



جامعة زيان عاشور الجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

الإختصاص الرقابي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام
الدولة والمؤسسات العمومية

إشراف الأستاذ الدكتور:
جعلاب كمال

إعداد الطالبة:
قنيول ياسمينة

لجنة المناقشة

الصفة	جامعة الانتساب	الرتبة	اسم واللقب
رئيسا	جامعة الجلفة	أستاذ	بن عليّة حميد
مشرفا ومقررا	جامعة الجلفة	أستاذ	جعلاب كمال
ممتحنا	جامعة الجلفة	أستاذ محاضر " أ "	شنتاحة وفاء أحلام
ممتحنا	جامعة الجلفة	أستاذ محاضر " أ "	بيدي أمال
ممتحنا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر " أ "	راعي العيد
ممتحنا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر " أ "	عزوز لغلام

السنة الجامعية :

2021/2020

1442/ 1441

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

"رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي"

سورة النمل، الآية .19.

الحمد لله الذي علم بالقلم علم الإنسان ما لم يعلم

مصادقا لقوله سبحانه وتعالى، بعد بسم الله الرحمن الرحيم :

" وإذ تأذن ربكم لئن شكرتم لأزيدنكم ولئن كفرتم إن عذابي لشديد"

سورة إبراهيم، الآية .07 .

الحمد لله رب العالمين نحمده حمد الشاكرين، وعليه نتوكل وبه نستعين، وبتوفيق منه

سبحانه وتعالى إستطعت إتمام هذا العمل المتواضع وأعتز بالفضل لأهله عملا بقول

نبينا الكريم عليه أفضل الصلاة وأزكى السلام :

" من صنع إليكم معروفا فكفاؤه فإن لم تجدوا ما تكفوه فاعدوا له حتى تروا أنكم قد

كافأتموه"

وعليه لا يسعني إلا أن أتقدم بخالص شكري وامتناني لكل من الأستاذين الفاضلين

الدكتور "جعلاب كمال" والدكتور "بن أحمد عبد المنعم" اللذان تفضلا بقبول

الإشراف على هذا العمل الذي أثرياه بسبغة علمهما ورحابة صدرهما، وقد تعهداني

بالنصح والمشورة منذ أن تتلمذت على يديهما في مراحل الدراسة المختلفة بالكلية الى

غاية ما بعد التدرج فجزاهما الله عنا خير الجزاء وأمدهما بموفور الصحة والعافية .

كما أتوجه بشكري الى كافة أساتذتي في كلية الحقوق الذين أغدقوا علينا من حصيلة

علمهم وعصارة افكارهم .

كما لا يفوتني أن أتوجه بخالص شكري للسادة الأساتذة الدكاترة الذين تفضلوا بقبول

المشاركة في لجنة المناقشة والتقييم وإني على ثقة ودراية تامة أنهم سوف يفيدوني كثيرا

بملاحظاتهم وتوجيهاتهم للمضي قدما في مجال البحث العلمي

فجزاكم الله خير الجزاء ودمتم ذخرا للعلم والوطن

قنيول ياسمينة

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى كل أفراد عائلتي صغيرا وكبيرا

إلى جدي وجدتي اللذان طالما دعوا لي بالتوفيق والنجاح

إلى الحبيبتان "انيسة" و"نورة" اللتان أدين لهما بعظيم الفضل علي بعد الخالق .

إلى من يحملون في أعينهم طفولتي وبراءتي وفي قلوبهم محبتي إخوتي

إلى رفيق دربي زوجي وعائلة زوجي "عراي"

إلى قرتي عيني ومهجة فؤادي ابنائي "محمد" و"أحمد"

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل وذل لي الصعوبات

إلى كل من تكرمت علي نفسه عوننا ولو بالدعاء

إلى كل من مر في حياتي وترك أثرا طيبا

إلى كل من علمني حرفا إلى كل أساتذتي عبر مختلف الأطوار التعليمية

إلى كل زملاء الدراسة والعمل ورفاق الطفولة

إلى كل من وسعهم قلبي وذاكرتي ولم تسعهم أسطر ورقتي

إلى من رحلوا عنا ولا تزال أرواحهم تحيا بيننا

إلى كل من يحب الجزائر الحبيبة

إلى كل شهداء العلم أينما كانوا إلى كل هؤلاء جميعا أهدي هذا العمل المتواضع .

قنيول ياسمينة

مقدمة

تعد الرقابة البرلمانية من أهم المواضيع المطروحة في القانون الدستوري، والتي تشكل محورا أساسيا في عملية إرساء الديمقراطية، ومظهرا من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث ترتبط المؤسستين التنفيذية والتشريعية داخل أي نظام سياسي بمجموعة من علاقات التعاون والرقابة في إطار "مبدأ الفصل بين السلطات".

وتتبعاً للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة مركزا بارزا في الحياة السياسية والبرلمانية للدول الحديثة لما لها من آثار وانعكاسات على صنع القرار وعلى الأداء البرلماني، فبقدر ما تكون الرقابة فعالة بقدر ما يكون العمل البرلماني إيجابيا وفعالاً، فالرقابة هي التي تهيئ للبرلمان موقعه الحقيقي والنافذ في النظام والواقع السياسي .

ويعد النظام البرلماني المجال الخصب لممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وأيضاً في النظام الشبه الرئاسي أو المختلط حيث تتواجد الرقابة على إعتبار أنه يحتوي على بعض من خصائص النظام البرلماني من خلال ثنائية السلطة التنفيذية ومسؤولية الحكومة السياسية إضافة إلى إحتوائه بعضاً من خصائص النظام الرئاسي بسبب هيمنة الرئيس على السلطة التنفيذية .

وهذا يعني تواجد الرقابة البرلمانية في مختلف الأنظمة السياسية التي إنبثقت عن مبدأ الفصل بين السلطات ولكن بدرجات متفاوتة، ولذلك تعمل الدول على وضع أطر وأحكام ممارستها في دساتيرها تبعاً لطبيعة النظام المتبع في الدولة، والجزائر هي الأخرى عرفت فكرة الرقابة البرلمانية تطورا في نظامها السياسي الدستوري عبر مختلف المراحل المتعاقبة بدءاً من الأحادية السياسية وصولاً إلى التعددية السياسية .

تتأثر الرقابة البرلمانية بعدة عوامل قد تحد من فاعليتها أو تزيد، ولعل من أهمها النظام الانتخابي المعتمد في الدولة إضافة إلى النظام الحزبي وما قد يتمخض عن هذا النظامان من معارضة من شأنها الإسهام في النهوض بالرقابة البرلمانية .

ويتوقف نجاح الرقابة البرلمانية على مدى توفر الإطار القانوني المناسب لها، إضافة إلى الموارد المادية والبشرية الكافية والخبرة، إضافة إلى الثقافة القانونية والسياسية لدى النواب بما يمكنهم من ممارسة إختصاصهم الرقابي بشكل فعال .

ومما لا شك فيه أن الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية بأساليبها ووسائلها المتعددة إن مورست بالشكل الصحيح، فإنها ستساهم بشكل فعال في إرساء قواعد ومبادئ

الحكم الرشيد على إعتبار أن الرقابة البرلمانية هي العمود الفقري للحكومة الرشيدة، وعلى هذا الأساس فلقد حاول المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، الإلتفات إلى مسألة الرقابة البرلمانية من خلال إعادة النظر في بعض النقاط المتعلقة بالرقابة ودسترة بعض المسائل من أجل تفعيلها وإعطاء دفع قوي للرقابة البرلمانية .

تكمن أهمية الدراسة في كونها تعالج موضوعا في غاية الأهمية، فالموضوع ذو أهمية علمية وأكاديمية خاصة إذا تعلق الأمر بدراسة إحدى السلطات الثلاث المكونة للنظام السياسي الجزائري، وتزداد أهميته بالنظر إلى الموقع الذي تحتله هذه المؤسسة في البناء المؤسساتي للدولة الجزائرية، بسبب التمثيل الشعبي الذي تحوزه هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن التغييرات الحاصلة بدأت تظهر تحولا بإتجاه تعزيز الديمقراطية في العديد من النظم السياسية بما فيها النظام السياسي الجزائري، الأمر الذي يفرض تعزيز وتطوير أداء المؤسسة التشريعية في شتى المجالات، وتمكينها من سلطات رقابية حقيقية وجدية على أعمال الحكومة .

كما أن الخوض في موضوع الإختصاص الرقابي للبرلمان الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ينطوي على جانب كبير من الأهمية، لأنه يعكس طبيعة النظام داخل الدولة، ومدى تبنيتها لمبادئ الديمقراطية من جهة، كما يعكس من جهة أخرى مدى إستقلالية السلطتين التشريعية والتنفيذية، وطبيعة العلاقة القائمة بينهما .

كما تبرز أهمية الموضوع في إبراز الجانب الرقابي الذي تخضع له الحكومة في عملها من قبل البرلمان، ومدى حجم الأليات الممنوحة للبرلمان لبسط رقابته على الحكومة ومدى فعالية هذه الأليات قانونيا وواقعيا في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016، والقانون العضوي 16-12.

وتعود دوافع إختيار الموضوع أولا إلى الإهتمام الشخصي بالدراسات المتعلقة بالقانون البرلماني بشكل عام، ومن جهة ثانية الضرورة العلمية والأكاديمية التي تستدعي الخوض في الجدل القائم والمثار حول مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، والذي يتمحور بالأساس حول فعالية وجدوى هذه المؤسسة إذا تعلق الأمر بعلاقتها بالحكومة في الشق الرقابي على وجه الخصوص من خلال الوقوف على دراسة الأليات الرقابية الممنوحة للبرلمان ومدى فاعليتها أو قصورها وأسباب ذلك، على إعتبار أن الرقابة البرلمانية المرآة العاكسة لدولة القانون .

فيما يتعلق بأهداف الدراسة فهي كالآتي:

- دراسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وأثر هذه الرقابة وأهميتها.
- التعرف على تطبيقات الرقابة البرلمانية في كلا من النظام البرلماني والنظام الشبه الرئاسي

- تطور مسار الرقابية البرلمانية في الجزائر من الأحادية الى التعددية السياسية .
- تأثير النظام الإنتخابي والحزبي على الأداء الرقابي ومحل المعارضة في العملية الرقابية
- الوقوف على طبيعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وضوابطها من خلال العملية الرقابية التي تتم من قبل البرلمان على أعمال الحكومة، ومدى فاعلية النصوص الدستورية والقانونية التي تم إستحداثها لأجل تنظيم وضبط هذه العملية .
- بيان أوجه القصور في النصوص القانونية المنظمة والضابطة لهذه العملية وغيرها من المعوقات

من بين الصعوبات التي التي إعترضتني قلة وندرة المراجع العامة أو المتخصصة ونقص الدراسات الأكاديمية المتخصصة وهذا راجع الى حداثة الاطار الزمني للدراسة وليس الموضوع، على إعتبار أن الدراسة تعنى بالإختصاص الرقابي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016.

لقد كان منطلق الدراسة الإشكالية الآتية :

- هل القواعد المنظمة للأختصاص الرقابي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 تسمح له بأداء دوره الرقابي التمثيلي بفعالية ؟
- وتنبثق عن هذه الإشكالية جملة من الأسئلة الفرعية :

- ما هية الرقابة البرلمانية وتطبيقاتها في مختلف الأنظمة السياسية والجزائر ؟
- كيف تؤثر تشكيلة البرلمان والأحزاب السياسية على العملية الرقابية للبرلمان الجزائري؟
- ماهي الوسائل والأليات الرقابية التي من شأنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ومدى جديتها بعد التعديل الدستوري لسنة 2016؟
- ماهي الوسائل والأليات الرقابية التي لا تترتب عليها مسؤولية الحكومة ومادورها وماهي المعوقات التي تعترضها سواء من حيث النصوص القانونية أو الممارسة ؟

أما فيما يتعلق بالإطار المنهجي فالموضوع محل الدراسة يعتمد كثيرا على النصوص الدستورية والقانونية فإنه لامناص من الإعتماد بقوة على المنهج الوصفي التحليلي، من أجل تحليل وتفسير المواد القانونية ذات الصلة بالموضوع . إضافة إلى إستخدام المنهج المقارن لمقارنة بعض الأوضاع القانونية والإجرائية والتي قد تقتضيها أحيانا طبيعة الموضوع .

ولقد قسمنا الدراسة الي بايين علي النحو الاتي : معالجة ماهية الرقابة البرلمانية وأهميتها وتطبيقاتها في مختلف الأنظمة السياسية(النظام البرلماني و النظام الشبه الرئاسي) ثم التعرّيج على مسارها و تطورها في الجزائر من الأحادية السياسية إلى التعددية الحزبية والعوامل المؤثرة عليها من خلال النظام الإنتخابي وأثره في تشكيلة البرلمان إضافة الى النظام الحزبي ودورالمعارضة في العملية الرقابية (الباب الأول) ثم الخوض في معالجة وسائل الرقابة البرلمانية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 بدءا من الوسائل التي لا تثير أي مسؤولية وإنما لأجل العلم بالنشاط (الباب الأول) وصولا إلي الوسائل التي من شأنها الإطاحة بالحكومة (الباب الثاني) .

الباب الأول:
تطور قواعد الرقابة البرلمانية في النظام
الجزائري

يعتبر مفهوم الرقابة البرلمانية من المفاهيم المحورية في أي نظام ديمقراطي، وتعد صلاحية البرلمان الرقابية صلاحية أساسية في النظم البرلمانية بالرغم من أن اغلب الدساتير الحديثة لم يرد فيها نصا صريحا على النظام البرلماني، غير أنها نصت على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وهنا تجدر الملاحظة على ضرورة عدم الخلط بين وسائل الرقابة البرلمانية وبين اثارها، على الرغم من التباين الظاهر بينهما، فالوسيلة طريق إجرائي يستهدف يستهدف باتباعه تحقيق غاية معينة، في حين أن الأثر هو ما يتمخض عن إتباع هذا الإجراء .

كما تعد الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تلك التقنية التي لا يمكن تجسيدها إلا في إطار مبدأ الفصل بين السلطات في تطبيقه المرن، كما تعد أهم الوسائل القانونية التي من خلالها يتم نفاذ وسريان قواعد القانون الدستوري، وحيث أن مراقبة البرلمان للنشاط الحكومي هي الأداة التي تؤكد مدى سلطانه في النظام السياسي، إذ لا يكفي تولي مهمة التشريع عن طريق سن النصوص القانونية التي تلتزم الحكومة دستوريا بتنفيذها، ولكنه من الضروري وضمانا لفعالية التشريع أن يسند للسلطة المخولة بالتشريع أو المجلس- النيابي- البرلماني، سلطة مراقبة مدى تنفيذ الحكومة لهذا التشريع، وكل النصوص القانونية المنبثقة عن هذا المجلس، وللمخطط التنفيذي الذي قدمته الحكومة والتزمت به، باعتباره الأداة النافذة لمخطط الحكومة الموافق عليه من قبل البرلمان، وبالتالي فلا يمكن تصور باي حال من الاحوال وجود نظام ديمقراطي دون رقابة برلمانية واعية وفعالة .

لقد تم تقسيم هذا الباب الي فصلين ،حيث تناولنا بداية مبادئ الرقابة البرلمانية وتطبيقاتها (الفصل الاول) ،ثم تطرقنا الي تطور الرقابة البرلمانية في الجزائر من الاحادية الي التعددية السياسية والعوامل المؤثرة عليها (الفصل الثاني).

الفصل الأول: مبادئ الرقابة البرلمانية وتطبيقاتها

لقد بات من الواضح اليوم أن الرقابة البرلمانية هي إحدى الوسائل التصحيحية المجتمعية التي يقوم بها الممثلون عن الشعب حتى يتم تصحيح ما قد يقع من أخطاء عند تنفيذ السياسة العامة، التي يضعها أعضاء السلطة التنفيذية (الوزراء) حيث يتم محاسبتهم بصفتهن المهنية لا الشخصية، حيث أن هذا الحق في الرقابة لم يتقرر بسهولة للمجالس التشريعية، وإنما انتزعتة الشعوب إنتزاعاً من الحكام، وعليه جرت العادة على النص على هذا الحق في صلب النصوص الدستورية .

وقد كتب "جون جاك روسو" في مؤلفه العقد الإجتماعي ومبادئ القانون السياسي :
"مثلما أن إعلان الإرادة العامة يتم بالقانون فإن إعلان الحكم العام يتم بالرقابة، فالرأي العام مجسد في ممثليه هو نوع من القانون¹ .

وعليه فإن الإختصاص الرقابي للبرلمان يمثل الجانب الأهم في إختصاصاته الدستورية حيث أن البرلمان على حد تعبير الفقيه الفرنسي " أندريه هوريو " هو أولاً وقبل كل شيء جمعية مراقبين، ومهمته الأولى هي الرقابة على أعمال وتصرفات السلطة الحاكمة، وهذه المهمة ربما هي أكثر أهمية من سن القوانين والتصويت عليها .

وسوف احاول تقسيم الدراسة في هذا الفصل الاول من الباب الاول الي مبحثين ،حيث ساخصص المبحث الاول للتطرق الي ماهية الرقابة البرلمانية بوجه عام ،اما المبحث الثاني فساتطرق فيه الي تطبيقات الرقابة البرلمانية في الانظمة السياسية الغربي

¹ غربي فاطمة الزهراء ،اصول القانون الدستوري والنظم السياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الاغواط ،

دون طبعة ،دار الخلدونية ،2016،ص 240 .

المبحث الأول:

ماهية الرقابة البرلمانية

إن أساس فكرة الرقابة البرلمانية يتأتى من كون أعضاء السلطة التشريعية منتخبين من قبل الشعب السياسي كما سبق وأن ذكرنا، وبالتالي فإن هذه السلطة المنتخبة تحمل على عاتقها مسؤولية التعبير عن إرادة الشعب، ومراقبة السياسة العامة للدولة من أجل العمل والحفاظ على سيرها في الإتجاه الذي يخدم المصالح العامة للشعب .

وعليه فإنه من الناحية الدستورية والقانونية، فإن الرقابة البرلمانية هي الوسيلة الأفضل لتمكين الشعب الذي هو صاحب السيادة من رقابة الحكومة وبالتالي إما دعمها، الأمر الذي يتيح لها الإستمرار وإما سحب الثقة منها وإنهاء ولايتها ومهامها، وإستخلافها بحكومة أخرى بمقدورها حيازة ثقة هذا الشعب .

هذا المبحث قسمته الي اربع مطالب علي النحو الاتي ،تعريف الرقابة البرلمانية في المطلب الاول ،اما المطلب الثاني فقد تطرقت فيه الي عوامل نشاة الرقابة البرلمانية ،في حين ان المبحث الثالث خصصته لاهمية واهداف الرقابة البرلمانية ،وصولاً الي مجالات الرقابة في المطلب الرابع

المطلب الأول :

تعريف الرقابة البرلمانية:

لتعريف الرقابة لابد من التعرض للتعريف اللغوي، كما تعرضت له بعض القواميس والمعاجم، ثم التعرض للتعريف الإصطلاحي والقانوني من خلال الفرع الاول ثم التعرّيج علي مسألة تمييز الرقابة البرلمانية عن بعض المصطلحات المشابهة لها في الفرع الثاني ثم مسألة طبيعة الرقابة البرلمانية في الفرع الثالث .

الفرع الأول : التعريف اللغوي والإصطلاحي

ا/ لغة :

أشتقت الرقابة في اللغة العربية من الفعل راقب- يراقب -رقابة - على وزن فعالة بمعنى تابع الشيء إلى نهايته بمعنى الحراسة، والرقيب هو من يقوم بفعل الرقابة، وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء أي هو الحارس الحافظ .

كما تعني الرقابة لغويا التقصي والفحص، المحاسبة، الاشراف، والتحقق من أداء معين وتجلية حقيقة ماء.

كما وردت في أسماء الله الحسنى بمعنى "الرقيب" والرقيب هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء وهو على وزن فعيل، كما نجد أيضا لفظ الرقابة في القرآن الكريم في قوله تعالى : "ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عنيد " سورة - ق - الآية 18، وكذلك في الآية الأولى من سورة النساء، بعد بسم الله الرحمن الرحيم : "يا أيها الناس إتقوا ربكم الذي خلقكم من نفس واحدة وخلق منها زوجها وبث منهما رجالا كثيرا ونساء، واتقوا الله الذي تساءلون به والأرحام ان الله كان عليكم رقيبا " صدق الله العظيم، أي أن الله كان حافظا لأعمالكم، أي رقيبا عليها فيجازيكم بها .

وبالفرنسية le contrôle

ويقصد به التحقيق، التفتيش الجاد والدقيق لنظام ماء، أو نشاط ماء وتقصي مدى دقته وسلامته.

وباللاتينية بمعنى التحقق من توافر قرار أو وضع مسلك مع معيار ماء¹ rotus أما بالنسبة لمصطلح الرقابة في قاموس اكسفورد الحديث، نجدها كثيرة من حيث معانيها وهي كالتالي :

Power directing : سلطة التوجيه.

Commanding : بمعنى الأمر.

Verification : أي المراجعة والتثبت من صحة الشيء .

Inspection : أي التفتيش.

Examination : أي الإشراف والمراقبة .

Controle : ويعني التحكم والسيطرة وهو المصطلح الأكثر إشارة للرقابة البرلمانية.

وقد يأتي المصطلح الاخير الوارد ذكره بهيئة كاملة مزدوجة

Parlement contrôle : وتعني الرقابة البرلمانية.²

¹ - ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، 2006، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ص 10.

² أحمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، مكتبة دار السنهوري، بيروت، 2016، ص 17.

ب/ إصطلاحا :

بما أن الرقابة البرلمانية هي نوع مستقل قائم بذاته من أنواع النظام الرقابي في الدولة، فيمكن تعريفها على النحو الآتي : " أنها الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورا على أعمال السلطة التنفيذية، حكومة وإدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقدره في الدستور والمنظمة بموجب قوانين أساسية -عضوية وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة، وحقوق وحرريات الانسان والمواطن من كافة أسباب مخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري ¹.

وقد عرفها الدكتور "فارس عمران" : "بأنها تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته " ².

وتعرف أيضا على أنها تلك العملية التي تتضمن الإشراف على الأعمال السياسية والإقتصادية والإجتماعية، القانونية والقضائية وكافة الإجراءات والأساليب و الوسائل والمعايير التي تضطلع بها المؤسسات والهيئات والمرافق الدستورية والشعبية والقضائية، والإدارية المختصة لتحقيق أهداف النظام الرقابي في الدولة بكفاءة وفعالية لحماية المصلحة العامة وحقوق وحرريات الانسان والمواطن في نفس الوقت معا ³.

فالرقابة البرلمانية وسيلة لتقويم وتصويب الأداء السلطوي وتوجيهه إلى أقوم السبل وأيسرها لتحقيق غايات وأهداف هذا الأداء، وهي مسلك قانوني يسلكه الجهاز الرقابي للتحقق من سلامة الفعل السياسي والإداري في سيرورته وصيرورته، كما أنها ضمانة جوهرية لإلتزام الجهاز أو الشخص محل الرقابة بالقانون .

¹ عمار عوابدي دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والانسان ،مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر ، العدد الأول، ديسمبر 2002،ص 52 .

² فيصل شطناوي ،وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)،مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الانسانية) ،مجلد 25(9) ،2011،ص 2349.

³-عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 51 .

كما يعرفها الأستاذ العيد عاشوري : "أنها مجموع الإجراءات المقررة دستوريا، خول بموجبها البرلمان صلاحية الرقابة على عمل الحكومة والإدارة العامة"¹.

كما يعرفها الباحث المحامي "وسيم الأحمد" : " بأنها شكل من أشكال الرقابة السياسية يمارسها أعضاء السلطة التشريعية بشكل فردي أو جماعي اتجاه أعضاء السلطة التنفيذية بالمعنى الواسع عن طريق وسائل محددة لهم دستوريا، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته، هذا إضافة إلى كشف الأخطاء من أجل إرساء مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"²

فالرقابة البرلمانية هي رقابة تمارسها مؤسسة دستورية سياسية وسيادية، وهي البرلمان على أساس أحكام دستورية تحدد سلطات ووسائل هذه الرقابة على أعمال الحكومة باعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف وتقود أعمال الإدارة العامة في الدولة، وتهدف الرقابة البرلمانية إلى تحريك وإنعقاد المسؤولية السياسية للحكومة.³

من خلال التعاريف السابقة يتضح لنا مايلي :

- أن الرقابة البرلمانية رقابة رسمية، وهي إحدى صور الرقابة السياسية في الدولة .
- أن الرقابة البرلمانية تنحصر بالأساس بأعضاء السلطة التشريعية، ويمارسون هذه السلطة بشكل فردي أو جماعي تبعا للوسيلة الرقابية المستعملة .
- أن الرقابة البرلمانية لها وسائلها المحددة والتي نصت عليها معظم دساتير الدول .
- أن هذه الرقابة تتجلى في النظام البرلماني أكثر من النظام الشبه الرئاسي، على اعتبار ان النظام البرلماني يوفر لهذه الرقابة أدوات وميكانيزمات من شأنها تفعيل هذه الرقابة وفق ما هو مقرر دستوريا، وتتمثل هذه الأدوات فيما يلي : السؤال، الإستجواب، لجان التحقيق وما قد يترتب عن هذه الأليات المسؤولية السياسية سواء كانت فردية أو جماعية .
- الهدف من الرقابة البرلمانية هو خلق وإقامة نوع من التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

¹- العيد عاشوري ،نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية ،مجلة الفكر البرلماني ،مجلس الأمة ، الجزائر ،العدد الرابع عشر ، نوفمبر ،ص،55.

²- وسيم حسام الدين الأحمد ،الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في النظام البرلماني الرئاسي (دراسة مقارنة) ،منشورات الحلبي الحقوقية ،الطبعة الأولى ،بيروت ،لبنان ،2008، ص 11 .

³- عقيلة خراشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،دار الخلدونية ،بدون طبعة ، 2007،ص 101 .

- تهدف الرقابة البرلمانية للكشف عن المخالفات الغدارية والمالية والقانونية في أروقة السلطة التنفيذية، وتقديم المتسببين فيها للمساءلة (تحريك المسؤولية السياسية).
- تسهم الرقابة البرلمانية في الحد من مظاهر البيروقراطية، والتفرد في إتخاذ القرارات وتعزيز أسس ومبادئ الديمقراطية ومبدأ الفصل بين السلطات¹.
- أن أثر الرقابة البرلمانية قوي وإن كان غير محدد على سبيل الحصر، فالسلطة التشريعية يكون بمقدورها عند ممارسة رقابتها بشكل فعال وقوي، أن تحقق أثرا قويا ففي حال أي تجاوز أو مخالفة قد يؤدي الى إقالة الحكومة بأكملها².

الفرع الثاني: تمييز الرقابة البرلمانية عن بعض المصطلحات المشابهة لها

يجب التمييز الرقابة البرلمانية عن بعض المصطلحات المشابهة لها وهي :

أولا: الرقابة البرلمانية والرقابة الشعبية :

- تستند الرقابة البرلمانية إلى حق من تمثلهم، بينما تستند الرقابة الشعبية إلى حقه الثابت فيها، على إعتبار أن الرقابة الشعبية هي الأصل، في حين أن الرقابة البرلمانية هي رقابة تابعة لها نابعة منها³.
- كلاهما لا يحتاج إلى تسبب قانوني حيث تتحرك الرقابة بمجرد عدم تحقيق المصلحة العامة .
- كلاهما يقومان على أساس واحد وهو تحقيق المصلحة العامة .
- الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، تكون معروفة مسبقا تبعا للوسيلة المستخدمة فيها، بينما الرقابة الشعبية قد تبدأ بطريقة ثم تسلك طرقا غير معلومة كالمظاهرات والإنتقالب الثورة... الخ .

¹ - زاهر ناجي إسماعيل عطا الله ،دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد ،دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي الفلسطيني ، 2008-2013 ،رسالة ماجستر ،أكاديمية الإدارة والسياسات العليا ،قسم الإدارة والقيادة ، جامعة الأقصى ،2016، ص 57 .

² - شاخوان صابر أحمد زنكنة ، مدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان ،الإسكندرية ،دار الفكر الجامعي ،2017، ص 145

² -شاخوان صابر أحمد زنكنة ، المرجع نفسه ،ص 147 .

-وسائل الرقابة البرلمانية واضحة ومحددة دستوريا، على عكس الرقابة الشعبية التي تتسم بالإتساع والشمول حيث أنها غير محددة أليات أوميكانيزمات كماهو الحال في الرقابة البرلمانية .

ثانيا: الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية:

تختلف الرقابة البرلمانية عن الرقابة القضائية بما يظهر ذاتيتها وإستقلاليتها من جوانب عديدة :

-الرقابة البرلمانية عادة ماتكون غير محصورة بنطاق واحد، أو حدود معينة بينما الرقابة القضائية فلا يمكن تحريكها إلا في وجود نص قانوني، وفي حالة مخالفة للنص القانوني .
- يقوم بالرقابة البرلمانية أعضاء البرلمان بينما في الرقابة القضائية يقوم بها القضاة أعضاء السلطة القضائية عن طريق المحاكم.
- تستند الرقابة البرلمانية إلى منطق الاشياء، ومن ثم فهي توجد دون الحاجة إلى النص عليها لتقريرها، بينما الرقابة القضائية لابد أن تستند إلى نص دستوري أوتشريعي يفرضها ويحدد نطاق عملها ومجالاتها .

الفرع الثالث : طبيعة الرقابة البرلمانية

لقد أجمع فقهاء القانون الدستوري على أن الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية رقابة سياسية، عضويا وشكليا وموضوعيا ووظيفيا، على إعتبار أنها رقابة تمارسها هيئة دستورية سيادية وسياسية ألا وهي البرلمان، وتتحرك المسؤولية السياسية على القائمين بالأعمال الإدارية العليا،¹ كما تقع هذه الرقابة على السياسات العامة والبرامج الحكومية، بل إن وسائل وأهداف هذه الرقابة في ظل مبدأ الفصل بين السلطات تصب كلها في إسناد وتدعيم حقيقة أن الرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية أساسا، إذ لها علاقة بمسألة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، من حيث مرونته، وإن كانت هذه الرقابة البرلمانية سياسية الطبيعة، إلا أنه يلزمها الأساس الدستوري أي السند القانوني لإجراءاتها ووسائلها كما أن هذه الرقابة هي الرقابة السياسية الرسمية الوحيدة على أعمال الحكومة، حيث أنها تدخل في نطاق تنظيم العلاقات الدستورية والسياسية بين مؤسسات دستورية سيادية قائمة على مبدأ التخصص، والإستقلال العضوي والتعاون الوظيفي المضبوط دستوريا .

¹ -زاهر اسماعيل ناجي عطاشه، مرجع سابق، ص 58

ومن ثم يجب أن تكون هذه الرقابة في ممارستها شرعية من الناحية الدستورية، بحيث لا بد أن يكون لها اساس دستوري وترخيص دستوري لكل وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، كما يجب أن تنظم إجراءات ممارسة هذه الرقابة بموجب أحكام دستورية مباشرة أو بواسطة قانون أساسي¹.

المطلب الثاني:

عوامل نشأة الرقابة البرلمانية

لقد نشأت الرقابة البرلمانية في عهد النهضة السياسية والاجتماعية وقد تعاضمت طرديا مع عظمة هذع النهضة في عمقها وشيوعها ورواجها ، فظهور الرقابة إقترن بظهور البرلمان في إنجلترا وبفعل عدة عوامل إنتقلت إلى بلدان أوروبا الأخرى، ومن خلال هذا المطلب سنتطرق الي محتلف هذه العوامل بدءا من العوامل السياسية (الفرع الاول)، بالاضافة الي العوامل الاقتصادية (الفرع الثاني)

الفرع الأول : العوامل السياسية

في البداية لم يكن للبرلمان حق بسط رقابته على أعضاء مجلس الملك، الذي تطور فيما بعد تحت مسمى "الوزارة " حيث لم يكن بإمكان البرلمان بأي حال من الأحوال إجبار الملك على إختيار وزراءه أو مستشاريه أو حتى عزلهم، غير أنه خلال القرن 17 م أصبح من حق مجلس العموم إتهام رجال الملك (الوزراء والمستشارين) جنائيا وليس سياسيا، غير أن هذا الإجراء المتمثل في "الإتهام " إتسم بنوع من التعقيد، ولم يحقق الهدف المنشود من الرقابة وإنحرف عن مقاصد هذه الأخيرة، حيث غالبا ما كان يصطدم بعفو الملك عن الوزير المتهم، ومع ذلك بقي هذا الإجراء الأداة الوحيدة لمساءلة الوزراء عن أعمالهم .

¹- بن السحيمو محمد المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقهاء الإسلامي) ،كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية -قسم الشريعة- جامعة ادرار ،2010-2011، ص 32 .

وكان الإتهام يصدر عن مجلس العموم ويحاكم المتهم أمام مجلس اللوردات الذي كان يكيف الجريمة ويحدد العقوبة، الأمر الذي يجعل من مصير المتهم محفوفًا بالمخاطر، كون سلطة اللوردات مطلقة في التكيف والعقاب¹.

وبعد مدة طويلة تطورت المسؤولية الجنائية إلى المسؤولية الجنائية السياسية، والتي إتضحت معالمها على إثر إستقالة الوزير الأول "روبرت والبول" سنة 1741، نتيجة خلاف بينه وبين مجلس العموم، حيث طالبه هذا الأخير بالإستقالة، غير أن الوزير رفض الأمر وواجه المجلس بتبريرات لم تقنع المجلس ولم تشفع له، فاضطر في نهاية الأمر إلى الإستقالة عند بلوغ مسامعه نية المجلس في اللجوء إلى إتهامه جنائياً، وتعد هذه الإستقالة سابقة والأولى في تاريخ إنجلترا يقدم عليها وزير بناء على قرار صادر من مجلس العموم

ثم فيما بعد إستقر مبدأ المسؤولية التضامنية والتصويت على سحب الثقة من الوزارة على إثر إستقالة وزارة اللورد "نورث" سنة 1782 نتيجة إنتقاد شديد تم توجيهه له من قبل البرلمان رفضاً لسياسته إزاء المستعمرات الأمريكية، ورغم إبداءه إستعدادات لتغيير سياسته والنزول عند رغبة المجلس وتنفيذ مطالبه، إلا أن المجلس سبقه بإصدار قرارين متتالين يتضمنان سحب الثقة من "نورث" ووزارته، فكانت الإستقالة تضامنية شملت وزارة "نورث" بأكملها .

الفرع الثاني : العوامل الإقتصادية

لقد كان للعامل الإقتصادي دورا بارزا في نشأة الرقابة البرلمانية، ذلك أن إختصاص سن القوانين والتشريعات الذي يميز البرلمان لم يظهر في التاريخ إلا بعد ان تكون إختصاص البرلمان بإنشاء الضرائب².

حيث أن الأزمة المالية التي واجهها الملك أثناء حربه مع فرنسا، أجبرته على ضرورة إيجاد موارد للحرب من خلال فرض الضرائب، وهذا لا يتم إلا من خلال قانون صادر من البرلمان يسمح بإنشاء الضرائب، وفي اواخر القرن 17 م أصبح من إختصاص مجلس

¹ . كامل ليلة ،النظم السياسية (الدولة والحكومة) ،دار النهضة ، بيروت ،لبنان 1969 ،بدون طبعة ،ص 904.

² . آدمون رباط ،الوسيط في القانون الدستوري العام (الجزء الثاني) ،دار العلم للملايين ،بيروت ،1971 ،بدون طبعة ،ص

العموم فرض الضرائب وإعتماد الميزانية ومراقبة صرفها وإنفاقها، لتتطور وظيفة أعضاء البرلمان من إصدار الضرائب الى التشريع .

ومع بداية القرن 18 م تم توظيف مجلس العموم لسحب الإعتمادات المالية، لتتوسع فيما بعد سلطات مجلس العموم لتطال جميع أعمال السلطة التنفيذية المالية منها وغير المالية بسبب تشابك واتساع أعمال الحكومة ومنه تبلورت فكرة مايسمى بالرقابة البرلمانية وبناء على ماسبق فإن أصول نشأة الرقابة البرلمانية هي مالية المنشأ وتطورت فيما بعد إلى سياسية .

المطلب الثالث :

أهمية وأهداف الرقابة البرلمانية .

يجمع فقهاء القانون الدستوري على أن دور البرلمان في الرقابة لا يقل أهمية عن دوره في التشريع، لهذا من الخطأ الاعتقاد باقتصار دور البرلمان على صناعة التشريع وسن القوانين .

في هذا الصدد أكد الفقيه " جون ستيوارت " في مؤلفه الشهير "تأملات في الحكومة النيابية" الذي تم إصداره سنة 1861 على أن الإشراف والمراقبة هي الميزة الأساسية للهيئة النيابية حيث يفرد في ذات السياق : "أن المهمة الحقيقية لاي مجلس نيابي (اوتمثيلي) هي أن يراقب الحكومة ويعمل على ضبطها وتوجيهها¹، وأن يسلط الضوء كذلك على اعمالها وتصرفاتها ليطلع عليها الجمهور، وأن يضطرها الي تقديم تفسير كامل على أعمالها وتصرفات أعضاءها المشكوك فيها، ومبررات قيامهم بها ثم لوم وتوبيخ مثل هؤلاء الأعضاء غن وجدوا مدانين، وأخيرا ينبغي على المجلس المذكور عند قيام أعضاء الحكومة بإستغلال الثقة الممنوحة لهم، او عند القيام عمدا بأداء الأعمال الموكلة إليهم بطريقة تتعارض ومصالح الأمة، أن يعزلهم من مناصبهم ويعين مكانهم أشخاص آخرين يحضون بالثقة² .

¹ / ادمون رباط، مرجع سابق، ص708

² -Mill john stuart ' .consederation on representative gouvernement . ' pensylvania state university .electronic clasic series publication.2004 .the first edition published in london at 1861.ch 5p 73

وعليه فساتطرق في هذا المطلب الي اهمية الرقابة البرلمانية (الفرع الاول)،اضافة الي اهداف الرقابة البرلمانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : أهمية الرقابة البرلمانية

تقوم الديمقراطيات الحديثة على مبدأ أساسي وجوهري في شقه المتعلق بممارسة السلطة السياسية، ومضمون هذا المبدأ أن أولئك الذين يمارسون سلطة الحكم أي الحكام يجب أن يكونوا عرضة للمحاسبة والمسؤولية، بحيث يكون هؤلاء الحكام مسؤولين عن كيفية تسيير وتصريف شؤون البلاد.

وعليه فتبرز أهمية الرقابة البرلمانية من خلال تحريك المسؤولية السياسية الملقاة على كاهل البرلمان وأعضاءه في مواجهة السلطة التنفيذية بطاقتها الوزاري .

كما تظهر أهمية الرقابة البرلمانية بالنسبة للبرلمان كونه من يحدد الأسس والمبادئ العامة التي تحكم نشاط الحكومة، لذا فمن الطبيعي أن يتولى البرلمان مراقبة مدى خضوع السلطة التنفيذية لهذه القوانين الصادرة عنه .

فأهمية الرقابة البرلمانية تتبع من إفتراض مؤداه أن السلطة التشريعية تمثل الشعب الذي يفترض أن السلطة التنفيذية مسؤولة عنه، على أن هذا لايعني بأي حال من الأحوال أن تطغى السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، حيث أن دور البرلمان لايتعدي ممارسة دوره التشريعي والرقابي فقط، فالذي يقوم بوظيفة الحكم هي السلطة التنفيذية، أما البرلمان فهو غير صالح لممارسة العمل التنفيذي، بل يقتصر دوره على المراقبة والمحاسبة وهذا الدور يكتسب أهميته في وجود إطار محاسبي للسلطة التنفيذية كي لا تتفرد هذه الأخيرة بالحكم .

وعلى هذا الأساس فإن البرلمان الذي يمارس دورا تشريعيا فقط دون ممارسة وظيفته الرقابية على السلطة التنفيذية، هو برلمان يفتقد لمؤشرات القوة¹.

¹ - فيصل شطناوي وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني فترة (2003-

2009) ،كلية الدراسات القانونية ،جامعة جدارا ،الأردن ،2011، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية) مجلد

25(9) ،2011،ص2352.

وعليه فتعود الأهمية الكبيرة للوظيفة البرلمانية الى عدة أمور أملتھا التطورات الحاصلة في تشعب المهام الموكلة للسلطة التنفيذية والتي من أهمھا¹ :

- إهتمام البرلمانات بتفعيل دورھا باستخدام أدواتھا الرقابية للمشاركة في صنع القرار والحد من هيمنة السلطة التنفيذية .

- الرقابة البرلمانية تعد تأكيد لمبدأ الديمقراطية الذي يكرس سيادة الشعب .

- الرقابة البرلمانية أساس الترابط و التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

الفرع الثاني : أهداف الرقابة البرلمانية

من المفترض في الأنظمة البرلمانية أن لا تكون الرقابة البرلمانية وسيلة لتصفية الحسابات بين المعارضة والحكومة، أو مجرد وسيلة دعائية يستخدمها النائب لكسب تأييد المواطنين والرأي العام، أثناء مساءلة الوزير أو إستجوابه، و ألا تكون وسيلة لتحقيق أهداف وغايات شخصية إنما لتحقيق المصلحة العامة .

فالوظيفة الرقابية للبرلمان لم توجد لأجل تصيد أخطاء السلطة التنفيذية، وإنما وجدت من أجل إرشاد السلطة التنفيذية حتى تبتعد عن مواطن الزلل والتقصير.

إلا أن واقع الحال يشير إلى خلاف ما ذكرنا، فأهداف الرقابة البرلمانية تتسم بالتكامل أحيانا والتضارب أحيانا أخرى، ومرد ذلك تعدد القائمين بالرقابة وتباين أهدافهم وإختلاف إنتماءاتهم السياسية، وبناء على ماتقدم يمكن تقسيم أهداف الرقابة البرلمانية إلى مايلي :

أهداف تتعلق بتحقيق الصالح العام وهو ما يتكامل مع وظائف المؤسسات الدستورية وهي الأصل، وأهداف تتعلق بتحقيق المصالح الحزبية، ومنها ما يسعى إلى تحقيق المصلحة الشخصية² .

¹ - زاهر ناجي إسماعيل عطا الله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي

اللسطيني) رسالة ماجستير ،اكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا فلسطين ،2016،ص 58 .

². زاهر ناجي إسماعيل عطا الله ، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد ،مرجع سابق ،ص 58 .

وهناك أهداف خاصة تتعلق بممارسة الرقابة في حد ذاتها أي بتوظيف الآليات الرقابية وعليه فالأصل إن الرقابة البرلمانية تنطوي على أهداف عامة وأهداف خاصة، أما الأهداف المتعلقة بتحقيق مصالح حزبية أو شخصية فهي أهداف تنحرف عن الأهداف الفعلية للرقابة البرلمانية وتطرقنا إليها هو من باب التنبيه والإشارة حتى لا يتم الخلط بين الأهداف الأصلية والأهداف ذات الأبعاد الشخصية والحزبية .

اولا :أهداف الرقابة البرلمانية العامة (من أجل المصلحة العامة) :

- تجسيد الديمقراطية وسياد الشعب، فالشعب هو مصدر كل سلطة¹.
- التأكيد على إعمال الدستور والقانون في الدولة بغرض تحقيق الصالح العام .
- ارساء دعائم التحول الديمقراطي، وإعمال مبدأ الفصل بين السلطات بالرقابة التي تعد مظهرا للتوازن بن سلطتي التنفيذ والتشريع .
- ضمان حسن تطبيق السياسات العامة وبرامج الحكومة وحسن تطبيق النصوص التشريعية المجسدة لهذه السياسات العامة .
- تتيح للحكومة ايضاح توجهات ومرامي برامجها وتبديد غموضها، لتقرير الرأي العام الوطني².
- إن ممارسة الرقابة الجادة والفعالة هو أكبر ضمان لتوازن المؤسسات وإنسجامها وتوجيهه لخدمة الصالح العام .
- جعل البرلمان سلطة رقابية ساهرة على مقدسات مكرسة دستوريا، وضمان التواصل الجدلي والمطرد بين الناخبين وممثلهم .
- تحريك المسؤولية السياسية الملقاة على كاهل البرلمان وأعضاءه في مواجهة السلطة التنفيذية .

¹. التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر ر في مارس 2016 انظر المادة 7 .

². عبد العزيز زيارى، الكلمة الافتتاحية لوقائع ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي ، مجلة ملتقى المؤسسات الصادرة عن

وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر العدد الثالث، ديسمبر 2006، ص 9-10 .

- مراقبة الإنفاق ومواجهة بيروقراطية التسيير ومراقبة سياسة الدفاع الخارجية.

- مراقبة السياسات الإقتصادية والمالية التي تنفذها الدولة .

-تهدف الرقابة البرلمانية إلى إضفاء نوع من الشفافية في ممارسات السلطة التنفيذية من خلال لفت الرأي العام لقضايا الفساد أو القضايا ذات الصلة، ويتجلى هذا من خلال المناقشة العامة لمشروع ميزانية الدولة، أو قانون ضبط الميزانية، لأنه مجرد إحساس الدولة بخضوعها للمراقبة يجعلها تعمل على تحسين أداءها وتقادي رقابة البرلمان .

-تعزز الرقابة البرلمانية قيم النزاهة والشفافية والمساءلة والمرتبطة أساسا بوجود بنية مؤسساتية سليمة وأجهزة رقابية قوية وفعالة تتمتع بالمهنية والإستقلالية .

- التأكد من حسن إستخدام الأموال العامة ومن أن التصرفات تحصل طبقا للقوانين والكشف عن المخالفات والانحرافات، وبحث الأسباب التي أدت الى حدوثها و إقتراح وسائل حلها لتقادي تكرارها مستقبلا¹.

وعليه فإن للرقابة البرلمانية هدف عام وهو دراسة وتقييم أعمال الحكومة وتأييدها إن أصابت وحسابها إن أخطأت².

ثانيا: أهداف الرقابة الخاصة :

تختلف أهداف الرقابة الخاصة تبعا لنوع الوسيلة التي تمارس الرقابة من خلالها لأن الهدف المرجو من الرقابة لا يتحقق إلا بإتباع الوسيلة المناسبة لذلك، على إعتبار أن هذا الهدف يرتبط أساسا بتوظيف أدوات الرقابة ومنه تتحدد أهداف خاصة بكل أداة، فعلى سبيل المثال فإن الهدف من الأسئلة سواء كانت شفوية أو كتابية ، هو تجسيد إهتمامات المواطنين، وإعلامهم ببعض الأشياء المجهولة أو التي يشوبها غموض، كما أنها تتيح للنواب متابعة نشاط الحكومة ومتابعة أساليب تنفيذ برامجها، ومدى حدود تنفيذها، كما أنها

¹ .org.palestine .w.w.w.oman .الاساس القانوني للمساءلة والرقابة السياسية نالموقع الالكتروني 29

² . قاسم هاشم ، عوامل تواجد برلمانات قوية في الدول العربية ،مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة ،الجزائر

تمكن من الوقوف على قدرة الحكومة على إيجاد الحلول للمشاكل المطروحة لاسيما المحلية منها¹.

ومنها ما يستهدف المحاسبة والمساءلة المشوبة بالإتهام من خلال آلية الإستجواب ومنها ما يستهدف إظهار وتوضيح حقيقة حول مسألة تتضارب الآراء بشأنها من خلال آلية التحقيق البرلماني، وغيرها من الوسائل المقررة دستوريا للرقابة البرلمانية . فبالعودة لمختلف النصوص الدستورية المنظمة للرقابة فإنه سيتضح أن لها هدفا عاما ترمي إليه جميع وسائل الرقابة كما أن لكل وسيلة منها هدفا خاصا لا يتحقق بغير إتباعها.

1_ أهداف الرقابة من أجل تحقيق المصالح الحزبية :

- دعم و تنفيذ إيديولوجية الحزب الذي ينتمي إليه النائب.
- السعي لمنافسة الأحزاب الأخرى داخل البرلمان.
- سعي النائب لتحقيق بطولات، أو مكانة مرموقة داخل البرلمان تمكنه من تبوء منصب رفيع داخل الحزب المنتمي إليه .

2_ أهداف الرقابة من أجل تحقيق المصالح الشخصية

- الإستعلام عن أمور مجهولة لدى النائب من خلال الأسئلة البرلمانية، الموجهة لوزراء ومسؤولي السلطة التنفيذية لأجل المنفعة الشخصية، وهو أمر مخالف للدساتير والأعراف البرلمانية، ويتحمل النائب وزر ذلك أمام البرلمان .

-السعي لكسب المزيد من التأييد داخل الدائرة الإنتخابية

- سعي عضو البرلمان للحصول على مكاسب من الحكومة مباشرة، لاسيما إذا ما امتلك النائب معلومات ذات أهمية كبيرة، تهز الحكومة أو أحد وزرائها، الأمر الذي يفضي للدخول في مساومات ينتفع منها النائب.

¹ العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري ، وقائع ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي ،مجلة ملتقى المؤسسات ،الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان ،العدد الثالث ،ديسمبر 2006،ص 19

ويتعين على النائب أو عضو البرلمان التركيز على تحقيق أهداف الرقابة البرلمانية التي من شأنها تحقيق المصلحة العامة، والإبتعاد عن الأهداف الرامية لتحقيق المصالح الحزبية أو الشخصية .

فالهدف المحوري للرقابة البرلمانية هو ضمان حسن تطبيق السياسة العامة وبرنامج الحكومة الذي صادق عليه البرلمان، بالإضافة الى حسن تطبيق النصوص الناظمة لعمل السلطة التنفيذية¹.

وذلك من خلال تجسيد الأهداف المتوخاة من عملها على أرض الواقع لضمان حسن نفاذ القواعد الدستورية وإرساء مبدأ المشروعية .والإستئاق من إتفاق اداء الحكومة لمهامها مع المصلحة العامة².

و من أجل تحقيق الهدف العام للرقابة البرلمانية لا بد من توفر عدة مرتكزات أساسية:

. أن تتوفر للنائب المعلومات والوثائق اللازمة عن مختلف أجهزة الدولة، بحيث يمكن بواسطتها الإحاطة بمجريات الأمور، على إعتبار أن حجب هذه المعلومات من شأنه عرقلة الأداء الرقابي للنائب ووقوعه تحت سيطرة جماعات المصالح المحتكرة لتلك المعلومات مما يؤدي ذلك إلى التأثير على أداء النائب لدوره التشريعي والرقابي تحقيقاً لأغراضها³.
. ضرورة أن يتسم النائب بالنزاهة والكفاءة البرلمانية الموضوعية التي تمكنه من تقييم العمل الحكومي على أسس ومعايير ثابتة، بحيث يستطيع الحكم على مدى إنسجام وتطابق بين هذا العمل مع القواعد المنظمة له وتحقيق المصلحة العامة، وقياس قدرتها على تسيير المرافق العامة بإنتظام و وكل ذلك في إطار موضوعي بعيداً عن الذاتية والأهواء الشخصية.

¹ عبد الرحيم فهمي المدهون ، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني

، رسالة ماجستير ،جامعة الأزهر ،غزة ، 2010،ص28 .

² غزالي بلعيد / قاسم العيد عبد القادر ، الإطار القانوني لآلية الرقابة المتمثلة في مناقشة بيان السياسة العامة الذي

تعرضه الحكومة على البرلمان اطلع عليه يوم 12-04-2017، الساعة صباح 8:35 Manifestation Univ.Ourgla

طبقاً لدستوري الجزائر 96 والمغرب 2011 من الموقع .

³ محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، مرجع سابق ،ص 14.

. عدم إنحراف بعض النواب عن أهداف الرقابة من أجل تحقيق غايات تستهدف مصالح حزبية أو شخصية .

. ضرورة عقد دورات تدريبية لأعضاء البرلمان، للتعرف على أصول الممارسة البرلمانية وكيفية العمل الرقابي، وبالتالي تنقيف الأداء البرلماني ¹.

وتبعا لتوفر هذه المرتكزات يتحقق لنا الهدف من العمل الرقابي والمتمثل أساسا في الحفاظ على المصلحة العامة من الإنحرافات والأخطاء والفساد السياسي، وإستغلال النفوذ والإختلاس والإستخفاف بقيم وأخلاقيات دولة القانون والمؤسسات العامة، وضمان حسن تطبيق السياسة العامة وبرنامج الحكومة الذي صادق عليه البرلمان بالإضافة إلى حسن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المجسدة لهذه السياسة والبرنامج الحكومي ².

فالرقابة البرلمانية ترسي ثقافة سياسية ذات مضمون ديمقراطي، بممارسة المساءلة والمحاسبة وتقديم التقارير والإجابات على الأداء وتنفيذ المهام بالمستوى المطلوب، والعمل وفق توقعات الآخرين وهي الثمن الذي يدفعه شخص أو مؤسسة لقاء تمتعه بثقة الآخرين ودعمهم .

فأهداف الرقابة في عمومها متعددة ومتنوعة تبعا للإطار الدستوري والقانوني الذي تمارس إختصاصاتها في ظله، لذلك فهي تتحصر أو تتوسع تبعا لذلك .

¹ عبد الرحيم فهمي المدهون ، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني

، مرجع سابق، ص 28 .

²عمار عوابدي ، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والانسان ،مجلة الفكر البرلماني ،الجزائر ،العدد الأول

،ديسمبر 2002،ص 51 .

المطلب الرابع:

مجالات الرقابة البرلمانية

رغم أن الرقابة البرلمانية أوسع مجالاً في أعمالها من الرقابة القضائية، إلا أنها أضيق منها في الأثر، وبالرغم من أن مبدأ الفصل بين السلطات لعب دوره في الحالتين، حتى لا تتدخل أي سلطة في عمل الأخرى، إلا أنه عجز عن تحديد نطاق الرقابة في كليهما حيث جاء الإتساع في مجالاتها لصالح البرلمان، وأتت السعة في الأثر في جانب القضاء¹.

الجدير بالذكر أن الرقابة البرلمانية ليست مقصورة على أعمال السلطة التنفيذية، وإنما تمتد أيضاً إلى مراقبة أعضائها بحيث في حال قيام وزير معين بإتيان تصرفات مشبوهة في حياته الخاصة بحيث يكون لها في ذات الوقت تأثيرها السياسي، ولم تقم الحكومة بإبعاده ففي هذه الحالة يمكن للبرلمان أن يسقطه، وبالتالي لا تقتصر المسؤولية على ما يصدر عن الوزير في نطاق صلاحياته الدستورية، وإنما تشمل أيضاً حياته الشخصية².

للإشارة أيضاً فإن أعمال السلطة التنفيذية الخاضعة لرقابة البرلمان لا يشترط أن تكون منجزة وتامة، بحيث يمكن للبرلمان بسط رقابته حتى على الأعمال التحضيرية والتمهيدية وتحدد مجالات الرقابة البرلمانية في ثلاث مجالات الرقابة على السياسة العامة للحكومة (الفرع الأول) الرقابة على السياسة المالية (الفرع الثاني) الرقابة على السياسة الخارجية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الرقابة على السياسة العامة للحكومة

تجد هذه الرقابة أصلها في المسؤولية الجنائية في بريطانيا سنة 1376 في نهاية عهد "إدوارد الثالث"، بواسطة إجراءات اللوم أو الإتهام الجنائي³، الأمر الذي سمح لمجلس

¹. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002، بدون طبعة، ص 19.

². محمد فهم درويش، أصول العمل البرلماني، مؤسسة دار الكتاب، الكويت 1996، بدون طبعة، ص 428.

³. شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، قانون عام، جامعة أبو بكر قايد

، تلمسان، 2011-2012، ص 311.

العموم باتهام وزير، ليتم محاكمته من قبل مجلس اللوردات بوضعه هيئة قضاة عليا . غير أن أسلوب الإتهام الجنائي أثبت عجزه لسببين :

_لايمكن بأي حال من الأحوال إستخدامه إلا في حالة ما إذا كان الفعل الذي إرتكبه الوزير يشكل جرما ويعاقب عليه قانون العقوبات .

_ في حال ما إذا أراد الملك إنقاذ أحد وزرائه فله أن يحل مجلس العموم أو يؤجل إنعقاد البرلمان أو يستخدم حق العفو .

غير أنه في مطلع القرن 18 بدأ مجلس العموم بالتخفيف من حدة الإتهام الذي إبتعد عن الطابع الجنائي وأصبح يستخدم كوسيلة لتهديد الوزراء بهدف إبعادهم عن مناصبهم الأمر الذي أسفر آنذاك عن إستقالة الوزير (روبرت والبول) وتعد هذه الإستقالة أول سابقة في التاريخ السياسي لإنجلترا، حيث قام أعضاء البرلمان بسحب الثقة منه بسبب عدم رضاهم عن سياسته في الحكم دون اللجوء إلى أسلوب الإتهام الجنائي .

ليتكسر المشهد مع رئيس الوزارة (فريدريك نورث) حيث قدم هذا الأخير إستقالته عقب التصويت على إقتراحيين متتالين بحجب الثقة عن وزارته، لم يحز الأول منها على الأغلبية وحين قدم الثاني لم ينتظر السيناريو الأول وإستقالت وزارته بكامل هيئاتها

فالمسؤولية الوزارية في بادئ الأمر كانت جنائية لتتحول إلى مسؤولية شبه جنائية ثم شبه سياسية، بحيث أصبح إتهام الوزراء لا يقتصر على المسائل الجنائية بل أيضا الأخطاء الجسيمة التي تصدر عن الوزراء أثناء عملهم الأمر الذي نتج عنه إمكانية تقديم الوزراء لإستقالتهم في حال حاول المجلس إتهامهم، وهكذا نشأت مسؤولية الوزراء أمام مجلس العموم لتحل محل المسؤولية الجنائية وقد بدأت فردية ثم ظهرت إلى جانبها المسؤولية السياسية التضامنية .

بالعودة إلى تعريف السياسية العامة، فإننا نصطدم بتعدد التعاريف و بتعدد وظائف الأنظمة السياسية، والمتغيرات المؤثرة بتلك الوظائف في كونها تمثل الجانب الأدائي للحكومة وكافة جوانب النظام السياسي .

يرى " توماس داي " : أن السياسة العامة هي كل ماتقرر الحكومة عمله أو عدم عمله ¹

¹ - bruce I Smit . public policy and public participation .canada .Atlantic Regional Office

الملاحظ على هذا التعريف تركيزه على السياسيات الإيجابية والسلبية، بحيث يرى "توماس" أنه عند إتيان الحكومة عمل ماء هو من صميم السياسة العامة، وله أثر على المجتمع . أما "جاي بيترز" فيرى أن السياسة العامة هي : مجموع الأنشطة الحكومية التي تؤثر في حياة الناس سواء قامت الحكومة بهذه الأنشطة بنفسها أو قامت بها من خلال مندوبين أو وكلاء لها¹.

التعريف هذا يوحي إلى إمكانية لجوء الحكومة الى مسألة التفويض في إطار التعاقد مع جهات غير رسمية كالقطاع الخاص .

أما "دي كوسبولاس" فقد عرفها بأنها تلك القرارات والخطط التي تضعها الحكومة، من أجل معالجة القضايا العامة في المجتمع " هذا التعريف قدم نظرة شاملة وأكثر تحديدا للسياسة العامة باعتبارها سلوكيات الحكومة تجاه المشاكل والقضايا التي تواجهها عن طريق إصدار قرارات ولوائح وخطط من أجل مواجهة هذه المشاكل والقضاء عليها² .
أولاً: خصائص السياسة العامة :

. تشمل السياسة العامة جميع القرارات الفعلية المنظمة والضابطة والمعالجة لمشكلة ماء والتي تصدرها المؤسسات الحكومية .

. السياسة العامة تتم في إطار تنظيمي محدد له صفة دستورية قانونية، وإرتباطها بهذا الإطار هو ما يجعلنا نميز بين السياسة العامة وباقي السياسات الأخرى التي تتخذ في أطر تنظيمية أخرى غير الإطار الحكومي، مثل سياسيات المؤسسات الخاصة .

. السياسة العامة هي تمرين سلطوي وعقلاني، يقصد منه التنبؤ بالمستقبل أي أنها عملية مستقبلية تهتم بكل التغيرات والإحتمالات التكنولوجية و السياسية والتغيرات التي تحدث على مستوى القيم والأخلاق .

. يتم وضع السياسات العامة بالإشتراك مع الفواعل والجماعات المختلفة الموجودة في المجتمع، أي أنه لا يوجد فاعل سياسي وحيد، بل هناك مجموعة من الفواعل التي تتدخل في ذلك ولو بدرجات متفاوتة.

¹ عبد الفتاح ياغي ، السياسات العامة ، النظرية والتطبيق ، جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، بحوث

ودراسات ، 2002، ص 8 .

² فهمي خليفة فهداوي ، السياسة العامة (منظور كلي في البنية والتحليل) عمان ، دار البصرة للنشر والتوزيع ، 2001، ص 32

السياسة العامة هي مجموعة الأعمال والأفعال والتصرفات، والتوجهات المنطقية والعقلانية الصادرة عن مسؤولي الحكومة بتأثير ومشاركة من فواعل سياسية، ولا بد أن تكون هذه الأعمال ذات طابع مجتمعي شمولي وأن تتمتع بالشرعية وقوة الإلزام القانوني .

. السياسة العامة لا بد أن تكون لها مقاصد وأهداف تسعى إلى بلوغها وتحقيقها بإعتبار هذه السياسة إنعكاس للإرادة الشعبية المجتمعية .

. إن إنعدام السياسة العامة قد يؤدي إلى تعارض وإزدواجية في القرارات وأساليب العمل، الأمر الذي من شأنه أن يبديد الإمكانيات المتوفرة ويقلل فرص تحقيق الأهداف المسطرة بالكفاءة والفعالية المطلوبة .

الفرع الثاني : الرقابة على السياسة المالية .

تعود جذور نشأة هذا المجال من الرقابة إلى النظام البريطاني، حيث كان الملوك يفرضون الضرائب ويأمرون بإنفاقها على أوجه الصرف المختلفة، كالإنفاق على الجيش الأمن، العدالة أي المرافق التقليدية للدولة ثم أصبح الملك يستدعي المجلس والبارونات والقساوسة لإستشارتهم مرتين أو ثلاث في السنة غير أنه في عهد " إدوارد الثالث" كان المجلس الأعظم يستدعي للموافقة على الضرائب مكونا من بارونات وقساوسة وفرسان وأعضاء من الطبقة البرجوازية . غير أن هدف الملك من وراء إشراك المجلس والحصول على موافقته لفرض الضرائب هو تقديم المساعدات المطلوبة منهم، ثم ما لبث أن تمكن النواب من السيطرة على البرلمان بإستخدامهم ورقة الموافقة على الضرائب، أين تأكد ذلك في ملتقى الحقوق لسنة 1628 أو حق تقديم العرائض الذي يتم عرضه على اللوردات والنواب على حد سواء لدراستها والفصل فيها وإن تطلب الأمر يتم عرضه على الملك، وخلال القرن الرابع عشر تطورت وظيفة أعضاء المجلس من مصدري عرائض إلى مشرعين- في ظل عجز الملوك عن مباشرة سلطاتهم التي أضحت إسمية- إلى مراقبين للضرائب خلال القرن السابع عشر وتجلت سيطرتهم أكثر حين تم إستدعاء مجلس العموم لمناقشة المساعدة المالية، إلا أن استشارتهم في المسائل السياسية كانت تتصل بدورهم المالي، لتتأسس سلطة مجلس العموم في رقابة السلطة التنفيذية في سحب الإعتمادات المالية، وبذلك أصبح رفض الإعتمادات الطريق الوحيد لتأكيد هذه الرقابة¹.

¹. شريط وليد ، مرجع سابق ،ص 313 .

و حاليا تظهر الرقابة المالية من خلال المصادقة على قانون المالية سنويا من طرف البرلمان، وكذا إقراره (الحساب الختامي) كما أنه يوافق على عقد القروض العامة والتزامات إستغلال الموارد الطبيعية.

فالبرلمان يناقش قانون المالية وقد يدخل تعديلات على بعض أحكامه، وبعد المصادقة عليه يصدر القانون في نهاية السنة المالية الجارية، وقبل بدء السنة المالية الموالية، حيث أن التصويت على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان يعد بمثابة ترخيص من هذا الأخير للحكومة لتطبيق أحكامه، ولهذا السبب يسمى القرار النهائي فيما يتعلق بالمالية العامة بالترخيص المالي .

و بالنظر لأهمية هذا القانون فقد خول المؤسس الدستوري الفرنسي لرئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بأمر، في حال عدم مصادقة البرلمان عليه في الأجل المحدد ب 75 يوما، والأمر ذاته تبناه المؤسس الدستوري الجزائري.

الفرع الثالث : الرقابة على السياسة الخارجية

الواقع أن الأعمال التي تتعلق بالشؤون الخارجية، والأمن الخارجي حتى وإن كانت لاتخضع لرقابة القضاء باعتبارها من أعمال السيادة، إلا أن هذا لا يمنعها من الخضوع للرقابة السياسية، حيث أنه أحيانا ما تبحث المجالس النيابية أو المؤتمرات الحزبية في المواضيع ذات الصلة بالشؤون الخارجية أو الامن العام والدفاع في جلسات سرية¹، غير أن هذه السرية لا تنفي إمكانية بسط رقابة على هذه الأعمال.

وعلى هذا الأساس قد يفرض المؤسس الدستوري سلطة رقابة البرلمان على العديد من الأعمال التي ترتبط بالسياسة الخارجية، كالتصديق على الأعمال الدبلوماسية كإعلان الحرب، عقد المعاهدات خاصة معاهدات الصلح، ناهيك عن عدم سريان بعض المعاهدات إلا بعد أن يتم المصادقة عليها من قبل البرلمان .

تجدر الإشارة إلى أن جانبا من الفقه يذهب إلى اعتبار جواز مد رقابة أعضاء البرلمان إلى السياسة الخارجية للدولة، على اعتبار أنها تعكس علاقة الدولة بالدول الأخرى،

¹ /فهومي خليفة فهداوي ،مرجع سابق ،ص ،33.

وبالتالي فيمكن إعتبارها من أعمال السيادة، ضف إلى ذلك طابعها السري الذي قد يتعارض أحيانا أن يكون محل رقابة، خاصة إذا كانت الآلية الرقابية المستعملة، هي الأسئلة الشفوية، والتي من مقتضيات ممارستها نشرها بالجريدة الرسمية .

المبحث الثاني :

تطبيقات الرقابة البرلمانية في الأنظمة السياسية المختلفة

لقد إستقر في النظام البرلماني أن يعهد إلى البرلمان ثلاث وظائف رئيسية وهي الوظيفة التشريعية والوظيفة المالية، والوظيفة الرقابية، و هذا الدور هو الذي يعطي البرلمان أهمية خاصة باعتباره نائبا عن الشعب وممثلا لإرادته في سن القوانين ومراقبة السلطة التنفيذية في إطار التعاون والتوازن الذي يقره مبدأ الفصل بين السلطات، حيث أن الوظيفة الرقابية هي التي تحدد مركز البرلمان وسيادته إزاء الوزارة، بطبيعة الحال مسألة تطبيق الرقابة البرلمانية يختلف من نظام سياسي إلى آخر تبعا لطبيعة الفصل بين السلطات المعتمد، وفيما يلي سنتطرق الى تطبيقات الرقابة البرلمانية في كل من النظام البرلماني بإعتباره الأصل(المطلب الاول) و النظام الشبه رئاسي الذي عقناها (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

نشأة وتطور قواعد الرقابة في النظام البرلماني (بريطانيا)

يعرف النظام البرلماني بأنه نظام الفصل المرن والمتوازن بين السلطات، ويقوم هذا النظام على توزيع السلطة التنفيذية بين هئئتين، وعدم إحتكارها من طرف جهة او شخص واحد، حيث تمارس من طرف رئيس الدولة او ملك غير مسؤول سياسيا، وإلى جانبه رئيس للوزراء يشرف على حكومة، مسؤول سياسيا عن أعمالها أمام البرلمان¹

¹. عمار عباس ،تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر (مساهمة في إثراء النقاش حول التعديل الدستوري

المقترح) ،دار الخلدونية للنشر ،2015،ص 78 .

وفيما يلي سنتطرق الي هذا النظام من خلال تسليط الضوء علي مميزاته (الفرع الاول) وكيفية تنظيم السلطات (الفرع الثاني) وصولا الي وسائل تقرير المسؤولية السياسية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مميزات النظام البرلماني .

النظام البرلماني من وجهة نظر العميد "جورج بيردو" يرتكز على المساواة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود تأثير متبادل بينهما، فالتعاون يتحقق من خلال مشاركتهما في إختصاصات بعضهما البعض، أما التوازن والتأثير المتبادلان فيتحققان من خلال وسائل الضغط المتاحة لكل سلطة في مواجهة الأخرى، وهذه العلاقة هي نتاج نصوص دستورية في الغالب، وقد يحددها العرف الدستوري كما هو الحال في النظام السياسي البريطاني¹.

وعليه فإن النظام البرلماني يرتكز على معايير أساسية يمكن حصرها فيمايلي:

أولاً: المعيار التقليدي (نظرية التعاون)

بالنسبة إلى هذا المعيار فإنه يقوم على عنصرين أساسين ألا هما: مسألة التعاون والتوازن، حيث أن هذا التوازن خارجيا بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية، فكلا منهما يتمتع بوسائل تؤثر على الأخرى، فيحق للبرلمان مراقبة الحكومة وتقرير المسؤولية وفي مقابل ذلك يكون لرئيس السلطة التنفيذية الأعلى سلطة حل البرلمان والإحتكام للأمة .

أما عن التوازن الداخلي فإن كل هيئة تتألف من جهازين، حيث أن البرلمان يتكون من مجلسين أحدهما يتم إنتخاب أعضائه عن طريق الإقتراع العام، أما الآخر فإن أعضائه يعينون أو يكتسبون مناصبهم عن طريق الإرث أو أنهم ينتخبون بطريقة مباشرة².

أيضا كما سبق و أن أشرنا فإن السلطة التنفيذية ثنائية أي مقسمة بين

¹ .عمار عباس، تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر ،مرجع سابق ،ص 82 .

² ،سعيد بوالشعير ،القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ،الجزء الثاني ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الطبعة الثانية

. رئيس دولة غير مسؤول ولا يمارس سوى سلطات شكلية .

. حكومة يسيرها الوزير الأول مسؤولة أمام البرلمان .

أما عن مسألة التعاون فيبدو من الناحية الشكلية في مشاركة الحكومة في العملية التشريعية، كالمبادرة بمشروع قانون أو لإصداره ويبدو من الناحية المادية في ممارسة السلطة التنظيمية، أما البرلمان فيساهم في الوظيفة التنفيذية بالإذن والترخيص المالي والموافقة على بعض الأعمال الدبلوماسية .

يعتبر رئيس الدولة أو الملك في النظام البرلماني مستقلا وغير مسؤول لا سياسيا ولا جنائيا وبالتالي تنفرد الحكومة بتحمل المسؤولية سياسيا أمام البرلمان، تطبيقا لقاعدة حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية، ومن هنا فإن الرئيس في منأى عن التجاذب الذي قد يحدث بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولو أنه يتمتع بنوع من التأثير على سير أعمال الحكومة، الناجم عن سلطته الشخصية ومن تجربته السياسية، على الرغم من أن هذا التأثير في بريطانيا حاليا وغيرها من الانظمة البرلمانية، سائر نحو التلطيف إن لم نقل نحو الزوال¹.

ثانيا : المعيار الحديث للنظام البرلماني (نظرية المسؤولية السياسية)

بما أن الحكومة هي محور أداء مهام السلطة التنفيذية في النظام البرلماني وبما أنها تتمتع بالسلطة الفعلية فهي تتحمل المسؤولية أمام البرلمان سواء كانت هذه المسؤولية فردية أو تضامنية

والمقصود بالمسؤولية هو أن تكون الحكومة بمفهومها الضيق وليس الرئيس أو الملك مسؤولا أمام البرلمان، لذلك يسمى النظام برلمانيا حين تنقرر مسؤولية الحكومة السياسية بسحب الثقة وحق هذه الأخيرة في حل البرلمان .

إلى جانب المسؤولية السياسية للوزراء توجد المسؤولية المدنية، وتتمثل في إلزام كل وزير بتعويض الضرر الناجم عن تصرفاته إضافة الى المسؤولية الجنائية، والتي تستوجب محاكمة الوزراء عن الجرائم المرتكبة من قبلهم والتي يجرمها ويعاقب عليها القانون، سواء

¹. عمار عباس ، تأملات حول مسار الاصلاحات الدستورية في الجزائر ،مرجع سابق ، ص 79 .

كانت جرائم متعلقة بوظائفهم ونتاجة عنها أو كانت عادية والمنصوص عليها في قانون العقوبات، تجدر الإشارة هنا أن المسؤولية الجنائية سابقة للمسؤولية السياسية في الظهور .

وقد ظهرت المسؤولية السياسية نتيجة إستعمال فكرة الإتهام الجنائي التي كان يستعملها مجلس العموم ضد أحد أو مجموعة أعضاء الوزارة، وهي تهمة جنائية ليست سياسية بمعنى شخصية ضد من يرتكب أفعالاً مخالفة للقانون وإستمر الوضع على ذلك حتى القرن السابع عشر، حينما بدأت تتبلور وتتخذ صبغة جديدة مسؤولية الوزراء فأصبحت مسؤولية سياسية، ولم تعد مقتصرة على الجرائم بل شملت حتى التصرفات التي يرتكب بموجبها الوزراء أخطاء جسيمة بمناسبة أداء وظائفهم مما ساعد على تقليص سلطة الملك من الضغط على الوزراء، وكانت التهمة توجه من مجلس العموم والمحاكمة تتم أمام مجلس اللوردات الذي يتمتع بحرية تحديد وتكييف الجريمة والعقوبة ثم إستقلت الجريمتان عن بعضهما¹.

وعليه فإن رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني تقتضي ترتيب كلا من المسؤولية المدنية والتي يلتزم بموجبها عضو الحكومة تعويض الأضرار الناتجة جراء أعماله² .

وكذا المسؤولية الجنائية حيث تضمنت بعض الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني، المساءلة الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية، حيث مكنت البرلمان من الإتهام الجنائي لكل من رئيس الدولة وأعضاء الوزارة عما قد يرتكبون من جرائم أثناء تأدية وظائفهم بالإضافة إلى منح العضوية لبعض أعضاء البرلمان في الهيئة المشكلة لتوجيه الإتهام للأشخاص المتهمين في قضايا مماثلة، مما يستوجب محاكمتهم عن الجرائم المرتكبة من طرفهم ويتم معاقبتهم وفق النصوص القانونية³ .

¹ سعيد بوالشعير القانون الدستور والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 184 .

² عوامة منصور صالح ، الوسيط في النظم السياسي ، الكتاب الثاني ،(النظام السياسي للدستور الأردني) المجلد الرابع

، عمان ،المركز العربي للخدمات الطلابية ،الأردن ،1995،ص 18 .

³ .المذهي ميلود أبو خزام إبراهيم ،الوجيز في القانون الدستوري ،(دراسة تحليلية في النظرية العامة لفلسفة القانون

الدستوري)الكتاب الأول ،الطبعة الثانية ،الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان ،ليبيا ،1996،ص 278 .

الفرع الثاني :تنظيم السلطات في النظام البرلماني (بريطانيا):

يرتكز النظام البرلماني في بريطانيا على ثلاث مبادئ أساسية وهي : مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ سيطرة البرلمان، ومبدأ سيادة القانون، أما الهيئات الدستورية التي تسهر على تطبيق هذه المبادئ الثلاث فهي البرلمان والتاج والوزارة .

أولاً/ السلطة التشريعية (البرلمان) :

تتكون السلطة التشريعية أو البرلمان وفقا للقواعد التقليدية المقررة من ثلاثة أجهزة لا تصدر القوانين إلا بموافقتها وهي :مجلس اللوردات ومجلس العموم، والملك، ومع فقدان الملك لحق النقض أصبح البرلمان مؤلف من مجلسين ولكل منهما قواعد خاصة في إختيار الأعضاء كانت في الماضي عرفية أصبحت اليوم عضوية،ومجلس اللوردات هو الأقدم والأعلى مرتبة غير أن مجلس العموم هو الأهم من ناحية التمثيل الشعبي وممارسة الصلاحيات السياسية ومجلس العموم منتخب بالإقتراع العام في حين أن مجلس اللوردات وراثي في معظمه ولم يتبدل وضعه إلا في نهاية عام 1999.

ا / مجلس اللوردات :

يعد من أثر أو من بقايا المجالس الأرستقراطية (مجالس النبلاء) التي أصبحت نادرة اليوم وعلى الرغم من إستمرار وجوده منذ قرون دون حاجة ماسة إليه فقد توقع البعض قرب زواله أو على الأقل تغيير هيكلته وهذا ماحدث في خريف 1999، عندما صوتت الغالبية في المجلس لصالح إلغاء العضوية بالوراثة،¹ الأمر الذي يعد قفزة نوعية في تطوير نظام الحكم في بريطانيا .

ويضم مجلس اللوردات 616 عضو و هم منقسمون (اللوردات) إلى فئتين : اللوردات الزمانيون واللوردات الروحيون.

