق وتنفيذ التشريعات الصادرة عن الهيئة التشريعية؛ ممثلة في أهل الشورى وأهل الحل والعقد، أو كانت لوائح تفويضية تدعو إليها الحاجة، أو لوائح ضرورة في الظروف الاستثنائية وحالات الطوارئ أو الحصار أو الحرب؛ لما تتطلبه من سرعة في إصدار التشريعات المناسبة لكل ظرف، وعدم إمكانية اضطلاع الهيئة التشريعية بها بالسرعة اللازمة.

2.2. الوظيفة الرقابية للسلطة التشريعية

تعتبر الرقابة السياسية أهم أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة في الأنظمة الوضعية التي تبنتها، نظرا لما قد تنتهي إليه من إثارة المسؤولية السياسية للحكومة سواء بطريقة فردية أو جماعية، وما ينجر عنها من حل السلطة التشريعية، وهي تعني " مجموعة النظم التي تستعملها الدولة بقصد ضمان احترام القانون، من جانب المنظمات أو المؤسسات الخاضعة للرقابة، أو بقصد حماية الصالح العام في هذا المجال " [148] ص 11 و [153] ص 8. كما إنها تهدف في الدولة الإسلامية إلى "متابعة وتقييم أعمال الحكومة من قبل مؤسسة أهل الحل والعقد بمقتضى واجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وواجب النصيحة لأئمة المسلمين، ووفق مبدأ الشورى للتأكد من مشروعيتها، حفاظا على حقوق وحرريات الأفراد وعلى المصلحة العامة للمجتمع المسلم، وحرصا على التزام الحكام والمحكومين بمبدأ الشرعية " [154] ص 126.

لذلك تعد الرقابة البرلمانية معيار أداء للكشف عن مدى التعاون بين الحكومة والبرلمان، وعن طبيعة العلاقة السائدة بينهما، كضمانة مهمة من ضمانات الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لذلك سنبحث في مدى فعالية هذه الرقابة، وفي مدى استقلالية السلطة التشريعية في ممارستها، وفي مدى فعالية الآليات المعتمدة في ذلك، سواء الآليات العادية منها (المطلب الأول)، أو غير العادية (المطلب الثاني).

1.2.2. الآليات العادية للرقابة السياسية في الدولة الحديثة

حتى تكون الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ذات جدوى وفعالية، فقد اختلفت وتنوعت أشكال وأساليب هذه الرقابة بحسب طبيعة العمل أو التصرف الذي تقوم به السلطة التنفيذية وما تتطلبه من وسائل رقابية، إلى جانب ذلك فقد تراوحت أهمية هذه الوسائل بحسب تأثيرها وقوتها ونتائجها، ومن بين الوسائل أو الآليات العادية المختلفة للرقابة السياسية التي تستعملها السلطة التشريعية في الدولة الحديثة نجد الأسئلة البرلمانية، والاستجواب، ولجان التحقيق البرلمانية [155] ص 151- 155.

ولعل هذا ما يدفعنا إلى البحث في مدى نجاعة هذه الوسائل الرقابية، ودورها في تبين انحراف الحكومة في أداء عملها، وفي تقويمها وتوجيهها نحو الطريق الصحيح إن اقتضى الأمر ذلك، بإجبارها على الالتزام بتنفيذ القوانين أو البرامج التي صادق عليها البرلمان، وإلا كانت الدعوة إلى استقالته، أو سحب الثقة منها كما سنراه في المطلب الثاني.

1.1.2.2. الأسئلة البرلمانية

تعتبر الأسئلة البرلمانية إحدى الأدوات الرقابية الهامة التي تملكها السلطة التشريعية تجاه الحكومة، وتمكنها من متابعة النشاط الحكومي في مختلف جوانبه، باعتبارها "إحدى وسائل الاستيضاح، التي تقدم من طرف النواب لعضو في الحكومة (وزير) بقصد الاستعلام حول موضوع معين، أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها، أو توجيه نظر الحكومة إلى أمر من الأمور، أو إلى مخالفات معينة لاستدراكها" [148] ص 42 .

وبقدر ما يهدف استخدام حق السؤال إلى حصول النائب من الحكومة على البيانات والمعلومات بطريقة رسمي، فإنه قد يهدف إلى أداء وظائف أخرى، مثل فرض رقابة على النشاط الحكومي الذي قدم السؤال حوله، كما قد يكون وسيلة تمهيدية لإجراء إصلاحات تشريعية في البناء القانوني للدولة عندما تكشف الإجابات الوزارية عن وجود نقص أو خلل فيها ، وهذا ما جعل من السؤال وسيلة فعالة لتمكين أعضاء السلطة التشريعية من أداء واجبهم في رقابة أعمال الوزراء بالرغم من أن السؤال لم يكتسب هذه الأهمية إلا بعد تطور طويل.

1- مميزات الأسئلة البرلمانية:

ويتميز السؤال البرلماني بأنه ينشئ علاقة مباشرة بين عضو البرلمان وأحد أعضاء الحكومة، لذلك فهو وسيلة مهمة للتعاون والرقابة بين الحكومة والبرلمان دون أن تُحرَّك المسؤولية السياسية للحكومة، كما يرتبط بحق الوزراء في حضور جلسات البرلمان، وهذا ما يفسر غياب هذا النظام عن الدولة التي لا تسمح نظمها للوزراء بحق الدخول إلى البرلمان كما في النظم الرئاسية لكلا ولايات المتحدة الأمريكية مثلا .

إضافة إلى كونه يعبر عن صدق التمثيل الشعبي ويكسبه قوة ومصداقية تدعم استقلالية السلطة التشريعية، وهو تدعيم لسلطات البرلمان وتجسيد الممارسة الديمقراطية، لما يمنحه للأقلية البرلمانية من فرص للتعبير عن آرائها ومواقفها، وإن استعمله بعض البرلمانيين كأداة للضغط السياسي على الحكومة بهدف إحراجها أمام الرأي العام والناخبين، وفي المقابل يستعمله المؤيدون للحكومة لإبراز مجهوداتها وتعدد منجزاتها، لذلك فهو في الأساس ذو بعد سياسي له أثر قد يكون حاسما على مستوى الرأي العام، ومن ثم على المسؤولية السياسية للحكومة حسب الأنظمة [156] ص 61.

ويميل النواب إلى استخدام أسلوب السؤال أكثر من الوسائل الرقابية الأخرى نظرا لسهولة إجراءاته، باعتباره من الوسائل الحصرية التي يتمتع بممارستها عضو البرلمان دون حاجة إلى موافقة الحكومة أو رضاها المسبق وهذا أحد أهم خصائص استقلالية البرلمان في الجانب الوظيفي.

لكن ذلك لا يعني الأسئلة البرلمانية من توفر بعض الشروط الشكلية أو الموضوعية ، كاشتراط ممارسة حق السؤال بصفة منفردة لتمييزه عن باقي أوجه الرقابة ، وأن يكون السؤال مكتوبا ، ومصاغا صياغة مختصرة وواضحة ، وأن يكون السؤال ضمن العدد المسموح بتقديمه ، إضافة إلى بعض الشروط الموضوعية ، كأن يكون السؤال خاليا من العبارات غير اللائقة التي تتضمن مساسا بالأداب البرلمانية أو تحتوي على تعنيف، وأن لا يؤدي السؤال إلى الإضرار بالمصلحة العليا للبلاد، أو الخرج عن الموضوعات المسموح بالسؤال عنها، فلا يسمح إطلاقا بالأسئلة التي يمكن أن تثير مشاكل سياسية [148] ص48.

وقد عرفت الأنظمة البرلمانية نوعين من الأسئلة البرلمانية؛ الأسئلة الشفوية والأسئلة الكتابية ، كما درجت بعض الدساتير على تقسيم الأسئلة إلى أسئلة بقصد الاستعلام حول موضوع معين ، وأسئلة الساعة أو الحال، وهي أسئلة توجه للحكومة ، فيجيب عنها رئيس الحكومة أو من يمثله، وهو فجائي يقدم أثناء الجلسة المقررة للمناقشة، وما يميزه أن الوزراء لا يعلمون بهذا النوع من الأسئلة إلا قبل الاجتماع بقليل [22] ص 282 و [82] ص139.

2- الصعوبات التي تواجهها الأسئلة البرلمانية:

من العراقيل والصعوبات التي تواجهها هذه الوسيلة الرقابية، أن الإجابة عن الأسئلة في بريطانيا مثلا كثيرا ما تتأخر بسبب النظام الدوري الذي يتطلب تقسيم الوزارات إلى أربع مجموعات بحسب الجلسات الأسبوعية الأربع للمجلس النيابي، وقد تُعمد الحكومة في بعض الأحيان إلى تأخير الإجابة لأسباب سياسية أو لتكتيك سياسي، وقد تكون الإجابة عن الأسئلة في بعض الأنظمة شفوية مع حق النائب في اختيار الكتابة، إضافة إلى حق الوزير في الامتناع عن الإجابة استنادا إلى بعض النصوص في النظام الداخلي أو إلى التقاليد البرلمانية، كاستناد إلى مبدأ سرية المعلومات على إطلاقه وما يتسبب فيه من تعطيل للدور الرقابي لأعضاء المجلس، لذلك فقد تنبعت بعض اللوائح الداخلية للمجالس النيابية لمثل هذا الأمر، فنصت على إيداع الأجوبة التي تحمل أسراراً إلى أمانة المجلس لتمكين العضو من الاطلاع عليها.

كما إن سيطرة حزب الأغلبية على لجنة رئاسة المجلس التي يسعى بواسطتها إلى إهمال أو تأخير عرض الأسئلة التي لا تتناسب مع سياسة الحكومة، خصوصا أمام انعدام أي جزاء على تخلف تقديم الجواب كما في الجزائر، وهو ما يمس بفعالية وقيمة آلية السؤال في العمل الرقابي، ويسمح للحكومة بهامش مناورة

أكبر، يضاف إلى ذلك أن بعض الأنظمة - كما هو الحال في فرنسا - قد عملت على الحيلولة دون تحوُّل الأسئلة إلى استجواب للحكومة بالطريقة التي كان معمولاً بها أثناء الجمهورية الثالثة والرابعة [157] ، حيث كان السؤال يتطور إلى استجواب ومن ثم التصويت بالثقة على الحكومة، ما جعلها اليوم تنتهي بدون خلاصة أو نتيجة تكاد تذكر [158] ص342.

ويعرف النظام البرلماني البريطاني بدل آلية الاستجواب آلية أخرى هي آلية الاقتراح بالتأجيل (السؤال مع المناقشة) [148] ص240 ؛ إلا إنه لا يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية وطرح الثقة أمام الوزارة، لكن بإمكان أي عضو تقديم اقتراح مضاد للاقتراح بالتأجيل يسمى "الاقتراح المانع" وهو ما يترتب عنه منعُ نظر اقتراح التأجيل حتى لا توضع الحكومة في موضع حرج في وقت غير مناسب [159] ص169.

ونظراً لتخوف المؤسس الجزائري من المناقشة فقد وضع حواجز تحول دون الانتقال إلى المناقشة، واعتبار السؤال الشفهي بمناقشة استجواباً [148] ص243 ، خوفاً من استغلال المعارضة لهذه الوسيلة خدمة لأهدافها السياسية وإحراجا الحكومة أمام الرأي العام، وهي كلها قيود على الآليات الرقابية للسلطة التشريعية.

إضافة إلى أن تحديد مدة تدخل أعضاء البرلمان لطرح أسئلتهم يعتبر عائفاً أمام فرصة تبادل وجهات النظر حول مضمون السؤال مع الوزير المعني، ونقل كل انشغالات المنتخبين، والتعبير عنها بكل سيادة واستقلالية وتجرد في مجال العمل البرلماني التشريعي والرقابي.

وفي الأخير يمكن القول إن الممارسة العملية لم تبرهن على فعالية آلية السؤال، إذ لا تزال مجرد وسيلة إعلامية لم تُرقَ بعدُ إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة وإحاطتها برقابة جدية [26] ص79-81، و رغم الإجراءات المتكررة لتطوير السؤال كوسيلة ناجعة للمراقبة البرلمانية ؛ إلا أنها لم تلق نجاحاً كبيراً.

2.1.2.2. الاستجواب

من الآليات الدستورية الأخرى للرقابة البرلمانية آلية الاستجواب؛ حيث يستطيع أعضاء السلطة التشريعية بموجبها تقديم طلب استيضاح إلى الحكومة حول إحدى قضايا الساعة التي تهم الولة، وهو أخطر من السؤال، إذ لا يقتصر على مجرد الاستفسار حول مسألة معينة، بل يتعداه إلى درجة محاسبة الحكومة على تصرفاتها، فهو يتضمن توجيه اتهام أو نقد لأعمال الحكومة، وربما أدى في بعض الدساتير إلى إثارة مسؤولية الحكومة [82] ص149، كما هو الحال في الدستورين المصري والكويتي، الذين تُمَثَلُ المسؤولية السياسية الأثر الدستوري للاستجواب، فالمادة 126 من دستور مصر لعام 1971م تجعل التلازم بينهما

حتمياً، حيث اعتبرت أنه لا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وهو ما قد ينتهي إلى إدانة الحكومة بإثارة مسؤوليتها السياسية بصفة فردية أو تضامنية.

لكن الملاحظ من الناحية العملية أن أمر الاستجواب لا يختلف كثيراً عن السؤال البرلماني في تراجع دوره وتأثيره، حيث فقد أهميته فيما بعد تدريجياً نظراً للسقوط المتتالي للحكومات ؛ كما حصل أثناء الجمهوريتين الثالثة والرابعة في فرنسا ؛ إلى أن ألغي من دستور 1958م [157]، واقتصر العمل بعدها على ملتزم الرقابة كإجراء وحيد لتقرير المسؤولية السياسية للحكومة.

بينما نجده في نظر المؤسس الدستوري الجزائري لا يعدُّ كونه طلب معرفة بيانات أو معلومات حول مسألة معينة، مما ينقص من فعاليته مع وجود أغلبية برلمانية تستند إليها الحكومة فتحول دون ظهور أي معارضة لها إلا برضاها، وبالتالي فهو لا يؤدي إلى المسؤولية الفردية ولا إلى المسؤولية الجماعية.

ولعل من الأسباب المهمة الأخرى لتراجع دور الاستجواب في فرنسا وبعض الأنظمة الديمقراطية هو فاعلية المؤسسات السياسية بها، وعظم تأثير الرأي العام فيها، حتى صار المسؤول يتخلى عن السلطة طواعية، ويستقيل إذا ما أخطأ في ممارسة سلطاته أو حتى إذا ما أتى تصرفاً شخصياً معيباً يؤثر على مركزه الوظيفي، أو تبين فشل سياساته، أو نتيجة أخطاء ارتكبها مرؤوسوه.

لكن مع ذلك لا يزال الاستجواب يحظى بمكانة مهمة في بعض الأنظمة الديمقراطية إلى اليوم كما في ألمانيا، حيث يمارس بصفة جماعية، وكذلك في إيطاليا رغم ضعف مستوى فاعليته فيها [160] ص 156 وما بعدها.

3.1.2.2. التحقيق البرلماني

يعدّ التحقيق البرلماني وسيلة رقابية متعددة الأطراف، تعكس رغبة السلطة التشريعية في التوصل بنفسها إلى تلك الحقائق التي تبحث عنها، وذلك بأن تقوم السلطة التشريعية في إطار اختصاصاتها، وفي حال عدم اقتناعها بالبيانات والتوضيحات الحكومية، بإنشاء لجان مؤقتة تسمى لجان التحقيق البرلماني لإجراء تحقيق تستقي من خلاله ما تريد من المعلومات اللازمة؛ كي تقف على الحقائق بنفسها تقرر بعدها ما تشاء في شأن يدخل في نطاق الاختصاص الحكومي [153] ص 108.

وهو ما يعني حق السلطة التشريعية في أن تجمع ما نواه من أدلة، وأن تطلب الاستماع لكل ما يفيد في ذلك، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لطلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما يطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك، كما يمكنها الاستعانة بالخبرات والمختصين [161] ص 472.

ولا يشترط لممارسة التحقيق في النظام البرلماني تشكيل لجنة تحقيق خاصة بذلك، بل للبرلمان الخيار بين أن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانه أو يكلف به لجنة خاصة، وإن كان إسناد التحقيق إلى إحدى لجان السلطة التشريعية يعدّ وسيلة أكثر فعالية، إذ إنها تسمح بجمع معلومات أكثر مصداقية بحكم تخصصها واطلاعها عن قرب وبصفة دائمة على مختلف الأعمال الحكومية.

إلا أن هناك صعوبات وعقبات كثيرة تعترض سبيل إنشاء وعمل لجان التحقيق داخل البرلمان، منها ما يتصل بالأغلبية البرلمانية الموالية للحكومة (لِتَشْكَلَهَا عن طريق التمثيل النسبي) التي غالباً ما تعارض إنشاءها، وهو ما أدى بالبعض إلى القول بأن هذه اللجان لا تنشأ ولا تقوم بمهمتها إلا إذا رغبت الحكومة والأغلبية البرلمانية معا في ذلك، لانتمائهما إلى حزب واحد، وهذا ما يدل كذلك على ضعف دور المراقبة والتحقيق البرلمانيين في مواجهة الحكومة [158] ص 346 و [22] ص 275، 284.

كما إن حرمان لجان التحقيق من وسائل تمكنها من ضمان فعاليتها بحجة الخوف من استغلالها للتدخل في عمل الإدارة الحكومية، ووجود إجراءات أخرى لتأطيرها كانتخابها بالأغلبية، وتحديد مدة مهمتها، وتوقيف عملها بمجرد إحالة الملف إلى القضاء كل ذلك مما يؤثر في عمل هذه اللجان، وأدائها [162] ص 280.

ومن العراقيل الإضافية الموضوعة أمام لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر اشتراط 20 عضواً من أعضاء البرلمان لتقديم لائحة للمطالبة بإجراء تحقيق برلماني، وهذا عكس ما هو عليه الحال في فرنسا التي جعلته حقا فرديا يحدد فيه صاحبه الموضوع الذي يرغب في التحقيق فيه، ولكن يقدمه عبر مجموعته البرلمانية، يضاف إلى ذلك انعدام النص في الجزائر على عقوبات رادعة وواضحة عن عدم الامتثال أمام اللجنة، وعدّه مجرداً تقصير جسيم يُدَوَّن في التقرير، والاكتفاء بجعلها عقوبات معنوية وإحراجا سياسيا فقط، بينما نجد في النظام الفرنسي أن رفض الأشخاص المستدعين طلب اللجنة قد يجر إلى عقوبة جزائية، وهو بذلك " قد تجاوز مجرد الاعتراف للجنة بتلك السلطة إلى منحها سلطة الإلزام أو الإلزام"، حتى إن بإمكانها إخطار وزير العدل في حال رفض الشخص الاستجابة لها، أو في حال إدلائه بشهادة كاذبة، بل يمكنها تحريك الدعوى الجنائية ضده، وقد تصل العقوبات إلى السجن أو الغرامة [153] ص 113.

ومن الإجراءات الأخرى المقيدة لعمل لجان التحقيق في الجزائر اشتراط أخذ رأي الحكومة في نشر تقرير لجنة التحقيق وهو إجراء يقيد البرلمان، ويجعله قاصرا وخاضعا لوصاية الحكومة، وهذه الحقيقة تؤكد حساسية الحكومة من الرقابة والمتابعة الميدانية لأعمالها، وتخوفها من المناقشة العامة والشفافة، وشعورها أنّ السلطة التشريعية تتدخل في عملها، يضاف إلى ذلك كله أن نتائج التحقيق وآثاره غالباً ما تكون غير واضحة، إذ ليس من حق السلطة التشريعية إثارة مسؤولية الحكومة، وليس من حقه إحالة الملف على النيابة العامة، وهذا حتماً يؤدي إلى فشل لجان التحقيق في مهامها، وإرغام السلطة التشريعية على العمل وفق

تبريرات الحكومة التي تستعمل فكرة المصالح العليا للدولة تهرّباً من نشر تقارير لجان التحقيق، وهي كلها تصرفات تشكل مساساً باستقلالية السلطة التشريعية وفعالية أدائه، وتعد تأكيداً على هيمنة الحكومة على السلطة في الدولة، وتجاوزاً خطيراً لمبدأ الفصل بين السلطات، وإحباطاً للمسار الديمقراطي [82 ص155 و[26] ص88 و[148] ص153.

4.1.2.2. طرح موضوع عام للمناقشة

تعطي بعض الدساتير لعدد من أعضاء البرلمان الحق في طرح موضوع عام للمناقشة، فيما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية، ويستطيع أي عضو المشاركة في المناقشة، على خلاف حق السؤال الذي يخلق علاقة خاصة بين العضو مقدم السؤال والوزير الموجّه له السؤال، ولا يجوز لغيرهما الاشتراك فيه، ولا يتضمن هذا الحق اتهاماً للحكومة، فهو ليس إلا مناقشة حرة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة يمكن انتهاجها، ولا يقصد بها محاسبة الحكومة أو اتهامها.

