

بسم الله الرحمن الرحيم

السلطة التشريعية

ورقة مقدمة إلى فريق بناء الدولة في مؤتمر الحوار الوطني الشامل

من : (أنصار الله)

إعداد : الدكتور / أحمد شرف الدين

السلطة التشريعية هي إحدى سلطات الدولة الثلاث في الأنظمة المعاصرة . وتتكون – عضواً – من مجلس واحد أو مجلسين تبعاً لشكل الدولة. يسمى الأول منهما – غالباً – مجلس النواب . وتتولى السلطة التشريعية كما يدل عليها اسمها – وظيفياً – تشريع قوانين الدولة التي تدخل في اختصاصها نيابة عن الشعب . ويتحدد عدد أعضاء السلطة التشريعية بما يتناسب مع عدد السكان وشكل الدولة ، بمعنى أنه إذا كانت الدولة بسيطة تحدد العدد بناء على معيار السكان بحيث يكون كل عضو ممثلاً لعدد من السكان ، أما إذا كانت الدولة اتحادية ففيها مجلسان يقوم أحدهما على أساس السكان ، ويقوم الآخر على أساس عدد الولايات في الدولة ، بحيث يكون لكل ولاية تمثيل متساو مع غيرها بصرف النظر عن عدد سكانها . وإذا كان غالب وظيفية السلطة التشريعية هي تشريع قوانين الدولة - ولهذا اشتق اسمها من هذه الوظيفة - فإن لها وظيفة أخرى هي الوظيفة الرقابية . ويحدد الدستور – عادة – التفاصيل المتعلقة بتكوين ووظائف هذه السلطة .

ويلاحظ أن الشعب في الإسلام لا يملك – بعمومه – سلطة التشريع أصالة ، ومن لا يملك هذه السلطة أصلاً لا يملك إنابته إلى مجلس . آية ذلك أن التشريع في الإسلام مناط بالفقهاء الشريعة الذين يمتلكون أدوات استنباط الأحكام الشرعية من الأدلة التفصيلية وهؤلاء هم أئمة المذاهب و فقهاؤها . وقد ظل هذا الوضع سارياً طيلة قرون طويلة في العالم الإسلامي . ولم يتم الأخذ بسلطة الشعب في التشريع وحق إنابته إلى مجلس منتخب إلا حديثاً تأثراً بالفكر الوضعي المعاصر . ومع ذلك فما زالت المملكة العربية السعودية تمثل النموذج الإسلامي فيما يتعلق بالسلطة التشريعية حيث مازالت هذه السلطة مناطة بالفقهاء ومن ثم لا يوجد فيها مجلس للنواب وفقاً للنظام الأساسي للحكم النافذ هناك . وإذا كان في السعودية مجلس للشورى فإنه وفقاً للنظام الخاص به ليس سلطة تشريعية لا من الناحية العضوية إذ إنه ليس منتخبا بل معيناً من الملك ، ولا من الناحية الوظيفية إذ إنه لا يملك حق تشريع القوانين . ولا يعني ما سبق أن السلطة التشريعية في الإسلام تتأبى على التنظيم بآليات معاصرة ، بل إن ذلك ممكن مع الاحتفاظ بجوهر النظام الإسلامي في هذا المجال .

ونأتي فيما يلي إلى تحليل بنية الدولة القائمة في اليمن في مجال السلطة التشريعية بالاستناد إلى أحكام دستور الجمهورية اليمنية الحالي وبيان رأينا في هذا المجال :

أولاً- نصت المادة (٦٢) من الدستور على أن "مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين" ، ووفقاً للمادة (٦٣) " يتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد ينتخبون بطريقة الاقتراع السري العام الحر المباشر المتساوي " وحددت المادة (٦٤) شروط العضو بما يأتي :

ا- أن يكون يمينا .

ب- أن لا يقل سنه عن (٢٥) عاما .

ج- أن يكون مجيدا للقراءة والكتابة .

د- أن يكون مستقيم الخلق والسلوك مؤديا للفرائض الدينية .

ومما تقدم يتبين ما يأتي :

١. قيام السلطة التشريعية ، على أساس واحدية المجلس النيابي ، وذلك أمر طبيعي كون الدولة بسيطة ، ولا يؤثر وجود مجلس الشورى في هذا الأساس لما يأتي :

أ- جاءت الأحكام الدستورية المتعلقة بمجلس الشورى تحت الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية وتحت فرع رئاسة الجمهورية بالذات .

ب- إن هذا المجلس ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية .

ج- اقتصر اختصاصاته الأصلية على إبداء الرأي والمشورة للرئيس ، ومن ثم

فإنه لا يملك حق التشريع .

د- أعطي المجلس حق الاشتراك مع مجلس النواب فيما يخص تزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية والمصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمعاهدات والاتفاقات المتعلقة بالدفاع والتحالف والصلح والسلم والحدود .

وكان الهدف من هذا الاختصاص هو تقوية جانب الرئيس في علاقته بالسلطة التشريعية.

ثانيا - جسد الدستور الفلسفة الوضعية في مجال السلطة التشريعية حيث قفز على ما تتطلبه الشريعة الإسلامية من أحكام بخصوص سلطة التشريع وفقا لما بيناه فيما سلف. وهو بهذا المنهج يسير على مقتضى المادة (٤) من مواد الأسس السياسية للدستور ، لا على مقتضى المادة (٣) كما هو واضح .

ولا يؤثر فيما قلناه وجود لجنة لتقنين أحكام الشريعة الإسلامية وفقا للائحة الداخلية للمجلس ، لأن رأي هذه اللجنة - كغيرها من لجان المجلس - ليس ملزما للمجلس وفقا للمادة (١٠٠) من الدستور التي تنص على أن " يجري التصويت على مشاريع القوانين مادة مادة ويتم التصويت النهائي على كل مشروع قانون جملة ...".

ثالثاً - قد بينا من خلال ورقتنا المتعلقة بشكل الدولة فشل الوحدة الاندماجية التي قامت على أساسها دولة بسيطة بمجلس واحد ، وبيننا أن خيارنا للدولة القادمة هو خيار الدولة المركبة (الاتحادية) ، وذلك ما يقتضي قيام السلطة التشريعية للدولة الاتحادية على نحو ما يأتي وهو رأينا الذي نخلص إليه :

١. قيام السلطة التشريعية الاتحادية على أساس المجلسين :

- أ. مجلس لتمثيل الناخبين في عموم أقاليم البلاد .
- ب. مجلس لتمثيل الأقاليم أو الولايات الاتحادية مع مراعاة أن يكون تمثيل الجنوب بما لا يقل عن ٥٠% .
٢. قيام السلطة التشريعية في الولايات الاتحادية على أساس المجلس الواحد الممثل للناخبين .
٣. ضمان تمثيل النساء بنسبة لا تقل عن نسبة تمثيلهن في مؤتمر الحوار الوطني الشامل وهي ٣٠% .
٤. ضرورة الموازنة بين أحكام الأسس السياسية للدستور وبين الأحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية لضمان عدم الوقوع في التعارض بينها .

والله الموفق