و لو تساءلنا عن المبررات التي تدعو إلى الإحتفاظ بمجلس نبلاء في بريطانيا لوجدناها في أمرين : في التثبيت بالتقاليد، وفي الرغبة أن يكون هناك مجلس تجري فيه مناقشات رفيعة المستوى والنوعية، فمجلس اللوردات يحتفظ في رأي الكثير من المراقبين

¹ /عوالمة منصور صالح، مرجع سابق، ص 19

بمبررات وجوده، صحيح أنه لا يملك سلطة تشريعية إلا أنه يقوم بدور مهم في أصول التشريع من ناحيتين : الأولى تتمثل في قدرته على تأخير إصدار قانون ماء، علما أن بعض المشاريع المؤجلة في نهاية الدورة لا يعاد طرحها في الدورة اللاحقة، والثانية تتمثل في النسبة المتزايدة من اللوردات المعيّنين مدى الحياة والمختارين من بين الشخصيات الأكثر كفاية في البلاد فهذه العناصر تثري المناقشات بنوعية تقنية متميزة قد تؤدي إلى إدخال تعديلات وتساعد على تحسين مضمون العديد من القوانين¹

ب / مجلس العموم :

يضم هذا المجلس 659 عضوا ينتخبون لمدة خمس سنوات، والمجلس لا ينهي عادة مدة ولايته، فالوزارة تلجأ إليه في معظم الاحيان وخصوصا عندما يكون الرأي العام إلى جانبها، إلى حل المجلس وإجراء إنتخابات جديدة، والمجلس اليوم هو الهيئة الوحيدة التي تمثل إتجاهات الشعب وقد إستطاع مع مرور الزمن، أن يحتل المرتبة الأولى في البرلمان ويوجه الحياة السياسية والدستورية في البلاد .

ولمجلس العموم رئيس يدعى "المتكلم" (السيكر) وقد سمي كذلك لأنه في الأصل كان الشخصية التي تتولى التعبير عن رغبات المجلس أمام الملك والمدافع عن إمتيازات وحقوق النواب، والسلطة المكلفة بإدارة المناقشات في مجلس العموم، . ويبقى في منصبه طيلة مدة ولاية المجلس ، وجرت العادة على أن يكون منتخبا من بين أعضاء حزب الأكثرية، وتمتنع في مقابل ذلك المعارضة عن ترشيح شخص ضده في دائرته، ومكانته تعود كذلك الى الصلاحيات التي يملكها فهو الذي يعين رؤساء اللجان، ويدير المناقشات ويتخذ الإجراءات بحق النواب .

فيما يتعلق بالعمل التشريعي فإنه يعود للنائب حق اقتراح القوانين إلا أن أكثرية القوانين هي من صنع الحكومة(حوالي 90 بالمئة هي من مبادرة الحكومة) نظرا لكونها مشاريع قوانين صادرة عن الأغلبية التي تتمتع بها الحكومة، غير أن هذا لا يعني حرمان

¹ محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسية في لبنان ، مرجع سابق ،ص 135.

المعارضة من حق تقديم مشاريع القوانين،¹ حيث يحق لها ذلك ويجب أن ترسل قبل مناقشتها في المجلس الى بعض اللجان من أجل عملية دراستها.

ثانيا/ السلطة التنفيذية:

أ/ التاج أو الملكية :

الملكية في بريطانيا وراثية بحيث ينتقل التاج من الملك إلى الذي يليه من الرجال أو النساء بنسبة درجة قرابتهم من الملك غير أن هذا الانتقال الوراثي لم يكن سلميا في جميع الفترات .

ولقد تقلصت صلاحيات الملك على مر العصور وتوزعت على البرلمان والوزارة فأصبح الملك رمزا لوحدة البلاد وممثلا للدولة، ومع ذلك فإن صلاحياته النظرية مزالت كبيرة وهي تكون مايسمى "بالإمتياز الملكي " ومنها :

1 . حق الإشتراك في معظم الأعمال الصادرة عن البرلمان وفي مقدمتها "خطاب العرش " الذي تعده الوزارة ويلقيه الملك عند افتتاح الدورة البرلمانية، وهو شبيه بالبيان الوزاري في الأنظمة البرلمانية الأخرى، كما أن القانون الصادر عن البرلمان لايصح نافذا إلا بعد موافقة الملك عليه، وقد إستقر تقليد منذ سنة 1707 على عدم رفض الملك التصديق على أي قانون .

2 . حق إختيار الوزير الأول لتشكيل الوزارة، والتقليد يفرض على الملك تكليف رئيس حزب الأكثرية بذلك .

3 . حق دعوة البرلمان إلى الانعقاد وحق حله بناء على طلب الوزارة.

4 . حق التعيين في مجلس اللوردات.

5 . حق منح الألقاب والأوسمة.

6 . حق إعلان الحرب وإقرا السلام.

7 . حق عقد المعاهدات.

¹¹ / محمد المجذوب ، مرجع سابق ،ص163.

8 . حق تسمية كبار الموظفين .

9 . حق العفو .

ومع ذلك فإن الملك لا يملك هذه الإمتيازات إلا إسمياً، وبإستطاعة البرلمان تقليص نطاقها وممارستها الفعلية، هي من عمل الوزارة أو الوزير الأول، وبما أن الملك "يملك ولا يحكم ولا يقوم بعمل ضار فإنه لا يمكن ملاحقته جزائياً أو مدنياً وفي حال إذا تضرر أحد الأفراد من عمل ينسب إلى الملك فليس له إلا أن يتوجه بطلب إسترحام للعفو عنه¹ .

ب/ الحكومة :

إرتبط ظهور الحكومة بتطور النظام البرلماني، فالحكومة هي وارثة لسلطات الملك، وتتصرف بحرية تامة كما تتمتع بصلاحيات واسعة فهي بالإضافة إلى ممارستها السلطة التنفيذية وجزءاً من الصلاحيات العائدة للإمتيازات الملكية، تملك صلاحيات كبرى في إصدار القوانين عن طريق تفويض التشريع وهي بالتالي مسؤولة عن أعمالها .

بالنسبة لتشكيل الحكومة فإنها علي النحو الآتي :

الوزارة :وهي الجهاز الحكومي بشكل عام وتشتمل على مجموع الأشخاص المتضامنين فيما بينهم تحت لواء الحزب .

الحكومة او الكابنت : وهي القطعة الرئيسية في الجهاز الحكومي، حيث أن الوزارة عادة ما تتكون من عدد كبير من الأعضاء، وبالتالي يصعب عليها العمل والإجتماع بجدية وإنظام ، الأمر الذي دفع البريطانيين إلى إيجاد هيئة وزارية مصغرة تسمى "الكابنت" وتتكون من عدد ضئيل من الأعضاء لايزيد عن العشرين تجتمع كل أسبوع وتقوم بأعباء الحكم غير أن عدد الوزراء في هذه الهيئة يتضاءل خلال الأزمات والحروب فيقتصر على أهم الوزارات فإلى جانب رئيس الوزراء نجد الوزراء الذين يعتبرون من الصف الأول كوزير العدلية .

والوزير الأول هو الذي يختار الأعضاء الذين تتألف منهم الوزارة والحكومة، ويجب أن يكون الوزراء من البرلمان، كما يجوز له الإستعانة بوزراء من خارج المجلس النيابي .

¹ . مولود ديدان ، القانون الدستوري والنظم السياسية ،مرجع سابق ، ص 189 .

رئيس الوزراء : هو المحرك للوزارة ولكي ينال هذا المنصب عليه أن يكون عضوا في مجلس العموم، غير ان القانون الصادر في شهر جويلية لسنة 1963 يجيز ضمن شروط مهينة لإحد اللوردات أن يصبح رئيسا للحكومة شرط أن يتنازل عن لقبه وينتخب نائبا في مجلس العموم¹ ويعتبر الوزير الأول الرئيس الفعلي للدولة فتشكيل الحكومة وحياتها بين يديه، ليس له فقط حق تسمية الأعضاء وإنما بإمكانه أن يوزع الحقائق الوزارية كيفما يشاء وأن يطلب أحد الوزراء إلى الإستقالة أو يقدم إستقالة الحكومة بأكملها إلى الملكة .

الفرع الثالث : وسائل تقرير المسؤولية السياسية

نتار المسؤولية السياسية في النظم البرلمانية بوسائل متعددة سواء كانت مستمدة من أحكام عرفية او من قواعد دستورية فإن هدفها بالأساس هو تقرير المسؤولية السياسية للحكومة في حال لم توف هذه الأخيرة بالالتزامات التي قطعتها، وبالتالي تنحيتها من الحكم، وإتاحة الفرصة لحكومة بديلة حائزة على ثقة البرلمان².

أ / لائحة اللوم أو ملتصم الرقابة :

يتم هذا الإجراء بواسطة مجلس النواب ضد الحكومة، الإجراء في حد ذاته يتطلب شروطا بالإضافة إلى النصاب القانوني المطلوب، حيث يشترط الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس من اجل إسقاط الحكومة وهذا من أجل تفادي عدم إستقرار الحكومة والتعسف .

ب / مسألة الثقة :

وتكون بمبادرة من الحكومة بواسطة رئيسها حيث يضع مسألة الثقة على مكتب المجلس ليليه الغجراء البرلماني .

فغن حاز الموضوع على الأغلبية فإن الحكومة تفقد الأغلبية وتكون ملزمة بتقديم إستقالتها الجماعية لرئيس الدولة طبقا لمبدأ المسؤولية التضامنية وعلى الرئيس قبولها، غير

¹ . مولود ديدان ، القانون الدستوري والنظم السياسية ،مرجع سابق ،ص 190.

² . عمار عباس /تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر ،مرجع سابق ،ص 81 .

أنه يتمتع بحق تعيين رئيس حكومة جديدة أو حل البرلمان أو الإبقاء على رئيس الحكومة المستقيل لتسيير الأمور العادية في إنتظار الإنتخابات العامة المسبقة¹.

إن مسألة الحل تحقق التوازن بين الجهازين، فعند عزم الحكومة على الحل تجبر البرلمان على التفاهم معها، وبالمقابل فإن البرلمان بما له من سلطة سحب الثقة يجبر الحكومة على التفاهم معه .

ويعتبر حق السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب، ووضع حد للعهد النيابية لأعضائه قبل أوانها، من أهم الوسائل الدستورية التي من شأنها الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مقابل المسؤولية السياسية للحكومة أمامه، وعادة ما يستخدم هذا الحق عند حدوث نزاع بين الحكومة والبرلمان، وهذا من شأنه تهديد إستقرار المؤسسات الدستورية ومن أجل تفادي ذلك وبغية تسوية هذا النزاع يحل مجلس النواب وتجرى إنتخابات تشريعية سابقة لأوانها .

فمسألة الحل في ظل ظروف كهذه يعد تقنية دستورية تهدف الى تحكيم هيئة الناخبين لحسم الصراع بين الحكومة ومجلس النواب، بوقوفهم إلى جانب أحد طرفي النزاع وذلك إما بإنتخابهم لأغلبية جديدة مساندة للحكومة، أو بتجديد الثقة في الأغلبية التي كانت مشكلة لمجلس النواب قبل الحل².

وإذا كان حق الحل و المسؤولية السياسية يعدان معيارين حاسمين وبمثابة حجر الزاوية في النظام البرلماني، فهناك معيار آخر يضاف لهما وهو التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن أمثلة ذلك الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة أو الحكومة، حيث أنه في النظام البرلماني يجوز الجمع بين المنصب الوزاري والمنصب النيابي، فهذا الأمر لا يطرح أي إشكال كونه يهدف إلى خلق تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال إتاحة الفرصة للوزراء للمساهمة في مناقشات المجلس النيابي، من خلال حضور جلسات البرلمان بصفتهم الرسمية هذا من جهة والدفاع عن السياسة العامة

¹. سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 184 .

². عمار عباس، تأملات في مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر، مرجع سابق، ص 83 .

للحكومة وعن أعمال كل وزارة على حدى من جهة أخرى، وكذلك العمل على سن القوانين المختلفة¹.

إن الحفاظ على التوازنات الحزبية هو ماتعمل عليه الوزارة في النظام البرلماني وعليه فإن الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية يعهد إليه تشكيل الحكومة والوزارة، وهو مايعتمد عليه في تمرير القوانين، التي تقضي إلى جعل سياسته موضع تنفيذ، كما تعمل الدساتير البرلمانية على تقرير المسؤولية الوزارية بنوعيتها وذلك على النحو التالي:

أولا : المسؤولية الفردية :

تتعقد المسؤولية الفردية للوزراء جراء الأعمال الي يباشرها كل وزير في حدود وزارته، والتي يتخذها في المسائل التي تخضع لموافقة هيئة الوزارة، بمعنى أن جل الأعمال التي تتعلق بوزارته تندرج تحت مسمى "السياسة العامة للوزراء" .

إن ترتيب المسؤولية الوزارية أمام البرلمان لا توجه إلى لوزير بعينه أو أكثر دون أن يشمل ذلك جميع الوزارة، أويعرض إقصاء الوزير عن الشؤون العامة او المساس بشخصه أو سمعته أو ذمته المالية².

بالحديث عن المسؤولية الفردية التي تقع على عاتق وزير ماء، فلا بد الإشارة هنا إلى مسألة هامة، وهي مسألة التفويض بحيث أن تفويض الوزير لجزء من صلاحياته، طبقا للأنظمة والقوانين، لايعفيه من المسؤولية الوزارية، لأن هذا التفويض للصلاحيات صدر بناء على السلطة التقديرية للوزير، ويكون بشكل محدد وليس تاما، كما انه يملك حق الغاء التفويض او تعديله في حدود الدستور والقانون³.

¹ محمد نصر مهنا ، تطور النظريات والمذاهب السياسية ،دار النشر والفجر والنثر ،القاهرة ،مصر ،2006،ص 144.143

² ناصف عبد الله إبراهيم ، مدى توازن السلطة السيادية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ،رسالة دكتوراه ،جامعة القاهرة مصر .1981ص 55 .

³ بطيخ رمضان محمد ،التطبيقات العملية لطوابط الحصانة البرلمانية ووسائل إجراءات البرلمان الرقابية ،دون طبعة ،دار النهضة العربية ،مصر ،دون سنة ،ص 191 .

وعليه فبمجرد أن تتعدد المسؤولية السياسية للوزير، يتوجب على هذا الأخير تقديم الإستقالة، أو ضرورة إحداث تغيير حكومي من قبل الحكومة، حتى يتم إقالة الوزير محل المتابعة والمساءلة، أو يلجأ البرلمان إلى سحب الثقة منه، على أنه يمكن وبناءاً على أسباب شخصية أو تصرفات سياسية خاصة بالوزير مساءلته سياسياً .

ثانياً : المسؤولية التضامنية :

المسؤولية التضامنية في أبسط تعريف لها : هي مسؤولية الحكومة عن تصرفاتها بأكملها أمام البرلمان، بحيث يجب أن تحوز تأييد الأغلبية في البرلمان، وفي حال إخفاقها في ذلك وتم رفضها، فإن الأمر يستوجب الإستقالة الفورية والجماعية لأعضاء الحكومة .

بمعنى أدق في حال قيام البرلمان بسحب الثقة من الوزير المسؤول فإنه يجب على هذا الأخير تقديم إستقالته من منصبه أو من هيئة الوزارة بأجمعها، بحيث تتعدد المسؤولية الوزارية بنوعها أي الفردية لكل وزير على حدى، والتضامنية للهيئة الوزارية برمتها أمام البرلمان، الأمر الذي يفسر العلاقة الوثيقة التي تربط البرلمان بالحكومة .

وفي حال قيام البرلمان بسحب الثقة الكاملة من الوزارة، فإن الأمر يستوجب عليها بالضرورة تقديم الإستقالة، على إعتبار أن الوزارة في النظام البريطاني، هي سلطة تنفيذية تضامنية بحيث تكون هذه المسؤولية إما أمام رئيس الدولة وفي هذه الحالة تعتبر أثراً من آثار الرقابة السياسية لرئيس الدولة، وقد تكون هذه المسؤولية أمام البرلمان وفي هذه الحالة تكون أثر من آثار الرقابة البرلمانية¹ .

الواقع أن قوة الوزارة في النظام البريطاني تكمن في تضامن أعضائها، فقد رأينا أن هذا التضامن يحملها على تقديم إستقالة جماعية عند سحب البرلمان ثقته منها، و إن كان

¹. ياسين بن بريح ، الإستجاب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، الطبعة الأولى ،مكتبة الوفاء

القانونية ،مصر ،2009،ص 150 .

هذا الأمر نادر الحدوث كون الوزارة منبثقة من الأغلبية في البرلمان، ولو تصورنا وقوع خلاف بين الوزارة وهذه الأغلبية، فحل البرلمان سلاح في يد الوزارة¹.

وهذا الوضع الذي يتجلى في إنتماء أعضاء الوزارة إلى حزب الأغلبية وتضامنهم في مسؤوليتهم الجماعية أمام البرلمان، دفع البعض الى إستنتاج أمرين متناقضين : إما وجود سيطرة من البرلمان على الوزارة، وتسمية النظام "بحكومة المجلس" وإما وجود سيطرة من الوزارة على البرلمان وتسمية النظام " بمجلس الحكومة " .

غير أن الواقع لا يتفق مع هذا الإستنتاج، فالثنائية الحزبية والمبادئ التي يقوم عليها النظام الدستوري البريطاني، تحول دون قيام أي نوع من هذه السيطرة، ووجود المعارضة المنظمة والبناءة والممثلة بحزب الأقلية هو من الضمانات الدستورية، حيث أن بريطانيا هي الدولة الديمقراطية الوحيدة التي تكرر للمعارضة وضعا قانونيا رسميا من خلال قانونها الدستوري وتوفر لها في مؤسساتها أقصى الضمانات الدستورية، وتعتبرها لب الديمقراطية .

وبالتالي فإن المسؤولية التضامنية للوزارة في النظام البرلماني تعتبر عموده وأساسه ففي حالة إنتقائها لانكون بصدد نظام برلماني والعكس صحيح، وهو مايدل على مسؤولية الحكومة بأكملها أمام البرلمان، فإذا قام البرلمان بسحب الثقة من الحكومة أدى ذلك لإستقالتها حتما².

¹ محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم) ،منشورات

الطبي الحقوقية ، الطبعة الرابعة ، 2002،ص ، 143 .

² محمد جورجي شفيق ساري ، أصول واحكام القانون الدستوري ،دار النهضة العربية الطبعة الرابعة ، مصر ، 2002،ص

المطلب الثاني:

عقنة قواعد الرقابة البرلمانية في النظام الشبه الرئاسي(فرنسا)

النظام الشبه الرئاسي هو ذلك النظام الذي يقوم على دستور يتضمن قواعد يتميز بها عن النظام البرلماني، بحيث أن إنتخاب رئيس الجمهورية يكون عن طريق الإقتراع العام ويتمتع بسلطات خاصة، إضافة إلى وجود وزير أول يعهد إليه تسيير الحكومة التي يستطيع البرلمان إسقاطها، وهو بذلك يجمع بين النظامين الرئاسي والبرلماني .

لقد كان للثورة الجزائرية دور بالغ الأهمية في سقوط الجمهورية الرابعة وقيام الجمهورية الخامسة، ولعل ماقاله الأستاذ "أندري هوريو" في هذا الموضوع بطريقة مبسطة لدليل على دور الحرب التحريرية الجزائرية في إنهيار تلك الجمهورية حيث قال : " وربما كانت الجمهورية الرابعة قد توصلت الى إصلاح ذاتها لو أنها استطاعت إنهاء مشكلة إستعمار الجزائر"¹.

ولعل ماميز دستور الجمهورية الخامسة أنه تبنى نظام برلماني عقلاني يسيطر فيه الجهاز التنفيذي، في حين رأى البعض بأنه تبنى نظام شبه رئاسي بالنظر إلى السلطات والصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية ،وفيمايلي سنتطرق الي خصائص هذا النظام (الفرع الاول) وتنظيم السلطات فيه (الفرع الثاني).

الفرع الأول : النظام الشبه الرئاسي وخصائصه .

النظام الشبه رئاسي أو ما يطلق عليه النظام الرئاسي البرلماني هو نظام خليط بين النظام الرئاسي والبرلماني، بحيث يتقاسم فيه رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء سلطة تسيير شؤون الدولة، غير أن مسألة توزيع هذه الصلاحيات بينهما يختلف من دولة إلى أخرى، ويختلف النظام الشبه الرئاسي عن النظام البرلماني، في إختيار رئيس الجمهورية من قبل الشعب، ويختلف عن النظام الرئاسي كون رئيس الوزراء مسؤول أمام البرلمان وبالتالي بإمكان البرلمان عزله إذا أراد، ويتولى رئيس الجمهورية مهامه عن طريق الإنتخاب كما أنه يتمتع بسلطات خاصة إضافة إلى ذلك فإن الوزير الأول يعمل على تجسيد البرنامج

¹ . سعيد بوالشعير القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق ، ص،258. 259.

الحكومي من خلال الجهاز الحكومي الذي يقوده، إضافة إلى ذلك منح البرلمان حق إسقاط الحكومة، وبالتالي فهو نظام مختلط يجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي، ويتميز هذا النظام بمايلي :

. حق الحكومة في إصدار القرارات شريطة الموافقة عليها من قبل رئيس الجمهورية، كما تقترح المسائل المطروحة للمناقشة أمام مجلس الشعب (البرلمان)، مع تحديدها للإجراءات التي بموجبها يتم مناقشة هذه المسائل .

. لرئيس الجمهورية الحق في حل البرلمان، وإجراء إنتخابات نيابية جديدة، دون أن يتعسف في إستعمال هذام الحق، بحيث أن هذا الحق يتم وفق الإجراءات القانونية المنظمة لهذا الحق، في مقابل ذلك يمكن للجمعية الوطنية حق عزل رئيس الوزراء، أو أي وزير بسحب الثقة منهم، إضافة إلى صلاحيات أخرى كفرض قانون الطوارئ وإستفتاء الشعب.

كما سبق وأن أشرنا أن هذه الأنظمة الشبه رئاسية تختلف فيما بينها من حيث أبعاد السلطات التي تتمتع بها كل هيئة من الناحية الواقعية، وأن هذه الإختلافات يمكن معرفتها بدراسة موقف الرئيس الفعلي¹ .

حيث أنه إذا كان الرئيس يتمتع بالأغلبية البرلمانية فإن دور الأقلية سيكون ضعيفا، وفي حال كانت هذه الأغلبية مؤيدة للرئيس فإننا سنصبح أمام أغلبية برلمانية ورئاسية مساندة للحكومة والرئيس على حد سواء، في هذه الحالة فإن القوة التي يكتسبها الرئيس قد تفوق أحيانا سلطة الرئيس في النظام الرئاسي، ومثال ذلك النظام الفرنسي حيث أنه منذ ستينيات القرن الماضي والرئيس يتمتع بالأغلبية الأمر الذي دعم وقوى مركزه ليصبح محركا للسلطة، ليصل به الأمر إلى حد عزل الوزير الأول رغم أن الدستور لا ينص على ذلك، ومنذ سنة 1958 لم تسقط أي حكومة لغاية سنة 1986 ثم عادت الأغلبية الرئاسية سنة 1988 وهي المرحلة التي وصفت بمرحلة التعايش، في حين تم حل الجمعية عديد المرات .

¹ . سعيد بوالشعير ،القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ،مرجع سابق ،ص 195 .

أما في حال إذا ما كان الرئيس لا يتمتع بالأغلبية البرلمانية، فإن الحكومة هنا لا تملك وسيلة المبادرة مما قد يؤثر على إستقرارها، وضمن هذه الأنظمة قد نجد حزبا يملك الأغلبية رغم تعدد الأحزاب مثل إيسلندا (حزب الإستقلال) والبعض الآخر لا يملكها مثل فنلندا والبرتغال، ففي الحالة الأولى يستطيع الرئيس أن يترك المبادرة للحكومة، أما في الحالة الثانية فإن المبادرة تكون للرئيس نتيجة الإنقسامات الحزبية مثل فنلندا، ففي إيرلندا .

الفرع الثاني: تنظيم السلطات في النظام الفرنسي (الجمهورية الخامسة) .

للتعرف على مضمون النظام الشبه الرئاسي في فرنسا لابد من التطرق إلى الهيئات الدستورية وصلاحياتها التي من خلالها يتراءى لنا طبيعة هذا النظام من حيث مبدأ الفصل بين السلطات والرقابة .

أولا _ رئيس الجمهورية :

لقد وضع الدستور بشكل يناسب شخصية الجنرال " ديغول " ويتجاوز مع تطلعاته ورغباته¹ .

حيث جعل من رئيس الجمهورية مجسدا للوحدة الوطنية وممثلا للشعب من جهة ويحتل مكانة مهمة ممتازة في المؤسسات الدستورية من جهة، كما حرص على توسيع صلاحياته ووفقا لذلك يتم إنتخاب رئيس الجمهورية لمدة سبع سنوات قابلة للتجديد في الدور الأول إذا حصل أحد المترشحين على الأغلبية المطلقة من الناخبين المعبرين عن رأيهم، وفي حال لم يحصل أحد المترشحين على النسبة المطلوبة، تعاد الإنتخابات بعد مرور خمسة عشر يوما من الإنتخابات الأولى بين المترشحين الذين إحتلا المرتبتين الأولى والثانية في المرحلة الأولى، وذلك لضمان نجاح أحدهما بالأغلبية المطلقة .

أ / صلاحيات رئيس الجمهورية(في الحالات العادية) :

يتمتع رئيس الجمهورية بعدد الصلاحيات البعض منها شبيهة بصلاحيات رؤساء الدول الأخرى، والبعض الآخر يختص بها رئيس الجمهورية الفرنسية فقط بسبب خصوصية هذا النظام الذي يجعل منه حكما بين المؤسسات.

¹ محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، مرجع سابق ، ص 166 . .

فطبقا للدستور فإن الرئيس هو الساهر على إحتزام الدستور والمعاهدات، والحارس للسلطات العامة وديمومة الدولة، والضامن للإستقلال وسلامة الأراضي، فهو يتمتع بصلاحيات واسعة إتجاه الحكومة، حيث أن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى تعيين الوزير الأول، وله السلطة التقديرية في ذلك آخذا الظروف المحيطة بعين الإعتبار لكونه عامل إستقرار، غير أن هذه السلطة التقديرية لاتمتد إلى عزل الوزير الأول بل إن ذلك يخرج من إختصاصه¹.

لأن الوزير الأول يترك منصبه بناء على تقديم إستقالة حكومته، رغم أن هذه الفكرة غير منطقية بحيث لايعقل أن يبقى الوزير يزاول مهامه إذا فقد ثقة رئيس الجمهورية سيم إذا كان هذا الأخير يتمتع بالأغلبية البرلمانية، وفي حال لم يحز الأغلبية البرلمانية يبقى الوزير في منصبه باعتباره ممثلا للأغلبية .

إضافة إلى ذلك يعين الطاقم الوزاري ويقيله بناء على إقتراح الوزير الأول، كما يرأس مجلس الوزراء ويعين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين وله الحق في تفويض هذا الإختصاص، مع الإشارة إلى أن هناك بعض الوظائف التي يتم تعيين أصحابها في مجلس الوزراء . كما يعين السفراء ويعتمدهم .

كما أنه يتمتع بصلاحيات واسعة تجاه البرلمان فيصدر القوانين ويمكنه طلب مناقشتها ثانية وله حق مخاطبة البرلمان وحق حل البرلمان، بعد إستشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين وحق اللجوء إلى الإستفتاء .

أما في مجال الدفاع الوطني فإن الدستور ينص على أنه قائد للجيش، ويرأس المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني، غير أنه وبمقتضى نص المادة 21 من الدستور فإن الوزير الأول مسؤول عن الدفاع الوطني، مما يجعل منه مشاركا للرئيس في هذا المجال²، وإن كانت هذه المشاركة ضعيفة بسبب مكانة الرئيس في النظام وتبعية الوزير الأول له، إلا في حال عدم حيازة الرئيس الأغلبية إن مكانة الوزير تتدعم ليصبح مشاركا فعلا للرئيس، ومع ذلك يبقى الرئيس سيد القرار فيما يتعلق بقوة الردع .

¹ . سغيد بوالشعير ،القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ،مرجع سابق ،ص 261 .

² . سغيد بوالشعير ، مرجع نفسه ،ص 262 .

ضف إلى ذلك فهو يتمتع بصلاحيات قضائية واسعة، بطبيعة الحال فإنه لايمارسها بصورة مباشرة ولكن من خلال قدرته على التأثير في المجلس الدستوري (تعيين رئيسه وثلاثة من أعضائه وإحالة القوانين إليه) وفي مجال القضاء (ضمان إستقلالية القضاة وتعيين أعضاء القضاء الأعلى) وفي إستعمال حق منح العفو¹ .

أما في المجال الدولي، يتولى تمثيل فرنسا في المحافل والإجتماعات الهامة مع رؤساء الدول العظمى وإبرام المعاهدات والإتفاقيات وقبول تعيين السفراء في باريس .

ناهيك عن السلطة التنظيمية، فهو الذي يمضي المراسيم التي تم الموافقة عليها على مستوى مجلس الوزراء إضافة إلى الأوامر التي يتخذها بناء على تفويض من البرلمان .

ب . صلاحيات رئيس الجمهورية في الحالات غير العادية (الإستثنائية)

حيث أنه وبمقتضى نص المادة 16 من الدستور الفرنسي تمنح صلاحيات ضخمة لرئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية (كالإحتلال الأجنبي والحرب الأهلية أو هجوم نووي أو في حال حدوث أزمة ينجر عنها تهديد وحال لمؤسسات الجمهورية وإستقلال الأمة ووحدة ترابها أو تنفيذ التزاماتها الدولية بحيث يكون سير السلطات العمومية الدستورية متوقفا² .

فالهدف من هذه المادة هو الحفاظ على الدولة وإستمراريتها من قبل رئيس الدولة شرط مراعاة الشروط الشكلية (الإستشارات) والموضوعية .

ورغم هذه الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في إطار المادة 16 إلا أنها تبقى خاضعة لقيدين : الأول هو حرمان الرئيس من حق حل الجمعية الوطنية خلال ممارسة صلاحياته الإستثنائية المنبثقة من تطبيق المادة 16 حيث يبقى البرلمان مجتمعاً بقوة القانون .

¹ . محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، مرجع سابق ، ص 168 .

² . انظر المادة 16 من الدستور الفرنسي .

أما الثاني فهو إلزام الرئيس إتخاذ تدابير نابعة من إرادة تأمين الوسائل للسلطات العامة الدستورية لكي تتمكن من أداء رسالتها، وفسر البعض القيد الثاني بأنه حظر لتعديل الدستور (على الأقل بصورة دائمة)¹ .

وبشأن الطبيعة القانونية لتصرفات الرئيس خلال هذه الظروف الإستثنائية، فإن مجلس الدولة أقر بأن ما يدخل منها في المجال التنظيمي يعتبر تصرفاً إدارياً يدخل في إختصاصه، أما التصرفات التي تدخل في المجال التشريعي فإنها تكتسب الصفة التشريعية ولا دخل لمجلس الدولة فيها² .

ج/مدى مسؤولية رئيس الجمهورية .

بالعودة الى أحكام الدستور نجد ان الرئيس غير مسؤول مدنيا وجنائيا أثناء تأدية وظائفه، كما أنه غير مسؤول سياسيا بإستثناء الخيانة العظمى .

وقد يبدو الأمر غريباً نوعاً ما وغير منطقي، إذ كيف يعقل لشخص أن يمارس سلطات واسعة دون أن يكون مسؤولاً إلا في حال تعلق الأمر بمسألة الخيانة العظمى حيث تشكل على إثر ذلك محكمة عليا تشمل نواب من الجمعية ومجلس الشيوخ منتخبة بالأغلبية المطلقة لأعضائها فتجتمع ولها سلطة عزل الرئيس والنطق بعقوبات جزائية، وهي التي تتولى بمفردها تحديد مدى توافر عناصر الخيانة العظمى من عدمها، وفي ظل عدم وجود تعريف لمسألة الخيانة العظمى، بإستثناء بعض العناصر كإستعمال أحكام المادة 16 من الدستور دون توفر شروط أعمال هذه لمادة، أو عدم طرح الإستفتاء المقدم من قبل هيئتي البرلمان وفقا لنص المادة 89 والمتعلق بتعديل الدستور³ .

وعليه فيعتبر الإخلال الخطير بالإلتزامات الملقاة على عاتق مؤسسة الرئاسة من خلال المسؤول عليها . رئيس الجمهورية . خيانة عظمى .

¹ . محمد مجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ،مرجع سابق ، ص 180 .

² . سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ،مرجع سابق ،ص 265 .

³ . انظر المادة 89 من الدستور الفرنسي .

الجدير بالذكر هنا أنه رغم النص على عدم مسؤولية الرئيس إلا أن الممارسة الديغولية خلقت طريقة جديدة لتقرير مسؤولية الرئيس السياسية أمام الجسم الانتخابي بواسطة حل الجمعية الوطنية الذي يكون في حال خلاف بين رئيس الجمهورية والبرلمان بحيث أن لجوء الرئيس الى الحل يعني إختيار تحكيم الشعب بين الطرفين حول النزاع القائم بين الرئيس والأغلبية، هنا يتحدد موقف الرئيس من حيث إستمراريته أو توقفه عن أداء مهامه تبعا لنتيجة الإنتخابات، فإذا فازت الفئة المؤيدة لمشروعه إستمر في أداء وظائفه أما في حال إذا ما إتخذ الشعب موقفا مع الجهة المعارضة للرئيس بإعادة إنتخابها وحيازتها الأغلبية، فإنه يتوجب على الرئيس ترك منصبه¹، لأنه قد تم رفض سياسته .

أما عن الإستفتاء وبالعودة إلى نص المادة 11 من الدستور لانجد نتيجة تترتب على قبول أو رفض المشروع من طرف الشعب، غير أن الواقع والمنطق قد يدفع الرئيس إلى الإستقالة في حال رفض الشعب للمشروع، لأن رفض المشروع يعني رفض سياسة الرئيس

ثانيا : الحكومة .

جرت العادة في النظام البرلماني أن تتألف الحكومة من أعضاء البرلمان كليا أو جزئيا، لكن الحكومة التي أوجدها الدستور الفرنسي ذو وضع خاص يتسم بهيمنة رئيس الجمهورية ، فالدستور الفرنسي منع الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان بحيث إذا تم إختيار عضو في البرلمان كوزير وجب إعتبره مستقिला بعد إنقضاء شهر على ولوجه الوزارة، فعلى أعضاء الحكومة الإكتفاء بممارسة الوظيفة الحكومية دون غيرها²، ومرد ذلك يعود إلى كثرة المهام المنوطة بهم من جهة، ومع ذلك يحق لعضو الحكومة أن يكون منتخبا على المستوى المحلي .

يقوم رئيس الجمهورية بإختيار الوزير الأول ويطلب منه تشكيل الوزارة، فيختار الطاقم الوزاري (الوزراء) ويقدمه إلى رئيس الجمهورية الذي يصدر المراسيم الخاصة بتعيينهم، وعلى إثر ذلك تتقدم الوزارة ببيان إلى البرلمان من أجل طلب الثقة .ومن صلاحيات رئيس الجمهورية إقالة الوزراء بناء على إقتراح من الوزير الأول، هذ الأخير

¹ / محمد المجذوب ، مرجع سابق ،ص 181.

² . انظر المادة 23 من الدستور الفرنسي .

حددت مهامه بمقتضى أحكام المادة 21 من الدستور الفرنسي حيث يتولى قيادة العمل الحكومي وهو مسؤول عن الدفاع ويتولى ضمان تنفيذ القوانين مع مراعاة أحكام المادة 18 من الدستور إضافة الى ممارسة السلطة التنظيمية والتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية ومساعدة رئيس الجمهورية في رئاسة المجلس واللجان المحددة في نص المادة 15 من الدستور، وفي رئاسة أحد إجتماعات مجلس الوزراء، بتفويض صريح ولجدول أعمال محدد.

والحكومة تتمتع بالصلاحيات التقليدية التي تمارسها الحكومة في النظام البرلماني ولكن الدستور الفرنسي إنتزع صلاحيات من البرلمان أضافها الى صلاحيات الحكومة¹ . فالحكومة تستطيع إتخاذ قرار إعلان حالة الحصار لمدة لا تتجاوز 12 يوماً، وإعلان التعبئة العامة وإعلان حالة الحذر وتستطيع إصدار قرارات تنظيمية بموافقة البرلمان .

أما عن مسألة مدى إستقلالية الحكومة وتبعيتها لرئيس الجمهورية فإنه و بالعودة إلى نص المادة 20 من الدستور الفرنسي في فقرتها الأولى² يتضح لنا أن للحكومة إختصاصات مستقلة عن إختصاصات رئيس الجمهورية والوزير الأول، كون الحكومة بمقتضى المادة السالفة الذكر، تحدد وتقود سياسة الأمة، مما يعني أنه لرئيس الجمهورية ولا الوزير الأول يحق لهما مزاوله هذا الإختصاص، على إعتبار أن الرئيس والوزير الأول ماهما لإعضوين، وعليه لا يحق للعضو ولو كان هو من يتراًس الجهاز أن يفرض رأيه على بقية الأعضاء الآخرين، فالمسألة تعود إلى أعضاء الجهاز الحكومي ككل ومن خلال الدراسة والتداول يتم إتخاذ القرار النهائي، هذا ما يتماشى والنص الدستوري لكن من الناحية العملية، بسبب علاقة التبعية الناجمة عن سلطة الرئيس في تعيين أعضاء الحكومة وقبول إستقلالهم ، وكون الحكومة عادة ماتكون من الأغلبية التابعة للرئيس، فإن الرئيس يصبح هو صاحب السلطة الفعلية في تحديد سياسة الأمة طبعاً بمساعدة الوزير الأول والطاقم الحكومي

ثالثاً: البرلمان

لقد تبنى النظام الفرنسي في مسألة تكوين البرلمان، ما يعرف بنظام ازدواجية المجلسين (الثنائية المجلسية) من خلال إيجاد مجلسين وهما الجمعية الوطنية ومجلس

¹ . محمد المجذوب القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، مرجع سابق ص 182 .

-انظر المادة 20 من الدستور الفرنسي .²

الشيخ اللذان يشكلان البرلمان الفرنسي، غير أنهما يختلفان عن بعضهما من حيث التشكيل والإختصاص .

أ / الجمعية الوطنية :

تتكون الجمعية الوطنية من نواب منتخبين لمدة أربع سنوات من قبل الشعب، ويشترط أن لا يقل عمر النائب عن 23 سنة مع تمتعه بكافة الحقوق المدنية والسياسية، ويعتبر فائزاً كل من يحصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها، كون إنتخابه يجري بالإقتراع الأكثرية وعلى دورتين، وعلى أساس الدائرة الفردية فإذا حاز الأغلبية المطلقة من الأصوات في الدورة الأولى يعد فائزاً وإلا يضطر إلى خوض معترك الدورة الثانية من أجل نيل الأغلبية النسبية من الأصوات .

الملاحظ أن الأحزاب اليسارية تميل على عكس الأحزاب اليمينية إلى نظام التمثيل النسبي في الإنتخابات، ولهذا وخلال حكم اليسار في الثمانينات، أخذ بنظام التمثيل النسبي، حتى إذا ما إنتصر اليمين أعيد العمل بنظام الإقتراع الأكثرية¹.

ورغم أن رئيس الجمعية الوطنية المنتخب من النواب قد فقد بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها أثناء الجمهورية الثالثة، حيث كان يتولى رئاسة امجلس، و منصب رئاسة الجمهورية في حالة الشغور، إلا أنه لا يزال يتمتع بمركز هام على مستوى البرلمان من خلال إقرار حقه في اللجوء إلى المجلس الدستوري، وإستشارته من قبل رئيس الجمهورية قبل اللجوء إلى إستعمال أحكام المادة 16 من الدستور الفرنسي .

ب / مجلس الشيخ :

يتم إنتخاب أعضاء مجلس الشيخ بواسطة الإقتراع العام غير المباشر، وبموجب قانون 16 جويلية² 1976 فقد تم إعتماد مبدأ التمثيل حسب عدد السكان، ويتم إنتخاب أعضاء مجلس الشيخ من قبل نواب المقاطعة والمستشارين العاميين ومفوضي المجالس

¹ .د/ محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ،مرجع سابق ،ص 172.

² . انظر قانون 16 جويلية 1976 المعدل لقانون 1966 المعدل لقانون 1958 حيث كانت النسبة المطلوبة هي 5 بالمئة وفي سنة 1966 اصبحت 10 بالمئة من المنتخبين المعبرين ،حتى يستطيع المترشح التقدم للدور الثاني ،للإشارة فإن ممثلي أراضي ماوراء البحار ينتخبون على أساس الأغلبية وفي دورة واحدة .

البلدية(الإنتخاب على درجتين) لمدة تسع سنوات على أن يجدد الثلث منهم كل ثلاث سنوات، ويشترط أن لا يقل سن الشيخ عن 35 سنة .

للإشارة فقط فإن هذا المجلس تمثيل الارياف فيه أكثر من المدن، وهذا ماجعل الأستاذ" ديفرجي" يطلق على هذا المجلس " مجلس الفلاحين"¹

ويتولى رئيس مجلس الشيوخ في ظل الدستور الحالي رئاسة الجمهورية في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، كما يتولى المهمة العادية المتمثلة في إدارة اشغال المجلس البرلمانية.

لقد منح الدستور الفرنسي للبرلمان إختصاصات واسعة وفعلية في عديد المجالات وهي كالآتي:

1 . صلاحيات تشريعية :

تتمثل في صنع القوانين، غير أن الدستور وزع الإختصاص في التشريع بين البرلمان والسلطة التنفيذية، فنص على المواد التي تدخل ضمن إختصاص البرلمان وماسوى ذلك من بقية المواد التي لن ترد ضمن النص هي من إختصاص السلطة التنفيذية .

وعليه فإن البرلمان يختص طبقا لنص المادة 34² بالتشريع المتعلق بالقواعد الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية وضماناتها، والجنسية ونظام الأسرة والمواريث وتحديث الجرائم والجنح والعقوبات والإجراءات الجنائية، وتأسيس الأنظمة القضائية ومجال تحصيل الضرائب وطبيعتها والنقود " .

كما يختص بوضع القواعد المتعلقة بنظم الإنتخاب البرلمانية، والهيئات المحلية، وانشاء المؤسسات العمومية، والضمانات الأساسية للموظفين المدنيين والعسكريين للدولة، ويتولى أيضا القواعد المتعلقة بتأميم المؤسسات وتحويل ملكية مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص .

¹/ محمد المجذوب، مرجع سابق، ص173.

2-انظر المادة 34 من الستور الفرنسي لتفاصيل أكثر.

أما فيما يتعلق بالتشريع المتعلق بالمبادئ فقط، فإن البرلمان يختص بوضع المبادئ الخاصة بالتنظيم العام للدفاع الوطني، وحرية إدارة الهيئات المحلية وإختصاصاتها ومصادرها المالية، إضافة إلى وضع المبادئ المتعلقة بالتعليم وتنظيم الملكية والحقوق والالتزامات المدنية والتجارية وحق العمل والنقابة والأمن الإجتماعي، فضلا عن ذلك فإنه لا يتولى مناقشة الميزانية والمصادقة عليها وسن القوانين المبرمجة التي تحدد أهداف التدخل الإقتصادي والإجتماعي للدولة¹.

2. صلاحيات مالية :

إن الاتجاه الحديث في الأنظمة الديمقراطية هو التضييق من صلاحيات البرلمان المالية، من أجل الحد من نزعة النواب إلى زيادة النفقات من أجل إرضاء جمهور الناخبين، وهو ما أخذ به الدستور الفرنسي، حيث ضيق في مبدأ التخصيص في الموازنة وألغى حق البرلمان بإقتراح نفقات جديدة في الموازنة أو طلب تخفيض في الواردات، ومنح الحكومة حق نشر الموازنة إذا قصر البرلمان في مناقشتها خلال 70 يوما من إحالتها عليه².

3. صلاحيات رقابية :

بالنسبة للصلاحيات الرقابية فإن البرلمان يتمتع باختصاصات واسعة في هذا المجال، وللقيام بممارسة هذه الرقابة بشكل جدي وفعال، لابد من توفر المعلومات اللازمة لذلك، من وسائل الإعلام والمتمثلة في العرائض المقدمة من طرف المواطنين، والأسئلة المقدمة من طرف النواب والأسئلة الشفهية مع المناقشة المطروحة على الوزراء، أسئلة الساعة أو أسئلة الحكومة والأسئلة المكتوبة³.

أولا : وسائل الإعلام

¹ . سعيد بوالشعير القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص 278 .
² . محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، مرجع سابق ، ص 173 .
³ . تيسير عواد ، محاضرات في النظم السياسية المقارنة ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،

تتعدد وسائل إستقاء المعلومات وتختلف ومنها :

. العرائض المقدمة من طرف المواطنين : والتي يتم تقديمها إلى رئيس أحد المجلسين (البرلمان) أو تكون مرسلة من طرف نائب الى اللجنة المختصة التي تتولى البت فيها إما بترتيبها أو إرسالها إلى لجنة أخرى أو الوزير المختص، الذي يجب عليه الإجابة خلال ثلاثة أشهر وإلا يتم عرض الموضوع على الجمعية .

. الأسئلة المقدمة من طرف النواب : والتي يكون الهدف منها الإستعلام حول موضوع معين، حيث يتم إيداع النص لدى رئيس أحد المجلسين، الذي بدوره يقوم بإرساله إلى الحكومة وينشر في الجريدة الرسمية، وهي على نوعين هذه الأسئلة منها الشفهية والتي تم تخصيص يوما في الأسبوع لها، وهي تنقسم بدورها إلى أسئلة شفوية دون مناقشة، بحيث يعرض صاحب السؤال الموضوع خلال 10 دقائق على الوزير المختص الذي يجيب، في مقابل ذلك للسائل أن يرد عليه في مدة خمس دقائق، كما يمكن للوزير الإجابة ويتوقف التدخل .

أما النوع الثاني من الأسئلة فهو الأسئلة الشفهية مع المناقشة المطروحة من قبل صاحبها في مدة تتراوح بين عشرة وعشرين دقيقة ليحجب عليها الوزير المختص، ثم يتولى الرئيس تنظيم المناقشة حسب قائمة المسجلين للتدخل، ولصاحب السؤال الحق في التدخل مرة أخرى لمدة عشر دقائق، ويمكن للوزير طلب توقيف المناقشة ليوم من اليوميين المواليين من أيام المناقشة في المجلس، حيث تقدم مكانه الحكومة تصريحاً يكون محلاً للمناقشة¹.

إضافة الي اسئلة الساعة او الاسئلة المكتوبة وهي الأسئلة التي تطرح على الوزير الأول فيجيب عنها هو شخصياً أو من يمثله وتودع هذه الأسئلة لدى رئاسة أحد المجلسين، ويتم تسجيلها في جدول الأعمال خلال إجتماع رؤساء اللجان ولا يعلم بها الوزراء إلا قبل الإجتماع بقليل، وللأغلبية والمعارضة على حد سواء مدة نصف ساعة لمساءلة أعضاء الحكومة .

بالإضافة الي الاسئلة المكتوبة حيث يتم نشر هذا النوع من الأسئلة في الجريدة الرسمية، ويشترط فيها أن تتعلق بمواضيع شخصية تجاه الموجه إليهم السؤال أو المعنيين به، وعلى

¹ . سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ،مرجع سابق ،ص 284.

الوزير أن يجيب على السؤال للإشارة فإن الجواب أيضا يتم نشره في الجريدة الرسمية حتى يعلم به الغير، وفي حال ما إذا كان السؤال يتعلق بالمصلحة العامة (مسائل سرية) فيحق للوزراء الإمتناع عن الإجابة وطلب عدم الرد، أو طلب منح مدة إضافية على الشهر من أجل الإلمام وجمع مختلف العناصر المتعلقة والمرتبطة بالموضوع.

وفي حال عدم رد الوزير، يقوم رئيس المجلس بالإتصال بالسائل ويطلب منه إذا ما كان يرغب في تحويل سؤاله من سؤال كتابي إلى سؤال شفهي، و إلا فإنه يتم منح الوزير مدة شهر إضافية، في حال لم يتم بالإجابة خلال هذه المدة، فإنه يتم طرح الموضوع مرة أخرى في الجريدة الرسمية، مع ما قد يترتب على ذلك من تأثير على مكانة الوزير أمام الرأي العام .

واخيرا الإعلام عن طريق اللجان حيث أن هذه المهمة تدخل ضمن إختصاص اللجان على إعتبار أنها هي من يعهد إليها دراسة مختلف المواضيع المرتبطة بالتشريع، حيث تقوم بطلب المعلومات من أية جهة وإستدعاء أي شخص للإستماع إليه، إن كانت هناك عقبات أو عراقيل تعترض تحصيل هذه اللجان معلومات تتعلق بالدفاع الوطني والشؤون الخارجية، وإلى جانب هذه الوسيلة يمكن إنشاء لجان خاصة هي لجان المراقبة والتحقيق، والتي تتولى مهمة البحث والتحقيق في موضوع معين .

إضافة إلى ماسبق ذكره فإن هناك وسائل أخرى بيد البرلمان يستطيع من خلالها التأثير على الحكومة، بحيث تعد وسيلة ضغط ومراقبة بيد البرلمان وهي :

. الموافقة على النفقات والإيرادات وهي من الوسائل القديمة والهامة للرقابة البرلمانية .

. المصادقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية، حيث تخضع البعض من المعاهدات والإتفاقيات التي يبرمها الرئيس إلى المصادقة من قبل البرلمان¹ ومنها تلك التي تخالف الدستور، أو تمس بوحدة التراب الوطني .

. إعلان الحرب، حيث لايمكن لرئيس الجمهورية إعلان الحرب إلا بعد موافقة البرلمان إذا كان الأمر يتعلق بهجوم فرنسي، وليس نتيجة إعتداء على فرنسا .

¹ سعيد بالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ،مرجع سابق ،ص 285.

. إعلان حالة الطوارئ أو الحصار : فحالة الطوارئ يتم إعلانها بناء على قانون، في حين أن حالة الحصار فيتم تقريرها في مجلس الوزراء، وتخضع لترخيص برلماني بعد مرور إثني عشر يوما من إعلانها .

أما فيما يتعلق بمسألة تحريك المسؤولية في النظام السياسي الفرنسي فإنه تم النص على نوعين في نص المادة 49 من الدستور وهي كالاتي :

الطريقة الأولى : وتكون على شاكلة مبادرة من طرف الوزير الأول (رئيس الحكومة) من خلال طرح مسألة ثقة الحكومة (منح الثقة)

الطريقة الثانية : ويبادر بها النواب من خلال حجب الثقة عن الحكومة، عن طريق مقترح اللوم، هذا الإجراء من شأنه إجبار الحكومة على تقديم إستقالتها، لكن يقابله حل البرلمان الأمر الذي يجعل منه إجراء ذو حدين، يستعمله النواب من أجل تهديد الحكومة في حال مخالفتها لتوجيهات النواب، تطبيقا لمبدأ السلطة توقف السلطة، إلا أن ذلك غير وارد من الناحية الفعلية، الأمر الذي من شأنه إسقاط السلطة التشريعية في التبعية والرضوخ للسلطة التنفيذية .

ولقد جاء تعديل 2008 بمنح صلاحيات أكبر للبرلمان، بحيث تمكنه من المساهمة في مناقشة جدول أعمال الحكومة، وزيادة عدد لجان التحقيق، إضافة الى التدخل في المجال المالي من خلال مجلس المحاسبة لمراقبة تسيير النفقات العمومية .

أما فيما يخص المجال العسكري والدور الرقابي للبرلمان عليه، فتنص المادة 35 على تدخل البرلمان بشكل واضح من خلال النص على إعلان الحرب موافقة البرلمان¹ .

في الأخير يمكن القول أن مسألة نجاعة الرقابة البرلمانية في فرنسا مرتبطة أساسا بمدى إلتزام القائمين على الحكم بمبدأ الرقابة والعمل به، على إعتبار أن الحكومة التي تتمتع بالأغلبية البرلمانية بإستطاعتها فرض نظاما رقابيا و ولاء تاما على أعضائها، الأمر الذي من شأنه إبعاد الحكومة عن الوقوع في أي حرج بسبب ضعف البرلمان وتبعيته

¹ مولود ديدان ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، الطبعة الأولى ، دار بلقيس للنشر ،الدار البيضاء ،الجزائر

للحكومة، وبالتالي إفرار الرقابة البرلمانية والمسؤولية السياسية للحكومة من محتواه، بسبب صعوبة اللجوء الى إستعمالهما من قبل الأغلبية، وفشل المعارضة في ذلك وإن حاولت، وإن كانت مسألة تحصيل المعلومات ومنها الأسئلة تلعب دورا نسبيا .

فمسألة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة في النظام الفرنسي صعبة بسبب تعدد الأحزاب وبالتالي صعوبة إحرار حزب واحد على الأغلبية دوما مما يستدعي إئتلافه مع حزب آخر لتشكيل الأغلبية، كما أن رئيس الجمهورية يعتمد على حزبه في حين أن الحكومة قد تعتمد على نفس الحزب إذا كانت له الأغلبية أو على حزبين بسبب إئتلافهما من خلال برنامج مشترك مما يعني أن الحكومة قد تكون معرضة للإسحاب في حال حدوث نشقاق بين الائتلاف وانضمام أحدهما للمعارضة .

وعلى هذا لأساس فهناك من فقهاء القانون الدستوري من يرون أن النظام السياسي الفرنسي هو نظام برلماني عقلاني، في حين يرى البعض الآخر أنه نظام شبه رئاسي كون الرئيس يتمتع بصلاحيات واسعة إلى جانب حكومة عادة ماتكون تابعة له وتحوز الأغلبية البرلمانية الأمر الذي يجعل من الطابع الرئاسي يغلب الطابع البرلماني

الفصل الثاني:

تطور الرقابة البرلمانية في الجزائر من
الأحادية إلى التعددية والعوامل المؤثرة عليها

تجدر الإشارة هنا إنصافا للتاريخ أن ممارسة الرقابة البرلمانية لم تكن وليدة دستور 1963، بل تعود الى فترة المجلس التأسيسي، الذي عهد إليه بعد إنتخابه في 1962/09/20 ، مهمة تعيين الحكومة المؤقتة، إضافة إلى مهمة التشريع بإسم الشعب ووضع وإعداد الدستور للدولة الجزائرية والتصويت عليه، لقد كان هذا المجلس بمثابة السلطة التشريعية خلال هذه الفترة الإنتقالية، حيث تولى "أحمد بن بلة" رئاسة الحكومة وتشكيلها، حيث تم تعيينه بموجب اللائحة الدستورية المؤرخة في في 1962/09/26 تحت عنوان " لائحة المجلس الوطني التأسيسي المحددة لكيفيات تعيين الحكومة "1 وطبقا للنظام الداخلي للمجلس فقد تم منحه عدة آليات رقابية على أعمال الحكومة من خلال نصي المادتين 132.131 .

غير أنه عمليا لم تكن هناك أي رقابة على أعمال الرئيس، حتى أن النص الدستوري في الشق المتعلق بالرقابة ظل يكتنفه الغموض في الصياغة بحيث لم يوضح كيفية سير الأمور وإحتمالات الوقف في حال تحريك المسؤولية الحكومية، أي في حال رفض المجلس الموافقة على بيان السياسة العامة أو تم التصويت بالاغلبية على ملتمس الرقابة .

ولقد مرت الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري بعدة مراحل، وسنحاول التركيز في هذا الفصل على مرحلتين حاسمتين، الرقابة البرلمانية في ظل الأحادية والتعددية السياسية (المبحث الأول) والعوامل المؤثرة عليه من خلال النظام الإنتخابي والحزبي المعتمدين والمعارضة (المبحث الثاني) .

¹ . سعيد بوالشعير ،المظام السياسي الجزائري ،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة ،الجزائر ،1993،ص

المبحث الأول:

الرقابة البرلمانية من الأحادية إلى التعددية السياسية

يعتبر النظام السياسي الجزائري حصيلة تفاعل مجموعة من العوامل والمؤثرات التاريخية والثقافية، والحضارية والاقتصادية، التي سادت الجزائر عبر تاريخها الطويل، وتأثرت بها النخبة المثقفة وقادة الحركة الوطنية قبل الاستقلال، وما صاحب ذلك من احتكار للسلطة، وممارستها بعد الاستقلال من قبل نخبة سياسية عسكرية في ظل غياب المشاركة السياسية ضمن إطار شرعي مؤسسي، ولذلك أصبحت الحاجة إلى التغيير في طبيعة النظام السياسي الجزائري ضرورية من الأحادية إلى التعددية، ومن خلال هذا المبحث سنتطرق إلى الرقابة البرلمانية في ظل الأحادية السياسية (المطلب الأول) ثم إلى الرقابة البرلمانية في ظل التعددية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الرقابة البرلمانية في ظل الأحادية السياسية

بالعودة إلى التجربة البرلمانية في الجزائر، فكما سبق وان اشرنا مرت بعدد المراحل بداية من تأسيس هيئات وطنية ثورية، في مقدمتها المجلس الثوري للثورة، بصفته مؤسسة برلمانية تجسد السياسة الشعبية من خلال التمثيل الرسمي لها، ثم إنتقلت إلى مرحلة أخرى جسدها دستور 1963¹ الذي تبنى نظام الحزب الواحد، حيث جعل من السلطة التشريعية وظيفة وليست سلطة، و فيمايلي سنعالج مسألة الرقابة البرلمانية من خلال دستور 1963 (الفرع الأول)

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1963

الحديث عن الرقابة البرلمانية في دستور 1963 يجرننا بالضرورة للتطرق إلى مسألة تنظيم السلطات في هذا الدستور، والتي من خلالها تتجلى لنا طبيعة العلاقة بين أجهزة هذا النظام ومدى وجود رقابة برلمانية فعالة .

¹ . دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 09.10.1963، الجريدة الرسمية رقم 64، سنة 1963.

أولاً: تنظيم السلطات في دستور 1963:

يقوم نظام الحكم في هذا الدستور على ثلاث مؤسسات وهي "الحزب"، والسلطة التشريعية الذي يمثلها "المجلس الوطني" والسلطة التنفيذية ممثلة في "رئيس الجمهورية".

1. الحزب:

يعد دستور 1963، أول نص تأسيسي تبنى الإختيار الإشتراكي والأحادية الحزبية حيث أنه في الفترة الممتدة من صيف 1962 إلى غاية صيف 1963 كان النظام السياسي الجزائري يتميز بالأحادية على صعيد الممارسة السياسية، التي إتسمت بسلوك الأنظمة الأحادية من خلال قمع المعارضة والتأكيد على وجود شرعية واحدة وهي شرعية الحزب الحاكم، رغم عدم وجود نص على مبدأ الأحاية الحزبية، حتى الوثيقة الإيديولوجية والسياسية التي تم المصادقة عليها أواخر ماي ومطلع جوان 1962 والتي سميت "برنامج طرابلس" لم تحسم الموقف بشأن الأحادية أو التعددية الحزبية، ليأتي دستور 1963 الذي أقر المبدأ وأسس أحادية الحزب وقام بتحديد ملامح نظام الحزب الواحد، في جانبه التأسيسي من خلال أحكام قليلة العدد لكن كان في مضمونها وأثارها ما يكفي لإرساء هذا النظام الأحادي¹ وهذ من خلال المواد:

المادتان 22 . 26 المتعلقةتان بالإختيار الإشتراكي .

المقدمة والمادة 22 عن تقرير الأحادية الحزبية .

المادة 23 التي تنص على أن جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الوحيد في البلاد.

المادة 24 التي لخصت مهام جبهة التحرير حيث تحدد سياسة الأمة وتوحي بعمل الدولة وتراقب عمل المجلس والحكومة.

المادة 27 التي منحت الحزب الواحد، إختصاص الترشيح للعضوية في المجلس الوطني والترشيح لرئاسة الجمهورية .

¹ صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ،مرجع سابق ،ص 49 .

بقية السمات التأسيسية لنظام الحزب الواحد تم النص عليها في قوانينه الأساسية المنبثقة عن مؤتمره الأول في أفريل 1964 .

ثانيا. السلطة التشريعية :

السلطة التشريعية في دستور 1963 تتكون من مجلس واحد، يسمى المجلس الوطني، وينتخب هذا المجلس لمدة خمس سنوات بالإقتراع العام المباشر والسري .

ولقد خص دستور 1963 إثنتي عشر مادة تحت عنوان " ممارسة السيادة : المجلس الوطني " ، وقد نصت المادة 27 منه على : " السيادة الوطنية للشعب، يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني، وينتخبون بإقتراع عام ومباشر وسري لمدة خمس سنوات " ويفهم من نص المادة أن الترشيح للنيابة يكون من قبل الحزب الذي يمكن لقيادته، أن تقترح على المجلس إسقاط نيابة أحد الأعضاء بأغلبية الثلثين من النواب (المادة 30).

ولقد حددت مهام البرلمان بإعتباره سلطة تمارس السيادة بإسم الشعب، وتعبير عن إرادته وتتولى التصويت على القوانين¹ ، كما يمارس المجلس الشعبي الوطني رقابته على الحكومة بموجب نص المادة 38 من الدستور والتي تنص على مايلي : " يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة :

. الإستماع إلى الوزراء داخل اللجان .

. السؤال الكتابي .

. السؤال الشفوي مع المناقشة .

. أولا : الإستماع إلى الوزراء داخل اللجان : هذه الآلية ليست من أدوات الرقابة بالمعنى التقليدي، وإنما يقصد منها الإستفهام حول المشاريع المقدمة من قبل الحكومة .

¹ . ناجي عبد النور ،النظام السياسي الجزائري من الأحادية الى التعددية السياسية ،مديرية النشر لجامعة قلمة ،2006

،بدون طبعة ، ص 168 .

. ثانيا : السؤال الشفوي والكتابي : ويقصد به قيام أعضاء المجلس بالإستفسار أو طلب توضيح حول القضايا المتعلقة بالحكومة، على أن يتم تسجيلها في الجريدة الرسمية للمجلس الوطني .

. ثالثا : لائحة سحب الثقة، حيث يلجأ البرلمان إلى ايداع لائحة سحب الثقة، في حين تلجأ الحكومة إلى التصويت بالثقة، ويعتبر ايداع اللائحة أداة للطعن في مسؤولية الرئيس بحيث في حال التصويت عليها بالأغلبية المطلقة ينجر عنها إستقالة الرئيس، وفي مقابل ذلك يتم الحل التلقائي للمجلس ويتم التصويت على اللائحة بملتمس رقابة، غير أن الاشكال الذي يثور هنا يتمحور حول لجوء تابعين للحزب الذي يرأسه رئيس الجمهورية لهذا الاجراء، ولهذا فإن مايؤخذ على دستور 1963 نصه على جزء من أدوات الرقابة وأغفل جزء هام منها¹

كما أن من سلطات المجلس الوطني التي خوله إياها الدستور :

. يستشير رئيس الجمهورية المجلس الوطني قبل قيامه بإمضاء المعاهدات والإتفاقيات، والمواثيق الدولية والمصادقة عليها والشرع في تنفيذها وذلك بمقتضى نص المادة 42 من الدستور .

. المشاركة مع رئيس الجمهورية في تعديل الدستور، حيث " ترجع المبادرة بتتقيح الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة للمجلس الوطني معا "(المادة 71)، وبعد تلاوتين وتصويت أعضاء المجلس الوطني مرتين بالأغلبية المطلقة ويفاصل زمني قدره شهران (المادة 27) يعرض مشروع التعديل على الإستفتاء ويصدره رئيس الجمهورية بعد ذلك (المادتان 73 و74)² .

¹ . ميلود ذبيح ، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية ،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ،2007،عين مليلة ،الجزائر ، ص 96.97

² . صالح بلحاج ،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ،مرجع سابق ،ص 50.

ثالثا : السلطة التنفيذية

تحتل المؤسسة التنفيذية مركزا هاما، نظرا لما تمتلكه من وسائل التأثير في هيكل وسياسة الحزب ومؤسسات الدولة، وبما أن وحدة القيادة للحزب والدولة مجسدة في شخص الأمين العام للحزب رئيس الجمهورية، الأمر الذي يجعل منه محور النظام السياسي .

ولقد أسند دستور 1963 السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية، وبذلك أكد وحدة السلطة التنفيذية كما منحه صلاحيات واسعة إبتداءا من تمتعه برئاسة الدولة والحكومة معا فالحكومة لم تكن مستقلة عنه بل خاضعة لهيئته .

يتم إنتخاب رئيس الجمهورية بالإقتراع العام المباشر والسري، ينتخب لمدة خمس سنوات بعد تعيينه من قبل الحزب طبقا لنص المادة 39¹، ويشترط في المترشح لمنصب رئاسة الجمهورية، أن يكون مسلما بلغ سن 35، ومتمتعا بحقوقه المدنية والسياسية.

تتعدد سلطات رئيس الجمهورية، منها ما يمارسها بوصفه رئيس الدولة وهي :

. تمثيل البلاد في الداخل والخارج، وتعيين السفراء . بعد إقتراحهم من وزير الخارجية .
والمبعوثين فوق العادة، وتلقي أوراق إعتقاد السفراء والمبعوثين الأجانب (المادة 41) .

. ممارسة حق العفو بعد إستشارة المجلس الأعلى للقضاء (المادة 46).

. إصدار القوانين ونشرها، ويكون الإصدار خلال عشرة أيام من إستلامها (المادة 49)
وفي حال عدم الإصدار خلال الأجل المنصوص عليه، يتولى إصدارها رئيس المجلس الوطني (المادة 15).

كما أن له سلطات بوصفه رئيس السلطة التنفيذية وهي :

. السهر على تنفيذ القوانين (المادة 52) .

. ممارسة سلطة التنظيم (المادة 53).

. سلطة التعيين في جميع المناصب المدنية والعسكرية للدولة (المادة 54).

¹-أنظر المادة 39 من دستور 1963

. هو القائد الأعلى للقوات المسلحة (المادة 43).

. تعيين أعضاء الحكومة، وهم مسؤولون أمامه (المادة 47).

. تحديد سياسة الأمة والقيام بتوجيهها، إضافة إلى تسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد (المادة 48).

. الإمضاء والمصادقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية بعد إستشارة المجلس الوطني (المادة 42).

. إعلان الحرب وإبرام السلام بموافقة المجلس الوطني (المادة 44).

إمكانية طلب تفويض من المجلس الوطني لمدة محددة للتشريع عن طريق أوامر تشريعية يتم عرضها على المجلس للمصادقة عليها، في غضون ثلاثة أشهر من إتخاذها في مجلس الوزراء (المادة 58).

رابعاً: العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية .

تحدث دستور 1963 عن السلطة التشريعية، والتي سميت بالمجلس الوطني بعد الحزب ، وقبل السلطة التنفيذية، أي رئيس الجمهورية والحكومة، وهو ما يوحي بأهمية هذه المؤسسة في الدستور الجديد¹.

بإستقراء مواد وأحكام دستور 1963 نجد أنه وضع علاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وأعطى للسلطة التشريعية وسائل للتأثير في السلطة التنفيذية، ورجح كفتها ومكانتها².

لقد وضع دستور 1963 ، إختصاص السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة 47 منه، والتي تنص على أنه هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني، ولقد نصت المادة 55 من دستور 1963، على أنه " يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية، بإيداع لائحة سحب الثقة "، دون أن يقصد ترتيب المسؤولية

¹ . صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ، مرجع سابق ، ص 52.

² ناجي عبد النور ، النظام السياسي من الأحادية إلى التعددية الحزبية ، مرجع سابق ، 168.

المدنية أو الجنائية أو الخيانة العظمى، وإنما المسؤولية السياسية فقط، والتي يترتب عنها الإستقالة والحل التلقائي للمجلس طبقا لنص المادة 56¹ من دستور 1963، وتؤدي إستقالة الرئيس إلى حل المجلس تلقائيا، وإستقالة الوزراء وجوبا، وتقوم حينئذ حكومة بقيادة رئيس المجلس، يتكون أعضاؤها من رؤساء اللجان البرلمانية الدائمة، وتكون مهمتها تصريف الشؤون العادية، وتنظيم إنتخابات جديدة في غضون شهرين من ذلك (المادة 57)².

تجدر الإشارة هنا أن دستور 1963 قد أقر مسالة إقالة رئيس الجمهورية، بواسطة لائحة سحب الثقة، على خلاف دستور 1976 الذي لم يشر إلى ذلك اطلاقا، كما سيأتي ذكره لاحقا.

الواقع أنه لايمكن تطبيق ملتص الرقابة، كوسيلة قانونية لإسقاط رئيس الجمهورية في النظام الجزائري، لأن تطبيقه يقتضي رئيسا رافضا الإنصياع لإرادة حزبه وممثلا لأغلبية نواب المجلس وهذا الأمر غير وارد، لأنه في حالة حدوث خلاف بينه وبين الحزب يكون إما في حالتين :

. إما الإنصياع والإمتثال لإرادة الحزب ويستقيل وإما مقاومة الحزب وفي هذه الحالة لن يمتثل أيضا لأوامر النواب الذين يشكلون أقلية من المناضلين، وقد رفض أنفا الإمتثال لأوامر الأغلبية، وعليه فإنه في هذه الحالة أيضا لاجدوى من ملتص الرقابة لإسقاط الرئيس بطريقة قانونية سلمية .

بالنهاية فإن الآليات الرقابية الدستورية ليست مجرد تقنيات قابلة للنقل والتطبيق وصالحة لجميع الأنظمة والظروف، فهي ترتبط أساسا بالبيئة السياسية التي ظهرت فيها ودليل ذلك فشلها في البيئة الجزائرية حيث تم إستيرادها وإدراجها في الدستور الجزائري وبقيت حبيسة النص ولم تطبق بالمرّة .

ومع ذلك لم يسلم دستور 1963 من عديد الإنتقادات، نتيجة إتهام معارضي الرئيس بإحتكار السلطة التنفيذية والإنفرد بها، وهو ما يعد خروجاً عن نهج الثورة الأمر الذي أدى إلى حدوث إنقلاب 19 جوان 1965، تحت مسمى "التصحيح الثوري"، وقد ترتب عن

¹ انظر المادة 56 من دستور 1963.

² . صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم مرجع سابق، ص 53.

تغيير نظام الحكم تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية، مما أدى الى إنتفاء المسؤولية السياسية للحكومة بإستثناء ممارستها لمهامها تحت سلطة ومراقبة مجلس الثورة¹.

أما فيما يخص المجال التشريعي، فإنه يعتبر الهيئة التشريعية التي أخذت مكان ودور المجلس الوطني، حيث تم إصدار مجموعة من القوانين عن طريق الأوامر التشريعية بناء على التفويض الصادر بموجب أمر جويلية 1965، ومنها قانون الإجراءات المدنية وقانون الوظيفة العمومية، وقانون الثورة الصناعي².

كما يختص مجلس الثورة بإجراء تعديلات كلية أو جزئية، عن طريق الأوامر، في حين يصبح الوزراء مسؤولين مسؤولية فردية أمام رئيس الحكومة هذا من جهة، ومن جهة أخرى مسؤولين مسؤولية جماعية أمام مجلس الثورة، وبالتالي فهي مسؤولية واحدة، وهي مسؤولية أمام مجلس الثورة على إعتبار أن هذا الأخير هو في نفس الوقت رئيس الحكومة .

بالنتيجة فإن دستور 1963 حصر السلطة التنفيذية كلها بيد رئيس الجمهورية، ولقد ميز هذه المرحلة الصراع الشديد على السلطة، أما فيما يتعلق بتنظيم السلطات فكان فصل السلطات منصوصا عليه دستوريا دون تطبيقه أبدا³.

لقد تبنى دستور 1963 مبدأ وحدة السلطة التنفيذية، حيث أنشا نظاما يقوم على أساس الحكم عن طريق الحزب الواحد، وعدم الفصل بين السلطات، فرئيس الجمهورية يمارس السلطة التنفيذية كما سبق وأن أشرنا من خلال وضع السياسة الداخلية والخارجية والمبادرة بتقديم القوانين ن وإتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية، إضافة إلى إختيار هيئات المجلس بإعتباره القائد العام للحزب، الأمر الذي يعكس التدخل الواضح لرئيس الجمهورية في تشكيل وعمل السلطة التشريعية، وهذا مانصت عليه المادة 47 من الدستور: " رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني، يعين الوزراء، الذين يجب أن يختار ثلثهم على الأقل من النواب ويقدمهم للمجلس " الملاحظ على هذه المادة أنها تجيز الجمع

¹ . عمار عباس ،الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة ،دار الخلدونية ، الجزائر ، 2006، بدون طبعة ،ص 209.

² . محفوظ لعشب، لتجربة الدستورية في الجزائر 1963. 1976. 1989. 1996 ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية

،الجزائر ،2000، بدون طبعة ،ص 73 .

³ . فوزي أوصديق ،الوفاي في شرح القانون الدستوري ، الطبعة الأولى ،الجزء الثالث ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،1994، بدون طبعة ، ص 177.

بين العضويتين النيابية والوزارية، وعليه فإن أغلبية أعضاء المجلس، يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية، ويحق للنائب الوزير حضور جلسات المجلس، ومناقشة القوانين والتصويت عليها، بإستثناء في حال العضوية ضمن اللجان الدائمة .

الملاحظ أيضا على دستور 1963 ومن خلال المادة 39 منحها رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة من خلال توليه لكل المهام المتعلقة بالسلطة التنفيذية، دون أي تدخل من المجلس، حيث أنه كما سبق وأن أشرنا فإن رئيس الجمهورية يمثل رئيس الحكومة وله سلطة تعيين الوزراء ليصبحوا مسؤولين أمامه، ويصبح هو الآخر مسؤولا أمام المجلس فيغدو هذا الأخير مجرد هيئة لا تتمتع بأي تأثير على الحكومة،¹ خاصة من حيث تشكيلتها، فعلى الرغم من أن الدستور يخولها حق بسط رقابتها على السلطة التنفيذية، إلا أن ممارسة الإختصاص الرقابي للمجلس إتسم بالمحدودية .

إن الوسائل الرقابية الممنوحة للمجلس بموجب دستور 1963، لا تحقق الرقابة الفعلية والفعالة على الأداء الحكومي، الأمر الذي يؤكد ترجيح الدستور الكفة لصالح رئيس الجمهورية على حساب المجلس، وإستقلالية المجلس وغياب مبدأ التعاون والتوازن .

الفرع الثاني : الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1976

لقد كان من تداعيات الإنفراد بالحكم، وإقصاء المؤسسات الوطنية والجهوية التابعة للحزب والدولة، وما ترتب على ذلك من إضعاف لبقية المؤسسات الدستورية، وعلى رأسها المجلس الوطني، ظهور حركة 19 جوان 1965، والتي ترتب عنها عزل رئيس الجمهورية² ثم توقيف العمل بالدستور، وتجميد المؤسسات الدستورية القائمة، مع الإبقاء على بعض مظاهر النظام السابق .

حيث أنه بعد الإنقلاب على الرئيس " أحمد بن بلة " في 19 جوان 1965. حلت الشرعية الثورية محل الشرعية الدستورية، وقد كيف القائمون بحركة 19 جون 1965، على أنها حركة تصحيحية أعادت الثورة إلى مجراها العادي ووضعت حدا للحكم الشخصي

¹ / محفوظ لعشبة، مرجع سابق، ص، 74.

² . أنظر بيان 19 جوان 1965، الجريدة الرسمية، رقم 56 المؤرخة في 06 . 07 . 1965، ص 802 .

¹، ومن أجل سد الفراغ الدستوري تم إصدار نص قانوني مقتضب، وأنشئ بموجب أمر 10 جوبلية 1965، مجلسا للثورة ليحل محل المجلس الوطني، وحكومة وقد أسندت لهذا المجلس إختصاصات الحزب، وصلاحيات رئيس الجمهورية والمجلس الوطني إضافة إلى مراقبة الحكومة باعتباره صاحب السلطة المطلقة إلى حين وضع دستور جديد للبلاد، وقد إستمر العمل به لأزيد من عشر سنوات .

وبتاريخ 19 جوان 1975 يعلن " هواري بومدين " في خطاب عن الشروع في إعداد ميثاق وطني، ودستور للبلاد وانتخاب مجلس وطني، وانتخاب رئيس الجمهورية. وقد تم الإستفتاء على الدستور بتاريخ 17 نوفمبر 1976، جرت على أساسه إنتخابات رئاسية يوم 10 ديسمبر 1976، و إنتخاب مجلس شعبي وطني يوم 25 فيفري 1977 .

ولعل السمة البارزة في دستور 1976، مقارنة بدستور 1963 هو أنه كان أكثر إنسجاما مع واقع الحزب الواحد، والممارسة السياسية السائدة في النظام، أي أن أحكامه تتماشى مع البيئة السياسية والواقع من خلال :

فك القيود التي كانت مفروضة على رئيس الجمهورية في دستور 1963 ، والتي تتمثل في مسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني، ومسألة إقتراح السفراء من قبل وزير الخارجية، وقيام رئيس المجلس بإصدار القوانين في حال إمتناع رئيس الجمهورية، إضافة إلى مسألة التفويض للتشريع بالأوامر، وجعل سلطة المبادرة بالتعديل مناصفة بين الرئيس والمجلس معا، وإستخدام مصطلح "السلطة" للحديث عن السلطة التشريعية .

إضافة إلى مواصلة العمل بمبدأ عدم الفصل بين السلطات، وإعتماد مصطلح "الوظائف" بدلا من السلطات ، وميز بين ست وظائف وهي :

. الوظيفة السياسية 94 . 103.

. الوظيفة التنفيذية 104 . 125.

. الوظيفة التشريعية 126 . 163.

¹ . مولود ديدان، القانون الدستوري والنظم السياسية (على ضوء التعديل الدستوري الأخير 06. مارس 2016 والنصوص الصادرة تبعا لذلك)، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء الجزائر، طبعة 2017، ص 286.

. الوظيفة القضائية 164 . 182 .

. وظيفة الرقابة 183 . 190 .

. الوظيفة التأسيسية 191 . 196 .

اولا: تنظيم السلطات في دستور 1976

لقد حذى دستور 1976 حذى دستور 1963 فيما يتعلق بالحزب، حيث بقي الحزب محتفظا بالموقع التأسيسي الذي كان له في دستور 1963، حيث يقوم النظام التأسيسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد طبقا لنص المادة 94، وجبهة التحرير الوطني هي الحزب الواحد وتسد الوظائف الحاسمة في الدولة إلى أعضاء من قيادة الحزب، وحسب هذا الدستور فإن هناك تفوق للحزب على جميع المؤسسات ولاسيما الهيئتين التنفيذية والتشريعية التابعتين له، خاصة فيما يتعلق بتعيينهما وإنهاء مهامهما¹.