وتفقد هذه الوسيلة أهميتها في الرقابة لأنها تتطلب اشتراك كل أو جل أعضاء المجلس فيها، بما يتنافى مع رغبة كل عضو في التفرد عند مباشرة الوسائل الرقابية، رغبة في الظهور بمظهر متميز أمام ناخبيه، لذا يتجه أغلب الأعضاء إلى الوسائل الأخرى مثل السؤال أو الاستجواب ليثبت من خلالها بأنه أكثر قدرة وكفاءة وفعالية من غيره من الأعضاء، كما يلاحظ أن تطبيقاتها في الواقع العملي محدودة جداً.

وتنتهي المناقشة بقرار يتضمن رغبة المجلس في أمر معين، أو بقرار بإقفال باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، وللمجلس أن يقرر - دون مناقشة - استبعاد الطلب من جدول أعماله لعدم صلاحية الموضوع للمناقشة أو لعدم كفاية المبررات والأسباب بعد سماع رأي واحد من مؤيدي استبعاده ورأي آخر من مؤيدي مناقشته.

ويمكن أيضاً أن يستبعد طلب المناقشة من جدول الأعمال إذا لم تتوفر شروطه كأن يقل عدد مقدميه عن النصاب القانوني المقرر للائحة [35] ص129، أو تنازل بعضهم كتابة عن الطلب، وكذلك بتغيب واحد فقط من مقدميه عن حضور جلسة المناقشة دون عذر مقبول، إضافة إلى ذلك فإن تغيير الوزارة يعني سقوط طلب المناقشة، وهو ما دلت عليه التقاليد البرلمانية [35] ص130.

عموماً يمكن القول أن مسألة طرح موضوع عام للمناقشة أمر في غاية الصعوبة أمام هذه القيود الموضوعية أمامه، وأمام هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وموالة الأغلبية البرلمانية لها.

5.1.2.2. دور المفوض البرلماني

تقوم فكره المفوض البرلماني التي عرف بها البرلمان البريطاني على تعيين شخص مفوضا برلمانيا للإدارة يكون مسؤولا أمام البرلمان ومستقلا عن السلطة التنفيذية ومهمته بحث شكاوى ومظالم المواطنين الخاصة بأعمال الإدارة فيما يتعلق بالحكومة المركزية، وإن كان ذلك لا يحرم العضو البرلماني من امتيازاته وحقه في نظر الشكاوى المقدمة إليه، بما يعني أن وظيفة المفوض لن تكون خاصة بين العضو والإدارة.

ولا يكون المفوض البرلماني قابلا للعزل إلا باقتراح برلماني، و السلطة التشريعية الحق في أن تطلب منه تقريرا سنويا كلما تطأب الحال ذلك.

وينحصر اختصاص المفوض البرلماني في بحث أخطاء الإدارة، حيث يغطي اختصاصه أي عمل أو قرار لموظف يكون مسؤولا عن إجراء معين ويخرج عن نطاق اختصاصه أي موضوع معروض على القضاء، ويشترط في الشكاوى المحالة إلى هذا المفوض أن تكون من خلال أحد أعضاء السلطة التشريعية. ويتمتع هذا المفوض بسلطة استدعاء الشهود وتوجيه القسم إليهم - إذا كان ذلك ضروريا - وبالحق في طلب مستندات من الوزارة بأجهزتها المختلفة، وله سلطة تقدير متابعة الشكاوى من عدمه، كما يمكنه إذا لم تستجب الجهة المخالفة لتوجيهاته أن يرفع الأمر إلى السلطة التشريعية ، مما يؤكد أن وظيفة المفوض البرلماني إحدى الوسائل الرئيسية المتاحة لمباشرة أعضاء السلطة التشريعية الرقابة البرلمانية بعدما انحسرت هذه الرقابة وبانت خالية من الجزاء، وتوقفت بسبب تحكم حزب الأغلبية وسيطرته عل يها، لذلك فإن أهم ما يميز هذا النظام الرقابي دوره الفعال بالنسبة للأفراد وحماية حقوقهم [148] ص94.

غير أن نظام المفوض البرلماني هو الآخر لم يسلم من النقد سواء لكونه بديلا عن التحقيق البرلماني أو لكونه وسيلة أخرى إلى جانبه، ومن ذلك أن المفوض البرلماني لا يقتصر اختصاصه على بحث المسائل الجوهرية؛ وإنما يغرق في طوفان من الشكاوى لا ينقطع، كما أنه رغم ابتعاده عن نقد العمل السياسي - على أهمية رقابته - فليس هناك ما يمنع من خضوعه لتأثير الحكومة الحائزة على ثقة أغلبية أعضاء السلطة التشريعية ، وهو ما يؤثر سلباً على انتقاده لنشاط الإدارة.

إضافة إلى أنه لم يعالج قصور التحقيق البرلماني، وإن كان قد عالج مشكلة الرقابة على الأجهزة الإدارية المستقلة عن الحكومة كما في السويد ، ومشكلة طوفان الشكاوى غير الجديرة بأن تكون حلاً لتحقيق برلماني رفيع المستوى في بريطانيا.

كما يصعب على المفوض البرلماني الموازنة بين خضوعه لسلطة التشريعية من جانب، ومحافظة على استقلاله من جانب آخر ليتمكن من تأدية عمله بعيداً عن التيارات السياسية المختلفة التي يمكن أن تؤثر في أداء عمله بحرية واستقلالية.

6.1.2.2. آليات الرقابة السياسية الوقائية في النظام الإسلامي

ليست وسائل الرقابة في النظام الإسلامي أمراً توقيفياً يمكن حصره في وسيلة محددة ، أو في جانب معين، بل هي تخضع للمبدأ العام المتبع في إيجاد الحلول والوسائل المناسبة لما يستجد أمامها في أمور الحياة، وما تعرفه الدولة من عقبات، وإذا كانت الدولة الإسلامية قد عرفت الرقابة السياسية ضمن مفهوم الرقابة العام في الشريعة الإسلامية ومارستها عبر مراحل تطورها، فلا حرج في تبني وسائل الرقابة المختلفة شرط أن لا تخرج عن نطاقها ومبادئها وأهدافها السامية.

وقد قسم بعض أهل العلم الوسائل الرقابية التي كفلتها الشريعة في مجال الرقابة السياسية على أعمال الحكومة (السلطة التنفيذية) إلى نوعين هما : وسائل رقابية وقائية، و وسائل رقابية علاجية [163 ص242.

أما وسائل الرقابة الوقائية فهي بمثابة وسائل الرقابة العادية، وهي تعتمد وسيلتين هامتين هما : بذل النصيحة، وإبداء المشورة ، وتتصف هذه الوسائل بكونها وقائية سابقة ؛ لأنها تكون ملازمة لمهام الهيئة التشريعية ممثلة في أهل الشورى وأهل الحل والعقد، نظراً لحاجة الحكام إلى النصيحة والمشورة، وبالتالي تكون سبباً في تفادي مخالفة الشرع ومجانبة الصواب، كما أنها تسبق الإجراءات العلاجية التي لها وسائل أخطر من هذه ، والتي قد تصل أحياناً إلى حل الحكومة أو حتى إلى عزل الحاكم كما سنرى لاحقاً.

1 - بذل النصيحة:

الأصل أن الأمة تسمع وتطيع حكامها، وتسارع في الطاعة، وفي النصر طالما كان الحاكم ملتزماً بشرع الله لا يأمر بمعصية. ولكن إذا خرج الإمام عن الجادة، وخالف الشرع وحكّم الهوى فإن الأمة لا تتركه في غيّه، ولكن تأخذ على يديه بالوسائل التي أقرها الشرع لتقويم الإمام، وذلك قياماً منها بواجب النصيحة، وواجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ؛ بما يؤدي إلى الإصلاح المنشود ؛ ودون إثارة الفتن التي تهدد وحدة المسلمين وتجعل بأسهم بينهم شديداً [23] ص445 و[61] ص446.

لذلك تنتهج هيئة أهل الشورى وأهل الحل والعقد مع الحكام مسلك النصيحة بالرفق في تغيير المنكر أو إقرار المعروف التزاماً بأداب النصح في الإسلام ، فلا صلاح للمجتمع إلا إذا صلح أفراده، ولا صلاح لأفراده ما لم يكن بينهم تناصح وأخذ بيد المخطئ نحو الصواب حتى يعم الخير ويقل الشر.

ومن النصح في العصر الحاضر ما يسمى المحاسبة، وهي مناقشة الحساب، والمراد بها مساءلة الحاكم عن بعض التصرفات والاستفهام عنها [44] ص 197، 213 ؛ لاسيما إذا كان أهلها المُسَدُّونَ لها ممن حازوا ثقة الأمة علما وخلقا ومكانة ورأيا ونظرا وتقديرا للأمر، وما معهم من سلطان العلم والدين ، ولا بأس في الأخذ ببعض الوسائل المعروفة في الدولة الحديثة اليوم من وسائل الرقابة البرلمانية المعروفة؛ كالسؤال والاستجواب والتحقيق .. مع مراعاة الضوابط الشرعية التي لا يجب مخالفتها.

ومن آداب النصح التي ينبغي الالتزام بها أن تراعي المقام، لأن تكون سرا، لأن النصح على الملأ فضيحة، ولأنه سبب للصد والإعراض عن قبولها . وقد قال الرسول الكريم ﷺ: « مَنْ كَانَتْ عِنْدَهُ نَصِيحَةٌ لِذِي سُلْطَانٍ فَلَا يُكَلِّمُهُ بِهَا عَلَانِيَةً، وَلِيَأْخُذَ بِيَدِهِ فَلْيَخْلُ بِهِ، فَإِنْ قَبِلَهَا قَبِلَهَا، وَإِلَّا فَفَدَّ أَدَى الَّذِي عَلَيْهِ وَالَّذِي لَهُ » [70] الحديث رقم 15032، إلا إذا كان المقام أو الأمر يستدعي العلانية، كالجلسات البرلمانية العامة.

وكذلك أن يتصف صاحبها بالرفق واللين، لقوله ﷺ عن الرفق: « إِنَّهُ مَا دَخَلَ فِي شَيْءٍ إِلَّا زَانَهُ، وَمَا تُرْعَ مِنْ شَيْءٍ إِلَّا شَانَهُ » [14] الحديث رقم 6767، ج 8، ص 22 و[26] الحديث رقم 4810، ج 4، ص 403.

وينبغي في نصح الحكام مراعاة الظروف بدقة، وإذا كانت هناك قنوات شرعية للتوجيه والنقد فينبغي عدم العدول عنها، ومن هذه القنوات المجالس والتنظيمات المسموح بها، ووسائل الإعلام، دون تشهير بالأسماء، أسوة بالنبي ﷺ حيث كان إذا بلغه عن الرجل شيء لم يقل : ما بال فلان يقول ؟ و لكن يقول : «مَا بَالُ أَقْوَامٍ يَقُولُونَ كَذَا وَكَذَا» [26] الحديث رقم 4790، و[28] المجلد 2، الحديث رقم 4692.

وقد ضرب الخلفاء الراشدون ﷺ أروع الأمثلة في طلب النصيحة وفي قبولها، وهذا عمر بن الخطاب ﷺ في أحد المواقف يقول: " أَحَبُّ النَّاسِ إِلَيَّ مَنْ أَهْدَى إِلَيَّ عِيُوبِي."

وفي موقف آخر منه ﷺ وكان بينه وبين رجل كلام في شيء، فقال له الرجل: اتق الله يا أمير المؤمنين، فقال له رجلٌ من القوم: أتقولُ لأمير المؤمنين اتق الله، فقال له عمر ﷺ: " دَعُهُ، فَلْيُقْلَهَا لِي، نَعَمْ مَا قَالَ. ثم قال عمر ﷺ: " لَا خَيْرَ فِيكُمْ إِذَا لَمْ تُقُولُوهَا، وَلَا خَيْرَ فِيْنَا إِذَا لَمْ نَقْبَلْهَا مِنْكُمْ" [132] ص 142، 152.

وإذا كان بإمكان الأغلبية البرلمانية في ظل النظم الديمقراطية المعاصرة دورها في مختلف أعمال السلطة التشريعية، فإنه بالإمكان استغلالها في الدولة الإسلامية في تغيير المنكر.

2 - إبداء المشورة:

إن مبدأ الشورى هو الوسيلة الأولى والأهم التي أشرك الإسلام على أساسها أفراد الأمة في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة)، والمشاركة في صنع القرارات التي تدار بها أمور الجماعة، فهي - كما سبقت الإشارة إليها - تكون في الشؤون العامة المهمة، كما تكون في الأمور الدينية التي لم يرد فيها نص من الكتاب والسنة، وهي واجبة على كل ذي سلطة، إلى درجة يمكن أن يترتب على إهمالها عزل الحاكم [164] ج1، ص534.

وهو ما يظهر أيضا أن مكانة الشورى أهم وأعمق من النظر إليها على أنها مجرد مبدأ سياسي لقيام الدولة، باعتبارها منهجا لبناء المجتمع، وقاعدة النظام الاجتماعي في الإسلام في البداية، لتتحول مع قيام الدولة الإسلامية الأولى في المدينة النبوية إلى أساس للحكم، وإلى نظام دستوري يحدد طبيعة النظام فيها وينظم سيرها [165] ص37.

فالشورى - إذن - هي منهاج يعتمد عليه المجتمع الإسلامي للمساهمة في الحياة العامة؛ ليس على أساس رأي الأغلبية؛ بل على أساس الحجة الدامغة والمبررات الضرورية للرأي وقيمه الموضوعية المرتبطة أساسا بمصلحة المجتمع، وطبقا لمبدأ الحق والعدالة، وبعيدا عن الاستبداد الفردي أو الجماعي وعن ذلك الصراع السياسي التعسفي الذي تمارسه الأغلبية بدون وجه حق، أو يفرضه صاحب السلطة المطلقة بوصفه إلها أو مفوضا عنه يحق له فرض ما شاء من آراء دون أي رقيب أو حسيب، كالذي عرفته الأنظمة الوضعية قديما وحديثا.

إضافة إلى ذلك يمكن اعتبار الشورى إحدى وسائل الرقابة الوقائية المهمة في النظام الإسلامي عن طريق مجلس الشورى وأهل الحل والعقد على أعمال السلطة التنفيذية بوجه عام، وهو ما يمكن من خلاله الوصول إلى عدة نتائج أهمها [42] ص184:

- إشراك الأمة (ممثلة في أهل الحل والعقد) في مزاولة السلطة والتفكير في قضاياها.

- الحيلولة دون الانحراف في استعمال السلطة.

- تطيب نفوس المحكومين، وتأليف قلوبهم بما يجمعهم مع الحاكم برباط المودة والتعاون، وهذان

الأمران ضروريان لنجاح الحكم وتقدم الأمة وتجنب الفتن والثورات.

- استشارة الأمة (ممثلة في أهل الحل والعقد) يؤدي إلى الرأي الصحيح والقرار الصائب؛ لأن

الأمة - باعتبار مجموعها - معصومة من الخطأ لقوله ﷺ: «إِنَّ أُمَّتِي لَا تَجْمَعُ عَلَى ضَلَالَةٍ».

- في التزام الشورى تأكيد لمبدأ الرقابة الشرعية، والابتعاد عن الاستبداد والحكم الفردي، واعتراف بأهمية الحكم الجماعي الشوري.

2.2.2. الآليات غير العادية للرقابة السياسية

من النتائج المترتبة على الرقابة البرلمانية في الأنظمة البرلمانية قيام المسؤولية الحكومية التي تعد أهم سلاح رقابي للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، حتى إنها تعد حجر الزاوية في هذا النظام، وأهم ما يميزه عن غيره من أنظمة الحكم، ويقابلها في الجانب الآخر إمكانية حل ال سلطة التشريعية كنتيجة حتمية لتلك المسؤولية.

ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد، بل يمكن أن يصل الأمر أحيانا كنتيجة للرقابة البرلمانية إلى محاكمة رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة في بعض الحالات التي نص عليها الدستور؛ كارتكاب جريمة الخيانة العظمى، لذلك تسعى الحكومة دائما إلى إحاطة نفسها بحماية كبيرة داخل البرلمان تفاديا لكل اصطدام مع السلطة التشريعية، معتمدة في ذلك على الأغلبية البرلمانية، أو على تحالف الحزب الذي تنتمي إليه مع أحزاب أخرى؛ لتؤسس بذلك سندا قويا يدعمها في كل مواجهاتها أمام السلطة التشريعية.

لذلك سنتناول في الفرع الأول من هذا المطلب المسؤولية الحكومية كوسيلة رقابية غير عادية، ووسائل قيامها وبعض أسبابها، وفي الفرع الثاني نتناول مسألة حل السلطة التشريعية كإجراء حتمي للمسؤولية الحكومية، إلى جانب ذلك رأينا أن نضيف فرعا ثالثا نتناول فيه بعض وظائف السلطة التشريعية في حال عدم وجود رئيس الدولة؛ إما لوفاته، أو استقالته، أو لحصول مانع يحول دون مواصلة مهامه ووظائفه، أو لإثارة المسؤولية الجنائية ضده، وهذا ما نتناوله فيما يلي:

1.2.2.2. المسؤولية السياسية للحكومة

يتم تحديد السياسة في النظم البرلمانية - عادة - بموجب برنامج تعرضه الحكومة على ال سلطة التشريعية في بداية ممارستها لأعمالها كي تنال موافقته، إذ إن بقاء الحكومة ابتداء وانتهاء مرهون بموافقة السلطة التشريعية على برنامجها، فقد نصت بعض الدساتير في الأنظمة البرلمانية - إلى جانب أهمية اللائحة المقدمة من طرف عدد من النواب بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة السنوي للحكومة - على طريقتين لتحريك المسؤولية الوزارية أو الحكومية، وذلك إما بمبادرة وبطلب من رئيس الوزراء بأن يطرح الثقة بالحكومة عن برنامجها أمام الجمعية الوطنية، وهو ما يعرف " بمسألة الثقة "، وإما أن تكون بمبادرة نواب السلطة التشريعية الذين يحق لهم حجب الثقة عن الحكومة بموجب اقتراح اللوم أو التأييب [87 ص313 و [22] ص285 و [155] ص155-157.

1.1.2.2.2. إثارة المسؤولية السياسية للحكومة

نصت المادة 49 من الدستور الفرنسي على أن بوسع رئيس الوزراء - بعد مذاكرة مجلس الوزراء - إلزام المسؤولية الوزارية أمام الجمعية الوطنية على برنامج الحكومة، فإن لم تتل الحكومة الأكثرية وجب عليها أن تقدم استقالتها إلى رئيس الجمهورية، وقريب من ذلك ما تضمنته المادتان 80 و 81 من الدستور الجزائري لعام 1996م ، لكن الملاحظ في السلطة التشريعية الجزائري أنها توضع في كل مرة أمام الأمر الواقع من خلال القرارات السياسية التي تتخذ بصفة انفرادية من طرف رئيس الجمهورية، مما يعكس هيمنة السلطة التنفيذية على هذه الهيئة.

كما إن مناقشة ال سلطة التشريعية (في الغرفة الأولى على الخصوص) وإمكانية تعديل برنامج الحكومة المعروف عليه [113] المواد 46، 47، 48 ، بحيث " يمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل على ضوء المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية" حسب الفقرة الثانية من المادة 80 من دستور 1996م بعد تعديل 2008م ، وهو ما يجعله شريكا للحكومة في هذا البرنامج بموافقة عليه، ويتأكد ذلك أكثر في حال أخذ ملاحظاته واقتراحاته بعين الاعتبار.

إضافة إلى ذلك فإن النظام الدستوري الجزائري لم يأخذ بفكرة المسؤولية الفردية للوزير أمام السلطة التشريعية ، بل اقتصر على المسؤولية السياسية للحكومة كوحدة متجانسة، كما إن مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية يفقد الكثير من محتواه نتيجة اختلال التوازن بين الصلاحيات والمسؤولية الموكلة لأطرافه، فنجد رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات واسعة، وببده القرار السياسي، خصوصا أنه صاحب البرنامج الحقيقي للحكومة ، لاسيما بعد إضافة الجملة الأخيرة في المادة المعدلة " بالتشاور مع رئيس الجمهورية " [165] و[166] ص 27 و[82] ص 155 ، لكن دون أن يكون مسؤولا، وهو ما يخلل معه مبدأ "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية"، فالمسؤولية السياسية تقع على الحكومة وأعضائها فقط ، وحتى لو كان مخطط عمل الوزير الأول، فإنه - من خلال تشاوره مع رئيس الجمهورية حوله، وعرضه على مجلس الوزراء - فلا يمكن تجاهل المركز الهام الذي يتبوأه رئيس الجمهورية، ولا يمكن الاستخفاف بسلطاته التقديرية الواسعة التي يمكن أن يصل بها إلى حد تعريض البرنامج (مخطط العمل) للتعديل والإضافة في حال عدم الالتزام بالتوصيات التي قدمها في مجلس الوزراء.