1/ رئيس الجمهورية

يتم إنتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، ويتم الإنتخاب بالأغلبية المطلقة من الناخبين المسجلين، مدة العهدة الرئاسية ست سنوات قابلة للتجديد لعدد غير محدود من المرات، يتم إقتراح المترشح من قبل مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني طبقا لقانونه الأساسي .

يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، وله عديد وواسع الصلاحيات طبقا للفقرات 17. من المادة 111 من الدستور.

. تمثيل الدولة داخل البلاد وخارجها .

. تجسيد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة .

. القائد الأعلى للقوات المسلحة، وتقع على عاتقه مسؤولية الدفاع الوطني .

. تقرير السياسة العامة للأمة في الداخل والخارج، ويقوم بقيادتها وتنفيذها .

¹ . صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ، مرجع سابق ، ص 109 .

. تحديد صلاحيات الحكومة .

. تعيين نائب الرئيس، والوزير الأول وأعضاء الحكومة وهم مسؤولون أمامه .

. ترأس مجلس الوزراء والإجتماعات المشتركة لأجهزة الحزب والدولة .

. الإضطلاع بالسلطة التنظيمية، والسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات .

. تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين .

. إصدار العفو، وإلغاء العقوبات أو تخفيضها وإلغاء الأحكام الصادرة عن المحاكم .

. حق اللجوء إلى الإستفتاء مباشرة .

. إمكانية تفويض جزء من صلاحياته لنائب رئيس الجمهورية وللوزير الأول في حال وجودهما .

. إبرام المعاهدات الدولية، والمصادقة عليها .

. حق المبادرة بتعديل الدستور .

. ترأس المجلس الأعلى للأمن .

. سلطة تقرير حالة الطوارئ أو الحصار، والحالة الإستثنائية والتعبئة العامة وإعلان الحرب والموافقة على الهدنة والحرب وهذا في الظروف غير العادية .

ما يلاحظ على السلطة التنفيذية في دستور 1976، أن بنيتها أحادية كما في النظام الرئاسي، وخاضعة تماما لرئيسها¹، وهذه البنية الأحادية من شأنها تعزيز موقع الرئيس لعدم وجود قطب ثاني منافس له ، فليس هناك لا نائب رئيس ولا رئيس حكومة ولا وزير أول فرئيس الجمهورية هو نفسه رئيس الحكومة، وإن كان الدستور قد خوله إمكانية تعيين وزير أول ونائب لرئيس الجمهورية، وأوضح الدستور أنه في حالة وجودهما فهما تابعان لرئيس

¹ ،صالح بلحاج، مرجع سابق، ص110

الجمهورية ومسؤولان أمامه¹، إضافة إلى تعدد وضخامة سلطات الرئيس وعدم قابليتها للتفويض، فالهدف من حظر التفويض هو تقوية موقع رئيس الجمهورية .

2/ المجلس الشعبي الوطني

يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى "المجلس الشعبي الوطني"، يتم إنتخاب هذا المجلس بناء على ترشيح من قيادة الحزب، عن طريق الإقتراع المباشر والسري لمدة خمس سنوات طبقا للمادتين 128 . 129.

للإشارة فقط فإن المجلس الشعبي الوطني بعد دستور 1976 أصبح مقيدا عضويا (التأطير العضوي بتزكية الحزب) ووظيفيا (تقييد التشريع)²، حيث إفتقد إلى الإستقلالية في ظل أولوية الحزب على البرلمان من خلال إحتكار الحزب للترشيحات، فقد كانت عملية وضع القوائم وبالتالي إختيار المرشحين من إختصاص الحزب³ وقد خول الدستور المجلس الشعبي الوطني السلطات التالية :

. إعداد القوانين والتصويت عليها، في المجال المحدد له دستوريا ووفق الإجراءات والقيود المفروضة عليه بمقتضى المادة 126.

. مراقبة المجلس الشعبي الوطني للحكومة حسب الإجراءات المبينة في الدستور (المادتان 161. 162).

. إمكانية إصدار لائحة عن السياسة الخارجية طبقا لنص المادة 157.

. الموافقة على المعاهدات الدولية السياسية قبل قيام رئيس الجمهورية بالمصادقة عليها طبقا لنص المادة 158.

. إجراء تحقيق حول أي قضية ذات مصلحة عامة إذا اقتضت الضرورة ذلك طبقا لنص المادة 188

. مراقبة المؤسسات الاشتراكية طبقا لنص المادة 189.

¹ صالح بلخاج ، مرجع سابق ،ص 110.

² . ناجي عبد النور ،النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، مرجع سابق ،ص 169.

³ . صالح بلخاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستور في الجزائر من الإستقلال الى اليوم ، مرجع سابق ص 111.

. يقر التعديل الدستوري الذي يبادر به رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 129.

3/ العلاقة بين رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني .

رغم البنية الأحادية للسلطة التنفيذية وضخامة السلطات الممنوحة لها بموجب الدستور، في مقابل المكانة الضعيفة للهيئة التشريعية، إلا أن هناك ميكانيزمات وضعها الدستور من أجل الموازنة والتأثير بين الهيئتين .

لقد جاء دستور 1976 بمجموعة من الآليات الرقابية من أجل التأثير في الحكومة، غير أن هذه الآليات الرقابية قيدت بأحكام ساهمت في الحد من فاعليتها وتقليصها وتتمثل هذه الآليات في كل من إستجواب الحكومة، حق توجيه الأسئلة الكتابية إلى أعضاء الحكومة، وحق اللجان البرلمانية في الإستماع إلى أعضاء الحكومة، إضافة إلى حق المجلس في التعبير عن موقفه من السياسة الخارجية التي ينتهجها الرئيس، بإجراء مناقشة حول الموضوع وإمكانية إصدار لائحة بشأنها¹

تنص الفقرة الأولى من المادة 161 من دستور 1976، على أنه " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني إستجواب الحكومة حول قضايا الساعة " وبالمقابل تنص المادة 149 من النظام الداخلي للمجلس على أن الإستجواب يؤدي إلى رد من الحكومة، مما يستبعد أي نقاش حوله، وأنه لا يمكن عرض أي لائحة على المجلس بهذه المناسبة، وفي ذات السياق تضيف المادة 150 من النظام الداخلي قيادا آخر على إستخدام هذه الآلية الرقابية من خلال تأكيدها جواز تقرير عدم الرد على طلب الإستجواب من قبل المكتب إذا تبين أن الطلب لا يتعلق بمشكلة ذات أهمية عامة .

كما تنص المادة 162 على أنه " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا كتابة فقط، أي سؤال الى أي عضو من الحكومة، وينبغي لهذا العضو أن يجيب كتابة في ظرف خمسة عشر يوما "

¹ صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الطبعة الثانية، 2012، الجزائر، ص 62. 63 .

الملاحظ في دستور 1976 أنه إستبعد الأسئلة الشفوية التي تعد الأكثر إجرأا للحكومة على عكس الأسئلة الكتابية .

أما فيما يتعلق باللجان البرلمانية وحققها في الإستماع إلى الوزراء، فإنه تنص الفقرة الثانية من المادة 161 على أنه يمكن للجانب المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلى أعضاء الحكومة، غير أن النظام الداخلي أوضح أنه يحق لأعضاء الحكومة، أن يتحدثوا إلى اللجان متى شأوا إما شخصيا أو بواسطة معاونيهم، أما اللجان فهي مظرة إن أرادت الإستماع إلى وزير من الوزراء، أن تقوم بإرسال طلب لأجل ذلك إلى الحكومة بواسطة رئيس المجلس طبقا لنص المادة 79 من النظام الداخلي للمجلس، دون تحديد أجل يلزم الحكومة بالنزول عند هذه الرغبة .

أما فيما يتعلق بالآلية الرقابية المتمثلة في فتح مناقشة حول السياسة الخارجية فتتص المادة 157 على أنه " يمكن للمجلس الشعبي الوطني، بطلب من رئيس الجمهورية أو من رئيسه أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية، ويمكن عند الإقتضاء أن تقضي هذه المناقشة إلى إصدار لائحة من المجلس الشعبي الوطني، تبلغ بواسطة رئيسه إلى رئيس الجمهورية "، فالمجلس هنا يستطيع إبداء رأيه فقط في السياسة الخارجية، وبالتالي فالمناقشة للسياسة الخارجية، لا تعد شكلا من أشكال الرقابة بل تتعداها إلى تمكين المجلس من المساهمة في تنظيم الحياة السياسية الخارجية¹، كما أن هذه المناقشة تقتصر على رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني فقط، فهدفها ليس رقابي بقدر ما هو تدعيم لمركز رئيس الجمهورية على المستوى الخارجي، وقد أستخدم هذا الإجراء مرة واحدة بمناسبة النزاع حول الصحراء الغربية وذلك يوم 16 نوفمبر 1977.

أما فيما يتعلق بالتحقيقات فتتص المادة 188 على إمكانية إجرائها بواسطة لجنة يتم إنشائها من قبل المجلس، بناء على طلب عشرين نائبا، ولا يمكن بأي حال من الأحوال الإعلان عن النتائج التي يتم التوصل إليها إلا في تقرير سري تعده اللجنة و يبلغ للحكومة ولا يحق للمجلس أن يعمد الى نشره إلا بعد مراجعة الحكومة طبقا للنظام الداخلي للمجلس في المواد 142. 144.

¹ . بورايو محمد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية ، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام ، جامعة الجزائر ، بني يوسف بن خدة ، 2012، ص 70.

بالعودة إلى الوظيفة التشريعية، فهي من إختصاص المجلس الشعبي الوطني ويمارسها في حدود معينة، وإستثناءا يتولى رئيس الجمهورية ممارستها فيما بين دورات إنعقاد المجلس الشعبي الوطني وفي الحالات الإستثنائية¹

ما يلاحظ هنا أن سلطة التشريع قد حصرت في نطاق ضيق وفق قيود دستورية صارمة، بحيث يمكن للرئيس أن يوقف عمل المجلس بناء على تقديره الخاص، في فترة الحالة الإستثنائية التي يقرها في حال خطر وشيك الوقوع على مؤسسات الدولة، يمس بإستقلالها وسيادتها أو سلامة ترابها، وتتوقف هذه السلطة التشريعية فيما بين الدورات كما سبق وأن أشرنا، حيث أنه خلال هذه الفترة تصبح سلطة التشريع حقا دستوريا لرئيس الجمهورية من خلال إصدار أوامر يتم عرضها على المجلس في أول دورة مقبلة له، والأمر لايتوقف هنا فحسب بل إنه حتى خلال الدورات العادية يمكن للرئيس عرقلة المجلس من خلال سلطة المنع التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية بمقتضى نص المادة 155، التي تنص على أنه لرئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه خلال ثلاثين يوما من تاريخ إقراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فالقيد الذي تخضع له سلطة المنع هذه هو إستخدامها في ظرف ثلاثين يوما من تاريخ إقرار القانون².

الملاحظ في دستور 1976 أنه حول رئيس الجمهورية إختصاصات عديدة وسلطات جد واسعة حيث عمد إلى دسترة هذا التركيز للسلطة مع تغييب أية مسؤولية للحكومة أمام البرلمان .

في حين يحق لرئيس الجمهورية محاسبة المجلس الشعبي الوطني، من خلال حله دون أن يحاسبه هذا الأخير كونه رئيسهم.

في هذا الصدد يرى فقهاء القانون الدستوري، بأن دستور 1976، أقر ولو بطريقة غير مباشرة مسؤولية رئيس الجمهورية، حين مكنه من اللجوء إلى الشعب لإستفتاءه في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية طبقا لنص المادة 14/111، الأمر الذي من شأنه تقييد

¹ . صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ،ص 63 .

² . صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ،مرجع سابق ص 117.

الرئيس بنتيجة الإستفتاء الشعبي، بحيث إما يوافق على تنفيذ ماوافق عليه الشعب أو الإستقالة في حال عدم الموافقة ورفضه من قبل الشعب، لأن الأمر هنا يعتبر بمثابة سحب الثقة، غير أنه وللخروج من هذا المأزق الذي يشكل إحراجا له، فإن الحل يكون بإتخاذ موقفا غامضا قصد عدم مواجهة تحمل المسؤولية السياسية¹.

على خلاف دستور 1963، نلاحظ تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية في دستور 1976، من خلال منحه الحصانة من أي محاسبة، حيث أنه يقترح من قبل الحزب (حزب جبهة التحرير الوطني) بصفته المرشح الوحيد، ويمارس الوظيفة التنفيذية، إضافة إلى تعيين الوزراء وتحديد صلاحياتهم طبقا لنص المادة 111 من الدستور، ليصبحوا مسؤولين فرديا وجماعيا أمامه وحده، الأمر الذي يؤكد التكريس التام لمبدأ وحدة السلطة التنفيذية من خلال الجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة في نفس الوقت، أما نواب المجلس الشعبي الوطني فيشترط فيهم الإلتزام الحزبي أي الإلتزام إلى جبهة التحرير الوطني، مع الإلتزام بالقوانين الداخلية، مما أفقد السلطة التشريعية إستقلاليتها² حيث يبدو جليا تأثير السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على أعضاء السلطة التشريعية، على إعتبار أنهم مقترحين من قبل الحزب الواحد، الأمر الذي يحد من حريتهم التامة في إتخاذ مواقف قد تتناقض مع توجيهات وتوجهات القيادة السياسية، نتيجة مبدأ وحدة القيادة للحزب والدولة، الأمر الذي قلص من الإختصاصات الدستورية للمجلس الشعبي الوطني، سواء التشريعية أو الرقابية في مواجهة السلطة التنفيذية، رغم تمتع المجلس بجملة من الآليات الرقابية، إلا أن معظمها لايدخل ضمن طائفة رقابة الأداء الحكومي .

غير أنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني اللجوء إلى إستعمال آليات أخرى من بينها الرقابة المالية، للكشف عن كيفية تسيير الحكومة للأموال العمومية ، وعلى الرغم من أن هذه الرقابة لا يترتب عنها أي مسؤولية سياسية للحكومة، إلا أنها تبقى آلية للمعاقبة إن صح القول، إضافة الى لجان التحقيق البرلماني، وعليه فإن إستخدام المجلس الشعبي الوطني لهذه الوسائل الرقابية المنصوص عليها في دستور 1976، لا يرمي إلى تجسيد مبدأ التعاون والتوازن بين الهيئتين، وإنما لتقوية مكانة السلطة التنفيذية، خاصة وأن دستور

¹ . سعيد بوالشعير ،النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ،ص 70.

² . عمار عباس ،الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة ،مرجع سابق ، ص 210.

1976، لم يتضمن الآليات الرقابية التي من شأنها إسقاط الحكومة، كون الحكومة غير مسؤولة أمام المجلس، ولا يمكن أن يكون الأمر غير ذلك في إطار أحادية السلطة التنفيذية، فرئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة، ومسؤولية هذا الأخير أمام المجلس تعني مسؤولية رئيس الجمهورية، وهذا غير ممكن دستوريا، إلا في حالة إدراج الدستور لأحكام متناقضة مع الواقع، كما هو الشأن في دستور 1963، الذي كما سبق وأن رأينا جعل رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية في الوقت نفسه مسؤولان أمام البرلمان، وهذا الأمر مناف تماما للواقع .

وهذا ما يفسر الحصيلة الضعيفة للنشاط الرقابي للمجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1976، حيث قام نواب المجلس الشعبي الوطني بمبادرات للإستفسار من الحكومة حول قضايا معينة، في محاولة للتأثير على سياستها، غير أنها لم تكن على قدر من الأهمية وبقيت مجرد مبادرات رمزية تفتقد إلى الفعلية والفعالية . أما فيما يتعلق باللجان فقد أستخدمت هذه الآلية خلال الفترة التشريعية الأولى ست مرات، حيث تم إنشاء لجنة تحقيق حول شروط العقد الخاص بتسليم الغاز المميع، الذي تم إبرامه آنذاك بين شركة سوناطراك وشركة البازو الأمريكية¹، إضافة إلى إقتراحات تم تقديمها آنذاك من أجل إنشاء لجان تحقيق، لكنها بقيت دون أثر يذكر، كذلك المتعلقة بإنشاء لجنة تحقيق حول "بناء الفيلات الفخمة والراقية التي أقيمت في البليدة والشراقة وبئر خادم والعاصمة وتلمسان " غير أنه ولأسباب مجهولة قام أصحاب الإقتراح بسحبه في دورة ربيع 1981.

أما فيما يتعلق بآلية الإستجواب فقد أستخدم مرتين في الفترة نفسها، الأول كان حول قضية العقد الخاص المتعلق بتسليم الغاز المميع المبرم بين شركة سوناطراك وشركة البازو الأمريكية، والإستجواب الثاني كان حول السياسة الحكومية في مجال النقل²، غير أن هذا الإستجواب تم رفضه بدعوى أن مضمونه لاعلاقة له بمواضيع الساعة طبقا لنص المادة 161 من الدستور، ونص المادة 150 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تنص على أنه يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يرفض طلب الإستجواب عندما يتضح له أن ليس لهذا المشكل علاقة بالمصلحة العامة .

¹ . صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستور في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ، مرجع سابق ، ص 133.

² . مرجع سابق ص 133.

أما فيما يتعلق بالأسئلة، فلقد تلقت الحكومة في خريف 1977، خمسة عشر سؤالاً كتابياً، غير أن المجلس لم يتلق الرد في الأجل المنصوص عليه دستورياً والمقدر بخمسة عشر يوماً، وخلال الفترة الأولى بأكملها تلقت الحكومة حوالي 103 سؤالاً تم الإجابة على معظمها بعد إنقضاء المدة المحددة دستورياً (15 يوماً) و بقيت عشرة أسئلة دون أي إجابة.

بوجه عام فإن نشاط المجلس الشعبي الوطني الرقابي ، لم يكن له أي تأثير في سياسة الحكومة، وفي توازنات السلطة بصفة عامة .

لقد كان دستور 1976 عرضة لتعديلين متتاليين، في ظرف ستة أشهر و قد كانت هذه التعديلات متفاوتة الأهمية وتستهدف على وجه الخصوص مايلي :

. الأول يندرج ضمن التوجه لتقوية الجهاز التنفيذي، لمواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي بدأت تواجه البلاد آنذاك، بسبب عوامل داخلية وخارجية، وأهم ما جاء في هذا التعديل :

1. تخفيض مدة العهدة الرئاسية من ست سنوات إلى خمس سنوات (المادة 108).
2. إضافة حالة المانع المؤقت وتنظيمها، فيما يتعلق بحالات الشغور على مستوى منصب رئيس الجمهورية، حيث أنه قبل التعديل كانت حالات الشغور محصورة في حالتين وهما حالة الوفاة أو الإستقالة، غير أنه بعد وفاة الرئيس بومدين، على إثر مرض شديد طال أمده، جعل المؤسس الدستوري، يضيف حالة المانع المؤقت بسبب مريض خطير مزمن، حيث أنه في مثل هذه الحالة تقترح اللجنة المركزية بأغلبية ثلثي أعضائها على المجلس الشعبي الوطني، التصريح وإثبات حالة المانع ليتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئاسة الدولة بالنيابة لمدة 45 يوماً، وفي حال إستمرار المانع بعد هذه المدة، يتم إعلان حالة الشغور والإستقالة وجوبا طبقا لنص المادة 177 من التعديل الذي مس دستور 1976.
3. إلزام رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء¹.

¹ . عمار عباس، تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر، مرجع سابق، ص 99

أما التعديل الثاني فكان الغرض منه تسوية أزمة سياسية، نتيجة صراع بين جناحين داخل الحزب الحاكم حول التوجهات المستقبلية للبلاد، وقد مس التعديل مادة واحدة وهي المادة 190 من خلال تأسيس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة، والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، ويقوم مجلس المحاسبة برفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية .

ولقد كان هناك تعديل ثالث جاء على إثر أحداث أكتوبر بأقل من شهر ، كون التعديلات والترميمات السابقة التي مست النص الدستوري، لم تحل دون دخول البلاد في اضطرابات إجتماعية في خريف 1988، وكانت هذه الاضطرابات دافعا قويا للمبادرة بتعديل دستوري جزئي لكنه جذري في نفس الوقت¹

وإندرج هذا التعديل ضمن عملية الانتقال من الأحادية إلى التعددية، في محاولة لإرساء نظام سياسي جديد يقوم على التوازن بين السلطات، إذ تضمن أحكاما عديدة كانت بمثابة إلغاء جزئي لنظام الحزب الواحد الذي كان التخلي عنه في ذلك الوقت ضرورة وحتمية سياسية .

¹ . عمار عباس ،تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر ،مرجع سابق ،،ص 99 .

المطلب الثاني:

الرقابة البرلمانية في ظل التعددية السياسية

لقد تزامن الإصلاح الدستوري لسنة 1988 ، مع التحولات التي شهدتها المعسكر الشرقي في نهاية الثمانينات، ولو أن بوادر تخلقى النظام السياسي الجزائري عن الإختيار الإشتراكي، بدأت تتبلور قبيل أحداث أكتوبر 1988، وهو ماتجلى من خلال الإصلاحات التشريعية الجوهريّة، التي بادر بها المشرع وفي مقدمتها قانون المؤسسات العمومية¹.

حيث أنه بعد مرور شهر على أحداث أكتوبر، قام رئيس الجمهورية بعرض مشروع التعديل الدستوري على الشعب من أجل الإستفتاء، دون تمريره على المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة عليه، مناقضا بذلك أحكام الدستور والإجراءات الدستورية، من أجل السماح للأجهزة التمثيلية خاصة المجلس الشعبي الوطني، بالإستمرار بصفة قانونية إلى غاية إنتهاء عهدتها القانونية .

وافق الشعب على مشروع الدستور الجديد في فيفري 1989، وقد تضمن هذا الدستور أحكاما جديدة أحدثت تغييرا جذريا على بنية النظام السياسي الجزائري، من خلال تجاوز مبادي كثيرة كالخيار الإشتراكي الذي كان يعد خيارا لارجعة فيه في دستور 1976، ونظام الحزب الواحد، إضافة إلى تكريس مبدأ الفصل بين السلطات من خلال التأكيد على إزدواجية السلطة التنفيذية وتوسيع الدور الرقابي للبرلمان،وهنا سنتوقف عند الرقابة البرلمانية في دستور 1989 (الفرع الأول) ثم التعرّيج علي الرقابة البرلمانية في دستور 1996 (الفرع الثاني)وصولاً الي الرقابة البرلمانية في التعديل الدستوري لسنة 2008 (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية في دستور 1989

يعود الفضل الكبير لظهور التعددية السياسية والحزبية في الجزائر لدستور 1989 وكان ذلك تحت مسمى "الجمعيات ذات الطابع السياسي " بالإضافة إلى تبني نظام

¹ . أنظر القانون رقم 88 . 01 ، المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية

الإقتصادية ،الجريدة الرسمية رقم 77 المؤرخة في 13 جانفي 1988 .

إقتصادي جديد يقوم على مبدأ إقتصاد السوق نعوض النظام الاشتراكي القائم على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج¹.

كما كان لهذا الدستور الفضل في إقرار مبدأ الفصل بين السلطات في إطار وحدة الدولة ومبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وكما سبق وأن أشرنا فقد كان لأحداث أكتوبر 1988 الأثر البالغ في إحداث هذا التعديل الدستوري المرتبط بتبني المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، كما خول رئيس الجمهورية حق تعيين رئيس الحكومة وتكليفه بإعداد البرنامج الحكومي، والشروع في تطبيقه بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، ونتيجة لذلك تترتب المسؤولية السياسية امامه².

أولا :تنظيم السلطات في دستور 1989 (تأسيس التعددية و محاولة إعادة التوازن بين السلطات)

تبنى دستور 1989، مبادئ المذهب الدستوري والشرعية الدستورية وفي مقدمتها الإعتراف بالتعددية السياسية التي تم النص عليها في المادة 40 من الدستور، إقرار الحريات العامة الفردية والجماعية وتوسيعها، إضافة إلى الإنتخابات التعددية الحرة كوسيلة لمنح السلطة وشرعية ممارستها والتداول عليها، والفصل بين السلطات الرقابة الدستورية على القوانين لضمان مبدأ سمو الدستور .

فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة نجد أن دستور 1989 قد أخذ ببعض سمات النظام البرلماني مثل مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وحق الحل لرئيس الجمهورية، إضافة إلى ثنائية السلطة التنفيذية، كما أخذ دستور 1989 أيضا ببعض سمات النظام الرئاسي من خلال إنتخاب رئيس الجمهورية بالإقتراع العام وتوسيع صلاحياته، وهذا التمازج في السمات نجده في النظام الشبه الرئاسي الفرنسي، الذي إقتبس منه المؤسس الدستوري الجزائري هذا النظام المزيج من النظام البرلماني والرئاسي .

وقد إعتد المؤسس الدستوري في وضع دستور 1989 على مايلي :

¹ . محمد بورايو ،السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية ،مرجع سابق ،ص 70.

² . عمار عباس الرقابة البرلمانية على الحكومة ،مرجع سابق ،ص 211.

. الشرعية الدستورية التي حلت محل الشرعية الثورية¹ .

. التعددية السياسية والحزبية .

. مبدأ الفصل بين السلطات، كرد فعل لدمج السلطات الذي تبناه دستور 1976، فلقد كان رئيس الجمهورية محور النظام، بحيث يتولى زمام السلطة التنفيذية وقيادة الحزب ومشاركة المجلس الشعبي الوطني في عملية التشريع .

. النظام البرلماني، من خلال تقرير مسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان، وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان .

الملاحظ على تنظيم السلطات في دستور 1989 جاءت على النحو الآتي :

1 . السلطة التنفيذية المواد 67. 91 :

. ثنائية السلطة التنفيذية .

. تفوق رئيس الجمهورية على رئيس الحكومة .

. حق حل البرلمان من طرف رئيس الجمهورية (من سمات النظام البرلماني) .

. مسؤولية الحكومة أمام البرلمان (من سمات النظام البرلماني) .

. إنتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة (من سمات النظام الرئاسي والشبه الرئاسي) .

. عدم مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع، الفصل بين السلطات، إختفاء التشريع عن طريق الأوامر .

. المبادرة بالقوانين حق لكل من رئيس الحكومة والنواب، حيث كانت المبادرة بالقوانين في دستور 1976 لكل من رئيس الجمهورية والنواب .

¹ . ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، مرجع سابق ص 170.

2. السلطة التشريعية المواد 92 . 128 :

. أحادية السلطة، تضيق وحصر مجال التشريع (تقوية السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية مأخوذة من النظام الفرنسي دستور 1958¹) .

3. السلطة القضائية المواد 129 . 148:

. السلطة القضائية مستقلة، المادة 129.

ب/ العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية

الملاحظ على دستور 1989 أنه غير نسبيا من مكانة البرلمان ومركزه ودوره في النظام السياسي الجزائري، حيث أنه على مستوى الأحكام الدستورية إختلف وضع السلطة التشريعية في دستور 1989 إختلافا تاما عن وضعا في دستوري 1963 و 1976 ويظهر ذلك من خلال تشكيلة وسير المجلس الشعبي الوطني وإختصاصاته وعلاقته بالحكومة فمن حيث التشكيلة هناك تعددية سياسية في ما يتعلق بالمرشحين للنيابة من مختلف الأحزاب السياسية والأحرار، فالمرشح للنيابة حر وليس محتكر من قبل أي تنظيم سياسي وهذا نتيجة إقرار التعددية الحزبية².

وعليه فيحق لكل جزائري تتوفر فيه الشروط القانونية الترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني، ولو في قائمة حرة بشرط تدعيم بعشرة بالمائة من منتخبي دائرته أو 500 إضاء من ناخبي دائرته الإنتخابية، كما أن النائب يتمتع بمركز قانوني محاط بمجموعة من الضمانات التي تضمن له الإستقلالية .

كما أن للسلطة التشريعية في دستور 1989، سلطات أوسع في مجالي التشريع والرقابة البرلمانية، حيث أنه في مجال التشريع، أسندت للمجلس الشعبي الوطني سلطة التشريع كاملة إلى درجة أن المؤسس الدستوري حظر على رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر³ .

¹ . مولود ديدان ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص 292.

² . ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، مرجع سابق ، ص 170.

³ . صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ، مرجع سابق ، ص 146.

أما فيما يتعلق بالمجال الرقابي، فقد وضع دستور 1989 في متناول المجلس الشعبي الوطني، أدوات دستورية تسمح له عند اللزوم تقرير مسؤولية الحكومة و إرغامها على الإستقالة، من خلال عديد الوسائل الرقابية المتاحة للمجلس الشعبي الوطني .

بالعودة الى دستور 1989 فإننا نجد إنتفاء للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بالرغم من تقاسمه لسلطاته مع رئيس الحكومة، حيث تعود له سلطة تعيينه وإنهاء مهامه ويبقى رئيس الحكومة مسؤولا أمام المجلس الشعبي الوطني، بحيث يتم إقالته من منصبه في حال عدم تحقق الأهداف المرجوة من طرف رئيس الجمهورية، سيما في حال عدم قدرة الحكومة على البدء في تنفيذ برنامجها إلا بعد موافقة المجلس عليه¹، إلا أن ذلك لم يرافقه ترتيب المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، الأمر الذي لا يتناسب وقاعدة "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية" ويقابل ذلك مسؤولية رئيس الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

في مقابل ذلك يرى العديد من فقهاء القانون الدستوري في الجزائر، بأن الإستفتاء المخول لرئيس الجمهورية إجراءه وبمفهوم المادة 74 والمادة 163 يرتب المسؤولية بالرغم من أنه نادر الحدوث .

حيث قد يلتزم رئيس الجمهورية بالحياد، لصعوبة تحديد موقفه وفي حال إذا ما اتخذ الشعب موقفا معارضا له، يتعين على رئيس الجمهورية مراجعة سياسته في الموضوع، دون أن يكون رئيس الجمهورية مجبرا على تقديم إستقالته².

ولقد حدد دستور 1989 طريقتين تتعقد من خلالهما مسؤولية الحكومة وهما :

أولا : عند تنصيب الحكومة، تقوم هذه الأخيرة بعرض برنامجها على المجلس الشعبي الوطني، وفي حال تم رفض البرنامج من قبل المجلس يتعين على الحكومة تقديم إستقالتها .

¹ - PIERRE CAPS . la nouvelle constitution algérienne continuité et discontinuité. R S AM O .2eme et 3eme trimestre. N 26- 27 .1989.P 143 .

² . السعيد بوالشعير ،النظام السياسي الجزائري ،مرجع سابق ،ص 55 .56.

ثانيا : طبقا لدستور 1989، فإن الحالة الثانية التي يتم بموجبها طرح مسؤولية الحكومة، يكون بموجب ملتصق الرقابة، الذي يمكن أن يحرك من قبل النواب والذي يطرح أثناء مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة، حيث أنه بمجرد الموافقة عليه تقدم الحكومة إستقالته، فبمجرد التصويت عليه بعدم التأييد يتم الإطاحة بالحكومة .

بمجرد قراءة دستور 1989 نلمس سعي المؤسس الدستوري لإحداث تغيير على مستوى النظام السياسي الجزائري، لكن دون المساس بالمبادئ المركزية السياسية والإدارية للدولة، ووحدة السلطة على رأس الدولة، بحيث لم يخرج النظام من أحادية السلطة إلى السلطة الموزعة بين الهيئات الدستورية المختلفة، وكذا المسؤولية التي تتحملها الحكومة أمام الهيئات المنتخبة¹ .

لقد جاء دستور 1989 بمجموعة من الوسائل المتعددة والفعالة والتي تتيح للسلطة التشريعية إمكانية فرض رقابة على السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى إختصاصه الأصيل والمتمثل في العمل التشريعي .

وقد نص الدستور على هذه الآليات الرقابية المخولة للسلطة التشريعية من خلال المواد:

. المواد 76 . 77 تتعلق بمناقشة برنامج الحكومة، وتعد هذه الآلية من أهم الآليات التي ترتب مسؤولية الحكومة، حيث يلزم رئيس الحكومة بتقديم برنامجه أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه من خلال إجراء مناقشة عامة لهذا الغرض طبقا لنص المادة 76 من الدستور، غير أنه في حال ماتم رفض هذا البرنامج من قبل المجلس الشعبي الوطني يتوجب على رئيس الحكومة تقديم إستقالته لرئيس الجمهورية، ويقوم هذا الأخير بدوره بتعيين رئيسا جديدا للحكومة طبقا لنص المادة 77 من الدستور .

. المادة 124 : وتتعلق بآلية الاستجواب البرلماني من خلال مطالبة البرلمان للحكومة بتقديم توضيحات حول قضية من قضايا الساعة .

. المادة 125 : تتعلق بآلية الأسئلة البرلمانية بنوعها الكتابية والشفهية، وكيفية توظيفها وماقد يترتب عنها من جزاءات .

¹ . فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 149.

. المادة 126 : وتتعلق بآلية ملتزم الرقابة، حيث يسمح هذا الإجراء بإسقاط الحكومة بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه، في حال إذا ما كان هناك سوء تسيير البرنامج أو وجود نتائج تضر بالمصلحة العامة، وتعد هذه الآلية الرقابية من أشد وأخطر الوسائل الرقابية من حيث الفعالية، غير أن تطبيقها على أرضية الميدان نادر الحصول¹.

. المادة 151 : وتتعلق بحق إجراء التحقيق، حيث يحق للمجلس الشعبي الوطني تشكيل لجنة في حدود اختصاصه للتحقيق في قضية لها صلة بالمصلحة العامة، بهدف التأكد من حقيقة البيانات والنتائج الصادرة عن الحكومة .

ولرئيس الجمهورية في مقابل ذلك وسائل دستورية للتأثير في البرلمان، ولعل أخطرها حل البرلمان، بالإضافة إلى سلطات أخرى تمكنه من التدخل في سير البرلمان وعمله التشريعي، تدخل يؤول في النهاية إلى مشاركة واسعة في سلطة التشريع²، فـ دستور 1989 إنتقل نقلة نوعية، وأخذ إذا فيما يخص التوازنات التأسيسية بالإتجاه نحو أسلوب الفصل المرن بين السلطات³ المتمثل في التأثير المتبادل بين السلطات العامة، والتعاون فيما بينها، كما هو الشأن في النظام البرلماني والشبه رئاسي .

كما أخذ بثنائية السلطة التنفيذية، بحيث يتولى رئيس الجمهورية رئاسة السلطة التنفيذية مع عدم مسؤوليته سياسيا أمام المجلس الشعبي الوطني، في حين أن رئيس الحكومة مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني، الذي يراقب الأداء الحكومي من خلال دوره الرقابي المخول له دستوريا .

¹ . ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص 116 . 117.

² . صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، ص 147.

³ . الفصل المرن : يقصد به وجود آليات للتعاون والتأثير المتبادل بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وهو من خصائص النظام البرلماني والشبه الرئاسي، يقابله الفصل الجامد والذي يتميز بإنعدام آليات دستورية للتعاون والتأثير بين السلطتين كما هو الحال في النظام الرئاسي أين لا يوجد حق الحل ولا الحكومة مسؤولة أمام البرلمان ولا تدخل من رئيس السلطة التنفيذية في العمل التشريعي .

الفرع الثاني : الرقابة البرلمانية في دستور 1996

مأخوذ على دستور 1989 أن الصيغة التي جاء بها تضمنت في ثناياها مسألة الإستيلاء على البرلمان من طرف أغلبية يصعب التحكم فيها والتعايش معها، كما أنه أخفق في عملية التحول الديمقراطي، وعليه فقد إنصبت التعديلات التي جاء بها دستور 1996 على تنظيم السلطات¹ وإعادة النظر في تلك الصيغة التي وضعها دستور 1998 وإقامة توازن جديد على مستوى السلطات، إنعكست أحكام دستور 1996 على النصوص القانونية المنظمة للممارسة الديمقراطية والعملية الانتخابية، من خلال قانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، حتى تتلاءم مع الواقع الجديد الذي أفرزته التجربة التي مرت بها البلاد منذ 1992.

حيث انه على صعيد السلطة التشريعية تم إدخال تعديل على بنية البرلمان تمثل في تأسيس غرفة ثانية ممثلة في مجلس الأمة، على غرار كثير من الأنظمة الديمقراطية، كانت بهدف مضاعفة مجال التمثيل الوطني من خلال ضم منتخبي الجماعات المحلية، والكفاءات والشخصيات الوطنية الفاعلة، ومن ثم ضمان مسار تشريعي أحسن، إضافة إلى ضمان إستمرار وإستقرار مؤسسات الدولة، من خلال إمكانية تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة في حال شغور منصب رئاسة الجمهورية²، وإن كان العديد يرى بأن هذا الأمر يمكن رئيس الجمهورية من التحكم في السلطة التشريعية، حيث أن إنشاء غرفة ثانية بين يدي رئيس الجمهورية من شأنه شل إرادة الغرفة السفلى للبرلمان وإضعاف السلطة التشريعية وهو بيت القصيد في هذا التعديل، في المجال التشريعي أصبح البرلمان مختصا بالتشريع بقوانين عضوية في المجالات المكتملة للدستور ولقد كان الهدف من إستحداثها دعم المبادئ التي تضمن الحريات الفردية والجماعية ودرء مخاطر أي إستغلال حزبي لمجالات في غاية الأهمية وعلى رأسها قانون الانتخابات والأحزاب السياسية والإعلام والأمن الوطني إضافة إلى القانون الاساسي للقضاء والتنظيم القضائي³.

¹ . أنظر المرسوم الرئاسي رقم 96. 438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ،المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق

عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996 ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،رقم 76 المؤرخة في 12.08. 1996. ص 06،

² أنظر المادة 90 من دستور 1996 .

³ عمار عباس ،تأملات في مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر ،مرجع سابق ،ص 109

كل هذه الإصلاحات الدستورية والتشريعية والتي إمتدت إلى تنظيم السلطات وترقية الممارسة السياسية، مهدت للعودة الى المسار الإنتخابي التعددي، الذي سمح بتشكيل مجالس تعددية، سمحت لمختلف وعديد الأطياف السياسية بالاندخراط والمشاركة في العمل السياسي، وإستكمال تشكيل المؤسسات الدستورية الشاغرة، وبذلك تجاوز الأزمة التي عصفت بالبلاد منذ 1992.

اولا: تنظيم السلطات في ظل دستور 1996

تتكون السلطة التنفيذية في دستور 1996 من شقين هما رئيس الجمهورية والحكومة، كما كان الحال عليه في دستور 1989، عموما دستور 1996 هو نفسه دستور 1989 على صعيد السلطة التنفيذية سواء من حيث البنية او السلطات المخولة لها دستوريا مع بعض الفروق المسجلة بين الدستورين سيتم الإشارة اليها لاحقا والوقوف عليها .

1/رئيس الجمهورية

لقد حددت المادة 73 من دستور 1996 شروط الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية وهي الجنسية الجزائرية الأصلية ، الإسلام، بلوغ 40 سنة من العمر ، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، إضافة إلى إثبات الجنسية الجزائرية للزوجة، وإثبات مشاركته في ثورة أول نوفمبر بالنسبة للمولودين قبل جويلية 1942، إثبات عدم تورط الأبوين في أعمال ضد الثورة للمولودين بعد ذلك التاريخ، وإضافة إلى ماسبق فقد إشتترطت المادة 159 من قانون الإنتخابات على المترشح لرئاسة الجمهورية جمع عدد معين من التوقيعات .

أما عن نمط الإقتراع المعتمد، فإنه وطبقا لنص المادة 155 من قانون الإنتخابات يتم إنتخاب رئيس الجمهورية بالإقتراع العام السري والمباشر على إسم واحد في دورين ويكون الفوز فيه بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها.

مدة العهدة الرئاسية خمس سنوات، ويتم تجديد العهدة الرئاسية مرة واحدة¹، تنتهي مهمة رئيس الجمهورية بإنهاء ولايته إذا لم يتم تجديد إنتخابه، أو في إحدى حالات الشغور

¹ . أنظر المادة 74 من دستور 1996 التي تنص على أن مدة العهدة الرئاسية خمس سنوات ،يمكن تجديد إنتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة .

التي نص عليها الدستور حيث نظم وحدد هذا الأخير الحالات والإجراءات المتبعة لقيامها وكيفية الخروج منها من خلال المواد 88 إلى 90 وقد ميز بين حالتي الشغور المؤقت والشغور النهائي،

2/الحكومة

لقد تم تبني الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية منذ تعديل 3 نوفمبر 1988 وبقيت هذه الصيغة قائمة إلى غاية 2008، بحيث هناك مؤسستين متميزتين هما رئيس الجمهورية والحكومة، فكل منهما إختصاصات مستمدة من الدستور، فالثنائية تتجسد من خلال وجود حكومة لها سلطات متميزة عن سلطات رئيس الجمهورية، وكذا في إرتباط الحكومة بالرئيس من جهة والبرلمان من جهة أخرى الذي تكون مسؤولة أمامه بموجب الدستور .

وطبقا لنص المادة 77 فقرة 5 من دستور 1996، فإن رئيس الجمهورية هو من يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه دون أي قيد دستوري بمعنى أن الدستور لم يلزم الرئيس بتعيين رئيس الحكومة من الحزب صاحب الأغلبية، ورغم ذلك فإن رئيس الجمهورية قبل تعيين رئيس الحكومة لابد من أن يأخذ بعين الإعتبار ويراعي تشكيلة الطيف السياسي في البرلمان خاصة¹، وكذا موازين القوى في مؤسسات الدولة .

طبقا لنص المادة 79 من الدستور يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته التي اختارهم إلى رئيس الجمهورية الذي يعينهم، وعليه فعملية تعيين الحكومة مقسمة بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية.

أما عن إنتهاء مهام رئيس الحكومة وأعضاءها، فإنه بمجرد إنتهاء مهام رئيس الحكومة تنتهي مهام الحكومة، على إعتبار أن الحكومة في نظام الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية مسؤولة بصورة تضامنية، بمعنى أدق ان التشكيلة كلها مرتبطة قانونيا برئيسها حيث أن إنتهاء مهام رئيس الحكومة ينجم عنه بالضرورة وبالتبعية إنهاء مهام الوزراء ككل .

¹، عمار عباس، مرجع سابق، ص 110.

3/ السلطة التشريعية :

خلال الفترة الممتدة من 1992 إلى غاية سنة 1996 ونتيجة لتفاقم الوضع السياسي والأزمة الأمنية التي عرفها النظام السياسي الجزائري آنذاك سيما بعد توقيف المسار الإنتخابي وحل البرلمان المقترن بإستقالة رئيس الجمهورية، ووجود فراغ مؤسساتي تم ملأه عن طريق إنشاء مؤسسة مؤقتة وهي المجلس الأعلى للدولة كما سبق وأن أشرنا، وقد تركزت بيده كافة السلطات المخولة لرئيس الجمهورية طبعا بمساعدة هيئات إستشارية (المجلس الإستشاري، المجلس الإنتقالي) .

وقد قام المجلس الأعلى للدولة بتاريخ 14 افريل 1992 بمداولة قرر على إثرها، إتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لضمان سيرورة الدولة بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي يصدرها رئيس المجلس الأعلى للدولة ويتم نشرها في الجريدة الرسمية .

وفي إطار العودة إلى الشرعية الدستورية وإستكمال بناء المسار المؤسساتي، تم إجراء أول إنتخابات رئاسية تعددية بتاريخ 15 افريل 1995، وتم على إثر ذلك تعديل الدستور ولعل من أهم التحديثات التي جاء بها، تبني نظام الثنائية على مستوى الجهاز التشريعي حيث جاء في نص المادة 98 من الدستور على أنه يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه .

1/ المجلس الشعبي الوطني :

يتكون البرلمان الجزائري طبقا لدستور 1996 من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة .

يضم المجلس الشعبي الوطني حاليا 462 مقعدا¹، من بينها 08 مقاعد مخصصة للجالية الجزائرية بالخارج، ويكون التمثيل فيه على أساس الكثافة السكانية²، وينتخب

¹ . أنظر الأمر رقم 12 . 01 المؤرخ في 23 فيفري سنة 2012 ،الذي يحدد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان ،جريدة رسمية رقم 08 المؤرخة في 15 . 02 . 2012 .

² . أنظر المادة 03 من الأمر رقم 97 . 08 المؤرخ في 6مارس 1997 ،المتعلق بالدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد في البرلمان .

أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس سنوات، وفق نمط الإقتراع النسبي على القائمة طبقا لنص المادة 101 من قانون الإنتخابات، إذن فنمط الإنتخاب الساري والمعمول به حاليا مختلف كل الإختلاف عن نمط الإقتراع على الإسم الواحد بالأغلبية¹، والذي جرت على أساسه إنتخابات ديسمبر 1991، فالنمط الحالي المعتمد هو الإقتراع النسبي على القائمة، بمعنى أن هناك مترشحين مجتمعين ومرتبين في قوائم، ويتم توزيع المقاعد حسب نسبة الأصوات التي تحصل عليها عليها القائمة، ويكون الإنتخاب في دور واحد كون توزيع المقاعد كلها يتم حسب نسبة الأصوات المحصل عليها وبالتالي فلا داع إلى إجراء دور ثان .

كما سبق وأن أشرنا فإن من أهم التحديثات التي جاء بها دستور 1996، هو إحداث غرفة ثانية على مستوي البرلمان ممثلة في مجلس الأمة .

فما هي وظيفة مجلس الأمة وماهو الأثر الذي يحدثه إيجاد هذه الهيئة على التوازن داخل المؤسسة التشريعية وفي العلاقة بين هذه الأخيرة والمؤسسة التنفيذية ؟

ب/ مجلس الأمة :

هناك إجماع على أن نظام الغرفتين ينشأ في المراحل الإنتقالية، والأزمات السياسية بحيث تعد الغرفة الثانية الوسيلة الأنجع لتجسيد الإستقرار المؤسساتي، فهي عبارة عن نوع من التسوية بين أطراف الصراع السياسي .

ويعتبر هذا النظام هو النظام الأفضل ويفسر ذلك في كونه الأصلح في المجتمع لتعميق الديمقراطية التعددية، وهو الأكثر نجاعة في تعزيز دولة القانون، وترقية حقوق المواطن والإنسان، وهذا مايفسر التزايد المستمر لعدد الدول التي إعتمدت هذا النظام².

يشكل مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري ينتخب ثلثا أعضائه عن طريق الإقتراع غير المباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بمعدل عضوين عن كل ولاية أي بمجموع 96 عضو عبر الوطن، أما الثلث الآخر والمقدر

¹ . صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ، مرجع سابق ، ص 242.

² . بن صالح عبد القادر ، مجلس الأمة عهدة وتجربة ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص 2003 ، ص 15. 16.

ب48 عضو فيعينه رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 101 من الدستور من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية¹، إذن فالعدد الكلي لمجلس الأمة يكون 144 عضو، هنا يجب التمييز بين عضو بالمجلس الشعبي الوطني الذي تتوفر فيه شروط النيابة كونه يمثل الشعب مباشرة وبين عضو مجلس الأمة الذي يفتقد لشروط النيابة، وعليه فإن كل نائب هو عضو في البرلمان في حين أنه ليس كل عضو نائب فيه .

حددت مدة عهدة مجلس الأمة ب 06 سنوات مع التجديد النصفى أو الجزئي وبالتالي الديمومة وعدم القابلية للحل، الملاحظ هنا زياد مدة العهدة في هذا المجلس بسنة على مدة عهدة المجلس الشعبي وكذا مدة عهدة رئيس الجمهورية التي تقدر بخمس سنوات وهذا لدواع وأهداف سياسية، من أجل تقادي أي فراغ دستوري من خلال سد حالات شغور السلطة وبالتالي ضمان إستمرارية مؤسسات الدولة، وعليه فيبدو جليا أن الهدف الأساسي من تبني الثنائية المجلسية دستور 1996 هو معالجة حالة الشغور التي قد تمس بالهرم الإداري، على مستوى السلطة التنفيذية من خلال منح رئيس هذه الغرفة مهمة رئاسة الدولة بالنيابة في حال شغور منصب رئاسة الجمهورية.

وبالعودة للمذكرة التي أعدتها رئاسة الجمهورية المتعلقة بالمراجعة الدستورية وبقراءة أحكام دستور 1996، يتبين لنا أن إنشاء مجلس الأمة يرمي إلى تحقيق²:

1 . مجلس الأمة أداة لتحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية :

. الهدف الاول : تمثيل المجموعات المحلية (عن طريق المنتخبين)

. الهدف الثاني : تجنب تهميش بعض الكفاءات (عن طريق المعينين)

2 . مجلس الأمة أداة لتحقيق التوازن بين المؤسسات :

. نزع إحتكار العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني.

¹ . ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ،مرجع سابق ،ص 173 .

² . مولود ديدان ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ،ص 337.

. إتمام العمل التشريعي على أحسن وجه . حيث أن نظام المجلسين يسمح بتحقيق التخصص والجودة في صنع التشريعات، والتزوي في صنع القوانين، لأن مشروع القانون يجب أن يناقش مرتين في المجلسين، وهذا غير ممكن في ظل المجلس الواحد¹.

. توسيع إخطار المجلس الدستوري لرئيس مجلس الأمة .

يحتل رئيس مجلس الأمة المرتبة الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية ويتولى رئاسة الجمهورية في حالات الشغور، أما عن الجانب الوظيفي فمن خلال مراجعة النصوص الدستورية المتعلقة بمجلس الأمة نلاحظ أن هذا المجلس ليس له صلاحية اقتراح مشاريع قوانين كما هو الشأن بالنسبة للغرفة الأولى ولاتودع لديه مشاريع القوانين، بل يقتصر دوره على مناقشة مشاريع القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وليس له صلاحية تعديلها ماعدا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء المشكلة من المجلسين².

كما يملك مجلس الأمة حق التصويت بنصاب 3/4 على كل النصوص التي تأتي من المجلس الشعبي الوطني، وفي هذا السياق يمكن لمجلس الأمة أن يشكل أداة لصالح الحكومة، وذلك عندما يرفض المصادقة على القوانين بالأغلبية المطلوبة والتي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها.

وقد يرفض المصادقة سواء على مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة والتي تعرضت لتعديل جوهري في محتواها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فهو بذا الموقف يقف إلى جانب الحكومة في خلافها مع الغرفة الأولى .

كما قد يرفض المصادقة على إقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب، خاصة إذا كانت الحكومة لاترغب في إصدار هذا النوع من القوانين، سواء بسبب مضمونها أو بسبب عدم ملائمتها وظروف إصدارها³.

الواقع أن مسألة رفض المصادقة على النص الذي تمت الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، يعني حدوث خلاف بين الغرفتين طبقا للدستور، ويتم تسويته بتشكيل لجنة

¹ . رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ، بدون طبعة ، الاسكندرية ، 1996 ، ص 144 .

² . ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، مرجع سابق ، ص 173 .

³ . مولود ديدان ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص 338 .

متساوية الأعضاء تجتمع بطلب من رئيس الحكومة من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف .

ج/سلطات البرلمان :

تتعدد وتتنوع سلطات البرلمان ويمكن أن نقسمها إلى ثلاث فئات، وهي سلطة التشريع وسلطة الرقابة إضافة إلى سلطات أخرى لسنا في حاجة للحديث عنها في هذا المقام .

1/ سلطة التشريع :

إن الوظيفة الأصلية للبرلمان هي التشريع و سن القوانين ، فسلطة التشريع هي مبرر وجود البرلمان ومنها إستمد تسمية السلطة التشريعية، وكل الدساتير تقر بهذه السلطة للبرلمان، وتنص المادة 98 من دستور 1996 على أنه: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة ف اعداد القانون والتصويت عليه" .

إن المجالات القانونية التي يمكن أن يشرع فيها البرلمان مقيدة مضبوطة ومحددة بنص صريح من خلال المادتين 122 . 123 من الدستور¹.

أ / مجال التشريع (المادة 122 من الدستور)

يقصد بمجال التشريع مجموع المواد والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان أي أنه ينظمها بموجب نصوص تسمى قوانين، ويختلف هذا المجال إتساعا وضيقا من نظام إلى آخر وداخل النظام الواحد ومن دستور إلى آخر .

لقد حددت المادة 122 من دستور 1996 مجال التشريع الممنوح للبرلمان من خلال 30 مجالا، والجدير بالذكر في هذا الصدد وجود مجال لطالما كان خارج اختصاص الهيئة التشريعية، والوارد في الرقم 27 من قائمة المادة 122، والذي يخص " القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني وإستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة " ².

¹ . ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ،مرجع سابق ،ص 177.

² . صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستور في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ، مرجع سابق ، ص 272.

وإن كانت المادة 122 من دستور 1996 قد عدت المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، إلا أن هذا لا يعني أن التعداد ورد على السبيل الحصر بل يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى شرط أن يرخص له الدستور بذلك .

يمكن للبرلمان التشريع بقوانين عادية، إضافة الى المجالات المحددة في المادة 122 بموجب عدد من المواد المتناثرة في الدستور، نذكر منها 17 . 18 . 19 . 20 . 30 . 40 . 42 . 49 . 170.

كما أضافت المادة 123 من دستور 1996 لأول مرة ميادين هامة يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية وتعد أهم وظيفة لهذه الأخيرة حسب الأستاذين "أفريل وجيكل " هي تحديد وتطبيق التدابير الدستورية¹

ويتمثل الفرق بين القوانين العضوية والقوانين العادية أن مجال القوانين العضوية أضيق بكثير من مجال القوانين العادية، فهو يضم مواضيع محددة حصرا في الدستور، أما أهم تمييز فهو في تلك الشروط الخاصة والازم توافرها في القانون العضوي، والتي تجعله من جهة يحتل مركزا متميزا في هرم القواعد القانونية، إذ يوجد في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي، كما أنه يمثل قيادا على حرية البرلمان في ممارسة التشريع بموجب قوانين عضوية .

2/ سلطة الرقابة على أعمال الحكومة :

الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة هي من مظاهر الفصل المرن بين السلطات، والغرض من الرقابة البرلمانية تمكين أعضاء البرلمان الذين قاموا بوضع التشريع من متابعة تنفيذه .

بالعودة الى دستور 1996 وفيما يتعلق بالرقابة البرلمانية وإثارة المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني فإن هذا الدستور لم يعرف أي تغيير، باستثناء النص على خلق أو إضافة الغرفة الثانية للبرلمان والمتمثلة كما سبق وأن اشرنا في مجلس الأمة،

¹ . عقيلة خرياشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، مرجع سابق ، ص 19.

وترتيب المسؤولية السياسية للحكومة يكون أمام المجلس الشعبي الوطني وليس أمام مجلس الأمة، وبالتالي عدم قابليته للحل هذا الأخير، وعليه تكون الحكومة مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني في حالتين :

. الحالة الأولى : وتكون في حال عدم تأييد نواب المجلس الشعبي الوطني لبرنامج الحكومة، فيلزم رئيس الحكومة بتقديم إستقالته لدى رئيس الجمهورية طبقا للدستور .

. الحالة الثانية : وتكون بمجرد أن يصوت النواب على عدم تجديد الثقة في الحكومة بناء على طلب من رئيسها، عقب تقديم البيان السنوي للسياسة العامة لها، الأمر الذي يفرض على رئيس الحكومة تقديم الإستقالة، يستثنى من ذلك عدم قبول رئيس الجمهورية هذه الإستقالة وإستخدامه حق حل المجلس الشعبي الوطني ¹ .

لقد خول دستور 1996 السلطة التشريعية العديد من الآليات الرقابية التي تساعده على مراقبة الأداء الحكومي وماقد يترتب عنها من مسؤولية سياسية للحكومة من خلال :

1/ مناقشة برنامج الحكومة : حيث يشكل أول اتفاق بين البرلمان والحكومة وقد ألزمت المادة 80 من الدستور على أن يسبق مباشرة تطبيق رئيس الحكومة برنامجه، عرضه أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ليقرر المجلس الشعبي الوطني فيما بعد إجراء مناقشة عامة تتناول جميع النقاط المتعلقة به، من خطة العمل وسبل تنفيذها، يصوت المجلس الشعبي الوطني بعد إختتام المناقشة إما بالموافقة أوالرفض ² .

2/ بيان السياسة العامة : ويأتي بعد تنفيذ البرنامج الحكومي، حيث تقوم الحكومة بعرض بيان حول السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، حتى يتم تناول فيه ما تم إنجازه وما تبقى، سرد أهم العراقيل التي إعترضتها، ويترتب عن هذا الإحتمالات الآتية :

أ / اللائحة : مقترح دستوري يختص به نواب المجلس الشعبي الوطني، بهدف مراقبة النشاط الحكومي بصفة دورية، وإخطار الحكومة بموقف الأغلبية فيما يتعلق بالبرنامج الحكومي تمهيدا لإسقاطها .

¹ . عمار عباس ،الرقابة البرلمانية على الحكومة ،مرجع سابق ،ص 212.

² .ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية .مرجع سابق ،ص 194.

ب / ملتزم الرقابة : تطلق عليه بعض الدساتير لائحة اللوم، حيث يلجأ إليها النواب للضغط على الحكومة وإجبارها على تقديم إستقالتها، وقد تناولته المادة 84 من دستور 1996.

ج / التصويت بالثقة : نص عليها القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، وبعد من الإجراءات التي تعزز وتقوي مكانة الحكومة بما فيها رئيس الجمهورية أمام المعارضة، وذلك بهدف الدفاع عن برنامجها من خلال إثبات رئيس الحكومة تمتعه بثقة الأغلبية في المجلس.

أما فيما يتعلق بالوسائل التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة فتتمثل في :

أ / الإستجواب : هو آلية رقابية دستورية تتم بإجراءات محددة دستوريا، حيث يطلب نواب البرلمان بغرفتيه من الحكومة تقديم توضيحات حول قضايا الساعة من أجل محاسبتها على أفعالها، غير أنه لا يرتب أي مسؤولية سياسية .

ب / الأسئلة : هي وسيلة رقابية، ووسيلة إستعلامية يخولها الدستور لأعضاء البرلمان لتمكينهم من مناقشة الحكومة، وهي نوعان أسئلة كتابية وأسئلة شفوية .

ج / لجان التحقيق : آلية رقابية دستورية تتم وفق إجراءات محددة، من أجل الكشف عن حقيقة ما، يمارسها أعضاء البرلمان في إطار لجنة التحقيق¹

كما يمكن للبرلمان فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين، ويمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الإقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية .

وعليه فيمكن للبرلمان إبداء رأيه في السياسة الخارجية التي ينتهجها رئيس الجمهورية عن طريق مناقشة بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، ويمكن ان تسفر هذه المناقشة عن إصدار لائحة حولها، في إجتماع مشترك بين غرفتي البرلمان لتبلغ إلى رئيس الجمهورية الذي يمكن له أن يأخذ بها بعين الإعتبار

¹ . انظر المادة 33 من دستور 1996 ،والمادة 65 من القانون العضوي 02/99.

كلية أو جزئياً أو تجاهل ما ورد فيها¹، غير أن مجرد صدور لائحة تعبر عن موقف البرلمان من السياسة الخارجية، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تبقى دون أثر على رئيس الجمهورية سيما إذ كانت تتضمن تحفظات أو معارضة للسياسة الخارجية المنتهجة من قبل رئيس الجمهورية .

ب /العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية:

تتجسد السلطة التنفيذية في دستور 1996 في شخص رئيس الجمهورية بإعتباره الممثل لإرادة الشعب و وحدة الأمة، إضافة إلى رئيس الحكومة إعتباره الرئيس التنفيذي المعين من قبل رئيس الجمهورية والمكلف الفعلي بتنفيذ الأعمال والأنشطة الحكومية، وطبقاً لمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، تؤثر في البرلمان بعرفتية من خلال عديد الوسائل التي مكنها منها الدستور تتمثل فيما يلي :

أولاً :من حيث تشكيلة البرلمان وبنيته حيث يتولى الجهاز التنفيذي الإشراف على العملية الإنتخابية بدءاً من إعداد قوائم الناخبين وقبول أوراق المترشحين إضافة إلى تسيير الحملة الإنتخابية والتحكم في وسائل الإعلام وصولاً إلى إعلان نتائج الإنتخابات وتوزيع المقاعد على القوائم الفائزة .

ثانياً : مشاركة الجهاز التنفيذي الممثل في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في العملية التشريعية .

حيث يشرع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وبين دورتي البرلمان وفي الحالات الإستثنائية، إضافة إلى المصادقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية المتعلقة بالسلم، وبالتحالف و بحدود الدولة .

ولرئيس الجمهورية المبادرة بتعديل الدستور وإصداره بعد الموافقة عليه طبقاً لإحكام المواد 174 . 178 من الدستور والمادة 61 من النظام الداخلي لمجلس الأمة².

² . ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، مرجع سابق ، ص 175.

كما يمتلك حق إخطار المجلس الدستور وإحالة القوانين والمعاهدات إليه طبقاً لأحكام المواد 165 . 169 من الدستور .

كما يتمتع بحق إصدار مشاريع أو قوانين المالية التي تم إعدادها وسنها من قبل الحكومة في حال لم يصادق عليها البرلمان خلال أجل أقصاه 75 يوماً من تاريخ إيداعها لدى البرلمان.

بالإضافة إلى إنفراده بحق توقيع القوانين وإصدارها بعد مصادقة البرلمان عليها بغرفتيه، بحيث لا تكون نافذة أو سارية إلا إذا أمضاها وأصدرها رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية طبقاً لأحكام المادة 126 من الدستور.

أما عن رئيس الحكومة فإن مساهمة الحكومة في العملية التشريعية وسن القوانين تتجلى من خلال :

. حق المبادرة بالقوانين على غرار الحق المكرس لأعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة.

. حق طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء (نواب المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة) في حال حدوث خلاف مابين الغرفتين حول مشروع قانون أو إقتراح قانون ماء .

. حق طلب عقد جلسات برلمانية سرية أو مغلقة أو مناقشة بعض المواضيع ذات الطابع الخاص .

. حق طلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني، بمناسبة عرض البيان السنوي للسياسة العامة لدولة طبقاً لاحكام المادة 120 من النظام الداخلي للمجلس .

. الإعتراض على صدور القوانين ويعتبر هذا التصرف شكلي سلبى من تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي¹.

¹ . محمد بوسلطان ، " علاقة الحكومة بالبرلمان " وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ،الجزائر 23 .

24 أكتوبر 2000، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،ص 123..

. حل البرلمان، حيث مكنت أحكام المادة 129 من الدستور رئيس الجمهورية من حل البرلمان وتحكيم هيئة الناخبين بإجراء إنتخابات تشريعية مسبقة .

أما عن تأثير البرلمان في السلطة التنفيذية فيظهر من خلال الوسائل الدستورية المخولة له لفرض رقابته على الأداء الحكومي وقد أشرنا إليها في خضم الحديث عن سلطات البرلمان الرقابية بدءا من مناقشة برنامج الحكومة من قبل البرلمان وبعد إختتام المناقشة يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على برنامج الحكومة إما بالموافقة أو الرفض، وفي الحالة الثانية يقدم رئيس الحكومة إستقالته لرئيس الجمهورية، الذي يعين بدوره رئيس حكومة ثان وفي حال تم رفض برنامج الحكومة الجديدة مرة ثانية يتم حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا.

أما عن رقابة مجلس الأمة للنشاط الحكومي فقد نصت المادة 80 من الدستور على أن رئيس الحكومة يقدم عرضا عن برنامج حكومته لمجلس الأمة وبعد المناقشة يمكن للمجلس إصدار لائحة تتضمن ملاحظاته وإقتراحاته، غير أن هذا لا يؤثر على بقاء الحكومة أو عدمه .

إيداع ملتمس الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني بعد مناقشة عمل الحكومة على إثر تقديم الحكومة البيان السنوي عن السياسة العامة .حق السؤال والجواب وإجراء التحقيق كلها وسائل تهدف إلى المراقبة¹ .

من خلال ما تقدم نلاحظ محاولة المؤسس الدستوري عدم الإنحياز وترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، من خلال محاولة إحداث نوع من التوازن وخلق تعاون وتأثير متبادل بين السلطتين غير أن مظاهر تفوق السلطة التنفيذية برزت من خلال توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية التي إمتدت وطالت عمل السلطة التشريعية والقضائية والعسكرية والدبلوماسية، في مقابل إضعاف البرلمان وتقييد أداءه لوظائفه، ولربما مسألة ترجيح كفة السلطة التنفيذية مرده الشرعية الإنتخابية التي يستمدها رئيس الجمهورية من الشعب، وضمانا لإستمرارية الدولة وإستقرار مؤسساتها في ظل حداثة التجربة الديمقراطية في الجزائر.

¹ . ناجي عبد النور ،النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ،مرجع سابق ،ص 177

لقد كان دستور 1996 على موعد مع تعديلات جزئية في سنتي 2002 و2008 وعلى الرغم من رغبة رئيس الجمهورية آنذاك في تعديل دستوري جذري يتطلب إستفتاء الشعب حوله، إلا إن ظروف البلاد آنذاك لم تكن تسمح بذلك فتم إرجاؤه الى وقت لاحق، حيث إقتصر التعديل الأول على دسترة اللغة الأمازيغية كلغة وطنية في حين إنصب التعديل الثاني على تنظيم السلطة التنفيذية وإعادة ترتيبها من الداخل بإزالة التناقضات التي عرفتھا منذ التعديل الدستوري الجزئي الذي أعقب حوادث أكتوبر 1988 الذي أقام إزدواجية شكلية من خلال إستحداث منصب رئيس الحكومة مكلف بتنفيذ برنامجه إلى جانب رئيس الجمهورية المطالب هو الآخر بتنفيذ البرنامج الذي أنتخب على أساسه، وهو مسؤول سياسيا على تنفيذه أمام هيئة الناخبين ، إلى جانب ترقية حقوق المرأة ودسترة رموز الثورة .

الفرع الثالث، الرقابة البرلمانية في ظل تعديل الدستوري لسنة 2008

رغم أن التعديل الدستوري لسنة 2008 قد إستهدف ترقية الحقوق السياسية للمرأة وكتابة تاريخ البلاد وتعلمه للأجيال الناشئة زيادة على دسترة رموز الثورة خاصة العلم والنشيد الوطنيين¹ .

إلا أن الدافع الأساسي من هذا التعديل كان حول مسألتين مختلفتين في الأهمية و الأولوية وقابلية التأجيل وهي مسألة تجديد العهدة الرئاسية من أجل تمكين رئيس الجمهورية من الترشح لعهدة رئاسية ثالثة، وهذه المسألة كانت الأهم بنظر النظام والدافع الأول للتعديل وهي عاجلة وملحة لاحتتمل التأجيل بسبب إقتراب الإنتخابات الرئاسية وأهمية الرهانات المرتبطة بها، أما الثانية فهي تتعلق بمسألة العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وموقع الحكومة في التوازنات الدستورية بوجه عام وإعادة تنظيم وتوضيح الصلاحيات والعلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية، ومحاولة التخفيف من حدتها كي تصبح قوية وموحدة ومنسجمة²، بالنسبة لتجديد العهدة الرئاسية فقد أخذت التجربة الجزائرية

¹ . تم إضافة بند سابع للمادة 174 من دستور 1996 يقضي أنه لايمكن لأي تعديل دستوري أن يمس العلم الوطني والنشيد الوطني بإعتبارهما من رموز الثورة الجزائرية .

² . من خطاب رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بمناسبة إفتتاحه للسنة القضائية 2008/2009 ،حيث ذكر الرئيس في ذات المناسبة "أن الغاية من إستبعاد الإزدواجية الحقيقية هي حتى يكون بإمكان السلطة التنفيذية تحمل المسؤوليات

دائماً بمدة خمس سنوات للعهد الرئاسية مع إستثناء واحد لم يدم طويلاً، حينما جعلها دستور 1976 ست سنوات ثم العودة الى مدة خمس سنوات حين عدل الدستور في جويلية 1979 وبقيت كذلك الى يومنا هذا .

من ناحية التجديد كانت القاعدة منذ البداية إمكانية إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية لعدد غير محدد من المرات، والإستثناء الوحيد في هذا الباب المهم وضعه الرئيس "زروال" عند قيامه بتعديل دستور 1989 يوم 28 نوفمبر 1996، حيث جعل العهد الرئاسية قابلة للتجديد مرة واحدة، وكان هذا أمراً جديداً في التقاليد الدستورية بالجزائر كونه قيد ممارسة هذه السلطة بمدة زمنية أقصاها عشر سنوات، في إطار تداول السلطة، حيث أنه مع التعديل الأخير إنتهى هذا الشذوذ ففك القيد ورفع الحاجز¹.

ا/ التعديل الدستوري لسنة 2008 وإعادة ترتيب السلطة:

إن هذا التعديل قد أضفى طابعا رئاسيا على النظام السياسي الجزائري، بعد إستبدال منصب رئيس الحكومة بوزير أول وهو منصب كان موجودا في دستور 1976²، وتركيزه السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية، وأصبح الوزير الأول مجرد منسق لعمل الحكومة التي يعينها رئيس الجمهورية³.

حيث أن دوره الأساسي يقتصر على تنسيق عمل الحكومة التي يقوم بإختيارها، وتعود صلاحية تعيينها كما سبق وأن أشرنا إلى رئيس الجمهورية، ولهذا الغرض يحدد الوزير الأول مخطط عمله ويعرضه في مجلس الوزراء .

لقد وضع هذا التعديل حداً للتساؤل الذي كان مطروحا حول أي البرنامجين أولى بالتطبيق؟ حيث تم النص صراحة على أن الأمر يتعلق ببرنامج رئيس الجمهورية، حيث أن

وإتخاذ القرارات الناجعة بسرعة ، بما يمكنها تجنب الإزدواجية والتعارض ،وتجاوز سلبيات التوفيق بين برامج مختلفة ،تؤدي في النهاية إلى تشتيت وتمييع المسؤوليات وتضارب القرارات ،مما يعطل تنفيذ البرامج وإنجاز المشاريع ويضر لامحالة بمصالح البلاد والعباد " .

¹ . صالح بلحاج ،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ، مرجع سابق ،ص 229.

² . تنص المادة 113 الفقرة 2 من دستور 1976 على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزير أول .

³ أنظر المرسوم الرئاسي رقم 08 . 367 المؤرخ في 15 . 11 . 2008 ،والمتمضمّن تعيين أعضاء الحكومة ،الجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 17 . 11 . 2008 ،ص 07.

دور الوزير الأول هو مجرد تنسيق عمل الحكومة الذي بقيت له صلاحية إختيارها مع تحديده لبرنامج عمله، والذي يتعلق بتحديد الآليات الكفيلة بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع .

كما أن هناك تجديدا آخر جاء به هذا التعديل، والمتمثل في إمكانية تعيين رئيس الجمهورية لنائب أو أكثر للوزير الأول، من أجل مساعدة هذا الأخير .ولعل الغاية من وجود هذا المنصب الذي أثار عديد التساؤلات هو إشراك التيارات السياسية المساندة لبرنامج رئيس الجمهورية في تسيير الحكومة من خلال تعيين نواب للوزير الأول من هذه التيارات، إرضاء لها من جهة، ومن جهة أخرى دفعها إلى التضامن والدفاع عن برنامج رئيس الجمهورية أولا ومخطط عمل الحكومة ثانيا¹ .

وهنا تظهر تبعية نواب الوزير الأول لرئيس الجمهورية أكثر منها للوزير الأول، كون أن سلطة تعيينهم وإنهاء مهامهم تعود إلى رئيس الجمهورية، حتى أن مسألة إختيارهم لا دخل للوزير الأول فيها، فعلى عكس الحكومة التي نص التعديل الدستوري صراحة على إستشارة رئيس الجمهورية للوزير الأول قبل تعيين أعضائها طبقا لنص المادة 79 الفقرة 1 من الدستور، إلا أن نواب الوزير تم ذكرهم والإشارة إليهم في حكم منفصل في الفقرة 7 من المادة 77 من الدستور، مما يعني بأن مسألة إختيارهم سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية على غرار تعيينهم، وإن كان ليس هناك ما يمنع الرئيس من إستشارة الوزير الأول في الأسماء التي ينوي تعيينها نوابا له، للإشارة فقط فإن أول حكومة عينها رئيس الجمهورية مباشرة بعد هذا التعديل . وهي حكومة "أحمد أويحيى" لم تشمل منصبا لنائب أو نواب وزير أول .

الملاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 2008 جاء متأثرا بالنظام الرئاسي، وهذا ما يظهر جليا من خلال قوة المركز القانوني الذي يتمتع به رئيس الجمهورية، في ظل إنتفاء المسؤولية السياسية لهذا الأخير، في غياب نص دستوري يشير إلى ذلك، في مقابل تحميل الوزير الأول للمسؤولية السياسية وقد سحبت منه صلاحية إعداد البرنامج الحكومي .

ولعل السبب في تغييب المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في ظل هذا التعديل الدستوري لسنة 2008 يعود لسببين :

¹ . عمار عباس ،تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر ، مرجع سابق ،ص170.

1. بما أن رئيس الجمهورية منتخب من قبل الشعب بناء على البرنامج السياسي الذي قدمه، فإنه لا يكون مسؤولاً إلا أمام منتخبيه والذين بإمكانهم رفض تجديد ثقتهم فيه سواء في حال ترشحه للرئاسيات مرة أخرى، أو حرمان مرشح حزب الرئيس من أصواتهم في الانتخابات¹.

2. كون رئيس الجمهورية لم ينتخب بفضل ترجيح صوت الأغلبية .

أما فيما يتعلق بالدور الرقابي للبرلمان فإن التعديل الدستوري لم يمس به، على إعتبار أن التعديل كان يستهدف إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل دون أن يحدث أي تأثير على علاقتها بالسلطة التشريعية، هذا ما يفسر إختيار رئيس الجمهورية لطريق التعديل الدستوري بواسطة البرلمان دون عرضه على الشعب كونه لا يمس بتوازن السلطات وهو الأمر الذي أكد مجلس الوزراء وارتآه وعلله المجلس الدستوري بدوره².

الملاحظ هنا أن مسؤولية الوزير الأول وحكومته، مسؤولية مزدوجة، وذلك أمام المجلس الشعبي الوطني من جهة، وأمام رئيس الحكومة من جهة أخرى، لكن ما يثير الغرابة في التعديل هو إبقائه على سلطة المجلس الشعبي الوطني في الرقابة على عمل الحكومة، فلما التأكيد على تنفيذ الحكومة لبرنامج رئيس الجمهورية إذا كان هذا البرنامج يبقى خاضعا لرقابة المجلس الشعبي الوطني ؟ لأن الأمر يوحي بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام المجلس الشعبي الوطني، وهذا يتنافى مع طريقة إنتخابه عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، إلا إذا كانت هذه الرقابة تنصب على مخطط الحكومة وليس على محتوى البرنامج في حد ذاته³.

ولقد إشتراط التعديل الدستوري في الفقرة الثانية من المادة 80 من دستور 1996 ضرورة عودة رئيس الحكومة إلى رئيس الجمهورية من أجل إستشارته قبل إقدامه على تكييف مخطط عمله بناء على الملاحظات التي أبدأها النواب عند مناقشتهم له، في حين

¹ . إدريس بوكرا ، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير ، مجلة الإدارة ، مركز التوثيق والبحوث

الإدارية، المجلد 08 العدد 01 ، الجزائر ، اوت 1998 ، ص 30

² . أنظر رأي المجلس الدستوري ، رقم 08.01 المؤرخ في 07 . 11 . 2008 ، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل

الدستوري .

³ . عمار عباس ، تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 171.

أن هذه المادة قبل التعديل كانت تتيح لرئيس الحكومة إمكانية تكليف برنامج حكومته على ضوء مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني من أجل نيل موافقتهم، ومع ذلك تبقى إمكانية رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط الحكومة، الأمر الذي يترتب عليه بالضرورة ووفقاً للدستور تقديم الوزير الأول لإستقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، الذي يقوم بدوره هذا الأخير بتعيين وزير أول وحكومة جديدة حسب الإجراءات السابقة، وفي حال تم رفض المخطط مرة أخرى من قبل المجلس الشعبي الوطني فإنه يتعرض للحل الوجوبي¹ ويعتبر الحل الوجوبي صورة من صور عقلنة الرقابة البرلمانية، والتي تهدف إلى التخفيف من تعسف البرلمان في الإقدام على إسقاط الحكومات دون رادع .

ب/ الدور الرقابي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008

لم تتأثر رقابة المجلس الشعبي الوطني بالتعديل، سواء من خلال إحتفاظه بسلطة المصادقة على مخطط الحكومة قبل الشروع في تنفيذه أو بمناسبة عرضها للبيان السنوي لسياستها العامة، والتي يمكن أن تتوج بإقتراح ملتزم رقابة ينصب على عمل الحكومة أو بطلب الوزير الأول من المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة، من أجل مواصلة عمله وتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

أما على مستوى مجلس الأمة بقي دوره مقتصرًا على الإطلاع على مخطط عمل الحكومة بالصيغة التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني، ولا يملك مجلس الأمة غير سلطة إصدار لائحة حول هذا المخطط طبقاً لنص المادة 80 الفقرة 3 و 4 من دستور 1996 بعد التعديل، علماً أن هذه اللائحة ليس لها أي تأثير على شروع الحكومة في تنفيذ مخطط عملها .