وبذلك فإن رئيس الجمهورية يتمتع بحق مراقبة الوزير الأول في مدى الأخذ بتوجيهاته، وإلا تعرض للاستقالة أو الإقالة، وبهذا تتأكد المسؤولية المزدوجة للوزير الأول أمام البرلمان من جهة، وأمام رئيس الجمهورية من جهة أخرى، وهي في الأخير مسؤولية تضامنية بين أعضاء الحكومة جميعهم.

والغرابية في التعديل الدستوري الجديد لعام 2008م تظهر في إبقائه على سلطة المجلس الشعبي الوطني في الرقابة على عمل الحكومة؛ فما الفائدة من التأكيد على تنفيذ الحكومة لبرنامج رئيس الجمهورية إذا كان هذا البرنامج يبقى خاضعا لرقابة المجلس الشعبي الوطني، لأن ذلك من شأنه أن يوحى بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام المجلس الشعبي الوطني، وهذا يتنافى مع انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، إلا إذا كانت الرقابة تنصب على مخطط عمل الحكومة وليس على البرنامج في حد ذاته، على اعتبار أن التعديل الدستوري أكد على أن الوزير الأول يقدم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه [38] المادة 80 الفقرة الأولى و[166] ص 26 .

إلى جانب ذلك فإن الأغلبية البرلمانية تسعى لمساندة الحكومة، وذلك بالموافقة غير المشروطة على برنامجها دون أي محاسبة، كما أن الممارسة تبين أن المجلس لا يصادق على برنامج تفصيلي، بل يصادق على برنامج عام وخطوط عريضة، مع ما يمكن حدوثه من تغييرات سياسية لا يمكن معها محاسبة الحكومة على التزامات واضحة ومفصلة، يضاف إلى ذلك أيضا تعاقب الحكومات، وما ينجر عنه من تنصل من المسؤوليات، وهذه الأسباب بمفردها أو بمجموعها تشكل تعطيلًا لكل محاولة في مجال رقابة الحكومة.

إضافة إلى تهميش دور الغرفة الثانية في السلطة التشريعية بعدم إلزام الوزير الأول عرض برنامج (مخطط عمله) عليها، والاكتفاء بسلطته التقديرية في ذلك حول عرضه عليها - إن رأى ذلك - بهدف إعلامها، حيث يمكن لهذه الغرفة في الجزائر أن تصدر لائحة ممضاة من عدد معين من الأعضاء تضمنها ملاحظاتها واقتراحاتها، ولكن دون أن يكون لها أثر في بقاء أو زوال الحكومة، إذ نجاح برنامج الحكومة أمام السلطة التشريعية متوقف على موافقة المجلس الشعبي الوطني بغض النظر عما يحدث في مجلس الأمة، وهذه نتيجة حتمية لفلسفة وجود الغرفة الثانية.

وهذا ما يجعلنا نؤكد أن المجلس الشعبي الوطني مثلما يعد الراعي الأول للدور التشريعي، فإنه يمثل المراقب الحقيقي للحكومة، إذ في حال عدم موافقته على البرنامج أو مخطط الحكومة بتعبير أدق؛ فإنه لا يتم عرضه أمام مجلس الأمة، وفي حال عرضه عليه؛ فإنه لا يملك سوى إصدار لائحة حوله كما سنرى.

وفيما يلي عرض لآليات قيام المسؤولية الحكومية وإن اختلفت درجاتها من حيث التأثير؛ بدءا باقتراح اللائحة، ثم سحب الثقة، ثم إجراء ملتصق الرقابة اللتين تقوم بسببهما المسؤولية الحكومية في النظام البرلماني، وذلك بهدف التعرف على مدى حرية السلطة التشريعية واستقلاليتها في استعمالهما، والتعرف على مدى نجاعتها في قيام هذه المسؤولية:

2.1.2.2.2. وسائل الرقابة السياسية في إثارة المسؤولية الحكومية

1- اقتراح اللائحة:

يعتبر بيان السياسة العامة السنوي وسيلة إبلاغ مهمة من الحكومة لأعضاء السلطة التشريعية ، وإحاطتهم علما بما تم تنفيذه أثناء سنة من تقديم البرنامج، وبما هو في طور الإنجاز، وكذا الآفاق المستقبلية التي تنوي الحكومة القيام بها، وكذا الصعوبات التي اعترضتها في هذا السبيل.

وقد حرص بعض الدساتير ومنها الدستور الجزائري على أن يكون للسلطة التشريعية دور أساسي في تقييم بيان السياسة العامة، فأذن له بإمكانية اتخاذ موقف منه بموجب لائحة [113] المواد من 51 إلى 55 ، حيث نصت المادة 84 من دستور 1996م على أن يعقب تقديم الحكومة بيان السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني بمناقشة لعمل الحكومة، قد تختتم بإصدار لائحة لم يتم التعرض لمضمونها، مع إمكانية إيداع ملتمس رقابة.

وعلى هذا الأساس يمكن لمجموعة من النواب (20 نائبا على الأقل) المعارضين لبيان السياسة العامة التعبير عن عدم رضاهم باقتراح لائحة تعارض السياسة العامة للحكومة، كما يمكن لمجموعة أخرى تساند الحكومة أن تقترح لائحة تعارض اللائحة الأولى، ولهذا فاقترح اللائحة يعد وسيلة مهمة للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير، وعدم الوفاء بالالتزامات المنفق عليها في إطار البرنامج المصادق عليه، وهي تعتبر إنذارا للحكومة بوجود معارضة لسياستها [167] ص25 ، وأن استمرار ثقة السلطة التشريعية بها متوقفة على احترام ما تم الاتفاق عليه مسبقا، وأن تجاهلها لهذه اللائحة قد يؤدي إلى تحريك مسؤوليتها السياسية بموجب ملتمس الرقابة.

غير إن إمكانية إصدار لائحة معارضة لبيان السياسة العامة أمر مستبعد نتيجة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة، وعدم تحرر السلطة التشريعية من قيد الحل الرئاسي، الأمر الذي يؤثر سلبا على كل محاولة جريئة من أجل إثارة مسؤولية الحكومة التي عادة ما يرتبط بقاؤها برضى رئيس الجمهورية عنها لا غير.

كما أن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح المقترحة بأغلبية أعضائه تجعل باقي اللوائح الأخرى لاغية، وهو قيد مبالغ فيه، حيث يمكن اشتراط أغلبية بسيطة يمكنها تحقيق الموازنة بين حق النواب في اقتراح لائحة في إطار رقابة ومتابعة نشاط الحكومة من جهة، وحماية الحكومة من تهديدات قلة من النواب لها من جهة أخرى.

يضاف إلى ذلك كله - بالنظر إلى النصوص القانونية في هذا المجال - انعدام ما يشير إلى القيمة الإلزامية لللائحة، وهو ما يثير التساؤل حول مدى إمكانية أخذ الحكومة اللائحة المقدمة لها من طرف المجلس الشعبي الوطني بعين الاعتبار، وإن كان من الناحية العملية يصعب على الحكومة إهمالها، لأن هذا سيكون سببا كافيا لاصطدامها مع أصحاب اللائحة مستقبلا بعراقيل من قبل النواب الذين وإن لم يتمكنوا من تحريك ملتزم رقابة بفعل ضرورة توافر أغلبية ثلثي 3/2 النواب، فإنهم سيلجئون لاحقا إلى معارضة مشاريع القوانين بغرض دفع الحكومة إلى طرح مسألة الثقة بها أمام المجلس، ومنه إمكانية إسقاطها [82] ص 120-123.

ومن جهة أخرى فإنه في حال لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على برنامج أو خطة عمل الحكومة التي عرضت عليه، وقررت عرضها على مجلس الأمة [38] المادة 80 الفقرتان 3، 4 ، فلا يكون لهذه اللائحة أي تأثير على مشروع الحكومة في تنفيذ مخطط عملها، ولو أن إفصاح مجلس الأمة عن مساندة لمخططها يعتبر دعما إضافيا لها والتزاما بعدم عرقلة العمل التشريعي الذي يعتبر الوسيلة الأساسية لتجسيد مخطط عمل الحكومة، خاصة إذا علمنا أنه يكفي تشكيل جبهة معارضة من الربع (4/1) + 1 لشل مشاريع القوانين، لأن مجلس الأمة مطالب دستوريا بالتصويت على مشاريع القوانين بأغلبية ثلاثة أرباع حتى تتم المصادقة عليها.

مع ذلك أيضا فإن هذه اللائحة لها بعد سياسي يتمثل في إعطاء دعم آخر وثقة إضافية للحكومة في حال التجاوب مع برنامجها، كما يمكن في المقابل أن تكسب هذا المجلس في حال أخذها بملاحظاته وتحفظاته، وبهذه الكيفية يؤدي مجلس الأمة دور صمام الأمان وضمان استقرار الدولة والنظام السياسي في حال ظهور أغلبية برلمانية قد تهدد هذه المسائل [166] ص 111 وما بعدها.

2- حق سحب الثقة :

لكي يتحقق استقرار الحكومة في ممارسة أعمالها وفق برنامجها التي نالت ثقة ال سلطة التشريعية به منذ بداية تكوينها، فهي في حاجة إلى أن تنال ثقته باستمرار، وهذا ما يجبرها على اتباع نهج قد لا يتعارض ورغبات السلطة التشريعية ، لذلك تقدم الحكومة في النظام البرلماني والأنظمة المختلطة (شبه الرئاسية) سنويا إلى المجلس بيانا عن السياسة العامة، يتناول توضيح سياستها المنتهجة طيلة السنة، يستطيع البرلمانيون من خلالها الاطلاع على السياسة الداخلية والخارجية للحكومة، ويسمح للسلطة التشريعية بممارسة مهمة الرقابة على النشاط الحكومي، وبالتالي فهي مبادرة حكومية وليست برلمانية، وهذا يعني أن لرئيس الحكومة أو الحكومة أن تطلب تأكيد الثقة والدعم الممنوح لها، للتعرف على موقف المجلس هل ما زال موافقا على البرنامج الحكومي أم لا ؟ وبالتالي فهي مناسبة لقياس درجة العلاقة بين الحكومة و السلطة

التشريعية ، إضافة إلى ما تنطوي عليه من آثار دستورية تتعلق بجوهر النظام البرلماني الذي يعني مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وهو في الوقت ذاته يرمي إلى تحديد مصير الحكومة هل هو البقاء أم الذهاب ؟

وبهذا أيضا تبرز العلاقة ويتضح موقف البرلمان تجاه الحكومة ؛ إما بالرضا فتحصل على تأييده ودعمه السياسي واستمرار وتأكيد الثقة بما يعبر عن العلاقة الحسنة بينهما، أو بالتحفظ والنقد وعدم الرضا، وهذا الموقف له أثر سياسي محرج وثقيل على الحكومة، يضعها في موقف صعب وحرج أمام الرأي العام، وإن لم يصل أحيانا إلى سحب الثقة، ذلك أن اقتراح اللائحة في حد ذاته يعدُّ خطوة أولى للفت انتباه الحكومة، وإنذارها بوجود معارضة لسياستها قد يؤدي تجاهلها إلى تحريك مسؤوليتها السياسية بموجب ملتزم الرقابة [26] ص 61 و [168] ص 815.

وقد نصت المادة 49 من الدستور الفرنسي في فقراتها الثانية والثالثة والرابعة على أن مسؤولية سحب الثقة أو طرح مسؤولية الحكومة تكون بمبادرة من الحكومة، كما قد تكون - حسب الفقرة الثانية - بمبادرة من البرلمانيين، إذ من حق النواب - في إطار تقييم بيان السياسة العامة للحكومة - اتخاذ موقف باقتراح لائحة تعبر عن معارضتهم وعدم رضاهم ببيان السياسة العامة للحكومة ، وفي المقابل يمكن لمجموعة نواب أخرى تساند الحكومة أن تقترح لائحة تؤيد بيان السياسة العامة للحكومة وتعارض اللائحة الأولى، حيث نصت المادة نفسها في فقرتها الأولى أن رئيس الحكومة يلتزم - بعد ترخيص مجلس الوزراء - بعرض مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية، ويتعلق الأمر ببرنامج الحكومة أو ببيان السياسة العامة [114] المادة 49، وذلك بفتح نقاش حوله والتصويت عليه، فإذا انتهى بمنح الثقة للحكومة دعم وجودها واستمرارها، وإن حصل العكس وسحبت منها الثقة قدم رئيس الحكومة استقالته طبقا للمادة 50 من الدستور الفرنسي.

إلى جانب ذلك بإمكان الجمعية الوطنية في البرلمان الفرنسي أن تبادر إلى حجب الثقة في حال حدوث خلاف حول قانون، وفي حال عدم التصويت على حجب الثقة يعتبر القانون مصادقا عليه، وإن تم التصويت بحجب الثقة رفض القانون وأقيمت الحكومة تلقائيا، حيث يكون الخيار هنا بالنسبة للنواب إما القبول بالنص، أو القبول بالحكومة، وهذا الإجراء يسمح لحكومة أقلية بالبقاء في الحكم.

وهو ما نصت على ذلك أيضا المادة 84 من الدستور الجزائري ل عام 1996م في فقرتها الأولى والرابعة [169] ، غير أن ما يظهر من خلالها أن التصويت بالثقة لا يمكن أن يطرحه الوزير الأول في الجزائر إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية ، كما نصت في فقرتها الأخيرة على إمكانية إطلاع الحكومة مجلس الأمة على بيان السياسة العامة من خلال تقديم بيان عن ذلك؛ كما هو الشأن في المجلس الشعبي الوطني، وهذا يسمح لمجلس الأمة بإصدار لائحة أيضا يدعم فيها سياسة الحكومة، وهو ما يسمح للحكومة

بالاستمرار في تنفيذ سياستها دون أن تضطر إلى طرح مسألة الثقة، وهكذا يمكن تجنب أزمة سياسية حكومية.

غير أن منح المادة 129 من دستور 1996م الحق لرئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني قبل قبول استقالة الوزير الأول، يمكن اعتباره تهديداً ضمنياً للسلطة التشريعية إنْ هو أقدم على سحب الثقة من الحكومة، وبالتالي عليه أن يضع ذلك في الحسبان قبل اتخاذ القرار، وهذا ما يظهر جلياً أن النظام الجزائري قد أطر عملية ملتزم الرقابة والتصويت بالثقة تأطيراً كبيراً حتى يتفادى الوصول إلى آثارها الخطيرة، أي إقالة الحكومة أو حل المجلس الشعبي الوطني، وهي مسألة محورية في علاقة الحكومة بالسلطة التشريعية، وفي موازين القوى بين الحكومة وبينها، وفي التأثير المتبادل بينهما.

3 - اقتراح اللوم (ملتزم الرقابة):

ترجع المبادرة باقتراح اللوم في الأنظمة البرلمانية كما في فرنسا [170] ج 1، ص 460 إلى الجمعية الوطنية، وهذا الاقتراح قد يكون تلقائياً أو هجومياً، وهو عبارة عن استجواب للحكومة [114] المادة 49 الفقرة الثانية، ولا يكون مقبولاً إلا إذا وُقِعَ عليه العُشر (10/1) من أعضائها على الأقل، ولا يتم التصويت إلا بموافقة أغلبية أعضائها، ويعتبر تغيب بعض الأعضاء عن التصويت رفضاً للاقتراح، وإذا سقط الاقتراح لا يمكن لموقعيه أن يتقدموا باقتراح جديد في ذات الجلسة [87] ص 313.

أما في الجزائر فقد نظمت المادة 84 من الدستور في الفقرة 4، وطبقاً لأحكام المواد 135، 136، 137 من الدستور، حيث نصت المادة 135 منه في فقرتها الثانية على أن لا يقبل ملتزم الرقابة إلا إذا وقع سُبْعُ (7/1) عدد النواب على الأقل، وتتم الموافقة عليه بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب، فإذا صادق عليه المجلس قدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية (المادة 137) [113] المواد من 57-61.

ومع ذلك لم يحصل في الجزائر أن تم التصويت على سحب الثقة من الحكومة منذ بداية عهد التعددية السياسية، وهذا راجع إلى عدة أسباب؛ أهمها انتماء الحكومة إلى الأغلبية البرلمانية المؤيدة لها، إضافة إلى عوامل أخرى كتضييق مجالات إثارة ملتزم الرقابة وتقييدها ببيان السياسة العامة دون سواها، عكس ما هو متاح في فرنسا حتى بمناسبة مناقشة مشروع قانون، حيث أصبحت مسألة حجب الثقة ممارسة وسارية في النقاش السياسي، وإن كان هدف دستور 1958م هو " عقلنة البرلمان " والحفاظ على الاستقرار السياسي بالتخفيف من تعسف السلطة التشريعية في الإقدام على إسقاط الحكومات دون رادع، وقد عرفت كثير من الدساتير بعد الحرب العالمية الثانية هذا الإجراء للقضاء على عدم الاستقرار الحكومي.

3.1.2.2.2. تقييم وسائل الرقابة السياسية في إثارة المسؤولية الحكومية

يمكن أن نخلص - في الأخير - إلى أن نجاعة الرقابة البرلمانية ترتبط بمدى التزام القائمين على الحكم بمبدأ الرقابة والعمل به، كما أن للأغلبية البرلمانية - دائما - دورها في ذلك، خصوصا إذا كانت الحكومة ناتجة عنها، لذلك لا يتوقع منها أن تعمل وفق أهواء الأقلية التي قد تقترح سحب الثقة من الحكومة. وهو ما حدث في فرنسا مرات عديدة، حيث قُدِّمَ ما بين عامي 1959م إلى 1972م أحد عشر (11) مشروعا لحجب الثقة عن الحكومة، ولم تنجح جميعها، وذلك لأن الحكومة كانت تستند على وجود أغلبية برلمانية موالية لها ولسياستها العامة، وكان ذلك لا يمنع قيام المعارضة بطرح مشروع لحجب الثقة عن الحكومة، كوسيلة غير مباشرة للتأثير على الرأي العام وعلى تصويته المستقبلي، أملا في كسبه لصالح برامج نواب المعارضة [158] ص346.

كما أن المجلس غالبا ما يخشى استعمال هذا السلاح (سحب الثقة) لما يترتب عنه من حل السلطة التشريعية ، إذ بدلا من أن يكون آلة في يده يصبح آلة بيد الحكومة تهدد باستعماله كلما حاول المجلس الخروج على مشيئتها، وهذا أحد الأسباب التي ساعدت في خضوع السلطة التشريعية لإرادة السلطة التنفيذية [87] ص314 ، وأثر - في نهاية الأمر - في استقلاليتها في أداء وظيفتها الرقابية ووظائفها الأخرى.

لكن ذلك لا يمنع قيام المسؤولية السياسية للحكومة في النظام الفرنسي خلافا للنظام البريطاني بسبب تعدد الأحزاب، وبالتالي صعوبة أن يحرز حزب واحد الأغلبية دائما، مما يستدعي ائتلافه مع حزب آخر لتشكيل الأغلبية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية يعتمد على حزبه، في حين إن الحكومة يمكنها أن تعتمد على نفس الحزب إذا كانت له الأغلبية، أو على حزبين بسبب ائتلاف بينهما عن طريق برنامج مشترك، وهذا يعني أن الحكومة - خلافا لرئيس الجمهورية - تكون معرضة للانسحاب إذا ما حدث انشقاق بين الائتلاف وانضم أحدهما إلى المعارضة، ولعل هذا ما جعل البعض من الفقهاء يميل إلى اعتبار هذا النظام نظاما برلمانيا عقلانيا، في حين اعتبره البعض الآخر نظاما شبه رئاسي لتمتع الرئيس بسلطات واسعة، إلى جانب حكومة غالبا ما تكون تابعة له ولها الأغلبية البرلمانية [22] ص287 .

وما يمكن قوله أن إثارة المسؤولية السياسية بالنسبة لأعمال الحكومة برلمانيا أمر نادر استخدامه في النظام الفرنسي، وذلك استنادا إلى العرف الدستوري السائد، والذي يجعل تقرير مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية ؛ وذلك منذ قيام الجمهورية الخامسة عام 1958م وحتى وقتنا الحاضر [148] ص227، وهو ما ينطبق على إثارة المسؤولية السياسية بالنسبة لأعمال الحكومة برلمانيا في الجزائر وإن اختلفت الأسباب والمبررات كما سبقت الإشارة إليه.

وفي المقابل يمكن لمجلس الشورى في الدولة الإسلامية صلاحية إظهار عدم الرضا عن معاوئي الخليفة (الوزراء) وعن الولاة، لأنَّ منصب هؤلاء المعاونين ليس كمنصب الخليفة، فالخليفة يتولى مقاليد السلطة ببيعة المسلمين له، أمَّا المعاونون والولاة، فإنَّ الخليفة هو الذي يُعيِّنُهُمُ تَعْيِينًا.

ورأي مجلس الشورى في ذلك ملزم، وعلى الخليفة عزلهم في الحال ، ودليل ذلك أن رسول الله ﷺ عزل العلاء بن الحضرمي - عامله على البحرين - ﷺ لأن وفد عبس شكاه ، وكذلك فعل عمر بن الخطاب ﷺ حين عزل سعد بن أبي وقاص عن الولاية لمجرد الشكوى، وقال ﷺ: " إنِّي لم أعزله عن عجز ولا خيانة" ، ولم ينكر عليه أحد من الصحابة ﷺ ، مع أن هذا العمل مما ينكر، وفي هذا دليل على أن أهل الولاية لهم الحق في إظهار السخط من واليهم، والمطالبة بعزله، وعلى رئيس الدولة أن ينزل عند رغبة المسلمين في ذلك بعزله من منصبه، وإذا جاز ذلك لأهل الولاية ؛ فكذا يجوز لمجلس الشورى - وهو وكيل عن جميع الولايات في الدولة - أن يظهر عدم الرضا عن الولاة ، أو المعاونين (الوزراء)، وعلى الخليفة أن يعزلهم [44] ص 190، وهذا ما يمكن تشبيهه بمسؤولية الوزراء سواء بصفة فردية أو تضامنية، وإن كان الأمر يتطلب اليوم نوعا من التنظيم ؛ بوضع آليات وضمانات مناسبة كي لا يتعسف مجلس الشورى في استعمال هذا الحق، ولا حرج في الاستفادة من بعض الآليات الرقابية التي أثبتت فاعليتها ؛ مما توصلت إليها النظم الوضعية المعاصرة ؛ ما لم يكن فيها ما يخالف قواعد الشريعة الإسلامية. ولا شك أنه مادام هدف هذا المجلس هو تطبيق الشريعة الإسلامية ومراعاة مصلحة الأمة؛ فإن تقوى الله أو ما يسمى الوازع الديني يعد - حينها - من أهم الضمانات لاستقلاله في ممارسة هذه الوظائف، إلى جانب إمكانية استفادتها من الوسائل والآليات الرقابية المتبعة في الدولة الحديثة، مع إدخال بعض التعديلات عليها حتى تتناسب مع خصائص الدولة الإسلامية التي تتخذ من الشريعة الإسلامية أساسا لقيامها، وإطارا عاما لمختلف أنشطتها.

4.1.2.2.2. المسؤولية السياسية والجنايئة لرئيس الدولة

إذا كانت المسؤولية الحكومية بشكليها الفردي الذي يقع على وزير بعينه، أو التضامني الذي يشمل الحكومة كلها من مميزات النظام البرلماني [171] ص 28 و [30] ص 668 ، فإن السؤال يطرح حول مدى تعلق هذه المسؤولية برئيس الدولة فيها، باعتبار أن أغلب الأنظمة البرلمانية أو شبه الرئاسية تعتمد نظام ثنائية السلطة التنفيذية كما هو الحال في الجزائر، وهذا ما يدعونا إلى بحث دور السلطة التشريعية في تحريك مسؤولية رئيس الدولة ؟

1.4.1.2.2.2. دور السلطة التشريعية في تحريك مسؤولية رئيس الدولة

رغم أن الهدف الأساسي من ازدواجية السلطة التنفيذية كان يتمثل في إضعاف سلطة رئيس الدولة، إلا أن هذه الازدواجية أسفرت عن نتائج عكسية في ظل انتخاب رئيس الدولة عن طريق الاقتراع العام، فدعمت مركزه وقوته في الدولة، إلى درجة أصبح رئيس الدولة معها لا يتولى سلطات تنفيذية فعلية، ولا يعتبر مركز ثقل في تسيير دفة الحكم في الدولة، واكتفى بجعله رمزا لوحدة الدولة، ولأداء الأدوار التشريعية والبروتوكولية أو بعض الصلاحيات التي يمارسها كرئيس دولة فقط، وليس باعتباره عضوا في الحكومة، وبالتالي فلا مسؤولية تقع على عاتقه؛ سواء كان ملكا أو رئيسا للجمهورية، وهذا ما ترتب عليه النتائج التالية:

- بما أن الوزارة هي المسؤولة؛ فإنه لا يجوز انتقاد الرئيس لانعدام مسؤوليته.

- إن توقيع رئيس الجمهورية على القرارات الصادرة عنه لا تخلي مسؤولية الحكومة، وذلك لوجود توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية في بعض الأنظمة، لأجل ذلك فقد اختلفت آراء الفقهاء حول المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية تبعا لاختلافهم حول مركز الرئيس وحقيقة دوره في ممارسة السلطة التنفيذية [172] ص 100.

لكن رغم ذلك فإن لجوء الرئيس إلى حل السلطة التشريعية في حال الخلاف بينهما معناه اختيار تحكيم الشعب بين الطرفين حول هذا النزاع، فإذا فازت الفئة المؤيدة لمشروعه استمر في أداء وظائفه، وإذا فازت المعارضة وحصلت على الأغلبية، فمعناه أن الناخبين يرفضون سياسة الرئيس، وهو ما يوجب عليه منطقيًا وأدبيا في هذه الحالة تقديم استقالته رغم عدم النص على ذلك دستورياً، لأن ثقة الشعب قد وضعها في خصم الرئيس وهو المجلس [173] ص 62.

وقد حظي الرئيس في الجزائر في دساتيرها المختلفة منذ 1963م إلى اليوم بمكانة مهمة لا تكاد تختلف عنها في النظام الفرنسي، ولعل رفض المؤسس الدستوري في الجزائر أعمال المسؤولية السياسية للرئيس، يمكن تبريره على أساس أن الرئيس لم يعين نتيجة أغلبية برلمانية يكون مسؤولاً أمامها، كما إنه لم يلتزم أمام ممثلي الأمة (الهيئة النيابية) بأي برنامج سياسي سوى البرنامج الذي التزم به أمام الأمة مباشرة، والتي انتخبته على أساسه بواسطة الاقتراع العام المباشر، وبناء عليه فهو غير مسؤول سوى أمام الأمة التي يمكن أن ترفض تجديد ثقتها فيه بمناسبة إعادة الترشيح للانتخابات الرئاسية، أو عدم تركية مرشح حزب الرئيس في انتخابات رئاسية. وخارج هذا الإطار فلن يسأل رئيس الجمهورية عن السياسة التي يقودها [174] ص 30.

لكن في المقابل فقد نصّ الدستور الحالي على المسؤولية الجنائية للرئيس في المادة 158 الفقرة الأولى بأن: "تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى"، هذه المسؤولية التي تعتبر كذلك مسؤولية سياسية، لكن مع فارق بسيط هو أن العقوبة فيها تكون شخصية، وإن كان كلاهما يؤدي إلى التنحي عن السلطة، فالمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية فردية، وما يمكن أن يترتب عليها يقع عليه وحده.

وهذا يعني أن المجلس الشعبي الوطني مبعد عن هذا الاختصاص، سواء من حيث تحريك الاتهام الجنائي أو من حيث المحاكمة وتوقيع المسؤولية، بخلاف المشرع المصري الذي أتاح فرصة تحريك الاتهام الرئاسي بموجب لائحة يتقدم بها المجلس حسب ما يتطلب ذلك من نصاب قانوني، ومن ثم يصدر قرار الاتهام، مع اشتراط أن تتم الموافقة بالأغلبية المشددة.

لكن المؤسس الدستوري الجزائري هنا وإن نص على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية التي توقع في حالة الخيانة العظمى، فإنه بالمقابل وعلى غرار المشرع المصري لم يحدد نطاق المسؤولية الجنائية، أو الأفعال التي تمثل انتهاكا لأحكام الدستور، ليكون بذلك تأكيدا على المعنى المراد لهذه الصياغة والتي تحاول التأكيد على التطور الحاصل بتوقيع المسؤولية الجنائية، ولكن مع الإبقاء على عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ليبقى مستبعدا دائما عن الرقابة البرلمانية [170] ص 27، وهو ما يبدو غريبا لشخص يمارس سلطات خاصة وواسعة، كمباشرة للكثير من الاختصاصات التشريعية والتنفيذية دون حاجة لإمضاء أو موافقة الوزير الأول أو الوزراء الذين يمكنهم أن يتحملوا المسؤولية بدلا عنه، ثم لا يكون مسؤولا إلا إذا تعلق الأمر بالخيانة العظمى [22] ص 269 و [125] ص 366.

لكن مع ذلك فإن عدم المسؤولية لن يكون لها مضمون حقيقي إلا عندما يكون الرئيس مستندا إلى أغلبية برلمانية مخصصة، لأنه بدون تأييد هذه الأغلبية لا يمكن استمرار مبدأ عدم المسؤولية، فالأغلبية المعادية تستطيع إجبار الرئيس على تقديم استقالته عن طريق لوم الحكومة الحائزة على ثقة الرئيس.

وما ينبغي ملاحظته أيضا هنا؛ هو إنه رغم المكانة التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام الرئاسي

الأمريكي كونه يمثل رئيس الدولة ورئيس الحكومة معا، فقد قرّر الدستور الأمريكي للكونغرس حق المحاكمة البرلمانية بنص المادة الثانية في فقرتها الرابعة [106] ص 348 و [21] ص 344، على أن لا تتعدى العقوبة العزل من الوظيفة، بالإضافة إلى الحكم بعدم صلاحيته بتولي أي منصب في حكومة الولايات المتحدة الأمريكية من مستلزماته الشرف والثقة، أو يدر ربحا أو منفعة معينة، وإن كان له أن يوقع عقوبات تقل عن عقوبة العزل (حيث لم يستبعد الدستور ذلك) أو يوقع عقوبة العزل وحدها دون الحكم بعدم الصلاحية بتولي المنصب [148] ص 163 وما بعدها.

2.4.1.2.2.2. دور السلطة التشريعية في تحريك المسؤولية الجنائية للوزراء

مما هو معمول به في النظم البرلمانية - كبريطانيا أو حتى فرنسا - أن يتم تعيين الوزير الأول من الأغلبية الفائزة في الانتخابات، غير إن الأمر يجري عكس ذلك في الجزائر، حيث يتم تعيين الوزير الأول من خارج الأغلبية الفائزة في الانتخابات، بل الأمر نفسه يحصل مع تعيين أعضاء الحكومة (الوزراء)، فلرئيس الجمهورية الحرية الكاملة في اختيار الشخصية التي يراها ولو من خارج الأغلبية البرلمانية، كما له أيضا الحق في إنهاء مهامهم [38] المادة 77 و[143] المادة 112، وهو ما يعني أن الأمر قائم على أساس مراعاة التوازنات السياسية داخل النظام السياسي (السلطة الحاكمة) وليس على القواعد والآليات الديمقراطية المتعارف عليها في الأنظمة البرلمانية الديمقراطية الأخرى.

ولعل ذلك ما جعل سلطات الوزير الأول في النظام الجزائري محدودة، ومكانته أقل منها في الأنظمة الأخرى، حيث لا يمارس كافة النشاط الحكومي، فلا يتدخل في الميدانين الخارجي ولا الدفاع الوطني، المحفوظتين لرئيس الجمهورية باعتباره المسؤول عن السياسة الخارجية، وهو ما يجعل الوزير الأول - عمليا - يؤدي أساسا مهام التنفيذ والتسيير أو التنسيق بين الوزراء، وليس على الحكومة سوى أن تطبق سياسة وبرنامج رئيس الجمهورية الذي راقبه ووافق عليه من خلال اجتماع مجلس الوزراء، مع ذلك فإن مسؤوليته مزدوجة؛ أمام كل من رئيس الجمهورية، وأمام المجلس الشعبي الوطني، وفي المقابل ورغم كل الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، والتي تقتض المساواة السياسية، على أساس إن "المسؤولية تقتض السلطة"؛ فإنه لا دليل على إمكانية طرح مسؤوليته السياسية ولا حتى الجنائية خصوصا في ظل دستور 1996م [120] المادة 55 .

وبهذا يتضح نزوع المؤسس الجزائري إلى تكريس وتدعيم النظام الرئاسي المتشدد بصلاحيات واسعة، وذلك بإقامة ازدواجية شكلية للسلطة التنفيذية مشابهة لتلك المعروفة في الأنظمة البرلمانية، ويظهر ذلك جليا من خلال تبني الحكومات المتعاقبة برنامج الرئيس والتزامها بتنفيذه [166] ص 21، وقد تكرر الوضع أكثر بتجسيده من خلال التعديل الدستوري لعام 2008م، حيث تم حسم موضوع تنازع الصلاحيات لصالح رئيس الجمهورية على حساب رئيس الحكومة الذي أصبح الوزير الأول المنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية عن طريق خطة عمل يعدها في هذا الشأن.

بينما نجد أن المادة 67 من دستور 1958م بالنسبة لمسؤولية الوزراء قد نصت على أن تشكل محكمة العدل العليا ذات الطابع السياسي المختصة بمحاكمة الوزراء في بداية الأمر مناصفة بين أعضاء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، لكن التعديل الدستوري لعام 1993م غيّر تركيبتها لضمان حيادها وابتعاد أعضائها عن التيارات السياسية والانتماءات الحزبية، فنص في المادة 68 على تشكيلها من اثني عشر

(12) برلمانيا وثلاثة قضاة من محكمة النقض، يرأس أحدهم المحكمة، وهو ما حجّم الدور الرقابي البرلماني للمحكمة العليا على الوزراء تحجيمًا حقيقياً [22] ص 286.

كما نصت في فقرتها الثانية على مسؤولية أعضاء الحكومة عن الأفعال التي تقع منهم في مباشرتهم ووظائفهم، وتطبق عليهم إجراءاتها الخاصة بها، إلا أن الأمور انقلبت رأساً على عقب بعد اعتراف التعديل الدستوري في الفقرة نفسها من المادة 68 بدور الأفراد في تحريك الدعوى ضد الوزراء، فأصبح بإمكان أي شخص تضرر من جنائية أو جنحة ارتكبتها أحد أعضاء الحكومة في ممارسته وظيفته، التقدم بشكوى إلى لجنة العرائض، وهي بدورها لها أن تأمر بالحفظ، أو الإحالة إلى النائب العام لدى محكمة النقض لاتخاذ إجراءات رفع الدعوى أمام محكمة العدل العليا، فقد منحها القانون - لضمان فاعليتها - سلطة اتخاذ ما تراه من إجراءات لاستيفاء أدلة الشكوى، إذا قدرت عدم كفايتها، كما فرض القانون عليها إخطار مقدم الشكوى بنتيجتها، إلا أن الحرص على إقرار المسؤولية الجنائية للوزير بصورة واقعية أدى إلى استبعاد أعضاء السلطة التشريعية تماماً من تلك اللجنة.

وعلى كل حال فإن تقرير المسؤولية الجنائية تبقى في يد محكمة العدل العليا، وهي رغم تشكلها في معظمها من برلمانيين، فإن السلطة التشريعية - وإن كان له دور فعال في إقرار المسؤولية أو نفيها - قد فقدت دوره الرقابي في تحريك الإجراءات الجنائية أمامها.

3.4.1.2.2.2. الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية في الحالات الاستثنائية

على خلاف الظروف العادية فإن سلطات رئيس الدولة تتوسع بصفة استثنائية في الظروف غير العادية - كحالاتي الطوارئ والحصار [38] المادة 91. أو حالي الحرب والحالة الاستثنائية - لمواجهة المخاطر المختلفة التي تهدد الدولة، وتقتضي اتخاذ إجراءات استعجالية مناسبة، وإيجاد حلول سريعة لهذه المخاطر التي لا تحتمل انتظار اجتماع السلطة التشريعية ولا تصويته، ومن ذلك إصدار التشريعات والقوانين التي تتطلبها الظروف، وخشية استغلال الرئيس لهذه السلطات أو حصول تجاوزات؛ كان لا بد من وجود رقابة برلمانية على هذه السلطات.

ويتبين لنا من خلال الواقع العملي لوظيفة الرقابة البرلمانية على السلطات الاستثنائية للسلطة التنفيذية عموماً، ولرئيس الدولة خصوصاً أنها أمر في غاية الصعوبة، وذلك لأسباب عديدة؛ أهمها السلطات الواسعة الممنوحة في بعض الأحيان دستورياً لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية غالباً، إضافة إلى صعوبة إثارة مسؤوليته إن لم نقل استحالتها من طرف السلطة التشريعية كما رأينا [122] ص 61، 119، وإن رأى البعض إمكانية قيامها، بل وذهب بعضهم إلى إمكانية اتهامه بالخيانة العظمى في حالات معينة.

كما تكشف الشروط اللازمة لتطبيق الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، وكذا السلطات الاستثنائية الممارسة في إطارهما عن الوضع الساكن والجامد للبرلمان في هاتين الحالتين ، بل ربما كانت الصلاحيات أوسع، وكان دور السلطة التشريعية أضعف إلى جانب بقية أدواره الرقابية، وهو ما أثبتته التجارب في الظروف الاستثنائية التي عرقتها الجزائر، كما حصل بعد توقيف المسار الانتخابي عام 1992م.

يضاف إلى ذلك محدودية وضعف فعالية هذه الرقابة، باعتبارها رقابة سياسية محضة، لاهتمامها غالبا بالجانب السياسي والعملي للوائح التشريعية التي تصدرها السلطة التنفيذية في مثل هذه الظروف أكثر من اهتمامها بمشروعيتها.

وعليه فإن جدية وفعالية الرقابة في هذه الحالة تتركز بالدرجة الأولى على شجاعة أعضاء السلطة التشريعية في إبداء رأيهم بكل حرية، وتحمل مسؤولياتهم أمام ممثليهم، فالواقع يشهد أن اجتهاد السلطة التشريعية في عمله مقرون - غالبا - بتحقيق مصالحه التعاونية المتبادلة مع الحكومة على حساب واجب التمثيل الحقيقي للناخبين، كما أن طغيان الاعتبارات الحزبية له أثره البارز على مواقف النواب في البرلمان، حيث تضمن الحكومة المشكلة من حزب الأغلبية ولاء السلطة التشريعية ورضاه عن تصرفاتها.

فالواجب مراعاة رأي النواب الممثلين لرأي الأمة لاسيما في مسألة بالغة الخطورة وذات أهمية مثلما هو الشأن في الحالة الاستثنائية، إذ الملاحظ أن الأوامر الرئاسية الخاضعة لرقابة البرلمان هي التي يصدرها رئيس الجمهورية في الظروف العادية في حال غياب السلطة التشريعية ، أما الأوامر التي يصدرها في الحالة الاستثنائية فلم يرد - غالبا - أي نوع من القيود أو الرقابة عليها، وهو ما يخل بالتوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في هذا المجال، وفي مثل هذه الظروف [122] ص 126.

ولذلك فمن الضروري أن يكون توزيع السلطات بشكل متوازن بينهما، مع تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان عمليا، وهذا ما يجعل الرقابة البرلمانية على السلطات التشريعية الاستثنائية لرئيس الجمهورية أمرا حقيقيا وأكثر جدية.

4.4.1.2.2.2. آليات الرقابة السياسية العلاجية في النظام الإسلامي

وهي وسائل لاحقة على صدور أعمال السلطة التنفيذية، تندرج من الإنكار بالقلب والوعظ بالحسنى إلى الإنكار والزجر، إلى الامتناع وإسقاط حقوق السلطات التنفيذية، وتأخذ هذه الوسائل الترتيب الآتي [154] ص 118 :

1 - التعريف بالمخالفة:

أي تعريف الشخص أو الجهة أو الهيئة التي ارتكبت الخطأ أو الفعل غير المشروع بأن ما أقدم عليه مخالف للشرع أو للأنظمة والقوانين المعمول بها ، ويطبق هذا الأسلوب عندما يكون الشخص المخالف يجهل ذلك، ويجب أن يتم تعريفه بالخطأ وعواقبه عليه وعلى الأمة، وأن يبين له الصواب في الأمر باللطف واللين كما سنرى.

2 - النهي بالوعظ والنصح:

وتستعمل هذه الوسيلة في حال إذا كان مرتكب الفعل غير المشروع يعلم أن ما فعله ينهى عنه الشرع، وهذا إذا غلب على الظن أن النصح والوعظ يؤدي إلى إزالة المخالفة وإقلاع مرتكبها عن فعله، وينبغي أن يكون تطبيق هذه الوسيلة بلطف بعيدا عن العنف والغضب امتثالاً لقوله ﷺ: (أَدْعُ إِلَى سَبِيلِ رَبِّكَ بِالْحِكْمَةِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ ۗ وَجَدِلْهُمْ بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ ۚ إِنَّ رَبَّكَ هُوَ أَعْلَمُ بِمَنْ ضَلَّ عَنْ سَبِيلِهِ ۗ وَهُوَ أَعْلَمُ بِالْمُهْتَدِينَ ﴿١٢٥﴾) [1] سورة النحل: 125 ، ولقوله ﷺ: « إِنَّ اللَّهَ رَفِيقٌ يُحِبُّ الرَّفْقَ، وَيُعْطِي عَلَى الرَّفْقِ مَا لَا يُعْطِي عَلَى الْعُنْفِ، وَمَا لَا يُعْطِي عَلَى مَا سِوَاهُ » [14] الحديث رقم 6766، ج8، ص22 .