مما تقدم يتبين لنا أن التعديل الدستوري لسنة 2008 حل مشكلة تجديد العهدة أو الولاية الرئاسية، وحقق نوع من الإنسجام بين الرسمي والفعلي بإلغائه وظيفة رئيس الحكومة، غير أن البنية الدستورية بقيت مغلقة إلى التماسك حين تم الإبقاء على مسؤولية

¹ . أنظر المادة 82 من دستور 1996 والتي تنص على أنه إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً، تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إنتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر .

الوزير الأول أمام المجلس، الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن دواعي هذا التعديل المتعلق برئيس الحكومة (الوزير الأول) واحتفاظه بالمسؤولية أمام البرلمان .

إن إبقاء مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان علما أنها مسؤولية إسمية من دون محتوى، و أن الإجراءات الحاسمة منها لا حظ لها من التطبيق فمن أين لوزير أول على درجة من التبعية للرئيس أن يكون مسؤولا أمام برلمان ضعيف، إذن فلربما الداعي على إبقائها أمرين وهما :

أن هذه المسؤولية وما يتبعها من آليات الرقابة البرلمانية ستمنح البرلمان أشياء يفعلها بالإضافة إلى التصويت على القوانين، فهذه الطريقة فستكون فيه من وقت لآخر مناقشات لمخطط عمل الوزير الأول وتصويت وانتقادات شكلية، إضافة إلى بيان عن السياسة العامة سنويا تتبعه جلسات ومناقشات، ويكون بصورة مستمرة وزير أول و وزراء تحت قبة البرلمان يدافعون عن مشاريعهم أمام النواب، وتكون في كل خمسة عشر يوما جلسات يساءل فيها أعضاء البرلمان أعضاء الحكومة، وهكذا تؤدي المسؤولية أمام البرلمان والرقابة البرلمانية على الحكومة وظيفة المنشطات للعمل البرلماني¹.

أما الأمر الثاني فإن مسألة إسقاط المسؤولية أمام البرلمان، وإلغاء الرقابة البرلمانية وبالتالي حرمان البرلمان من مصدر نشاطه يوقع التنظيم الدستوري عامة في مشكلة كبيرة تقتضي بالضرورة تغيير الدستور بأكمله وتبني صيغة النظام الرئاسي القائم على الفصل التام بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية .

¹ . صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ،مرجع سابق ، ص 235.

المبحث الثاني :

العوامل المؤثرة على الرقابة البرلمانية في الجزائر

إن أول ملامح النظم البرلمانية منذ مطلع القرن 20 ولاسيما فيما يتعلق بمسألة الرقابة البرلمانية، هو عدم كفاية البرلمان للقيام بمهمة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وهو ما لاحظناه أيضا على مستوى التجربة الدستورية في الجزائر منذ 1962، ولعل التحولات التي لحقت بالديمقراطية في النظم البرلمانية أدت إلى ظهور أزمة الرقابة البرلمانية، ويعزى ذلك لعدة عوامل، ويجمع الباحثون على ان أزمة الرقابة البرلمانية مردها البرلمان ذاته نظرا لعدم قدرة ممثلي الشعب على الإحاطة بكافة الأمور المتعلقة بالحياة العامة من أجل ممارسة رقابة فعالة على أعمال الحكومة، من جهة أخرى فإن الحكومات البرلمانية هي حكومات منبثقة دستوريا عن الإتجاه أو التحالف السياسي الذي يفوز بأغلبية مقاعد البرلمان، الأمر الذي يمنحها حصانة وحماية حقيقية من قبل الأغلبية البرلمانية، وبالتالي صعوبة حجب الثقة عنها من الناحية العملية .

بالعودة الى التجربة الجزائرية فإن معوقات الأداء الرقابي للبرلمان يمكن أن تعزى بالدرجة الأولى إلى العملية الانتخابية وما أفرزته صناديق الإقتراع من أغلبية وأقلية في المجلس (المطلب الأول) إضافة إلى النظام الحزبي وضعف المعارضة المنبثقة عنه (المطلب الثاني) بالإضافة الى هيمنة السلطة التنفيذية (المطلب الثالث).

المطلب الأول :

النظام الانتخابي المعتمد وأثره على الرقابة البرلمانية

إن مسألة تحديد مدى فاعلية الرقابة البرلمانية من عدمها يتحدد من خلال عملية تقييم وتحليل تكوين البرلمان، أو معرفة الإتجاهات السياسية التي يمثلها، وتحديد إتجاه الأغلبية البرلمانية ومعرفة آليتها في العمل الرقابي، وكذلك معرفة توجه الاقلية، وتحديد صور الدور الرقابي الذي تنتهجه هذه الفئة البرلمانية بطبيعة الحال فإن تشكيلة البرلمان ماهي بالنهاية إلا نتيجة للنظام الانتخابي المعتمد وما أفرزته صناديق الإقتراع لذا لا بد من الإحاطة بالإطار

النظري للنظام الانتخابي (الفرع الأول) ونمط نظام الانتخاب المعتمد في الانتخابات التشريعية (الفرع الثاني) ومدى تأثيره على الأداء الرقابي للبرلمان (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : الإطار النظري للنظام الانتخابي .

يعد النظام الانتخابي عنصر أساسي من عناصر النظام السياسي ويتفق جمهور فقهاء القانون الدستوري على أن الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة السياسية لمستحقيها في النظام الديمقراطي .

وتكتسي العملية الانتخابية أهمية كبيرة غير أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكتسي هذه الأهمية إلا إذا إقترنت بوجود نظام إنتخابي عادل يضمن للناخب حق الإقتراع وللمترشح حق الترشح الحر ويحقق المساواة بين الناخبين من جهة والمترشحين من جهة أخرى .

أولا : مفهوم النظام الانتخابي .

إن النظام الانتخابي بمفهومه الضيق هو تلك التقنيات الرياضية التي تنظم شكل التمثيل في المؤسسات أو الهيئات المنتخبة، والتي لا تخرج عن نمطي نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي أو النظام المختلط الذي هو مزيج من الإثنين .

أما النظام الانتخابي بمفهومه الواسع فهو تلك المجموعة من القواعد القانونية التي تنظم وتحكم المسار الانتخابي في مختلف أوجهه إنطلاقا من أولى مراحل أي حق الإقتراع (الترشيحات) العمليات المادية للتصويت بما فيها العمليات التحضيرية لأحكام الحملة الانتخابية¹، إنما الإقتراع وأخيرا إعلان النتائج والمنازعة المتعلقة بالعملية الانتخابية برمتها فنظام الانتخاب بهذا المفهوم أعمق وأشمل .

¹ لرقم رشيد،النظم الانتخابية واثرها علي الاحزاب السياسية في الجزائر ، رسالة ماجستير ، فرع القانون العام ،جامعة منتوري قسنطينة2005-2006،ص 11.

ثانيا / أهمية النظام الانتخابي .

مما لا شك فيه أن النظام الانتخابي وسيلة تقنية تجعل من الانتخاب مصدرا لشرعية ممارسة السلطة،¹ وهو ما يجعله يكتسي أهمية سياسية وإدارية وإجتماعية كونه يساهم في تحقيق الإستقرار السياسي وتعزيز الديمقراطية وضمان فعالية التسيير والتمثيل في مؤسسات الدولة .

1/ الأهمية السياسية :

لم تعد مشاركة الشعوب قاصرة على الإنتخابات الرئاسية بل إمتدت بفعل إنتشار الأفكار الديمقراطية إلى إنتخاب أعضاء السلطة التشريعية وحتى أعضاء المجالس المحلية، وبذلك أصبح الإنتخاب يمس كافة المجالات، وتتجلى أهميته السياسية فيما يلي :

. يعتبر رمزا للشرعية التي هي أساس الحكم الراشد لاسيما إذا تمت صياغة أحكامه وفق دراسات علمية للوضع السائد في المجتمع ومعتقدات المواطنين.

. تأصيل المبادئ والأفكار الديمقراطية وجعلها سلوك إجتماعي دائم يؤدي إلى خلق ثقافة سياسية عالية لدى أفراد المجموعة الوطنية، وبالتالي بروز عناصر قيادية ذات كفاءة وخبرة قادرة على الإضطلاع بالأعباء الوطنية والمحلية على حد سواء .

. تحقيق التوازنات السياسية في المجتمع بين الأحزاب المتنافسة ومعالجة كافة التناقضات بالطرق السلمية، ومنع التصادم بين مختلف الإتجاهات السياسية .

. المساهمة في خلق حيوية سياسية متجددة في نفوس المواطنين والمنتخبين نتيجة عدم شعورهم بالإقصاء والتهميش.

. تقوية البناء المؤسساتي والإقتصادي والإجتماعي للدولة فهو يؤدي إلى بناء مؤسسات شرعية² تمارس إختصاصاتها بموجب الدستور والقانون وبالتالي توزيع الإختصاصات وتقوية دولة القانون بما يضمن تحقيق الوحدة الوطنية ناهيك عن التطور الإقتصادي والإجتماعي .

² . لرقم رشيد ،مرجع سابق ، ص 12.

2/ الأهمية الإدارية :

كما هو معروف فإن العملية الانتخابية لا يمكن أن تتم إلا بوجود إدارة تتولى التحضير والإشراف والمتابعة لمجريات هذه العملية والتي تتمتع ببعض المهارات لإدارة العملية الانتخابية بصورة متقنة وشفافة، كما أن صياغة أي نظام إنتخابي لابد أن يؤخذ فيه بعين الإعتبار طبيعة الإدارة الموجودة ومدى تطورها وقدرتها على مسايرته لتحقيق أهدافه والتي تتمثل بالأساس في المساواة وإتاحة الفرصة لكافة المواطنين للمشاركة في الحياة السياسية .

فالنظام الإنتخابي مهما كان عادلا من الناحية النظرية فإنه لا يستطيع بمفرده أن يؤمن إنتخابات نزيهة وشفافة مالم تكن الإدارة مؤهلة ومحايدة وهنا تتجلى الأهمية الإدارية والتي يمكن حصرها في :

. المساهمة في رفع الكفاءة والمردودية والقضاء على البيروقراطية بسبب تركيز السلطة في يد الإدارة المركزية .

. تسيير أفضل للهيئات المنتخبة في مجال إختصاصها مما يؤدي إلى ترقية عملها بما يتماشى وتطلعات الناخبين وتفعيل المشاركة في العملية السياسية .

. تحديد نوع الإدارة التي تسهر على تحضير العملية الانتخابية والإشراف عليها، فطبيعة النظام الإنتخابي والدوائر الانتخابية المعتمدة تفرض على الدولة تحديد الإدارة الانتخابية بما يتماشى وتقسيم الدوائر الانتخابية على المستوى المحلي¹.

3/ الأهمية الإجتماعية :

إن عملية إختيار الممثلين المحليين الوطنيين بطريقة ديمقراطية وفق نظام إنتخابي شفاف بعيدا عن التزوير، يولد شعورا بالإنتماء إلى مجتمع يحفظ الحقوق السياسية ومبني على أسس ديمقراطية وذلك من خلال :

. تنمية الحس الوطني لدى المواطن وتعزيز شعوره بالإنتماء إلى مجتمع مترابط.

¹. لرقم رشيد ، مرجع سابق ، ص 13.

. تعزيز المصالحة الوطنية وتحقيق الأمن والإستقرار، حيث ينتقل الصراع بين الأحزاب داخل الهيئات التمثيلية وخاصة على مستوى قبة البرلمان، مما يعني أن هذه الصراعات ستم بصورة منتظمة داخل الهيئات الرسمية، الأمر الذي من شأنه التقليل من حدة التباين في المجتمع وتقريب وجهات النظر

الفرع الثاني : النظام الإنتخابي المعتمد في الجزائر واثره علي تشكيلة البرلمان.

أخذ المشرع الجزائري في عهد الحزب الواحد بنظام الإنتخاب الفردي وبالأغلبية المطلقة في كل من دستور 1963. 1976، حيث إعتد قانون الإنتخاب لسنة 1980 هذا النظام لسهولته وبساطته .

وبعد تبني التعددي السياسية بناءا على دستور 1989 في محاولة لتجسيد تمثيل كل التيارات السياسية في المجتمع، تم الاخذ والعمل بنظام يجمع بين نظام الاغلبية ونظام التمثيل النسبي بموجب قانون الانتخابات 06.90 المعدل للقانون رقم 13.89 وكان من نتائج تطبيق هذا النظام في الإنتخابات المحلية التي جرت في 12.06.1990 فوز الجبهة الإسلامية للإنتقاد بأغلبية المقاعد مما أدى إلى العدول عن هذا النظام بموجب القانون 91-06¹ والأخذ بنظام الدورين الذي يشترط لفوز المرشح أو القائمة تجاوز نسبة 50 بالمئة من مجموع أصوات الناخبين في الدائرة الإنتخابية المعنية، وفي حال فشل أي من المرشحين في الحصول على النسبة المطلوبة، يتم إعادة الإنتخاب في دورة ثانية على ان تقتصر المشاركة فيها على المرشحين الذين حصلوا على اكبر عدد من الأصوات في الدورة الأولى .

في هذه الحالة يعد فائزا من يحصل على الأكثرية العددية النسبية، وكان من نتائج تطبيق هذا النظام في الإنتخابات التشريعية التي جرت في 26.12.1991 فوز الجبهة الإسلامية للإنتقاد ب 188 مقعدا في الدور الأول وحزب القوى الإشتراكية ب 25 مقعدا وحزب جبهة التحرير الوطني ب 15 مقعدا، غير أن هذه النتائج لم تلاقي قبولا لدى الكثير من الأوساط² مانتهج عنه إلغاء النتائج وتوقيف المسار الإنتخابي .

¹ أنظر القانون 06.91 المؤرخ في 1991.04.02.

² . محمد الميلي ، "الجزائر إلى أين " مجلة التمثيل العربي ، العدد 271 ، الكويت ، سبتمبر 2001، ص 14.11.

بعد إلغاء النتائج وتوقيف المسار الإنتخابي، قرر المشرع إعتماد نظام التمثيل النسبي بعد صدور دستور 1996 بموجب الأمر المتضمن القانون العضوي للإنتخابات رقم 07.97 وبموجب المادة 76 منه من نفس القانون التي تنص على أن توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى .

ولا يؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة 50 بالمائة على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

ومن ثم فإن اعتماد نظام التمثيل النسبي مع القوائم المغلقة الذي يقضي بتوزيع المقاعد بين مختلف المرشحين حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، ودرجة النسبة المئوية التي يمثلها هذا العدد من مجموع الأصوات المعبر عنها، يعتبر تراجعاً من المشرع عن نظام الإنتخاب بالأغلبية الذي يسمح للقائمة التي تحصل على أغلبية الأصوات بالفوز بجميع المقاعد المتنافس عليها، مما ترتب عنه حرمان الأقليات من المشاركة في الحياة السياسية .

كما إعتد المشرع طبقاً لنص المادة 101 من دستور 1996، نظام الإقتراع غير المباشر والسري لثلاثي أعضاء مجلس الأمة، من بين ومن طرف أعضاء المجالس المحلية، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية .

كما أن النظام الإنتخابي لهؤلاء الأعضاء يمتاز بخصوصية تختلف عن إنتخابات المجالس الأخرى كالمجلس الشعبي الوطني، إذ حدد لكل دائرة إنتخابية مقعدين بغض النظر عن الكثافة السكانية التي تتحكم في تحديد عدد مقاعد المجلس الشعبي الوطني، ووفقاً للمادة 123 من القانون العضوي المنظم للإنتخابات يتم إنتخاب أعضاء مجلس الأمة بالأغلبية في دور واحد من قبل هيئة ناخبة مكونة من مجموع أعضاء المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي المعلن عن إنتخابهم نهائياً، فالتشكيلة المختلطة لمجلس الأمة التي تجمع بين الإنتخاب وتعيين ثلث الأعضاء مباشرة من طرف رئيس الجمهورية وإن كانت تفيد في تحسين التمثيل وتسد نقائص النظام الإنتخابي وتزود المجلس بكفاءات وتقلل من هيمنة

الأغلبية البرلمانية¹، إلا أنها تبعد مجلس الأمة عن الطابع الديمقراطي القائم على أساس الانتخاب؛ وتترك مجالاً لتأثير السلطة التنفيذية وتوجيهها للسلطة التشريعية من خلال إشتراط الأغلبية الموصوفة المقدر بثلاثة أرباع الأعضاء في التصويت، وهو ما ينقص تدريجياً من إستقلالية المجلس في إتخاذ المواقف بصفة نهائية .

أولاً: أسباب تبني المشرع لنظام التمثيل النسبي :

الواقع أنه تعود فكرة تبني نظام التمثيل النسبي في الجزائر إلى سنة 1991 بعد إلغاء الإنتخابات التشريعية، وإستقالة رئيس الجمهورية الذي إقترنت بحل المجلس الشعبي الوطني الأمر الذي نتج عنه بطبيعة الحال فراغ دستوري، ونظراً للمرحلة الإنتقالية التي عرفت الجزائر قبل إنتخابات 1997، فقد إتجهت الأنظار في هذه المرحلة إلى كيفية إعادة تشكيل مؤسسات الدولة بطرق ديمقراطية، إذ تولى الدور التشريعي خلال هذه الفترة مجلس إنتقالي معين من أغلب التيارات السياسية الموجودة آنذاك على الساحة السياسية ماعدا الأحزاب التي فازت في الإنتخابات التشريعية لسنة 1991.

وتعود أسباب تبني المشرع لهذا النظام لأسباب سياسية وأخرى قانونية :

1. النتائج التي أفرزتها الإنتخابات المحلية والتشريعية التي جرت لأول مرة في ظل نظام تعددي بفوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ وغياب كلي لبقية الأحزاب الأخرى .
2. إجماع الأحزاب المشاركة في ندوة الوفاق الوطني التي تم إنعقادها في 17.09.1996 بضرورة العدول عن العمل بنظام الإنتخاب بالأغلبية، والعمل بنظام الإقتراع النسبي كونه يسمح بتمثيل جميع الأحزاب السياسية والتيارات الفكرية في المجتمع حتى يكون لها تمثيل على مستوى السلطة التشريعية .
3. إستجابة السلطة لمطالب الأحزاب المشاركة في الندوة كعرفان لهذه الأخيرة بما قدمته خلال المرحلة الإنتقالية، ومشاركتها في الحوار الوطني مع السلطة في الوقت الذي رفضت فيه أحزاب أخرى مثل هذا الحوار وقاطعته² .

¹ / محمد الميلي، مرجع سابق، ص 1412.

² ،ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص 186

الأسباب القانونية :

1. عدم عدالة النظام الانتخابي المتمثل في نظام الأغلبية عمليا أثناء الإنتخابات التشريعية لسنة 1991، وما ترتب عنها من تقسيم الدوائر الانتخابية على أساس إرتجالي .
2. عدم إستعداد أغلب التشكيلات لخوض غمار المنافسة الانتخابية .
3. ضرورة تكييف نظام الإقتراع بما يتماشى والتوجهات العامة نحو إرساء الديمقراطية التعددية على أسس سليمة وشفافة ولا يتأتى ذلك إلا بالأخذ بنظام التمثيل النسبي .

الفرع الثالث إنعكاس النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للبرلمان .

يتأثر الدور الرقابي للبرلمان ببعض العوامل ويعتبر القاسم المشترك فيها هو النظام الانتخابي، أي أن وسيلة الإختيار هي جوهر الديمقراطية سواء كان على المستوى الداخلي للأحزاب السياسية أو على مستوى تمثيل المنتخبين أعضاء البرلمان للشعب والأمة . بأن يكونوا الساهر الأمين على مراقبة أعمال الحكومة، وعليه يجب حسن إختيار البرلمانين النزهاء والأمناء على مصالح الشعب، إلى جانب حسن توافق النظام الدستوري والقانوني للرقابة حفاظا على هذه المصالح، وهنا لابد من الوقوف عند مسألتين في غاية الأهمية وهي بالأساس إفرزات النظام الانتخابي ولها دورها في التأثير على الرقابة البرلمانية ونقصد هنا دور الأغلبية البرلمانية والأقلية في العملية الرقابية .

ا/ دور الأغلبية البرلمانية في العمل الرقابي البرلماني

كما سبق وأن أشرنا فإنه في النظم البرلمانية نجد أن الحكومة تتبثق من البرلمان حيث يشكلها الحزب الذي يحصد أغلبية مقاعد البرلمان، حيث أدى تطور الأنظمة الانتخابية والأنظمة الحزبية إلى بروز ظاهرة حديثة، وهي أن الأغلبية البرلمانية في الغرفة الأولى تتبثق عنها الحكومة، مما يؤدي إلى دكتاتورية الأغلبية، وهذه الأغلبية البرلمانية والحكومية في نفس الوقت تخضع إلى سلطة قرار توجد في القيادات والهياكل الحزبية خارج مؤسسات الدولة¹ وبناءا على هذا فإن الحكومة البرلمانية التي تحظى بدعم الأغلبية

1. ناجي عبد النور ، مرجع سابق ، ص 187 .

البرلمانية، تضمن بقاءها وبالتالي تجنب المعارضة التي تشكل تهديدا لها، وهنا يتجلى دور الأغلبية البرلمانية في منع بسط الرقابة البرلمانية للأقلية على أعمال الحكومة .

ومن هنا فإن قوة الرقابة البرلمانية أضعفها تعتمد على نوعية الأغلبية التي تدعم الحكومة، حيث أنه في حال كانت الحكومة تحظى بدعم الأغلبية من نفس التوجه السياسي أو من حزب واحد، فإن الرقابة البرلمانية تكون على أضعف حال، أما إذا كانت الحكومة تعتمد على دعم إئتلاف يشكل الأغلبية، فهنا تكون الرقابة البرلمانية معتمدة على الإتفاق المبرم بين الحكومة والائتلاف¹ كلما إلتزمت الحكومة بهذا الإتفاق فإنها ستكون بمأمن من الرقابة، لذا نجد أن موقف الحكومة في الحالة الأخيرة يكون ضعيفا .

وبالتالي لا يوجد إستقلال مابين الحكومة من جهة والأغلبية البرلمانية من جهة أخرى في حال إنبثاق الحكومة عن هذه الأغلبية، وبالتالي فإن هذه الأغلبية البرلمانية عندما تمارس الرقابة البرلمانية، فإنها تمارسها من خلال التأكد من إستمرارية الحكومة وإحترامها للوعود الإنتخابية والبرامج الإنتخابية، إضافة لبرنامج الحكومة الذي على أساسه حظيت بثقة البرلمان .

أما في حالة الحكومة التي تعتمد في دعمها على الأكثرية الإئتلافية فيوجد نوع من الإستقلال بين الحكومة والأغلبية الإئتلافية، وكل ما يجمع بينهما هو الإتفاق المعقود بين زعيم الحكومة من جهة وممثل الأغلبية البرلمانية من جهة أخرى، وتكون الرقابة البرلمانية على أساس هذا الإتفاق، ومدى إلتزام الحكومة في تسييرها للحياة العامة بإلتزاماتها مع الأغلبية الإئتلافية، فإذا ما أخلت الحكومة بهذه الإلتزامات تفعل الرقابة البرلمانية مما يؤدي إلى خلق صعوبات أمام الحكومة، وإن لم ينتج عنها سحبا للثقة، الأمر الذي يجعل من الحكومات الإئتلافية هي الأقل إستقرارا بسبب عدم وفاءها بالإلتزامات التي تقطعها على عاتقها مع الأغلبية الإئتلافية، من أجل ضمان الحصول على ثقة البرلمان .

¹ . عبد الرحيم فهمي مدهون ، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني

ب/ دور الأقلية البرلمانية في العمل الرقابي البرلماني :

تتميز الرقابة البرلمانية بواسطة الأقلية البرلمانية بعدم الفاعلية والكفاية، حيث لا يمكن بأي حال من الأحوال لهذه الأقلية أن تقوم بتفعيل المساءلة للحكومة في حال إنحرافها، وذلك لعدم وجود إمكانية عديدة لإتخاذ قراراتها ضد الحكومة في البرلمان؛ وبالتالي ليس في وسعها أن تقوم بتغيير حكومات أو تعديلها، وعليه فإن مفهوم الرقابة البرلمانية بواسطة الأقلية لا يعني قيامها بوضع المعوقات أمام عمل الحكومة، وإنما يقوم على أساس قيام الأقلية بمطابقة العمل الحكومي مع الأسس والضوابط المعتمدة لممارسة الرقابة البرلمانية، لرؤية مدى إحترام الحكومة للبرنامج الذي حصلت بموجبه على ثقة البرلمان وتقيدها به في أثناء ممارستها الدستورية¹.

وفي هذا الصدد يرى جانب من الفقه أن الرقابة البرلمانية للأقلية يمكن أن تكون فعالة، إذا ماتوافرت الظروف التي تتطلبها ومنها على سبيل المثال الثقافة السياسية لدى الشعب السياسي، وجود إعلام فعال لنقل مواقف الأقلية البرلمانية للرأي العام، هذه الظروف إذا ماتوافرت يمكن الحديث عن رقابة برلمانية بالمفهوم السليم، وبالتالي فإن فعالية الرقابة البرلمانية بواسطة الأقلية ليس هدفها الحكومة والأغلبية كهدف أساسي، بقدر ما يكون تحريكا للرأي العام وتوجيه الشعب عن سير الأمور داخل السلطات العامة، ولاسيما السلطة التنفيذية منها والتشريعية، كي يستطيع أن يقوم بدوره الحقيقي في الإنتخابات المقبلة، دون أن ينخدع بالشعارات المزيفة والبرامج التي تطرح أثناء الحملات الإنتخابية .

بالنهاية فإن تطبيق النظام الإنتخابي المعتمد أكد وجود أداء محتشم إن لم يكن منعدم مثل لجان التحقيق وتقاريرها في العديد من المناسبات، وطبيعة عمل البرلمان خاصة الأسئلة الكتابية والشفوية التي لاتحل المشكلات المطروحة كأداة للرقابة، والدعوة إلى إستبدالها بالأسئلة الإستعجالية وعدم حضور النواب إلى جلسات البرلمان وتدني المستوى الثقافي للبرلماني الأمر الذي من شأنه فسح المجال إلى تعميق الهوة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية .

¹ . عبد الرحيم فهمي مدهون ،مرجع سابق ،ص 34.

المطلب الثاني :

أثر النظام الحزبي علي الاداء الرقابي للبرلمان

يؤثر النظام الحزبي المعتمد والأحزاب السياسية في النظام السياسي، وتشارك في صنع القرارات ورسم السياسة العامة، وتنشط الحياة السياسية داخل الدولة¹ من خلال تواجدها وتمثيلها في مؤسسات النظام السياسي ومنها البرلمان بغرفتيه والأجهزة واللجان والكتل البرلمانية التي يتشكل منها .

ولقد أثبتت التجارب حاجة كل من الناخب والنائب لوجود أحزاب سياسية²، حيث أن الناخب بحاجة لمن يقوده ويقدم له برنامجها ويفسر له ماقد يكون غامضا من الشؤون العامة والنائب بحاجة إلى جهاز منظم يزوده بالمعلومات اللازمة التي يعتمد عليها في المناقشات البرلمانية وتوجيه الأسئلة والإستجابات وفيما يلي سنتطرق الي الاطار النظري للأنظمة الحزبية (الفرع الاول) والتعددية الحزبية (الفرع الثاني) بالاضافة (الفرع الثالث) ومدى تاثر كل هذا في الاداء الرقابي للبرلمان .

الفرع الأول : الإطار النظري للأنظمة الحزبية .

تلعب الأنظمة الحزبية دورا هاما في تفعيل الحياة البرلمانية في حال توافر الظروف السياسية والقانونية الملائمة، حيث يمثل النظام الحزبي دعامة من دعائم نظام الحكم الديمقراطي، ومعيار لتصنيف النظم السياسية ومعرفة مدى تعدد مراكز التأثير في صنع القرار السياسي.

كما هو معلوم فلقد نشأت الأحزاب السياسية في العصر الحديث مع التزايد الهائل في أعداد الناخبين الذي صاحب إنتشار مبدأ الإقتراع العام في القرن 19 م، إذ وجد الناخبون أنفسهم مجرد جمهور عريض من أصحاب الحقوق السياسية غير قادر على تحديد

¹ . ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النشر والمعارف الاسكندرية ، بدون طبعة ، 2005، ص

536.

² . ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، مرجع سابق ، ص 178.

أهدافه العامة أو مناقشة مشاكله الهامة، فظهرت الحاجة إلى تنظيمات شعبية يتجمع حولها الناخبون، وهكذا ظهرت الأحزاب السياسية إستجابة لحاجة الناخبين إليها¹.

ا/ تعريف النظام الحزبي :

المقصود بالنظام الحزبي في الدولة هو شكل وطبيعة علاقات التنافس السياسي بين الأحزاب السياسية داخل الدولة، هذه العلاقات المتنوعة إذا كانت ثابتة ومستقرة تشكل في مجملها ما يعرف بالنظام الحزبي².

كما يعرف النظام الحزبي على أنه تلك المجموعة المستقرة خلال فترة زمنية طويلة نسبيًا والمتمثلة في عدد الأحزاب، هيكلها الداخلية، وحجمها وشكل التحالفات وكذلك

نموذج المعارضة الممارس من طرفها في النظام السياسي³.

ب/ تصنيف الأنظمة الحزبية .

يعكس النظام الحزبي التفاعلات بين الأحزاب القائمة في سياق النظام السياسي العام، وقد جرت العادة على تصنيف النظم الحزبية وفقا لمعيار العدد، حيث نجد نظام الحزب الواحد ونظام الحزبين ونظام تعدد الأحزاب، وقد صنف "سارثوري" هذه النظم الى⁴ :

. نظام الحزب الواحد .

. نظام الحزب المهيمن .

. نظام الحزب المسيطر .

. نظام الحزبين .

. نظام التعددية المقيدة .

¹ .مولود ديدان ، القانون الدستوري والنظم السياسية ،مرجع سابق ،ص 168،169.

² .ناجي عبد النور ،النظام السياسي من الأحادية إلى التعددية السياسية ،مرجع سابق ،ص 39.

³ .عبد المومن عبد الوهاب ،النظام الإنتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية (مقارنة حول المشاركة والمنافسة السياسية

في النظام السياسي الجزائري) رسالة ماجستير ،فرع قانون عام ،2006،2007 ،ص 97.

⁴ .بوشنافة شمسة ،النظم الإنتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية ،دفاثر السياسة والقانون ،عدد خاص ،أفريل

2011،ص465.

. نظام التعددية المطلقة .

. النظام المفتت

الفرع الثاني : التعددية الحزبية في الجزائر

لقد تم تبني نظام التعددية الحزبية في الجزائر ابتداء من دستور 1989، بدلا من نظام الحزب الواحد الذي كان معمولا به سابقا وتم تأكيد ذلك في دستور 1996، وذلك في نص المادة 42 منه، التي تنص على أن حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون وتطبيقا لهذه المادة تم صدور الامر 09 /97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، والذي مكن الأحزاب السياسية المختلفة من التنافس على السلطة في إطار القانون حيث أنه في الإنتخابات التشريعية لسنة 1997، تمت المصادقة على إنشاء اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الإنتخابات التشريعية، التي قرر إنشاءها رئيس الجمهورية وحضرها 28 حزب سياسي، وعلى إثر ذلك دخلت المعركة الإنتخابية التشريعية في جوان 2002 العديد من الأحزاب السياسية .

وإذا كانت التعددية الحزبية النظام الأحسن لتحقيق الديمقراطية حسب رأي العديد من الفقهاء، غير أن هناك من الفقه يرى أن نظام التعددية الحزبية خلافا لنظام الثنائية الحزبية لا يخلق أغلبية قوية في البرلمان،¹ حيث أنه في نظام الثنائية الحزبية يستطيع كل من الحزبين الحصول على الأغلبية البرلمانية لوحده، الأمر الذي يسمح بتكوين وزارة متجانسة من أعضاء حزب الأغلبية، وتضمن الوزارة الأولى ثقة البرلمان خلال العهدة التشريعية مما يؤدي إلى تمركز شديد للسلطة في يد رئيس الوزراء، أما في ظل التعددية الحزبية فإن الأغلبية المطلقة من المقاعد البرلمانية لا يحوزها أي حزب عدا في حالة وجود حزب مسيطر كوضع إستثنائي، الأمر الذي يؤدي عادة للجوء إلى التحالف الحزبي من أجل تحقيق الأغلبية، غير أن الإستقرار الحكومي في ظل هذه الأغلبية مرهون بقوة التحالف ذاته ومدى إستمراره، فأرضاء الأغلبية يتطلب تكوين حكومة إئتلافية غير متجانسة .

¹ / بوشنافة شمسة، مرجع سابق، ص 466.

الفرع الثالث :العوامل المؤثرة في الرقابة السياسية للأحزاب :

مما لاشك فيه أنه في حالة ما إذا كانت الحكومة مشكلة من حزب معين فإن أعضاء هذا الحزب بإمكانهم مناقشة أعمال الحكومة، غير أن هناك عوامل تتدخل بزيادة إيجابية هذه المناقشة ويمكن تلخيص أهم هذه العوامل فيما يلي :

1. ديمقراطية الحزب :الحزب الديمقراطي هو الذي يختار أعضائه زعيم الحزب بحرية وبالإنتخاب، ويناقش نوابه برامجه وسياساته في مؤتمرات عامة وبهذه الممارسة يستطيع التأثير في الحكومة.

2. إختيار الإطارات الحزبية الممثلة في البرلمان، إن نظام إختيار المترشحين له تأثير في سياسة الحزب الداخلية، وفي توجيه الحكومة، وتتم عملية الإختيار عبر آليتين وهما إما الإنتخاب وإما التعيين .

3. الشخصية السياسية للحزب : من أجل تفعيل الرقابة السياسية تقوم الأحزاب بما يسمى بالتنشئة السياسية الحزبية وتجنيدتها، حتى يكون لها نفوذا مباشرا على القائمين بالسلطة وكذلك أفراد المجتمع .

4. فقدان أعضاء الحزب لوسائل الرقابة : مما لاشك فيه أن الأحزاب السياسية التي تفتقر في حياتها الداخلية وبين أعضائها إلى فكرة المناقشة والحوار وتبادل الرأي والقضايا التي تهم الحزب والمجتمع والدولة، فإن أعضاء هذه الأحزاب لن يتمكنوا من توجيه الأسئلة إلى الوزراء ومناقشتهم¹.

¹. ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ،مرجع سابق ،ص 193.

المطلب الثالث:

دور المعارضة في الرقابة البرلمانية

تعتبر المعارضة السياسية إحدى أهم أشكال السلطة المضادة، وتعد مكونا أساسيا في الحياة البرلمانية والحياة السياسية ككل .

حيث يعد البرلمان بالنسبة للمعارضة السياسية الإطار والفضاء السياسي الهام الذي يقدم لها التمثيل والمشاركة والتواصل مع الحكومة والمواطنين، فتمثيل المعارضة في البرلمان عن طريق أحزابها أو أي مجموعة أخرى يضيفي الرسمية على عمل المعارضة كون البرلمان هو المنبر الذي يسمح للمعارضة بنقد الحكومة وتوجيه الأسئلة المكتوبة والشفوية والمشاركة في عمل اللجان البرلمانية، ومناقشة وصياغة التشريعات والقوانين .

وتستمد المعارضة أهميتها من كونها تضمن على الأقل إخضاع مختلف أعمال الحكومة للإنقاد مستعملة في ذلك جميع الوسائل المتاحة، (وتتمثل هذه الوسائل على وجه الخصوص في مناقشة مشاريع القوانين وتوجيه الأسئلة الشفوية إلى الوزراء) من أجل إجبار الحكومة على تبرير سياستها بشكل علني أمام المؤسسة البرلمانية¹ الأمر الذي يؤدي إلى وضع الحكومة في موقف حرج أمام الرأي العام، سيما في حال إستغلال المعارضة البرلمانية عدم شعبية بعض توجهات الحكومة ماقد يدفع هذه الأخيرة إلى إعادة النظر سياسيتها وتعديل بعضها ،وفيمالي سنتطرق الي تعريف المعارضة السياسية (الفرع الاول)وتقييم ادائها (الفرع الثاني) وما الذي قدمه لها التعديل الدستوري لسنة 2016(الفرع الثالث).

الفرع الأول : تعريف المعارضة السياسية

يمكن تعريف المعارضة على أنها مجموعة ممثلة في البرلمان مكونة من نواب وأحزاب مستقلين وأيضا مجموعات نيابية غير ممثلة في الحكومة وتختلف معها ولا تدعمها بشكل منتظم، تساهم في العمل البرلماني على مستوى التشريع والرقابة، وإيجاد الحلول والبدائل للسياسات، وبهذا تصنف المعارضة البرلمانية سلطة مضادة للحكومة على المستوى

¹ – Notron Philip ,la nature du control parlementaire , pouvoirs , N ° 134 , 2010 , p 19.

الدستوري، تسعى في حدود وظائفها التي حددها الدستور والنظام الداخلي للبرلمان إلى تقديم البدائل السياسية للحكومة¹.

كما ينصرف لفظ المعارضة إلى عدم الموافقة أو إظهار العدوان إزاء قرار صادر عن مؤسسة دون أن تكون لها القدرة على إمكانية إبطال القرار أو رفض توظيفه، لكنها تقرر إمكانية الطعن فيه²، ويتجلى دور المعارضة من خلال هذه الخصائص :

. أن للمعارضة القدرة على فرض التداول على السلطة، عندما تضمن بما لها من قوة إستبدال الطاقم الحكومي بآخر سلمياً.

. يقبل نشاط المعارضة موازين القوى داخل المجالس البرلمانية إزاء موضوع معين بإنتقادها للعمل الحكومي، وتوظيف أدوات الرقابة المختلفة وإطلاق التصريحات أمام الصحافة .

. تتيح المعارضة للجماهير أساليب مواجهة السياسة التي تقودها الحكومة، وتفتح بدائل أخرى .

. تبلور المعارضة بجهودها وجديتها الثقافية الديمقراطية، وتساعد في إبراز النخب السياسية التي تتولى مستقبلاً مقاليد السلطة .

وبناء على هذه الخصائص نستنتج أن المعارضة رقيب لصيق وملازم للسلطة لتتبع إنجازاتها ومراقبة أعمالها ومحاسبتها .

الفرع الثاني: تقييم الأداء الرقابي للمعارضة :

تعد الوظيفة الرقابية الأهم من بين الوظائف المختلفة للرقابة البرلمانية و يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني بسلطات رقابية إلا أنه لا يمارس هذه السلطات كما يجب وبما يعزز من دوره في مراقبة أعمال الحكومة، حيث يغلب على النشاط الرقابي للمجلس أساليب الرقابة الأقل تأثيراً على الحكومة مثل توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية مقارنة بأساليب الرقابة الأكثر

¹. ناجي عبد النور ، دور المعارضة البرلمانية في مجال إقتراح التشريعات وتطويرها التجربة الجزائرية نموذجاً، ملحق

خاص بالمؤتمر السنوي الرابع "القانون أداة للإصلاح والتطوير" العدد 02 ، الجزء الأول ، ماي 2017، ص 295.

². عبد اللاوي واد ، المعارضة في الديمقراطية الغربية ، مجلة الفكر البرلماني ، الصادرة عن مجلس الأمة ، العدد 13 جوان 2006، ص 188.

فاعلية مثل الإستجابات والتصويت بملتمس الرقابة، حيث تشير التجربة البرلمانية في الجزائر إلى عدم قيام المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على ملتمس الرقابة منذ بدء التجربة البرلمانية إلى يومنا هذا .

فخلال الفترة التشريعية من 2012 _ 2017 تمت المصادقة على عرض مخطط عمل الحكومة مرتين، كما طرح النواب 884 سؤالاً شفويًا تمت الإجابة على 400 سؤالاً، كما أودع النواب 1811 سؤالاً كتابيًا تمت الإجابة على 1480، كما قام النواب منذ ماي 2012 ب 50 زيارة ميدانية سمحت لهم بالتقرب من المواطنين ومعرفة إنشغالاتهم وطرحها على البرلمان وتسوية عدة مشاكل من خلال هذه الزيارات، إضافة إلى تنظيم أكثر من 30 يوما برلمانيا في الشأن العام، وإستقبال 19 وفداً أجنبياً و55 سفيراً و72 شخصية دولية والقيام ب 39 بعثة الى الخارج .

تقدم النواب خلال هذه العهدة ب 5 مبادرات لطلب لجان تحقيق تم رفضها على مستوى مكتب المجلس .

وكتقييم لعملية الرقابة تم تسجيل تراجع من ناحية مبادرات تحقيق من قبل المعارضة¹ وفي المقابل تم تسجيل رفض بعض المبادرات من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني، كالمبادرة التي تقدم بها نواب كتلة "الجزائر الخضراء" المعارضة حول قضايا تمس الصالح العام .

الفرع الثالث: المعارضة البرلمانية في التعديل الدستوري لسنة 2016

إقتداءاً بالأنظمة الديمقراطية في تكريس وتدعيم دور المعارضة البرلمانية ورعايتها وتطويرها بإعتبارها دعامة أساسية لحماية أي نظام سياسي من الإعوجاج، حرص المؤسس الدستوري في المراجعة الدستورية لسنة 2016، في نص المادة 114 على إقرار دسترة مجموعة من المكاسب غير المسبوقة للمعارضة البرلمانية من خلال إستحداث حقوق جديدة² شكلت قفزة نوعية لإرساء مبادئ الديمقراطية، والتعددية الحزبية خاصة داخل قبة البرلمان .

¹ /ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص 296.

² / انظر المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

والتي تستهدف النهوض بالعمل البرلماني والعمل على تطويره وعقلنته، الأمر الذي من شأنه بعث حركة جديدة داخل المؤسسة البرلمانية من خلال تقديم بديل لمقترحات وآراء الأغلبية، لأن تقديم أفكار ومقترحات وسياسات تختلف عن تلك التي تعرضها الحكومة والأغلبية يوسع المجال أمام وجهات النظر من خلال تخصيص جلسة شهرية في كل غرفة من غرفتي البرلمان لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية، وفي هذا الصدد فصل المؤسس الدستوري بين نوعين من الحقوق التي تتمتع بها المعارضة البرلمانية، بحيث هناك حقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الاشغال البرلمانية كالمشاركة في سن القوانين .

كما منح للمعارضة سلطة مراقبة أعمال الحكومة للكشف عن أي خلل أو تقصير في الأداء الحكومي ومحاسبتها من أجل ضمان حسن تطبيق السياسة العامة، الأمر الذي يجعل منها شريكا أساسيا في الرقابة على العمل الحكومي إلى جانب الأغلبية البرلمانية الامر الذي من شأنه إعطاء دافع للحياة السياسية وتعزيز الديمقراطية التشاركية¹.

حيث تنص المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على مايلي : " تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق....المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة " وبهذا النص الدستوري الصريح يكون المؤسس الدستوري قد أقر بأن المعارضة البرلمانية تعتبر أحد الأركان الأساسية للنظام كونها تقوم بدور المراقب للأداء الحكومي .

في هذا الصدد يرى الأستاذ" مسعود شيهوب " أن مكانة المعارضة الجزائرية على مستوى البرلمان إنتقلت من اللجوء إلى الإعراف الضمني فالإعتراف الكامل من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016.

بالعودة إلى نص 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد تم الإعتراف للمعارضة البرلمانية من قبل المؤسس الدستوري بالحقوق التالية :

أولا :المشاركة الفعلية في العمل التشريعي :

تعني المشاركة :المساهمة والمساهمة هي جزء من الكل ؛والكل هنا يمثله عمل البرلمان بأغلبيته وأقليته، فإذا كانت مساهمة الأغلبية تعبر عن نفسها بنفسها ولا تحتاج إلى

¹ عبد اللاوي واد ،مرجع سابق ،ص،189

تأكيد وتفعيل فإن مساهمة وفعالية الأقلية تحتاج التفعيل والتأكيد؛ ولعل الفعالية المقصودة هنا ليست الفعالية التي نصت عليها المادة 116 من الدستور في فقرتها الثانية " ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على احكام تتعلق بوجوب المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب"، وإن كان الحوار أمر ضروري وجزء من الفعالية ككل غير أن الفعالية المرجوة هنا هي فعالية إسماع صوت الأقلية وإشعارها بالوجود.

وإن كان العمل التشريعي يعد من صميم العمل البرلماني ككل، غير أن تفعيله من طرف المعارضة البرلمانية والسماح لها بالمشاركة فيه يظهر في العادة من خلال آليات تسيير إقتراح القوانين¹.

هذا التسيير قد يتجلى من الناحية النظرية فيما تنص عليه القوانين والأنظمة إلا أن الأمر صعب في الواقع على إعتبار أن الأمر يرتبط بتحديد جدول الأعمال المرتبط بسلطة الحكومة حيث ترتبه حسب الأولوية التي تراها، الأمر الذي يفسر عدم وجود الكثير من إقتراحات القوانين وقت المناقشة؛ الأمر الذي يدفع نواب المعارضة بما فيهم نواب الأغلبية إلى الجنوح نحو السلبية في هذا المجال²، وبالتالي هنا لا بد من حلقة وصل بين المعارضة في البرلمان والحكومة، تكون بمثابة أداة تفعيل بحيث تسمح مثل هذه الأدوات بمد جسور للتعاون بين الحكومة والأغلبية البرلمانية التي تساندها من جهة، والمعارضة من جهة أخرى الأمر الذي من شأنه أن ينعكس إيجابيا على إستقرار المؤسسة التشريعية والحياة السياسية ككل .

ثانيا : المشاركة الفعلية في رقابة عمل الحكومة .

تعتبر مسألة الموافقة على مخطط عمل الحكومة من طرف البرلمان بمثابة إشارة إنطلاق في تطبيق هذا المخطط، كما تعتبر أيضا مظهر من مظاهر التأييد للحكومة غير أن هذه الموافقة تستلزم وجود رقابة تمارس على هذه الحكومة فيما يخص تنفيذ مخططاتها

¹. معمر ملاتي، المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 17، جانفي 2018، ص 486.

وهذا ما أقره المومس الدستوري في نص المادة 113 من التعديل الدستور لسنة 2016، وتأخذ هذه الرقابة أشكالاً متعددة، فهي ذات طابع سياسي إذا تم إستخدامها وفق إجراءات وضوابط معينة من أجل المصلحة العامة، فإنها تعد آلية تقويم وإصلاح أكثر منها آلية لترصد الأخطاء .

وتزداد أهمية هذه الرقابة عندما يتم ممارستها من طرف المعارضة البرلمانية إذا فتح المجال أمامها، وتأكيد المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ضرورة المشاركة الفعلية للمعارضة البرلمانية في مراقبة عمل الحكومة وجعله مبدأً دستوري يسري في هذا الإتجاه لذا وجب تفعيله.

ثالثاً : ضمان التمثيل

إن مسألة ضمان التمثيل والتواجد في هياكل البرلمان يعد من أوجه المشاركة الفعلية للمعارضة البرلمانية في العمل البرلماني، على إعتبار أن هذا الأمر يسمح لها بأن تعبر عن نفسها وفي نفس الوقت تحقق وجودها، حيث أن تحقيق هذا الوجود هو في حد ذاته جوهر الصراع الحزبي السياسي لأنه لو تم تجاهل هذا الأمر، فإن المعارضة ستبحث عن بدائل أخرى لتحقيق الوجود قد تؤثر على إستقرار المجال السياسي ككل .

وبالتالي فإن تأكيد المادة 114 من الدستور على ضرورة أن يكون للمعارضة تمثيل مناسب على مستوى أجهزة غرفتي البرلمان دليل على أهمية التمثيل، ولكي يأخذ هذا التمثيل طريقه للتجسيد بعيداً عن الصراع الحزبي لا بد من التنصيص على أن يكون للمعارضة البرلمانية وجود نسبة محددة للتمثيل في هياكل البرلمان بغض النظر عن حجم هذه المعارضة¹.

إن تعزيز تمثيل المعارضة البرلمانية في هياكل البرلمان والسماح لها بالظهور ينعكس لا محالة بالإيجاب على مشاركتها في الدبلوماسية البرلمانية، ومشاركة المعارضة البرلمانية في هذه الدبلوماسية تعزيز وتدعيم لها وينعكس على :

. مكانة وصورة الجزائر على المستوى الدولي .

. ترسيخ مثل الديمقراطية وقبول الآخر .

¹ . عمر ملاتي، المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 487.

. إسناد ودعم السياسة الخارجية.

. المصداقية في المواقف الدولية .

ولعل من أهم العقبات التي تعترض المعارضة وتخل بجعلها طرف أساسي في معادلة النظام الديمقراطي الحقيقي هي :

1. تلوث البيئة السياسية والانتخابية، بما لا يضمن تكافؤ الفرص وسلامة المنافسة ونزاهة الانتخابات وهو ما يضعف تمثيل المعارضة ويؤثر على قوتها وإمتدادها الشعبي .

2. طبيعة النخبة التي أفرزتها صناديق الإقتراع والعملية الانتخابية، والمستوى التعليمي والتكويني للنواب الذي إنعكس سلبا على الأداء التشريعي والرقابي أي غياب الخبرة الدستورية.

3 . غياب ثقافة سياسية وبيئة حاضنة للمعارضة في المجتمع السياسي .

4 . هشاشة النظام الحزبي وغياب ثقافة التعاون والتنسيق بين أحزاب المعارضة في المجلس الشعبي لتكوين جبهة موحدة تمتلك القدرة على الفعل التشريعي والرقابي¹، وتقديم البديل والإقتراحات.

6. عدم إستقلالية القضاء وحياد الإدارة والفصل بين السلطات، مما يؤثر سلبا على ضمان الحقوق والتمتع بها، ومنها ضمان المعارضة البرلمانية حيث تبقى الحقوق المكتسبة نظرية أكثر منها عملية .

7. تغول الأغلبية المفبركة والتفافها على جوهر الإصلاحات والحقوق، إذ يتم تفرغ هذه الحقوق الدستورية من محتواها في القوانين والمراسيم التنفيذية والنصوص التطبيقية كما أثبتت التجارب في العديد من الإصلاحات .

¹ / عبد اللاوي واد ،مرجع سابق ،ص 190.

8. هيمنة السلطة التنفيذية من الناحية العملية على المجلس الشعبي الوطني، وطغيان نظرة الإقصاء والتحيز والرفض للمعارضة، بدل العمل بمنطق التكامل في سبل صناعة القرار التشريعي¹.

9. عمومية بعض حقوق المعارضة المنصوص عليها في الدستور؛ وعدم الإشارة إلى الوسائل التي تمكنها من ذلك، والآليات التي تضمنها بعيدا عن التعسف وحتى لا تبقى مجرد شعارات مثل :

*المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة بحيث لم يتم النص على تحديد بعض أدوات الرقابة مثل :اللجان التي ترأسها المعارضون كلجنة المالية والميزانية، إذ لا يمكن أن تراقب الموالاة نفسها على المال العام .

* المعارضة لاتملك لحد الآن تعريفا علميا وسياسيا معترفا به في تصنيف الأحزاب والكتل البرلمانية، ومعرفة هندسة الهيكل المكون للمعارضة حتى تستفيد من حقوقها الدستورية².

¹ . ناجي عبد النور ، دور المعارضة البرلمانية في مجال إقتراح التشريعات وتطويرها التجربة الجزائرية نموذجا، مرجع سابق ،ص ، 320 .

² . H .M.S Algeria .net .AR.FR . احمد دواش ،المعارضة البرلمانية رهان الفاعلية ،الموقع الالكتروني ،

خلاصة الباب الأول :

يعد البرلمان قاعدة النظام الديمقراطي بالنظر إلى دوره الأساسي في ضمان توازن النظام والتنسيق المؤسسي، ولصلته الوثيقة بإنشغالات الناخبين وإقتران تجسيدها عبر الأداء الحكومي، إضافة إلى دوره في مجال التشريع كما يستمد الصدارة في كونه أرقى مؤسسة لتجسيد التمثيل وتكريس الديمقراطية وإضفاء طابع الشرعية على سياسيات الحكومة وإعطاء المصدقية للنظام السياسي ككل عبر دوره الرقابي.

وتعد الوظيفة الرقابية للبرلمانات الأهم من بين وظائفها المختلفة في الدول المعاصرة، إذ بات البرلمان في المقام الأول مؤسسة لممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، لتحتل هذه الوظيفة الدرجة الأولى من الأهمية على حساب التصويت على القوانين، فالبرلمان هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة، وحماية مصالح الشعب ومنع الإنحراف، حيث أن الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي هي بالدرجة الأولى عملية سياسية وتستهدف نقد وتوجيه الأعمال السياسية والإدارية للسلطة التنفيذية، غير أن هذه العملية لا تتم إلا بوسائل تحددها الدساتير والنصوص القانونية، وإعتبرها جانب من الفقه من صميم النظام البرلماني الذي يعد المجال الخصب لوجودها فحيثما توجد رقابة برلمانية ثمة نظام برلماني وإعتراف بالمسؤولية السياسية، حتى ولو غابت فكرة الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية وفكرة حل البرلمان، وقد تبنت جل الدساتير مسألة الرقابة واختلفت درجات التبني تبعاً لطبيعة النظام السياسية في الدول ومدى الفصل فيها، بغض النظر عن كون هذه الأنظمة برلمانية أو شبه رئاسية رئاسية لأن الرقابة هي حق وإختصاص أصيل للبرلمان ولقد اختلفت أنظمة الدول في تبنيها تماشياً مع سياساتها المعتمدة.

في النظام الدستور الجزائري ترسخت مظاهر الرقابة منذ الإستقلال من خلال القواعد الدستورية التي تنظم مجلس الثورة، أو من خلال النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي وصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 2016.

وتماشياً مع التحول السياسي للبلاد من الأحادية إلى التعددية السياسية فقد عرفت الرقابة تطوراً عبر مرحلتين تبعاً لذلك، حيث أن النصوص الأساسية في ظل الأحادية كرسّت

أحادية الحزب الذي يشرع وينفذ ويراقب أعمال مؤسسات الدولة المنبثقة من الحزب، فكانت رقابة المجلس الشعبي الوطني رقابة شعبية تفتقد للأسس التي تركز عليها الرقابة البرلمانية .

في حين أن دستور 1989 كرس التعددية السياسية والحزبية، لتنتزع المعارضة مكانها في البرلمان، ولتتبلور معالم الرقابة البرلمانية بشكل واضح سيما بعد دستور 1996، الذي تبنى نظام الثنائية المجلسية وحتى التنفيذية، وأعطى البرلمان صلاحيات واسعة في مجال الرقابة، غير أن النظام الانتخابي والحزبي ومحدودية دور المعارضة أسهم في محدودية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري.

الباب الثاني :

التنظيم الدستوري للإختصاص الرقابي
للبرلمان في تعديل 2016

وسائل الرقابة البرلمانية هي مرصد للبرلمان الرقيب الكاشف للاختلالات في سيرورة الجهاز الحكومي ليتدخل في الوقت المناسب من منافذ دستورية عبر المساءلة والنقاش والحوار والتحقيق والتقييم وضمان التطبيق السليم لسياسات الحكومة وبرامجها .

إن هذه الوسائل تترتب عليها آثار متفاوتة الأثر؛ وأهمها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، ونظرا لخطورة المسؤولية السياسية وما ينتج عنها من آثار فإن معظم الدساتير أحاطتها بمجموعة من الضمانات لصالح الحكومة حتى لا تستعمل برعونة، فالمسؤولية السياسية تقوم على مبدأ مفاده أنه لا يمكن للحكومة أن تستلم السلطة أو تستمر في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة الشعب ومتى فقدت هذه الثقة فإنها تضطر إلى الإستقالة .

بالعودة إلى النظام الدستوري الجزائري؛ نجد أنه هو الآخر إعتد هذا المبدأ، وبالتالي فبقاء الحكومة مرتبط بالحصول على موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها وهذا لا يعني ضمان بقائها في السلطة دون ممارسة الرقابة عليها من طرف البرلمان عن طريق آليات مختلفة منها لا تترتب عليها المسؤولية السياسية والتي تعد مجرد وسائل إستعلام وجمع الحقائق (الفصل الأول) ومنها التي تؤدي إلى ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة (الفصل الثاني) ..

الفصل الأول:

أدوات الرقابة على الحكومة

آليات عملية الرقابة هي مجموعة السلطات والمكنات الدستورية؛ ومجموع الإجراءات المقررة والمحددة في الدستور من أجل تحريك ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، حيث تكون هذه الرقابة دائمة ومستمرة دون البحث عن تقرير المسؤولية حيث أن الهدف منها هو العلم بالنشاط، و جمع المعلومات والحقائق بحيث لا يترتب عليها أي مسؤولية سياسية غير أنها تتيح للبرلمان فرصة الاستيضاح على أعمال معينة وحقائق يكتنفها الغموض، الأمر الذي من شأنه أن يساعد النواب في إقتراح نصوص تشريعية لسد النقائص والانحرافات المسجلة، اضافة الى دفع الحكومة على تحسين أدائها .

من خلال هذا الفصل سنتطرق الي ادوات الرقابة البرلمانية التي لاتنثر أي مسؤولية وانما لاجل العلم بالنشاط والتمثلة في الاستجواب البرلماني واثاره (المطلب الاول) بالاضافة الي الاسئلة البرلمانية واثارها (المبحث الثاني)واخيرا لجان التحقيق البرلماني واثارها (المطلب الثالث)

المبحث الأول :

الإستجواب البرلماني وآثاره

كان الإستجواب البرلماني تقليدا أو عرفا معمولا به في فرنسا في الفترة الممتدة من 1875 الى 1958 بحيث كان يعد الأداة الاساسية للرقابة لما كان ينجر عنه من ترتيب لمسؤولية الحكومة¹.

وإذا كان الإستجواب في فرنسا قد إستند إلى العرف في بداية نشأته، فإنه في الجزائر ومن خلال النصوص الدستورية، فإن دستور 1963، لم يمكن المجلس الوطني من إستعمال آلية الإستجواب، حيث تم الأخذ به في دستور 1976، ليستمر العمل به في بقية الدساتير المتعاقبة اللاحقة، وفيمايلي سنعالج مفهوم الاستجواب البرلماني (المطلب الاول) ثم سنتطرق الي شروط إجرائات الاستجواب البرلماني واثاره (المطلب الثاني).

المطلب الأول :

مفهوم الإستجواب البرلماني

لقد حظي الإستجواب كآلية من آليات الرقابة على عمل الحكومة بعدد التعاريف الفقهية المختلفة منها ما جاء موجزا ومنها ما جاء على سبيل التفصيل، ورغم تعدد المحاولات لتعريف الإستجواب إلا أننا لم نجد إتفاق جامع لتعريف الإستجواب، وسنحاول ذلك من خلال (الفرع الاول) ثم تميزه عن الاسئلة البرلمانية (الفرع الثاني)

الفرع الأول : تعريف الإستجواب البرلماني .

أصل الإستجواب لغة جاوب يقال تجاوب القوم، جاوب بعضهم بعضا، وإستجوبه بمعنى طلب منه الجواب والجواب هو ما يكون ردا على سؤال أو دعوى أو خطاب .

¹ – Maurice duverger. Institution politique et droit constitutionnel .-2- le système politique française . p u f .1973.p 309.

أما صطلاحاً فلقد تعددت التعاريف الفقهية للإستجواب حيث تكاد تجمع على أنه " محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة "¹ .

وذهب الفقه الدستوري إلى تعريف الإستجواب بأنه " وسيلة تحقيق برلماني توجه للحكومة من خلال معارضي سياستها " ويرى البعض الآخر أن الإستجواب هو وسيلة رقابة أكيدة تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وهو يعني المحاسبة بل قد يحمل معنى الإتهام فالإستجواب لا يعني مجرد علاقة بين المستجوب و المستجوب كما هو الشأن بالنسبة للسؤال، إنما يؤدي الإستجواب إلى مناقشات عامة، ويجب أن ينتهي الإستجواب بإتخاذ قرار في موضوع الإستجواب، وبهذا فإن الإستجواب وسيلة رقابية أكثر فعالية من السؤال ².

كما عرفه الفقيه "جورج فيدال " بأنه : " الإجراء النموذجي للحصول على معلومات ومراقبة الحكومة، حيث يوفر الفرصة لإجراء مناقشة عامة داخل البرلمان حول سياسة الحكومة في مجملها " .

ومنهم من عرفه بأنه " حق عضو البرلمان في إتهام الحكومة ومسائلتها في مجموعة أو مساءلة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة إرتكبتها، أو يثبتها عدم الإستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجمع الأدلة، لينتهي من ذلك إلى فتح المناقشة أمام المجلس بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الإتهامات ³.

¹ . مجلس النواب ، الإستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة) ،مركز الدراسات والبحوث التشريعية ،المملكة الاردنية الهاشمية ،ص 63 .

² . فيصل شطناوي ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني مرجع سابق ،ص2357

³ . محمد كامل ليلة ،النظم السياسية ،الدولة والحكومة ،القاهرة ،دار الفكر العربي ،بدون طبعة ،1970 ،ص 390.

كما يعرفه الدكتور "سعيد بوالشعير" على أنه : " وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحا حول قضايا الساعة، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات لحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به"¹.

الفرع الثاني : التمييز بين الإستجواب البرلماني والأسئلة البرلمانية

يعتبر الإستجواب والسؤال البرلماني وسيلتين من وسائل الرقابة البرلمانية التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة من أجل بسط رقابته على أداءها، فكلا الآليتين تشتركان في كونهما حق لأعضاء البرلمان، إلا أنهما يختلفان في عديد المواطن :

1. الغرض من الإستجواب هو محاسبة الحكومة أو الوزراء، كونه يحمل معنى الإتهام ونقد السياسة المنتهجة من قبل الحكومة والكشف عن مواقع الزلل والمخالفات، في حين أن السؤال فقد تتعدد أعراضه، فقد يكون الغرض منه الإستفهام عن أمر لا يعلمه عضو البرلمان أو التحقق من واقعة وصل علمها إليه، أو تبادل الرأي من أجل إستيضاح أمر ماء ؛ وفي كل الأحوال فإن السؤال البرلماني لا يتضمن في ثناياه إتهاما أو نقدا لسياسة الحكومة .

2. لا يعتبر الإستجواب حقا فرديا لكل عضو في البرلمان في الجزائر ، وإنما هو حق لأعضاء البرلمان جميعا حيث يجب تقديمه من قبل 30عضو على الأقل من أحد مجلسي البرلمان حتى يتم قبوله، في حين أن السؤال هو حق شخصي لكل نائب، بحيث لايجوز أن يوقع السؤال أكثر من نائب .

3. عدم سقوط الإستجواب أي في حال تنازل أصحاب الإستجواب عنه، يجوز لغيرهم من الأعضاء تبنيه والتمسك به على إعتبار أنه حق مقرر لجميع أعضاء البرلمان، في حين أن السؤال البرلماني لا يجوز لغير صاحبه من النواب تبنيه أو التمسك به في حال التنازل عليه من قبل صاحبه² على إعتبار أنه حق شخصي لعضو البرلمان .

4. يثير الإستجواب مناقشة عامة في المجلس حول موضوعه، على إعتبار أنه يحمل في ثناياه إتهام للحكومة أو الوزير المستجوب، وعليه فلا بد من مناقشة هذا الإتهام من أجل

¹ . سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية تطبيقية لنظام الحكم في دستور 1996 السلطة التنفيذية)

الطبعة 2 ، الجزء 3 ، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية ، الجزائر 2012، ص 401.

² . ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1997 ، بدون طبعة ، ص ، 349.

دحضه وتقنيده، حتى تتكشف الحقيقة للمجلس والحكم في الموضوع وإصدار قرار حوله وبالتالي فإن المناقشة لا تنحصر بين مقدم الإستجواب والوزير بل يجوز لسائر أعضاء المجلس الإشتراك في المناقشة وحتى الإستمرار فيها في حال عدول صاحب الإستجواب عن إستجابته، في حين أن السؤال لا يثير مناقشة عامة في موضوعه، حيث تنحصر العلاقة بين صاحب السؤال والموجه إليه السؤال، ولا يجوز لغيرهما من النواب التدخل .

5. يمكن أن يترتب على الإستجواب في بعض الأنظمة المقارنة، التصويت المباشر على الثقة بالحكومة من عدمه، في حال تمخضت المناقشة عن تقديم إقتراحات بصدور قرار من المجلس بإدانة الحكومة، ومن ثم ينتهي الأمر بالتصويت على ثقة الحكومة أو الوزير في حين أن السؤال لا يعقبه تصويت، ولا ينتهي بقرار من المجلس، إلا إذا تحول السؤال إلى إستجواب¹.

وبالتالي فالإستجواب أشد خطورة من السؤال البرلماني على إعتبار أنه يحمل في ثناياه إتهامات للحكومة أو احدأعضائها عن قصور في أحد التصرفات أو فعل مشين لأعضائها وعلى عكس الأسئلة البرلمانية التي عرفت تطورا وتراجعا أحيانا في مختلف النصوص الدستورية الجزائرية منذ الإستقلال، إلا أن النصوص المتعلقة بالإستجواب والمنظمة له بقيت محافظة على نفس الصياغة، غير أن هذا الأمر لم يقلل من الدور المهم الذي يلعبه الإستجواب كوسيلة فعالة من وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية، غير أن الإستجواب في النظام السياسي الجزائري جاء مبتورا من الآثار المترتبة على إستعمال هذه الآلية الرقابية ليصبح الإستجواب مجرد إجراء يمكن أعضاء البرلمان من مطالبة الحكومة بتوضيح وشرح أسباب تصرفها في قضية من قضايا الساعة والغاية والهدف من التصرف الذي أقدمت عليه في هذه القضية، دون أن يترتب على ذلك أي جزء في حال ما تبين تخاذل الحكومة في إتخاذ ما يلزم من إجراءات أو تعسفها في إستعمال سلطتها، غير أنه قد يرتب آثار سياسية خطيرة من خلال تأثيره على الرأي العام من خلال الكشف الحقائق واللبس عن مسائل معينة.

¹ . مدحت يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،1998 ، بدون طبعة ،ص 355.

لقد نصت المادة 151 من الدستور، وكذا المواد 66 الى 68 من القانون العضوي 16. 12 على إمكانية إستجواب أعضاء البرلمان للحكومة، دون أن تحدد له تعريفاً مكتفية بذكر شروطه (الفرع الأول) وإجراءاته وآثاره (الفرع الثاني).

المطلب الثاني :

شروط وإجراءات الإستجواب البرلماني وآثاره

بالعودة إلى نص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنها تنص على مايلي : " يمكن لأعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال 30يوما "، ويتم الإستجواب وفق شروط وإجراءات خاصة حددها القانون العضوي 12.16 في نص المواد 66 . 68.، فقد حددت المادتين 66 . 67 الشروط المتعلقة بتقديم الإستجواب،(الفرع الاول) كما تم تحديد اجراءاته من خلال القانون العضوي 16-12(الفرع الثاني) وصولا الي الآثار المترتبة عليه(الفرع الثالث).

الفرع الأول : الشروط المتعلقة بالإستجواب البرلماني :

لقد أقرت النصوص الدستورية والقانونية بعض الشروط لقبول الإستجواب البرلماني وتحريكه وهي

1. إرتباط موضوع الإستجواب بإحدى قضايا الساعة :

لقد إشتطت كلا من المادة 151 من الدستور والمادة 66 الفقرة الأولى من القانون العضوي 16 . 12،¹ أن يكون موضوع الإستجواب مرتبط بإحدى قضايا الساعة، فهذا المصطلح الذي تم إستعماله "قضايا الساعة " جديد في دستور 2016 وهو مصطلح عام وفضفاض، حيث يمكن أن يشمل كل القضايا الجديدة والمعاصرة، والمرتبطة بالشؤون الداخلية والخارجية للدولة، أي قضية راهنة تكون محل إهتمام عام وبالتالي لايمكن أن يكون موضوع الساعة مرتبط بقضايا قديمة أو مستقبلية وهذا ما إنفرد به المؤسس الدستوري الجزائري لأول مرة.

2. توفر النصاب القانوني للتوقيع على الإستجواب :

¹ / انظر المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 66 في فقرتها الولي من القانون العضوي 12/16.

لقد حددت المادة 66 فقرة 2 من القانون العضوي 12.16 النصاب القانوني لتقديم الإستجواب، والمحدد ب 30 نائبا أو عضوا على الأقل، على أن يبلغه رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لقبوله، الملاحظ هنا أنه جاءت عبارة "قبوله" بدل عبارة "إيداعه" مقارنة بما ذكر في الفقرة 2 من المادة 65 في القانون العضوي 02.99، ومايؤخذ أو يعاب على مسألة إشتراط توقيع 30 نائبا أو 30 عضوا على الإستجواب، هو أن هذا التساوي في العدد لكلا غرفتي البرلمان غير منطقي، لأنه لم يؤخذ بعين الإعتبار الفارق العددي بين المجلسين¹. حيث كان من الأولى أن يؤخذ هذا الفرق بعين الإعتبار، لأن هذا النصاب القانوني يشكل عائقا بإعتبار أن الفئة المنتخبة تجد صعوبة في تحصيله من بينها على إعتبار أن إنضمام الأعضاء المعيّنين لها يعد أمرا صعبا جدا² كما أن هذا النصاب مبالغ فيه نوعا ما بالنظر إلى النصاب القانوني اللازم للمبادرة بالقانون وكذا اصدار اللائحة وإنشاء لجان التحقيق وهو 20 نائبا أو 20 عضوا، فلماذا ينفرد الإستجواب بنصاب قانوني يختلف عما هو مطلوب في الآليات الرقابية الأخرى، ضف إلى ذلك فإن تحقيق هذا الشرط صعب المنال مما يضعف من قوة هذه الآلية في الرقابة سيما على مستوى مجلس الأمة، والدليل على ذلك، هو أنه لم يسبق وأن تم تقديم إستجواب من طرف مجلس الأمة منذ إستحداثه في ديسمبر 1997³، على خلاف المجلس الشعبي الوطني الذي حرك هذه الآلية مرات عديدة.

إضافة إلى شروط أخرى تستشف من أحكام الدستور والقانون العضوي 12.16 .

1 / شرط الكتابة :

الواقع أن هذا الشرط لم يرد صراحة في الدستور أو القانون غير أنه يستشف ضمنا من النصوص القانونية التي أكدت على تبليغ نص الإستجواب إلى الحكومة من خلال نص المادة 66 فقرة 2 من القانون العضوي 12.16، وهذا الشرط مهم للتأكيد على وضوح نص الإستجواب لمراقبة مدى توفر شروطه.

2 / صاحب الإستجواب عضو من أعضاء البرلمان :

¹ . دنيا بوسالم ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ،مرجع سابق ،ص 124.

² أ عقيلة خرياشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،مرجع سابق ،ص 146.

³ . صالح بلحاج ،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ،مرجع سابق ،ص 290 .

حيث تشترط المادة 66 فقرة 2 من القانون العضوي 16 . 12، نصاب معين للإستجواب وهو توقيعه من قبل 30 نائبا أو 30 عضوا من مجلس الأمة كما سبق وأن أشرنا.

3 / الحكومة هي الطرف الموجه إليه السؤال :

وهو ما ذهبت اليه المادة 152 من الدستور والمادة 66 من القانون العضوي 16 . 12 على أنه : " يمكن لأعضاء البرلمان إستجواب الحكومة"

4 / عدم تضمين نص الإستجواب عبارات جارحة وغير لائقة :

حيث أن هذا الشرط ينص عليه القانون والنظام الداخلي، غير أنه في الجزائر جرت التقاليد البرلمانية على فرض الإحترام بين أعضاء البرلمان والحكومة، فحتى و لوحدث أمرا ماء فيه تقليل من الإحترام أو غير لائق، فإن سير الجلسة وضبط الأمور هو من صلاحية رئيس الجلسة .

5 / عدم مخالفة الإستجواب لأحكام الدستور والقانون :

فمادام أن الإستجواب حق دستوري ممنوح لأعضاء البرلمان فمن المعقول ألا يخالفوا بدورهم الدستور في تقديمهم للإستجواب، على إعتبار أنه وسيلة لإتهام الحكومة وآلية رقابية ولا يجوز تجاوز ذلك بأي حال من الأحوال .

الفرع الثاني : إجراءات الإستجواب البرلماني .

الواقع أن آلية الإستجواب تمر عبر مرحلتين من خلال مرحلة إيداع الإستجواب إبتداءا، تليها مرحلة عرض الإستجواب على الحكومة إنتهاءا .

أولا : إيداع الإستجواب البرلماني.

يتم إيداع الإستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة،¹ بعد توفر الشروط السالفة الذكر، ويتولى رئيس الغرفة المعنية تبليغه إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لقبوله، طبقا لنص المادة 66 فقرة 02 من القانون العضوي 16 . 12، في ظل القانون 99 . 02 كان هذا الأجل يبدأ من تاريخ إيداع نص الإستجواب لا من تاريخ قبوله، فعبارة "خلال 48 ساعة الموالية لقبوله" تدل على أن نص الإستجواب تتم دراسته أولا من قبل المجلسين حسب الحالة للنظر فيما إذا كان مستوفيا للشروط القانونية

¹ / عقيلة خرباشي، مرجع سابق، 148.

وعلى إثر ذلك يتم تبليغ نص الإستجواب المقبول للوزير الأول والنص غير المقبول لايبليغ له؛ ويتم بعد ذلك تحديد جلسة الإستجواب بعد التشاور بين مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة مع الحكومة¹.

وتتعدّد جلسة الإستجواب خلال 30 يوما على الأكثر، من تاريخ تبليغ الإستجواب ولقد كانت هذه المدة محددة سابقا ب 15 يوما في القانون العضوي 99 . 02 من تاريخ إيداع الإستجواب لدى الحكومة .

الملاحظ هنا أن طول المدة بين التبليغ وإنعقاد الجلسة والمحددة ب 30 يوما، تعتبر مدة طويلة مقارنة بأهمية موضوع الإستجواب المرتبط أساسا بقضايا الساعة، والذي تعتبر حدث له أهمية قصوى يتطلب النظر فيه بصفة مستعجلة .

إضافة الى ما تضمنه القانون العضوي الجديد 16 . 12 هو إمكانية سحب الإستجواب قبل عرضه في الجلسة المخصصة لذلك، ويبلغ رئيس المجلس المعني الحكومة بذلك

ثانيا : عرض الإستجواب البرلماني على الحكومة .

بعد تحديد الجلسة التي يعرض ويناقش فيها الإستجواب، بطبيعة الحال بعد الإتفاق بين الحكومة والمجلس المعني يقدم مندوب أصحاب الإستجواب عرضا مفصلا يتم فيه شرح موضوع الإستجواب مع توضيح وإبراز الأدلة التي تدين الحكومة، وتجعلها في موضع إتهام وإنتقاد وعلى الحكومة أن تجيب على ذلك².

للإشارة فقط فإن المشرع لم يحدد مدة العرض حيث لم يتطرق لذلك لا القانون العضوي، ولا الأنظمة الداخلية لكلا المجلسين، وإنما ترك المجال للمجلس المعني بأن يقدر مدة العرض أثناء المناقشة، كما أنه يمكن أن يحضر العضو الموجه إليه الإستجواب أو كل أعضاء الحكومة نظرا لما للإستجواب البرلماني من أهمية، حيث يقدم مندوب أصحاب الإستجواب عرضا يتناول فيه موضوع إستجوابه خلال الجلسة، وذلك بأن يتم تلاوة ماتضمنه نص الإستجواب المودع لدى مكتب المجلس .

بالنسبة لرد الموجه إليه الإستجواب وعلى إعتبار أن الإستجواب يوجه إلى الحكومة أو إلى أحد أعضاء الحكومة كما يمكن أن يشمل أيضا الوزير الأول، وبالنظر إلى خصوصية

¹ . انظر المادة 67 الفقرة 01 من القانون العضوي 16 . 12 .

² أنظر المادة 68 من القانون العضوي 16 . 12 .

الإستجواب كونه قد يتضمن تهما فإنه أولى أن يتم الرد ممن وجهت إليه التهم، ويمكن القول بجواز أن ينيب العضو المستجوب عضو آخر مكانه .

وجرت العادة أن يرد الوزير الأول على نص الإستجواب الموجه إلى حكومته، غير أن هذا لا يمنع من أن ينيب أحد الأعضاء كما يمكن لأي وزير أن يوكل غيره لينوب عنه في الرد، وإن كان في الأصل أن يرد الوزير المستجوب بنفسه طالما أن موضوع الإستجواب يقع في دائرة إختصاصه¹.

يلي ذلك تعقيب العضو المستجوب على إجابة من وجه إليه الإستجواب ثم مشاركة أعضاء المجلس في المناقشة السائدة في النظام السياسي الجزائري، لا ينشأ عن الإستجواب تدخل من النواب حول رد الحكومة، حيث أنه لا يمكن فتح مناقشة واسعة حول الموضوع وبالتالي يقتصر دور ممثل الحكومة بالرد على تدخلات النواب في الأخير، كما أنه يمكنه أن لا يجيب على كل التدخلات، وحتى وإن كانت هناك إجابة فتكون عامة وسطحية .

المناقشة هنا يمكن أن ينتج عنها إقتراح لجنة تحقيق إذا لم يقتنع النواب برد الحكومة غير أن الذي يثير الإنتباه هنا هو خلو النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وخلافا للنظام الداخلي لمجلس الأمة من الإشارة إلى آثار مناقشة الإستجواب، في حين نجد أن القانون العضوي يتوقف عند الحكم القاضي بأن تجيب الحكومة على ذلك، أي على الإستجواب وإنعدام أي إشارة للموضوع في النظام الداخلي لمجلس الأمة، وهو ما يعني أن الإستجواب تتوقف إجراءاته وتنتهي بالإجابة عنه دون الحديث عن إمكانية إنشاء لجنة تحقيق في الموضوع².

الفرع الثالث: آثار الإستجواب البرلماني.

ينطوي الإستجواب على آثار ونتائج حاسمة في الرقابة على الأداء الحكومي، إذ يعتبر آلية دستورية لمحاسبة الحكومة والوزراء وتوجيه اللوم لهم وإثارة مسؤوليتهم إذا ثبت تقصيرهم أو إخلالهم بالإلتزامات التي تعهدوا بها من خلال مخطط عمل الحكومة .