3 - التعنيف في القول والتخويف بالله:

ويصار إلى هذه الوسيلة إذا لم ينفذ اللطف واللين، وظهر الإصرار والاستهزاء بالوعظ والنصح . وتطبيق هذه الوسيلة يكون بشروط هي:

- أن لا يلجأ إلى هذه الوسيلة إلا لضرورة؛ أي عند فشل مرحلتي التعريف والوعظ.

- أن لا تتعدى جانب الصدق، فلا يقال للشخص أو الهيئة المراقبة ما ليس فيهما.

- أن لا يصل الأمر إلى الفحش في القول، فليس ذلك من خلق المؤمن لقول رسول الله ﷺ: « لَيْسَ

الْمُؤْمِنُ بِالطَّعَانِ وَلَا اللَّعَانَ وَلَا الْفَاحِشِ وَلَا الْبَذِيءِ » [27] الحديث رقم 1977، ص449 .

تتمثل هذه الوسيلة في الإنكار القلبي للأعمال غير الشرعية، وهي إحدى أدوات الرقابة التي يقدر عليها كل فرد من أفراد المجتمع المسلم، لذلك فهي واجبة على كل فرد مسلم، إذ ينبغي للمسلم أن لا يستجيب قلبه للمنكر، أو يرضى عنه أو يتعاطف معه، وهذا ما بينه النبي ﷺ في قوله: « مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِيَدِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ قَلْبَاسَانِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ قَبْلُوبِهِ وَذَلِكَ أضعفُ الإيمانِ » [14] الحديث رقم 186، 187، 188، ج1، ص50.

وهذه الوسيلة تبدو لأول وهلة عديمة الفائدة، إلا أنها في الحقيقة وسيلة ذات أهمية، وذات قيمة لا يستهان بها، إذ لها فعالية تفوق في مقاومتها للظلم والطغيان والخروج عن مقتضيات الشرعية وسيلة الإنكار باليد واللسان فهي كما يرى الإمام أبو حامد الغزالي تقتضي اعتزال ومقاطعة الحكام أو الأمراء أو الولاة الذين صدرت منهم الأفعال غير المشروعة، وعدم التعامل معهم، وهذا ما قد يؤدي إلى إرغامهم على الخضوع للشرعية والرجوع عن الأعمال غير المشروعة [67] ص386-390.

5 - الامتناع عن تنفيذ أوامر الحاكم وإسقاط حقه في الطاعة:

وهذه الوسيلة تختص مؤسسة أهل الحل والعقد بإقرار ممارستها، لأنها هي التي تقرر عزل الحاكم رئيس السلطة التنفيذية أو المطالبة بعزل معاونيه من وزراء و ولاة أو موظفين، فإذا لم تجد الوسائل الرقابية السابقة في التغيير يصار إلى مرحلة جديدة وهي الامتناع عن تنفيذ أوامر الحاكم التي ينحرف بها عن أحكام الشريعة الإسلامية، وعدم الإعانة على تنفيذها، وإذا كانت المخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية متتابعة؛ فإن الامتناع يكون كلياً، وبالتالي يسقط حق الحاكم في الطاعة والنصرة، وبسقوط هذين الحقين يفقد الحاكم سلطته الشرعية، فيصبح واجب العزل من قبل أهل الحل والعقد، لأن استمراره في السلطة لا يحقق مقصود الشارع الحكيم في الولاية العامة [175] ص.

6 - عزل الحاكم (المسؤولية الجنائية للرئيس):

لقد أعطت الشريعة الإسلامية الأمة الحق في مساءلة الإمام ومحاسبته وتقويمه بدءاً بالنصح والإرشاد، وانتهاء بالخلع والإبعاد بعد استنفاد كافة الأساليب الشرعية الأخرى، لأن الأمة اختارته وسيلة لتنفيذ شرع الله، فإذا لم يعد وسيلة للتنفيذ، أو استحال عقبة في سبيل تنفيذ الشرع؛ وجب استبدال غيره به ليقوم بتنفيذ الشريعة.

لكن مع ذلك فقد اختلفوا في الأسباب الموجبة لعزله [176] ص120، قال الماوردي: " والذي يتغير به حاله فيخرج به عن الإمامة شيئان: أحدهما؛ جرح في عدالته، والثاني: نقص في بدنه" [56] ص31.

فأما ما يتعلق ببذنه، فإن كانت أسباب العزل تعود إلى الحواس والأعضاء الذاتية، فلا يخلو من حالتين:

ففي الحالة الأولى إما أن تكون حائلة بينه وبين القيام بالإمامة، كالعمى، والصرم، والخرس، والشلل الكامل، فهذا يسوغ عزله، وهكذا الجنون من باب أولى، وفي الثانية إما أن تكون ذات أثر محدود كضعف النظر، وضعف السمع، والشلل الجزئي، فهذا لا يسوغ العزل.

وأما إن كانت الأسباب تعود إلى الطعن في عدالته، فهذا لا يخلو من حالتين أيضاً: فإما أن يكون هذا السبب كفراً أو فسقاً، فإن كان كفراً؛ بحيث طرأ عليه الكفر، مثل: الطعن بالقرآن الكريم، أو السنة النبوية، أو السخرية من الله ورسوله ﷺ، أو الحكم بغير ما أنزل الله، أو اعتقاد عدم صلاحية الشريعة الإسلامية للحكم، أو موالاته أعداء الإسلام موالاته كاملة، والعمالة لهم، وتنفيذ أوامرهم، ونحو ذلك مما يسوغ العزل وجب عزله [110] ج13، ص1232 و[177] ص98 و[61] ص448.

أما الفسق ونعني به جملة المعاصي التي هي دون الكفر الصريح؛ فقد اختلف أهل العلم حول كونه سبباً للعزل من عدمه، فذهب فريق إلى أنه مسوغ للعزل وموجب له، واحتجوا بأدلة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر التي توجب الأخذ على يد الظالم، ولأنه لا يصح تولية الفاسق ابتداءً، فلم تصح استدامته"، ولأن الإمام إنما نصب لإقامة العدل والحكم بالشرع، والفسق يقعه عن القيام بها [177] ص99-100 و[178] ج1، ص271.

إلا أن جمهور الفقهاء ذهب إلى أن الفسق لا يسوغ العزل ولا يوجب [110] ج13، ص8، واستدلوا بجملة من الأدلة الشرعية في أمراء الجور، ومنها حديث النبي ﷺ الذي يقول فيه: « سَتَكُونُ أُمَّرَاءُ فَتَعْرِفُونَ وَتُنْكِرُونَ فَمَنْ عَرَفَ بَرِيءٌ وَمَنْ أَنْكَرَ سَلِمَ وَلَكِنْ مَنْ رَضِيَ وَتَابَعَ، قَالُوا: أَفَلَا نُقَاتِلُهُمْ؟ قَالَ: لَا، مَا صَلَّوْا » [14] الحديث رقم 4906، ج6، ص23.

فيما رأى بعض العلماء في أمراء الجور أنه إن قدر على خلعهم بغير فتنة ولا ظلم وجب ذلك، وإلا فالواجب الصبر، لأنه ربما ترتب على العزل من المفساد والهرج والفوضى ما هو أشد وأنكى من بقاء الإمام على جورهِ وفسقه [110] ج13، ص8.

وعليه فإذا جاز للأمة أن تعزل رئيس الدولة، فلها أن تباشره بواسطة ممثليها، وهم أهل الحل والعقد، بأن يسحبوا ثقتهم منه ويقرروا عزله، ولكن قد لا يستجيب رئيس الدولة لهذا القرار، وفي هذه الحالة يجوز للأمة استعمال القوة لتتحيته من منصبه إذا وجد المبرر الشرعي لذلك!.. ولكن اللجوء إلى القوة مشروط بتوافر القوة اللازمة ورجحان النجاح، وبدون ذلك لا يجوز العنف، لأن من قواعد الأمر بالمعروف والنهي

عن المنكر أن لا يكون العمل على إزالة المنكر مستلزما منكرا أعظم، وإلا فإن ذلك لا يؤدي إلا إلى سفك الدماء، وخراب البلاد، وضعف الدولة، وكل هذه الأمور منكرات فلا يجوز مباشرة أسبابها [73] ص 51.

لذلك فإن على أهل الحل والعقد أن ينظروا في مصلحة الأمة، فإن رأوا أن الضرورة داعية إلى عزله ففعلوا، وإلا فلا، وهذا داخل في الحل الذي تنسب إليه هذه الهيئة [51] ص 145 و[179] ص 80 وما بعدها. وإذا كان الأمر على نحو ما ذكرنا من نتائج الرقابة السياسية على أعمال الحكومة من قيام المسؤولية الحكومية؛ فهناك في المقابل ما يتعلق بالبرلمان، وما يترتب على تلك المسؤولية من حل وجوبي السلطة التشريعية..! وعليه فما مدى تأثير ذلك في أداء السلطة التشريعية وظائفه بكل حرية واستقلالية؟

2.2.2.2. حل السلطة التشريعية بسبب توقيع المسؤولية السياسية للحكومة

من النتائج المترتبة على توقيع المسؤولية السياسية للحكومة واستقالته حق حل السلطة التشريعية ، وهذان المظهران من أهم مظاهر النظام البرلماني، باعتبارهما وسيلتين لإحداث التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لكن الأمر يتعلق بطريقة استعمالهما، ذلك أن تغليب أحدهما على الآخر من شأنه أن يغير من طبيعة النظام، فإذا كانت الغلبة للمجلس وأساء استعمال حقه في سحب الثقة، أصبحت الحكومة ضعيفة وعاجزة عن مواجهة المهام المسندة لها، أما إذا كانت الغلبة للحكومة أصبحت السلطة التشريعية مظهرا خداعا للديمقراطية [123] ص 625 ، لهذا يعتبر الحل من أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة السلطة التشريعية ، وذلك لما ينتج عنه من إنهاء مدة نيابة المجلس قبل نهاية المدة القانونية المقررة له دستوريا.

وبعد هذا الإجراء الند المقابل لحق البرلمان في قلب الحكومة بإثارة مسؤوليتها أو سحب الثقة منها، على اعتبار أن هذه الأخيرة غير محصنة في وجه سلطة تشريعية مستعدة لقلبها متى شاءت، فإذا ما قررت السلطة التشريعية المسؤولية السياسية للحكومة عند التصويت بحجب الثقة، يحق للسلطة التنفيذية أيضا حلها، وعندها ينتقل الصراع بين الطرفين إلى ساحة الرأي العام الذي سيقدر عبر الانتخاب لصالح أحدهما، ليكون هذا الإجراء أحد أهم ضمانات الديمقراطية [180] ص 106 بأخذ رأي الشعب في الأمور ذات الأهمية العامة، وقد تقرر هذا الحق بهدف تعيين أغلبية برلمانية قادرة على إحداث الاستقرار وتجنب الأزمات، لذلك فقد نصت كثير من الدساتير في النظم البرلمانية على ضمانات عدم التعسف في استعمال هذا الحق، وهي نوعان قيود عامة وقيود خاصة نوجزها في ما يلي:

1.2.2.2.2. القیود العامة على حل السلطة التشريعية

تتمثل هذه القيود في عدم إطالة الفترة ما بين انتهاء نيابة المجلس الذي تم حله، وبين انعقاد المجلس الجديد ، فإذا لم تحترم هذه المدة من طرف الحكومة المخولة دستوريا بالإشراف على إجراء انتخابات جديدة، تعينت عودة المجلس القديم إلى الانعقاد، وذلك حتى لا تبقى البلاد بلا مجلس تشريعي

2.2.2.2.2. القيود الخاصة على حل السلطة التشريعية

ومن ذلك النص على عدم تكرار الحل لذات السبب، وقد تضمنت الكثير من الدساتير هذا المبدأ [123] ص 625 ، وقد نص الدستور الفرنسي في الفقرة الرابعة من المادة 12 على أنه " لا يمكن القيام بحل جديد خلال السنة التي تلي هذه الانتخابات "؛ أي انتخاب مجلس جديد بعد حل المجلس السابق [158] ص 324 و [22] ص 267.

وعلى عكس ذلك فقد نص المشرع الجزائري في المادة 82 من دستور 1996م على إمكانية تكرار الحل لذات السبب، وهو ما يؤكد رغبته في الإبقاء على سيطرة وهيمنة السلطة التنفيذية على المجلس المنتخب من عامة الشعب، الأمر الذي يعتبر قيذا إضافيا على المجلس في مباشرة حقه الرقابي على البرنامج الحكومي، أو على بيان السياسة العامة بكل حرية واستقلالية، فتقرير حق تكرار الحل لذات السبب يجعل هذا المبدأ سلاحا بيد الحكومة يمكنها الحصول بواسطته على الموافقة أو الثقة من قبل المجلس متى طلبت منه ذلك.

ورغم أن المادة 129 من الدستور الجزائري لعام 1996م قد نصت على ضرورة استشارة رئيس الجمهورية للوزير الأول ورئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وإن كان هذا الرأي يعد رأيا استشاريا فقط ؛ فإن له أثرا مهما على القرار المتخذ من قبل رئيس الجمهورية الذي يتخذ كل السبل لفض النزاع القائم بين السلطتين وهذا لضمان استقرار المؤسسات من جهة ، ولتعزيز ثقة الشعب به من جهة أخرى.

وعليه فعندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس؛ فلا يقصد من وراء ذلك حل خلاف قائم بين الحكومة والبرلمان، إنما يفعل ذلك ليضمن بدوره التحكيمي ديمومة الدولة، وإن كان التطبيق العملي لحل المجلس جعله يأخذ طابع الاستفتاء، وأن يظهر وكأنه أداة للديمقراطية الشعبية التي تحيل السيادة بوجه قانوني إلى من تختارهم، لذلك فالحل هنا لا يضيف على الدستور طبيعة النظام البرلماني، لأن الحل البرلماني هو الحل الذي تقررته الحكومة [87] ص 314.

وعليه فلرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في حل المجلس قبل انتهاء عهده التشريعية، وهو ما يعني أيضا أن المشرع يهدف إلى تحقيق تفوق الرئيس دون مشاركة هيئة أخرى في اتخاذ القرار النهائي للحل، بينما يفترض أن يكون حق الحل - وفق النظام البرلماني - من صلاحيات رئيس الحكومة؛ كون هذه الأخيرة هي المسؤولة سياسيا أمام المجلس، أو أن يوقع هذا الحق بناء على طلب منها، ليكون تصرف رئيس الجمهورية مجرد إجراء شكلي، لكن المشرع الجزائري نص على عكس ذلك، اقتداء بالمشرع الفرنسي حسب المادة 12 من الدستور.

كما أن إصرار المشرع الجزائري طبقا للمادة 129 من الدستور على الحل الوجوبي للمجلس في حال تقرير مسؤولية الحكومة، يعد قييدا على رقابته على الحكومة، وذلك بفتح المجال أمامها للتهرب من هذه الرقابة، وهو ما يراد من ورائه إحداث القوازن بين الهيئتين دون تقرير المسؤولية السياسية لهما معا، بل جعلها تنصب على من قضى بها أولا [181] 307، وعليه فلن تقع والحال هذه إلا على المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما يثير الشكوك حول الهدف الحقيقي من النص على اللجوء إلى التحكيم الشعبي في حل الخلاف الناشئ بين الهيئتين عن طريق الانتخاب [38] المادة 129، بأنه لا يقصد منه التعرف على رأي الناخبين في الموضوع؛ بقدر ما يهدف إلى الحفاظ على بقاء الحكومة في السلطة وجعلها المسيطرة على المجلس الوطني القابل للحل الوجوبي، الأمر الذي جعل البرلمان يسعى دائما لمنح الحكومة الثقة والموافقة متى طلبت ذلك، وهو ما يفسر أيضا خضوعه وتبعيته لسياسة الحكومة المتبعة والمعروضة عليه، حتى وإن ناقشها وعارضتها فئة قليلة، فإن هذا الأمر لا يؤدي إلى توقيع المسؤولية السياسية للحكومة، إذ تستعمل الأغلبية البرلمانية جاهدة لأجل تمرير برامج الحكومة وعدم استعمال الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية؛ لتتعدم بذلك الرقابة الفاعلة للمجلس.

وبالتالي فإن ربط المشرع بين المواد التي تنص على استقالة الحكومة من جهة (المواد 84 و 129 من دستور 1996م)؛ وعلى حل المجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى؛ تؤكد على أن الحل ينصب على المجلس في الحالة التي يساند فيها رئيس الجمهورية الحكومة.

وهذا يعود إلى كون رئيس الجمهورية له برنامج سياسي انتخب على أساسه، فإذا ما لاحظ أن الحكومة ملتزمة به، وأن المجلس يحاول عرقلتها؛ فحينها يلجأ إلى خيار الحل، غير أن الإشكال الآخر الذي يطرح هو أن نواب المجلس منتخبون أيضا على أساس برنامج سياسي (حزب الأغلبية)، ومن حقهم الدفاع عنه، فلماذا يلغى هذا الحق؟

وهذا الخلاف ينشب خصوصا في حال تعايش الأغليبتين الرئاسية والبرلمانية، لكن الاحتكام إلى الشعب مرة أخرى يعد هو الحكم الفاصل بينهما، بالتصويت لأحدهما و وضع الثقة فيه، الذي قد يؤدي في

نهاية الأمر منطقياً وأدبياً إلى استقالة الرئيس كما ذكرناه سابقاً رغم عدم النص على ذلك لأن ثقة الشعب قد وضعت في خصم الرئيس وهو المجلس [173] ص 62 وما بعدها.

3.2.2.2. وظائف أخرى للمجالس النيابية

لا تقتصر وظائف السلطة التشريعية على الوظيفتين التشريعية والرقابية، وإنما تتعداهما إلى وظائف أخرى نصت عليها دساتير بعض الدول، خاصة ما تعلق منها بإدارة شؤون البلاد أثناء شغور منصب رئيس الدولة لأي سبب من الأسباب المحددة في هذه الدساتير، وربما زادت مسؤوليات السلطة التشريعية في الدولة الإسلامية على ذلك إلى القيام بمهام أخرى سنذكرها.

1.3.2.2.2. وظائف المجالس النيابية في حال عدم وجود رئيس الدولة

تنص الدساتير المختلفة في الأنظمة الوضعية على أن يتولى نائب الرئيس أو رئيس المجلس النيابي منصب رئيس الدولة في حال عجز الرئيس عن أداء مهامه بموته، أو لمرض عاقه عن ذلك، أو بعزله عن منصبه، إلى غاية اختيار رئيس جديد [38] المادة 88.

يوجب النظام الإسلامي على أهل الحل والعقد خصوصاً منهم العلماء [178] ج 4، ص 165 - في حال عدم وجود رئيس الدولة (الإمام) ؛ بموته أو استقالته أو عزله، وتأخر اختيار أو تعيين رئيس آخر مكانه ، وخوفاً من حدوث الفوضى، وفُشُوِّ الظُّلم، وانتهاك حقوق الإنسان، وتسلُّطِ القوي على الضعيف- أن يتحملوا القسط الأكبر من المسؤولية، وهو من القيام بواجب النصيحة والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لكافة فئات المجتمع؛ للمحافظة على كيان الأمة وأمنها، بحراسة الحدود والثغور من العدو الخارجي، وحفظ الداخل من أهل الزيف والفساد..، إضافة إلى ضمان السير الحسن للمرافق العامة للدولة من مختلف الوزارات، والإدارات، والجامعات، والمستشفيات، خصوصاً ما تتوقف حياة الناس ومصالحهم عليها.

كما أن هذا الأمر يستدعي ضرورة تكاتف جهود العلماء، وتشاورهم فيما يحقق مصالح الأمة الاجتماعية، لجمع كلمتها وتوحيد صفها لإخراجها من الأزمة، والأخذ بيدها إلى بر الأمان، لكن هناك من الأمور ما لا يقتصر على العلماء منهم فقط ، بل يقع على عاتق البقية منهم كأصحاب الزعامة والجاه، فيتحملون الجزء الآخر من المسؤولية، كالإصلاح بين الأطراف المتنازعة، وإيقاف نزيف الدم، والردع عن الظلم ونحو ذلك.

وبهذا تتضح وظيفة أهل الحل والعقد بمختلف أوصافهم في مثل هذه الظروف، بل يتعدى إلى أكثر من ذلك بإقامة الحدود وضمان استمرار تطبيق الشريعة الإسلامية أو مواصلة الحياة الاعتيادية للأمة الإسلامية، وهو ما يظهر لنا عظم المسؤولية المنوطة بأهل الحل والعقد، وأنه لا يقدر عليها إلا من بأيديهم زمام الأمور

التوجيهية والعلمية والقيادية؛ حتى لا تترك الساحة فارغة لأهل الأهواء والجهال الذين يقولون بغير علم، فيضلون الناس، وربما يقودونهم إلى ما لا تحمد عقباه [51] 151، 160.