¹ . عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ،دار الخلدونية ،الجزائر ،2006،ص179.

² . سعيد بوالشعير ،النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء التعديل الدستوري لسنة 1996. السلطة التشريعية والمراقبة .) الجزء الرابع ،ديوان المطبوعات الجامعية ،طبعة ثالثة منقحة ومزودة ،ص 165 .

ورغم نص الدستور والقانون على الإستجواب كآلية لرقابة البرلمان على عمل الحكومة، إلا انه لم ينص على أي أثر يمكن أن يترتب عليه، خاصة في حالة تقديم الحكومة لإجابة غير مقنعة وحتى نتائج الإستجواب البرلماني في النظام الدستوري الجزائري أقصاها إجراء مناقشة أو تكوين لجنة تحقيق في الموضوع محل الإستجواب، فما الفائدة منه مادام لا يمكن تحريك الإتهام للحكومة حتى بثبوت الأدلة، فقد ثبت من خلال الممارسة عبر التجربة الجزائرية ضالة توظيف هذه الآلية الرقابية، حيث بلغ عدد الإستجابات 07 في الفترة التشريعية الممتدة من -1997 . 2007) و 09 إستجابات خلال الفترة التشريعية الممتدة من (2002 الى 2007)¹ على مستوى المجل الشعبي الوطني، أما على مستوى مجلس الأمة فلم يتم إستخدام هذا الإجراء من قبل أعضاء مجلس الأمة إطلاقا منذ بداية عهده إلى حد الساعة، ومرد ذلك صعوبة جمع النصاب القانوني المطلوب من أجل التوقيع على طلب الإستجواب والمحدد بثلاثين عضوا . وبهذا أصبح الإستجواب مفرغا من قيمته الرقابية الأمر الذي أثر على توظيف هذه الآلية الرقابية من قبل النواب إلى حد العزوف عنها خلال الفترة التشريعية (2007 . 2012) سيما في ظل تراجع المؤسس الدستوري والمشرع عن ترتيب كل الآثار القانونية عليه كفتح مناقشة عامة أو تكوين لجان تحقيق، عكس ما هو عليه الإستجواب في النظرية العامة حيث يمكن أن ينتهي بصدور قرار إدانة الحكومة أو بعض أعضائها فيتم طرح الثقة بها، كما أنه في حال تبين من المناقشة أن الحكومة قد قامت بواجبها على أكمل وجه، هنا وجب شكرها بدل لومها وإن كان خطأ الحكومة بسيط يمكن تجاوزه .

بالنهاية يمكن القول أن إرتباط موضوع الإستجواب بقضايا الساعة يجعله يقترب إلى آليات رقابية عرفت في الأنظمة المقارنة تهتم بقضايا الساعة، مثل سؤال الساعة أو الأسئلة (الآنية) أو تصريحات الساعة، غير أن هذه الآليات تتميز بسرعة إجراءاتها وعدم المبالغة في شروطها على إعتبار أن مواضيع الساعة بطبيعتها تحضى بالإستعجال .

غير أن الملاحظ في النظام الدستوري الجزائري فيما يتعلق بإجراءات الإستجواب فهناك شدة ومبالغة في شروط أعمال الإستجواب بالإضافة إلى طول المدة الزمنية في تحديد الجلسة ناهيك عن النصاب القانوني المشترك من أجل تحريكه، الأمر الذي يجعل منه مجرد سؤال ساعة وفق إجراءات خاصة من أجل جمع معلومات حول أداء الحكومة بأسلوب

¹ . أنظر في حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2007.2002 ،نشرية الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،الجزائر ، 2007، ص 34.

عسير، وهذا مايفسر ندرة إستعماله من قبل النواب كما رأينا، وفي هذا الصدد يرى الأستاذ " الأمين الشريط " أن الإستجواب مجرد سؤال حول قضية من قضايا الساعة مع فارق بسيط ناتج عن الإجراءات التي يشترطها النظام الداخلي لممارسة الإستجواب .

وعليه فلا بد من إعادة النظر في المنظومة الدستورية التشريعية التي تحكم آليات ممارسة الإستجواب في الجزائر، وترتيب كل الآثار القانونية عليه وخاصة مسألة اثاره مسؤولية الوزراء الفردية، إضافة الى تطوير الأداء البرلماني من خلال رفع كفاءة النواب وتزويده بكل الوسائل الحديثة والتكنولوجية لحصولهم على المعلومات سيما المتعلقة منها بالحكومة، حتى يتسنى للنواب القيام بدورهم الرقابي على أحسن وجه .

المبحث الثاني :

الأسئلة البرلمانية وآثارها

إن متابعة النشاط الحكومي في كافة أوضاعه تستوجب حصول البرلمان على المعلومات اللازمة التي تمكنه من إقامة رقابة صارمة وحقيقية، من خلال توجيه أي سؤال لأي عضو في الحكومة، على إعتبار أن السؤال البرلماني يعد أحد الآليات الرقابية المقررة دستوريا لعضو البرلمان

ولقد تبنى النظام الدستوري الجزائري هذه الآلية الرقابية منذ الإستقلال وعبر مختلف الدساتير، وصولا الى التعديل الدستوري لسنة 2016، والقانون العضوي 16 . 12 الحديث عن هذه الآلية يستوجب منا التطرق إلى مفهومها (المطلب الأول) وإجراءاتها على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 والقانون العضوي 16.12 وتقييم مدى فعاليتها (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

مفهوم السؤال البرلماني

تقتضي دراسة السؤال البرلماني، الوقوف عند تعريفه اللغوي والاصطلاحي وأنواعه (الفرع الاول) ثم التطرق الي نشاته وتطوره (الفرع الثاني) ثم الحديث عن وظيفة السؤال البرلماني (الفرع الثالث) وصولا الي اهميته واهدافه (الفرع الرابع).

الفرع الأول : تعريف الأسئلة البرلمانية وأنواعها :

لتعريف السؤال البرلماني لابد من التطرق الي التعريف اللغوي اولا ثم التعريف الاصطلاحي ثانيا.

1/ التعريف اللغوي :

من فعل سأل، يسأل، سؤالاً، أي أنه يسأل شخص عن شيء لا يعرفه، بمعنى الإستفسار عن شيء معين

2/ التعريف الاصطلاحي :

يرى أحد الباحثين أن السؤال بمفهومه الرقابي، يعني التساؤل الذي يتضمن لفت النظر أو التوجيه غير المباشر لعمل شئى أو التنبيه لثغرة معينة وقصور في الأداء.

أما بمعناه الإستفهامي أو الإيضاحي، فيعني طلب توضيح أمر غامض و تزويد الطالب ببيانات معينة غير متوفرة لديه وفي كلا الحالتين، يؤدي السؤال البرلماني إلى كشف أمور أو مخالفات تستوجب إستخدام وسائل أخرى تتم بها مساءلة الحكومة سياسيا¹.

كما عرفه آخرون على أنه تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل .

ويعرفه بعض الفقهاء: بأنه حق يمكن الأعضاء في البرلمان من معرفة أمور يجهلونها أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، وهو يمثل علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول .

فهو وسيلة دستورية جدية لمراقبة الحكومة في تطبيقها القواعد القانونية بصفة عامة والقواعد الدستورية بصفة خاصة لأن فيه استجلاء الكثير من الامور والتصرفات، وفيه توجيه نظر الحكومة إلى مخالفات معينة لإستدراكها، وبالتالي فهو أحد وسائل الإتصال بين البرلمان والحكومة، عن طريقه يتسنى للبرلمان التعرف على العديد من القضايا العامة وتفصيلاتها .

وعلى العموم فيجب أن يحمل السؤال في طياته تقصيا عن الحقيقة، إذ أن العضو لا يهدف فقط إلى مجرد الإستفسار أو طلب الإيضاح، وإنما يهدف إلى الكشف عن حقيقة أمر معين، وعليه فيجب أن يتضمن التعريف أربعة عناصر أساسية :

1 / إن السؤال حق معترف به لأي عضو في البرلمان، فلا يشترط في تقديمه عدد معين أو مقتصر على عضو معين إنما تشترط فقط العضوية في البرلمان .

2 / يوجه السؤال من عضو في البرلمان لأي عضو في الحكومة بما فيهم الوزير الأول أو الوزراء .

¹ . غسان سليم عرقوس ، العلاقة المتبادلة بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي السوري ،مجلة الشريعة والقانون ،العدد 50 ،أفريل 2012 ، كلية القانون ،جامعة الامارات العربية المتحدة ،ص 21.

3 / الأخذ بقاعدة الإختصاص من العضو السائل إلى العضو المسؤول، فيجب على عضو البرلمان السائل أن يوجه سؤاله لعضو الحكومة الذي يدخل موضوع السؤال ضمن إختصاصه، وإلا جاوبه بالرفض والإمتناع عن الإجابة، كما يحق له مناقشة أي قرار أو طلب شروحات حول ما إتخذه أو ما قام به الوزير من أعمال تخص وزارته¹.

كما تشمل الأسئلة البرلمانية أركان أساسية وهي كالآتي :

1 / الشخص السائل أي موجه السؤال (وهو أي عضو في البرلمان).

2 / الشخص المسؤول أي الموجه إليه السؤال (وهو رئيس الوزراء أو أي وزير في الحكومة)

3 /الموضوع الذي يتناوله السؤال، وهو أي شأن من الشؤون العامة مع مراعاة شرط التخصص بالنسبة لمن يوجه السؤال أي تحديد القطاع الوزاري المعني بالسؤال.

4 ./الغرض من السؤال (هو الحصول على المعلومات أو الضغط لإتخاذ اجراء معين).

وبناء على ذلك فالسؤال هو طلب عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة (الوزير الأول) إستفسارا أو إيضاحا أو تقصيا عن حقيقة أمر معين بأعمال الوزارة أو الحكومة .

وطرح السؤال ينشئ علاقة مباشرة بين عضو البرلمان، أو أحد أعضاء الحكومة ويرمي إلى الكشف عن حقيقة أمر معين في أعمال الحكومة، كما قد يكون الهدف منه السعي إلى تجميع الحقائق التي تساعد على إقامة إستجواب، وقد يكون مجرد وسيلة للفت إنتباه عضو الحكومة المعني (الوزير) لأمر من الأمور².

وبالتالي فالسؤال البرلماني يتضمن شقين أساسيين :

-هو أداة لتعميق العلاقة بين البرلمان والحكومة وبسط مظاهر التعاون والتنسيق والتوازن بينهما.

¹ . شتاتحة وفاء أحلام الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ،جامعة الجزائر -1- كلية الحقوق ،2012 . 2013 ،ص 23.

² . عقيلة خراشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، مرجع سابق ،ص 137.

-أداة رقابية توجيهية لأعمال الحكومة، تجد محيطها في ظل النظام البرلماني .

فالأسئلة البرلمانية إجراء رقابي يقوم بموجبه النائب بتوجيه سؤال إلى عضو من أعضاء الحكومة، حول قضية تهم القطاع الذي يتولى الوزير المسؤول تسييره، ومن هنا يتجلى لنا الفرق بين الأسئلة والإستجاب، فالإستجاب يستهدف الحكومة بأكملها فهو يوجه لرئيسها قبل التعديل أو للوزير بعد التعديل، وموضوعه محدد بشرط كونه من قضايا الساعة أما الأسئلة فتوجه لعضو واحد في الحكومة، وتتعلق بقضية قطاعية ليست بالضرورة من الإهتمامات العامة الراهنة¹ وتنقسم الأسئلة البرلمانية بين كتابية وشفوية .

ب/ أنواع الأسئلة البرلمانية

تنقسم الأسئلة البرلمانية إلى عدة أنواع حسب طريقة الإستعمال والشكل إلى أسئلة مكتوبة وأسئلة شفوية وفق التقسيم الذي أخذ به المؤسس الدستوري .

1. الأسئلة المكتوبة :

الدستور الجزائري كغيره من الدساتير في العالم لم يعط تعريفا للسؤال الكتابي، مكتفيا بإعتباره حقا دستوريا لعضو البرلمان تجاه الحكومة، إلا أن الفقه عرفه على أنه الوسيلة التي تسمح لعضو البرلمان بمراسلة وزير معين لطلب معلومات حول نقطة أو إنشغال معين؛ أين يكون الوزير مجبرا على إتخاذ موقف من هذا الإنشغال في جوابه الذي سيكون محل نشر وإطلاع من الرأي العام، والسؤال المكتوب بحد ذاته لا يختلف عن تلك الطلبات التي يوجهها أعضاء البرلمان مباشرة إلى الوزراء قصد الحصول على بعض المعلومات، لذلك يمكن إعتبار هذا النوع من الأسئلة مراسلة مستفيدة من إشهار خاص، ينطوي على نتيجتين هامتين : فهو من جهة يبين للناخبين أن إنشغالاتهم التي حملوها لمنتخبهم لم تذهب سدى، ومن جهة أخرى يجبر الإدارة على إتخاذ موقف معين، وعليه فالسؤال الكتابي هو ذلك الطلب المتضمن الحصول على معلومات حول موضوع ماء موجه من أحد البرلمانيين إلى عضو في الحكومة يلزم الإجابة عنه في وقت معين² .

¹ . صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، ص290.

² . بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، رسالة دكتوراة في القانون العام، جامعة أبي بكر قايد تلمسان، 2014 . 2015، ص 263.

كما يقصد بها أيضا أن يعهد للبرلماني في أي من المجلسين بطرح ما يرى من أسئلة كتابية، وترتيباً على ذلك فإن البرلماني السائل يحصل على الإجابة وفق نفس الشكل أي عن طريق رد كتابي من قبل الوزير المعني المختص، وقد يطلق على هذا النوع من الأسئلة عبارة الأسئلة غير المنجمة، أي الأسئلة التي يقدمها عضو البرلمان ويطلب فيها أن تكون الإجابة خطية، ولا يحزر على مستند السؤال علامة النجمة¹.

وعادة ما يتم اللجوء إلى هذا النوع من الأسئلة من قبل البرلمانيين للأسباب التالية:

1. الحصول على معلومات من أجل حل بعض المشاكل التي يواجهها ناخبوهم، والإستعلام أكثر من تلك الطلبات التي بها في إطار علاقاتها العادية مع المواطنين .
2. قد تتيح لأعضاء البرلمان الذين تنقصهم الجرأة والفصاحة أن يستخدموا هذا الحق .
3. تغيير الآلية للحصول على إستشارات قانونية مجانية سيما وأن الأجوبة تكون من طرف الموظفين الحكوميين الذين يتمتعون بدرجة كبيرة من الخبرة والكفاءة، على إعتبار أن الحكومة بنك معلوماتي مدعم إحصائياً.
4. الأسئلة المكتوبة من شأنها أن تلزم السلطة التنفيذية على ضرورة إتخاذ موقف معين، خاصة إذا كان السؤال يتعلق بمسألة لا علم له بها، أو للتأكد من حدوث واقعة ذات أثر سلبي أو للوقوف على ما تعتمز السلطة التنفيذية القيام به .

2. الأسئلة الشفوية :

يعد السؤال الشفوي النوع الثاني من أنواع السؤال، وهو يقتضي حضور الوزير المسؤول المعني للرد في الجلسة المحددة للإجابة على السؤال بعكس السؤال المكتوب، والسؤال الشفوي شأنه شأن السؤال المكتوب فهو لا يؤدي مباشرة إلى التصويت بالثقة على الحكومة، ولعل هذا هو السبب في كثرة إستعمال النواب للسؤال، وكذلك في تقبل الحكومة للأسئلة والإجابة عليها .

¹ . شريط وليد ، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة من خلال التطور الدستوري الجزائري، مجلة منبر الدفاع ، شركة دار البشائر للنشر والتوزيع ، العدد الأول ، افريل 2014، ص 92.

إلا أن ذلك لا يعني على الإطلاق التقليل من شأن السؤال الشفوي فهو يؤدي إلى طرح العديد من القضايا الهامة، ومحاولة معرفة أبعادها والحصول على معلومات حولها¹.

كما يطلق على هذا النوع من الأسئلة إسم الاسئلة المنجمة، أي تلك التي يؤشر عليها المستند الخاص بها بعلامة النجمة، لتمييزها عن الأسئلة التي يطلب فيها مقدمها من المسؤول الحكومي الإجابة عليها بصورة كتابية، بمعنى إجراء يطلب فيه البرلمانى السائل على عضو الحكومة تقديم بعض التوضيحات حول مسألة أو موضوع معين .

وبطبيعة الحال فإن الإجابة تكون على نفس شاكلة السؤال، وعليه فإن السؤال البرلمانى ينشئ حوارا بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، أي إقامة علاقة وظيفية عن طريق ربط البرلمانى بالوزير المختص² ولعل سبب لجوء النواب لهذا النوع من الأسئلة، هو أنه يسمح لهم بتوجيه سؤال إضافي عادة مايكون تابعا للسؤال الأصلي الإفتتاحي وأكثر تحديدا منه ، هذا فضلا على أنه يربك الحكومة ويسبب لها الحرج، على إعتبار أن الوزير ليس لديه إخطار سابق أو علم بموضوع السؤال كما هو الحال في الاسئلة المكتوبة .

ولكون السؤال الشفوي ذو بعد سياسي وله أثر على الرأي العام فقد تم إستبعاده نهائيا في دستور 1976 بمختلف أشكاله، وفي هذا دلالة كبيرة على الطبيعة السياسية للسؤال الشفوي وعلاقته بمسؤولية الحكومة السياسية التي لم تكن مسؤولة أمام المجلس الشعبى الوطنى علما أن ان الدستور أخذ بالسؤال الكتابى³.

يتميز السؤال الشفوي عن السؤال الكتابى وإن كان كلاهما يهدف إلى الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة معينة، في أن السؤال الكتابى في الغالب يتعلق بتنفيذ أو تطبيق نص قانونى، أو الحلول الممكن إيجادها حول قضية ماء أو لفت نظر الحكومة إلى مشكل يستدعي تدخلها، مما يدل على ضيق مجال السؤال الكتابى، إضافة إلى أثره

¹ .مدحت يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانىة على أعمال الحكومة في النظام البرلمانى ،المركز القومى للاصدارات القانونية ،طبعة 2011،ص 127 . 128.

² . شريط وليد ، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانىة على عمل الحكومة من خلال التطور الدستورى الجزائرى، مرجع سابق ،ص 93.

³ . مولود ديدان ،القانون الدستورى والنظم السياسية ،مرجع سابق ،ص 372.

المحدود على الرأي العام ذلك أنه يقتضي نشره في النشرة الداخلية لمداورات المجلس مما يعني عدم إطلاع الرأي العام عليه، أو حتى أعضاء البرلمان أنفسهم .

أما بالنسبة للسؤال الشفوي فهو ذو بعد سياسي له تأثير على الرأي العام كون مجاله غير مقيد كما يفترض في أن يكون له دور كبير في إقامة المسؤولية السياسية للحكومة على إعتبار أنه يكشف عن الكثير من الخبايا والهفوات التي ترتكبها الحكومة أثناء تنفيذها لبرامجها أمام الرأي العام، ورغم ذلك فإن كلاهما يعد آلية للرقابة تهدف إلى جمع الحقائق والإطلاع عليها فقط¹.

ومع ذلك فإن السؤال الكتابي والشفوي يشتركان في كونهما من صميم الأنظمة البرلمانية الصرفة، خاصة إنجلترا، وقد نشأ عرفيا من حيث أساسه القانوني . وينقسم السؤال الشفوي بدوره

إلى نوعين وهما: السؤال الشفوي البسيط والسؤال الشفوي مع المناقشة

أولاً: السؤال الشفوي البسيط :

تتحصر العلاقة في السؤال الشفوي البسيط بين السائل والمسؤول فقط، حيث يقوم النائب بطرح سؤاله ثم يجيب الوزير أو ممثل الحكومة على السؤال، والأصل أن ينتهي السؤال الشفوي بمجرد الإجابة عليه، حيث يقيم السؤال الشفوي البسيط حواراً ثنائياً بين صاحب السؤال والوزير المختص بالإجابة ولا يسمح لغيرهما بالتدخل، سواء بالتعليق على الإجابة أو المناقشة فيها .

وقد لوحظ من قبل النواب عدم كفاية الأسئلة الشفوية على السؤال الأمر الذي دفعهم إلى طرح أسئلة أخرى متعلقة بنفس الموضوع الأصلي، ويطلق على هذه الأسئلة "الأسئلة الإضافية"، حيث أن السؤال الإضافي هو سؤال تابع للسؤال الأصلي، وعليه فلا يجوز

¹ . سليم قيرع ، مدى فعالية الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في الجزائر 1989.

2009 ،رسالة ماجستير ،علوم سياسية ، مارس 2010، ص 79.

للنائب طرح سؤال إضافي يبعد موضوعه عن موضوع السؤال الأصلي، والا اعتبر سؤالا جديدا، ويجب لتقديمه اتباع الاجراءات اللائحية او المتعارف عليها¹.

ثانيا : السؤال الشفوي مع المناقشة

هذا النوع من الاسئلة يتيح فرصة اكبر سواء للنائب السائل أو لبقية أعضاء البرلمان للإشتراك في المناقشة، حيث يسمح بإجراء مناقشة واسعة حول الموضوعات المثارة، والتي قد تضع الحكومة في وضع حرج أحيانا، وهنا يفتح باب طرح الأسئلة لعدد من النواب فقط وتجدر الإشارة أن هذه المناقشة لا تنتهي بالتصويت².

وللإشارة فإنه في الجزائر لا يمكن لأعضاء البرلمان اللجوء إلى الأسئلة المتبوعة بمناقشة، إلا إستثناءا عندما يرى المجلس ذلك، كون المناقشة لا تجري بالنظر إلى طبيعة السؤال وإنما نتيجة للإجابة عنه .

الفرع الثاني: نشأة وتطور السؤال البرلماني .

تعتبر الأسئلة البرلمانية أهم الوسائل الدستورية التي يمتلكها أعضاء السلطة التشريعية لسيطرتهم على أعمال السلطة التنفيذية ؛وتعد هذه الآلية الأكثر إستعمالا مقارنة بباقي وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، فيما يخص نشأة السؤال البرلماني ونظرا للطبيعة غير المتكاملة والمتغيرة لسجلات البرلمان البريطاني في الفترة التي صاحبت ظهور الأسئلة البرلمانية فإنه من المستحيل معرفة أصول نشأة هذه الأسئلة على وجه الدقة، ومع ذلك فإن المتفق عليه من قبل المؤرخين ان السؤال البرلماني قد ظهر في 9 فيفري 1721، وقد كان ظهوره تلقائيا وعفويا من دون أي تدبير أو تخطيط، وكان ذلك في مجلس اللوردات أين تم توجيه سؤال إلى الوزير الأول من قبل " اير كاربر " حول إذا ما كانت الحكومة تملك معلومات حول الإشاعة التي يتم الترويج لها بخصوص هروب أمين الصندوق الرئيسي لشركة البحر الجنوبي المدعو " روبرت نايت " من البلاد وإعتقاله في بروكسل، فقام الوزير الأول "إيرل ساندر لاند " بالرد على السؤال :، وتقديم كل الحقائق المتعلقة بالقضية، دون

¹ . مدحت يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق ،ص 143.

² – Jean Gicquel . Droit constitutionnel et institution politique. 162 éd –Moncherstiens .delta .2000.p 660.

إتباع الإجراءات المتعارف عليها، ليتكرر نفس الأمر سنة 1739 أمام نفس المجلس، وقد تبع ذلك جواب الوزير، غير أن الإعراف الرسمي بحق أعضاء البرلمان في طرح الأسئلة كان بتاريخ 21 ماي 1783، أما بالنسبة لمجلس العموم فإن أول قرار أو حكم مسجل بخصوص الأسئلة كان مقدا من قبل رئيس المجلس "كرونول" عام 1784، فعلى إثر السؤال الذي وجهه أحد أعضاء المجلس إلى "أدموند بورك" الذي كان حينذاك رئيس دائرة صرف الرواتب . وهو منصب يعادل وزير الخزينة . جرت مناقشات إستمرت لفترة طويلة وتمخض عليها أن قرر رئيس المجلس "كرونول" : " أن هذه المحادثات هي بالأصل خارجة عن النظام غير أنه بحسب رأيي يحق لكل عضو في المجلس أن يطرح سؤالا ماء على الوزير الأول أو المسؤول الحكومي، كما أن الشخص الموجه إليه السؤال يملك الحق في الإجابة أو عدم الإجابة على السؤال المطروح عليه، وذلك حسبما يعتقده مناسبا "1 كما أن الأسئلة البرلمانية طبقت لأول مرة في محاضر جلسات العموم عام 1835 ؛ وكان أول ظهور لهذه الأسئلة في جدول الأعمال عام 1849 ²

أما في فرنسا فإن السؤال الشفوي ظهر نتيجة العرف البرلماني، وظهر السؤال المكتوب في لائحة الجمعية الوطنية سنة 1909، وظهر في لائحة مجلس الشيوخ سنة 1911، ولم يدرج السؤال بالدساتير الفرنسية سوى بدستور 1958، بسبب رفض البرلمانيين ممارسة السؤال، وتفضيل ممارسة الإستجواب، وكانوا يفضلون الإجابة عن الأسئلة شفويا لأن الحوار الشفوي في البرلمان أكثر حيوية من الحوار المكتوب ³.

أما في الجزائر فنجدها حاضرة في مختلف مراحل النظام السياسي الجزائري بدءا من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي المصادق عليه في 20 . 11 . 1962، حيث مكنت المادة 123 منه أي نائب بطرح الأسئلة على الحكومة سواء كانت كتابية او شفوية بمناقشة او بدونها، وبالتالي كان من حق النواب إستعمال السؤال كأداة للرقابة على عمل الحكومة من طرف هذا المجلس، كما تناول دستور 1963 السؤال مع مناقشة أو بدون مناقشة، ليتم لاحقا في دستور 1976 التخلي عن آلية السؤال الشفوي نظرا لخطورته

¹ / شريط وليد ، مرجع سابق ، ص 194.

² . حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة القانونية ، جامعة

عين شمس ، كلية الحقوق ، 2005 . 2006 ، ص ، 111.

³ . عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، مرجع سابق ، ص 25.

ليخول للنواب إستعمال الأسئلة الكتابية فقط، ليتم إدراجه فيما بعد في دستور 1989 ودستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016 .

الفرع الثالث : وظائف الأسئلة البرلمانية :

الأسئلة البرلمانية لم توجد عبثا بل لها وظائف تتلخص فيمايلي :

1 / إن توظيف الأسئلة هو رفض من البرلمانين الخضوع لإدارة الحكومة في الاستعلام وتقصي الحقائق ويتم توظيفها بمبادرة منهم، من خلال طلب توضيحات أو معلومات بشأن موضوع محدد على أن لا يؤدي الجواب بالضرورة إلى طرح مسؤولية الحكومة.

2 / الأسئلة الرقابية آلية جديفة لمراقبة الحكومة في تطبيقها القانون لأنه من خلالها تتجلى حقائق تصرفاتها، وعلى أساس ذلك يقوم البرلمان بتوجيه إهتمامها إلى المخالفات من أجل استدراكها، وهي إلى جانب ذلك آلية للتعرف على العديد من القضايا العامة ومعرفة حقائقها ووقائعها .

3 / بقدر ماتوظف الأسئلة للإستعلام والتقصي بقدر ماتوطد علاقة الحكومة بالبرلمان وعلاقة هذه الأخيرة بالرأي العام، وقد تحدث أثرا عكسيا في حال عدم إقتناع النائب بأجوبة الحكومة، وقد يصل الأمر إلى حد إقتراح طرح الثقة، وإحتجاج الناخبين وسحب تأييدهم في الإنتخابات المقبلة .

4 / الأسئلة وسيلة لإختبار كفاءة الوزراء، كما أنها تفرض عليهم الإطلاع المستمر والعناية بالشأن العام كل في حدود إختصاصاته .

5 / تعد فرصة لإرياك الحكومة وإحراجها وإضعاف الثقة بها، مما يجعل الحكومة تحسب ألف حساب لذلك عند الأداء وبالتالي تحسن الأداء الحكومي وتصوبه .

6 / تمكن النواب من مطابقة ما لديهم من البيانات والمعلومات التي حصلوا عليها بجهدهم الخاص مع الإجابات الرسمية للوزراء.

7 / تتيح للنواب تلقي الحقائق والمعلومات وبالتالي تعد آلية لتدفق هذه المعلومات من الجهاز الحكومي .

8 / يفرض النائب الماهر والمتخصص على الحكومة عبر الأسئلة مراجعة سياستها ومراجعة التشريعات من البرلمان نفسه لسد الثغرات والإختلالات على مستوى النصوص القانونية .

الفرع الرابع : أهداف وأهمية الأسئلة البرلمانية

إن الغرض من الأسئلة في الحياة البرلمانية ليس مجرد الوقوف على الحقائق بصورة مجردة بل هو خدمة الأهداف السياسية للرقابة، أي كوسيلة لمحاسبة الحكومة. ومن هنا تميل المعارضة إلى تسليط الضوء على قصور الحكومة أو التركيز على وزير معين بقصد إخراجها أو حتى إخراجها من الحكم، أو رده عن تنفيذ مشروع أو برنامج يرى فيه أولئك المعارضون تعارضاً مع توجهاتهم السياسية¹.

وقد يستهدف عضو البرلمان بطرحه السؤال الحصول على معلومات عن أمر يجهله أو التحقق من واقعة علمها، أو ماتنوي الحكومة إتخاذها في مسألة معينة، وهنا يجب أن نميز بين السؤال الهادف إلى الحصول على المعلومات الحقيقية والواقعية دون النظر إلى الناحية الإحصائية، والسؤال الهادف إلى إتخاذ إجراء معين، كأن يدفع أحد أعضاء الحكومة إلى إتيان عمل أو الإمتناع عن عمل معين، وفي هذه الحالة قد يقدم العضو ما يراه من حلول وقد يترك للوزير تقديم الحلول .

كما أن الهدف هو فرض رقابة على الأداء الحكومي في المجالات التي قدم السؤال بشأنها، وبالتالي الإلمام بالمشاكل الأساسية التي يتعرض لها المجتمع؛ والإحاطة بالحلول التي تضعها الحكومة لها .

كما قد تكون الأسئلة آلية لإجراء الأبحاث التشريعية عندما تتم جمع المعلومات والحقائق ومطابقتها مع أحكام النصوص التشريعية، كونها تكشف عن نقص أو ثغرات في تطبيق القوانين المنظمة لبعض الميادين، الأمر الذي يستوجب ضرورة تعديلها والتأكد من إلتزام الحكومة بتطبيق القوانين المصادق عليها².

كما نجد أن الهدف من السؤال البرلماني يختلف من نواب المعارضة إلى نواب الأغلبية، فنجد أن هدف نواب المعارضة، عادة ما يبتغون من وراء السؤال البرلماني لفت إنتباه الحكومة حول مشكل محلي، وكذلك الظهور أمام ناخبيهم بمظهر المتحسس

¹ . علي الصاوي ، الرقابة البرلمانية ، مرجع سابق ،ص 20.

² . شريط وليد ، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع

سابق ،ص 96.

لإنشغالهم تحسبا لمواعيد إنتخابية قادمة، في حين أن نواب الأغلبية الحاكمة، فهنا يتحایل بعض الوزراء مع أصدقائهم في البرلمان أن يطرحوا عليهم أسئلة من شأنها أن تسمح لهم بإستعراض قدراتهم السياسية، والهدف من هذا التحایل هو إستبعاد أسئلة النواب المعارضة¹.

أهمية الأسئلة البرلمانية :

إن الأسئلة البرلمانية من بين وسائل الرقابة التي تحظى بأهمية بالغة على إعتبار أنها البداية المنطقية لكثير من الوسائل الخطيرة كالإستجواب، مما جعلها في مصاف الحقوق البرلمانية الدستورية .

فرغم أنها لا ترتب نتيجة مباشرة إلا أنها تعد نقطة البداية للوقوف على الحقائق المجهولة ؛ وإكتشاف الأمور الخاصة وتظهر لنا أهمية الأسئلة البرلمانية من خلال :

يعد السؤال البرلماني أداة للتعاون وتبادل الحوار بين الحكومة والبرلمان، على إعتبار أنه بدءا من اللحظة التي يطرح فيها السؤال تنشأ علاقة بين العضو السائل والعضو المسؤول، حيث يتبادل كل من البرلمان والحكومة الحوار والمناقشات عن طريق تبادل الأسئلة والأجوبة .

وحيث أن عملية إستخدام السؤال تحقق مكاسب ومصالح حزبية، سواء تعلق الأمر بحزب الأغلبية أو بأحزاب المعارضة، حيث تعكف أحزاب الأغلبية على إستعماله من أجل إبراز محاسن الحكومة والدفاع عنها وإقناع الرأي العام، على عكس أحزاب المعارضة التي تعتمد إستعماله من أجل الكشف عن قصور الأداء الحكومي .

السؤال وسيلة لتحقيق الأغراض الوطنية والمحلية، حيث يسعى النائب لإثارة القضايا التي تتعلق بدائرته الإنتخابية والقضايا العامة من أجل كسب دعم وثقة العامة، والناخب على وجه الخصوص في سبيل توثيق الثقة بناخبه من أجل إعادة إنتخابه² .

كما قد يستعمل السؤال ونظرا لما يتطلبه من مهارة وجرأة في طرح المواضيع التي من شأنها إظهار مهارة النائب . في جلب إنتباه الرأي العام نظرا لما يطرحه ويناقشه من مواضيع

¹ . عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ،مرجع سابق ،ص،36.

² . شتاتحة وفاء أحلام ، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب للرقابة على أعمال الحكومة ،مرجع سابق ،ص26.

وبالتالي كسب ثقة العامة والخاصة، فيقوي بذلك مكانته ويعززها بين زملاءه من حزية وبين كافة الناس .

يعتبر السؤال البرلماني الوسيلة التمهيدية لممارسة حق إقتراح القوانين، وكذلك عند إكتشافها من خلال الإجابات الوزارية عن وجود نقص أو خلل في المنظومة القانونية للدولة تقوم بإصلاحات تشريعية¹.

المطلب الثاني:

شروط وإجراءات طرح الأسئلة البرلمانية وآثارها .

إن الرقابة البرلمانية عن طريق الأسئلة مستعملة على نطاق واسع جدا بالمقارنة مع الإستجواب ولجان التحقيق، ويعود هذا يقينا إلى سهولة هذه الآلية بيد أن إستعمال هذه الأسئلة بوتيرة أكبر لا يعني بالضرورة أن فاعليتها كانت أكبر من ناحية التأثير في السياسة الحكومية، لكن هذا لا يعني على الإطلاق التقليل من أهمية السؤال البرلماني ودوره سواء في مراقبة أعمال الحكومة أو في إضطلاع عضو البرلمان بمهامه، فعضو البرلمان ملزم قانونا بالسهر على متابعة إشغالات المواطنين وتبليغها للجهات المعنية، وممارسة الرقابة على الحكومة ومدى تنفيذها، والوسيلة الأكثر إمكانية والأكثر تعبيراً عن صدق النائب هي توجيه الأسئلة بنوعيتها إلى أعضاء الحكومة كل حسب صلاحياته،² ولأجل ذلك فقد نظم الدستور والقانون العضوي شروط صحة السؤال البرلماني (الفرع الاول) وإجراءات إستخدام الأسئلة البرلمانية بنوعيتها الكتابية والشفهية والرد عليها (الفرع الثاني) وآثارها (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : شروط صحة السؤال البرلماني

لقد تم التنصيص على السؤال البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في نص المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذلك القانون العضوي 16 . 12 في المواد 69 . 76، حيث تمت الإشارة إلى شروط السؤال البرلماني .

¹ . محمد هاملي ، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري ، دار الجامعة الجديدة ، 2014، بدون طبعة ، ص 128 .

² /محمد هاملي ، مرجع سابق ، ص 130 .

1/ حق السؤال مقرر للعضو في البرلمان فلا يحتاج أن يتقدم به عدد من الأعضاء، كما أنه يقتصر فقط على أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة طبقا لنص المادة 152 من الدستور.

2/ يحق للمجموعات البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني حق طرح الأسئلة الشفوية على أعضاء الحكومة طبقا لنص المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، في حين أن المادة لم تنص على هذا الحق للمجموعات البرلمانية داخل مجلس الأمة.

3/ تحديدا لأعضاء المعنيين بتوجيه السؤال لهم، وهم أعضاء الحكومة والوزير الأول والوزراء، وأن لا يوجه السؤال إلا لوزير واحد لا أكثر وهو الوزير المختص.

4/ ان يكون السؤال يدخل ضمن إختصاص من وجه له السؤال أي يتعلق بقطاعه الوزاري .

5/ السؤال هو علاقة مباشرة بين عضو البرلمان مقدم السؤال أو الوزير الموجه إليه السؤال ولا يحق لباقي الأعضاء التدخل، على إعتبار أن الغاية من السؤال هي الإستفهام والإستعلام عن أمر معين لا الإتهام .

6 / ضرورة الإيجاز والتحديد في العناصر الضرورية للسؤال.

7/ يجب أن يكون موضوع السؤال من المسائل العامة؛ وأن لا يمس الأمور الخاصة للنائب أو أفراد معينين، حيث يفترض في أسئلة أعضاء البرلمان أن لا تكون شخصية و أن تنصب في أمر من الأمور التي تتعلق بالمصلحة العامة، فالدستور أعطى لعضو البرلمان الحرية في توجيه السؤال إلا أنه يتقيد من تلقاء نفسه وحفاظا على واجبه النيابي بالأمور العامة .

8/ يجب عدم تكرار أسئلة سبق وأن تم طرحها والإجابة عليها

9 / أن يكون السؤال خاليا من العبارات غير اللائقة، بحيث لا يجب أن يحتوي على عبارات غير لائقة أو أوصافا تمس الوزير الموجه إليه السؤال أو تجرحه أو الأشخاص الذين يتمحور حولهم السؤال أو التعرض لهم بألفاظ نابية كي لا يتحول من وسيلة رقابية إلى وسيلة

هجومية على الآخرين¹. والملاحظ هنا أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى هذا الشرط . عكس المشرع الفرنسي . على إعتبار أن هذا الشرط يعتبر من الأمور البديهية التي يجب أن يتصف بها البرلمان نظرا للمكانة التي يحتلها من جهة، وصفات الإحترام والوقار والأدب التي ينبغي أن تكون من أسباب إختياره كعضو من جهة، ولم ينص المشرع على هذا الشرط صراحة ؛بل إنه انتهج نفس النهج في عدم قبول الأسئلة المتضمنة عبارات شائبة وإستبعدها تماما .

10 / أن لا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور ، وأن لا يكون فيه مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر ، وبثورة التحرير الكبرى².

11 / أن يكون السؤال قائما، أي أن صاحب السؤال لم يتخلى عليه أو على منصبه كعضو في البرلمان، أو ان الحكومة قدمت إستقالتها أو تم حل البرلمان، أما في حالة إنتهاء دورات البرلمان فغنه يظل قائما إلى غاية إنعقاد الدورات اللاحقة .

الفرع الثاني : إجراءات طرح الأسئلة الشفوية والكتابية والرد عليها .

لقد منح البرلمان لأعضاء البرلمان بغرفتيه حق توجيه الأسئلة البرلمانية إلى أي عضو في الحكومة³، وهذا ماكرسه القانون العضوي 16 . 12 في القسم العاشر منه بحيث تناول ابتداءا الأسئلة الشفوية فيالمواد 70 . 72، والأسئلة الكتابية في المادتين 73 . 74 وثم تناولها مجتمعة في المادتين 75 . 76.

أولا: إجراءات طرح الأسئلة البرلمانية :

لا يمكن بأي حال من الأحوال تصور قيام عضو البرلمان بإرسال السؤال مباشرة إلى الوزير الأول أو لأحد الوزراء، حيث لا بد من تتبع الإجراءات التي نص عليها القانون

1. جهة وأجل إيداع السؤال .

¹ . فيصل شطناوي ،مرجع سابق ،ص 2345.

² . شريط وليد، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة من خلال التطور الدستوري ، مرجع سابق ،ص 100.

³ . أحمد سويقات ، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر ،رسالة دكتوراه ،جامعة محمد خيضر بسكرة ،ص

يودع السؤال البرلماني لدى الجهة المختصة بذلك سواء كان شفويا أم كتابيا من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة دون أي يكون للنائب أجل محدد يقدمه فيه طبقا لنص المادة 69 من القانون العضوي 16 . 12، وهذا عكس ما كان ينص عليه القانون العضوي 99 . 02 في نص المادة 69 منه حيث كانت تشترط إيداع نص السؤال عشرة أيام على الأقل قبل الجلسة المقررة لطرح الأسئلة

2 . إرسال نص السؤال إلى الحكومة

بمجرد أن يتم إيداع نص السؤال أمام الجهة المختصة والمتمثلة في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، يقوم هذا الأخير حسب الحالة بعد دراسة نص السؤال وقبوله بإرساله إلى الحكومة طبقا لنص المادتين 70 . 72 من القانون العضوي 16 . 12، حيث أن الجهة التي يودع أمامها السؤال تقوم بدراسته والنظر في مدى توفر شروط صحته، وهذا ما يستشف من عبارة "السؤال الذي تم قبوله " من المادتين السالفتين الذكر، وهذه العبارة تمت إضافتها في القانون العضوي 16 . 12، حيث أنه في القانون السابق 99 . 02 كان ينص على أن السؤال يرسل فورا إلى رئيس الحكومة. قبل التعديل حاليا الوزير الأول . هذا الأخير الذي إستبدل بعبارة الحكومة دون تحديد من الجهة التي يرسل إليها السؤال مباشرة كالوزير الأول مثلا أو الوزير المعني المختص .

الملاحظ أيضا في في هذا القانون 16 . 12 أنه أعطى الحق لكل مكتب غرفة حسب الحالة النظر في طبيعة عدد الأسئلة التي تحال على الحكومة فيما يتعلق بالأسئلة الشفوية دون الكتابية، بمقتضى المادة 70 من القانون العضوي 16 . 12 كما أنه أحال شروط و إجراءات توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية إلى النظام الداخلي لكل غرفة، الذي نحن في إنتظار صدوره .

3. إدراج السؤال في جدول الاعمال :

أ / الأسئلة الشفوية:

بالعودة إلى نص المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد أوجبت على الحكومة ضرورة الإجابة على السؤال الشفوي خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض في

أجل لا يتعدى 30 يوماً¹ من تاريخ تبليغ السؤال؛ وخلال هذا الأجل يجب على كل من غرفتي البرلمان وبالتداول عقد جلسة أسبوعية للإجابة على الأسئلة الشفوية التي تم طرحها من قبل النواب وأعضاء مجلس الأمة، حيث يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكثبي غرفة البرلمان وبالإتفاق مع الحكومة، على إعتبار أن الحكومة طرف في هذه المسألة لأجل تحديد اليوم الذي يناسبها حيث يتم ضبط عدد الأسئلة التي يتعين على الحكومة الإجابة عنها بالإتفاق بين مكتب الغرفة والحكومة كذلك، ولا يحق لعضو البرلمان طرح أكثر من سؤال .

كما نصت المادة 71 من القانون العضوي 16 . 12 على إمكانية عضو البرلمان صاحب السؤال سحب سؤاله الشفوي وتحويله إلى سؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة لذلك على أن تبلغ الحكومة بذلك.

ب / الأسئلة الكتابية :

في نفس السياق وبالعودة إلى المادة 152 من الدستور التي أوجبت على عضو الحكومة الموجه إليه السؤال (المسؤول) الإجابة على السؤال الكتابي على الشكل الكتابي أي كتابة خلال أجل 30 يوماً المالية لتبليغ السؤال الكتابي، كما أضاف القانون العضوي 16 . 12 في نص المادة 74 إمكانية عضو البرلمان سحب سؤاله الكتابي وتبليغ الحكومة بذلك دون تحديد ميعاد أو جل معين لهذا السحب كما هو الحال في السؤال الشفوي الذي ربط وجوب سحبه قبل الجلسة المخصصة للمناقشة .

ثانيا : إجراءات الرد على الأسئلة البرلمانية :

أ / بالنسبة للأسئلة الشفوية :

فيما يتعلق بالأسئلة الشفوية يقوم عضو الحكومة أثناء الجلسة الأسبوعية المنعقدة في إحدى غرفتي المجلس بالتداول، بالإجابة والرد على السؤال من خلال :

أولا / طرح السؤال من طرف صاحبه:

¹ . انظر المادة 152 من الدستور التي تقابلها المادة 70 من القانون العضوي 16 . 12 .

حيث تنص المادة 72 من القانون العضوي 16 . 12 على مايلي : " يعرض صاحب السؤال سؤاله "

وهو مانصت عليه المادة 38 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة،¹ ويتم طرح السؤال في مدة يقدرها رئيس الجلسة، وهو ذات الأمر نصت عليه المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

ثانيا / رد عضو الحكومة :

يتولى عضو الحكومة المعني بالسؤال بالرد عليه في حدود السؤال، يجب التتويه هنا أنه قد تحصل حالات أين يتعذر فيها على عضو الحكومة الحضور شخصيا للرد على السؤال الشفوي²، فيتم تكليف عضو آخر في الحكومة بمهمة الرد عن السؤال، وهو الوزير المكلف بالعلاقات بين البرلمان .

-إمكانية التعقيب على الإجابة :

يجوز التعقيب على الإجابة التي يقدمها عضو الحكومة عن طريق تناول الكلمة من جديد، على إثر جواب عضو الحكومة حسب نص المادة 72 من القانون العضوي 16 . 12 والتي حددتها المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ب ثلاثة دقائق بالنسبة للنائب في المجلس الشعبي الوطني، في حين ان المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد حددتها بعشرة دقائق لتعقيب عضو مجلس الأمة وبعد تعقيب العضو السائل ؛ مكنت المادة 72 كذلك عضو الحكومة في الرد عليه، وحددت المادة 101 السالفة الذكر مدة هذا الرد ب 15 دقيقة بالنسبة لسؤال عضو المجلس الشعبي الوطني، وفي حدود 10 دقائق بالنسبة لسؤال عضو مجلس الأمة³.

لابد من تسجيل هنا ملاحظة عن الأسئلة الشفوية، ينبغي أن لايفهم من تعبير "الأسئلة الشفوية" أن هناك جلسة برلمانية يبادر أثناءها الأعضاء بطرح أسئلة شفوية مباشرة على

¹ / انظر المادة 38 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

² / احمد سويقات ، مرجع سابق ، ص 224 .

³ . إيمان الغري ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة

2008 ،رسالة ماجستير ،جامعة الجزائر ،كلية الحقوق ،بن عكنون ، 2010 .2011 ،ص 186 . 187 .

أعضاء الحكومة، فالسؤال الشفوي كما سبق وأن رأينا يوجه أيضا كتابيا إلى الوزير المعني الذي يأتي إلى الجلسة بإعداد سابق للإجابة شفويا بمعنى أن السؤال بعد أن بلغ كتابيا وأعدت الإجابة عنه، يطرح مباشرة وشفويا وتكون الإجابة عنه مباشرة وشفوية في جلسة برلمانية عامة بالضرورة، لأن الجلسات البرلمانية علانية بإستثناء الحالات النادرة التي تقرر فيها جلسات مغلقة (الفقرة الأخيرة في المادة 116 من الدستور) ¹.

-بالنسبة للأسئلة الكتابية :

فيما يتعلق بالسؤال الكتابي فإنه يطرح كتابة، والرد عليه يكون من طرف عضو الحكومة يكون كتابة كذلك وفقا لقاعدة توازي الأشكال، حيث يودع الجواب حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، الذي بدوره يبلغ صاحب السؤال طبقا لنص المادة 71 من القانون العضوي 16 . 12 .

ثالثا: رفض الرد على الأسئلة البرلمانية وتأجيلها .

لم ينص المؤسس الدستوري ولا المشرع على مسألة رفض عضو الحكومة الرد على السؤال الشفوي ، ولا على الجزاء المترتب على ذلك، على عكس الأنظمة المقارنة التي أشارت إلى جزاءات تترتب على هذه المسألة وهي :

1/ الإحتجاج :

والذي يكون عن طريق تصريحات شفوية أو مكتوبة يرسلها النواب لرئيس المجلس كما قد يأخذ الإحتجاج شكل أسئلة توجه للحكومة حول عدم الرد على الأسئلة الشفوية وقد يكون الإحتجاج فرديا من طرف العضو السائل أو جماعيا من طرف المجلس ككل على تأخر الحكومة عن الرد كون الأمر يعد عرقلة للعمل الرقابي للبرلمان، وقد عرفت الممارسة البرلمانية في الجزائر ظاهرة الإحتجاج الفردي على التأخر أو عدم الرد على أسئلة النواب ².

¹ . صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ،مرجع سابق ،292.

² . انظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ،رقم 107 المؤرخة في 12 . 12 . 1998 ،التي تتضمن عينة من الإحتجاجات الفردية لبعض النواب بسبب التأخر عن الإجابة على أسئلتهم الشفوية ،ص 17 ،والجريدة الرسمية رقم 219 المؤرخة في 16.08.2000،ص 04.

2/ تحويل الأسئلة المكتوبة إلى أسئلة شفوية أو إستجاب :

طبقا للتقاليد البرلمانية يحق للوزراء رفض الإجابة عن الأسئلة في حال كان السؤال يتعارض مع المصلحة العامة أو فيه مساس بالأشخاص أو الهيئات، أو قد يؤدي إلى الكشف عن أسرار يمنع الإطلاع عليها قانونا، أما فيما يتعلق بمسألة التأخر عن الرد والإجابة في الأجل المحددة قانونيا فإنه يمكن لأعضاء البرلمان تحويل أسئلتهم الكتابية إلى أسئلة شفوية أو إلى إستجاب .

كما أنه في بعض الأنظمة عندما يقدم عضو الحكومة أجوبة غير مقنعة أو في حالة رفض الإجابة، كون السؤال فيه ما يثبت إدانة الوزير كفرد أو الحكومة ككل، هنا يمكن لعضو البرلمان تحويل سؤاله إلى إستجاب مما قد ينتج عن هذا الإستجاب طرح الثقة بالوزير أو الحكومة¹ .

وبالعودة إلى نص المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، حيث جاء فيها مايلي : " يجوز للحكومة الإمتناع عن التصريح بالرد الفوري على السؤال في القضايا ذات المصالح الحيوية للبلاد ويؤجل الرد إلى جلسة أخرى "، الملاحظ من إستقراء هذه المادة أنها قد أجازت للحكومة تأجيل الرد على السؤال البرلماني في نوع معين من القضايا وهي ذات المصالح الحيوية، ويكون التأجيل لجلسة أخرى، وقد تتعد هذه الجلسة لاحقا وقد لا تتعد، كما أن عبارة " القضايا ذات المصالح الحيوية للبلاد " غير دقيقة وفضفاضة وبالتالي فإن صلاحية تقدير ذلك من صلاحية الوزير الموجه إليه السؤال فقط .

3/ نشر الأسئلة التي لم يتم الإجابة عليها في الجريدة الرسمية :

4/ إمكانية إجراء مناقشة :

حيث أنه إذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة على السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة، تفتح هذه المناقشة وفق الشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة طبقا لنص المادة 75 من القانون العضوي . 12 . 16

¹ . الغري إيمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية ...، مرجع سابق ، ص 189.

بالعودة إلى أحكام النظامين نجد أن المناقشة تجري بناء على طلب 20 نائبا في المجلس الشعبي الوطني حسب نص المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أو بناء على طلب 15 عضو من مجلس الأمة حسب نص المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ويجب أن تقتصر هذه المناقشة على السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة، والذي دعت إليه ضرورة إجراء هذه المناقشة، دون التطرق إلى الأسئلة الأخرى المطروحة بمفهوم المادة 75¹ من القانون العضوي 16 . 12 .

الفرع الثالث : الآثار المترتبة على الأسئلة البرلمانية :

الواقع أن الأسئلة البرلمانية بالنهاية كآلية رقابية على العمل الحكومي لاينجر عنها أي أثر سلبي بالنسبة للحكومة، حتى في حال ما إذا ثبت أمام البرلمان عجز هذه الأخيرة عن حل مشكلة ماء، أو تراخيها في ذلك، وهو الأمر الذي يستشف من الدستور الجزائري بحد ذاته، الذي جاء خاليا من الإشارة لأي جزاء على الحكومة في حال ثبوت مسؤوليتها بعد طرح السؤال، أو في حال عدم تعاطيها مع السؤال، حيث كان بالإمكان على المؤسس الدستوري الجزائري أن يربط حق السؤال بإمكانية إصدار لائحة تتويجا لعملية طرح السؤال والرد عليه؛ بدلا من تحول السؤال إلى طرح موضوع للمناقشة، الأمر الذي من شأنه تحويل العلاقة بين السائل والمسؤول من علاقة شخصية ثنائية إلى علاقة جماعية بين نواب وأعضاء البرلمان من جهة والحكومة من جهة أخرى .

فبالنهاية نجد أنفسنا أمام وضع آخر خصوصا في حال إذا ما كانت الحكومة تمتلك دعم الأغلبية حيث يتحول السؤال من آلية لتوجيه الإنتقاد إلى الحكومة إلى آلية للدفاع عن الحكومة وسياستها، إلا أنه وبرغم ذلك فإن هذا المنحى الذي جعل من آلية السؤال معدومة الفعالية في مواجهة السلطة التنفيذية، وهذا تماشيا مع منطق الدستور الذي يسعى إلى تضيق إمكانية طرح مسؤولية الحكومة بقدر المستطاع، وهو المنطق والسياق الذي يسود مختلف الأنظمة الرئاسية المتشددة التي تتميز بعقلانية مشددة للعمل البرلماني².

¹ . انظر المادة 75 من القانون العضوي 16 . 12 .

² . ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، 2011، ص 33.

وهذا ما يتجلى من خلال الممارسة العملية التي لم تبرهن على فعالية الأسئلة البرلمانية كآلية للرقابة على أعمال الحكومة، إذ أقصى ما يمكن أن ينجر عن هذه الأسئلة هو رد العضو الحكومي المعني على السؤال؛ ويمكن أن يمتد إلى التعقيب على هذه الإجابة¹، فهي لا تزال مجرد وسيلة إعلامية لم ترقى بعد إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة وإحاطتها برقابة جدية وهذا للأسباب التالية :

1/ التأخر في الإجابة أو عدم الإجابة نهائيا :

لقد ألزم المشرع عضو الحكومة الجواب على الأسئلة البرلمانية بنوعيتها في أجل لا يتعدى 30 يوما من تاريخ التبليغ، إلا أنه في واقع الحال قد يمتد الأجل إلى شهورو إلى سنوات، وقد يرفض بعض الوزراء الإجابة بشكل نهائي مثل وزارة الدفاع الوطني، الأمر الذي دفع النواب إلى إعتبار هذا التصرف إستعلاء على النواب وخرقا للدستور، حيث أنه في حصيلة أولية عن العمل الرقابي على الحكومة للفترة التشريعية السابعة 2012/ 2017 قدمها نائبا رئيس المجلس الشعبي الوطني " زبارين رابح " و " سعيد لخضاري"، فإن نواب البرلمان قاموا بإيداع 884 سؤال شفوي منذ ماي 2012، أما عدد الأسئلة التي تمت الإجابة عليها فهي 400 سؤال أي أقل من نصف عدد الأسئلة المطروحة، كما قدم النواب 1811 سؤال كتابي وتمت الإجابة على 1480 سؤال².

إضافة إلى بقاء عدد معتبر من الاسئلة الشفوية على وجه الخصوص بدون جواب بسبب عدم تقيد عضو البرلمان بإيداع عدد محدد من الأسئلة كل شهر، إذ أصبح العضو الواحد يودع عدة أسئلة شفوية في الأسبوع الواحد وأكثر من سؤال لعضو واحد في الحكومة، وكذلك غموض بعض الأسئلة أو عدم إستقاءها الشروط المطلوبة وإعادتها إلى أصحابها، مما يقلل من أهميتها لفوات ظرف ومبرر طرحها .

2/ عدم دقة النصوص القانونية :

¹ . صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم ،مرجع سابق ،ص 292.

² . موقع الجزائر الجديد ،يومية إخبارية وطنية ، تاريخ النشر 25 . 12 . 2016 ،تاريخ الإطلاع 07 . 09 . 2017 . الساعة 21 : 9 ليلا .

حيث أن غياب الآلية القانونية لمعالجة قضية عدم الإجابة على بعض الأسئلة الكتابية في الأجل المحدد دستوريا، جعل بعض أصحاب الأسئلة يعيد طرحها بصيغة مختلفة في شكل أسئلة شفوية، فيأتي الرد أحيانا كتابة ولا يتم الرد شفويا باعتبار عدم إمكانية الرد مرتين على سؤال واحد.

3 / غياب الوزراء المعنيون :

كثيرا ما تتميز الجلسات المخصصة لمناقشة الأسئلة الشفوية، بغياب الوزراء المعنيين بالرد رغم إعلامهم بجدول أعمالها في الوقت المناسب بسبب التزامات مبرمجة مسبقا أو لأسباب أخرى والإكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك والذي غالبا ما يقدم إجابات عامة لاتحمل الجديد، الأمر الذي يخلق الكثير من الإمتعاض والإستياء لدى أعضاء البرلمان ويؤثر سلبا على مستوى و مردود الأسئلة، وهذا ماجعل أكثر من رئيس حكومة سابقا قبل التعديل (الوزير الأول) يوجه تعليمات إلى اعضاء حكومته لتذكيرهم أن حضورهم جلسات الأسئلة يكتسي طابع الإلزامية الدستورية والغياب عنها يظل حالة إستثنائية، إضافة إلى غياب بعض أعضاء الأسئلة الشفوية عن جلسات الأسئلة وإن كان هذا نادرا، الأمر الذي دفع مكتب المجلس الشعبي الوطني في تعليمته العامة إلى التمييز بين الغياب المبرر والغياب غير المبرر، بالإضافة إلى معاناة أعضاء البرلمان من عدم إكتراث بعض الوزراء لطلبات الإستقبال التي يقدمها لهم البرلمان من أجل الحصول على المعلومات الدقيقة و الأكيدة والتي على ضوءها يمكن توجيه الإستفسارات¹.

4 / صعوبة فتح مناقشة بسبب عدم الاقتناع بالاجابة :

يرجع ذلك إلى صعوبة توفر النصاب القانوني والمتمثل في 30 نائبا أو عضوا خاصة إذا تعلق الأمر بالغرفة الثانية في البرلمان، وإن فتح النقاش فهو مقتصر على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة.

5 / غياب وسيلة السؤال الإستعجالي :

¹ . عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 140.

غياب هذه الوسيلة جعل بعض الأسئلة الشفوية عديمة الجدوى مما أثر على حق عضو البرلمان من الإطلاع على الإجراءات المتخذة لمعالجة المشكل المطروح في حينه. ولقد تم إستحداث هذا النوع من الأسئلة في فرنسا سنة 1969 أمام الجمعية الوطنية، ويتميز هذا النوع من الأسئلة أنه يقدم دون إتباع إجراءات مسبقة أي أنه يجري بعفوية إذ تفتح كل يوم أربعاء جلسة للحوار والنقاش ويتم بثها مباشرة على التلفزيون، ويكون فيها للنواب حق طرح كل إستفساراتهم على أعضاء الحكومة الحاضرين، الذين يفترض فيهم الإحاطة بكل المسائل المتعلقة بقطاعاتهم ولا مناص لهم خلال هذه الجلسات من الإجابة بصفة فورية،

6. /ضعف وضيق المجال الزمني المخصص للأسئلة الشفوية :

اذ أن جلسة واحدة كل 15 يوما يعتبر شيئاً لا يذكر بالمقارنة مع معظم البلدان الغربية ففي فرنسا هناك 3 جلسات أسبوعياً أمام المجلس الوطني بالإضافة إلى مجلس الشيوخ.¹

7 / إشكالية تحديد الإختصاص :

حيث أن بعض أعضاء الحكومة يرد عن طريق وزارة العلاقات مع البرلمان بعدم صلاحية الرد على السؤال، كون موضوعه لا يدخل في إختصاص القطاع الذي يشرف عليه دون أن يكون للوزارة صلاحية تغيير وجهة السؤال مما يطرح بشكل جدي إشكالية تحديد الإختصاص .

8 / الأسئلة المحلية :

أي إتسام الأسئلة البرلمانية بالطابع المحلي، الأمر الذي جعل مواضيعها تطرح بصورة متكررة، إذ توجه أحيانا إلى عضو واحد في الحكومة عدة أسئلة في نفس الموضوع مع إختلاف صاحب السؤال والدائرة الإنتخابية .

9 / الدبلوماسية التي قد تشوب السؤال :

¹ . مولود ديدان ،القانون الدستوري والنظم السياسية ،مرجع سابق ،ص 373.

حيث تتسم بعض الأسئلة بالبروتوكولية والدبلوماسية وهذه الدبلوماسية التي تبقى عائقا يحول دون الغوص في محتوى السؤال، فتجعله سطحيا يفتقر إلى الفعالية والقوة والتأثير فالرقابة تتنافى مع الدبلوماسية لأن الهدف من السؤال هو الرقابة على نشاط الحكومة وليس مجاملتها¹.

ومن أجل تجاوز الصعوبات المطروحة بخصوص الأسئلة فاننا نقتراح الإجراءات العملية الآتية :

1 -إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تحكم الأسئلة البرلمانية، وضرورة تعزيز السؤال البرلماني بإطار قانوني محكم يصدره تسليط العقوبة وتوقيع الجزاء القانوني عند مخالفة أحكام ممارسته أو عدم إحترام قواعده خاصة في حال عدم تقديم الإجابة الكافية والشفافية .

2- عقد جلسة مخصصة للإجابة عن الأسئلة الشفوية كل 15 يوما بصفة منتظمة.

3 - إقرار السؤال الفوري الإستعجالي، للإستجابة للقضايا المستعجلة والعامّة والآنية ولمكتب كل غرفة تكييف طبيعة السؤال .

4-رد الوزير الأول على الأسئلة الشفوية ذات البعد الوطني².

5 - تعيين إطار على مستوى كل قطاع وزاري مكلف بمتابعة الأسئلة الشفوية والكتابية.

6 -إعادة النظر مع مسؤولي الغرفتين في تحديد القطاع المعني بالإجابة عندما يتعلق الأمر بسؤال لا يعني القطاع الموجه له .

7- تحديد إجراءات وشروط مناقشة عضو الحكومة بدقة في النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان .

¹ .بن دحو نور الدين ،السؤال البرلماني كمؤشر لقياس نشاط الأحزاب السياسية داخل البرلمان ، مجلة دفاتر السياسة والقانون ،العدد الرابع عشر ،جانفي 2016 ،ص 139.

² . عاشور نصر الدين ، نسيغة فيصل ،علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 ،مجلة الإجتهد القضائي ،العدد الرابع ،ص 316.

8 - بما أن البرلمان يعقد جلسيتين في الشهر لطرح الأسئلة يفضل أن يودع عضو البرلمان سؤالين في الشهر، وبذلك تكون للأسئلة الشفوية فعاليتها وأهميتها ل طرحها في الوقت المناسب.

9. برمجة جلسات مسبقا بداية كل شهر مثلا لمعرفة العدد الحقيقي لعدد الأسئلة التي ستطرح فعلا، مع إعطاء دور لوزارة العلاقات مع البرلمان لاسيما في مجال الضبط النهائي لعدد الأسئلة من أجل تجاوز حالات الغياب لبعض أعضاء الحكومة وماتج عنها .

10 . التعامل مع البرلمان بغرفتيه عن طريق الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان التي تعتبر قناة الإتصال الضرورية في تلقي وتبليغ الأسئلة وتفاذي الإتصال المباشر بالغرفتين .

11 . إعادة النظر في بعض الإجراءات والشكليات التي تخص ممارسة السؤال البرلماني، إبتداء من برمجته ضمن جدول أعمال الجلسة وصولا إلى تحديد وقت لتقديم الإجابة عليه وإلغاء الأسئلة المتكررة ودمج الأسئلة المتشابهة .

بالنهاية وبالرغم أن السؤال لاينطوي على عنصر الجزاء إلا أنه يبقى يشكل وسيلة إعلامية مهمة يستفيد منها أعضاء البرلمان، والحكومة تضع دائما في الحسبان أن البرلمان يمكن أن يطلب منها في أي وقت إستفسارا حول موضوع ماء يكتتفه غموض أو شك .

جدول رقم 1: حصيلة متابعة أشغال البرلمان دورة الربيع 2016 في مجال الرقابة في
الفترة التشريعية السابعة 2017 / 2012 الأسئلة البرلمانية

الأسئلة الشفوية والكتابية

أ. الأسئلة الشفوية :

الأسئلة	عدد الأسئلة المطروحة خلال هذه الدورة	عدد الأسئلة المعالجة خلال هذه الدورة	عدد الأسئلة غير المجاب عنها من الدورات السابقة	عدد الأسئلة غير المجاب عنها من هذه الدورة	العدد الاجمالي للأسئلة المتبقية	عدد جلسات الرد عن الأسئلة الشفوية
المجلس الشعبي الوطني	66	48	277	66	343	07
مجلس الأمة	66	49	5	30	35	07
المجموع	132	97	282	96	378	14

ب. الأسئلة الكتابية :

نسبة الإجابة	عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المعالجة	العدد الإجمالي للأسئلة المتبقية	نسبة الإجابة
75.79 %	380	288	92	المجلس الشعبي الوطني
77.08%	48	37	11	مجلس الأمة
75.93 %	428	325	103	المجموع

طبيعة الأسئلة المطروحة على مستوى غرفتي البرلمان

1 المجلس الشعبي الوطني

النسبة	العدد	الأسئلة الكتابية	النسبة	العدد	الأسئلة الشفوية
60%	288	طابع إجتماعي	62%	41	طابع إجتماعي
35%	134	طابع إقتصادي	35%	23	طابع إقتصادي
05%	18	طابع سياسي	03%	02	طابع سياسي
53%	202	طابع محلي	36%	24	طابع محلي
47%	178	طابع وطني	64%	42	طابع وطني

2/مجلس الأمة

النسبة	العدد	الأسئلة الكتابية	النسبة	العدد	الأسئلة الشفوية
58%	28	تابع إجتماعي	65%	43	تابع إجتماعي
42%	20	تابع إقتصادي	33%	22	تابع إقتصادي
		تابع سياسي	02%	01	تابع سياسي
75%	36	تابع محلي	45%	30	تابع محلي
25%	12	تابع وطني	55%	36	تابع وطني

القطاعات الوزارية المعنية بالأسئلة

المجلس الشعبي الوطني

أ الأسئلة الشفوية

النسبة	عدد الاسئلة	القطاع المعني	الرقم
13.64%	9	الوزير الأول	1
1.52%	1	الداخلية والجماعات المحلية	2
3.03%	2	العدل	3
15.15%	10	المالية	4
3.03%	2	الصناعة والمناجم	5
1.52%	1	الشؤون الدينية	6
3.03%	2	التجارة	7
1.52%	1	الفلاحة والتنمية	8
1.52%	1	الموارد المائية والبيئة	9
7.58%	5	السكن والعمران والمدينة	10
12.12%	8	الاشغال العمومية والنقل	11
9.9%	6	التربية الوطنية	12
6.6%	4	التعليم العالي والبحث العلمي	13
3.3%	2	العمل والتشغيل والضمان الإجتماعي	14
6.6%	4	الثقافة	15
1.52%	1	العلاقات مع البرلمان	16
7.58%	5	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات	17
3.03%	2	البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال	18

ب/ الأسئلة الكتابية

النسبة	عدد الأسئلة	القطاع المعني	الرقم
13.95%	53	الوزير الأول	1
2.63%	10	الشؤون الخارجية	2
0.53%	02	نائب وزير الدفاع	3
8.59%	34	الداخلية والجماعات المحلية	4
3.42%	13	العدل	5
3.68%	14	المالية	6
2.89%	11	الصناعة والمناجم	7
3.42%	13	الطاقة	8
0.53%	2	المجاهدين	9
2.11%	8	الشؤون الدينية والأوقاف	10
1.32%	5	التجارة	11
1.32%	5	التهيئة العمرانية والسياحة والصناعة	12
3.68%	14	الزراعة والتنمية الريفية والصيد البري	13
2.11%	8	الموارد المائية	14
9.47%	36	السكن والعمران	15
9.21%	35	الأشغال العمومية والمدنية	16
9.74%	37	التربية الوطنية	17
3.95%	15	التعليم العالي والبحث العلمي	18
0.26%	1	التكوين والتعليم المهنيين	19
3.16%	12	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي	20
1.32%	5	الثقافة	21
1.58%	6	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة	22
6.32%	24	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات	23
1.84%	7	الشباب والرياضة	24
0.53%	2	الإتصال	25
2.11%	8	البريد وتكنولوجيا الإعلام والإتصال	26

مجلس الأمة

أ الأسئلة الشفوية

النسبة	عدد الأسئلة	القطاع المعني	الرقم
3.3%	2	الوزير الأول	1
12.12%	8	الداخلية والجماعات المحلية	2
3.3%	2	المالية	3
1.52%	1	العدل	4
1.52%	1	الطاقة	5
1.52%	1	المجاهدين	6
4.55%	3	الشؤون الدينية والوقف	7
1.52%	1	التجارة	8
1.52%	1	الزراعة والتنمية الريفية	9
7.58%	5	الموارد المائية والبيئة	10
9.09%	6	السكن والعمران والمدينة	11
10.61%	7	الأشغال العمومية والنقل	12
6.06%	4	التربية الوطنية	13
9.09%	6	التعليم العالي والبحث العلمي	14
3.3%	2	العمل والتشغيل والضمان الإجتماعي	15
1.52%	1	الثقافة	16
6.06%	4	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة	17
7.58%	5	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات	18
3.3%	2	الشباب والرياضة	19
1.52%	1	الإتصال	20
4.55%	3	البريد وتكنولوجيا الإعلام والإتصال	21

ب : الأسئلة الكتابية :

النسبة	عدد الأسئلة	القطاع المعني	الرقم
6.25%	3	الوزير الأول	1
2.08%	1	الداخلية والجماعات المحلية	2
8.33%	4	المالية	3
4.17%	2	العدل	4
4.17%	2	الصناعة والمناجم	5
4.17%	2	الطاقة	6
4.17%	2	التجارة	7
2.08%	1	الشؤون الدينية والوقف	8
2.08%	1	التهيئة العمرانية والسياحة و الصناعة	9
2.08%	1	الفلاحة و التنمية الريفية	10
2.08%	1	الموارد المائية	11
10.42%	5	السكن والعمران و المدينة	12
14.58%	7	الاشغال العمومية والنقل	13
6.25%	3	التربية الوطنية	14
2.08%	1	التعليم العالي والبحث العلمي	15
4.17%	2	العمل والتشغيل والضمان الإجتماعي	16
8.33%	4	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة	17
10.42%	5	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات	18
2.08%	1	البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال	19

الأسئلة المطروحة حسب التشكيلات السياسية

المجلس الشعبي الوطني

الأسئلة الشفوية

النسبة	عدد الأسئلة	التشكيلة السياسية	الرقم
39.39%	26	جبهة التحرير الوطني	1
27.27%	18	جبهة العدالة و التنمية	2
21.21%	14	تكتل الجزائر الخضراء	3
7.58%	5	جبهة القوى الاشتراكية	4
4.55%	3	التجمع الوطني الديمقراطي	5

الأسئلة الكتابية

النسبة	عدد الأسئلة	التشكيلة السياسية	الرقم
27.89%	106	جبهة العدالة والتنمية	1
21.84%	83	جبهة التحرير الوطني	2
17.11%	65	تكتل الجزائر الخضراء	3
8.68%	33	التجمع الجزائري	4
7.63%	29	حزب العمال	5
4.21%	16	التجمع الوطني الديمقراطي	6
3.42%	13	التحالف الوطني الجمهوري	7
2.89%	11	حزب الكرامة	8
2.37%	9	الفجر الجديد	9
1.84%	7	جبهة التغيير	10
1.05%	4	الاحرار	11
0.53%	2	الحركة الوطنية للأمل	12
%0.26	1	جبهة القوى الاشتراكية	13
%0.26	1	عهد 54	14

مجلس الأمة

• الأسئلة الشفوية

النسبة	عدد الأسئلة	التشكيلة السياسية	الرقم
43.94%	29	التجمع الوطني الديمقراطي	1
33.33%	22	جبهة التحرير الوطني	2
22.73%	15	الثلاث الرئاسي	3

• الأسئلة الكتابية

النسبة	عدد الأسئلة	التشكيلة السياسية	الرقم
91.67%	44	التجمع الوطني الديمقراطي	1
6.25%	3	الثلاث الرئاسي	2
2.08%	1	جبهة التحرير الوطني	3

المصدر: وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان دورة الربيع 2016
الفترة التشريعية السابعة 2012/2017، 21 جويلية 2016

المبحث الثالث:

لجان التحقيق البرلمانية وآثارها

يعد التحقيق البرلماني من الحقوق المسلم بها للبرلمان في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني بل وحتى الرئاسي، أحد أهم الوسائل الرقابية الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وذلك للوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة .

تجدر الإشارة إلى أنه ونظرا لحساسية ممارسة هذه الآلية على منطوق ومقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات وحسن العلاقة بين البرلمان والحكومة، فإننا نجد أحكام الدستور والقانون العضوي تحدد بالتفصيل وبكل دقة إجراءات وخطوات ممارسة هذا الحق، وهذا لأجل منع أي إحتكاك أو إرباك للحكومة والإدارة العامة وأعمال السلطة القضائية .

ولقد نظم الدستور الجزائري التحقيق البرلماني في نص المادة 180 منه؛ كما نظمه القانون العضوي 16. 12 في المواد من 77 . 87 منه، وفيما يلي سنتطرق الي مفهوم التحقيق البرلماني (المطلب الأول) وإجراءات انشاء لجان التحقيق وطرق عملها (المطلب الثاني).

المطلب الأول :

مفهوم التحقيق البرلماني

يحظى التحقيق البرلماني بدور هام في الحياة العملية كوسيلة يستطيع البرلمان بمقتضاها مراقبة أعمال السلطة التنفيذية. وهو من الحقوق الأصيلة للبرلمان ،حيث عرفته إنجلترا في عهد الملك "إدوارد الثاني " حيث تشكلت آنذاك أول لجنة تحقيق سنة 1689، للتحقيق في مسألة سوء إدارة الحرب مع إيرلندا ولم يظهر في فرنسا إلا عام 1789 للتحري في المخالفات الإقتصادية للحكومة، حيث أنشأت الجمعية الوطنية أربع لجان متخصصة لمتابعة السلطة التنفيذية، ثم الولايات المتحدة الأمريكية عام 1792 حيث تم تشكيل لجنة تحقيق برلمانية على إثر هزيمة جيش "سانت كلير " في مواجهة الهنود الحمر¹.

¹. زاهر ناجي . مرجع سابق ،ص 73.

من خلال هذا المطلب سنعالج ثلاث نقاط تتعلق بمفهوم لجان التحقيق البرلماني ،وهي تعرف لجان التحقيق البرلماني (الفرع الاول) ثم التطرق الي اهدافها (الفرع الثاني) وتمييزها عما يشابهها (الفرع الثالث).

الفرع الأول : تعريف لجان التحقيق البرلماني وأنواعها :

بداية يتوجب علينا تعريف التحقيق لغة ثم بعد ذلك إصطلاحا

لغة، أصل التحقيق في اللغة : حقق، يقال حقق الأمر أي أثبته وصدقه وحقق مع فلان في قضية أي أخذ أقواله فيها¹، ويقال أيضا حقق الأمر أي وقف على صحته وحقيقته وحقيقة الشيء أصله ومنتهاه .

وعليه فإن التحقيق في اللغة هو الوقوف على حقيقة الشيء والتأكد من صحته، والتحقيق بوجه عام هو إتخاذ جميع الإجراءات وإتباع كل الوسائل المشروعة بهدف كشف الحقيقة وإظهارها في مسألة ماء².

أما إصطلاحا : فيعرف البعض البعض التحقيق البرلماني :بأنه حق البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى مايريد معرفته من الحقائق، وذلك بتأليف لجنة خاصة من بين أعضاءه لإجراء التحقيقات اللازمة لكي يستتير أمامه الطريق في الشؤون التي تدخل في إختصاصه³

فالتحقيق البرلماني هو وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة كالسؤال على طرفيه، ولا فردية الطلب كالإستجواب، ذلك أن التحقيق يختلف عن السؤال والإستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة والمناقشات وليس مجرد الإستعلام على أمر معين والإجابة عليه، وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية، والجهاز الحكومي الذي تتقصى الحقائق عن شأن يتعلق به أو التحري عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات من ناحية أخرى،

¹ . فارس محمد عمران ،التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية ،دراسة مقارنة ،المركز القومي

للإصدارات القانونية ،مصر ،طبعة 2008،ص 22.

² .حسني درويش ،وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وظوابط ممارستها في البحرين ،ا لقاها ، دار النهضة

العربية ،2003 ،ص 139.

³ . فيصل شطناوي ، مرجع سابق ،ص 2364.

فهي بذلك تعكس رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء تحقيق يستقي من خلاله ما يلزم من المعلومات كي يبين للحكومة المخالفات والتجاوزات التي إرتكبتها.

كما عرف أيضا بأنه " عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية بوضع إقتراحات معينة مثل تحريك المسؤولية السياسية أو إصلاح ضرر معين، أو تلافى أخطاء معينة وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير¹ .

فهذا النوع من التحقيق حسب ما عرفه الفقه :هو إجراء بفضله يتمكن النواب من الوصول إلى الحقائق بأنفسهم عن طريق التحري على أعمال السلطة التنفيذية، ومن هنا فهو يهدف إلى التحقق من فساد بعض الإدارات أو المصالح أو المؤسسات أو الشركات في القطاع العام .