2.3.2.2.2. انتخاب رئيس الدولة

تنوعت طرق انتخاب رئيس الجمهورية في الدولة الحديثة تبعاً للأساليب التي تختارها دساتير كل واحدة ممن تأخذ بالنظام الجمهوري، وبالرجوع إلى بعضها نجد أنها تتأرجح بين أساليب ثلاثة؛ قد يجعل الدستور أمر انتخاب الرئيس للشعب سواء بأسلوب مباشر أو غير مباشر [21 ص 116، وقد يجعله للبرلمان، وقد يقف موقفاً وسطاً فيجعله بواسطة البرلمان والشعب معاً، وما يهمنا هنا هو ما تعلق بدور البرلمان في اختيار رئيس الدولة كما سنوضحه فيما يأتي:

1.2.3.2.2.2. دور السلطة التشريعية في اختيار رئيس الدولة في الدولة الحديثة

تعطي بعض الدساتير السلطة التشريعية وحدها حق انتخاب رئيس الجمهورية، ومن ثم يتولى رئيس الجمهورية منصبه عن طريق السلطة التشريعية، وقد أخذ بهذه الطريقة في الماضي دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا لعام 1875م، وكذلك دستور الجمهورية الرابعة لعام 1946م. وفي دساتير الدول العربية أخذ دستور الجمهورية اللبنانية الصادر عام 1926م، وكذلك دستور الجمهورية العربية اليمنية الصادر عام 1970م بهذه الطريقة [4] ص 63-69 و [21] ص 117.

وقد عيب على هذه الطريقة في انتخاب رئيس الجمهورية أنها تجعل رئيس الجمهورية خاضعاً للسلطة التشريعية الذي انتخبه، مما يؤدي إلى إضعاف سلطة الرئيس وفقدانه استقلاله عن البرلمان، وهذا بدوره يعني في النهاية جعل السلطة التنفيذية آلة في يد السلطة التشريعية وتابعة لها.

ورغبة من بعض الدساتير في تفادي مثل هذه العيوب فقد أخذت بحل وسط؛ فجمعت بين اختيار الشعب والبرلمان لرئيس الجمهورية، وقد اتخذ هذا الاتجاه صورتين:

1 - هي أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة هيئة خاصة تتكون من أعضاء السلطة التشريعية وعدد من المندوبين المنتخبين من الشعب، بحيث يتساوى عدد هؤلاء المندوبين مع عدد أعضاء السلطة التشريعية، وقد أخذ بهذا الأسلوب الدستور الإسباني الصادر عام 1931م، حيث نصت المادة 68 منه على أن ينتخب رئيس الجمهورية من السلطة التشريعية ومن عدد مساوٍ لعدد أعضاء المجلس المذكور؛ يقوم الشعب بانتخابهم عن طريق الاقتراع العام.

2 - وقد يتم انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق ترشيح الرئيس من جانب السلطة التشريعية، ثم يعرض هذا الترشيح على الشعب لاستفتاءه فيه، وهي الطريقة التي أخذت بها جمهورية مصر العربية، فقد

قررها دستور 1956م ثم الدستور المؤقت لعام 1964م، و دستور 1971م، كما نصت المادة 76 منه على ذلك [21] ص118.

2.2.3.2.2.2. دور السلطة التشريعية في اختيار رئيس الدولة في الدولة الإسلامية

تعد وظيفة اختيار الحاكم (الإمام أو رئيس الدولة) من أهم وأخطر الوظائف السياسية التي تقوم بها هيئة الحل والعقد كهيئة سياسية في جملة الأمر، وبصفتهم وكلاء عن الأمة فيما يقومون به من وظائف لرعاية شؤونها وتحقيق مصالحها، وعليه فإن هذا الاختيار هو أول الخطوات في طريق تعيين الإمام وعقد الإمامة، ولكنها أجلها وأخطرها، لما تنطوي عليه من ثقل الأمانة وعظم المسؤولية، لاسيما أن من "المقرر شرعاً وجوب نصب الخليفة (الإمام) وعدم جواز أن تبقى الأمة بدونه." [177] ص22 و[110] ج13، ص208 و[44] ص283 ، وفي ذلك يقول الماوردي: "فإذا اجتمع أهل الحل والعقد للاختيار، تصفحوا أحوال أهل الإمامة الموجودة فيهم شروطها، فقدموا للبيعة منهم أكثرهم فضلاً وأكملهم شروطاً، ومن يسرع الناس إلى طاعته، ولا يتوقفون عن بيعته.

فإذا تعين لهم من بين الجماعة من أدام الاجتهاد إلى اختياره عرضوها عليه، فإن أجاب إليها بايعوه عليها وانعدت ببيعتهم له الإمامة، فلزم الكافة الدخول في بيعته والانقياد لطاعته.

وإن امتنع من الإمامة، ولم يجب إليها لم يجبر عليها، لأنها عقد مرضاة واختيار لا يدخله إكراه ولا إجبار، وعُدل عنه إلى من سواه من مستحقيها ، فلو تكافأ في شروط الإمامة اثنان فُدِّمًا لها اختياراً، اختاروا الأكفأ منهما، أو يقرعوا بينهما [55] ص17 و[182] ص171.

والبيعة عقد حقيقي يقوم على الرضى والقبول مثل صفقة البيع، وهو ملزم للجانبين، ولا يشترط لها المصافحة بالأيدي ، لما يترتب على ذلك من الحرج والمشقة ، لاسيما بعد اتساع رقعة الدولة الإسلامية وتباعد أقطارها ، إذ المقصود بالبيعة إظهار الرضا بالإمام والانقياد له ، فتجوز بكل طريقة تدل على ذلك قولية كانت أو كتابية [183] ص212 و[42] ص229 و[51] ص131 و[179] ص49 ، وهي نوعان: بيعة الانعقاد وبيعة العامة، فالأولى هي التي يعقدها أهل الحل والعقد للإمام، وبها يتحقق اختياره لمنصب الإمامة، وهي فرض على الكفاية من قام بها من تحققت به الكفاية منهم سقط الإثم عن بقيةهم. والثانية هي التي تلي بيعة الانعقاد، وهي حق على المسلمين جميعاً، والمقصود بها إظهار الرضا بالإمام، والطاعة له بعد انعقاد الإمامة له بواسطة أهل الحل والعقد. ومع أن بيعة الانعقاد هي الأساس في اختيار الحاكم وتنصيبه، وليست مجرد ترشيح، إلا أننا نرى إلى جانب ذلك أن بيعة عامة المسلمين لا تقل عنها أهمية، إذ تعتبر إقراراً منهم لهذا الاختيار، وإعلاناً للطاعة والرضى به، "إن حاز هذا الاختيار قبولهم، حتى يكون الرضى به عاماً، والسلم لإمامته إجماعاً" [179] ص53.

فعلى أهل الحل والعقد أن يتحسسوا نبض الأمة، ومعرفة ميولها ورغبتها في من تريد أن يحكمها؛ كما فعل عبد الرحمن بن عوف رضي الله عنه قبل أن يختار عثمان رضي الله عنه حتى يحصل التوافق والاجتماع، ولا تحدث الفتنة والاختلاف والافتراق في الأمر، فإن هذا ما قامت الإمامة لأجل سدّ بابها والقضاء عليه.

ومما ينبغي أن يراعى - في هذا المقام أيضا- أن تمثل كافة الولايات في جماعة أهل الحل والعقد ليعم الرضى بالإمام، ويسلس له قيادة الأنام، ذلك أن طائفة من الفقهاء ترى بأن بيعته لا تنعقد إلا بجمهور أهل الحل والعقد من كل بلد؛ ليكون الرضى به عاما، والتسليم لإمامته إجماعا [55] ص 17 و [179] ص 56 و [44] ص 271.

وعليه فإن الأسلوب الشرعي في إجراءات نصب رئيس الدولة - في إحدى صوره - هو أن يحصر المرشحون للخلافة من قبل مجلس الشورى، لأنه هو من يمثل رأي جمهرة المسلمين، ثم تعرض أسماء المرشحين للخلافة على المسلمين؛ ليختاروا واحدا خليفة لهم، ثم ينظر من تكون الأكثرية بجانبه، فتؤخذ له البيعة ممن اختاره، وممن لم يختره . [44] ص 273.

وهذا لا ينفى وجود طرق أخرى لتولي الحكم في النظام الإسلامي كالاستخلاف والعهد [55] ص 19 و [23] ص 362 و [179] ص 60 ، كما تناول الفقه الدستوري في النظام الإسلامي مسألة إمامة المتغلب أو ما يطلق عليه اليوم تولى الحكم عن طريق الانقلاب، ولكن المقام لا يحتمل التفصيل [44] ص 282.

تجدر الإشارة في الأخير إلى أن وظائف واختصاصات مجلس الشورى وأهل الحل والعقد في النظام الإسلامي لا تقتصر - كما سبق القول - على الوظائف السياسية المختلفة المذكورة، بل هناك وظائف أخرى تضطلع بها هذه الهيئة لا تقل أهمية عن الوظائف السياسية، ومنها الوظائف العلمية لبعض أعضائها المتخصصين في الجانب الشرعي، أو المجالات المعرفية الأخرى وذلك مصداقا لقوله صلى الله عليه وسلم: (وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ

مِّنَ الْأَمْنِ أَوْ الْخَوْفِ أَذَاعُوا بِهِ^ط وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُولِي الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهُمْ^ط

وَلَوْلَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَتُهُ لَاتَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ إِلَّا قَلِيلًا ﴿٨٣﴾ [1] سورة النساء: 83 ، والوظائف

الاجتماعية التي يعملون من خلالها على جمع الكلمة ووحدة الأمة وتقوية صفوفها ، وحل النزاعات والإصلاح بين الفئات المتنازعة في المجتمع أيا كان نوع التنازع ، مصداقا لقوله صلى الله عليه وسلم: (وَإِنْ طَافَتَا مِّنَ

الْمُؤْمِنِينَ أَفْتَتَلُوا فَأَصْلَحُوا بَيْنَهُمَا^ط فَإِنْ بَغَتْ إِحْدَاهُمَا عَلَى الْأُخْرَى فَقَاتِلُوا الَّتِي تَبَغَى حَتَّى تَفِيءَ إِلَى أَمْرِ اللَّهِ

فَإِنْ فَاءَتْ فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا بِالْعَدْلِ وَأَقْسِطُوا ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ ﴿١٠﴾ إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ

فَأَصْلِحُوا بَيْنَ أَخْوَيْكُمْ ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ ﴿١٠﴾ ([1] سورة الحجرات: 9-10.

كما أنها من واجب النصيحة وواجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر الذي هو من صلب مهام ووظائف هذه الهيئة، وهي في نهاية الأمر كلها تصب في خدمة الأمة وتطبيق الشريعة الإسلامية ، التي تمثل النظام الذي ارتضاه الله سبحانه وتعالى لعباده ، ولكنه لم يجعله جامداً، بل نصب له المبادئ والأسس التي تتلاءم مع تطور الحياة في جميع مجالاتها وميادينها في كل زمان وفي كل مكان ، فهو نظام مرن يتيح للإنسان المسلم المجال للاجتهاد في ما يخدم مصالحه ويلبي حاجاته في إطار تلك المبادئ الشرعية التي لا يجوز مخالفتها أو تجاوزها [51] ص120.

خاتمة

لقد تأكد لدينا في هذه الدراسة أهمية المؤسسة التشريعية بين المؤسسات الأخرى في الدولة، واتضح لنا مدى أهمية تمتع هذه المؤسسة باستقلالها في تكوينها أو في أداء وظائفها، باعتباره الشرط الكفيل بمنحها مكانتها الحقيقية بين السلطات، وتمكينها من القيام بوظائفها على الوجه المطلوب؛ بما يعكس التمثيل الحقيقي للهيئة الناخبة التي اختارتها وفوضتها لأداء تلك المهام.

ومن جانب آخر فقد كشفت لنا هذه الدراسة المقارنة - إلى جانب بعض أوجه الاتفاق - الاختلافات الجوهرية بين الهيئتين التشريعتين في الدولة الحديثة والدولة الإسلامية، سواء من حيث مفهوم السلطة التشريعية، أو بالنظر إلى مصدرها وأساس استقلالها وضماناته، أو من حيث تكوينها ووظائفها، أو من حيث حدود نشاطها التشريعي.

فبينما نجد أن قوام السلطة التشريعية في النظام الوضعي هو التمثيل الشعبي، وتجسيد الإرادة الشعبية في إصدار ما تشاء من القوانين، تطبيقاً لمبدأ السيادة الشعبية أو سيادة الأمة، في حين نجد السلطة التشريعية في النظام الإسلامي - وإن كان قوامها تمثيل الأمة الإسلامية - فإن مصدرها وأساسها هو الشريعة الإسلامية التي تعتبر المصدر الأساسي للتشريع، وما سواه إنما هو تبع لها، ولا يمكنه الخروج عن تعاليمها، فهي سلطة محددة المعالم والأهداف والغايات المنتظمة جميعها في إطار العبودية لله رب العالمين.

ولكن رغم شمولية الشريعة الإسلامية؛ فإنها لم تأت بكل التفاصيل للمجالات الدستورية، أو مجالات الحياة الأخرى، بل جاءت بقواعد ومبادئ عامة لتنظيم المجتمع الإسلامي، وتركت كثيراً من ها للأمة تنظر فيها بما يصلح حالها، ويناسب واقعها المتجدد عن طريق الاجتهاد، في إطار تلك القواعد والهادئ العامة.

وبهذا فلا مجال للسلطة المطلقة غير المحدودة في النظام الإسلامي، وعليه أيضاً فإن الحاكم في الدولة

الإسلامية لا يعد مشرعا بالمعنى القانوني الوضعي ، وإنما هو منفذ لشريعة إلهية، وما تضعه الهيئة

التشريعية من تشريعات وقوانين اجتهادية إنما هو للكشف وليس لوضع أحكام تشريعية ابتداء.

وهذا ما يمكننا من القول أن الدولة الإسلامية هي أول دولة ظهر فيها بصفة سليمة موضوع خضوع

السلطة لقواعد عليا تقيدها، وتجسدت فيها فعلا فكرة الدولة المستقلة عن أشخاص الحكام، لأن ضابط العلاقة

فيما بين أفراد الأمة في الدولة الإسلامية حكاما ومحكومين هو علاقة طاعة في حدود الشريعة الإسلامية،

فلا طاعة لمخلوق في معصية الخالق، ما يجعل قواعد القانون الإسلامي مطاعة طاعة اختيارية.

أما عن أساس استقلالية السلطة التشريعية وتنظيم العلاقة بين السلطات في النظم الوضعية ، فهو يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات حسبما نادى به الفقيه الفرنسي " مونتسكيو " ؛ وإن تعددت مفاهيمه من نظام سياسي لآخر بين فصل مرن وفصل جامد بين السلطات، فالملاحظ أن سوء استعماله في الواقع العملي قد أفضى إلى ما يسمى " تضخيم الاختصاصات" لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وأصبحت العلاقة بين السلطات في الدولة المعاصرة علاقة تدرج للسلطات وليست علاقة مساواة، خصوصا أمام سيطرة الأغلبية البرلمانية التي أصبحت المكون لأغلب السلطات في الدولة الحديثة؛ بدءا بالسلطة التشريعية، وانتهاء بالسلطة التنفيذية المنبثقة عنها، وهو ما أوجد في نهاية المطاف دكتاتورية الأغلبية البرلمانية أو ما يسمى الدكتاتورية البرلمانية التي تعبر عن رغبات حزبية أكثر من أي شيء آخر، ما أثر في عمل وموقف المعارضة التي تمثل الأقلية داخل البرلمان، فأصبحت لا تجد صدى لمقترحاتها أو اعتراضاتها.

بينما نجد الأمر يختلف في هذا الجانب اختلافا جذريا في النظام الإسلامي ؛ ذلك أن أساس استقلال السلطة التشريعية فيه هو استقلال التشريع الإسلامي عن الهيئة التشريعية كنتيجة حتمية لاستقلال الشريعة الإسلامية ذاتها، وهو ما تتحقق معه استقلالية التشريع بصورة لا يمكن أن تتحقق للتشريع الوضعي مهما كانت المبادئ التي يستند إليها، لكن ذلك لا يمنع من الناحية التنظيمية الاستفادة من مبدأ الفصل بين السلطات دون إخلال بمبادئ النظام الإسلامي.

أما من حيث تكوين وتنظيم السلطة التشريعية في النظم الوضعية، فيظهر بجلاء دور السلطة التنفيذية البارز في ذلك من خلال إعداد القوانين الانتخابية، وإشرافها على العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها، وكل ذلك يؤثر حتما في تشكيل الهيئة التشريعية، خصوصا مع انتشار أساليب التزوير المختلفة لاسيما في الدول المتخلفة منها، إذ من الصعوبة إثبات حياد الإدارة فيها.

يضاف إلى ذلك تدخلها في تشكيل المجالس النيابية عن طريق تعيين بعض أعضائها، أو وصول بعضهم إليها بللورثة، وهو ما يزيد من تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، يضاف إلى ذلك تحكمها في الجانب التنظيمي للبرلمان، كدورها في إعداد القوانين الداخلية لهذه الهيئة، أو التحكم فيها عن طريق دعوتها للاجتماع أو فضه أو تأجيله خصوصا إذا أسيء استعمال هذه السلطات، وصلاحيات رئيس الدولة في دعوته لدورة طارئة، واستحواد الأغلبية البرلمانية التابعة لها على هياكل الهيئة التشريعية، وهي كلها أمور تنقص من حريته وتحد من استقلاله، وتجعله مكبلا لا يستطيع مجابهة الحكومة أو انتقادها، ويحوطه إلى أداة طيعة بيدها.

ومن جهة أخرى فإن ثنائية المجلس لا تؤتي ثمارها المرجوة منها دائما، حيث نجد المجلس الثاني في بعض الأنظمة - ومنها الجزائر - لا يتمتع بالمزايا الكاملة للغرفة الأولى من حيث المكانة أو الوظائف، بسبب القيود القانونية التي تُحجّم دوره ، مما يجعله في بعض الأحيان حليفا ممتازا للسلطة التنفيذية ضد

التمثيل الشعبي، بحيث يمكنه أن يشكل جهازا رقابيا حادا في وجه النصوص القانونية التي تُوافق عليها الغرفة الأولى.

وفي المقابل فحتى وإن لم تعرف الدولة الإسلامية عبر مراحل تطورها التاريخية مثل هذه المجالس التشريعية بأشكالها، وبأساليب تشكيلها، واكتفائها بالنمط التقليدي في شكلها وفي تنظيمها بما يتناسب وتلك المراحل، فإن استقلال أعضائها وتجردهم من التبعية لأحد أو الخوف إلا من الله تعالى - لما عرفوا به من علم وصلاح وتقوى وورع - يعد من الشروط الأساسية المطلوب توافرها فيهم ابتداءً، لكن مع ذلك فقد أصبحت الحاجة اليوم ملحة إلى تنظيم السلطات بشكل يناسب ما تعرفه الدولة اليوم من تطور وتشعب لمجالاتها، وهذا ما فتح باب الاجتهاد في هذا الجانب أمام فقهاء السياسة الشرعية والقانون الدستوري الإسلامي، فرأى بعضهم أن تتكون الهيئة التشريعية من مجلسين، مجلس شورى يتكون من "أهل الاجتهاد" وأهل الاختصاص في المجالات والفنون الأخرى في الأمة الإسلامية، ممن حازوا رضى الأمة ونالوا احترامها، واعترفت لهم بمكانتهم العلمية، ومجلس ثان هو مجلس "أهل الحل والعقد"، وهو هيئة تتكون من أعضاء لهم مكانة في الأمة، ولهم كلمتهم المسموعة، ويحظون بالاحترام والتقديم والطاعة بين أفرادها، سواء كانوا من العلماء أو من التجار أو من القادة، أو من غيرهم، وإن اختلف في طرق اختيارهم؛ هل يتم بواسطة الانتقاء الطبيعي؛ أم بواسطة هيئة خاصة ترشحهم لذلك؛ أم بواسطة الانتخاب كوسيلة ديمقراطية عصرية لاختيار النواب؟ حتى يتأكد رضى الناس عن ممثليهم من أهل الشورى وأهل الحل والعقد، ولا شك أن مراعاة المقاييس الشرعية في أعضاء الهيئتين من عدالة ونزاهة وعلم وتقوى وورع ومكانة في الأمة كفيل باختيار من ترضى الأمة بتمثيله لها.

لكن يبقى أن ذلك كله لا يمكن تحقيقه على الوجه المطلوب إلا في ظل مجتمع يراعي القيم الإسلامية ويلتزم بها، وله قابلية لتطبيق الشريعة الإسلامية في جميع مناحي الحياة بالصورة التي تواكب التطورات الحاصلة فيها.

أما فيما يخص الجانب الوظيفي؛ فلا شك أن أهم وظيفة تقوم بها السلطة التشريعية هي وظيفة التشريع، بل هي أخص وظائفه، ومنها استمدت تسميتها، لكن رغم ذلك فإننا نجد في أغلب الأنظمة الوضعية مقيدة في هذا المجال لاعتبارات عديدة تهدف في أغلبها - بشكل غير معلن - إلى هيمنة السلطة التنفيذية على الجانب التشريعي عن طريق التنظيم، بحجة أنها الأقرب من المواطن والأعرف بما يحتاجه، وأنها الأقدر على تنفيذ القوانين والتشريعات الصادرة عن البرلمان، وهذا ما أدى إلى توسيع نطاق التنظيم وتحديد مجال التشريع، واختصاصها بالتشريعات المالية، واقتصار الهيئة التشريعية على مجرد التصديق، مما شكّل اعتداء سافرا على التشريع الذي يعد حقا أصيلا من حقوق السلطة التشريعية، وتحويله إلى اختصاص استثنائي، وحول السلطة التنفيذية إلى صاحبة الاختصاص الأصلي.

يضاف إلى ذلك هيمنة السلطة التنفيذية على معظم مراحل العمل التشريعي؛ من مبادرة بالتشريع أو تعديله، أو الاعتراض عليه اعتمادا على الهيئة التي تمارس الرقابة الدستورية على القوانين، وما

للسلطة التنفيذية من دور في تكوينها، أو في إحالة القانون عليها، أو اعتمادا على الأغلبية البرلمانية الموالية لها، مما حوّل البرلمان - على حد تعبير البعض - إلى مجرد غرف تسجيل لمناقشة وتميرير مقترحات الحكومة. ويتعزز هذا الموقف بصورة أوضح في الظروف الاستثنائية، حيث تتجمع أغلب السلطات في يد رئيس الدولة، مع ضعف الرقابة البرلمانية على تصرفاته في مثل هذه الحال.

أما في فيما يخص الجانب الوظيفي للسلطة التشريعية في النظام الإسلامي؛ فإن استقلال التشريع عن أشخاص الحكام والمحكومين على حد سواء يعد أكبر ضمانة لاستقلالها في هذا الجانب، إضافة إلى عد استقلال أعضائها من الشروط الأساسية المطلوب توافرها فيهم ابتداء، ويمكن تقسيم مجالات التشريع التي تتولاها الهيئة التشريعية في النظام الإسلامي إلى تشريع أساسي يتعلق بالقواعد الدستورية حول أصول الحكم وتنظيم الحقوق والحريات وما إلى ذلك، ومنها ما هو مستمد من النصوص الشرعية القطعية ويمكن عده من القواعد فوق الدستورية؛ بحيث لا يمكن المساس بها ولا تعديلها أو إلغاؤها، ونوع ثان يتعلق بالتشريع العادي الذي يتعلق معظمه بجانب المعاملات وما يستجد في حياة الأفراد ومصالحهم؛ وهو ما تتولاه الهيئة التشريعية في إطار مبدأ الشورى، وهي في ذلك تتمتع بحرية المبادرة كلما دعت الحاجة إليه في إطار منظم، مع ضرورة أن تخضع تلك القوانين والتشريعات للرقابة الدستورية أو القضائية للنظر في مدى مشروعيتها، وعدم مخالفتها لأحكام الشريعة الإسلامية وأحكام الدستور.

أما عن الوظيفة الرقابية للسلطة التشريعية عموما، فهي وظيفة ذات أهمية بالغة، إذ لا معنى لأي قانون صادق عليه البرلمان؛ سواء كان قانونا عاديا، أو عضويا، أو ما تعلق منه بقانون المالية، إلا بمتابعة ومراقبة مدى تنفيذه، ومدى التزام الإدارة وتقيدها ببنوده وأهدافه، غير أن الملاحظ هو ضعف الوسائل الرقابية وافتقار بعضها للجزاء كما هو الحال بالنسبة للسؤال البرلماني؛ ما صعب مهمة القيام برقابة برلمانية صارمة على السلطة التنفيذية وشكك في جديتها.

وتبقى وسيلة التحقيق غير مجدية وممبغة لكثير من القضايا والمسائل، سواء بفرض القيود عليها، أو بوأده في مهده، أو بطمس نتائجه، ولا يختلف أمر الاستجواب كثيرا عن السؤال، وهذا كله يشجع الحكومة على التمادي في أخطائها، وفي تعاليها على السلطة التشريعية، والحط من قيمته، والحد من استقلاليتها.

ومن جانب آخر فرغم امتلاك السلطة التشريعية وسيلة سحب الثقة أو إثارة مسؤولية الحكومة، إلا أن وسيلة حل السلطة التشريعية الممنوحة للسلطة التنفيذية جعلته - في كثير من الأحيان - تخجم عن استخدامها خوفا من هذا السلاح الذي يشكل ضغطا عليه، هذا إن لم تكن السلطة التشريعية تحت سيطرة الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة، وإلا فلا مسؤولية سياسية حينها، وهو ما يعني أن البرلمان قد أصبح ميدانا للصراع، ويخضع للاعتبارات السياسية على حساب التمثيل الحقيقي الذي يفترض أن يكون للأمة، ويجعل مصالحها فوق كل اعتبار.

لكن الأمر يختلف عنه في النظام الإسلامي؛ ذلك أن أساس هذه الوظيفة في النظام الإسلامي هو واجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وأداء النصيحة التي دلت عليها النصوص الشرعية من الكتاب والسنة النبوية عموماً، وهذه الواجبات وإن تعينت في حق جميع المسلمين كل على حسب قدرته واستطاعته؛ فإنها تتأكد في حق أهل الشورى وأهل الحل والعقد؛ لأنهم من أولي الأمر الذين تقع على عاتقهم مسؤولية عظيمة هي رعاية شؤون الأمة والقيام على مصالحها، لذلك فواجبهم القيام بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية والتحقق من مدى التزامها بالتشريعات الصادرة عن الهيئة التشريعية، ومدى تنفيذها للبرامج المصادق عليها من قبلها، ومدى سعيها في خدمة مصالح الأمة وتطبيق الشريعة الإسلامية والتزامها بأحكامها.

ولا حرج في أن تستفيد الهيئة التشريعية من وسائل الرقابة المعتمدة في الدولة الحديثة، مع ضرورة تكييفها مع طبيعة وخصوصية النظام الإسلامي، بل إن الأمر أوسع من ذلك، إذ يمكن لمن هو خارج الهيئة التشريعية إن رأى تقصيراً يمس بأحكام الشريعة أو بمصلحة الرعية أن يرفع الأمر إلى قضاء المظالم (القضاء الإداري) أو إلى أي هيئة أخرى يمكنها التصدي لتلك المخالفة كهيئة الأمر بالمعروف (جماعة الحسبة) للقيام بذلك لكن وفق الآليات الشرعية والقانونية المقررة لكل حالة، وهذا لا يعني بحال تداخل المهام، وإنما هو من باب التكامل بين مؤسسات الدولة الإسلامية، مع مراعاة الحكمة والموعظة الحسنة في ذلك كله.

ويبقى أن نقول أن لعامل الوازع الديني والإيماني في الدولة الإسلامية دوراً كبيراً في أداء الوظائف المختلفة في الدولة الإسلامية، إذ الهدف الأساسي فيها هو تطبيق الشريعة الإسلامية التي تهدف لإسعاد الأمة بغض النظر عن الأشخاص حكماً كانوا أو محكومين.

ومما سبق ذكره؛ وبالنظر إلى مكانة المؤسسة التشريعية وأهميتها، وما تتعرض لها من انتهاكات؛ أرى أنها تحتاج في بعض جوانبها إلى بعض الإصلاحات التي من شأنها أن تعيد لها مكانتها وفعاليتها، خصوصاً في أنظمة العالم الثالث التي يغلب عليها الطابع الاستبدادي والفردية في الحكم والتسيير، ويتمثل ذلك في ضرورة إضفاء المصادقية في تشكيل المجالس النيابية بما يعكس التمثيل الحقيقي للأمة، وتمكين السلطة التشريعية من صلاحياتها الفعلية في المجالين التشريعي والرقابي، والسعي لمعالجة ظاهرة الأغلبية البرلمانية لما لها من أثر سلبي على نشاط الهيئة التشريعية.

ولعل محور هذه الإصلاحات هو العمل على تحديد طبيعة ونوع نظام الحكم المتبع في الدولة، لتحديد وضبط العلاقة بين السلطات بما يضمن تكامل مؤسسات الدولة، وليس بإضفاء الغموض أو الخلط بين المهام وتكريس تفوق إحدى السلطات على الأخرى، وما ينجر عن ذلك من إرباك مؤسسي، وعدم استقرار سياسي، وإن حاول النظام رفع شعارات الديمقراطية والتعددية السياسية التي لا يصدقها الواقع في كثير من دول العالم الثالث.

وتحقيقاً لهذه الأهداف والغايات نقترح مجموعة من الإجراءات والحلول لما سجلناه من نقائص في هذا الشأن كما هو الشأن في الجزائر، نلخصها فيما يلي:

- إن أي إصلاح سياسي أو قانوني لا بد أن يتجلى في وضع دستور يلبي تطلعات الشعب أو الأمة نابع من مقوماتها التاريخية والحضارية، ويكرس دولة القانون والمؤسسات، ويحدد بوضوح طبيعة نظام الحكم في الدولة، وينظم العلاقة بين مؤسسات الدولة على أساس من التعاون والتكامل، ويضمن التوازن بينها، ويحفظ حقوق وحرية الأفراد.

- ضرورة وضع منظومة قانونية متكاملة، ومنها القوانين العضوية المنظمة للعملية الانتخابية، بما يضمن تشكيل مجالس نيابية تعبر بصدق عن التمثيل الحقيقي للشعب أو الأمة، وتعكس رغبة وإرادة الناخبين.

- الحرص على التوازن الجهوي في التمثيل لمناطق الوطن، لتمكين النائب من تبليغ انشغالات المواطنين ومعاناتهم، والحرص على اشتراط مستوى علمي معين رفعا لكفاءة النواب ونوعية البرلمان، مساهمة للتطور الحاصل في جوانب الحياة المختلفة وما يتطلبه من كفاءة وقدرة على إيجاد الحلول ، والحد من تدخل السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء المجالس النيابية بما يضمن استقلالية البرلمان، كما هو الحال في الجزائر؛ حيث يتم تعيين ثلث 3/1 أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية.

- ضمان الاستقلال المالي للنواب؛ لتمكينهم من ممارسة مهامهم النيابية بكل حرية واستقلالية، وتمكين الهيئة النيابية من وضع قانونها الداخلي دون تدخل السلطة التنفيذية، وكذا تمكينها من وضع وضبط جدول الأعمال، لمنحه فرصة إدراج المواضيع التي يراها ضرورية، وكسر احتكار الحكومة لهذا الجانب الذي كثيراً ما توظفه لصالحها.

- تدعيم حظوظ المجالس النيابية بمجلسيها (في المجالس الثنائية) في مجال المبادرة بالقوانين وتعديلها، ومنح أعضائها الحرية في تحديد شكل المناقشات والتصويت عليها، والمشاركة الفعالة في إعداد قانون الميزانية السنوية بإشراك اللجان الدائمة بالمجلس، ومنح الهيئة التشريعية الوقت الكافي لدراسة مشروع قانون المالية، وتقيد حرية رئيس الحكومة أو الوزير الأول في استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء، والسعي إلى إحداث نوع من التوازن بين مجلسي الهيئة النيابية أمام السلطة التنفيذية والحد من تدخلها في عمل تلك اللجان، و وضع حد لامتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون الحائز على موافقة ال هيئة التشريعية بغرفتيها، ولا بأس أن تسند هذه المهمة لأحد رئيسي الغرفتين حسب الأهمية.

- توسيع مجال إخطار المجلس الدستوري لمجموعة من أعضاء كل غرفة من ال هيئة التشريعية، ولرئيس الحكومة أو الوزير الأول، ولرئيس المحكمة العليا، ولرئيس مجلس الدولة؛ من أجل تجاوز تلك الخروقات الخطيرة للدستور وللقانون، وضمان حق المعارضة اللازم لكل نظام ديمقراطي، وللتخفيف من حدة اتساع التنظيم على حساب التشريع، وإعادة الاعتبار لمبدأ هرمية القانون ، وإن كان الأولي - حسب رأيي - أن نثبني الدولة الرقابة القضائية على دستورية القوانين، والتمهيد لها بضمانات استقلالية القضاء

عن تأثير السلطة التنفيذية، تفاديا لدور هذه الأخيرة في تشكيل المجلس الدستوري وما له من تبعات سلبية على استقلاله كما رأينا.

- توسيع مجال تدخل المجالس النيابية فيما يخص المعاهدات الدولية، تعزيزا لمشاركته في السياسة الخارجية، وبسط رقابتها عليها.

- ضبط وتنظيم حق اللجوء إلى تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء الشعبي من قبل رئيس

الجمهورية، والتخفيف من القيود على حق السلطة التشريعية في المبادرة بالتعديل، لمنحه فرصة المساهمة في العملية التأسيسية.

- التخفيف من التفوق الرئاسي وتركيز السلطة بيد شخص واحد في الظروف الاستثنائية، ولو بالنص

على عرض القرارات المتخذة خلالها على ال سلطة التشريعية وجوبا، وإصدار القوانين العضوية المنظمة للظروف الاستثنائية.

أما فيما يتعلق بالجانب الرقابي؛ فإننا نقترح الإصلاحات التالية:

- إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة لرقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة، وعقانة

القيود المفروضة على ممارسة العمل الرقابي، ومنحهم حرية أكبر في مباشرته.

- تفعيل الآليات الرقابية وتدعيمها بالجزاءات القانونية المناسبة والصارمة حتى تكون أكثر فعالية،

وتقليل القيود المفروضة عليها، مع إعطاء اللجان الدائمة حقها في المتابعة الدائمة لنشاط الحكومة.

- تمكين الحزب الحائز على أغلبية المقاعد في ال هيئة التشريعية من تشكيل الحكومة، وممارسة

مهامها للوصول إلى حكم تقييمي وواقعي على عملها، مع ضرورة معالجة مشكل ثنائية السلطة التنفيذية كما

هو الحال في النظام الجزائري، بإيجاد نوع من التوازن بين المهام المسندة لكليهما؛ وحجم المسؤولية

المرتبة عليها، بمنح رئيس الحكومة أو الوزير الأول السلطات اللازمة لمباشرة مهامه؛ نظرا لحجم

المسؤولية المزدوجة التي يتحملها أمام رئيس الجمهورية وأمام الهيئة التشريعية.

- تمكين السلطة التشريعية من الرقابة على تنفيذ الميزانية السنوية وفق الشكل المصادق عليه من

طرفه، ومن معرفة نتائجها من خلال تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية للسنة الماضية، لأخذ صورة

واضحة حول قانون المالية للسنة الموالية.

- توسيع استخدام الوسائل الرقابية الفعالة، كالتصويت على لائحة الثقة وملتمس الرقابة، وعدم

حصرها في ميعاد بيان السياسة العامة السنوي، وتمكين الهيئة النيابية بغرفتيه من استخدامها، ومنح

الفرصة أمام المعارضة للتعبير عن آرائها ومواقفها بكل حرية.

أما من جانب النظام الإسلامي، فنقترح الإصلاحات والإجراءات التالية:

- محاولة إرساء دعائم نظام حكم إسلامي عصري؛ واضح المعالم ومتين القواعد، يراعي العمق

الإسلامي والانتماء الحضاري للأمة، ولا يهمل متطلبات العصر، ويستفيد من الجوانب التنظيمية التي

توصلت إليها الدولة الحديثة بأشكالها وهيئاتها ونظمها وبعض آلياتها في تشكيل وتنظيم هذه المجالس، كل

ذلك بما لا يصادم مبادئ ومقاصد الشريعة الإسلامية؛ كمبدأ الفصل بين السلطات لتنظيم العلاقة بينها، ومنع استبداد أي سلطة أو حاكم بالحكم.

- اقتراح نماذج مناسبة للمجالس النيابية في الدولة الإسلامية ؛ سواء بمجلس واحد أو بمجلسين أو غير ذلك، تراعي فيها التمثيل المتوازن ، وتقوم على أساس مبدأ الشورى، ومحاولة إيجاد أساليب مناسبة لاختيار أعضائها، والاستفادة من الأساليب والآليات التنظيمية المتبعة في الممارسة البرلمانية التشريعية والرقابية، وتطويرها بما يتناسب مع روح الشريعة الإسلامية ومقاصدها.

- السعي الحثيث لإبراز الجانب السياسي للدين الإسلامي، والوجه المشرق للتشريع والنظام الإسلامي في الجوانب المختلفة من حياة الناس، بما يمهّد الطريق إلى إقامة دولة إسلامية تطبق فيها الشريعة الإسلامية بأسلوب عصري حديث؛ يستجيب لمتطلبات الحياة العصرية في جميع جوانبها الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية وغيرها...

- ضرورة اجتهاد أهل الاختصاص من علماء الشريعة الإسلامية، ومن القانونيين المسلمين في المستجدات السياسية المتعلقة بنظام الحكم، وتنظيم السلطات أو المؤسسات في الدولة، وإصدار قوانين وتشريعات ملائمة لحاجات الناس ومصالحهم، و مراعية لظروفهم وأحوالهم، والاستفادة من كنوز وذخائر الفقه الإسلامي، والتقريب بين الدول الإسلامية في هذا المجال قدر الإمكان؛ تمهيدا لوحدة إسلامية تسعى للأمة الإسلامية مجدها وسوددها تحت مظلة "هيئة أمم إسلامية" أو ما كانت تسمى "الخلافة الإسلامية". ولا شك أن ذلك كله لا يتحقق إلا بتهيئة الأجواء والمناخ ؛ لإيجاد بيئة ومجتمع إسلامي قادر على تحمل المسؤولية وتحدي الصعاب ، لأنه لا سبيل لإيجاد مجالس نيابية إسلامية إلا في ظل مناخ إسلامي ومجتمع مؤمن ومستعد لأن يساس بأحكام الشريعة الإسلامية وتشريعاتها السمحة.

- وأخيرا نؤكد على ضرورة تشجيع البحوث والدراسات القانونية والدستورية المقارنة المتعلقة بنظام الحكم الإسلامي والدولة الإسلامية، وإحياء التراث السياسي الإسلامي في هذا الجانب، والعناية به تحقيقا وطبعا وتوزيعا على الجامعات والمعاهد العلمية ؛ لإطلاع العالم والأجيال الجديدة عليها وربطها بتاريخها وهويتها، والتصدي للمشاريع التغريبية والانهازامية التي لا يرى أصحابها في الإسلام إلا جوانبه التعبدية، فلا يرون له علاقة له بأمور الحياة، و لا شأن له بأصول الحكم أو السياسة، وبالتالي فلا وجود لنظام حكم إسلامي ولا لدولة إسلامية في نظرهم ، قياسا على دور الكنيسة السلبية في العصور الوسطى في أوروبا، فننادوا لأجل ذلك بفصل الدين عن الدولة.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قائمة المراجع

1. القرآن الكريم.
2. د. ضو مفتاح محمد غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة، دراسة مقارنة، منشورات ELGA، 2002 م، فاليتا - مالطا، طبع دار الهدى، الجزائر.
3. د. أحمد محمد أمين، الدولة الإسلامية والمبادئ الدستورية الحديثة، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ط1، 1425 هـ - 2005م.
4. د. سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ط1، 2008م.
5. د. سمير عالية، نظرية الدولة وآدابها في الإسلام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، بيروت، 1408هـ - 1988م.
6. عبد الوهاب خلاف، السلطات الثلاث في الإسلام - التشريع والقضاء والتنفيذ، دار القلم، الكويت، ط2، 1405هـ - 1985م.
7. د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية - النظام البرلماني - النظام الرئاسي - النظام الإسلامي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2009م.
8. مناع القطان، تاريخ التشريع الإسلامي، مؤسسة الرسالة، بيروت لبنان، ط27، 1418هـ - 1998م.
9. د. أحمد العليان، تاريخ التشريع والفقہ الإسلامي، دار إشبيليا، المملكة العربية، الرياض، ط1، 1422هـ.
10. د. عمر سليمان الأشقر، تاريخ الفقہ الإسلامي، قصر الكتاب، البليدة، الجزائر، 1990م.
11. د. عثمان بن جمعة ضميرية، النظام السياسي الدستوري في الإسلام - دراسة مقارنة، كلية الدراسات العليا والبحث العلمي، جامعة الشارقة، ط1، 1428هـ - 2007م.
12. د. سمير عالية، والمحامي هيثم سمير عالية، القانون الوضعي المقارن بفقہ الشريعة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، 1431هـ - 2010م.
13. محمد بن إسماعيل (البخاري)، الجامع الصحيح (صحيح البخاري)، دار ابن كثير، اليمامة- بيروت، ط2، 1407هـ - 1987م.

14. مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري، صحيح مسلم، دار الجيل- بيروت، دار الآفاق الجديدة- بيروت، دون تاريخ.
15. د. يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكري العربي، القاهرة، ط1، 1413هـ - 1993م.
16. د. السعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999م.
17. د. عبد الكريم علوان، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط4، 2008م.
18. محمد أرزقي نسيب، مفاهيم السيادة في الفقه الدستوري الوضعي والشريعة الإسلامية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه الدولة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1996م.
19. د. قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية، الجزائر، 2006م.
20. د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، فقه الخلافة وتطورها لتصبح عصبة أمم شرقية، تحقيق: أ. د. توفيق محمد الشاوي، وأ. د. نادية عبد الرزاق السنهوري، مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان، ط 1، 1422هـ - 2001م.
21. د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008م.
22. د. السعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999م.
23. د. جمال المراكبي، الخلافة الإسلامية بين نظم الحكم المعاصرة، إصدار جماعة أنصار السنة المحمدية، مصر، 1414هـ.
24. د. عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة- دراسة مقارنة، عالم الكتب، القاهرة، ط1، 1984م.
25. ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1427هـ - 2007م.
26. عباس سيرة، استقلالية وفعالية السلطة التشريعية، دراسة حالة العهدة البرلمانية 1997م- 2002م، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 1429هـ - 2008م.
27. محمد بن عيسى بن سَوْرَة (الترمذي)، سنن الترمذي، مع تعليقات وأحكام المحدث محمد ناصر الدين الألباني، وعناية أبي عبيدة مشهور بن حسن آل سلمان، مكتبة المعارف، الرياض، ط 1، بدون تاريخ.

28. محمد ناصر الدين الألباني، صحيح الجامع الصغير وزيادته، المكتب الإسلامي، بيروت، ط 3، 1408هـ-1988م.
29. د. وهبة الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته، ج 6، الفقه العام (فيه جزء مخصص لنظام الحكم في الإسلام)، دار الفكر، دمشق، ط2، 1405هـ-1985م.
30. د. محمد كامل ليله، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979م.
31. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي- دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، ط5، 1988م.
32. غريبي فاطمة الزهرة، رقابة السلطة التشريعية، مذكرة ماجستير، في القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة سعد دحلب، البليدة، أكتوبر 2005م.
33. Gilles Champagne, l'essentiel du Droit constitutionnel, (1) Théorie générale du droit constitutionnel, Galion lextenso éditions, France, 7^e édition, A jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.
34. د. عبد الرحمن إسماعيل الصالحي، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2004م.
35. د. رأفت الدسوقي، هيئة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م.
36. عبد السلام سالم، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة سعد دحلب، البليدة، أفريل 2006م.
37. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ط2009م.
38. الدستور الجزائري لعام 1996م.
39. Danièle Frison, Droit anglais, institutions britanniques, ellipses, paris, 1993.
40. د. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2007م.

41. عبد الملك بن هشام بن أيوب الحميري أبو عبد الله، السيرة النبوية (سيرة ابن هشام)، تحقيق د. عمر عبد السلام تدمري، دار الكتاب العربي، بيروت، ط3، 1410هـ- 1990م.
42. د. منير حميد البياتي، النظام السياسي الإسلامي مقارنة بالدولة القانونية، دار وائل، الأردن، ط 1، دون تاريخ.
43. عماد الدين أبو الفداء إسماعيل بن كثير، البداية والنهاية، تحقيق د. عبد الله عبد المحسن التركي، دار هجر للطباعة والنشر والتوزيع والإعلان، الجيزة، ط1، 1419هـ- 1998م.
44. د. محمود الخالدي، قواعد نظام الحكم في الإسلام، مؤسسة الإسرائاء، ط 4، الجزائر، 1411هـ- 1991م.
45. د. عبد الرحمن الجويبر، النظم الإسلامية وحاجة البشرية إليها النموذج السعودي، دار المآثر - المدينة النبوية، ط1، 1422هـ - 2002م.
46. د. عبد الحميد إسماعيل الأنصاري، الشورى وأثرها في الديمقراطية- دراسة مقارنة، المطبعة العصرية - صيدا، ط2، عن طبعة القاهرة 1980م.
47. سعد بودرومي، العلاقة بين السلطات الثلاث في الفكر الوضعي والنظام الإسلامي، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري والنظم الدستورية، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليلة، 2006م- 2007.
48. د. خالد الفهداوي، الفقه السياسي الإسلامي، دار الأوائل، سورية، دمشق، ط3، 2008م.
49. د. أحمد الريسوني، الشورى في معركة البناء، دار الرازي، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، عمان الأردن، ط1، 1428 هـ ، 2007م.
50. عبد الوهاب خلاف، علم أصول الفقه، مؤسسة الرسالة ناشرون، دمشق سوريا، ط 1، 1432هـ- 2011م.
51. د. عبد الله بن إبراهيم الطريقي، أهل الحل والعقد صفاتهم ووظائفهم، كتاب شهري يصدر عن رابطة العالم الإسلامي بمكة المكرمة، السنة 17، العدد 185، عام 1419هـ.
52. محمد رشيد رضا، تفسير القرآن الحكيم- تفسير المنار، دار المنار، القاهرة، ط 2، 1366هـ- 1947م.
53. محمود شلتوت، الإسلام عقيدة وشريعة، دار الشروق - القاهرة، ط18، 1421هـ - 2001م.
54. د. مصطفى أبو زيد فهمي، فن الحكم في الإسلام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003م.
55. علي بن محمد بن حبيب أبو الحسن البصري البغدادي (الموردي)، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، المكتب الإسلام، ط1، 1416هـ - 1996م.
56. الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997م المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

57. القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012م المتعلق بنظام الانتخابات.
58. قانون الانتخاب التونسي المعدل سنة 1998م، الجمهورية التونسية.
59. قانون مجلس الشعب المصري رقم 38 لسنة 1972م ، الصادر بالجريدة الرسمية المصرية، العدد 29 بتاريخ 28 سبتمبر 1972م.
60. د. عبد الكريم زيدان، أحكام الذميين والمستأمنين في دار الإسلام، مكتبة القدس- بغداد ، مؤسسة الرسالة- بيروت، 1402هـ- 1982م.
61. د. بلال صفي الدين، أهل الحل والعقد في نظام الحكم الإسلامي- بحث مقارن، دار النوادر، سوريا، دمشق، ط1، 1429هـ- 2008م.
62. تقي الدين أبو العباس أحمد بن عبد الحليم بن عبد السلام (ابن تيمية)، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد، المملكة العربية السعودية، ط1، 1418هـ.
63. أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2005م- 2006م.
64. القانون العضوي رقم 03-12 المؤرخ في صفر عام 1433هـ الموافق 12 يناير سنة 2012م، الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الصادر في الجريد الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد الأول، بتاريخ 20 صفر عام 1433هـ - 14 يناير سنة 2012م.
65. عبد الرحمن بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، الدار الذهبية، القاهرة ، بدون تاريخ.
66. د. محمد سعيد رمضان البوطي، خصائص الشورى ومقوماتها، منشور ضمن أبحاث: (الشورى في الإسلام) ، المجمع الملكي لأبحاث الحضارة الإسلامية، مؤسسة آل البيت، عمان، الأردن، 1989م، ج2.
67. د. فوزي علي خليل، دور أهل الحل والعقد في النموذج الإسلامي لنظام الحكم، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، القاهرة، ط1، 1417هـ - 1996م.
68. د. يوسف القرضاوي، من فقه الدولة في الإسلام، مكائنها- معالمها - طبيعتها- موقفها من الديمقراطية والتعددية والمرأة وغير المسلمين، دار الشروق، القاهرة، ط3، 1422هـ- 2001م.
69. محمد الزحيلي، إشراك غير المسلمين في مؤسسات الشورى، منشور ضمن أبحاث: (الشورى في الإسلام) ، المجمع الملكي لأبحاث الحضارة الإسلامية، مؤسسة آل البيت، عمان، الأردن، 1989م، ج3.
70. أحمد بن حنبل أبو عبد الله، مسند الإمام أحمد، تحقيق: شعيب الأرنؤوط وآخرون، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط2 ، 1420هـ - 1999م.

71. أحمد بن شعيب بن علي أبو عبد الرحمن (النسائي)، سنن النسائي، مع تعليقات وأحكام المحدث محمد ناصر الدين الألباني، وعناية أبي عبيدة مشهور بن حسن آل سلمان، مكتبة المعارف، الرياض، ط1، بدون تاريخ.
72. د. مصطفى فايدة، تأسيس عمر بن الخطاب ﷺ للديوان، عربّه من التركية : د. مسعود بن سويلم الشامان، مركز الملك فيصل للدراسات والبحوث الإسلامية، المملكة العربية السعودية، ط 1، 1418هـ - 1997م.
73. د. عبد الكريم زيدان، الفرد والدولة في الشريعة الإسلامية، دار الفتح، البليدة، الجزائر، دون تاريخ.
74. د. ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، الكتاب الأول الحياة الدستورية، دار النفائس، بيروت، لبنان، ط7، 1432هـ - 2011م.
75. د. مصطفى كمال وصفي، النظم الإسلامية الأساسية، عالم الكتب، القاهرة، دون تاريخ.
76. د. عبد الكريم زيدان، أصول الدعوة، ط3، مكتبة المنار الإسلامية، 1396هـ - 1979م.
77. محمد أسد، منهاج الإسلام في الحكم، نقله إلى العربية: منصور محمد ماضي، دار العلم للملايين، بيروت، ط5، 1978م.
78. د. عبد الرحمن عبد الخالق، الشورى في ظل نظام الحكم الإسلامي، دار القلم، الكويت، 1418هـ - 1997م.
79. أبو الأعلى المودودي، تدوين الدستور الإسلامي، شركة الشهاب، باتنة، الجزائر، بدون تاريخ.
80. فهد بن صالح بن عبد العزيز العجلان، الانتخابات وأحكامها في الفقه الإسلامي، دار كنوز إشبيلية، الرياض، ط1، 1430هـ - 2009م.
81. دوفرجيه موريس: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 1992م.
82. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007م.
83. د. محمد المبارك، نظام الإسلام، الحكم والدولة، دار الفكر، ط4، 1401هـ - 1981م.
84. د. السعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 1993م.
85. د. بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 1423هـ - 2003م.
86. د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، 2003م.

87. د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، 1402هـ- 1982م.
88. علي جريشة، إعلان دستوري إسلامي، دار الإرشاد، البليدة، الجزائر، ط1، 1410هـ - 1990م.
89. د. صوفي حسن أبو طالب، تطبيق الشريعة في البلاد العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط4، 1425هـ - 2005م.
90. محمد بن أبي بكر أبو عبد الله (ابن قيم الجوزية)، إعلام الموقعين عن رب العالمين، تحقيق أبي عبيدة مشهور بن حسن آل سلمان، وأبي عمر أحمد بن عبد الله أحمد، دار ابن الجوزي، المملكة العربية السعودية، ط1، رجب 1423هـ.
91. د. فوزي أو صديق، الوافي في شح القانون الدستوري الجزائري، السلطات الثلاث، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، 2008م.
92. د. يوسف القرضاوي، فتاوى معاصرة، ج2، دار الوفاء، الطبعة الأولى، 1413هـ، 1993م.
93. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 4، الفترة التشريعية الأولى، السنة الخامسة، الدورة الخريفية، 10 ديسمبر 2002م.
94. الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة بالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية: العدد 7، ديسمبر 2004م.
95. د. عمر حلمي فهمي، رئيس الدولة في النظام الرئاسي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1980م.
96. كردودي صبرينة، تمويل عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي، دراسة تحليلية مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، ط1، 1428هـ، 2007.
97. تقي الدين النبهاني، النظام الاقتصادي في الإسلام، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ط4، 1990م.
98. د. عبد القادر عودة، الإسلام وأوضاعنا السياسية، الزيتونة، الجزائر، دون تاريخ.
99. د. ساجر ناصر حمد الجبوري، حقوق الإنسان السياسية في الإسلام والنظم العالمية، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط1، 2005م.
100. د. محمد بو سلطان، علاقة الحكومة بالبرلمان. الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، يومي 23- 24 أكتوبر 2000م، الجزائر، نشرة صادرة عن الوزارة الكلفة بالعلاقات مع البرلمان.
101. د. بوكرا إدريس، د. الغوثي سعاد مليكة، د. رباح محمد، المراقبة البرلمانية للمالية العمومية في الجزائر، بحثٌ مُعدُّ في 20 جانفي 2007م.
102. أحمد بن علي الرازي (أبو بكر الجصاص)، أحكام القرآن، تحقيق محمد الصادق قمحاوي، دار إحياء التراث العربي، ومؤسسة التاريخ العربي، بيروت- لبنان، 1412هـ- 1992م.

103. د. عيسى أيوب الباروني، الرقابة المالية في عصر الرسول والخلفاء الراشدين، منشورات جمعية الدعوة الإسلامية العالمية، طرابلس، ليبيا، ط1، 1395 هـ - 1986 م.
104. د. حسن راتب ريان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، عمان، دار النفائس للنشر والتوزيع، ط 1، 1999 م.
105. بن داود براهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002 م- 2003 م.
106. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري- دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، بدون تاريخ الطبع.
107. ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005 م- 2006 م.
108. حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة، الجزء الأول، نشرة خاصة بالمجلس الشعبي الوطني، 2002 م.
109. مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون فرع " تحولات الدولة "، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جوان 2011 م.
110. أحمد بن علي بن حجر العسقلاني، فتح الباري بشرح صحيح البخاري، تحقيق عبد العزيز بن عبد الله بن باز، وترقيم محمد فؤاد عبد الباقي، وإشراف محب الدين الخطيب، دار المعرفة، بيروت، لبنان، بدون تاريخ.
111. د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد الأول، 2008 م.
112. RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, juin 2011, TITRE II, PROCÉDURE LÉGISLATIVE, PREMIÈRE PARTIE, PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE, Chapitre IER, Dépôt des projets et propositions, Article 81- 85. <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>
113. القانون العضوي 02/99 المتعلق بالعلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الصادر في الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 99/15 بتاريخ 8 مارس 1999.
114. الدستور الفرنسي لعام 1958 م.

115. د. فدوى مرابط ، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة (أطروحة دكتوراه)، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، بيروت، 2010م.
116. الدستور الأمريكي لعام 1789م.
117. محمد أبو زهرة، أصول الفقه، دار الفكر العربي، دون تاريخ.
118. عبد الوهاب خلاف، خلاصة التشريع الإسلامي، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، دون تاريخ.
119. الدستور المصري لعام 1971م.
120. الدستور الجزائري لعام 1963م.
121. د. داود مراد حسين، سلطات الرئيس الأمريكي بين النص الدستوري والواقع العملي، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن، عمان، ط1، 1427هـ - 2006م.
122. فاطمة موساوي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية، مذكرة ماجستير، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2006م.
123. د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري- دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، 1988م.
124. رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996م، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005م- 2006م.
125. د. عبد الله بو قفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود- دراسة مقارنة؛ دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2006م.
126. سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963م، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ماي 2002م.
127. الخضري بك، تاريخ التشريع الإسلامي، دار الشريعة، الجزائر، 1990م.
128. د. منير العجلاني، عبقرية الإسلام في أصول الحكم، دار النفائس، بيروت لبنان، ط 2، 1409 هـ - 1988م.
129. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978م.
130. د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، ج 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999م.
131. رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري ، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006م.
132. عبد الرحمن بن علي بن محمد أبو الفرج ابن الجوزي، مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، دار ابن خلدون، الإسكندرية، دون تاريخ.

133. Jean-Eric Banna, La constitution américaine et les institutions, ellipses, paris, 1999.
134. د. عبد العزيز محمد سالمان، نظم الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري، مطبعة سعد سمك، دون تاريخ.
135. د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، مصر، 1975م.
136. د. علي السيد الباز، الرقابة الدستورية للقوانين في مصر، دار الجامعات المصرية بالإسكندرية، مصر، 1978م.
137. د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ط4، بيروت، لبنان، 2002م.
138. د. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001م.
139. القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
140. د. إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري (الساتير والدولة ونظم الحكم)، دار الكتاب الجديدة المتحدة، بيروت، بدون تاريخ.
141. د. صفي الرحمن المباركفوري، الرحيق المختوم - بحث في السيرة النبوية على صاحبها أفضل الصلاة والسلام، مكتبة الصحابة، الإمارات - الشارقة، مكتبة التابعين، القاهرة- عين شمس، ط 1، 1425هـ - 2004م.
142. عزيز كايد، الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، سلسلة التقارير القانونية 29، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، مارس - آذار 2002م. <http://www.piccr.org>
143. الدستور الجزائري لسنة 1976م.
144. الدستور الجزائري لسنة 1989م.
145. جمال منعة، نفاذ المعاهدات في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق- جامعة الجزائر، 2001م/ 2002م.
146. محمد ناصر بوغزالة، التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الدولي في ضوء أحكام القانون الدولي العام، أطروحة دكتوراه دولة في القانون- جامعة الجزائر - معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، سنة 1996م.

147. زيوي خير الدين، إدماج المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي الجزائري طبقاً لدستور سنة 1996م، مذكرة ماجستير في القانون العام والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002م/2003م.
148. د. وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2008 م.
149. د. محمد سعيد رمضان البوطي، فقه السيرة، دار السلام، مصر، ط1428هـ-2007م.
150. د. محمد رأفت عثمان، الحقوق والواجبات والعلاقات الدولية في الإسلام، دار الضياء- القاهرة، ط4، 1991م.
151. د. محمد طلعت الغنيمي، قانون السلام في الإسلام، منشأة المعارف - الإسكندرية، دون تاريخ طبع.
152. د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008م.
153. د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002م.
154. الشاذلي بوطبة، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الإسلامي، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008م-2009م.
155. Gilles Champagne, l'essentiel du Droit constitutionnel, (2) les institutions de la V^e République, Gualino lextenso éditions, 9^e édition, France.
156. د. الأمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية. اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، 26 سبتمبر 2001م، فندق الجزائر، نشرة صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.
157. قرار المجلس الدستوري الفرنسي بعدم جواز تحويل السؤال إلى استجواب، المؤرخ بتاريخ 28 جويلية 1959.
158. د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، العراق، 1986م.
159. د. إيهاب سلام زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1983م.
160. د. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006م.

161. د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2004م.
162. Bernard Chante bout, Droit constitutionnel et science politique, 15^e édition, Paris, Dalloz, Armand-Colin, 1998.
163. د. عبد الحكيم حسن العيلي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1403هـ، 1983م.
164. عبد الحق أبو محمد بن عطية الأندلسي، المحرر الوجيز في تفسير الكتاب العزيز، تحقيق عبد السلام عبد الشافي محمد، دار الكتب العلمية، بيروت- لبنان، ط1، 1422هـ- 2001م.
165. رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 01 – 08 المؤرخ في 2008م.
166. د. عباس عمار، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008م. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، عدد 01، سنة 2009م.
167. د. الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان. الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، يومي 23- 24 أكتوبر 2000م، الجزائر، نشرية صادرة عن الوزارة الكلفة بالعلاقات مع البرلمان.
168. Marcel prélot, institution politique et droit constitutionnel, 5^e édition, Dalloz, 1972.
169. رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 8 المؤرخ في 21 فبراير 1999م حول الأغلبية البرلمانية المشروطة للموافقة على لائحة الثقة.
170. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة مقلد وحداد، الجزء الأول، بيروت، 1974م.
171. د. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 1415هـ- 1995م.
172. ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر- باتنة، سنة 2003م، 2004م.
173. عيسى طيبي، طبيعة النظام الجزائري في ظل دستور 1996م، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة سعد دحلب، البلدية، 2005م.
174. د. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير. مجلة إدارة، المدرسة العليا للإدارة، المجلد 08، العدد 01، الجزائر، سنة 1998م.
175. د. محمد علي حسنين، رقابة الأمة على الحكام، المكتب الإسلامي، بيروت، مكتبة الخاني، الرياض، ط1، 1988.

176. الطاهر زواقري، عزل السلطة السياسية - دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والفقه الدستوري، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في الشريعة والقانون، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم الشريعة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 1429هـ - 2008م.
177. عبد الملك بن عبد الله أبو المعالي (الجويني)، غياث الأمم في التياث الظلم، تحقيق: د. مصطفى حلمي وفؤاد عبد المنعم، دار الدعوة للطبع والنشر والتوزيع، 1979م.
178. محمد بن أحمد بن أبي بكر أبو عبد الله (القرطبي)، الجامع لأحكام القرآن والمبين لما تضمنه من السنة وآي الفرقان، تحقيق د. عبد الله عبد المحسن التركي بمشاركة آخرين، مؤسسة الرسالة، بيروت- لبنان، ط1، 1427هـ- 2006م.
179. د. صلاح الصاوي، الوجيز في فقه الخلافة، دار الإعلام الدولي، مصر، بدون تاريخ.
180. ميشال مياي، دولة القانون، مقدمة في نقد القانون الدستوري، الدار الجامعية، لبنان، وديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1982م.
181. د. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2005م.
182. عبد الله بن عمر بن سليمان الدُميجي، الإمامة العظمى عند أهل السنة والجماعة، دار طيبة للنشر والتوزيع، الرياض، ط1، 1987م.
183. د. محمد ضياء الدين الرئيس، النظريات السياسية الإسلامية، مكتبة دار التراث، القاهرة، ط 7، 1976م.