كما يعرف فقهاء القانون الدستوري التحقيق البرلماني بأنه وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها لجنة منه لتستظهر بنفسها ما قد يهيم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في إختصاصه بتوظيف كامل صلاحياتها وتنتهي العملية بتقرير ترفعه إلى البرلمان لإتخاذ قراره النهائي، ويترتب على هذا مايلي :

1. أن البرلمان لا يستطيع أن يكشف بالوسائل الأخرى العيوب والإختلالات في جهاز الحكومة، كما لا يمكنه معرفة عيوبه ومساوئه إلا باللجوء إلى التحقيق البرلماني الذي يكشفها، ويقرر الإجراء المناسب لوضع حد لها أو لمعالجتها .

2 . إن اللجان تتشكل من أعضاء البرلمان ولا يجوز أن ينتسب إلى تشكيلها أحد من خارجه

3 . إن البرلمان لا يمكنه بأي حال من الأحوال إسناد التحقيق إلى لجان الحكومة لئلا تكون خصما وحكما في نفس الوقت² .

¹ . سلام إيهاب زكي ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، رسالة دكتوراه ، 1983 ، ص 120 .

² . ميلود ذبيح ، رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بالية التحقيق البرلماني ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، العدد 01 . كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2011 ، ص 154 .

4 . إن اللجان لا تحقق إلا في مواضيع من إختصاصاتها ولا تمتد إلى اختصاص هيئات أو سلطات اخرى كالسلطة القضائية .

5 إن الباعث على التحقيق هو إستجلاء الحقائق وفحص الوقائع وإقتراح القرارات والحلول ضمن تقرير تعده لذلك، على أن توظف لأجل ذلك كل الصلاحيات المخولة لها.

فالتحقيق البرلماني هو شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، حيث تقوم لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، للتحقيق في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة بهدف الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية لها، ويحق للجنة الإطلاع على كل المستندات والوثائق المتعلقة بها، والإستفسار عن جميع ملبساتها ووقائعها كما يحق لها إستدعاء المسؤولين للمثول أمامها¹.

وبالتالي فإن التحقيق يأخذ صورة أكثر عمقا، حيث تتخذ اللجنة كافة الإجراءات والوسائل للتقصي عن المعلومات اللازمة لفحص الموضوع محل التحقيق، فهي لا تتركز إلى مايقدمه الوزراء لها من بيانات وإنما تستقي بنفسها المعلومات من مصادرها الأصلية ولها في سبيل ذلك إستدعاء الشهود والإستماع اليهم، والإستعانة بما تراه من الخبراء وكذلك الانتقال إلى موقع العمل محل البحث وأخيرا تنتهي اللجنة من عملها بإعداد تقرير تضمنه نتيجة عملها، وما تراه اللجنة من توصيات لعرضه على المجلس².

ب/ أنواع لجان التحقيق البرلماني :

قسم فقهاء القانون الدستوري لجان التحقيق البرلماني إلى نوعين :

1/ اللجان الدائمة:

ويتم تشكيل هذه اللجان من عدد محدد من أعضاء المجلس، حيث تتولى اللجنة دراسة وبحث الموضوعات المتعلقة بوزارة معينة، ثم يتم عرض نتائج البحث المتوصل إليها على المجلس في شكل تقرير، ولأجل ذلك يوضع تحت تصرفها مصالحي تقنية متخصصة ولها أن

¹ . سعيد السيد علي ، القانون الدستوري ،الإستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة ،دار الكتاب الحديث ،طبعة

2009،ص 14.

² . مدحت يوسف غنايم ، مرجع سابق ،ص 302 . 303.

تستعين بآراء متخصصين من خارج قبة البرلمان، الأمر الذي من شأنه توفير الجهد والوقت بدلا من أن تتولى دراسة كافة المسائل المعروضة عليها دراسة دقيقة، فاللجان الدائمة تباشر عملية الرقابة على نشاط القطاع الوزاري التابعة له، بحيث يتولى أعضاء اللجنة الإستفسار حول القضايا التي تهم الوزارة المكلف بها، وذلك من خلال الاستماع إلى الوزراء المعنيين داخل اللجان .

2/ اللجان المؤقتة :

وهي لجان مؤقتة او خاصة من أجل النظر في مسألة معينة من غير المسائل التي تتولاها اللجان الدائمة، ويمكن إنشاءها من قبل مكتب المجلس بناء على مبادرة من قبل رئيس لجننتين أو رؤساء عدة لجان أو عدد معين من النواب وهذا يختلف بحسب طبيعة المسائل المعروضة للدراسة، وإنشاء اللجان هذه يكون من أجل التحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة من أجل الوصول إلى معرفة أمور معينة، وعليه فإن المجلس يباشر التحقيق في مثل هذه الحالة بواسطة لجان خاصة ومرد ذلك أنه لايمكن للمجلس التحقيق بكامل أعضائه هذا من جهة ولإضفاء المصادقية على أعمال هذه اللجان هذا من جهة أخرى¹.

ج/ خصائص التحقيق البرلماني :

يعد التحقيق البرلماني أهم الأدوات الرقابية التي قد ترتب تحريك أداة الإستجواب أو إثارة المسؤولية السياسية أو حتى المسؤولية الجنائية في بعض النظم، لذا نجد أن هذه الآلية الرقابية تنفرد بجملة من الخصائص تبعا لإختصاصات وسلطات ومركز لجان التحقيق، وتبعا للآثار التي يترتبها عملها والتي تتمثل فيمايلي :

- 1 . التحقيق البرلماني هو إختصاص أصيل للبرلمان، يستمد من إختصاص البرلمان نفسه ويمارس من قبله حتى و لو لم ينص الدستور على ذلك صراحة .
2. إتساع سلطات لجان التحقيق أثناء تأدية مهامها إلى الإستحواذ على إختصاص قضاة التحقيق والنيابة العامة وهو إمتياز تختص به وحدها .

¹ . محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة ،دار النهضة العربية ، بيروت ، 1970 ، بدون طبعة ،ص 55.

3. ينفرد التحقيق بكونه الإجراء الذي يمكن لجان التحقيق من إتخاذ جميع الإجراءات والوسائل من أجل الوصول إلى الحقيقة .

4 . نطاق ومجال توظيف آلية التحقيق البرلماني غير محدود ومقيد، مادام أنه يستهدف أعمال الحكومة.

الفرع الثاني: أهداف التحقيق البرلماني

ممالا شك فيه أنه لا يتقرر إجراء التحقيق البرلماني إلا من أجل أهداف معينة وغايات تتفق عليها أغلب النظم وهي:

1 . الكشف عن المخالفات السياسية للجهاز التنفيذي، والتي قد تنتهي بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة أو معالجة الضرر وإصلاحه أو العمل على تقادي هذا الضرر .

2. التأكد من صحة البيانات والمعلومات المقدمة من قبل الحكومة بمناسبة الإجابة عن الأسئلة أو لدى مناقشتهم موضوعا يتخلله الغموض..

3. الإستشارة والإسترشاد قبل سن تشريع معين، حيث يتم الإستقصاء في جوانب الموضوع محل التشريع بإستبيان الحقيقة، وإستخلاص نقاط الضعف¹ فيكون سن القوانين مبنيا على بحث ودراسة موضوعية .

4. البحث العلمي الجاد في الوقائع التي تكون سببا رئيسيا في تحريك المسؤولية السياسية .

5 . يستهدف التحقيق البرلماني التحري والتقصي في خلل في أداء الجهاز الحكومي أو لدى حدوث فضائح سياسية أو مالية².

6 . لتكون قرارات المجلس مبررة يبحث التحقيق في المسائل التي تمس المصلحة العامة بالكشف عن عناصرها المادية والمعنوية.

¹ . التحقيق البرلماني ،مجلس الأمة الكويتي ، الموقع الالكتروني www.w.w.maglishoumah.net .

² .ميلود ذبيح ،مرجع سابق ،ص 155.

الفرع الثالث: تمييز التحقيق البرلماني عن أنواع التحقيقات الأخرى

يختلف التحقيق البرلماني عما سواه من أنواع التحقيقات الأخرى التي يقوم بها البرلمان لأغراض مختلفة، مثل التحقيق التشريعي، والتحقيق الإنتخابي، كما يفترق التحقيق البرلماني عن التحقيقات الأخرى التي تباشرها جهات التحقيق التي خصها المشرع بذلك طبقا للقانون، سواء في كيفية إجراء التحقيق أو ظروفه أو أسبابه الموجبة له كالتحقيق الإداري والتحقيق القضائي .

فالملاحظ أنهما وإن إتفقا مع التحقيق البرلماني في بعض الصفات المشتركة كطرح الأسئلة وتلقي الإجابات عنها، والإنتهاء إلى نتيجة معينة إلا أن الإختلاف في طبيعة كل منهما هو جوهر التمييز بينهما.

وإزاء ما تقدم تبرز الحاجة إلى التمييز بين التحقيق البرلماني والتحقيق التشريعي والتحقيق الإنتخابي من جهة، والتحقيق البرلماني والتحقيق القضائي والإداري من جهة أخرى .

أولا : تمييز التحقيق البرلماني عن التحقيق التشريعي :

الواقع أن التحقيق التشريعي يمارسه البرلمان بمناسبة دراسة المشروعات أو الاقتراحات لقانون ماء، حيث كفلت الدساتير للبرلمان إنطلاقا من إختصاصه التشريعي أن يقوم بإجراء تحقيقات تهدف إلى إستجلاء الحقائق ومعرفة أوجه القصور التشريعي وسد النقص، وتجنب عيوب التشريع من أجل بناء قانوني ثابت وراسخ الأركان .

وللبرلمان في سبيل ذلك إجراء أي تحقيق حول الموضوع المراد سن تشريع بشأنه ملتصقا مواطن الخلل ومعالجا للخطأ إن وجد،¹ فيكون للبرلمان الحق في البحث والسؤال والإستقصاء وإستخدام كافة الوسائل المشروعة للوصول إلى الغاية المبتغاة من أجل وضع قواعد قانونية سليمة أو دراسة أحد الموضوعات الهامة .

والتحقيق التشريعي هو ما تمارسه السلطة التشريعية بهدف وضع قواعد قانونية معينة بصورة سليمة، ولها ان تجري تحقيقاتها هذه قبل أن تضع القوانين ويعد هذا التحقيق من

¹ /ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 156.

الأعمال التحضيرية لصياغة قواعد تشريعية، كونه عمل سابق لإقتراح القوانين وليس عملا رقابيا لاحقا على تنفيذها .

ثانيا : تمييز التحقيق البرلماني عن التحقيق الإنتخابي

يقصد بالتحقيق الإنتخابي ذلك التحقيق الذي يقوم به البرلمان من أجل الفصل في صحة عضوية أحد أعضائه المطعون في صحة عضويته، حيث تتولى لجنة التحقيق إستظهار مدى شرعية إجراءات إنتخابهم .

والجدير بالذكر أن الدراسة المقارنة للقانون الدستوري، تشير إلى أن الدساتير تملك مسالك مختلفة في تحديد الجهة التي تختص بالفصل في صحة العضوية، فبعضها يعهد بهذه المهمة إلى المجلس النيابي ذاته، وذلك رغبة في ضمان إستقلال المجالس النيابية التي تنظر إلى هذا الحق وكأنه ضمانة هامة من ضمانات إستقلالها في مواجهة سائر السلطات وخشية من أن إعطاء هذا الإختصاص إلى جهة قضائية قد لا تتمتع إزاء السلطة التنفيذية بإستقلال حقيقي، فتؤثر عليها عند بحث صحة العضوية والفصل فيها .

من أجل ذلك ودرءا للشبهات عهدت بعض الدساتير إلى المجلس النيابي نفسه مهمة الفصل في صحة عضوية أعضائه، فاليه توجه هذه الطعون وهو وحده الذي يختص بالفصل فيها بقرار نهائي منه لاتعقيب عليه من أي جهة أخرى¹.

وعلى سبيل المثال فإنه في بريطانيا، ظل البرلمان يتولى مسألة الفصل في عضوية أعضائه إلى غاية سنة 1828، بل لايزال هذا الامر مستمرا، على الرغم من صدور قانون يعطي المحكمة سلطة الفصل في تلك العضوية، فلا يوجد مايمنع البرلمان من التصدي للفصل في صحة عضوية إنتخاب أعضائه .

أما في فرنسا فقد ظل البرلمان هو المختص بالفصل في صحة عضوية أعضائه إلى غاية صدور دستور الجمهورية الخامسة، الذي على إثره تم إسناد هذا الإختصاص لجهة قضائية وهي المجلس الدستوري الفرنسي .

¹ . ملفي رشيد مرزوق الرشيدي ، التحقيق البرلماني ،مجلة البحوث القانونية والإقتصادية ،العدد 49 ،أفريل 2011،كلية الحقوق ،المنصورة ،ص 450 .

وبناء على ماتقدم يمكن أن نستشف أهم الفروق الجوهرية بين التحقيق البرلماني من جهة، والتحقيقي التشريعي والانتخابي من جهة أخرى وهي كالاتي :

. إن التحقيق التشريعي ليس عملا عملا رقابيا بل عمل تحضيري، الهدف منه صياغة قواعد تشريعية خاصة بمسألة تشغل البرلمان، وهذا العمل من شأنه أن يساعد البرلمان على حسن صياغة النص وملائمته لواقع الحال، فالتحقيق التشريعي ليس رقابة على تنفيذ القوانين بل هو من قبيل الأعمال التحضيرية التي تسبق إقتراح القوانين.

وعليه يمكن القول أن التحقيق التشريعي مستمد من سلطة المجلس في إقتراح القوانين وإقرارها (الإختصاص التشريعي) في حين يستند التحقيق البرلماني إلى حق المجلس في رقابة الحكومة¹ ويهدف إلى فحص أعمالها والتأكد من تنفيذها للقانون والتطبيق السليم لقواعده (الإختصاص الرقابي) .

في حين أن التحقيق الانتخابي فهو إلى جانب كونه ليس عملا رقابيا فهو أيضا ليس عملا تشريعيا، حيث أنه لا يمت بصلة لأعمال السلطة التشريعية، ولكنه قرار يتم الفصل بمقتضاه في صحة عضوية أحد أعضاء البرلمان أو عدمها .

ومن ثم يمكن القول أن التحقيق الانتخابي و إن إعتد في مضمونه على السؤال والجواب وإستدعاء الشهود، وطلب الأوراق إلا أنه يختلف عن الهدف المرجو من التحقيق البرلماني أو الرقابي أي الذي يتم في إطار الرقابة البرلمانية، على إعتبار أن أقصى غاية للتحقيق الانتخابي هي الفصل في صحة عضوية أحد الأعضاء البرلمان أو بعضهم من عدمها، في حين أن الغاية الأسمى للتحقيق البرلماني هي الرقابة على أعمال الحكومة والكشف عن مواطن الخلل إن وجد ومن ثم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

ثالثا : تمييز التحقيق البرلماني عن التحقيق الإداري والجنائي .

مما لاشك فيه أن هناك فرق جوهري بين التحقيق البرلماني وكلا من التحقيق الإداري والجنائي، وهذا ماسيتبين من خلال التطرق لتعريف كلا من التحقيق الإداري والجنائي والجهات المختصة بكل منهما ونطاقهما والنتائج المترتبة عليهما .

¹ / ملفي رشيد المرزوقي، مورجع سابق، ص 451.

1/ التحقيق الإداري :

يقصد بالتحقيق الإداري مجموعة الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة مختصة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدمها، وصولاً إلى الحقيقة ومرتكبها وبيان إذا ما كانت تشكل مخالفة أو جريمة معينة من عدمها¹.

وتتم عملية التحقيق الإداري عن طريق جهتين إحداهما إدارية وهي الجهة الرئاسية التي ينتمي إليها الموظف المحال إلى التحقيق، وهي صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا الشأن حيث تقوم به إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية، وبطبيعة الحال فإن التصرف في التحقيق الإداري يترك للرئيس الإداري المختص .

أما الجهة الثانية فهي النيابة الإدارية، وهي النائبة الإدارية في إداة الحكم في تعقب المخالفات التأديبية سواء الإدارية منها أو المالية التي تقع من الموظفين أو العاملين، بهدف حماية المال العام وتحقيق وصول خدمات للمواطنين، واكتشاف أوجه القصور في النظم والإجراءات الإدارية .

ويمتد التحقيق الإداري ليشمل جميع الفروع والهيئات والأجهزة الإدارية بالدولة، ولكل ما هو نشاط أو جهاز إداري يمكن أن يخضع لتحقيق إداري حوله، بشرط أن تكون المخالفة إدارية أو مالية، حيث لا يمتد التحقيق البرلماني إلى غير هذه المخالفات، حيث أن التحقيق الإداري لايشمل المخالفات السياسية أو الامنية أو غيرها من المخالفات التي يمكن أن تكون موضوعاً لتحقيق برلماني .

2 / التحقيق الجنائي :

يقصد بالتحقيق الجنائي مجموعة الإجراءات القضائية التي تمارسها سلطات التحقيق بالشكل المحدد قانوناً، بغية التثبت من الأدلة بشأن جريمة ارتكبت، حيث يتم تجميع الأدلة ومن ثم تقديرها لتحديد مدى كفايتها في إحالة المتهم إلى المحاكمة أو الأمر بلاوجه لإقامة الدعوى .

¹ . ملفي رشيد مرزوق الرشيد ، ، التحقيق البرلماني ، مرجع سابق ، ص 457.

وأما عن السلطة المختصة بالتحقيق الجنائي فقد اختلفت النظم الإجرائية الوضعية في تحديد السلطة المختصة به، حيث إتجهت بعض التشريعات إلى تخويل التحقيق إلى جهاز الشرطة، وأخرى عهدتها إلى كل من الشرطة والنيابة العامة إضافة إلى قاضي التحقيق في حالات معينة .

ويمتد نطاق التحقيق الجنائي ليشمل كل فعل مكون لجريمة طبقا لقانون العقوبات أيا كان نوعها أو مرتكبها وسواء وقعت في نطاق السلطة التنفيذية أو القضائية أو حتى في نطاق السلطة التشريعية نفسها، وعند إنتهاء التحقيق الجنائي فإن النيابة تتصرف في حال وجود أدلة ثبوتية كافية، وذلك بإحالة المتهم إلى المحكمة الجنائية المختصة، أو تقرر بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية، حال توافر أحد الأسباب التي تجيز لها قانونا حفظ التحقيق¹.

وبناء على ماتقدم يمكن إستنباط أهم الفروق الجوهرية بين التحقيق البرلماني والتحقيق الإداري والجنائي :

1. هناك إختلاف بين أنواع التحقيقات البرلمانية والإدارية والجنائية فالتحقيق البرلماني يتم من أجل التحقق إذا ما كان هناك تجاوز من عدمه، في حين أن التحقيق الإداري والجنائي يتم إستنادا إلى وجود مخالفة محققة من أجل التعرف إلى مرتكبها وتحميله وزرها بمقتضى أدلة دامغة توفرت لدى المحقق، ثم إن المحقق الإداري كان أم الجنائي يوجه إتهاما محدد الى الشخص الذي إلتفت حوله أدلة تدينه، بينما لجنة التحقيق البرلماني ليس لها إلا الكشف عن الوقائع وإماطة اللثام عن الحقيقة دون أن تملك توجيه إتهام إلى شخص بعينه .

وإذا كان التحقيق الإداري مرحلة تمهيدية فإن التحقيق الجنائي هو مرحلة تحضيرية للمحاكمة في حين أن التحقيق البرلماني هو أحد وسائل المتاحة للبرلمان من أجل بسط رقابته على الأداء الحكومي .

2. إن التحقيق الإداري لا يتم بواسطة جهة واحدة فقط كما هو الحال في التحقيق البرلماني وهو البرلمان، بل يتم عن طريق جهتين إحداهما إدارية والثانية قضائية، بينما يمكن لعدد من الجهات مباشرة التحقيق الجنائي، وان لم تكن جميعها على درجة واحدة، فمنها ما هو

¹. ملفي رشيد مرزوق الرشيدى ، التحقيق البرلماني ، مرجع سابق ، ص 461.

المختص الأصيل ومنها ما هو صاحب إختصاص مكمل أو بديل، ومنها ما يختص بذلك إستثناء .

3 . إن التحقيق البرلماني لاتحد نطاقه قيود، طالما أنه يجري في إطار الأعمال والجهات الحكومية، بينما نجد التحقيق الإداري يشمل جميع الفروع والهيئات والأجهزة الإدارية بالدولة فكل ما هو نشاط أو جهاز إداري يمكن أن يخضع لتحقيق إداري حوله، شريطة أن تكون المخالفة إدارية أو مالية بحيث لا يشمل التحقيق الإداري المخالفات السياسية أو الأمنية أو غيرها من المخالفات التي يمكن أن تكون موضوعا لتحقيق برلماني .

بينما التحقيق الجنائي يشمل كل فعل مكون لجريمة طبقا لقانون العقوبات أيا كان نوعها أو مرتكبها، سواء وقعت في نطاق السلطة التنفيذية أو القضائية أو حتى السلطة التشريعية ذاتها.

إن التحقيق الإداري ينصب على كل مخالفة مالية أو إدارية، ويباشر من قبل الإدارة حيناً ومن قبل النيابة العامة حيناً آخر، أما التحقيق البرلماني فيتعلق بمخالفات سياسية وبيان ما هو التصرف الذي أقدمت عليه الحكومة ومدى ملائمته .

يستهدف التحقيق الإداري كشف الحقيقة حيال المخالفات الإدارية والمالية، وعمّا إذا كانت المخالفة قد ثبتت بحق الموظف من عدمه، في حين أن التحقيق الجنائي يستهدف الجرائم توطئة لمعاقبة مرتكبيها .

المطلب الثاني :

إجراءات إنشاء لجان التحقيق وطرق عملها

التحقيق البرلماني هو وسيلة من وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان بواسطة أعضائه لمعرفة الحقائق حول موضوع يتعلق بنشاطات السلطة التنفيذية¹، و الواقع ان لجوء أعضاء البرلمان إلى إنشاء لجان التحقيق البرلمانية يكون في مناسبتين : الأولى عقب رد الحكومة على موضوع إستجواب موجه لها من طرف أعضاء أحد الغرفتين، ونظرا

¹ . محمد أمين قاسم جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة تأصيلية وتطبيقية على النظام السياسي الجزائري)، رسالة دكتوراه، جامعة بسكرة، 1987، ص 61.

لإقتصار الإستجواب على المناقشة المحصورة بين بعض النواب وممثل الحكومة، وعدم تمكين أعضاء البرلمان من إختتامه بإقتراح لائحة تنصب على مسؤولية الحكومة، كان من الطبيعي في حال عدم إقتناعهم برد ممثل الحكومة اللجوء إلى تكوين لجنة برلمانية للتحقيق من أجل الوصول إلى الحقيقة بأنفسهم، والمناسبة الثانية في كل قضية ذات أهمية وطنية¹ حيث يحق لأعضاء البرلمان في أي وقت وفي كل قضية تكتسي طابع المصلحة العامة من تكوين لجنة تحقيق، وإن كان مصطلح طابع المصلحة الذي يجب أن تكتسيه القضية يثير التساؤل من هي الجهة المخول لها تكييف قضية ماء على أنها تكتسي طابع المصلحة العامة من عدمها .

كما سبق وأن أشرنا فإن سلطة تشكيل لجان التقصي تعتبر من قبيل الحقوق الطبيعية للبرلمانات، ولقد نظم الدستور الجزائري مسألة التحقيق البرلماني في نص المادة 180 منه أين نص على إمكانية كل غرفة في البرلمان في إطار إختصاصها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وذات الأمر ذهب إليه القانون العضوي 16 . 12 في المواد 77 . 87 حيث نصت على شروط إجراءات التحقيق البرلماني (الفرع الأول) والآثار المترتبة على عمل هذه اللجان البرلمانية (الفرع الثاني)، وبناء على ذلك سنقوم بتقييم عمل هذه اللجان والمعوقات التي تعترضها (الفرع الثالث).

الفرع الأول : شروط وإجراءات التحقيق البرلماني .

نصت المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه : يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار إختصاصها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة " غير أنه وكما سبق وأن أشرنا فإن مصطلح المصلحة العامة فضفاض ومطاط حيث يصعب تحديد ماهية المصلحة العامة، حيث لم يورد القانون العضوي ولا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان تعريفا للمصلحة العامة عكس القانون 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، والذي نص في المادة الخامسة منه على أنه : " يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يؤسس في إطار صلاحياته لجنة تحقيق في أي وقت

¹ . عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ،مرجع سابق ،ص 92 . 93 .

كان، وفي كل قطاعات النشاط سواء كان هذا عاما أو مختلطا أو خاصا بغية التحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة .

و يقصد بالقضية ذات المصلحة العامة كل قضية تعني من حيث أهميتها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مصالح المجموعة الوطنية و المواطنين طبقا لمبادئ الميثاق الوطني " الجدير بالذكر هنا أن تأسيس لجنة التحقيق يتم خلال الدورات العادية للمجلسين أو خلال الدورة الاستثنائية، التي يتم عقدها بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، لكن السؤال الذي قد يثار هنا:

- هل يمكن للسلطة التنفيذية طلب عقد دورة إستثنائية بغية إنشاء لجان تحقيق ؟

على رأي الأستاذ "عبد الله بوقفة " فإنه لا يستبعد ذلك بقوله : " غير وارد أن تذهب الهيئة التنفيذية إلى حد طلب عقد دورة إستثنائية من أجل إنشاء لجنة تحقيق، حيث أن ذلك لا يخدم مصلحة الحكومة، ومع ذلك لا نستبعد هذا الأمر على الاطلاق إذا كانت القضية ذات مغزى سياسي، وبالتالي ففي هذه الحالة وتقاديا للتوتر يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إنعقاد دورة غير عادية، وهذا نادرا ما يحصل بهذا الخصوص " .

والحقيقة أن البرلمان وحده من بيده تفعيل وسيلة لجان التحقيق البرلماني عن طريق المبادرات وبخصوصها، لتقوية أداءه فيما يتعلق بالرقابة بصفته ممثلا للشعب والامة .

وكما هو معروف فإن التحقيق البرلماني يحكمه جملة من الإجراءات والشروط التي تنظم سير عمل لجان التحقيق و تبعا لذلك نظم القانون العضوي 16. 12 إجراءات وشروط التحقيق البرلماني كما أحاطه بضمانات .

1/ تشكيل لجنة التحقيق :

إنطلاقا من المادة 78 من القانون العضوي 16. 12 فإن لجنة التحقيق تنشأ بعد التصويت على إقتراح لائحة موقع من طرف 20 نائبا أو عضو حسب الحالة،¹ وهذا ماورد في القانون العضوي 99/ 02. وتأكيد ما ورد في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، حيث حددت ب 20 نائبا ولكن على إختلاف بالنسبة لمجلس الأمة 15

¹ / انظر المادة 87 من القانون العضوي 12/16.

عضوا أما في القانون 04/80 الناظم لوظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني فقد حددت أن إنشاء لجنة تحقيق أو مراقبة تأتي بناء على تصويت على إقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف عشرة نواب على الأقل وتم تبني نفس النصاب لإيداع اللائحة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 في نص المادة 107 منه وقد تعرضت مسألة النصاب حتى قبل التعديل الدستوري وتعديل القانون العضوي إلى إنتقاد، وحافظ عليها القانون العضوي حيث يرى أن وضع هذا النصاب القانوني لإيداع اللائحة المنصوص عليه في القانون من شأنه أن يمنع المعارضة في البرلمان من ممارسة حقها في الرقابة، لأنه ليس من المنطقي أن ننتظر من الأغلبية البرلمانية أن تمارس التحقيق في أنشطة الحكومة، لذا يجب أن تعطى كل مجموعة برلمانية مرة على الأقل في السنة الحق في إنشاء لجنة تحقيق في الميدان الذي تريده وأن تمارس هذه الآلية بنصاب أقل من المنصوص عليه في القانون العضوي، ودون تصويت لأنه في النهاية ستشكل اللجنة من الكتل البرلمانية¹.

وأضاف ذات القانون تحديد وبدقة في إقتراح اللائحة الوقائع المعنية بالتحقيق والتحري² بالنسبة للشروط المتعلقة باللائحة هنا فإن تقديمها يكون كتابيا إلى مكتب الغرفة المختصة على الرغم من عدم النص على هذا في القانون العضوي 12.16 والأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني إلا أن الممارسة سدت هذه الثغرة أو النقص التشريعي، وهذا ما يستشف من نص المادة 78 من القانون العضوي 12.16 وهي عبارة غير موجودة في النص السابق أي القانون العضوي 02.99 "يجب أن تحدد بدقة في إقتراح اللائحة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري".

¹ . في النظام الفرنسي يعتبر إجراء التحقيق حق فردي ،بمعنى أنه يحق لكل عضو في أحد المجلسين أن يقدم إقتراح بتشكيل لجنة تحقيق برلمانية ،غير أن الجمعية الوطنية الفرنسية إتخذت قرارا سنة 1988 بموجبه صار لكل رئيس مجموعة الحق في طلب تشكيل لجنة تحقيق برلمانية ،للتفصيل أكثر انظر ،عقيلة خرباشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،مرجع سابق ،ص 154.

² . انظر المادة 78 فقرة 02 من القانون العضوي 16 . 12.

إضافة إلى أنه بين أن التصويت يتم بعد الإستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح ورأي اللجنة المختصة بالموضوع للإشارة فقط فإن هذه الإجراءات تم إضافتها بموجب القانون العضوي 16 . 12 حيث لم يكن ينص عليها قانون 99 . 02 .

أما عن التصويت فنجد أن المشرع الجزائري لم يرد في نصوص القانون العضوي 12.16 او القانون العضوي 02.99 النصاب المطلوب للتصويت على إقتراح اللائحة هذه، ويستشف أن الأمر يتطلب الأغلبية لكن أية أغلبية البسيطة أم المطلقة ؟ فتماشيا مع رأي المجلس الدستوري فإن الأغلبية البسيطة هي المطلوبة وهو أمر يخدم البرلمان ويبقى أن مسألة تحقيقها صعب في النظام التعددي لكن ليس بالمستحيل من خلال نظام التحالفات .

بعد بلوغ النصاب القانوني المطلوب والتصويت على إقتراح اللائحة تتولى الغرفة البرلمانية المعنية تشكيل لجنة مثلما هو معمول به في تشكيل اللجان الدائمة، وبخصوص عدد أعضاء اللجنة نجد أنه لم يتم تحديد الحد الأدنى أو الأقصى لعدد أعضاء لجان التحقيق لا من قبل المؤسس الدستوري ولا المشرع؛ إلا أن التجربة البرلمانية في الجزائر دلت على قلة عدد أعضاء لجان التحقيق، حيث أن لجنة التحقيق حول بيع الغاز الطبيعي إلى شركة "الباسو" بلغ عدد أعضائها عشرة أعضاء، أما اللجنة الخاصة بالتحقيق في قضية الغرفة الوطنية للتجارة فلم يتجاوز عدد أعضائها أربعة عشر عضوا في حين تشكلت اللجنة المكلفة بالتحقيق في قضية إختلاس 26 مليار من خمسة عشر عضوا، أما لجان التحقيق التي شكلها المجلس الشعبي الوطني في ظل التعددية فتراوح عددها بين عشرين وأربعين نائبا¹.

وضمانا للتنسيق تعلم الغرفة الأخرى تشكيل هذه اللجنة، ولقد أضاف القانون العضوي 16 . 12 ضرورة إبلاغ الحكومة كذلك طبقا لنص المادة 79 من ذات القانون، غير أنه لا يمكن أن يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء لجان التحقيق ضمانا للحياد والموضوعية، وحتى لا يتأثر العضو بموقفه إتجاه الحكومة وأن لا يؤثر في الآخرين غير الموقعين أثناء التحقيق.

¹ . عمار عباس ،مرجع سابق ،ص 112.

غير أنه لا يمكن حسب الفقرة 02 من المادة 180 من الدستور إنشاء لجنة تحقيق في وقائع لنفس الأسباب والموضوع والأطراف ما تزال محل متابعة أمام الجهات القضائية، ولو كان الأمر يتعلق بقضية ذات مصلحة عامة، حتى لا تتعارض الأحكام القضائية مع الأحكام السياسية، وإعمالاً وضمناً لمبدأ الفصل بين السلطات وتكريساً للتعاون لا التعارض، وللتأكد من هذا الشرط أدرج القانون العضوي 16. 12 ضرورة أن يبلغ رئيس الغرفة المعنية إقتراح اللائحة المقبول إلى الوزير المكلف بالعدل، قبل إحالته إلى اللجنة المختصة بالموضوع .

إن أهم ما يميز هذه اللجان أنها :

1. لجان مؤقتة :

لأن هذه اللجان تحل بمجرد إنتهاء مهمتها، وإيداع تقريرها أو مضي 6 أشهر من تاريخ إنشائها¹، فهي قابلة للتمديد وغير قابلة للتشكيل في نفس الموضوع قبل إنقضاء 12 شهراً من تاريخ إنتهاء مهمتها .

2. لجان حيادية :

حيث لا يمكن تعيين من كان موقفاً على اللائحة المتضمنة إنشاء اللجنة سواء كانوا نواباً أو أعضاء في مجلس الأمة .

3. السرية في عملها :

لقد أوجب المشرع في المادة 83 من القانون العضوي 16. 12 على أعضاء لجان التحقيق التقيد بالسرية في أداء عملهم²، سواء في تحرياتهم أو معايناتهم أو مناقشاتهم مع إمكانية الإستماع إلى أي شخص ومعاينة أي مكان والإطلاع على أي معلومة أو وثيقة وأخذ نسخة منها لها علاقة بالموضوع، بإستثناء ماتعلق منها بالطابع السري والإستراتيجي الخاص بالدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وهذا الإستثناء لا بد أن يكون معللاً ومبرراً من طرف الجهات المعنية .

¹ / عمار عباس، مرجع سابق، ص 113.

² / انظر المادة 38 من القانون العضوي 12/16.

الفرع الثاني : طريقة عمل لجان التحقيق البرلماني

لقد اختلفت الآراء في الفقه الدستوري حول عمل اللجان البرلمانية بين السر والعلانية فهناك من يرى بضرورة عملها بسرية ورأي آخر يرى أن العلانية عامل أساسي لإطلاع الرأي العام حول عمل ونتائج لجان التحقيق .

الرأي الأول : يرى ضرورة سرية جلسات وأعمال لجان التحقيق وحجة أصحاب هذا الإتجاه تكمن في أن العمل في سرية يساعد على ضمان الثقة وتعميقها بين الوزير المعني ولجان التحقيق، كما أنه قد تكون للوزير المعني إعتبرات دفعته لإتخاذ قرارته ومسألة نشرها من شأنها إعطاء إنطباع سيئ عنه لدى الرأي العام، وبالتالي لايجوز أن يتعرض الوزير لمثل هكذا مواقف، وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري (سرية أعمال اللجان البرلمانية) حتى أن مسألة تسليم التقرير لرئيس المجلس الذي يبلغه إلى النواب والحكومة يكون ذا طابع سري؛ كما أجاز المشرع للمجلس بناء على إقتراح من مكتبه نشر التقرير كليا أو جزئيا.

الرأي الثاني : يرى هذا الإتجاه بوجوب علانية وإشهار أعمال لجان التحقيق البرلماني، حتى تحقق هذه الآلية الرقابية الهدف المنشود منها، حيث أن علانية تقارير لجان التحقيق من شأنها تمكين أصحاب المظالم من معرفة اين إنتهى التحقيق حول قضاياهم، كما أن عمية النشر من شأنها إضفاء المصادقية التي توصلت إليها التحقيقات .

2/ الشروع في التحقيق وسريته :

بعد عملية تشكيل لجان التحقيق وإنتخاب مكتبها، تقوم بمباشرة المهام المنوطة بها مع ضرورة تقيد أعضاء اللجنة بسرية التحريات والمعاينات والمناقشات طبقا لنص المادة 83 من القانون العضوي 16.12.¹ .

¹ . انظر المادة 83 من القانون العضوي 16.12.

للجنة سلطات واسعة من حيث إستدعاء الأشخاص وسماعهم ومن حيث الإطلاع على الوثائق أو نسخ منها بإستثناء التي تكتسي طابع سريا ، فأثناء التحقيق يمكن لهذه اللجان الإستماع إلى أي شخص أو إستدعاء أي شخص ترى بأن هناك أهمية يقدمها للتحقيق عند الإستماع إليه وتقديم شهادته، لذا خول القانون العضوي 12.16 كسابقه القانون 99. 02 للجان التحقيق الاستماع إلى أي شخص بإمكانه أن يفيد سير التحقيق، أو معاينة أي مكان مما يستلزم الإنتقال إلى الأماكن التي تخص موضوع التحقيق للقيام بالمعينات اللازمة، الملاحظ هنا أن المشرع لم يبين الإجراءات الواجب إتباعها قبل القيام بهذه الزيارات والمعاینات إلا فيما يتعلق بالمؤسسات والإدارات العمومية التي يتطلب فيها توجيه إستدعاء ويكون مرفقا ببرنامج المعاینات والزيارات إلى إطارات هذه المؤسسات والإدارات عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها و الإطلاع على أي وثيقة ترى لها علاقة بموضوع التحقيق وأخذ نسخة منها ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا وإستراتيجيا يتعلق بالدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي، ويجب أن تبرر وتعلل الجهات المعنية مسألة عدم تقديم الوثائق التي تخص المجالات السالفة الذكر الملاحظ هنا أن المشرع أورد هذا الإستثناء بخصوص صلاحيات اللجنة في الإطلاع على المعلومات والوثائق فقط دون صلاحياتها المتعلقة بالأشخاص والأمكنة¹ .

و الواقع أن استبعاد مجال الدفاع يعتبر أمرا معقولا، أما المصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة فيشكل إخراجها من مجال تدخل لجان التحقيق تقليصا لسلطات البرلمان على عمل الحكومة² .

تقوم لجان التحقيق بالإستماع إلى عضو الحكومة عن طريق طلب يوجهه رئيس إحدى الغرفتين حسب الحالة إلى الوزير الأول، وهذا الأخير الذي يجب أن يضبط البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) برنامج الإستماع إلى أعضاء الحكومة .

كما يتم الإستماع إلى إطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها، ومعاينتها ميدانيا عن طريق إستدعاء برنامج المعاینات والزيارات يوجه إليهم بواسطة السلطة السلمية

¹ . لمعيني محمد التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري ،رسالة ماجستير ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009،ص 70.

² . بن بغيلة ليلي ، مرجع سابق ،ص 79.

التي يتبعونها . الملاحظ هنا أن المشرع حدد إجراءات الإستماع إلى أعضاء الحكومة وإطارات المؤسسات والإدارات العمومية فقط؛ دون تبيان إجراءات الإستماع إلى الأشخاص الأخرى الطبيعية والمعنوية خاصة الخاصة منها ؛ وبخصوص الآثار القانونية وفي حالة عدم إمتثال هذه الهيئات أمام لجنة التحقيق رغم أن المشرع الجزائري تجاهله في القانون العضوي 12.16 والقانون 02.99 واكتفاه باعتبار هذا الفعل تقصيرا جسيما دون أن يثير مسؤولية جزائية للمخالفين ويتم تدوين هذا الأمر في التقرير الذي تحرره اللجنة، وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها .

لكن السؤال الذي يطرح هنا ماهي هذه المسؤولية التي تقع على عاتق السلطة السلمية الوصية وتحملها؟

هذا مالم يحدده لا الدستور ولا القانون حيث أن القانون العضوي 12. 16 لم يتطرق إلى الآثار الذي تترتب في حال عدم إمتثال الحكومة للتحقيق .

اما عن مدى سلطة لجنة التحقيق في تحليف الشهود أو إرغام من تم إستدعائهم للإستماع أو التحقيق على أداء اليمين فلا نجد أي نص يشير إلى هذه الصلاحية سواء في القانون العضوي 12.16 او القانون 02. 99، لأن وجوب اليمين على الشهود يكون أمام الجهة القضائية وكون لجنة التحقيق ليس بجهة قضائية وليس لها تفويض الصلاحيات القضائية فإنها لاتستطيع إرغام الشاهد على القسم عند الإستماع لأقواله¹.

أما عن حماية أعضاء التحقيق فلم يتطرق القانون العضوي 12. 16 لهذه النقطة حيث إكتفى بتحديد سلطات اللجنة؛ كما لم يتطرق الى حماية الاشخاص الذين إستمعت إليهم اللجنة لإفادتهم في موضوع التحقيق .

3 / تقرير لجنة التحقيق البرلماني :

بعد إنتهاء لجنة التحقيق من عملها لايمكنها البث في القضية المحقق فيها من خلال إتخاذ قرار بشأنها كونها جهاز لجمع المعلومات والحقائق حول القضية المكلفة بها، حيث

¹ . شفيق الإمام، الأساس الدستوري لعدم حلف اليمين في التحقيق الدستوري ،جريدة "الجريدة الكويتية " العدد 45،الصادرة بتاريخ 2007.07.23.

تقوم بإعداد تقرير بخصوص ذلك، الملاحظ هنا أن المشرع لم يحدد النقاط الواجب على اللجنة ذكرها في التقرير الذي تعده، الأمر الذي من شأنه منحها مجالاً واسعاً للتعامل مع الحقائق والمعلومات التي توصلت إليها، غير أنه من غير المنطقي أن لاتخرج اللجنة عن القضية التي كانت سبباً في إنشاءها، حيث يقع على عاتق اللجنة إعداد تقرير يتضمن كشفاً مفصلاً عن جهود وأعمال هذه اللجان وتلخيصاً لمحتويات الوثائق والمستندات وترجمة المشاهدات والإستجابات ووصف للمعاينات وإستخلاصها لكل ما إطلع عليه أعضاء اللجنة أو شاهدهوه أو سمعوه أو استشعروه¹، كما يتضمن التقرير الخطوات الإجرائية المتخذة لأجل جمع الحقائق والمعلومات وتحدد بدقة حقيقة الأوضاع محل التحقيق ومدى مطابقتها كل هذا للقانون، بالإضافة إلى مجموع الحلول المقترحة للمسألة محل التحقيق، ولها ان تقدم إقتراحات بشأن تكييف التشريعات المناسبة بالإضافة إلى الحلول المقترحة .

تجدر الإشارة فيما يتعلق بطبيعة التقرير فهو مستند رسمي تعرض فيه اللجنة نتيجة فحصها ودراساتها للموضوع الذي أحيل لها .

وعند إنتهاء اللجنة من إعداد التقرير تتداول في شأنه وتصوت عليه بالأغلبية ويتم إحالته إلى مكتب المجلس الذي بدوره يحدد موعداً لمناقشته بعد إدراجه في جدول الأعمال على أن يوافي عضواً من أعضائه بنسخة من التقرير للإطلاع المسبق عليه والتمكن من مناقشة محتواه وعند جلسة المناقشة يعرض رئيس اللجنة أو المقرر عرضاً عن محتوى التقرير، وللمجلس عبر التصويت الأخذ به أو عدم الأخذ به، لأن تقرير اللجنة من قبيل الأعمال التحضيرية تتوقف إجازتها وسريانها بناء على موقف المجلس منها .

تعتبر لجان التحقيق ذات طابع مؤقت تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أعلى الأكثر إنقضاءً أجل 06 اشهر قابلة للتمديد إبتداءً من تاريخ المصادقة على لائحة إنشاءها فأقصى أجل لعمل اللجنة هو 06 أشهر، غير أنه يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الغرض قبل إنقضاء أجل 12 شهراً إبتداءً من تاريخ إنتهاء مهمتها.

¹ . عمار عباس ،مرجع سابق ،ص 132.

4/ مناقشة التقرير ونشره :

كما سبق وأن أشرنا تتوج أعمال لجان التحقيق البرلماني بإعداد تقرير نهائي عن الموضوع المكلفة بتقصي الحقيقة عنه، بحيث يتضمن تقرير التحقيق البرلماني ما قامت به اللجنة من تحقيق وتحريات وأهم النتائج المتوصل إليها، إضافة إلى التوصيات المقترحة من قبل اللجنة تتقضي مهمة لجنة التحقيق بإنقضاء التحقيق من خلال إيداع التقرير الخاص بالتحقيق وإنقضاء أجل 06 أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على إنشائها، على أن يسلم التقرير المعد من قبل لجنة التحقيق لرئيس كل مجلس حسب الحالة، ويبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، وفي حالة إذا ما كان التقرير يتضمن أسبابا وعراقيل أدت إلى تأخر اللجنة في إنهاء عملها، فالمجلس له حينئذ إتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لذلك، كما قد لاتودع اللجنة تقريرها في حالة إذا ماتم تمديد الأجل للجنة التحقيق، وفي هذه الحالة يسلم رئيس اللجنة الوثائق والمستندات الموجودة بحوزته إلى رئيس المجلس على أن لا تنتشر هذه الوثائق ولا تناقش¹.

بعد إيداع لجنة التحقيق تقريرها يتم البت فيه من قبل أحد المجلسين حسب الحالة بأغلبية الأعضاء الحاضرين دون مناقشة، بعد عرض موجز يقدمه مقر اللجنة مبينا فيه الحجج المؤيدة والمعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، .. على أن يتضمن التقرير مخطط عمل اللجنة مجددا المعاينات والزيارات الميدانية أو الوثائق والمستندات التي تم إعتادها والإطلاع عليها وشهادة الشهود الذين تم الإستماع اليهم، وأهم النتائج المتوصل إليها إضافة إلى أهم التوصيات المقترحة .

الملاحظ هنا وعلى عكس السؤال البرلماني الذي نص القانون على وجوب نشره فإن التقرير المتعلق بالتحقيق البرلماني لا يتم نشره إلا بإتباع إجراءات محددة، تبدأ بتقديم إقتراح بنشر التعليق كليا أو جزئيا من طرف مكتب المجلس الذي قام بإنشاء لجنة التحقيق أو رؤساء المجموعات البرلمانية، وذلك بعد أخذ رأي الحكومة² هذه الأخيرة إذا كان رأيها على

¹. شريط وليد ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص 372.

². أنظر المادة 87 من القانون العضوي 16 . 12.

سبيل الإستشارة فقط دون أية إلزامية بإتباعه على إعتبار أن المبادرة بالإقتراح ليست مخولة للنواب ولو بتحديد نصاب لذلك مما يحد من فرصة نشره .

بيت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة في مسألة نشر التقرير دون مناقشة كأصل عام أو عند الإقتضاء يتم فتح مناقشة في جلسة مغلقة حيث يقوم مقرر لجنة التحقيق بعرض موجز يبين فيه الحجج المؤيدة والمعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا بأغلبية الأعضاء الحاضرين¹ ، دون أن يحدد المشرع طبيعة هذه الأغلبية، ومهما يكن فإنها تشكل عائق أمام نشر التقرير خاصة إذا كانت الأغلبية البرلمانية موالية للحكومة سواء كانت كنتيجة للإنتخابات أو عن طريق إئتلاف حكومة بين عدة أحزاب في المجلس .

وبالتالي فإن مسألة تبليغ القرار للمجلس يكون بغرض البت في نتائج التحقيق إثر مناقشة مغلقة، وهذا لا يعني أن المجلس يتمتع بحرية نشر التقرير، حيث أنه كما سبق وأن رأينا فإن نشره لا يتم إلا بعد أخذ رأي الحكومة، كما أنه ينشر دون مناقشة مما يقلل من دور النواب في إستغلال النتائج التي توصلت إليها اللجنة، إن هذا الإجراء وإن كانت تترتب عليه نتائج إيجابية خاصة على السلطة التنفيذية فإنه يعد قييدا على البرلمان هدفه عرقلة المجلس من القيام بوظيفة الرقابة المسندة اليه .

أما عن أجل تقرير اللجنة فلم يحدد المشرع ذلك؛ غير أن النظام الداخلي لمجلس الأمة قد حدد ذلك ب 30 يوما كحد أقصى، دون أن يحدد بداية سريان هذه المدة ، دون أن يرتب المشرع أي جزاء على عدم تقديم التقرير في أجله المحدد أو حتى بعد تمديد المدة الأمر الذي يجعل منه مجرد إستشارة مبدئية² للقضية التي شكلت لأجلها اللجنة .

ويعد هذا النشر أهم نتيجة يمكن أن يصل إليها تقرير التحقيق البرلماني، حيث أن نشر التحقيق وإشهاره له أثر إعلامي على الحكومة قد يجعل السلطة التنفيذية في محل رقابة من قبل البرلمان والرأي العام؛ الأمر الذي يجعلها تأخذ نتائج التحقيق وتوصيات لجنة التحقيق على محمل الجد³، غير أن القصور يتجلى في إشتراط القانون وجوب اخذ رأي الحكومة

¹ أنظر المادة 87 فقرة 02 و 03 من القانون العضوي 16 . 12.

² . سليم قيرع ،مدى فعالية الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية ،مرجع سابق ،ص 104.

³ . بوسالم دنيا ، مرجع سابق ،ص 186.

المسبق، والبدیهی أن الحكومة لا یمكنها قبول نشر قرارات تؤكد مسؤولیتها، بینما ستوافق على نشر كل تقرير یرى ساحتها ولا یتعرض لأعضاءها، فالقانون لم یحدد رأي الحكومة ملزما للمجلس المعني أو من قبیل الإستشارة البحتة المؤسسة على المجاملة السیاسیة التي لا تلزم المجلس فی شیء، فإذا كان رأي الحكومة ملزما فإن البرلمان الممثل للشعب والأمة یرى قاصرا أو موضوعا تحت الوصایة أمامها، الأمر الذي من شأنه أن یفقد هبته ومكانته، ناهیک عن دوره فی رقابة الحكومة عن طریق أسلوب التحقيق فان لم یكن رأيها ملزما، فما الفائدة من الأخذ به حتى وإن قدمت حججا قوية لدفع المجلس إلى عدم نشر التقرير وأصر هذا الأخير على وجوب النشر؟.

فی هذا الصدد هناك من یرى لتجاوز هذا العائق أنه من الأجدر أن تمنح السلطة التقديرية للجان التحقيق فی الأخذ أو عدم الأخذ برأي الحكومة، وإن كان هذا الحل بعيد المنال فالواجب تدخل المشرع لیحدد وبدقة مسألة الإستشارة حتى لا یدع مجالاً للتأویل .

بالرغم نص الدستور والقانون على لجان التحقيق إلا أنها فی الجزائر لا تشكل آلية لترح المسؤولية السیاسیة للحكومة، فهي مجرد آلية إستعلامیة خاصة فی حال عدم نشر التقرير إذ تبقى محدودة الأثر إن لم نقل معدومة الأثر فهي لاترتب أي جزاء أو مسؤولية على الحكومة وینتهي عملها بإیداع تقريرها، ومع ذلك فإن هذه الآلیة یمكن أن یكون لها أثر غیر مباشر من خلال نشر التقرير الذي یشكل ضغطا على الحكومة لمراجعة تصرفاتها وتفاذي تكرار اخطاءها؛ لئلا تستغل أحزاب المعارضة النقائص والإختلالات من أجل طرح مسؤولیتها أمام رئیس الجمهورية أو یسائل بعض أعضائها .

كما یمكن أن تلعب وسائل الإعلام دورا فی هذا الشأن من خلال الترويج الإعلامي لنتائج التقرير الأمر الذي یفرض على المسؤولين والهیئات المختصة ضرورة التدخل لسد الثغرة أو معالجة الإختلال الذي كشفه التحقيق .

كما أن التحقيق قد یلقى مصیرا آخر غیر النشر وهو عرض التقرير وتوزيعه على النواب مع عدم نشره لمعارضة الحكومة، أو قد تتوقف اللجنة عن مواصلة التحقيق بعد مباشرته أو قد تممد آجال إیداع تقرير اللجنة.

الفرع الثالث : الآثار المترتبة على عمل لجان التحقيق البرلماني والعوائق .

تتوج أعمال لجنة التحقيق البرلماني بتقرير نهائي يكون في شكل إقتراحات وتوصيات غير أن هذا التقرير لا يكون ذو أثر ما لم تتم الموافقة عليه من طرف المجلس النيابي المنشئ للجنة على إعتبار أنه يدخل ضمن طائفة الأعمال التحضيرية¹ والتي على ضوءه يتخذ المجلس النيابي المعني القرارات التي يراها مناسبة، وبناء على ذلك تتحدد النتائج المترتبة عن التحقيق البرلماني في :

1/ الكشف عن وجود نقص في تشريع قائم : قد ينتهي التحقيق البرلماني بالتوجيه إلى ضرورة سد النقص أو الثغرات التي تعترى بعض القوانين، حيث يسعى المجلس إلى سن تشريع جديد لتفادي هذه النقائص والثغرات عن طريق مبادرة بإقتراح قانون، كأن تكون مبادرة حكومية بمشروع قانون .

2/ الكشف عن وجود أخطاء وتجاوزات أو سوء تصرف :

قد تبدو المنظومة التشريعية متكاملة لايعتريها أي نقص أو ثغرات، غير أن التحقيق البرلماني قد يكشف عن وجود أخطاء وتجاوزات أو سوء تصرف داخل الوزارات أو الهيئات العامة المرتبطة بها وفي هذه الحالة نكون أمام إحتمالين :

أولا / الإحالة إلى العدالة :

قد تقضي تحريات لجنة التحقيق إلى نتيجة مفادها أن الجهات التي تخضع للتحقيق قد إخرقت القواعد القانونية السارية، فهل بإمكان لجنة التحقيق في هذه الحالة إحالة المخالفين لهذه القواعد على الجهات المختصة بالتحقيق؟

مادامت رقابة البرلمان ذوطابع سياسي فإن التقارير والتوصيات تحال إلى الحكومة حتى تتمكن هذه الأخيرة من إتخاذ جزاءات تأديبية في مواجهة المخالفين إن رأَت الأمر يستدعي ذلك .

¹ . وليد شريط ،السلطة التشريعية ،مرجع سابق ،ص 375.

وبالتالي فإن حرمان المجلس من إحالة المخالفين للقواعد القانونية على العدالة هو إضعاف كبير لسلطته الرقابية خاصة ماتعلق منها بالتحقيق البرلماني، وقد كان أولى لو خول المجلس إلتماس العدالة من خلال رئيسه أو على الأقل من خلال وزير العدل، لأنه من غير المعقول أن يمكن القانون رئيس المجلس إلتماس العدالة للأشخاص الراضين للإمتثال أمام اللجنة ويسحب منه هذا الحق فيما بعد التحقيق¹.

وعليه فإنه يفترض أن مسألة إحالة لجنة التحقيق المخالفين للقواعد التشريعية أو المتسببين في التجاوزات للعدالة ولو بطريقة غير مباشرة، تكون عن طريق تدعيم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة من خلالها لرفع دعوى قضائية حول الجرائم غير القانونية التي لاحظتها لجنة التحقيق، وهذا ماجرت به التقاليد البرلمانية في إضعاف السلطة الرقابية للجنة عموماً،² على أن هذا التقرير قد يتضمن في بعض الحالات توصيات مفادها اتخاذ إجراءات تأديبية أو جزاءات تأديبية في مواجهة كل من ثبت عليه التقصير أو المخالفة.

في هذا الصدد يرى الدكتور "عباس عمار" أنه: " يمكن أن يدعم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة من خلالها برفع دعوى قضائية حول الجوانب غير القانونية التي لاحظها المحققون البرلمانيون، وهو ما جرت عليه التقاليد البرلمانية، ومن ثم يكون المجلس قد أحال المخالفين على العدالة بطريقة غير مباشرة"³.

كما يرى أيضاً أن المشرع لم يبرز ولم يسن في تشريعاته المتعاقبة أي نص قد يثير المسؤولية الحكومية سواء السياسية منها أو الجزائية، وهذا مايجعل نتائج التحقيق لا تعدو إلا تقديم معلومات حول موضوع تحقيق للنواب لا أكثر من ذلك.

لأشك أن وصول لجان التحقيق إلى نتائج بمثل هذه الخطورة وتزويد البرلمان بها لتحريكها في وجه الحكومة، وردع المخالفين للقانون بإحالتهم على الجهات القضائية المختصة ستكون له نتائج على مستوى السلطتين التنفيذية والقضائية، من حيث تقدير وإحترام العمل

¹ . جوادى إلياس ، جرمون محمد الطاهر ،التحقيق البرلماني كآلية رقابية فعالة تجاه الحكومة وفق التعديل الدستوري

2016والقانون العضوي 12.16،مجلة افاق العلمية ،المجلد 11،العدد03،السنة ،2013،ص 141.

² /جوادى إلياس ،جرمون محمد الطاهر ،مرجع سابق ،ص 142.

³ /عمار عباس ،مرجع سابق ،ص 141.

الذي يقوم به البرلمان من خلال لجان التحقيق، وعلى مستوى الرأي العام الذي يرى أن البرلمان يعبر بصدق عن ضمير الأمة، وأنه يقف ضد الفساد، وحريصا على تنفيذ القانون والإلتزام به تحقيقا لدولة القانون .

ثانيا / إدانة الحكومة (إثارة المسؤولية السياسية للحكومة) :

كمبدأ عام إذا إنتهت اللجنة من أعمالها وتوجت تحقيقها بتقرير قد يكشف عن وجود أخطاء أو أضرار ناتجة عن تقصير الحكومة في بعض أوجه النشاط الذي تشرف عليه وبيديها ، ففي حالة الإدانة فإن هذا التقرير قد يؤدي إلى إستجواب الوزير الأول او قد يرتب تحريك مسؤوليتها السياسية فرديا أو تضامنيا¹ .

الملاحظ أن المشرع الجزائري يسعى من خلال لجنة التحقيق للإستيضاح حول أمر أو مسألة لاغير، في ظل سكوت الدستور والقانون عن تنظيم مسألة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، فنتائج التحقيق لاتثير المسؤولية السياسية للحكومة من جانب عدم وجود النص القانوني المؤطر للمسألة، وبالتالي فهو إجراء سياسي موجه للحكومة في موضوع يدخل في دائرة إختصاصها عن طريق إستغلال تصرف أو وضع ملف مثار للنظر أمام الرأي العام، خاصة في حالة الموافقة على نشر التقرير .

وبالتالي فإن لجنة التحقيق ليس لها صفة الرقابة الفاعلة على إعتبار أن المشرع لم يضيف عليها غطاء الرقابة بل بسط عليها ستار التحقيق .

ب /العوائق التي تعترض عمل لجان التحقيق

لإنشاء لجنة التحقيق لا بد من توفر شرطين هما:

. توقيع 20 نائبا أوعضوا على لائحة إنشاء اللجنة .

. ضرورة التصويت على إقتراح اللائحة .

¹ . عمار عباس ، مرجع سابق ، ص 142

وهذان الشرطان من شأنهما ان يحرما المعارضة من حقها في الرقابية لأن الأغلبية البرلمانية هي موالية للحكومة¹.

. لايمكن إنشاء لجنة التحقيق في حالة إذا ماكانت الوقائع محل متابعة قضائية، وهذا مايعتبر مساس أو تقليص من سلطات البرلمان، رغم أن عمل لجان التحقيق مقتصر فقط على التحقيقات السياسية .

وخلال العهدة التشريعية 2012 . 2017 قدم النواب 5 مبادرات لإنشاء لجان تحقيق تتعلق بالأحداث التي شهدتها الجزائر خلال السنوات الأخيرة منها، أحداث مدينة غرداية وقضية إستخراج الغاز الصخري بالجنوب، إضافة إلى فضيحة بكالوريا 2016، وقضايا الفساد التي تورط فيها كبار المسؤولين في الدولة لكنها جميعا قوبلت بالرفض بسبب أن هذه القضايا فتحت العدالة فيها تحقيق² .

. لايمكن للجنة التحقيق البرلمانية الخوض في المسائل التي تتميز بالطابع السري والإستراتيجي الذي يهم الدفاع الوطني ، وكذا المصالح الحيوية للإقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي .

إذ أن إستبعاد مجال الدفاع الوطني عن الرقابة البرلمانية مقبول، أما استبعاد المصالح الحيوية للإقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي يعتبر تقليص لمهام البرلمان في المجال الرقابي .

. لا يتم نشر التقرير جزئيا أو كليا إلا بعد أخذ رأي الحكومة وهذا من شأنه أن يؤثر على عمل البرلمان ويجعله تحت رقابة الحكومة .

. عدم النص على إستبعاد النواب الذين تقع التحقيقات في دوائهم الإنتخابية لأن ذلك سوف يؤثر سلبا على مسار التحقيق.

¹ . عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 153.

² . موقع صوت الأحرار، تاريخ النشر 32 / 12 / 2016 ، الساعة 39: 16 ، تاريخ الاطلاع 15 / 08 / 2017 ، الساعة 10 ليلا .

بالنتيجة فإن لجان التحقيق البرلماني وعلى الرغم من الدور المهم الذي يمكن أن تؤديه في مجال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، غير أن دورها الفعلي حاليا يبقى دون أثر يذكر، لاسيما وأنه ليومنا هذا ظل تشكيل هذه اللجان دون اثر فقد مضت سنوات منذ إنشائها ولا أحد يعرف شيئا عن نتائج أعمالها ولا عن الإجراءات التي كان من المفترض أن تتمخض عنها .

حيث لم يتمكن المواطن من الوقوف على النتائج التي توصلت إليها هذه اللجان كون تقاريرها بقيت رهينة أدراج البرلمان تطبعها في غالب الأحيان السرية؛ وهذا الأمر غير منطقي إذ لا يعقل حجب النتائج عن المواطن، بل يتعين نشرها ووضعها بيده من أجل تدعيم ثقته بالمؤسسات سيما تلك التي شارك في صناعتها كالبرلمان.

فالجانب السري قد يكون مقبولا في بعض الأحيان عندما يتعلق الأمر بتهديد الأمن القومي مثلا أو نشر البلبلة، لكن لا يمكن أن يأخذ بعدا ثابتا وهو الإلتزام بعدم النشر وإن كان البرلمان قد نشر كسابقة في تاريخه نتائج لجنة التحقيق حول ندرة بعض المواد الغذائية ذات الإستهلاك الواسع، غير أن ذلك يبقى غير كاف ولا يحقق الغرض المطلوب، كما أنه بعض اللجان لم تتعلق بمسائل ذات أهمية عامة بالمعنى الصحيح للعبارة أي لمصالح المواطنين كما نص المؤسس الدستوري ماعدا اللجنة الخاصة بأحداث القبائل، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ "موسى بودهان" : (يجب التفكير في ضرورة التخفيف من حدة القيود الكبيرة والحدود العديدة الموضوعة في طريق لجان التحقيق البرلماني تحت مبررات المصالح الإستراتيجية وشؤون الدفاع والأمن والقضايا الإقتصادية والأمن الداخلي والخارجي وغيرها من المبررات والأسباب الأخرى ذلك أن أعضاء البرلمان يمثلون الشعب والأمة وبالتالي يفترض فيهم الفهم الأولى والأوعى للإطلاع على هذه المسائل أكثر من غيرهم بدلا من تغيبهم)¹ وبالتالي فإن التحدي سيكون قائما دون شك والثقة بمؤسسات الدولة ينبغي أن تكون محل إعتبار، وبالخصوص من الأشخاص الذين منحهم الشعب الثقة وحق تمثيله .

¹ . حمزة يحيوي ، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر ، رسالة ماجستير ،جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009 . 2010 ، ص 144.

جدول رقم 2 :لجان التحقيق التي تم إنشاؤها في البرلمان الجزائري منذ سنة 1977

نتائج التحقيق	تاريخ تسليم التقرير	عدد الإستماعا	مدة الأشغال	تاريخ المصادقة على اللائحة	تاريخ إيداع لائحة الإنشاء	موضوع التحقيق	الفترة التشريعية
لم ينشر التقرير، لكن المجلس صادق على إستنتاجات بخصوص الموضوع في جلسة	/	/	ثمانية أشهر	25 ديسمبر 1980	/	العقد التجاري بين سونطراك وشركة البازو الأمريكية	الأولى: 1977_1982
في الجلسة المنعقدة بتاريخ : 02_07_1981 رفض المجلس التقرير الذي قدمته لجنة المراقبة حول تسيير الشركة الوطنية للشغال البحرية	/	/	/	/	/	تسيير الشركة الوطنية للشغال البحرية	
لم تؤسس أي لجنة تحقيق خلال هذه الفترة التشريعية							الثانية 1982/1987:
لم ينشر التقرير	/	/	سنة اشهر	13 ماي 1990	/	قضية 26 مليار دولار	الثالثة 1992/1987:
تم نشر التقرير، بعد أن صادق المجلس على نتائجها ثم، حولت للحكومة، لإحالتها على القضاء	/	/	سنة اشهر	15 ماي 1990	/	سير الغرفة للتجارة	
لم ينشر التفرق	8.6.1999	14	12 اشهر+شهادات المواطنين	27نوفمبر 1997	23 نوفمبر 1997	سير الإنتخابات المحلية بتاريخ 23.10.1997	الرابعة : 1997/2002
وزع التقرير على المجلس ولم يسفر على أي نتيجة	/	/	سنة اشهر	27نوفمبر 1997	24 نوفمبر 1997	الإعتداء على النواب	

لم ينشر التفرق	/	10 شهادات المواطنين	تسع أشهر	02ماي 2001	30نوفمبر 2001	الأحداث التي عرفتها بعض الولايات	
لم ينتهي التحقيق	/	/	سنة أشهر	25جانفي 2004	التعدي على حصانة النواب	الخامسة : 2002/2007	
لم ينتهي التحقيق	/	/	سنة أشهر	25جانفي 2004	الممارسات غير الشرعية لبعض الولاية		
لم ينتهي التحقيق	/	/	سنة أشهر	25جانفي 2004	طرق إنفاق المال العام		

المصدر: نقلا عن

- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 150، 151
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 567، 568

الفصل الثاني

أدوات إثارة المسؤولية السياسية للحكومة

لقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الرقابة على أعمال الحكومة، والذي على إثره تم منح سلطات واسعة للبرلمان بغرفتيه لممارستها، حيث بدأ المؤسس الدستوري الجزائري شديد التأثير بالتجارب الدستورية الغربية في هذا المجال، مع محاولة محافظته في كثير من الأحيان على الخصوصية الجزائرية كما سبق وأن اشرنا، على الرغم من التناقضات الكبيرة التي وقع فيها، خصوصا وأنه قد إستنبط الكثير من خصائص النظام الرئاسي من جهة والكثير من النظام البرلماني من جهة أخرى، دون الإلتزام بالمبادئ التقليدية لكلا النظامين في عديد المجالات، فتارة نجده يعطي مجالا واسعا للسلطة التنفيذية ويعمل على تقوية مركزها في مواجهة بقية السلطات، وتارة أخرى وبالمقابل يقر بالمسؤولية الوزارية من خلال إعترافه للبرلمان بحقه في سحب ثقته ودعمه للحكومة وإسقاطها، من خلال عديد الآليات الرقابية كسحب الثقة وملتصم الرقابة وغيرها والتي سنأتي على ذكرها بالتفصيل لاحقا .

بالحديث عن المسؤولية السياسية أو الوزارية فإن الفضل في إيجادها يعود إلى النظام البرلماني الإنجليزي كما رأينا سابقا؛ ولقد ثبت تاريخيا أن الدول التي تبنت مبدأ المسؤولية السياسية قد نشأت فيها مؤسسات دستورية قوية ، حيث تقف كل سلطة في وجه الأخرى من أجل تكريس الشرعية الدستورية، الأمر الذي من شأنه خلق إستقرار سياسي وتداول على السلطة في إطار ديمقراطي سليم .

في التجربة الدستورية الجزائرية تم تبني المسؤولية السياسية من خلال مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بدءا من دستور 1963 رغم أحادية السلطة التنفيذية آنذاك، لتختفي معالم هذه المسؤولية في دستور 1976 لتعود من جديد في دستور 1989 ودستور 1996 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، وتتجلى هذه المسؤولية السياسية (المبحث الأول) في فترتين من عمر الحكومة في بداية عهدها عن طريق شرط الموافقة على مخطط عمل الحكومة (المبحث الثاني) وأثناء عملها بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة (المبحث الثالث).

المبحث الأول :

المسؤولية السياسية

تقتضي الديمقراطية الحديثة أن لا يكون من يمارس السلطة في منأى عن المحاسبة والمسؤولية ؛حيث أن ممارسة الحكام للسلطة السياسية بإسم الجماعة يستلزم إخضاعهم في ذات الوقت لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، و يعتبر الفقهاء أن المسؤولية السياسية هي نتيجة تترتب على توظيف آليات الرقابة البرلمانية، إلا أن البعض الآخر يعتبرها آلية تتحرك لعزل الحكومة او الوزير من منصبه كإجراء مستقل أو كإجراء مقترن بغيره من الآليات الأخرى مما يجعلها وسيلة من وسائل الرقابة لا نتيجة من نتائجها، وعلى العموم تعتبر المسؤولية السياسية إحدى الجزاءات التي تسلط أثارها على الجهات المعنية بها والخاضعة للرقابة وهي الحكومة، وهذا الجزاء يترتب عليه الإطاحة بالحكومة وإسقاطها أو مايسمى بتقرير المسؤولية السياسية ،سنقسم هذا المبحث الي مطلبين حيث سنتاول تعريف المسؤولية السياسية وخصائصها (المطلب الاول) ثم التطرق الي صورها (المطلب الثاني)

المطلب الأول :

مفهوم المسؤولية السياسية

المسؤولية السياسية هي ركن جوهري في النظام البرلماني إذ لايقوم إلا بوجودها فهي الخاصة المميزة له، حيث تعد ضابظا مهما وأساسيا في تحديد طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من أجل خلق توازن، يقصد بالمسؤولية السياسية في الأنظمة الدستورية الحديثة مسؤولية الوزراء أمام البرلمان عن كافة أعمالهم وتصرفاتهم الإيجابية والسلبية المشروعة وغير العمدية .

وتقرر المسؤولية السياسية بإعتبارها من متطلبات الديمقراطية التمثيلية على إعتبار أن الشعب هو صاحب السيادة ومصدرها، الأمر الذي يعطيه الحق في مساءلة ومحاسبة المسؤولين عن طريق نوابه في البرلمان من خلال الآليات الرقابية المخولة لهم دستوريا

وقانونيا.منخلال هذا المطلب سنتطرق الي تعريف المسؤولية السياسية (الفرع الاول)ومجلها (الفرع الثاني) وكيف نشأت (الفرع الثالث).

الفرع الأول : تعريف المسؤولية السياسية :

لتعريف المسؤولية السياسية لابد من التطرق إلى التعريف اللغوي أولا ثم التعرّيج على التعريف الإصطلاحي .

المعنى اللغوي :

المسؤولية لغة: هي ماكان به الإنسان مسؤولا أو مطالبا عن امور أفعال اتاها، أي قيام شخص ماء بأفعال وتصرفات يكون مسؤولا عن نتائجها أي ان يتحمل تبعه ماسببه للغير من ضرر، أن تتم مؤاخذته عما فعل، وهي بذلك المعنى تعبر عن الحالة النفسية والأخلاقية والقانونية التي يكون فيها الإنسان مسؤولا أو مطالبا عن أمور أتاها إخلالا بقواعد وأحكام اخلاقية و إجتماعية و قانونية¹.

المعنى الإصطلاحي :

لقد تعددت وتباينت التعريف بشأن المسؤولية السياسية، وتعرف بصفة عامة أنها إستعداد الشخص للإلتزام بما قام به والإعتراف بأنه صاحبه وتحمل النتائج المترتبة عليه².

ويقصد بالمسؤولية السياسية التحمي والتخلي والإبتعاد عن السلطة ذلك أن أي سلطة سياسية تمارسها أية مؤسسة من مؤسسات الدولة العليا تفترض وجود مسؤولية سياسية أو أن تكون الحكومة بمفهومها الضيق وليس الرئيس او الملك مسؤولة أمام البرلمان .

فالمسؤولية السياسية هي سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتقديم المسؤول سواء كانت الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء .

¹ . عمار عوادي ، نظرية المسؤولية الإدارية ،دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة ،ديوان المطبوعات الجامعية 1994،ص11

² . عبد الوهاب الكيلاني ،الموسوعة السياسية ،الطبعة الثانية ،الجزء الثالث ،المؤسسة العربي للدراسات والنشر ،بيروت

1993،ص178.

كما تعرف المسؤولية السياسية بأنها إلتزام كل من يمارس السلطة السياسية فردا كان ام جماعة بأفعاله وأقواله أمام الجماعة التي يمثل أمامها ؛وتحمل النتائج المترتبة عن هذه الأقوال أو الافعال .

ويعرفها " أندري هوريو " : "بأنها خسارة الحكم من جانب الوزارة التي خسرت ثقة البرلمان " وتبقى هذه التعاريف تقريبية لاتعطي تعريفا دقيقا وكافيا للمسؤولية السياسية على إعتبار أن معظم التعاريف تركز على التقنيات والظوابط وقواعد تحريكها في مقابل إهمال تعريفها .

وبناء على التعاريف السابقة يمكننا إستخلاص مجموعة من خصائص المسؤولية السياسية وهي :

1/ أنها مسؤولية سياسية، تقوم كجزء سياسي نتيجة اخطاء تتعلق بأداء المهام السياسية وتتعقد حينما تصدر أخطاء عن هيئة سياسية وهي الوزارة أو الوزير، كما أن تحريكها يتم من قبل هيئة سياسية وهي البرلمان، وبالتالي فهي ليست مدنية أو جنائية .

2/ أنها مسؤولية وزارية أي تتحرك ضد الوزراء أو الوزير، وبالتالي فإن هذا الإجراء يستبعد الملك أو الرئيس من المساءلة وفقا لقاعدة "الملك غير مسؤول لأنه لا يخطئ " أو قاعدة عدم مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان .

3/ إن الوزارة تتعقد مسؤوليتها أمام المجالس النيابية في النظم ذات المجلس الواحد، وفي الغرفة السفلى بالنسبة للنظم التي تعتمد الثنائية البرلمانية أي نظام المجلسين .

4/ إن المسؤولية السياسية لم تنشأ طفرة واحدة ولم تكتمل معالمها إلا بعد مرورة فترة طويلة حيث نشأت جنائية ثم جنائية سياسية ثم سياسية ، كما أنها كانت في بادئ الأمر فردية ثم أصبحت جماعية تضامنية .

5/ تحرك المسؤولية السياسية غالبا أحزاب المعارضة في البرلمان وبمبادرة منها بإقتراح طرح الثقة، كما أنها قد تتحرك بمبادرة من الحكومة نفسها من خلال طلب التصويت بالثقة .

6/ لا تنشأ عن خطأ مدني أو جنائي إنما تتأسس على مخالفة سياسية، والمجالس النيابية هي من تقدر حجم خطورتها ومدى جسامتها .

عادة ما تنشأ المسؤولية السياسية من الخطأ الذي يرتكبه الرجل السياسي أثناء ممارسة السلطة؛ والتي ينتج عنها إلحاق الضرر بالمصالح العامة، وقد تنشأ أيضا عن عدم تحقيق الأهداف الأساسية للجماعة والمتمثلة أساسا في تأمين الحماية على الصعيد الخارجي والإستقرار والرفاهية على الصعيد الداخلي .

وتتحدد وفق ذلك بثلاث عناصر هي : الهدف السياسي، الوسائل المستخدمة لتحقيقه، والنتائج الملموسة المترتبة عليه وإستعمال هذه الوسائل قد يكون بالإيجاب أو السلب، وفي كلتا الحالتين تكون كأداة لتقييم المسؤول فبواسطتها يمكن التأكد من نجاحه أو فشله؛ براءته أو إدانته¹.

الفرع الثاني : مجال المسؤولية السياسية

كما هو معلوم فإن ممارسة السلطة تترتب عنها توقيع مسؤولية من يمارسها، وبناءا على ذلك فإن المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية تتمثل في المسؤولية الوزارية التي تتخللها أمام البرلمان بإعتبار هذا الأخير ممثل الشعب الذي هو صاحب السيادة، وهذه المسؤولية هي من آثار الرقابة البرلمانية .

1/ المسؤولية المدنية :

يراد بالمسؤولية المدنية إلزام المسؤول بتعويض الطرف المتضرر الذي لحقه الضرر في حال توفر شروط هذه المسؤولية، فهي لا تحمل معنى الردع بقدر ماتفيد معنى جبر الضرر الذي ألحقه الشخص المسؤول عن الضرر بالمتضرر .

وبناءا عليه فإن المسؤولية المدنية تترتب كجزاء الاضرار بالمصالح الخاصة، ويكفي لحمايتها إلتزام المسؤول بالتعويض عن هذا الضرر من خلال إلتزامه بإصلاح الضرر سواء بإعادة الحال إلى ماكان عليه وقد يكون التعويض في صورة التعويض المالي².

¹ . سليم قيرع ،مدى فعالية الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية (1989 2009)،مرجع سابق

ص، 124.

² .. سليم قيرع ،مرجع سابق ،ص 125.

ب / المسؤولية الجنائية :

يقصد بالمسؤولية الجنائية في القانون الجنائي أهلية الإنسان العاقل الواعي لتحمل الجزاء العقابي نتيجة إرتكابه جريمة كما ينص عليه قانون العقوبات، وعليه فإن هذه المسؤولية تترتب جراء إلحاق الضرر بالمجتمع، ويتمثل الجزاء فيها في عقوبة تطالب النيابة العامة بتوقيعها باعتبارها ممثلة للمجتمع .

ولايجوز التنازل عنها أو التصالح فيها ؛ولاتعقد هذه المسؤولية ولا يوقع العقاب على المسؤول عنها إلا إذا نص القانون على ذلك ؛وفقا لمبدأ شرعية الجريمة والعقوبة، وتقتضي هذه الشرعية وجود نصوص قانونية صادرة عن سلطة مختصة لضبط سياسة التجريم على مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة ولا تدابير امن بغير قانون"¹.

الفرع الثالث : نشأة المسؤولية السياسية

"إن ذات الملك مضمونة ولاتمس " كانت هذه القاعدة الإنطلاقة الأولى التي نشأت منها المسؤولية السياسية، وعليه إنتقلت سلطة الملك إلى الوزارة ممثلة في رئيسها حيث أصبح مسؤولا عن جميع تصرفاته أمام البرلمان، والمقصود بالوزارة في ذلك النظام المعنى الواسع أي ذلك التنظيم الحكومي المكون من مجموعة من الأشخاص يربطهم مبدأ التضامن الحزبي .

ولقد ظهرت المسؤولية السياسية نتيجة إستعمال فكرة الإتهام الجنائي التي كان يستعملها مجلس العموم ضد أحد أعضاء الحكومة، وهي في الأصل تهمة جنائية وليست سياسية بمعنى مسؤولية شخصية ضد من يرتكب أفعالا مخالفة للقانون؛ وإستمرت على هذا الحال إلى غاية القرن 17م، حيث بدأت تتبلور المسؤولية وتأخذ صبغة جديدة حيث أصبحت مسؤولية جنائية سياسية، وبالتالي فهي كانت ذات أساس جنائي وبصفة فردية ثم تبلورت وأصبحت ذات أساس سياسي وجماعية .

¹ . ميلود ذبيح ،فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر ،مرجع سابق ،ص193.

تطور المسؤولية السياسية :

لقد أصبح هناك تحول واضح لوظيفة المسؤولية السياسية ؛ غير أن الحكومة تمكنت من التمتع بوسائل للتأثير على البرلمان كحقها في حل البرلمان كمقابل لمسئوليتها أمامه وحقها في إقتراح مشاريع القوانين ودخول البرلمان سواء أمام اللجان أو أثناء المناقشات والتصويت للدفاع عن مشاريعها في إطار مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية¹، وتحول النظام البرلماني إلى دكتاتورية برلمانية خلقت رد فعل عكسي ؛حيث عرفت الحكومات الأوروبية بصفة عامة عدم إستقرار حكومي بفعل المسؤولية السياسية خلال النصف الأول من القرن 20 م، حيث تشير الدراسات والإحصائيات أنه ما بين سنة 1875 _ 1914 كان متوسط بقاء الحكومات لا يتجاوز 9 أشهر، وبعد الحرب العالمية الثانية أصبح متوسط بقاء الحكومات أقل من 6 أشهر، ونتيجة عدة عوامل داخلية وخارجية إصطدم بها النظام البريطاني وعجزه عن التكفل بها بعد تعقد المشاكل الإجتماعية والإقتصادية ودخول الرأسمالية في أزمتا متتالية، أصبح يغلب على أساليب عملها الطابع الفني والتقني وحتى التكنولوجي لمعالجتها، إضافة إلى الحرب العالمية الأولى وظهور القطب الإشتراكي ثم الأزمة الإقتصادية والحرب العالمية الثانية التي على إثرها إنهارت الإمبراطوريات الإستعمارية، مما جعل النظام البرلماني التقليدي ينهار بإنهيار الجمهورية الفرنسية الرابعة تحت وطأة ثورة أول نوفمبر 1954.

وبناء على هذه الاحداث والتطورات كان لابد من قيام سلطة سياسية مركزية في الدولة قادرة على إتخاذ القرارات في أسرع وقت للتغلب على الأزمات والمشاكل بكفاءة أكبر وتخصص أفضل ؛وهذا ما إنبتق عنه فكرة "عقلنة النظام البرلماني" الذي جاء بتقنيات مغايرة تقوم على فكرة تقييد وتضييق المجال الذي يشرع فيه البرلمان وعدم إمكانية طرح مسؤولية الحكومة إلا عند مناقشة برنامجها أو بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة .

¹. مولاي هاشمي ، تطور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 96 ،مرجع سابق ،ص 98.

المطلب الثاني :

أنواع المسؤولية السياسية

تنقسم المسؤولية السياسية إلى نوعين وهي المسؤولية الفردية (الفرع الأول) والمسؤولية التضامنية أو الجماعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : المسؤولية الفردية

كما هو معلوم فإن المسؤولية السياسية ظهرت أولاً بصورتها الفردية ثم تطورت لاحقاً لتظهر بصورتها الجماعية أي التضامنية لتشمل الطاقم الحكومي بأكمله، فالمسؤولية السياسية الفردية تنصب على وزير معين بالذات أو على وزراء معينين، وتتحرك على أساس فعل منسوب إلى وزير معين وخاصة بسياسته هو لا بالسياسة العامة للحكومة¹.

كما أن هذه المسؤولية تنشأ من عدم موافقة البرلمان على سياسة الوزير ولا يشترط لتحريكها تحديد أفعال معينة، كما أن نتيجتها دائماً سياسية بمعنى ترك السلطة أو التنحي عن الحكم، أي أن الجزاء هنا ذو طابع سياسي.

فالبرلمان بذلك يبسط رقابته على مضمون وهدف النشاط الحكومي² ويتعلق هذا النوع من المسؤولية بوزير أول أو بوزراء محددين بأشخاصهم، بمعنى أن ينسب تصرف معين إلى وزير معين أو عدد محدد من الوزراء بحيث لا يجوز إعتبار الوزارة كلها مسؤولة عنهم كما أن المسؤولية الفردية لا تصيب إلا وزيرا بعينه بجزاء وهو العزل .

كما تتسع المسؤولية الفردية للوزراء سياسياً لتشمل قيام وزير معين ببعض التصرفات المشبوهة في حياته الخاصة، والتي تقع تحت طائلة قانون العقوبات ويكون لها في نفس الوقت تأثيرها سياسياً، ففي هذه الحالة إذا لم تقم الحكومة بتتحية هذا الوزير فإنه يمكن للبرلمان أن يسقطه.

¹ .ميلود ذبيح، فعالية الرقابة السياسية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 192.

² وسيم حسام الدين، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص

وهناك ثلاث حالات تترتب عن المسؤولية الفردية وهي إستقالة الوزير أو التعديل الوزاري أو سحب الثقة من الوزير وذلك على إثر مناقشات برلمانية حتى يكون سحب الثقة أثرا من آثار الرقابة البرلمانية .

الفرع الثاني : المسؤولية التضامنية (الجماعية)

يقصد بالمسؤولية التضامنية أو الجماعية هي مسؤولية الحكومة بأكملها أمام البرلمان وهي مسؤولية جماعية ؛أي أنه في حال لم تحز الحكومة الثقة الكاملة من البرلمان فإنه يتوجب عليها تقديم إستقالتها ؛أي أن يستقيل الوزير الأول أو رئيس الوزراء والطاقم الحكومي التابع له بأكمله، وهذه المسؤولية إما أن تكون أمام رئيس الدولة ولا تعد في هذه الحالة أثر من آثار الرقابة البرلمانية ؛وانما هي أثر من آثار الرقابة السياسية لرئيس الدولة أو نتيجة إستعمال الرئيس لحق الإقالة؛ وقد تكون هذه المسؤولية أمام البرلمان وفي هذه الحالة تعد أثرا من آثار الرقابة البرلمانية .

ولقد صاحب ظهور المسؤولية التضامنية التي تتحقق عن السياسة العامة للحكومة وتكون عاقبتها منسوبة على الوزارة بأكملها؛ اشكالية تحديد مجال معين لما يعتبر من قبيل السياسة العامة ؛كونها مسألة تقديرية متروكة للبرلمان ذاته بالإضافة إلى رئيس الوزراء، حيث أن البرلمان يستطيع في بعض الحالات سحب الثقة من الوزارة بأكملها كون سياستها لا تحوز على رضاه، وبالتالي يتوجب عليها الإستقالة، ولرئيس الوزراء أن يغير إرتباط التصرف بالسياسة العامة ؛وأن تعلن الحكومة صراحة عن تضامنها مع أحد الوزراء قبل تصويت المجلس حتى يصدر البرلمان قراره عن بيعة¹ .

أولا : عناصر المسؤولية التضامنية من وجهة نظر الحكومة ووجهة نظر البرلمان

أ/ عناصر المسؤولية التضامنية من وجهة نظر الحكومة :

¹. وسيم حسام الدين ،الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ،مرجع سابق

1. سرية أعمال مجلس الوزراء : العنصر الرئيسي من عناصر المسؤولية التضامنية من زاوية مجلس الوزراء هو سرية أعمال هذا المجلس، وبذلك يتعهد الوزراء بعدم إفشاء سرية المناقشات التي تتم على مستوى مجلس الوزراء .

2. وحدة مجلس الوزراء : يعتبر هذا العنصر من العناصر الأساسية في المسؤولية التضامنية، بحيث لا يجوز للوزراء مهاجمة بعضهم البعض لأن ذلك من شأنه أن يظهر الحكومة بمظهر التفكك؛ إضافة إلى ذلك فإن مهاجمة أحد الوزراء للآخر هو بمثابة مهاجمة الحكومة بأكملها؛ وعليه فلا بد أن يسحب هذا الوزير المهاجم منها .

3. المسؤولية الجماعية عن القرار المتخذ : حيث أن الوزراء في مجموعهم يتقاسمون المسؤولية العامة؛ ويتوقعون تحملهم لكافة النتائج السياسية التي تترتب على أعمال الحكومة بغض النظر عن رأيهم ومشاعرهم تجاه السياسة المنتهجة أو تلك الأعمال، فهم بالنهاية مطالبون بتعزيد وتأييد قرارات الحكومة، على إعتبار أن صدور أي قرار يكون باسم الحكومة؛ ويلتزم به جميع الوزراء بغض النظر عن الإختلافات الحاصلة عند إتخاذ القرار .

ب/ عناصر المسؤولية التضامنية من وجهة نظر البرلمان :

1. إمكانية محاسبة الحكومة عن أعمالها بإستمرار : إذا كان واجب الوزارة أن تكون جهازا واحدا وليس فردا واحدا في السلطة، فهي أيضا مسؤولة مسؤولية واحدة أمام البرلمان .

2. إستمرار البرلمان في حالة التعزيد البرلماني : تترتب عن المسؤولية التضامنية امام البرلمان نتيجتان،

أ/ إما أن يعضد المجلس عمل الحكومة وبناء على ذلك تستمر الحكومة في الأداء.

ب/ إما أن تفقد الحكومة ثقة المجلس مما يترتب على ذلك إستقالتها وعدم الإستمرار في أداء مهامها الوزارية، حيث أنه في حال لم يحصل برنامج الحكومة على ثقة البرلمان فيجب أن تستقيل ؛ لأنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تبقى الحكومة في السلطة طالما أن البرلمان يرفض سياستها المنتهجة فلا بد أن يستقيل كل الوزراء.

المبحث الثاني :

مناقشة مخطط الحكومة والمصادقة عليه

يعتبر مخطط عمل الحكومة هو المنهج الذي يبين السياسة العامة والإستراتيجية الشاملة التي ستتتجهها الدولة ، وكذا المبادئ والأهداف التي تصبو إلى تحقيقها من خلال مختلف الوسائل المتاحة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي .

ويعد تقديم البرنامج أو المخطط أمام البرلمان أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان، حيث عرفه كل من الأستاذين " بيار أفريل " و " جون جيسكال " على أنه : "أول ميثاق وإتفاق رسمي بين الحكومة والبرلمان، يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة " ¹.

ونظرا لأهمية مخطط عمل الحكومة بإعتباره كما سبق وأن أشرنا تصور إستراتيجي عام يشمل كل القطاعات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، وماتتوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية محددة، وتجسيدا لمبدأ الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فقد حدد التعديل الدستور لسنة 2016 في المواد 94. 97 إجراءات عرض مخطط عمل الحكومة (المطلب الاول) بالاضافة الي الزامية عرضه علي مجلس الامة (المطلب الثاني)

المطلب الاول :

عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني

مخطط عمل الحكومة هو تعهد وإلتزام دستوري بين الحكومة والبرلمان على حد سواء، لضمان حسن التنفيذ والتطبيق لمحاورة وأهدافه، فالحكومة تتعهد بإنجازه والبرلمان أيضا يلتزم بالسهر على ممارسة إختصاصاته التشريعية والرقابية على ضوء ما هو متفق عليه في البرنامج ².

¹ . عقيلة خرياشي،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان،مرجع سابق،ص 104 .

² . عقيلة خرياشي،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري،مرجع سابق،ص 337.

ولقد ألزم المؤسس الدستوري الحكومة إعداد مخطط عملها وعرضه على مجلس الوزراء طبقاً لنص المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016، التي تنص على مايلي : " ...تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء " و القصد من ذلك ضبط البرنامج وتعديله؛ وإضافة مايريد رئيس الجمهورية لارضية عمل الحكومة، الأمر الذي يدل على أنه لرئيس الجمهورية يد في إعداد البرنامج طبقاً للفقرة 3 من نص المادة 39 من التعديل الدستوري لسنة 2016، غير أن هذا العرض لا يجعل من المخطط الذي يتبناه مجلس الوزراء نهائياً، بل يجب أن يتبناه كذلك المجلس الشعبي الوطني .وفيمايلي سنستعرض اليات عرض مخطط عمل الحكومة علي المجلس الشعبي الوطني (الفرع الاول) ثم كيفية التصويت علية من قبل نفس المجلس واثار ذلك (الفرع الثاني) وصولا الي النتائج المترتبة عن التصويت علي مخطط عمل الحكومة (الفرع الثالث)

الفرع الأول : آليات عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني

فيما يتعلق بإجراءات عرض مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني فقد نظمها التعديل الدستوري لسنة 2016 في المواد 94 . 97، أما القانون العضوي رقم 16 . 12 فقد نظمها في المواد من 47 الى 49 بنفس الإجراءات التي كانت موجودة في القانون العضوي 99 . 02، والإختلاف يكمن في إلغاء منصب رئيس الحكومة وإستبداله بالوزير الأول، مما يعني أن الوزير الأول يقدم مخطط عمل الحكومة بدل برنامج الحكومة (التسمية السابقة)، ولقد أوجب المؤسس الدستوري على عملية عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة عليه، حيث تنص المادة 1/94 من الدستور على مايلي : " يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه .." غير أن هذا العرض يتم وفق آليات دستورية، ويمكن أن تترتب عليها آثار سياسية في حال التصويت ضد مخطط الحكومة ورفضه من قبل المجلس الشعبي الوطني .

يتم تقديم مخطط عمل الحكومة من طرف الوزير الأول إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته وتقديم إقتراحات خلال 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة¹ ومنحت هذه المهلة حتى يتسنى للوزير الأول وأعضاء الحكومة لتحضير التوجهات الكبرى لسياسة الحكومة، وإجراء

¹ أنظر المادة 47 من القانون العضوي 12/16، الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 28 اوت 2016، ص 60.

المشاورات الكبرى اللازمة مع جميع الأطياف السياسية، ويمكن إجراء تعديلات حسب الملاحظات المقدمة بالتشاور مع رئيس الجمهورية، على أن يقدم ذلك للتصويت عليه في أجل لا يتعدى 10 أيام من تاريخ تقديمه في الجلسة¹، وتشير عبارة " يمكن " إلى أن عملية إجراء التعديلات تخضع إلى السلطة التقديرية للوزير الأول، بحيث يجوز للوزير الأول أن يأخذ تلك الإقتراحات المقدمة من قبل النواب بعين الاعتبار ويكيف المخطط على ضوءها كما يجوز له أن لا يأخذ بها ويقنع النواب².

كما سبق وأن أشرنا يجري المجلس الشعبي الوطني مناقشة حول المخطط، ولا يشرع فيها إلا بعد سبعة أيام من تاريخ تبليغ المخطط للنواب طبقا لنص المادة 48 من القانون العضوي 16_12، غير أن هذه المدة لا تبدو كافية للنواب من أجل الإطلاع التام على مخطط عمل الحكومة بغرض تقديم ملاحظات حول المخطط.

أثناء المناقشة يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء المناقشة؛ لكن بالتشاور مع رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 2/94 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهذا إن دل إنما يدل على أن الوزير الأول ما هو إلا منسق للعمل الحكومي، يستند في مهامه إلى رئيس الجمهورية وحده، ولا بد أن يتم التصويت على المخطط بعد تكييفه إن إقتضى الأمر في أجل 10 أيام على الأكثر، من تاريخ تقديمه في الجلسة، حسب نص المادة 49 من القانون العضوي 12/16.

إن هذه المدة الممنوحة للنواب من أجل التصويت على مخطط عمل الحكومة تعد كافية، على إعتبار أن مسألة الموافقة في النظام الجزائري أمر مفروغ منه، لأنه يستحيل أن يرفض المجلس الشعبي الوطني المخطط، سيما وأن الأغلبية البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني هي من الحزب الحاكم فلا رأي للمعارضة³، وتشعر الحكومة في تنفيذ مخطط عملها في حال حصوله على الموافقة ولو من طرف الأغلبية البسيطة، وفي حال لم تحصل الموافقة والعكس، يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، الذي يقوم بدوره

¹ أ نظر المادة 49 من القانون العضوي 12/16.

² ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مرجع سابق، ص 194.

³ الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة

2008، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2010. 2011، ص 138.

هذا الأخير بتعيين وزير آخر ليشرع في إعداد مخطط عمل بديل ليقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني، للتصويت عليه بنفس الإجراءات السابقة¹ وفي حال تم رفض المخطط الجديد ثانية من قبل المجلس الشعبي الوطني، ينحل المجلس بقوة القانون طبقاً لنص المادة 96 من الدستور، مبرر هذا الحل الوجوبي هو بالتأكيد الحرص على ضمان الإستقرار المؤسساتي بردع النواب عن الإقدام على رفض مخطط عمل الحكومة وبالنتيجة إسقاط هذه الأخيرة لمرات متتالية، فالمؤسس الدستوري من خلال هذا يكون قد وضع في علم النواب أن رفض الموافقة على المخطط لمرّة ثانية معناه حل المجلس وفقدان النيابة وهذا مهم بالنسبة إلى النواب لأن الإنتخابات التشريعية التي تأتي بعد الحل مفتوحة على كل الإحتمالات منها عدم إنتخاب النواب السابقين، وتقاديا للفراغ المؤسساتي نص الدستور على أن تستمر الحكومة المستقيلة مؤقتاً في تسيير الشؤون العامة للبلاد إلى حين إجراء إنتخابات تشريعية في غضون الثلاثة أشهر الموالية، وعليه فبقاء الحكومة إبتداءاً وإنتهاءاً مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها².

الواقع أن مسألة إلزامية تقديم الحكومة لمخطط عملها رغم وضوحها على مستوى النصوص القانونية إلا أنها تطرح إشكالات عملية عديدة منها :

. هل التعديل الجزئي في أعضاء الطاقم الحكومي يتطلب تقديم هذا الطاقم الحكومي الجديد مخطط عمله من جديد ؛على إعتبار أن التركيبة الجديدة للطاقم مغايرة للتركيبة القديمة التي قدمت من قبل مخطط عملها، وهل يختلف الوضع لو تعلق التعديل أو التغيير بالوزير الأول في حد ذاته ؟.

يبدو من الصعب الإجابة على هذا الإشكال العملي، غير أن المنطق يقول أن التعديل الجزئي لأعضاء الطاقم الحكومي دون أن يمس الوزير الأول لا يقتضي ولا يتطلب تقديم مخطط عمل جديد، لأن التعديل من شأنه إضفاء نوع من المرونة للحكومة في تأدية مهامها حسب الظروف، غير أنه في حالة إذا ما تعلق التغيير بالوزير الأول في حد ذاته فإنه يجب عليه تقديم مخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني، حتى ولو تبنى مخطط عمل الحكومة السابقة، كون نص الدستور واضح في هذا الشأن، حيث يلزم الوزير الأول

¹ . صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ،مرجع سابق ،ص 220.

² . مولود ديدان ،القانون الدستوري والنظم السياسية ،مرجع سابق ص 367.

بتقديم مخطط عمل حكومته أمام مجلس الوزراء ثم أمام المجلس الشعبي الوطني، بعد أن يتم تعيينه .

الفرع الثاني : التصويت على مخطط الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني

نصت المادة 47 من القانون العضوي 12/16 على أنه: " يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمس والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة"، وبالرغم من أن مسألة العرض أوجبها المؤسس الدستوري قبلا؛ إلا أنه تم تسجيل عدم التزام بعض رؤساء الحكومات السابقين بهذا الإجراء، حيث لم يقدم السيد "عبد العزيز بلخادم" برنامج حكومته للبرلمان بعد تعيينه كرئيس للحكومة في 24 ماي 2006، ونفس الأمر ينطبق على السيد "أحمد أويحيى" بعد تعيينه في 23 جوان 2008 الأمر الذي يعتبر خرقا للدستور ولأحكام المادة 80 من دستور 1996¹ قبل التعديل، دون أي يترتب على هذا الخرق أي مسؤولية تذكر .

مايمكن ملاحظته من خلال ماتم تحديده في القانون العضوي 12/16 المنظم لعمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة مايلي :

1/ القانون العضوي 12.16 لا يختلف عن القانون العضوي السابق 02.99 من حيث الآجال المتعلقة بتقديم المخطط للمناقشة والتصويت عليه .

2/ بالنسبة لمهلة المناقشة التي حددت بسبعة أيام طبقا لنص المادة 48 من القانون العضوي 12.16، حيث لنواب المجلس الشعبي الوطني مهلة سبعة أيام قبل لمناقشة المخطط، هذه المدة إذا ما قورنت بحجم وأهمية هذا المخطط تعتبر مدة قصيرة، وبالتالي لا تمنح النائب الوقت الكافي من أجل دراسة المخطط، وتقديم إقتراحاته وملاحظاته سيما إذا ماتعلق الأمر بتلك القضايا ذات البعد الإستراتيجي في جوانبه المالية والإقتصادية .

3/ بالنسبة للآجال المتعلقة بالتصويت على المخطط بعد تكييفه حسب الإقتراحات المقدمة؛ فقد حددت ب10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة طبقا لنص المادة 49 من

¹ انظر المادة 80 من دستور 1996. -

القانون العضوي 16. 12، والواقع أن هذه المدة معقولة وكافية للنواب للتصويت على مخطط عمل الحكومة .

4 / تعد مسألة عدم الموافقة على برنامج مخطط الحكومة أحد الآليات الرقابية التي تؤدي إلى قيام المسؤولية السياسية للحكومة، وفي هذه الحالة يتعين على الوزير الأول تقديم إستقالته إلى رئيس الجمهورية، وفي حال تم رفض المخطط للحكومة الجديدة للمرة الثانية يتم حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا، للإشارة فقط فإن مسألة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة ؛لم يحدث مطلقا عبر مختلف المجالس الشعبية الوطنية والحكومات المتعاقبة التي عرفتها الجزائر منذ بدء التجربة الدستورية بعد الإستقلال إلى غاية اليوم، على عكس ما يحدث في الأنظمة المقارنة فنجد مثلا في فرنسا أنه قد تم حل الجمعية الوطنية عديد المرات بسبب رفض مخطط عمل الحكومة وعدم الموافقة عليه خلال السنوات 1966 . 1968 . 1988 . 1997 . 1998 .

الواقع أن مسألة إستبعاد فكرة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة يعود إلى عدة أسباب في مقدمتها : هيمنة الأغلبية البرلمانية الموالية للحكومة¹ على قرارات السلطة التشريعية، سواء كانت هذه الأغلبية نتجت مباشرة عن الإنتخابات التشريعية عن طريق التحالفات السياسية، وما جرى عليه العرف السياسي في الجزائر هو تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول من الأغلبية هذه، وهذا الأمر ليس بقاعدة عامة، حيث أنه سنة 2002 تم تعيين السيد "علي بن فليس" على رأس حكومة تعود الأغلبية فيها إلى التجمع الوطني الديمقراطي؛ في حين أنه كان ينتمي الى حزب جبهة التحرير الوطني .

وبالتالي فإن مسألة اللجوء إلى الموافقة الامشروطة على برنامج الحكومة ماهي إلا نتاج فكرة الأغلبية البرلمانية؛ والتي من مزاياها الإستقرار الحكومي وتفادي الإستقرار والتغيير المستمر للحكومات إلا أن هذا الأمر غير وارد في الجزائر، حيث تم تسجيل خلال الفترات التشريعية الممتدة من جوان 97 إلى غاية جوان 2007، تعاقب 10 حكومات خلال 10 سنوات أي بمعدل مايقارب حكومة كل سنة، حيث أن بعض الحكومات لم تدم سنة كاملة الأمر الذي أفقد أهمية الرقابة البرلمانية على مخططات عمل الحكومة، كون هذا

¹ . عقيلة خراشي ،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ،مرجع سابق ،366.

التعاقب السريع والاستقرار الحكومي يخلق حالة من الارتباك في ترتيب نشاطات البرلمان ويعزز عدم الجدوى من المناقشات مادام أن ما تم الاتفاق عليه بين الحكومة والبرلمان لن يتخطى المراحل الأولى للتنفيذ، ويتحطم بقرار سيد من رئيس الجمهورية قبل فوات الحول¹.

وبما أن النتيجة معروفة ومحسومة مسبقا فإن هذا الأمر من شأنه أن يؤدي بالوزير الأول إلى عدم بذل الكثير من الجهد في إعداد المخطط، فيأتي المخطط عبارة عن خطوط عريضة ومحاور بحاجة إلى تدقيق وتفصيل خاصة في بعض القطاعات الحساسة، كقطاع المالية والإقتصاد.

الفرع الثالث: الآثار المترتبة على التصويت على مخطط عمل الحكومة

بعد عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان، والتصويت عليه نكون أمام نتيجتان لاثالث لهما فإما أن يعضد المجلس الشعبي الوطني الحكومة ويوافق على المخطط وهنا يقع عبء تنفيذه على عاتق كل من الحكومة والبرلمان، أما إذا رأى النواب ضرورة تكييفه ورفضت الحكومة ذلك وأصرت على موقفها وأصر بالمقابل النواب وتمسكوا بموقفهم، وفشلت الحكومة في حيازة تأييد المجلس الشعبي الوطني، فإن الحكومة تتعرض تلقائيا للسقوط، وتقديم إستقالتها، وفي حال إستمرار رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية بعد تعيين وزير أول جديد وحكومة جديدة؛ فإن مصير المجلس الشعبي الوطني هو الحل بقوة القانون، رغم أن هذا الأمر لم يسبق وأن حصل في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية .

ففي حالة التعضيد والتأييد البرلماني وهو مادرج عليه الوضع إلى اليوم منذ بدء التجربة الدستورية في الجزائر، فإن الأغلبية البرلمانية كما سبق وأن أشرنا دائما ما تكون مساندة للحكومة، و بالتالي فإن عبء تنفيذ المخطط يقع على الحكومة، وفي المقابل فإن البرلمان ملزم بالسهر والمساهمة في تنفيذ مخطط عمل الحكومة المصادق عليه من خلال الموافقة على مشاريع القوانين التي تدخل في إطار تنفيذ المخطط².

¹ . عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، مرجع سابق ،ص 109.

² /عقيلة خرباشي ،مرجع سابق ،ص 110.

أولا : إستقالة الحكومة :

لقد نص المؤسس الدستوري على عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني وفي حالة عدم موافقة المجلس عليه يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية .وعليه فإن مناقشة مخطط عمل الحكومة هو وسيلة من وسائل الرقابة الأولية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة، وأن بقاء الحكومة إبتداء وإنتهاء مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها، لأنه لايمكن للمجلس الشعبي الوطني بأي حال من الأحوال أن يناقش ويصوت على قوانين تأتي تنفيذها لمخطط عمل حكومي يرفضه المجلس، وفي حال إستمرار الحكومة في العمل به رغم رفضه من قبل النواب المجلس الشعبي الوطني، فإن هذا من شأنه أن يؤدي إلى إنداد حتمي في سير المؤسسات العليا في الدولة، وتقاديا لهذا الأمر فينبغي على الحكومة أن تستقيل ليقوم رئيس الجمهورية بتعيين حكومة اخرى .

الملاحظ هنا أن النصوص القانونية لم تحظر على رئيس الجمهورية إمكانية تعيين نفس الوزير الاول المستقيل وجوبا، إلا أن المنطق والواقع يحتمان عدم تعيين نفس الوزير الأول المستقيل الذي فشل في كسب تاييد البرلمان، إن فكرة الرفض لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية من شأنه أن يؤدي إلى الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني بقوة القانون وإجراء إنتخابات تشريعية، قد تظفر منها الأغلبية الرئاسية بدعم أقوى وقد تعود نفس الأغلبية البرلمانية، وهنا ما على الحكومة إلا أن تعمل على تكييف برنامجها وفق ما يقتضيه منطق الأغلبية إن أرادت البقاء.

فيما يتعلق بالإستقالة فلم يوضح القانون العضوي تفصيل واضح لكيفية تقديم الإستقالة الحكومية أمام رئيس الجمهورية .

وبالتالي فإن تقديم الإستقالة تبعا لأحكام الدستور موكل إلى الوزير الأول شخصيا حيث يتولى تقديم إستقالة حكومته أمام رئيس الجمهورية شخصيا، والسبب من جعل مهمة تقديم الإستقالة إختصاص حصري بيد الوزير الأول يتعلق بمكانة الوزير الأول داخل الحكومة فهو الذي يقودها، ويتولى تقديم مخطط عمل الحكومة امام البرلمان، وكذا البيان السنوي للسياسة العامة، ووحده من بإمكانه طلب التصويت بالثقة، فمن باب أولى أن يتولى

هو شخصيا تقديم إستقالة حكومته أمام رئيس الجمهورية، كما أن طبيعة المسؤولية السياسية للحكومة كونها مسؤولية تضامنية تحتم على الوزير الأول تقديم إستقالة الحكومة بإعتباره رئيس الطاقم الحكومي الذي يعمل تحت إشرافه .

بالعودة إلى أحكام الدستور المتعلقة بالإستقالة الحكومية نجد أنها تجعل من عملية تقديم الإستقالة في كل الأحوال تتم أمام رئيس الجمهورية .

فالأمر هنا يتعلق بقاعدة توازي الاشكال، أي أن الجهة التي تملك صلاحية التعيين هي ذاتها التي تملك صلاحية إنهاء المهام، وبإعتبار رئيس الجمهورية صاحب سلطة التعيين فإن قبولها او رفضها يعود إليه دونما أي إلتزام بضرورة أخذ رأي الوزير الأول ماعدا الإلتزام الأدبي¹ لتقادي أي خلاف أو أزمة يمكنها أن تخرق الإنسجام الواجب توفره بين قمتي السلطة التنفيذية .

. غير أن السؤال الذي يثار هنا هو ما مدى سلطة رئيس الجمهورية في قبول أو رفض الإستقالة ؟

يبدو من خلال النصوص القانونية أن لرئيس الجمهورية الحق في رفض الإستقالة ؛غير أن المادة نصت في فقرتها الثانية أنه يتعين على رئيس الجمهورية تعيين وزير أول من جديد حسب الكيفيات نفسها، مما يعني أن قبول الإستقالة أمر إلزامي .

وبغض النظر عما سبق ذكره فإن مسألة رفض الإستقالة تنتافي وأحكام الدستور الذي خول المجلس الشعبي الوطني الحق في طرح مسؤولية الحكومة، والذي لا يتأتى إلا بتتحي الحكومة عن السلطة وتقديم إستقالتها، وبالتالي فإن إمكانية رفض رئيس الجمهورية لإستقالة الحكومة أمر مستبعد، غير أنه عمليا يمكن أن يلجا رئيس الجمهورية إلى تأجيل قبول الإستقالة .

أما عن مدة تقديم الإستقالة وسريانها فلم يحدد لا الدستور ولا القانون المدة الواجب على الحكومة فيها تقديم إستقالتها وكذا التاريخ الذي يبدأ منه تاريخ سريانها .

¹ /الغربي ايمان، مرجع سابق، ص،139.

فيما يتعلق بتاريخ تحديد سريان الإستقالة الحكومية ليس بالأمر الهين، غير أنه قد تم تنظيم أحكام الإستقالة في قانون الوظيفة العمومية، حيث تعتبر سارية المفعول من تاريخ قبولها وليس من تاريخ تقديمها¹، بحيث يبقى الموظف خلال الفترة التي تسبق قبولها يؤدي المهام المنوطة به إلى غاية قبولها .

أما بالنسبة لوضعية الحكومة أمام البرلمان فإن المنطق يقضي بإعتبار الحكومة مستقلة من تاريخ قيام البرلمان بسحب الثقة منها، مما يعني أن مسألة تقديم الإستقالة أمام رئيس الجمهورية وقبولها يبقى مجرد إجراء شكلي لاحق إحتراماً لقاعدة توازي الأشكال .

الجدير بالذكر هنا أن مسألة رفض مخطط عمل الحكومة وعدم منح الثقة للحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني أمر مستبعد وغير وارد، على إعتبار أن الحكومة تملك بيدها ورقة رابحة للتأثير على النواب وهي الأغلبية البرلمانية .

ثانيا : الحل الوجوبي للمجلس :

في حال تم رفض مخطط عمل الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني، فإن هذا يؤدي إلى إستقالة الحكومة، ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول جديد وحكومة جديدة لتعرض هذه الأخيرة مخطط عملها أيضا بنفس الإجراءات السابقة وفي حال تم رفض المخطط للمرة الثانية من قبل المجلس الشعبي الوطني فإن هذا من شأنه أن يؤدي إلى الحل الوجوبي للمجلس بقوة القانون .

ورغم نص المؤسس الدستوري على الحل الوجوبي للمجلس إلا أنه قيده بشرط ولكن هذا غير كاف، على إعتبار أنه يؤكد تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان، رغم أن مسألة الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني يحول دون خلق أزمات وزارية من خلال التغيير المستمر للحكومات،² الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى الإستقرار الحكومي .

وتوجد عدة إحتتمالات قد تفسر رغبة المؤسس الدستوري في مسألة الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني وهي :

¹ . بوسالم دنيا ،مرجع سابق ،ص 81.

² /بوسالم دنيا ،مرجع سابق ،ص 82.

1/ البحث عن الأغلبية البرلمانية، في حال تنوعت التشكيلة البرلمانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي إنعدام أغلبية برلمانية معينة سواء لحزب واحد أو لائتلاف حزبي، تسمح لأية حكومة أن تنفذ أي مخطط عمل، هنا الحل البحث عن الأغلبية البرلمانية عن طريق حل المجلس وإجراء إنتخابات تشريعية .

2/ تبني الحكومة الجديدة لمخطط عمل الحكومة المقالة، والذي سبق وأن تم رفضه من قبل المجلس الشعبي الوطني، وإن لم يكن كلية فجزء منه على الأقل من حيث الجوهر والمضمون، وبالتالي فإن أسباب الرفض لا تزال قائمة، وهذا يفسر وجود خلاف بين السلطة التنفيذية والتشريعية، على إعتبار أنه تم إستبدال الحكومة الأولى بحكومة جديدة، ولم يحل الخلاف وبقي قائما ففي هذه الحالة يحل المجلس .

3 / في حال عودة الأغلبية البرلمانية الأولى بعد الإنتخابات فهذا يفسر أن الخلاف حل لصالح المجلس الشعبي الوطني .

4 في حال لم تعد نفس الأغلبية البرلمانية، وإنما غيرت بعد الإنتخابات، فهذا يعني أن الخلاف حل لصالح السلطة التنفيذية .

ومن آثار الحل إجراء إنتخابات جديدة من أجل تنصيب مجلس جديد في غضون ثلاثة أشهر، أما عن مسألة إستمرارية الحكومة المستقلة في تأدية مهامها خلال فترة الحل والتي تستغرق 3 أشهر، فإن النصوص القانونية لم توضح ذلك رغم أن المؤسس الدستوري وحد مدة إجراء الإنتخابات في الحل التلقائي والحل الرئاسي، ونص صراحة على وضع الحكومة خلال تلك الفترة في الحل الأول دون الثاني، وإستنادا إلى قاعدة " لا إجتهد مع صراحة النص" فإنه لايمكن للحكومة أن تستمر في تأدية مهامها أو تصريف الأمور العادية أثناء هذه الفترة طالما لم يتم النص على ذلك صراحة . غير أنه عمليا تقوم الحكومة بتأدية مهامها إلى غاية إجراء الإنتخابات وذلك لضمان عدم تعطيل سير المؤسسة التنفيذية خلال فترة الحل .

الملاحظ هنا أن إجراء الإنتخابات قد قيدها المشرع بأجل أقصاه ثلاثة أشهر؛ وهنا قد يثور إشكال في حال مرور وإنقضاء هذه المدة دون أن يتم إستدعاء الهيئة الناخبة مما يعني عدم إجراء إنتخابات تشريعية جديدة، فهل يعود المجلس المنحل إلى مباشرة صلاحياته وإن

كان لا فما هو الجزاء الدستوري الذي يقع على عاتق السلطة التنفيذية جراء خرق هذا الشرط الدستوري ؟

بالعودة إلى النصوص الدستورية والقانونية نجد أنه لم يتم التطرق أو النص على مسألة عودة المجلس المنحل إلى مباشرة ممارسة صلاحياته في حال إنقضاء فترة 3 أشهر ولم تجرى الانتخابات .

وعلى النقيض نجد أن بعض الأنظمة المقارنة قد تطرقت إلى هذه المسألة و وضحتها بصورة جلية لايحتمل التأويل، فالنظام الكويتي من خلال نص المادة 107 من الدستور نص على هذه الحالة¹، وكجزاء على عدم إجراء الانتخابات في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ الحل فإن المجلس المنحل يسترد كامل صلاحياته الدستورية ويجتمع فوراً وكان الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.

المطلب الثاني :

إلزامية عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة وأثاره

إن مسألة حصول الوزير الأول على موافقة المجلس الشعبي الوطني لايعني الشروع الفعلي في تنفيذ مخطط عمل الحكومة؛ بل يجب أن يقوم بخطوة أخرى وهي عرض مخطط عمله أمام مجلس الأمة ؛ فبالعودة إلى التعديل الدستوري لسنة 2016، وبإستقراء المادة 49 الفقرة 3 منه نجد أن المؤسس الدستوري قد ألزم الوزير الأول بتقديم مخطط عمل حكومته لمجلس الأمة ويمكن لهذا الأخير إصدار لائحة يضمنها إقتراحاته وملاحظاته إلا أن تدخل الغرفة الثانية لا يؤثر على بقاء الحكومة أو ذهابها².

وفيما يلي سنتطرق الي اجراءات عرض مخطط عمل الحكومة علي مجلس الامة (الفرع الاول)بالاضافة الي النتائج المترتبة علي ذلك (الفرع الثاني).

¹ / أنظر المادة 107 من الدستور الكويتي .

² .مولود ديدان ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ،ص 386.

الفرع الأول: إجراءات عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة

طبقا لنص المادة 50 من القانون العضوي 16_12 فإنه لا يمكن للحكومة مباشرة تنفيذ مخطط عملها بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه، بل لابد من عرضه على مجلس الأمة خلال 10 أيام على الأكثر التي تلي موافقة المجلس الشعبي الوطني .

الملاحظ هنا أن القانون العضوي 16 . 12 لم يمنح لأعضاء مجلس الأمة أجل لدراسة هذا المخطط كما هو الحال مع المجلس الشعبي الوطني؛ لأن الأمر هنا لا يتعدى مجرد الإعلام فحسب، على إعتبار أن الوزير الأول غير ملزم بتقديم هذا المخطط بشكل تفصيلي، بل الإكتفاء بذكر المحاور الكبرى دون التطرق إلى التفاصيل والجزئيات المتعلقة بالمخطط، مع عرض للأهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها من خلال هذا المخطط، وكأن المؤسس الدستوري أراد بذلك أن يكون مجلس الأمة شاهدا على مخطط عمل الحكومة وليس مراقبا حقيقيا الأمر الذي يعني أن مجلس الأمة أقصى ما يمكنه القيام به هو إصدار لائحة، دون أن يترتب على ذلك أي مسؤولية سياسية ولا ينجر على ذلك حل المجلس¹.

كما أن المؤسس الدستوري لم يأذن لمجلس الأمة بفتح مناقشة؛ مما يعني أن دور مجلس الأمة يقتصر على الإستماع فقط للعرض المتعلق بمخطط عمل الحكومة²، إلا أنه تم تسجيل سابقة في أوت 1997 بعد تعيين السيد "أحمد أويحيى" على رأس الحكومة وبعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة (التسمية السابقة) قام بعرض البرنامج أمام مجلس الأمة في 29 مارس 1998، وتم فتح مناقشة عامة حوله، وهذا ماجرت عليه العادة إلى غاية اليوم، والواقع أن هذه المسألة أدخلت مجلس الأمة آنذاك في أزمة حقيقية مع الغرفة الأولى، وعرضته لإنتقادات لاذعة، مفادها عدم دستورية المناقشة على إعتبار أنه لا توجد مادة دستورية تتضمن ما يفيد إمكانية فتح مناقشة من قبل مجلس الأمة حول العرض المقدم من طرف رئيس الحكومة سابقا (الوزير الأول حاليا) وإن كان المنطق يفيد ثبوتها تلقائيا³.

¹ . محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، رسالة دكتوراة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، (كلية الحقوق والعلوم السياسية) 2015، ص 142.

³ . عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 113.

غير أن البعض يرى أن هذه المناقشة وإن لم يكن لها أهمية من الناحية القانونية، فإن ممارسة مجلس الأمة لمناقشة مخطط عمل الحكومة لا يتعارض مع الشرعية الدستورية، و بالتالي فإن مناقشة المخطط تتحدد أهميته في كونه يسمح لأعضاء السلطة التشريعية بالإطلاع على المخطط بكل حيثياته وتفاصيله، وهذا لإستيضاح الأمور خاصة وأن المؤسس الدستوري منحه حق إصدار اللائحة والتي تشكل دعما لسياسة الحكومة أو إنتقادا لها، فرغم غياب نص صريح في الدستور الجزائري على وجود مناقشة عامة بعد تقديم مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة، فلا يعد مناقشة المخطط مخالفة نظرا لقيمة هذه المناقشة، لان نقاش أعضاء مجلس الأمة يعتبر بمثابة القراءة الثانية المعتمدة في منهجية أعمالها البرلمانية، ولكن الحكمة تكمن في كون هذا النقاش يعطي الفرصة للمواطن المتتبع لمعرفة الحقيقة وتكوين القناعة¹.

ويشترط لقبول اللائحة أن تكون موقعة من قبل 20 عضوا، ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض²، غير أنه عمليا يصعب إصدار لائحة تتضمن بيانا سلبيا في ظل إشتراط توقيع 20 عضوا لقبولها كونه من الصعب تحقق هذا النصاب القانوني لأنه وبكل بساطة أغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون لنفس الحزب المسيطر على الغرفة الأولى، وعاد ما يكونون على توافق مع الحكومة إضافة إلى أن الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية لا يمكنه اللجوء إلى مثل هذا الإجراء كون رئيس الجمهورية قد إتخذ موقفا إيجابيا من المخطط عند عرضه عليه في مجلس الوزراء، وبالتالي فمن غير المعقول وقوفهم ضد رئيس الجمهورية .

وحتى في حال إستوفى هذا الإجراء النصاب القانوني المطلوب وتم إيداع ملتمس الرقابة، إلا أن نجاح هذا الإجراء يبقى معلقا ومرتبطا بمصادقة المجلس ككل عليه ؛ وحتى في حال مصادقة مجلس الأمة على اللائحة فإن مصيرها يبقى مجهولا ودون أثر يذكر في ظل عدم تطرق المؤسس الدستوري والمشرع لهذه المسألة .

¹ . بن صالح عبد القادر، " تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان القانون ... الواقع ... التطور " مجلة الفكر البرلماني ، العدد 03 جوان 2003 ، ص 19 .

² . مولود ديدان ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص 368 .

الفرع الثاني : نتائج عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة :

كما سبق وأن أشرنا فإنه بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، يقدم الوزير الأول عرضا عن مخططة أمام مجلس الأمة والهدف من ذلك إعلام المجلس، ويمكن لهذا الأخير أن يصدر لائحة.

1. /إصدار اللائحة :

بمناسبة تقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة، يمكن لهذا الأخير إصدار لائحة والتي قد تتضمن بيانا مؤيدا للحكومة في مسعاها الأمر الذي من شأنه تقوية مركز الحكومة وتدعيمها، وقد يتضمن بيانا ينتقد فيه مخطط عمل الحكومة، وهذا من شأنه إضعاف مركزها السياسي، والتأثير سلبا على مكانتها، وكما سبق وأشرنا فإنه يشترط لقبول إيداع اللائحة أن تكون موقعة من قبل 20 عضو؛ وأن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض المتعلق بمخطط عمل الحكومة طبقا لنص المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وإن كانت مسألة إشتراط توقيع 20 عضو عمليا صعبة إن لم نقل مستحيلة؛ على إعتبار كما سبق وأن أشرنا أن أغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون إلى أحزاب السلطة أو أحزاب التحالف السياسي الذي يسيطر على الغرفة الأولى و عادة ما يكون فيه توافق مع الحكومة، الأمر الثاني أن الثلث المعين وطبقا للعرف السياسي والواقع يخضع إلى الولاء إلى من يعينه، وإن كانت النصوص القانونية لا تفرض التوافق المطلق بين الثلث المعين ورئيس الجمهورية¹.

الملاحظ في هذه الحالة أنه في حال تم إصدار مقترح اللائحة، فإن نجاحها يبقى مقيدا بمصادقة المجلس ككل، وحتى في حال مصادقة مجلس الأمة على اللائحة إلا أنها تبقى دون أثر في ظل إغفال وعدم تطرق المؤسس الدستوري والمشرع إلى الأثر أو الجزاء المترتب عن إصدار اللائحة، غير أنه في الأنظمة البرلمانية المقارنة تعتبر نوعا من الإنذار والتوبيخ يمكن أن تقرر الحكومة من خلالها تقديم إستقالتها، وعليه فإن اللائحة في النظام الدستوري الجزائري لا ترقى إلى أن تكون آلية رقابية شكلية، فهي مجرد إجراء يتم من خلاله

¹ . عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 115.

عرض آراء وملاحظات السادة أعضاء مجلس الأمة، أو توجيه إنتقادات لمخطط عمل الحكومة، وأقصى ما يترتب عليها هو لفت إنتباه الحكومة إلى المسائل التي فيها تقصير¹ .

وبالتالي فإن اللائحة ليس لها أي أثر قانوني على مخطط عمل الحكومة كونها تحصلت مسبقا على موافقة المجلس الشعبي الوطني؛ وبذلك تكون اللائحة مجرد تأكيد وتدعيم لمساعي الحكومة² الجدير بالذكر هنا أنه في حال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة فلا يمكن للوزير الأول بأي حال من الأحوال تقديم مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة على إعتبار أن المؤسس الدستوري، ينص في هذه الحالة على إستقالة الحكومة مباشرة .

وبالنتيجة فإن الهدف من عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة هو من أجل إعلامه بالمخطط بما أنه يشارك في العمل التشريعي، إذ لايعقل أن يصوت على القوانين اللازمة لتنفيذ برنامج الحكومة وهو يجهل مضمون مخطط العمل في حد ذاته .

ب/ حصانة مجلس الأمة من الحل :

في إطار تكريس مبدأ الفصل بين السلطات المرن، من خلال خلق توازن وظيفي بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، منح للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان، والذي يقصد به إنهاء العهدة البرلمانية للمجلس النيابي قبل نهاية المدة المحددة دستوريا، وبعد هذا الإجراء أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان، وقد إستخدم هذا الحق أول الأمر في فرنسا بداية من الجمهورية الثالثة ، وعليه فإن تقرير الحل دون المسؤولية السياسية يعد إعداما للسلطة التشريعية، والمسؤولية السياسية من غير الحل تشكل تهديدا خطيرا وعشوائيا لإستقرار السلطة التنفيذية .

وبالعودة إلى الدساتير التي عرفتها الجزائر فإن مسألة حل المجلس الشعبي الوطني لم يكن وليد التعديل الدستوري لسنة 2016، بل جاء به أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة الصادر سنة 1963 من خلال نص المادة 56 ثم غاب هذا الإجراء في دستور

¹ . عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ،مرجع سابق ،ص 362.

² . عاشوري نصر الدين و نسيغة فيصل ،علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 ،مجلة الاجتهاد القضائي ،جامعة محمد خيضر بسكرة ،العدد الرابع ،دون سنة ،ص 310 .

1976 ليكرس مجددا في دستور 1989، في نص المادة 78 وذات الأمر كرسه دستور 1996 في نص المادة 82¹؛ ولقد خص المجلس الشعبي الوطني بالحل دون مجلس الأمة بعد تبني مسألة الإزدواجية أو الثنائية البرلمانية، بإعتبار هذا الأخير غير مؤهل دستوريا لإقامة المسؤولية السياسية للحكومة، وقد تم إعتقاد طريقتين لحل المجلس الشعبي الوطني الطريقة الأولى نصت عليها المادة 82 وهي تشير إلى الحل المرتبط بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بمناسبة عرض برنامج الحكومة - مخطط عمل الحكومة حاليا بعد التعديل - على المجلس الشعبي الوطني أما الطريقة الثانية فقررتها أحكام المادة 129 التي جعلت من الحل تقنية دستورية لتدعيم تدخل رئيس الجمهورية في الحياة السياسية .

إن مسألة حل المجلس الشعبي الوطني قد يكشف إما عن عدم وجود أغلبية برلمانية تستطيع تسيير الشؤون العامة بشكل مستقر، أو أن الحكومة التي عينت على أنقاض الحكومة الفاشلة في الحصول على تأييد المجلس الشعبي الوطني، عادت بمخطط عمل حكومي مماثل للمخطط الذي سبق وأن تم رفضه، على إعتبار أن إجراء الحل يكون بقوة القانون وتلقائيا في حال رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، وفي هذه الحالة وبوصف رئيس الجمهورية حكما بين مؤسسات الدولة، يمارسه لتفادي الإنسداد المؤسسي الذي قد يحدث من جراء عدم التوافق بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني².

وتحمل نتيجة رفض المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة للمرة الثانية لا يقع على عاتق المجلس الشعبي الوطني بل حتى مجلس الأمة وإن كان يستحيل حله هذا الأخير، وذلك من أجل ضمان إستمرارية الدولة وإستقرارها ، إلا أنه يبقى شبه مجمد إلى غاية إنتخاب مجلس شعبي وطني جديد، الأمر الذي يؤكد تبعية مجلس الأمة للغرفة الأولى، ويجعل من العلاقة بين غرفتي البرلمان مجرد علاقة شكلية بعيدة عن النظام البيكاميرالي المتعادل، وقريبة جدا من النظام البيكاميرالي غير المتعادل، وعليه فإن مسألة الحل ماهي إلا وسيلة للضغط على البرلمان من أجل تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقه .

¹ . تنص المادة 82 من دستور 1996 على مايلي : " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ،ينحل وجوبا ،تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني ،وذلك في أجل اقصاه 3 اشهر " .

² . عقيلة خراشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،مرجع سابق ،ص 119.

بالنهاية فإن المؤسس الدستوري لم يرتب إمكانية تعرض مجلس الأمة- الغرفة الثانية على مستوى البرلمان- لإجراء الحل عند طرح مسؤولية الحكومة أمام الغرفة الأولى أو في غيرها من الحالات، فهو يتمتع بحصانة من الحل ومرد ذلك هو عدم تخويل مجلس الأمة طرح مسؤولية الحكومة وضمانا لديمومة واستمرارية الدولة التي هي غاية إنشاء مجلس الأمة .

قد يتبادر إلى الأذهان سؤال عن دور مجلس الأمة خلال فترة الحل ؟

في هذا الصدد توجب دساتير بعض الأنظمة المقارنة ما يسمى "بالحضور البرلماني" أثناء الحل ضمانا لاستمرارية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أثناء الحل¹، وموقف الأنظمة في التعامل مع هذه الفترة تلخصه الحالات الآتية :

. الحالة الأولى :

تتمثل في تعديل الحكومة التي حلت البرلمان، من خلال إنشاء حكومة مؤقتة تضم أعضاء من الحكومة المسقيلة وأعضاء من البرلمان المنحل لتسيير الأمور إلى غاية موعد إجراء إنتخابات جديدة وتشكيل المؤسسات الدستورية الجديدة .

. الحالة الثانية :

إستمرار المجلس المنحل في أداء وظائفه وتسيير الأمور إلى غاية إجراء إنتخابات جديدة وتنصيب المجلس الجديد .

. الحالة الثالثة :

يتم فيها دعوة المجلس المنحل للإعقاد مؤقتا في الأمور ذات الصفة العاجلة والمستعجلة .

. الحالة الرابعة :

عودة المجلس المنحل لمباشرة وممارسة إختصاصاته الدستورية في حال لم تقم الحكومة بدعوة الناخبين لإنتخاب أعضاء البرلمان خلال المدة القانونية التي حددها الدستور، وبالتالي فإن قرار الحل في هذه الحالة يصبح وكأنه لم يكن من الأساس .

¹ . عادل الطبطباني ، الرقابة على أعمال الحكومة خلال فترة الحل ،مجلة الحقوق الكويتية ،العدد 4،3،2 لسنة 1991 ،ص 14، 15.

. الحالة الخامسة :

إعتماد أسلوب اللجنة البرلمانية الدائمة، وهي لجنة تبقى خلال فترة الحل لممارسة الرقابة البرلمانية على الحكومة .

. الحالة السادسة :

تتمثل في أسلوب إكمال مدة الفصل التشريعي، غير أنه في هذا الأسلوب لا يبقى المجلس المنحل يمارس صلاحياته في فترة الحل، بل يتوجب على المجلس الجديد فقط إكمال مدة المجلس المنحل، فالعبرة هنا بعدم التأثير على المدة القانونية للفصل التشريعي .

. الحالة السابعة :

وتتمثل في الدعوة إلى إنتخابات عامة قبل حل البرلمان، أي إجراء إنتخابات جديدة تتم في وجود المجلس المراد حله، بمعنى أنه من الناحية الدستورية لازال قائما .

. الحالة الثامنة :

ويتمثل هذا الأسلوب في عدم حل المجالس النيابية العليا، كون الدستور ضمن لها الديمومة وعدم القابلية للحل، ورغم ذلك فإن حل مجلس النواب يؤدي الي شل وتجميد نشاطها، كون بعض الدساتير تقضي بتأجيل إجتماعاتها إلى حين إجراء إنتخابات مجلس النواب، الأمر الذي لا يحقق حضور البرلمان أثناء فترة الحل¹.

ولقد إعتد المؤسس الدستوري الجزائري هذا الأسلوب الأخير من خلال تبنيه عدم قابلية مجلس الأمة للحل، غير أنه لم ينص على مسألة تأجيل اجتماعاته إلى حين إنتخابات المجلس الشعبي الوطني، وإن كان المجال التشريعي للبرلمان في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني يؤوول لرئيس الجمهورية عن طريق التشريع بالأوامر، إلا أن المجال الرقابي لمجلس الامة والمخول له دستوريا يستمر في ممارسته، نظرا لعدم وجود نص دستوري يقضي بخلاف ذلك.

¹ . عادل الطبطباني، الرقابة على أعمال الحكومة خلال فترة الحل، مرجع سابق، ص 20.19.

وضرورة إستمرارية هذه الرقابة لإستمرارية الحكومة احيانا في تأدية مهامها في إطار تسيير الأمور العادية فقط .

المبحث الثاني :

البيان السنوي للسياسة العامة

لا تكفي الرقابة السابقة على مخطط عمل الحكومة من قبل البرلمان، بل لا بد من رقابة لاحقة بعد مرور سنة من المصادقة على مخطط عمل الحكومة، أي رقابة على واقع أداء العمل التنفيذي على ضوء مخطط العمل المتفق عليه وذلك بتقديم الحكومة أمام البرلمان بيان سنوي عن سياستها العامة .

كما سبق وأن رأينا فإنه بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، فإنه يتعين على الوزير الأول تنفيذ المخطط من خلال الصلاحيات التي يخولها إياه الدستور، وبالوسائل البشرية والمادية الموضوعة تحت تصرفه، عبر توزيعه للصلاحيات بين أعضاء حكومته، كون الحكومة ستكون على موعد حاسم مع نواب المجلس الشعبي الوطني بعد مرور سنة من موافقته على مخطط عملها، قصد تقديم بيان عن سياستها العامة، وهي المحطة الثانية التي تمكن نواب المجلس الشعبي الوطني من الوقوف على مدى تحقق وعود الوزير الأول، والنتائج التي حددها في مخطط عمل حكومته ويتبع ذلك مناقشة عامة في المجلس حول عمل الحكومة، يمكن أن تنتهي بإحدى الحالات التالية قد لا يحدث أي شيء بعد المناقشة وهذا معناه أن النواب راضون ضمناً عن العمل الحكومي، وقد تنتهي المناقشة بإصدار لائحة من النواب (المطلب الأول) أو قد يبادر النواب بإيداع ملتمس الرقابة (المطلب الثاني) وقد تقوم الحكومة بطلب التصويت بالثقة (المطلب الثالث) .

المطلب الأول :

إصدار النواب اللائحة وآثارها

لقد خول المؤسس الدستوري لنواب المجلس الشعبي الوطني، من خلال نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016،¹ إمكانية إصدار لائحة التي يتم من خلالها التعبير عن آرائهم حول ما تم تجسيده خلال السنة المنصرمة من العمل الحكومي، وهو ذات الأمر الذي ذهب إليه القانون العضوي 16. 12 في الفقرة 3 من نص المادة 51 منه وخصها بإجراءات وقد يترتب عنها آثار سياسية .

الإشكال المتعلق باللوائح هنا هو عدم تعرض المؤسس الدستوري والمشرع لمضمون محتوى هذه اللوائح وعدم تحديد الهدف منها، حيث ذهب البعض إلى القول " إن أشد مايلفت نظرنا هو أن المشرع أو المجلس الدستوري لم يتدخل أي منهما لإيضاح أو تكييف طبيعة هذا الصنف من اللوائح، وأن العمل بها متوقف على مدى نضج البرلمان أو مدى إدراكه لمفهوم الرقابة البرلمانية؛ ولو كان ذلك عن طريق لائحة ذات طابع صوري ومجازي؛ لأنه ليس من الصعوبة بما كان أن يبادر البرلمان بهذا النوع من اللوائح المعدومة الأثر² خاصة إذا علمنا أنه يمكن للبرلمان أن يختتم المناقشة العامة التي تلي بيان السياسة العامة بلائحة قد يتوقف عليها مصير الحكومة وعليه فإن إقتراح اللائحة يكون إما تأييدا للحكومة أو عكس ذلك، فلو إفترضنا أن هناك مجموعة من النواب غير راضيين على البيان السنوي للسياسة العامة الذي قدمته الحكومة، ولكن لم يتوفر النصاب القانوني لتقديم اللائحة اللوم، فالوسيلة الوحيدة أمامهم في هذه الحالة هو إقتراح لائحة تعارض سياسة الحكومة، كما يمكن لمجموعة ثانية أن تعارض هذه اللائحة وتقترح لائحة معارضة للائحة الأولى أي لائحة تساند الحكومة، وعليه تبقى الفرضيات في هذا المجال قائمة، ولكن الأكثر ترجيحاً هي أن اللائحة يمكن أن تكون معارضة لسياسة الحكومة وهذا لإخطارها بعدم رضى فئة من البرلمانيين حول مسار عمل الحكومة ؛ كما يمكن أن تقدم لائحة مؤيدة للحكومة لتكون سندا

¹ انظر المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² . عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2005، بدون

لها لمواصلة مهامها¹، فالأمر لا يعدو أن يكون موضوعها أو هدفها هو إما تأييد الحكومة على المضي في تنفيذ برنامجها² وإما لوما وانتقادا للحكومة، وفيما يلي سنتطرق الي شروط اصدار اللائحة (الفرع الاول) والاثار المترتبة عليها (الفرع الثاني)

الفرع الأول : شروط إصدار اللائحة .

الملاحظ في القانون العضوي 16 . 12 أنه لم يطرأ على الشروط والإجراءات المتعلقة بإصدار اللائحة أي تغيير من خلال المواد 52 . 56 فهي نفسها التي كانت موجودة في القانون العضوي السابق 99. 02 وهي :

. ضرورة أن تقدم اللوائح خلال 72 الساعة الموالية لإختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة .

. أن يتم التوقيع على إقتراح اللائحة من طرف 20نائبا على الأقل، مع عدم إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من إقتراح لائحة³ .

. أن يودع إقتراح اللائحة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من قبل مندوب أصحاب الإقتراح .

. في حال تعدد اللوائح فإنها تعرض للتصويت بالترتيب حسب تاريخ إيداعها .

. التدخل أثناء المناقشة التي تسبق التصويت على إقتراحات اللوائح مقتصر فقط على :

1. الحكومة بناء على طلب منها.

2. نائب يرغب في التدخل لتأييد اللائحة.

3. نائب يرغب في التدخل ضد إقتراح اللائحة⁴ .

¹. أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه جامعة محمد خيضر، بسكرة 2014. 2015، ص 362 .

². بن زاغو نزيهة، رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2002، ص 156.

³. عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 121.

⁴. أنظر القانون العضوي 16 . 12، المواد 52 . 56.

من خلال ما سبق يتبين لنا عدم إمكانية تفعيل اللائحة عمليا، فهناك عوائق دستورية وقانونية تعترض مسألة تفعيل هذا الإجراء وهي :

. عدم تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة في العديد من المرات أمام المجلس الشعبي الوطني، فمن أصل 8 حكومات 3 فقط هي من قدمت بيان سياستها العامة¹. كما أنه لم يقدم خلال 2014. 2015. 2016².

هناك نوع من التقييد للنائب في ممارسة حقة النيابي، حيث أن مسألة إشتراط توقيع إقتراح اللائحة من قبل 20 نائبا من شأنه أن يحرم ويقصي بعض أحزاب المعارضة من تقديم إقتراحاتها، إضافة إلى مسألة منح النائب الحق في التوقيع على لائحة واحدة هو كذلك من شأنه تقزيم دور النائب في ممارسة الدور الرقابي لأعمال الحكومة³.

. أيضا فيما يتعلق بالمتدخلين، فالأمر يبدو واضحا للمتدخلين الأول والثاني، أما بالنسبة للثالث والرابع فإن التساؤل المثار هو من النائب الراض لإقتراح اللائحة ومن هو النائب المؤيد لها ؟ وكيف يمكن معرفة النائب المؤيد أو المعارض معرفة قطعية .

أيضا فيما يتعلق بمسألة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على اللوائح المقترحة بأغلبية أعضائه، تجعل بقية اللوائح الأخرى لاغية، أيضا عبارة بأغلبية أعضائه عبارة فضفاضة في ظل غياب تحديد طبيعة الأغلبية ولتكن البسيطة⁴، التي من شأنها تحقيق الموازنة بين حق النواب في إقتراح لائحة في إطار رقابة ومتابعة النشاط الحكومي من جهة وحماية الحكومة من تهديدات الأقلية لها من جهة أخرى .

. لم تتضمن النصوص الدستورية والقانونية أي أثر قانوني على اللائحة المعارضة للحكومة وهذا مادفع البعض إلى وصفها باللوائح الميتة .

¹ . عقيلة خرياشي ،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ،مرجع سابق ،ص 311

² . مقال في موقع الشروق أونلاين ليوم 06 /02/ 2017 ،تحت عنوان " أين بيان السياسة العامة 20014. 2015

،2016 " يبين مطالبة حركة مجتمع السلم من خلال سؤال كتابي وجهه نائبا عن الحزب إلى الوزير الأول يطلب فيه تبريرا عن أسباب امتناع الحكومة عن تقديم البيان السنوي للسياسة العامة خلال هذه السنوات .

³ . أحمد سويقات ،الرقابة على اعمال الادارة العمومية في الجزائر ،مرجع سابق ، ، ص 361.

⁴ . خليفة بن علي ،تدخل نشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ،العدد108 ،السنة الثالثة ،الخليية

المنعقدة يوم الثلاثاء 17 نوفمبر 1998 لمناقشة القانون العضوي 99. 02 ،14 ديسمبر 1998 ،ص 15.

. عدم تحرر المجلس الشعبي الوطني من قيد الحل الرئاسي، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر سلبا على كل محاولة جريئة من أجل إثارة مسؤولية الحكومة، التي عادة ما يرتبط بقاءها برضى رئيس الجمهورية عنها لاغير .

. مسألة إحتمال تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، الذي يبقى من السلطات التقديرية للحكومة، حيث لا تحكمه أية قواعد أو آثار تترتب على هذا العرض .حيث أن الحكومة غير ملزمة بتقديم بيان سياستها العامة أمام مجلس الأمة، على إعتبار أن المادة 57 من القانون العضوي 16. 12 تنص على مايلي : "...يمكن للحكومة أن تقدم بيانا عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة "

الفرع الثاني : الآثار القانونية المترتبة عن إصدار اللائحة

كما سبق وأن أشرنا فإن المشرع قد أحاط تقديم اللائحة بمجموعة من الشروط والإجراءات للحد من تجاوز النواب للصلاحيات المخولة لهم دستوريا، في مقابل تغييب الهدف أو الغاية من إصدار اللائحة، فلا يوجد أي إشارة للأثر القانوني المترتب عن لائحة المجلس الشعبي الوطني الصادرة بمناسبة عرض البيان السنوي للسياسة العامة .

قانونيا لا يوجد ما يشير إلى القيمة الإلزامية لللائحة، لكن من الناحية العملية يصعب على الحكومة إتخاذ موقف غير مبال تجاهها لأن هذا سيكون سببا كافيا لإصطدامها مستقبلا بعراقيل من قبل النواب، الذين لم يتمكنوا من تحريك ملتزم الرقابة في ظل ضعف النصاب القانوني المطلوب 3/2 النواب، إلا أنهم سيلجأون إلى معارضة مشاريع القوانين من أجل طرح الثقة بالحكومة أمام البرلمان ومنه إمكانية إسقاطها .

وبالتالي فإن الأثر المترتب على اللائحة يتجسد عمليا في أمرين هما: إصدار لائحة مؤيدة للحكومة أو إصدار لائحة معارضة لهذه الأخيرة.

. ففي الحالة الأولى يعتبر التصويت بالإيجاب مساندة للحكومة في تقوية مركزها على الصعيد السياسي، أما إذا كان التصويت سلبيا أي إصدار لائحة معارضة لعمل الحكومة

أثناء مناقشة بيانها السنوي فهذا يعتبر تنبيه للحكومة من أجل إعادة تقييم عملها و إزالة الإختلالات المسجلة في تنفيذ برنامجها¹ .

وبهذا فإن اللائحة تعد وسيلة مهمة للفت إنتباه الحكومة إلى جوانب التقصير وعدم الوفاء بالالتزامات المتفق عليها في إطار مخطط العمل الحكومي المصادق عليه، وهي تعتبر إنذار للحكومة مقتضاه أن إستمرار ثقة المجلس الشعبي الوطني بها متوقفة على إحترام ما تم الإتفاق عليه مسبقاً² وعليه فإن إصدار اللائحة بعد مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة لا يترتب عنه أي جزاء قانوني أو دستوري، وكل ما ينجر عنه إما دعم معنوي وتقوية المركز السياسي للحكومة، أو في الجهة المقابلة توجيه تنبيه أو إنذار يبين عدم رضا النواب عن تلك السياسة المنتهجة من طرف الحكومة، حيث يعرب النواب عن تحفظهم وإستيائهم دون أن يصل ذلك الى حد الرغبة في إسقاطها، وفي هذه الحالة فهو عبارة عن إنذار يمكن أن يتحول مستقبلاً إلى معارضة تترجم، إذا إستمرت الحكومة على نهجها بالإقدام على إقتراح ملتمس الرقابة³ .

المطلب الثاني:

ملتمس الرقابة

بالعودة إلى النظام الدستوري الجزائري، وبتفحص الدساتير السابقة نجد أن هذه الآلية الرقابية لم يكن لها وجود دستوري يذكر في كل من دستور 1963 و1976 حيث تناول هذا الأخير مسألة لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية، غير أنه تم إدراج هذا الإجراء لأول مرة في الدستور الجزائري لسنة 1989، نتيجة الإصلاحات السياسية، و ظهور الإزدواجية على مستوى السلطة التنفيذية ليتم تكريسه في دستور 1996 و التأكيد عليه في التعديل الدستوري لسنة 2016، بذات الشروط والإجراءات (الفرع الاول) وذات الاثار من خلال افراغه من قوته الرقابية (الفرع الثاني).

¹ . دنيا بوسالم ،الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دستور 1996 ،رسالة ماجستير ،جامعة باجي مختار ،عناية ،2007،2006،ص05.

² . عقيلة خرياشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،مرجع سابق ،ص 123.

³ . صالح بلحاج ،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ،مرجع سابق ،ص 285.

الفرع الأول : شروط وإجراءات تحريك ملتزم الرقابة

إن مسألة تفعيل أو تحريك ملتزم الرقابة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني ليس بالأمر السهل كون تفعيل هذه الآلية مرهون بتوفر مجموعة من الشروط الدستورية وبعض الإجراءات التي نظمها القانون العضوي 16. 12 والتي تعد في حقيقة الأمر قيوداً أو عقبات تحول دون تفعيلها ، مما أدى إلى إفراغ هذه الآلية من قوتها الرقابية .

أ / من حيث قبول ملتزم الرقابة:

بالعودة إلى المادتين 58 و 59 من القانون العضوي 16. 12 والمادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نستشف الشروط المتعلقة بقبول ملتزم الرقابة :

1. أن يكون خلال اللقاء السنوي المتعلق بتقديم الحكومة لبيانها السنوي حول السياسة العامة الذي يتبع بمناقشة عامة ثم تكون المبادرة بإيداع لائحة في حال ما تبين أن الأمر يستدعي ذلك.

2. توفر النصاب القانوني المقدر ب (7/1) من عدد نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل من أجل التوقيع على ملتزم الرقابة ؛ نلاحظ هنا أن المؤسس الدستوري الجزائري أكثر صعوبة من ناحية اللجوء إلى هذا الإجراء، كون هذه النسبة مرتفعة وصعبة التحقيق نوعاً ما، مقارنة بفرنسا حيث إشتراط الدستور الفرنسي عشر (10/1) عدد النواب¹، وهذا مراعاة للإستقرار الحكومي، على إعتبار أن ملتزم الرقابة آلية ذات فعالية تنطوي على درجة من الخطورة .

3. لا يمكن توقيع أكثر من ملتزم رقابة واحد لكل نائب في المجلس الشعبي الوطني، في حين أنه في فرنسا يمكن لنائب واحد التوقيع على ثلاثة على الأكثر خلال الدورة العادية للجمعية الوطنية. ولعل الهدف من إشتراط المشرع لذلك هو تقييد إرادة النائب في عدم اللجوء إلى إستعمال هذا الإجراء بكثرة، والمحافظة على الإستقرار الحكومي، والإلتفاف حول ملتزم رقابة واحد من جهة، ومن ثم مواجهة الحكومة بالإتهام، فالتوقيع الواحد يحفز النواب على تحريك المسؤولية الوزارية متى ثبت أن البيان العام للسياسة العامة للحكومة لا يتوافق

¹ أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص، 364.

ومخطط العمل الحكومي المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته في بداية السنة .

ب / من حيث إيداعه :

في حال تحقيق النصاب المتعلق بعدد التوقيعات على ملتمس الرقابة يودع هذا الأخير لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من أجل الإشراف على سير هذه الآلية بصورة منظمة وقانونية، بإعتباره الجهاز المكلف بتنظيم أعمال المجلس ويتولى عملية الإيداع مندوب عن أصحاب اللائحة¹، وينشر في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس ليتم التأكد من مدى تطابقه مع النصوص التشريعية المنظمة لأحكامه، ويعلق ويوزع على كافة نواب المجلس الشعبي الوطني²، لضمان إعلام واسع سواء لنواب المجلس الشعبي الوطني أو الجمهور. تمهيدا لمناقشته والتصويت عليه .

ج / من حيث مناقشته والتصويت عليه :

بإستقراء المادة 61 من القانون العضوي 12.16 نجد أن من لهم الحق في المناقشة هم :

. الحكومة بناء على طلبها .

. مندوب اصحاب ملتمس الرقابة .

. نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة .

. نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة .

ويعد إقتصار التدخل في المناقشة على هذه الأطراف عائدا لكون الطرفين الأوليين هما المعنيين بعلاقة الرقابة الناشئة عن تحريك هذا الملتمس، أما الاخرين فإن تدخلهما له دور في ترجيح كفة الحكومة أو كفة اصحاب الملتمس، الأمر الذي يجعل من المناقشة ميدان ممهّد لحسم نتيجة تحريك وتفعيل هذه الآلية على ضوء مايسفر عنه التصويت .

بعد المناقشة من طرف المعنيين بهذه العملية، فإن الدستور منح مهلة 3 أيام بعد إيداعه للتصويت عليه من طرف النواب³، وتعد مهلة ثلاثة أيام مهلة كافية تمكن مساندي

¹ . بوسالم دنيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، مرجع سابق ، ص 39.

² . أنظر المادة 60 من القانون العضوي 12.16.

³ . أنظر المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، والمادة 62 الفقرة الاولى (01) من القانون العضوي 12.16.

الحكومة من إجراء إتصالات لإقناع مقترحي الملتمس بالعدول عن موقفهم والتراجع، وكذا تهدئة الأعصاب ومنه زوال دواعي إثارة ملتمس الرقابة، وبهذا تتحول المدة الازمة للتصويت على ملتمس الرقابة الى وسيلة ضغط وفرصة سانحة لتدعيم موقف الحكومة، وكأن المشرع أراد بهذه المهلة التمعن والتفكير من كلا الطرفين لعلهما يأخذان في الحسبان مدى وقع أثر هذه الاثحة عليهما، وفي الواقع تعد هذه المدة بمثابة ورقة رابحة بيد الحكومة .وربما هذا هو الدافع الذي جعل المؤسس الدستوري الفرنسي يخفض المدة الى 48 ساعة¹.

بالإضافة إلى الشروط السابقة، فقد إشتراط لترتيب آثار على ملتمس الرقابة المصادقة عليه من طرف (3/2) ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني، على خلاف الدستور الفرنسي الذي يشترط الأغلبية المطلقة للتصويت، وفي الجزائر هذا النصاب يصعب تحقيقه في ظل عدم وجود معارضة قادرة على ترقية العمل السياسي والبرلماني، وإنتقاد قرارات وتوجهات الحكومة، إضافة إلى التشكيلات السياسية المتعددة في المجلس، عكس الأنظمة السياسية القائمة على نظام الحزبين أين يسهل تحقيق النصاب القانوني للموافقة على ملتمس الرقابة، وعند تحقق الشروط السالفة الذكر فإنه يتعين على الوزير الأول أن يقدم إستقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، وفي حال عد حصول الملتمس على الأغلبية المطلوبة في المجلس الشعبي الوطني، تبقى الحكومة قائمة، والسؤال الذي يثار في هذا المقام في حال تم تفعيل الملتمس هل رئيس الجمهورية ملزم بقبول إستقالة الحكومة ؟

بالعودة إلى النصوص القانونية نجد أن الحكومة يتولى تعيينها رئيس الجمهورية، كما أن مخطط عمل الحكومة يتم وضعه تحت رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء، وهنا يكون لرئيس الجمهورية أن يختار بين قبول إستقالة الحكومة التي عينها وسطر مخطط عملها وتعيين حكومة جديدة، وبين رفض إستقالة الحكومة وبالتالي يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني، والحل هنا آلية بيد السلطة التنفيذية لردع السلطة التشريعية والوقوف في وجهها².

¹ . عقيلة خرباشي العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،مرجع سابق ،ص 130.

² . صوادقية هاني ، بيان السياسة العامة كآلية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري

2016،مرجع سابق ،ص 172.

الفرع الثاني : إفراغ آلية ملتمس الرقابة من قوتها الرقابية

يكن هدف ملتمس الرقابة في إتخاذه كإجراء ضد الحكومة بأكملها على إعتبار أن الوزراء ليسوا مسؤولين مسؤولية فردية بل مسؤولية تضامنية، ويعتبر هذا الإجراء وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، على إعتبار أنه يضع حدا للحكومة بعد سنة من توليها الحكم، ومنح الثقة لها من طرف المجلس الشعبي الوطني، في حال إذا ما أثبت التنفيذ الجزئي لمخطط عملها عدم إمكانية مواصلتها وفشلها في تنفيذ إلتزاماتها وعودها، كما سبق وأن رأينا فعلى الرغم من أن المؤسس الدستوري منح لنواب المجلس الشعبي الوطني هذه الآلية الرقابية التي تمكنهم من إسقاط الحكومة في حال مالم تلتزم بما تمت الموافقة عليه في مخطط عملها، إلا أن إجراءات وشروط ممارسة وتحريك آلية ملتمس الرقابة محاطة بمجموعة من القيود التي أقرها المؤسس الدستوري والمشرع والتي أفرغت ملتمس الرقابة من قوته الرقابية وجعلت مسألة اللجوء إليه أمرا شبه مستحيل ويتضح ذلك من خلال :

1. لا يمكن اللجوء إلى استعمال ملتمس الرقابة إلا مرة واحدة في السنة كونه مرتبط بمناقشة البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، طبعاً هذا في حال تكرمت الحكومة على المجلس الشعبي الوطني وعرضت بيانها السنوي، رغم أن عدم تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة يعد خرقاً لأحكام الدستور .

2. عدم قبول ملتمس الرقابة، إلا إذا تم توقيعه من طرف سبع (7/1) نواب المجلس الشعبي الوطني، وفي حال تحقق هذا الشرط فإن عملية التصويت لا تتم إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه، وتعد هذه المدة كافية لإستغلالها من طرف الحكومة من أجل الضغط على النواب أو الأحزاب بكافة الوسائل المتاحة من أجل تغيير مواقفهم لصالح الحكومة، وإذا لم تفلح الحكومة في ذلك فإنه لا يمكن إقامة المسؤولية السياسية على الحكومة وإسقاطها، إلا إذا تم التصويت لصالح ملتمس الرقابة من طرف ثلثي (2، 3) نواب المجلس الشعبي الوطني، في هذا الصدد يرى الأستاذ "سعيد بوشعير" أن هذه الشروط غير المعقولة جعلت من ملتمس الرقابة فكرة غير قابلة للتطبيق على أرض الواقع¹ على إعتبار أنه يمكن

¹ . سعيد بوشعير ،النظام السياسي الجزائري ،مرجع سابق ،ص 164.

للحكومة الإستمرار في عملها حتى ولو كانت مساندة من قبل الأقلية أي يكفي مساندة (3/1) نواب + نائب واحد، هناك إذا شروط قاسية لنجاح ملتزم الرقابة وخاصة شرط أغلبية الثلثين؛ لأن الحكومة حتى عندما تكون محل معارضة واسعة في المجلس الشعبي الوطني لا بد أن يكون لها مؤيدون بداخله، ولا يكون من الصعب عليها أن تحصل على دعم أكثر بقليل من ثلث النواب لتضمن لنفسها إفضال الملتزم والبقاء في الحكم¹ الأمر الذي يجعل من مسألة إسقاط الحكومة أمر شبه مستحيل، نظرا لإستحالة تحقيق النصاب القانوني، ولعل المبرر الوحيد لتشديد نسبة تبني ملتزم الرقابة يكمن على ما يبدو في لعب دور إحتياطي، لأنه وإن كانت الأغلبية البسيطة تمكن الحكومة من بدء مهامها لدى تقديم مخطط عمل الحكومة، من خلال نظام التحالف الذي يتطلب تعيين حكومة إئتلافية غير متجانسة فإن إستمرار هذا التحالف لمدة طويلة غير مضمون والخلاف بين أطرافه محتمل .

تجدر الإشارة أن البرلمان الجزائري ومنذ 1997 أي منذ إقرار التعددية الحزبية، يتكون من الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة، وبالتالي فإن اللجوء إلى ملتزم الرقابة في ظل وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة لا يكون بهدف إسقاطها لأن هذا غير ممكن، بل يمكن أن تستعمله المعارضة للوقوف في وجه الحكومة والإفصاح رسميا عن عدم رضاها صراحة عن الحكومة وعن مخطط عملها الذي قطع مسار سنة من التنفيذ الفعلي، ومن جهة أخرى يبقى المجلس الشعبي الوطني متحفزا كثيرا في تحريك ملتزم الرقابة، ومنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، طالما أن هذه الأخيرة ماهي إلا أداة للتسيير والتنفيذ بيد رئيس الجمهورية²، وبالتالي فإن كل مساس بالحكومة يعد بطريقة غير مباشرة مساسا برئيس الجمهورية، حيث يتمتع هذا الأخير بسلطة تقديرية واسعة في إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني. كرد فعل على إسقاط الحكومة بقصد الدفاع عن برنامجه.

فنظرا لخطورة هذا الإجراء فإن المؤسس الدستوري وضمانا لإستمرار الحكومة ولو على حساب المبادئ الديمقراطية أحاط إستعماله بشروط جعلت ممارسته شبه مستحيلة، فرغم أنه إعتد ملتزم الرقابة ولكن وتقاديا لكثرة اللجوء إليه أحاطه بشروط غير معقولة، جعلت منه فكرة غير قابلة للتطبيق واقعا، بل وتسبب تلك الشروط بطريقة مباشرة في امكانية قيام

¹ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، 286.

² عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 131.

حكومة أقلية مساندة من قبل ثلث (1/3) +نائب واحد، ومعارضة الثلثين (2/3) ناقص نائب واحد .

ويبدو أن تبني هذه الشروط إلى جانب كونها تتنافى مع مبادئ الديمقراطية التي تقضي بحكم الأغلبية ومعارضة الأقلية، تحولت في دستورنا إلى قاعدة عكسية الهدف منها هو الإبقاء على تسلط السلطة التنفيذية ورفض تمكين أغلبية النواب من إسقاط المعينين من طرف رئيس الجمهورية، ذلك أن السلطة التنفيذية من موقعها المتعالي على إرادة ممثلي الشعب في المجلس الشعبي الوطني، فإن اختياراتها وقراراتها غير قابلة للمعارضة، وإشترط الثالث هو شرط تعجيزي يستحيل تحقيقه لندرته عمليا على إستمالة عدد من النواب يتخطى عددهم الثلث +واحد، سواء كان هذا النصاب تابعا لها أو تستمليه بأساليبها الخاصة تجنبا لظهور ضعفها وهي المتعودة على القيادة والتوجيه¹.

ما يمكن ملاحظته مما تقدم ذكره، أن سلطة البرلمان في أعمال ملتصق الرقابة ضد الحكومة محصورة ومقيدة، بل تكاد تكون منعدمة على إعتبار أن مسألة نجاح ملتصق الرقابة ترتبط أساسا بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني، فإذا كانت الحكومة حائزة على أغلبية واضحة فإن حظوظ نجاح الملتصق تكاد تكون عسيرة، وبالتالي فمسألة إسقاط أو تغيير الحكومة يعد أمرا مستحيلا .

وبالنتيجة فإن إثارة مسؤولية الحكومة عن طريق ملتصق الرقابة عبارة عن تقييم لسياسة الحكومة تقييما سلبيا².

¹ . سعيد بوالشعير ،النظام السياسي الجزائري (السلطة التشريعية والمراقبة)،مرجع سابق ،ص 155.

² - Philippe secure . , qui est la responsabilité politique, . revue du droit publique ,N°=06 .1999.P 1620.

المطلب الثالث:

التصويت بالثقة

من أهم خصائص الأنظمة البرلمانية وبعض الأظمة الأخرى وجوبية حيازة الحكومة لثقة البرلمان، إذ لا يمكن مواصلة عملها دون ذلك فهي بحاجة إلى تأييد البرلمان باستمرار لأنها تستمد منه مشروعية برنامجها كما تستمد الأدوات القانونية لتنفيذه، الأمر الذي يجعلها مضطرة إلى طلب ثقته لتأكيد ذلك وضمان مساندته بالتصويت لها بالثقة في حال كان برنامجها يعبر بالفعل عن رأي الأغلبية وفي حال لم يكن كذلك فإنها تفقد الدعم ومساندة الأغلبية وبالتالي سحب الثقة منها، فطلب التصويت بالثقة هو أحد الآليات الرقابية التي تلي مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، فهي بذلك تشبه اللوائح وملتمس الرقابة من حيث إرتباطها بمناقشة البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، وتختلف عنهما في كون إصدار اللائحة وإيداع ملتمس الرقابة من صلاحيات المجلس الشعبي الوطني، في حين أن التصويت بالثقة هو إجراء منحه المؤسس الدستوري للحكومة، وأعطى لها حرية المبادرة به، فهو إجراء تدعم الحكومة به موقفها أمام المعارضة وحتى رئيس الجمهورية، يتمثل في طرح مسألة الثقة أمام المجلس¹، حيث توجه للبرلمان طلبا أو سؤالا مفاده أن يصوت لها بالثقة أو عدمه حول برنامج أو تصريح أو بيان حول السياسة العامة، أو حول موضوع معين بالذات بمناسبة إستجواب أو سؤال كتابي أو شفهي، وفيما يلي سنستعرض حالات طلب التصويت بالثقة (الفرع الأول) بالإضافة الي شروطه وإجراءاته (الفرع الثاني) واخيرا سنتطرق الي مسألة ضعف عذع الآلية في اثاره مسؤولية الحكومة (الفرع الثالث).

الفرع الأول : حالات طلب التصويت بالثقة.

القاعدة العامة أن طلب التصويت بالثقة يكون بمناسبة البيان السنوي للسياسة العامة، غير أن عدم منح النواب الثقة للحكومة قد يؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية، الأمر الذي من شأنه أن يسهم في إضعاف هذه الآلية الرقابية .

ويتم اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة في الحالات التالية:

¹. ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية، مرجع سابق، ص 195.

الحالة الأولى :

في حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة المنتهجة، سواء كانت هذه المعارضة كانت من قبل النواب أو من هم في الساحة السياسية، هنا يتجه الوزير الأول المجلس الشعبي الوطني طالبا منه التصويت بالثقة¹ كرد فعل على المعارضة، خاصة في حال ما إذا كان تصويت البرلمان لصالح الحكومة، الأمر الذي يعد إنتصار للحكومة وسببا لإستمرارها وحيازتها ثقة الأغلبية البرلمانية، وفي حال لم تحز ثقة البرلمان فإنها تضطر إلى تقديم إستقالتها إلى رئيس الجمهورية، وبالتالي إنتصار المعارضة عليها .

الحالة الثانية :

في حالة نشوب خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية، تلجأ الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة فإن حازت على ثقة نواب البرلمان؛ فإن ذلك من شأنه تدعيم موقفها أمام رئيس الجمهورية، أما إذا حدث العكس فيتحتّم على الحكومة تقديم إستقالتها، الجدير بالذكر هنا أن هذه الحالة نادرة الإستخدام وشاذة الحدوث بفعل صلاحية رئيس الحكومة في إقالة الحكومة متى شاء، وفي هذا تكريس لفكرة الحكومة الرئاسية .

الحالة الثالثة :

هذه الحالة الثالثة تعتبر دستورية وتكون على إثر تقديم بيان عن السياسة العامة أمام النواب وهنا تطلب الحكومة التصويت بالثقة²، وهذه الحالة الوحيدة التي نص عليها المؤسس الدستوري الجزائري دون الإشارة لباقي الحالات لسبب نجهله ، ومعنى ذلك أن اللجوء إلى هذا الأجراء لا يتم إلا مرة واحدة في السنة بمناسبة تقديم الحكومة للبيان السنوي على سياستها العامة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، ليكون هذا الإرتباط القيد الأول لطلب التصويت بالثقة .

¹ . عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 124.

² . بوكرا إدريس وأحمد وافي ، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 ، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992، بدون طبعة، ص 317.

الفرع الثاني: شروط وإجراءات طلب التصويت بالثقة .

بالعودة إلى نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وطبقا لأحكام المواد 63. 64. 65 من القانون العضوي 12.16، فإنه يمكن للوزير الأول طلب التصويت بالثقة من نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرض الحكومة للبيان السنوي للسياسة العامة .

وباعتبار أن طلب التصويت بالثقة إحدى الآليات الرقابية لنشاط الحكومة، فإنه يترتب عليه نتيجتين وهما الموافقة على السياسة المنتهجة من قبل الحكومة والإستمرار فيها وإما معارضة هذه السياسة وبالتالي تقرير مسؤولية الحكومة التي تؤدي إلى إستقالتها عبر المرور بالإجراءات التالية :

أ / التسجيل :

بداية يتم تقديم طلب التصويت بالثقة من طرف الوزير الأول المخول دستوريا دون غيره من أعضاء الحكومة وبناء على هذا الطلب يتم في مرحلة ثانية يتم تسجيل وإدراج طلب التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول أعمال المجلس، ويعتبر هذا الإجراء إجباري حسب نص المادة 63 من القانون العضوي 12.16، مع تحديد المدة التي يتم خلالها التصويت، حيث أن المشرع لم يحددها، وإنما ترك تحديدها يكون بالإتفاق بين الحكومة ورئيس المجلس، على غرار المشرع الفرنسي الذي حدد في نص المادة 49 من الدستور مدة التصويت ب 24 ساعة وفك اللبس مقارنة بالمشرع الجزائري، الأمر الذي يجعل من هذا الإجراء غير مباشر كون المشرع الجزائري لم يحدد المدة الزمنية التي يجب خلالها إستعمال هذا الإجراء مما يعني أن المدة قد تطول أو تقصر، ولا شك أن طول الظرف الزمني بين إيداع الطلب وجدولته، من شأنه تمكين الحكومة من الإتصال بالأغلبية البرلمانية وإجراء مشاورات ماراطونية معها، بهدف ترتيب الوضع الذي ينتهي إلى الموافقة على طلب الثقة من جهة، ومن جهة ثانية فإن طول الإنتظار ينقص من شدة حماس المعارضة ويثبط عزيمتها، لكن في المقابل قد يكون العكس هو الصحيح، إذا ما إستغلت المعارضة هذه المدة

لتنظيم نفسها والإستعداد لهذا الحدث،¹ بإتخاذ كافة الوسائل لإقناع الأغلبية البرلمانية بالتصويت بالرفض وعدم منح الثقة للحكومة، لتفصيل أكثر نحن امام حالتين :

أ / إذا كانت المدة طويلة والأغلبية البرلمانية هي المكونة للحكومة، ففي هذه الحالة يتم دراسة الطلب من الطرفين لأجل التصويت بالثقة، ويكون على المعارضة عبئ تولي عملية جمع الأصوات لجانبها من أجل التصويت بالرفض، وإقناع المعارضين وضمهم إلى صفها، وأيضا في حال عدم حضور النواب للتصويت مع عدم توكيل من ينوب عنهم يثير نفس الغشكال لطول أو قصر مدة التصويت على طلب الثقة، ويكون بذلك تحديد يوم التصويت على الطلب بعد الإتفاق بين الحكومة والبرلمان، على إعتبار أن المدة الطويلة كما سبق وأن أشرنا تمكن الحكومة والأغلبية البرلمانية من السعي للتصويت على الطلب، وعليه فهذا الإجراء لن يكون مباشر بل قد يطول ليؤثر بذلك على المعارضة التي تسعى هي الأخرى من اجل رفض التصويت، ومهما يكن فإن الجلسة العامة المخصصة للتصويت على الطلب لا تكون إلا بعد المدة الزمنية المحددة بالإتفاق، بعد تسجيل طلب التصويت بالثقة لصالح الحكومة في جدول الأعمال وجوبا من أجل إعلام أعضاء المجلس وتوفر النصاب المقرر دستوريا للتصويت، كما أن الحكومة لا تلجا إلى هذا الإجراء إلا إذا كانت مقتنعة تماما بأن الأغلبية البرلمانية إلى جانبها وأنها ستحوز على التصويت على الطلب .

ب / إذا كانت المدة قصيرة والأغلبية البرلمانية إلى جانب الحكومة فإن التصويت بالثقة يكون لصالحها دائما، وهنا على المعارضة أن تسعى إلى طلب التصويت بالثقة، للإشارة فقط فإنه في حال سنحت الفرصة للمجلس الإطاحة بالحكومة وإسقاطها لعدم رضاه عن سياستها المنتهجة، فهذه الآلية غير مقررة دائما لمصلحة المجلس وهذا لعدة إعتبارات² فقد ربط المؤسس الدستوري بقاء المجلس بالموافقة على طلب الثقة، وكأنه بذلك ينبه النائب بفكرة حل المجلس الوجوبي في حال المبادرة بالرفض، حيث أنه في حال رفض المجلس منح الثقة للحكومة، تقدم هذه الأخيرة إستقالتها لرئيس الجمهورية الذي قد يلجا بدوره إلى حل المجلس الشعبي الوطني بدلا من قبول إستقالة الحكومة، التي تبقى قائمة لتتولى إدارة الشؤون العامة والإشراف على إجراء إنتخابات تشريعية جديدة، على غرار المشرع الفرنسي

¹ / بوكرا ادريس ، احمد وافي ، مرج سابق ، ص 318.

² . لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، رسالة دكتوراه جامعة قسنطينة ، 1991، ص 500.

حيث أنه في حال إمتناع المجلس الوطني الفرنسي عن منح التصويت بالثقة للحكومة، تقدم هذه الأخيرة إستقالتها وجوبا لرئيس الجمهورية، دون تعرض المجلس للحل الرئاسي.

إن المبادرة بطلب الثقة مقرر لحكومة وليس للمجلس ليكون لها الحق في طلب الثقة أوعدم طلبها، ثم إن التصويت بالثقة يكون على إثر تقديم البيان السنوي للسياسة العامة من قبل الوزير الأول، في حين أن المجلس يستطيع أن يصادق على اللائحة أو ملتمس الرقابة فيسحب الثقة من الحكومة، ومن ثم فهو في غنى عن إنتظار طلب التصويت بالثقة عند طلبها والإطاحة بالحكومة، وهذا ما يؤكد أنها مقررة لمصلحة الوزير الأول، فإذا ما أحجم المجلس عن إصدار ملتمس الرقابة فلا يقدم الوزير الأول طلب التصويت بالثقة .

وفي حال رفض المجلس المصادقة على ملتمس الرقابة، وأفصح عن عدم رضاه عن السياسة المنتهجة من قبل الحكومة بإصدار لائحة فقط، يكون أمام الوزير الأول طريقتين لإرغام المجلس على الموافقة على مواصلة تنفيذ سياسته المقبلة من خلال :

. منح الثقة للحكومة للموافقة على سياستها رغم عدم رضا المجلس عنها .

. دفع الحكومة إلى تقديم إستقالتها إلى رئيس الجمهورية لعدم الموافقة على طلب منح الثقة وبالتالي يكون لرئيس الجمهورية إما قبول إستقالة الحكومة أو حل المجلس، وكل هذا يحدث طبعاً رغماً عن إرادة المجلس الذي لو أراد حب الثقة من الحكومة لفعل عن طريق اللجوء إلى ملتمس الرقابة .

ب / المناقشة :

تعتبر المناقشة هنا محدودة أي أنها تقتصر على ثلاثة أطراف وهم الحكومة ونائب يؤيد التصويت بالثقة ؛ونائب اخر ضد التصويت بالثقة¹ حيث أنه بعد تناول الوزير الأول الكلمة شارحاً طلبه ومبيناً الهدف الذي تسعى إليه الحكومة، فإن حظيت بالثقة يكون للنواب التدخل والمناقشة، بحيث يكون للنائب المساند للحكومة أن يتدخل في المناقشة ويقابله نائب معارض لها، ساعياً كل منهما إلى تقديم الدعم من أجل الوصول إلى التأييد أو الرفض، الملاحظ هنا أن المشرع لم يحدد المدة او الوقت الزمني للمتدخلين وكذا الحكومة، وهو بذلك

¹ . انظر المادة 64 القانون العضوي 16 . 12 .

يخول لرئيس المجلس تحديد الوقت المناسب لهذه الأطراف المتدخلة، فتمنح الحكومة الوقت اللازم لتوضيح ماتريده بإعتبارها صاحبة الشأن، كما يمنح النائب المساند أو المعارض نفس المدة لتوضيح رأيهما آخذين بعين الإعتبار خصائص الطلب من حيث الموافقة أو الرفض، وإن كانت المناقشة هنا تدل على عدم تكافؤ الطرفين، ذلك أن الأغلبية دائما تكون أقوى من المعارضة إضافة إلى إمكانية حياد البعض مما يجعل هذا النقاش محدودا ولا يعبر بصدق عن رأي المجلس الشعبي الوطني كله .

ج / التصويت :

تلي مرحلة المناقشة مرحلة التصويت، من قبل النواب الملاحظ هنا أن الدستور لم يحدد طبيعة التصويت حيث تنص المادة 98 فقرة 05 على مايلي : " ...وفي حالة عدم الموافقة على لائحة اللوم يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته " غير أن القانون العضوي 12.16 حدد ذلك بالأغلبية البسيطة حيث تنص المادة 65 الفقرة الأولى على مايلي : " يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة " وهذا ما يوضح أن الإجراءات والشروط المتعلقة بآلية طلب التصويت بالثقة بسيطة وسهلة مقارنة بالإجراءات والشروط التي تتطلبها الآليات الرقابية الأخرى حيث يشترط هنا لقبول الطلب موافقة الاغلبية البرلمانية إلى جانب الحكومة والتصويت هنا يكون علنيا، فموافقة الأغلبية البسيطة على طلب الثقة تقرر نتيجة إمكانية أن الأغلبية البرلمانية معارضة للحكومة، وبالتالي يكون التصويت ضد الطلب، وعليه كرس المشرع هذه النسبة لأجل الإبقاء على حظوظ الحكومة سواء كانت الأغلبية البرلمانية إلى جانبها أو معارضة لها، فالنسبة البسيطة تسمح بمنح الثقة للحكومة التي تبقى في السلطة مواصلة سياستها، أما في حال رفض منح الثقة تقدم الحكومة إستقالتها لرئيس الجمهورية بيد أن هناك قيد دستوري في نص المادة 98 من الدستور في الفقرة قبل الأخيرة مفاده أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعمد قبل قبول الإستقالة إلى حل المجلس الشعبي الوطني، فهذا الحكم جاء إذا ليقص حظوظ إمكانية إقالة الحكومة عن طريق رفض التصويت بالثقة فالنواب الذين يعلمون أنه في حالة رفض التصويت بالثقة سيعرضون أنفسهم لخطر فقدان مقاعدتهم النيابية نتيجة الحل لا بد أنهم سيجرون ألف حساب قبل إقدامهم على هذه الخطوة¹ خاصة إذا ما كان رئيس الجمهورية يساند الحكومة لذلك كان من المفروض ان طلب الثقة

¹ . صالح بالحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري من الإستقلال إلى اليوم ،مرجع سابق ،ص 287.

آلية بيد المجلس تتيح له فرصة سحب الثقة من الحكومة وتقرير مسؤوليتها، الأمر الذي جعل من هذه الآلية سلاح ذو حدين، حيث أنه في حال لم يحسن المجلس إستعمالها أدى ذلك إلى حله، تجدر الإشارة هنا بأن حل المجلس الشعبي الوطني من الإختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية، كما أنه لا يخضع لأي شروط موضوعية¹.

فلرئيس الجمهورية مطلق الحرية في مجال الحل، فهو يتخذ القرار بصفة شخصية، ولا يتحدد ذلك بأي قيد موضوعي، بإستثناء تلك الشروط الشكلية التي لا تؤثر في شيء على حق الرئيس في إستخدام حق الحل، إذ يجب على رئيس الجمهورية قبل الإقدام على عملية الحل إستشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، وإن كان طلب الإستشارة إلزامي، إلا أنه وفي ظل غياب نص قانوني يبين القيمة القانونية لهذه الآراء الإستشارية فإنه لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في الأخذ أو عدم الأخذ بها، فالقرار النهائي يعود له شخصيا دون غيره، كما أنه لا يتم اللجوء إلى مسألة الحل إلا بناء على تحليل خاص يتصوره رئيس الجمهورية عن التوازن الدستوري القائم .

مما سبق يتبين لنا أن هناك فروقا عديدة بين ملتصم الرقابة والتصويت بالثقة فلا مجال للخلط بينهما، فملتصم الرقابة يكون بمبادرة من النواب بينما التصويت بالثقة تبادر به الحكومة، الهدف من كلا الإجراءين مختلف، فملتصم الرقابة يهدف إلى الإطاحة بالحكومة أما التصويت بالثقة فهدفه إستمراريتها، في ملتصم الرقابة يصوت النواب من أجل الإسقاط وفي التصويت بالثقة من أجل الإبقاء، وفي الأغلبية المطلوبة أيضا فرق واختلال لصالح الحكومة، فلا بد من أغلبية الثلثين لإستقالة الحكومة في حالة الملتصم، لكن الأغلبية البسيطة في التصويت بالثقة كافية لإبقائها².

الفرع الثالث : ضعف آلية التصويت بالثقة في إثارة مسؤولية الحكومة.

مما سبق ذكره فإن ما يمكن قوله بالنسبة إلى هذه الآلية أنها سلاح بيد الحكومة لمساومة البرلمان وإجباره على تاييد سياستها أو جره إلى الحل، فطلب الثقة يعتبر سند دستوري يتلخص في أولوية مصلحة الحكومة على إختصاص المجلس الشعبي الوطني،

¹ . عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان:مرجع سابق، ص 126.

² . صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري من الإستقلال إلى اليوم ،مرجع سابق، ص 287.

الأمر الذي يعني غياب الدور الرقابي للمجلس، وهذا ما يؤكد الدكتور " سعيد بالشعير " بقوله : " أداة طرح الثقة لا ترقى إلى مستوى الأداة الرقابية المعروفة في الانظمة الديمقراطية، وأن إعتماها لا يلجا إليه عادة إلا لإقحام المعارضة وليس لرقابة الأغلبية " ¹ وما يؤيد قول الأستاذ هي القيود القانونية والواقعية التي تلازم هذه الآلية :

التصويت بالثقة يرتبط بالبيان السنوي للسياسة العامة، وهذا الإرتباط يضعف مبدئياً من قيمة هذه الآلية التي تضع الحكومة محل مساءلة بمحض إرادتها ويتجلى ذلك بالنظر إلى :

✓ العامل الزمني في بيان السياسة العامة والمتمثل في سنوية هذا التقديم، يقلل من فرص اللجوء إليه من قبل الحكومة، خاصة إذا علما أن عدة حكومات جزائرية لم تكمل سنة في ممارسة مهامها، ومنها لم تقدم البيان السنوي لسياستها رغم إكمالها سنة قبل مغادرتها السلطة .

✓ منح هذه الأداة للحكومة ممثلة في شخص الوزير الأول، حيث منحه المؤسس الدستوري حرية المبادرة بها، وبذلك فالوزير الأول لا يقدم على هذا الإجراء إلا إذا كان متيقنا مما ستؤول إليه نتيجة التصويت .

✓ عدم تحديد الدستور ولا النظام الداخلي لغرفتي البرلمان والقانون العضوي الأجل الزمني للتصويت بالثقة، فقد يظل حبيس أدرج المكتب، لحين حصول إتفاق بين الحكومة ومكتب المجلس لتحديد اليوم الذي سيجرى فيه التصويت بالثقة .

✓ نمط التصويت هو التصويت السري والمباشر مع العلم أن مكتب المجلس قد يلجأ إلى التصويت العلني، الأمر الذي يقيد من حرية النائب في الإفصاح عن رأيه .

✓ طبيعة التصويت التي حددها القانون العضوي لا تشترط الأغلبية المطلقة وإنما الأغلبية البسيطة، وهي سهلة المنال مقارنة بإشتراط ثلثي النواب بالنسبة لملتصم الرقابة؛ كما أن النواب سيدركون ماسيؤول إليه مصيرهم وهو حل المجلس من قبل نئيس الجمهورية لأن الدستور يخول له ذلك في حال لم يصوتوا لصالح الحكومة، وبالتالي فإن بقاء المجلس الشعبي الوطني مرهون بالموافقة على طلب الثقة، الأمر الذي يفسر تكريس المؤسس الدستوري للمسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة .

¹ . سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 171.

أما القيود الواقعية فيفرضها واقع المجلس الشعبي الوطني، الذي تسيطر عليه الأحزاب المشكلة للحكومة، وبذلك فإن هذه الآلية إن طرحت فإن نتائجها معروفة مسبقاً، وقد شهدت الجزائر أول تجربة تصويت لها بالثقة عام 1990، حيث طلب آنذاك السيد رئيس الحكومة "مولود حمروش" أثناء مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة، من نواب المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة للحكومة، حيث صوت الأغلبية لصالح الحكومة وكانت النتيجة 273 صوت مقابل صوتين معارضين¹.

بالنتيجة فإن هذه الآليات المقررة للمجلس الشعبي الوطني لمراقبة النشاط الحكومي، تعتبر ذات فعالية معتبرة دستورياً، رغم القيود المفروضة عليها طالما أنها تؤدي إلى إمكانية الإطاحة بالحكومة وسحب الثقة منها على غرار الآليات الأخرى العديدة الأثر ماعدا من جانبها السياسي لكن في المقابل المشرع جمد من فعالية هذا الإجراء نتيجة مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري .

ومن هنا يمكن القول أن هذه الآلية ذات فعالية ضعيفة، كون المشرع راعى ضمان إستمرار الحكومة وتفوقها، وهذا ما يسمح لنا بالقول أن رئيس الجمهورية _ورغم إعتداد أدوات من النظام البرلماني_ يبقى هو الضابط والمرتب عملياً للعلاقة بين السلطتين، وعليه يتوقف عملياً مصير إستمرارهما فإندام أي نص يمنع تدخله فيما بين الحكومة والبرلمان لإجبار هذا الأخير على عدم التجراً على إسقاط من حظي بثقته، إلا إذا رغب هو في ذلك .

في الأخير يمكن القول أن الحكومة لايمكنها بأي حال من الأحوال أن تطلب التصويت بالثقة إلا بعد تأكدها من الحصول على الأغلبية، ومن جهة أخرى فإن النواب قبل أن يفكروا في إسقاط هذه الحكومة عن طريق رفض التصويت بالثقة عليهم أن يقدروا موقف رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة حل المجلس الشعبي الوطني .

¹ . دنيا بوسالم ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دستور 1996 ،مرجع سابق ص 11.

خلاصة الباب الثاني:

بإستقراء نصوص وأحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 والمنظمة لعملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي نجد أن هناك آليات متعددة ومتنوعة قد حولها المؤسس الدستوري البرلمان من أجل بسط رقابته على أعمال الحكومة وهذه الآليات متفاوتة من حيث الخطورة والتأثير على الحكومة بحيث تنقسم في مجملها إلى آليات تترتب عنها مسؤولية الحكومة قد تصل إلى الإطاحة بالحكومة وأخرى لا تترتب عنها مسؤولية الحكومة، إنطلاقاً من عرض مخطط عمل الحكومة أمام البرلمان بصورة إلزامية؛ إضافة إلى البيان السنوي للسياسة العامة وما قد ينجم عن هذين الإجراءين من آثار قانونية من خلال طرح مسؤولية الحكومة أمام البرلمان قد تصل إلى حد الإطاحة بالحكومة، سواء بمبادرة من المجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار لائحة تعد بمثابة تنبيه للحكومة؛ إضافة إلى إمكانية تحريك ملتزم الرقابة إسقاط الحكومة في حال تم تنبيه وتوفير النصاب القانوني المطلوب؛ أو من خلال الإمتناع عن منح الثقة للحكومة في حال طلب التصويت بالثقة . ولا تتوقف الرقابة البرلمانية عند هذا الحد بل تمتد إلى خضوع طاقم الحكومة إلى الأسئلة البرلمانية بنوعيتها والزامية الإجابة عنها إضافة إلى الإستجواب كما تمتد هذه الرقابة إلى لجان التحقيق البرلماني. غير أنه بالنتيجة ورغم محاولة المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 تعزيز وإعطاء نوع من الفعالية للرقابة البرلمانية من خلال دسترة بعض المسائل كالأجال والزامية بعض الإجراءات وغيرها فإن البرلمان يقف عاجزاً عن تفعيل هذه الآليات الرقابية ومرد ذلك أن النصوص الدستورية والقانونية على حد سواء قد صعبت بطريقة أو أخرى من تفعيل هذه الآليات من خلال ربطها بمناسبات محددة كما هو الحال في البيان السنوي للسياسة العامة وعمدت إلى إفراغ البعض من محتواها من خلال إشتراط نصاب معين وتعقيد إجراءات تفعيلها؛ وإن فعلت تصطدم بمعوقات قانونية كما هو الحال في مسألة حل البرلمان وغياب جزاء قانوني في حال مخالفتها مما جعل من رقابة البرلمان على الحكومة مجرد وسيلة إعلام متبادلة بين البرلمان والحكومة حيث أن هذه الأخيرة تعلم البرلمان بمخطط عملها وحصيلة أعمالها من خلال البيان السنوي لسياستها العامة والبرلمان يعلمها بدوره بإنشغالات النواب من خلال الأسئلة والإستجابات ونتائج التحقيق البرلماني التي تم التوصل إليها .

الخاتمة

يقتضي تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات ان يكون البرلمان مستقلا في ممارسة وظائفه من دون تحديد أو تقييد من طرف باقي السلطات، إضافة إلى توسيع إختصاصاته مع ضمان الإستقلالية في ممارستها وضمن الإطار الدستوري الممنوح له .

وتعد الرقابة البرلمانية إحدى المهام الجوهرية للبرلمان إلى جانب الوظيفة التشريعية وتختلف الرقابة البرلمانية من نظام سياسي برلماني إلى آخر إلى حد ما تتأثر الرقابة البرلمانية بالأطر الدستورية والقانونية إضافة إلى المناخ السياسي الذي تتواجد فيه .

من خلال دراستنا للإختصاص الرقابي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن أهم ماتم التوصل إليه هو توجه المؤسس الدستوري إلى محاولة ترقية الإختصاص الرقابي للبرلمان الجزائري من خلال تفعيل وسائل الرقابة وتوسيع إختصاص البرلمان الرقابي .

حيث فيما يتعلق بالوسائل الرقابية القائمة، تم تجلية اللبس الذي كان يكتنف تقديم الحكومة للبيان السنوي للسياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، حيث أنه كما لاحظنا تخلف الحكومات المتعاقبة بعد دستور 1996 عن تقديمه، الأمر الذي أدى إلى ترسخ إعتقاد لدى بعض رؤساء الحكومات بعدم إلزامية تقديم البيان السنوي لسياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، رغم أن الدستور كان ينص على تقديم البيان السنوي للسياسة العامة، ليصبح النص أكثر وضوحا في التعديل الدستوري لسنة 2016 فيما يتعلق بمسألة إلزامية تقديم الحكومة البيان السنوي للسياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، حيث جاءت الصياغة الجديدة على النحو الآتي: " يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة " فالصياغة جاءت تفيد الإلزام بشكل لا يطرأ الغموض أو التأويل .

كما عمل التعديل الدستوري لسنة 2016 على دسرة الآجال المحددة لرد الحكومة على الأسئلة البرلمانية بنوعيتها سواء الشفهية منها أو الكتابية، بعد أن كان منصوص عليها سابقا في النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان والقانون العضوي المنظم للعلاقة بينهما، حيث تم تحديد الأجل بثلاثين يوما وهو نفس الأجل لرد الحكومة على الإستجابات، بالإضافة إلى ذلك فقد تم تخصيص كل غرفة لجلسة نصف شهرية لعرض الأسئلة الشفوية لأعضاء

البرلمان والرد عليها من قبل أعضاء الحكومة، الأمر الذي من شأنه الإسهام في تفعيل هذه الآلية الرقابية، والحيلولة من تهرب أعضاء الحكومة من الإجابة على الأسئلة الشفوية بحجة ضيق الوقت، إضافة إلى تمكين اللجان الدائمة في غرفتي البرلمان من تشكيل بعثة إعلامية مؤقتة حول موضوع محدد، بعد أن كان الأمر مقتصرًا على لجان التحقيق البرلماني سابقًا في دستور 1996، وفي القضايا ذات الأهمية الوطنية فحسب، الأمر الذي كان يشكل عائقًا أمام أعضاء البرلمان من أجل التحقيق في بعض القضايا الشائكة .

وبعيدًا عن الوسائل الرقابية فقد حاول المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 محاولة توسيع الإختصاص الرقابي للبرلمان من خلال إمكانية إخطار المجلس الدستوري من قبل أعضاء البرلمان إضافة إلى التتبع على تخصيص كل غرفة من غرفتي البرلمان لجلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقترحه المعارضة، وهذا الإجراء من شأنه رفع إنشغالات المعارضة وانتقادها للسياسة المنتهجة من قبل الحكومة، وتعزيز مكانة المعارضة، حيث مكنها أيضا وبنص صريح من المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية، والتي كانت سابقا عبارة عن إمتيازات لا يحظى بها إلا برلمانيو الأغلبية، وحتى وإن حصل وأن أتيحت لها فرصة المشاركة فإن الأمر يقتصر على البلدان الإفريقية والعربية والتي ليس لها أي تأثير على الساحة الدولية .

هناك بعض الملاحظات التي لا بد من الإدلاء بها فيما يتعلق بالأحكام الدستورية التي عالجت الرقابة البرلمانية في التعديل الدستوري لسنة 2016 وحتى النصوص القانونية من خلال القانون العضوي 12.16 وهي :

أن النصوص القانونية المنظمة للعملية الرقابية تكشف عن ضعفها بسبب أن غرفتي البرلمان لا تمارسان إجراءات الرقابة على قدم المساواة، حيث حصرت أهم الآليات بيد المجلس الشعبي الوطني كالتصويت على ملتمس الرقابة أو سحب الثقة . وإن كانت هذه الآليات مقيدة بشروط . في حين جردت مجلس الأمة من إستخدام هذه الآليات ولعل السبب في ذلك كون مجلس الأمة غير قابل للحل، إضافة إلى التفوق الواضح للسلطة التنفيذية وتأثيرها على السلطة التشريعية من خلال عديد الإجراءات وفي مقدمتها إجراء الحل الذي يعتبر سلاحا فتاكا بيد السلطة التنفيذية تشهده في وجه السلطة التشريعية في حالة رفض سياستها، الأمر الذي لم يسمح لهذه الأخيرة من بسط رقابتها بالشكل المطلوب، ناهيك عن

التأثير السلبي لنظام الأغلبية الذي شكك في حياد الرقابة البرلمانية بسبب تغليب الحسابات والمصالح الحزبية الضيقة على حساب المصلحة العامة، ونقص الوعي بالثقافة البرلمانية، إضافة إلى محدودية دور المعارضة حيث يجمع المختصون والمراقبون على أن المعارضة في الجزائر لا تختلف عن مثيلاتها في الأقطار العربية، فهي البديل الذي يعارض ولا يحكم ولا يؤثر بصفة عامة في تغيير سياسات الحكومة والرقابة عليها، فرغم أن المؤسس الدستوري حاول تعزيز مكانتها والإعتراف بحقوق لها دستوريا إلا أن الأمر لا يزال حبرا على الورق في ظل غياب نصوص قانونية توضح وتؤكد هذه الحقوق وكيفية ممارستها .

ولكي يفعل الإختصاص الرقابي للبرلمان الجزائري وتصل الرقابة إلى مبتغاها الحقيقي وتطبق بشكل صحيح فلا بد من الإصلاحات التالية :

- ✓ إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة لعملية الرقابة البرلمانية على الحكومة من خلال وضع إجراءات واضحة وتخفيف الضوابط والقيود المفروضة على أعضاء البرلمان، سيما فيما يتعلق بالوسائل الرقابية التي تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة، كي يتسنى لأعضاء البرلمان ممارسة حقهم الرقابي بشكل فعال.
- ✓ توسيع نطاق استخدام الوسائل الرقابية الفعالة كالتصويت على لائحة الثقة وملتصم الرقابة، وعدم حصرها في ميعاد معين وهو البيان السنوي للسياسة العامة .
- ✓ إيجاد مخرج قانوني لحالة عدم الرد على الأسئلة البرلمانية وإلزام أعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان المعنيين بحضور جلسات العرض والرد من خلال ترتيب جزاء في حالة مخالفة ذلك .
- ✓ ويبقى تفعيل وسائل الرقابة البرلمانية ملقى على عاتق البرلمان وبالتالي ما على البرلمان وخاصة نواب المعارضة إلا إستعمالها بكل حرية ومسؤولية، وهذا لا يتحقق إلا بوجود معارضة حقيقية بإستطاعتها المراقبة والبحث والكشف عن النقائص والعيوب واقتراح البدائل .

قائمة المصادر والمراجع المعتمدة

قائمة المصادر والمراجع المعتمدة

أولا : النصوص الدستورية والقانونية:

أ / النصوص الدستورية

1. دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 10. 09. 1963، الجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
2. دستور 1976، الصادر بالأمر رقم 76. 79 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، والمعدل بالقانون رقم 79. 06 المؤرخ في 7 يوليو 1979.
3. دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89 المؤرخ في 28 فيفري 1989 المتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فيفري 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989.
4. دستور 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص التعديل الموافق عليه في إستفتاء 18 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996 المعدل بمقتضى القانون رقم 02. 03 المؤرخ في 10 أفريل 2002، الجريدة الرسمية عدد 25 المؤرخة في 14 أفريل 2002، بموجب القانون 08. 19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 36، المؤرخة في 16 نوفمبر 2009.
5. التعديل الدستوري لسنة 2016، المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016 .

ب / النصوص القانونية :

. القوانين العضوية والعادية:

1. القانون العضوي 99. 02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها والعلاقة الوظيفية بينهما، الجريدة الرسمية 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

2. القانون العضوي 16. 12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، عدد.50.

3. القانون رقم 88. 01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، الجريدة الرسمية 77، المؤرخة في 13 جانفي 1988.

الأوامر والمراسيم الرئاسية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 92 . 39 المؤرخ في 04. 02. 1992 المتعلق بصلاحيات المجلس الإستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 10 المؤرخة في 09. 02. 1992.

2. المرسوم الرئاسي رقم 99. 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف العسكرية .

3. المرسوم الرئاسي رقم 08 . 367، المؤرخ في 15 . 11 . 2008.، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية، رقم 64 المؤرخة في 17. 11. 2008.

4. الأمر رقم 12. 01 المؤرخ في 23 فيفري 2012 الذي يحدد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 08 المؤرخة في 15. 02. 2012.

بيانات وإعلانات

1. بيان 19 جوان 1956، الجريدة الرسمية رقم 56، المؤرخة في 06. 07. 1956.

2. إعلان المجلس الأعلى للأمن، المؤرخ في 14 جانفي 1992، الجريدة الرسمية رقم 03 المؤرخة في 15 جانفي 1992

ثانيا : الكتب

أ / باللغة العربية

1. أحمد يحيى الزهيري ، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، مكتبة دار السنهوري ، بدون طبعة ، بيروت ، 2017.
2. أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام (الجزء الثاني) ، دار العلم للملايين ، بدون طبعة ، بيروت ، 1977.
3. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون طبعة، الجزائر. 2006.
4. المذهبي ميلود أبو خزام ، الوجيز في القانون الدستوري (دراسة تحليلية في النظرية العامة لفلسفة القانون الدستوري) ، الكتاب الأول ، الدار الجماهيرية ، للنشر والتوزيع والإعلان ، الطبعة الثانية ، ليبيا ، 1996.
5. بطيخ رمضان محمد ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل إجراءات البرلمان الرقابية ، دار النهضة العربية ، بدون طبعة ، مصر ، بدون تاريخ .
6. بوكرا إدريس وأحمد وافي ، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة ، بدون طبعة ، الجزائر ، 1992.
7. تيسيرعواد ، محاضرات في النظم السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 1993.
8. حبيب خداش ، دروس في القانون الدولي العام ، الكتاب الأول (المبادئ والمصادر) ، جامعة بومرداس ، بدون طبعة ، جانفي. 2004.
9. حسني درويش ، وسائل الرقابة البرلمانية لآعمال السلطة التنفيذية وظوابط ممارستها في البحرين ، دار النهضة العربية ، بدون طبعة ، القاهرة ، 2003.

10. رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، بدو طبعة، الإسكندرية، 1996.
11. سعيد السيد علي ، القانون الدستوري ، الإستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة ، دار الكتاب الحديث ، طبعة .2009
12. سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، بدون طبعة ، عين مليلة، الجزائر، 1993.
13. سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية تطبيقية لنظام الحكم في دستور 1996، السلطة التنفيذية)، الجزء الثالث ، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2012.
14. سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية عشر ، 2013.
15. سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء التعديل الدستوري لسنة 1996 . السلطة التشريعية والمراقبة .)، الجزء الرابع ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة منقحة ومزيدة .
16. شاخوان صابر، أحمد زنكته، مدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان ، دار الفكر الجامعي ، بدون طبعة ، الاسكندرية ، 2017.
17. صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية عشر .
18. صالح بلحاج ، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري ، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2012.
19. عبد الفتاح ياغي ، السياسات العامة (النظرية والتطبيق بجامعة الدول العربية)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، بحوث ودراسات ، بدون طبعة ، 2002.

20. عبد الغني بسيوني ، عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المؤسسة الجامعية للتوزيع والنشر والتوزيع ، بدون طبعة ، بيروت ، 1995.
21. عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، بدون طبعة ، 2005.
22. عبد الوهاب كيلاني ، الموسوعة السياسية ، الجزء الثالث ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، الطبعة الثانية ، بيروت ، 1993.
23. عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، دار الخلدونية ، بدون طبعة ، الجزائر ، 2007.
24. عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية ، بدون طبعة ، الجزائر ، 2013.
25. عمر حلمي ، الإنتخاب وتأثيره في الحياة السياسية والحزبية ، الطبعة الثانية ، 1992.
26. عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة ، دار الخلدونية ، بدون طبعة ، الجزائر ، 2006.
27. عمار عباس ، تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر (مساهمة في إثراء النقاش حول التعديل الدستوري المقترح) دار الخلدونية للنشر ، بدون طبعة ، 2015.
28. عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تاصيلية تحليلية ومقارنة) ، بدون طبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1994.
29. عوامة منصور صالح ، الوسيط في النظم السياسي ، الكتاب الثاني ، (النظام السياسي لدستور الأردني) ، المجلد الرابع ، عمان المركز العربي للخدمات الطلابية ، الأردن ، 1995.
30. غريبي فاطمة الزهراء ، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، دار الخلدونية ، بدون طبعة ، الجزائر ، 2015.

31. فارس محمد عمران ، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية ، دراسة مقارنة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، بدون طبعة ، مصر ، 2008.
- 32 فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، 1994.
- 33 فهمي خليفة فهداوي ، السياسة العامة ، (منظور كلي في البنية والتحليل) ، دار اليسرة للنشر والتوزيع ، بدون طبعة ، عمان ، 2001.
- 34 ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، بدون طبعة ، القاهرة ، 1997.
- 35 محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، 1963 ، 1976 ، 1989 ، 1996 ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، بدون طبعة ، الجزائر ، 1994.
36. محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم)، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الرابعة ، بيروت ، لبنان ، 2002.
37. محمد باهي ابو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة ، بدون طبعة الإسكندرية ، 2002.
- 38 محمد فهميم درويش ، أصول العمل البرلماني ، مؤسسة دار الكتاب ، بدون طبعة ، الكويت ، 1996.
39. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ، (الدولة والحكومة)، بدون طبعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1970.
40. محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة ، دار النهضة العربية ، بدون طبعة ، بيروت ، 1970.
41. محمد نصر مهنا ، تطور النظريات والمذاهب السياسية ، دار النشر والفجر والنشر ، بدون طبعة ، القاهرة مصر ، 2006.

42. محمد هاملي ، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة ، بدون طبعة ، الجزائر ن.2014
- 43.مدحت يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني ، دار النهضة العربية ، بدون طبعة ، القاهرة ، 1998.
44. مدحت يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، طبعة ، 2011.
- 45.مولود ديان ، القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير 6 مارس 2016(والنصوص الصادرة تبعا لذلك) دار بلقيس للنشر ، بدون طبعة ، الدار البيضاء ، الجزائر ، 2017.
- 46 ميلود ذبيح ، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، بدون طبعة ، عين مليلة ، الجزائر ، 2007.
- 47.ميلود خيرجة ، آليات الرقابة التشريعية ، دار الفكر والقانون ، الطبعة الاولى ، الجزائر ، 2011. ،
- 48.ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، مديرية النشر قالمة ، بدون طبعة ، 2006.
49. وسيم حسام الدين الأحمد ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني الرئاسي (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، بيروت لبنان ، 2008.
- 50.ياسين بن بريح، الإستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، مكتبة الوفاء القانونية ، الطبعة الأولى ، مصر ، 2009.

ثالثا : الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ / الرسائل الجامعية (الدكتوراه):

1. أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014 . . 2015.
2. أمين قاسم جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة تأصيلية وتطبيقية على النظام السياسي الجزائري)، رسالة دكتوراه، جامعة، بسكرة، 1987.
3. بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، بني يوسف بن خدة، 2012.
4. بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر قايد، تلمسان، 2014 . . 2015.
5. سلام إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، 1983.
6. شتاتحة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2012.
7. شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه قانون عام، جامعة أبو بكر قايد، تلمسان، 2011 . . 2012.
8. لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة، قسنطينة، 1991.
9. محمد منير حساني، أثر الإجتهد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.
10. مفتاح عبد الجليل، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2008.

11. ناصف عبد الله إبراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1981.

ب / الرسائل الجامعية (الماجستير):

1. الغربي إيمان، مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2010.. 2011

2. بن السحيمو محمد المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقهاء الإسلامي)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم الشريعة، جامعة ادرار، 2010.. 2011

3. بن زاغو نزيهة، رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002..

4. زاهر ناجي إسماعيل عطاالله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي الفلسطيني 2008. 2013)، رسالة ماجستير، أكاديمية الإدارة والسياسيات العليا، قسم الإدارة والقيادة، جامعة الأقصى، 2016..

5. سليم قيرع، مدى فعالية الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في الجزائر (1989. 2009)، رسالة ماجستير، علوم سياسية، مارس، 2010.

6. عبد الرحيم فهمي مدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة، 2010.

7. لرقم رشيد، النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير، فرع قانون عام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005. 2006.

8. لمعيني محمد، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009.

9. ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006.

رابعاً : المقالات :

1 أحمد بنيني، أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد.80

2 إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، المجلد 08 . العدد 01، الجزائر، 1998.

3 إسماعيل مرزوق، مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر، العدد التاسع، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، جويلية، 2005.

4 العيد عاشوري، نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الرابع عشر، نوفمبر .

5 بن صالح عبد القادر، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمانالقانون ...الواقع ...التطور، مجلة الفكر البرلماني، العدد03، جوان 2003..

6 . بن صالح عبد القادر، مجلس الأمة عهدة وتجربة، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص 2003.

7 . بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإدارة، العدد 10، 2010.

8. جوادي إلياس، جرمون محمد الطاهر، التحقيق البرلماني كآلية رقابة فعالة تجاه الحكومة وفق التعديل الدستوري 2016 والقانون العضوي 16 . 12، المجلد 11، العدد 03، السنة 2013.

9 خليفة بن علي، تدخل نشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 108، السنة الثالثة، الخلية المنعقدة يوم الثلاثاء 17 نوفمبر 1998، لمناقشة القانون العضوي، 99 . 02، ديسمبر 1998.

10. صوادقية هاني، بيان السياسة العامة كآلية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في التعديل الدستوري 2016، حوليات جامعة الجزائر. 01. المجلد 34، العدد 01، 2020.
11. عاشوري نصر الدين، نسيغة فيصل، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996.
12. عبد الحميد بدوي، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، مجلة القانون والإقتصاد، السنة الثالثة عشر، العدد الرابع، مصر .
13. عبد العزيز زياري، الكلمة الإفتتاحية لوقائع ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي، مجلة ملتقى المؤسسات الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 13، جوان 2006.
14. عمار عوابدي، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والإنسان، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002.
15. على الصاوي، الرقابة البرلمانية، مجلة مفاهيم، الأسس العلمية للمعرفة، العدد 29 السنة الثالثة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية، ماي 2007.
16. غسان سليم عرقوس، العلاقة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي السوري، مجلة الشريعة والقانون، العدد 59، افريل، 2012.
17. فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال الفترة (20132. 2015)، مجلة جامعة نجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية) مجلد 25 (09)، 2011.
18. قاسم هاشم، عوامل تواجد برلمانات قوية في الدول العربية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 13، الجزائر، جوان 2006.
19. محمد الميلي، "الجزائر إلى أين" مجلة التمثيل العربي، العدد 271، الكويت سبتمبر 2001.

20. مجلس النواب، الإستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية (دراسة مقارنة)، مركز الدراسات والبحوث التشريعية، المملكة الأردنية الهاشمية .

21. ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بآلية التحقيق البرلماني، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية. 2011.

22. ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، العدد 49، كلية الحقوق، المنصورة، 2011.

23. ناجي عبد النور، دور المعارضة البرلمانية في مجال إقتراح التشريعات وتطويرها (التجربة الجزائرية نموذجا)، جامعة باجي مختار عنابة، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع، "القانون أداة للإصلاح والتطوير"، العدد 02، الجزء الاول، ماي. 2017.

24. وليد شريط، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة من خلال التطور الدستوري الجزائري، مجلة منبر الدفاع، شركة دار البشائر للنشر والتوزيع، العدد الأول، افريل 2014.

خامسا : الملتقيات والندوات

1. محمد بوسلطان، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر 23 . 24 اكتوبر 2000، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

2. نزار الشريف (نائب بالمجلس الشعبي الوطني)، مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، ورشة عمل إقليمية، نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية "تطوير الإطار القانوني " 16 . 17 أكتوبر، فندق جيفينور، روتانا، بيروت.

سادسا: المواقع الالكترونية :

1 . الأساس القانوني للمساءلة والرقابة السياسية، الموقع الالكتروني

www.palestine.org.w.oman

2. غزالي بلعيد . قاسيم العبد عبد القادر، الاطار القانوني لآلية الرقابة المتمثلة في مناقشة بيان السياسة العامة الذي تفرضه الحكومة على البرلمان وفقا لدستوري الجزائر 1996 والمغرب 2011،

3. موقع الجزائر الجديد، يومية إخبارية وطنية، تاريخ النشر 25 . 12 . 2016..

4. موقع صوت الأحرار، تاريخ النشر، 23 . 12 . 2016..

5. التحقيق البرلماني، مجلس الأمة الكويتي، الموقع الإلكتروني

w.w.maglishoumah.net

6. موقع الشروق أونلاين، ليوم 06 . 02 . 2017 مقال تحت عنوان " بيان السياسة العامة 2014 . 2015 . 2016 " من مطالبة حركة مجتمع السلم من خلال سؤال كتابي وجهه نائبا عن الحزب إلى الوزير الأول يطلب فيه تبريرا عن سبب إمتناع الحكومة عن تقديم البيان السنوي للسياسة العامة خلال هذه السنوات .

باللغة الفرنسية :

1-les ouvrages

- 1 -Pierre caps . la nouvelle constituion algerienne continuite et discontinuite .R.S.A.M.O.2°eme et 3°eme trimestre.N.26-27.1989.
- 2- Maurice duverger .Institution politique et droit constitutionnel -2- .les système politique francaise .P.U.F.1973.
- 3- Jean gicquel .droit constitutionnel et institution politique .162ed .moncherstiens .delte .2000.

2- les revues

- 1-philipe secure .qui est la responsabilite politique .revue du droit politique .N°06 1990.
- 2- Norton philip .la nature de la control parlementaire .pouvoir .N°134. 2010.

باللغة الانجليزية :

- 1 -Brucel smite .public policy and public partipation .canada .atlantic.regional .office .2003.
-
- 2 -Mill john stuart .consederation on representative gouvernement .pensylvania state university electronic .clasics seriees publication 2004.the firste edition published .london .1851

الملاحق:

قائمة الجداول :

172	جدول رقم 1: حصيلة متابعة أشغال البرلمان دورة الربيع 2016 في مجال الرقابة في الفترة التشريعية السابعة 2012 / 2017 الأسئلة البرلمانية
172	1. الأسئلة الشفوية والكتابية
172	2. طباعة الأسئلة المطروحة على مستوى غرفتي البرلمان (المجلس الشعبي الوطني)
173	3. طباعة الأسئلة المطروحة على مستوى غرفتي البرلمان (مجلس الأمة)
173	4. القطاعات الوزارية المعنية بالأسئلة (المجلس الشعبي الوطني)
173	5. القطاعات الوزارية المعنية بالأسئلة (مجلس الأمة)
177	6. الأسئلة المطروحة حسب التشكيلات السياسية (المجلس الشعبي الوطني)
177	7. الأسئلة المطروحة حسب التشكيلات السياسية (مجلس الأمة)
208	جدول رقم 2 :لجان التحقيق التي تم إنشاؤها في البرلمان الجزائري منذ سنة 1977

الفهرس

الفهرس

	شكر و عرفان
	إهداء
أ.د.	مقدمة
06	الباب الأول: تطور قواعد الرقابة البرلمانية في النظام الجزائري
07	الفصل الأول: مبادئ الرقابة البرلمانية وتطبيقاتها
09	المبحث الأول: ماهية الرقابة البرلمانية
09	المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية
09	الفرع الأول: لغة واصطلاحا .
13	الفرع الثاني: تمييز الرقابة البرلمانية عن بعض المصطلحات المشابهة لها
14	الفرع الثالث: طبيعة الرقابة البرلمانية
15	المطلب الثاني: عوامل نشأة الرقابة البرلمانية
15	الفرع الأول: العوامل السياسية
16	الفرع الثاني: العوامل الإقتصادية
17	المطلب الثالث: أهمية وأهداف الرقابة البرلمانية
18	الفرع الأول: أهمية الرقابة البرلمانية
19	الفرع الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية
25	المطلب الرابع: مجالات الرقابة البرلمانية
25	الفرع الأول: الرقابة على السياسة العامة للحكومة
28	الفرع الثاني: الرقابة على السياسة المالية
29	الفرع الثالث: الرقابة على السياسة الخارجية
30	المبحث الثاني: تطبيقات الرقابة البرلمانية في الأنظمة السياسية (البرلماني، الشبه الرئاسي)
30	المطلب الأول: نشأة وتطور الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني
31	الفرع الأول: مميزات النظام البرلماني
34	الفرع الثاني: تنظيم السلطات في النظام البرلماني (بريطانيا)
34	أولا / السلطة التشريعية
36	ثانيا / السلطة التنفيذية

38	الفرع الثالث: وسائل تقرير المسؤولية السياسية
43	المطلب الثاني : عقلنة قواعد الرقابة البرلمانية في النظام الشبه الرئاسي
43	الفرع الأول : النظام الشبه الرئاسي وخصائصه
45	الفرع الثاني : تنظيم السلطات في النظام الشبه الرئاسي (فرنسا)
45	أولا : رئيس الجمهورية
49	ثانيا : الحكومة
50	ثالثا : البرلمان
58	الفصل الثاني : تطور الرقابة البرلمانية في الجزائر من الأحادية إلى التعددية السياسية والعوامل المؤثرة عليها .
60	المبحث الأول : الرقابة البرلمانية في ظل الأحادية السياسية والتعددية السياسية
60	المطلب الاول الرقابة البرلمانية في ظل الأحادية السياسية
60	الفرع الأول :الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1963
60	اولا :تنظيم السلطات في دستور 1963
61	1. الحزب
62	ثانيا/ السلطة التشريعية
64	ثالثا/ السلطة التنفيذية
65	رابعا :العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية
68	الفرع الثاني، الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1976
70	ا/ تنظيم السلطات في دستور 1976
70	أولا / رئيس الجمهورية
72	ثانيا / المجلس الشعبي الوطني
73	ب/ العلاقة بين رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني
80	المطلب الثاني :الرقابة البرلمانية في ظل التعددية السياسية
80	الفرع الأول : الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1989
81	ا/ تنظيم السلطات في دستور 1989
83	ب/ العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية
87	الفرع الثاني : الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1996
88	ا/ تنظيم السلطات في دستور 1996
88	أولا / رئيس الجمهورية

89	ثانيا/ الحكومة
90	ثالثا / السلطة التشريعية
98	رابعا / العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية
101	الفرع الثالث : الرقابة البرلمانية في ظل تعديل 2008
102	ا/ التعديل الدستوري لسنة 2008 وإعادة ترتيب السلطة
105	ب/ الدور الرقابي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008
107	المبحث الثاني : العوامل المؤثرة على الرقابة البرلمانية
107	المطلب الأول : النظام الإنتخابي المعتمد وأثره على الرقابة البرلمانية
108	الفرع الأول :الإطار النظري للنظام الإنتخابي
111	الفرع الثاني : النظام الإنتخابي المعتمد وأثره على تشكيلة البرلمان
114	الفرع الثالث : إنعكاس النظام الإنتخابي على الأداء الرقابي للبرلمان
117	المطلب الثاني : أثر النظام الحزبي على الأداء الرقابي للبرلمان
117	الفرع الأول :الإطار النظري للانظمة الحزبية
119	الفرع الثاني : التعددية الحزبية في الجزائر
120	الفرع الثالث : العوامل المؤثرة علي الرقابة السياسية للأحزاب
121	المطلب الثالث :دور المعارضة في الرقابة البرلمانية
121	الفرع الأول : تعريف المعارضة السياسية
122	الفرع الثاني :تقييم الأداء الرقابي للمعارضة
123	الفرع الثالث :المعارضة البرلمانية في التعديل الدستوري لسنة 2016
129	خلاصة الباب الأول
131	الباب الثاني : التنظيم الدستوري للإختصاص الرقابي للبرلمان في تعديل 2016
133	الفصل الأول : أدوات الرقابة التي لاثير مسؤولية الحكومة
135	المبحث الأول : الإستجواب البرلماني وأثاره
135	المطلب الأول : مفهوم الإستجواب البرلماني
136	الفرع الأول : تعريف الإستجواب البرلماني
137	الفرع الثاني : التمييز بين الإستجواب البرلماني والأسئلة البرلمانية
139	المطلب الثاني : شروط وإجراءات الإستجواب البرلماني وأثاره
139	الفرع الأول : الشروط المتعلقة بالإستجواب البرلماني

141	الفرع الثاني : إجراءات لإستجواب البرلمان
143	الفرع الثالث، آثار الإستجواب البرلماني
146	المبحث الثاني : الأسئلة البرلمانية وآثارها
146	المطلب الأول : مفهوم الأسئلة البرلمانية
146	الفرع الأول : تعريف الأسئلة البرلمانية وأنواعها
153	الفرع الثاني : نشأة وتطور السؤال البرلماني
155	الفرع الثالث : وظائف الأسئلة البرلمانية
156	الفرع الرابع : أهمية واهداف الاسئلة البرلمانية
158	المطلب الثاني : شروط وإجراءات طرح الأسئلة البرلمانية وآثارها
158	الفرع الأول : شروط صحة السؤال البرلماني
160	الفرع الثاني : إجراءات طرح الأسئلة الشفوية والكتابية والرد عليها
166	الفرع الثالث : الآثار المترتبة على طرح الأسئلة البرلمانية
179	المبحث الثالث : لجان التحقيق البرلماني وآثارها
179	المطلب الأول : مفهوم لجان التحقيق البرلماني
180	الفرع الأول : تعريف لجان التحقيق البرلماني وأنواعها
184	الفرع الثاني : أهداف التحقيق البرلماني
185	الفرع الثالث : تمييز التحقيق البرلماني عما يشابهه
190	المطلب الثاني : إجراءات إنشاء لجان التحقيق البرلماني وطريقة عملها
191	الفرع الأول : شروط وإجراءات إنشاء لجان التحقيق البرلماني .
196	الفرع الثاني : طريقة عمل لجان التحقيق البرلماني .
202	الفرع الثالث: الآثار المترتبة على عمل لجان التحقيق البرلماني والعوائق
210	الفصل الثاني: أدوات إثارة المسؤولية السياسية للحكومة
212	المبحث الأول : مفهوم المسؤولية السياسية .
212	المطلب الأول : ماهية المسؤولية السياسية
213	الفرع الأول : تعريف المسؤولية السياسية وخصائصها
215	الفرع الثاني : مجال المسؤولية السياسية
216	الفرع الثالث : نشأة المسؤولية السياسية
218	المطلب الثاني : صور المسؤولية السياسية
218	الفرع الأول : المسؤولية الفردية
219	الفرع الثاني : المسؤولية التضامنية (الجماعية) .

221	المبحث الثاني : مناقشة مخطط عمل الحكومة والمصادقة عليه
221	المطلب الأول، عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني
222	الفرع الاول : آليات عرض مخطط عمل الحكومة والآثار المترتبة عليه
225	الفرع الثاني : التصويت على مخطط عمل الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني وآثاره
227	الفرع الثالث :الآثار المترتبة على التصويت على مخطط عمل الحكومة
232	المطلب الثاني، إلزامية عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة
233	الفرع الأول :إجراءات عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة
235	الفرع الثاني : نتائج عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة
235	ا/ إصدار اللائحة
236	ب/ حصانة مجلس الأمة من الحل الوجودي
240	المبحث الثاني : البيان السنوي للسياسة العامة .
241	المطلب الأول : عرض البيان السنوي وآثاره
242	الفرع الأول : شروط إصدار اللائحة
244	الفرع الثاني :الآثار المترتبة عن إصدار اللائحة .
245	المطلب الثاني : ملتمس الرقابة
246	الفرع الاول شروط واجراءات تحريك ملتمس الرقابة .
249	الفرع الثاني : افراغ ملتمس الرقابة من قوته الرقابية
252	المطلب الثالث : التصويت بالثقة
252	الفرع الاول : حالات طلب التصويت بالثقة
254	الفرع الثاني : شروط واجراءات التصويت بالثقة
258	الفرع الثالث : ضعف الية التصويت بالثقة في اثاره مسؤولية الحكومة
261	خلاصة الباب الثاني
263	الخاتمة
266	ملخص باللغة الاجنبية
268	قائمة المراجع والمصادر المعتمدة
282	الملاحق
284	الفهرس
291	ملخص

ملخص :

تكمن أهمية دراسة موضوع الإختصاص الرقابي للبرلمان الجزائري عل ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 في كونها تعالج موضوعا في غاية الأهمية، فالموضوع ذو أهمية علمية واكاديمية خاصة اذا تعلق الامر باحدي السلطات الثلاث المكونة للنظام السياسي الجزائري، اضافة الي الموقع الذي تحوزه بسبب التمثيل الشعبي الذي تحوزه وبالتالي فإن الموضوع يبقى في حاجة للبحث باستمرار نظرا لتجده وحتى يواكب التطورات و التغييرات المتسارعة لعمل البرلمان سيما والان الإختصاص الرقابي يعد احد دعائم دولة القانون ،

كما تبرز أهمية الموضوع في ابراز الجانب الرقابي الذي تخضع له الحكومة في عملها من قبل البرلمان ،ومدي حجم الآليات الممنوحة للبرلمان لبسط رقابته علي الحكومة

ان الهدف من هذه الدراسة هو تسليط الضوء على مكامن القوة في التعديل الدستوري لسنة 2016 واهم الاضافات التي جاء بها من خلال الوقوف على طبيعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وضوابطها من خلال العملية الرقابية التي تتم من قبل البرلمان على أعمال الحكومة، ومدى فاعلية النصوص الدستورية والقانونية التي تم إستحداثها لأجل تنظيم وضبط هذه العملية .

و بيان أوجه القصور في النصوص القانونية المنظمة والضابطة لهذه العملية وغيرها من المعوقات التي تحول دون وجود رقابة فعالة .

لقد كان منطلق الدراسة الإشكالية الآتية :

- هل القواعد المنظمة للإختصاص الرقابي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016تسمح له بأداء دوره الرقابي التمثيلي بفعالية ؟

أما فيما يتعلق بالإطار المنهجي المتبع. ولكون الموضوع محل الدراسة يعتمد كثيرا على النصوص الدستورية والقانونية فإنه لا مناص من الإعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، من أجل تحليل وتفسير المواد القانونية ذات الصلة بالوضع .

وتم تقسيم الدراسة الي بابين : الباب الاول تحت عنوان: تطور قواعد الرقابة في البرلمانية في النظام الجزائري ،اما الباب الثاني فكان تحت عنوان : وسائل الرقابة البرلمانية علي ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016

باستقراء نصوص وأحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 والمنظمة لعملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي نجد أن هناك آليات متعددة ومتنوعة قد خولها المؤسس الدستوري البرلمان من أجل بسط رقابته على أعمال الحكومة وهذه الآليات متفاوتة من حيث الخطورة والتأثير على الحكومة بحيث تنقسم في مجملها إلى آليات تترتب عنها مسؤولية الحكومة قد تصل إلى الإطاحة بالحكومة واخرى لا تترتب عنها مسؤولية الحكومة، غير أنه بالنتيجة ورغم محاولة المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 تعزيز وإعطاء نوع من الفعالية للرقابة البرلمانية من خلال دسترة بعض المسائل كالأجال والزامية بعض الإجراءات وغيرها فإن البرلمان يقف عاجزا عن تفعيل هذه الآليات الرقابية ومرد ذلك أن النصوص الدستورية والقانونية على حد سواء قد صعبت بطريقة أو أخرى من تفعيل هذه الآليات من خلال ربطها بمناسبات محددة كما هو الحال في البيان السنوي السياسة العامة وعمدت إلى إفراغ البعض من محتواها من خلال إشتراط نصاب معين وتعقيد إجراءات تفعيلها ؛ وإن فعلت تصطدم بمعوقات قانونية كما هو الحال في مسألة حل البرلمان وغياب جزاء قانوني في حال مخالفتها مما جعل من رقابة البرلمان على الحكومة مجرد وسيلة إعلام متبادلة بين البرلمان والحكومة حيث أن هذه الأخيرة تعلم البرلمان بمخطط عملها وحصيلة أعمالها من خلال البيان السنوي لسياستها العامة والبرلمان يعلمها بدوره بانشغالات النواب من خلال الأسئلة والاستجابات ونتائج التحقيق البرلماني التي تم التوصل اليها .

أن النصوص القانونية المنظمة للعملية الرقابية تكشف عن ضعفها بسبب أن غرفتي البرلمان لا تمارسان إجراءات الرقابة على قدم المساواة، حيث حصرت أهم الآليات بيد المجلس الشعبي الوطني كالتصويت على ملتصق الرقابة أو سحب الثقة. وإن كانت هذه الآليات مقيدة بشروط. في حين جردت مجلس الأمة من استخدام هذه الآليات ولعل السبب في ذلك كون مجلس الأمة غير قابل للحل، ناهيك عن التأثير السلبي لنظام الأغلبية الذي شكك في حياد الرقابة البرلمانية بسبب تغليب الحسابات والمصالح الحزبية الضيقة على حساب المصلحة العامة، ونقص الوعي بالثقافة البرلمانية، إضافة إلى محدودية دور المعارضة

فرغم أن المؤسس الدستوري حاول تعزيز مكانتها والإعتراف بحقوق لها دستوريا إلا أن الأمر لا يزال حبرا على الورق في ظل غياب نصوص قانونية توضح وتؤكد هذه الحقوق وكيفية ممارستها. وعليه فإن أهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراستنا هي أن المؤسس الدستوري لم يصف مواد جديدة بخصوصيات الرقابة وجاء بنفس الصلاحيات الرقابية السابقة مع التأكيد على الأجل فيما يتعلق بالأسئلة البرلمانية والاستجواب والزامية بعض الإجراءات لكن بالمقابل أعطى مكانة ودور هام للمعارضة بما يضمن لها المشاركة في كافة الأعمال

ولكي يفعل الإختصاص الرقابي للبرلمان الجزائري وتصل الرقابة إلى مبتهاها الحقيقي وتطبق بشكل صحيح فلا بد من الإصلاحات التالية :

- ✓ إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة لعملية الرقابة البرلمانية على الحكومة من خلال وضع إجراءات واضحة وتخفيف الضوابط والقيود المفروضة على أعضاء البرلمان، سيما فيما يتعلق بالوسائل الرقابية التي تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة، كي يتسنى لأعضاء البرلمان ممارسة حقهم الرقابي بشكل فعال.
- ✓ توسيع نطاق استخدام الوسائل الرقابية الفعالة كالتصويت على لائحة الثقة وملتصق الرقابة والتقليل من النصاب المشترط لقبوله وتخفيض نصاب اقراره ، وعدم حصرها في ميعاد معين وهو البيان السنوي للسياسة العامة. إيجاد توفير ضمانات اوسع للجان التحقيق لتشمل كل الانشطة الحكومية لمختلف قطاعاتها دون استثناء وابعاد المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة

- ✓ مخرج قانوني لحالة عدم الرد على الأسئلة البرلمانية وإلزام أعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان المعنيين بحضور جلسات العرض والرد من خلال ترتيب جزاء في حالة مخالفة ذلك .
- ويبقى تفعيل وسائل الرقابة البرلمانية ملقى على عاتق البرلمان وبالتالي ماعلى البرلمان وخاصة نواب المعارضة إلا إستعمالها بكل حرية ومسؤولية، وهذا لا يتحقق إلا بوجود معارضة حقيقية بإستطاعتها المراقبة والبحث والكشف عن النقائص والعيوب وإقتراح البدائل
- ✓ بالنهاية فإن نجاح الرقابة البرلمانية مرهون بمدى توفر الإطار القانوني المناسب لها، إضافة الى الموارد المادية والبشرية الكافية والخبرة، إضافة الى الثقافة القانونية والسياسية لدى النواب بما يمكنهم من ممارسة إختصاصهم الرقابي بشكل فعال .

Résumé

Le fondateur constitutionnel algérien a tenté, à travers l'amendement constitutionnel de 2016, de prêter attention à la question du contrôle parlementaire en revenant sur certains points liés au contrôle et en constitutionnalisant certaines questions afin de les activer et de donner une impulsion forte au contrôle parlementaire.

L'importance d'étudier ce sujet réside dans le fait qu'il traite d'un sujet très important. Le sujet est d'importance scientifique et académique, surtout s'il s'agit de l'une des trois instances constitutives du système politique algérien, en plus de la position dont il dispose en raison de la représentativité populaire dont il dispose, par conséquent, le sujet a besoin de recherches constantes en raison de son renouvellement et pour suivre son rythme. Les évolutions et les changements rapides des travaux du parlement. D'autant plus que la juridiction de contrôle est l'une des piliers de l'état de droit.

Les motifs du choix du sujet tiennent d'une part à l'intérêt personnel pour les études liées au droit parlementaire en général, et d'autre part, à la nécessité scientifique qui appelle à approfondir le débat sur la place du parlement dans le système politique algérien, qui s'articule autour de l'efficacité et de la faisabilité de cette institution s'agissant de sa relation avec le gouvernement dans le domaine du contrôle, notamment en examinant l'étude de ces mécanismes de contrôle accordés au parlement, leur efficacité ou leurs insuffisances et les raisons de cela.

En ce qui concerne les objectifs de l'étude, il est de faire lumière sur les points forts de l'amendement constitutionnel de 2016, et les ajouts les plus importants qu'il a apportés en examinant la nature de la relation entre le gouvernement et le parlement de son contrôle à travers le processus de contrôle qui est effectué par le parlement sur le travail du gouvernement et l'efficacité de ces textes juridiques et la constitutionnalité qui a été créée afin d'organiser et de contrôler ce processus et d'indiquer les obstacles qui empêchent l'existence d'une surveillance efficace.

Le point de départ de l'étude était le problème suivant :

Les règles régissant la compétence de contrôle du parlement algérien à la lumière de l'amendement constitutionnel de 2016 lui permettent-elles d'exercer efficacement son rôle de contrôle représentatif ?

Au regard du cadre méthodologique suivi, et parce que le sujet de l'étude dépend beaucoup des textes constitutionnels et juridiques, la méthode d'analyse descriptive a été retenue.

L'étude a été divisée en deux sections, la première sous le titre de « l'évolution des règles de contrôle parlementaire dans le système algérien » et la deuxième sous le titre « des moyens de contrôle parlementaire à la lumière de l'amendement constitutionnel de 2016 ».

En extrapolant les textes et les dispositions de l'amendement constitutionnel de 2016 réglementant les processus de contrôle parlementaire sur le travail du gouvernement, nous constatons qu'il existe des mécanismes multiples et variés entre les mains du parlement pour imposer son contrôle sur le gouvernement.

Les textes juridiques réglementant le processus de contrôle restent inefficaces et pour que la compétence de contrôle du parlement atteigne son véritable objectif et soit correctement appliquée, les textes juridiques régissant le processus de contrôle doivent être reconsidérés en établissant des procédures claires et en assouplissant les contrôles et les restrictions imposés aux parlementaires.

En fin de compte, le succès du contrôle parlementaire dépend de la disponibilité d'un cadre juridique approprié pour celui-ci, ainsi que de ressources matérielles et humaines et d'une expérience suffisante, ainsi que de la culture juridique et politique des représentants, leur permettant d'exercer efficacement leur compétence de surveillance.

Summary

^ It is crucial to examine the topic of the supervisory speciality of the Algerian parliament because the constitutional amendment for 2016 addresses a very significant issue. The topic is important from a scientific and academic perspective, especially if it relates to one of the three institutions that make up the Algerian political system, as well as the position that it occupies due to the widespread perception that it holds. Since the topic is constantly updated and because the supervisory jurisdiction is one of the pillars of the rule of law, ongoing research is still required to keep up with these advancements.

Additionally, it emphasizes the significance of the issue by underlining the supervision component of the Government's activity that is subject to Parliament's monitoring as well as the breadth of the tools available to Parliament to extend its control over the Government.

The purpose of this study is to shed light on the advantages of the 2016 constitutional amendment and the most significant changes that it brought by examining the nature of the relationship between the government and parliament, the supervision process that the parliament uses to monitor the actions of the government, and the efficacy of the legal and constitutional texts that were developed to organize and regulate this process.

And describe the flaws in the written and arranged legal texts of this process, as well as any additional barriers preventing the existence of effective control.

-It served as the basis for the following problematic study:

In light of the 2016 constitutional amendment, do the regulations governing the supervisory specialty of the Algerian parliament permit it to properly carry out its acting supervisory role? When it comes to the methodological framework that was used, The descriptive analytical approach must be used since the subject under study heavily relies on the constitutional and legal documents in order to examine and comprehend legal issues relating to the subject, two doors were made to separate the study: The second chapter was titled: Parliamentary control in light of the constitutional revision for the year 2016 and the first chapter was titled: The development of the norms of control in the parliamentary in the Algerian regime.

Based on the texts and provisions of the 2016 Constitutional Amendment governing parliamentary oversight of government performance, there are multiple and varied mechanisms authorized by the Constitutional Founder of Parliament to extend its control over the Government's actions and these mechanisms are uneven in terms of severity and influence on the Government. It's divided into mechanisms whereby the Government's responsibility may amount to the overthrow of the Government and others that do not entail the Government's responsibility. However, despite the Constitutional Founder's attempt through the Constitutional Amendment of 2016 to strengthen and give some effectiveness to parliamentary oversight through the constitutionalization of certain issues such as timeliness and compulsory certain procedures and others, Parliament is unable to operationalize these oversight mechanisms as in the annual policy statement. They have emptied some of their content by requiring a quorum and complicating their activation procedures; The fact that the Parliament is being subjected to legal obstacles, such as the dissolution of Parliament and the absence of legal sanction in the event of a breach, has made Parliament's control of the Government merely a mutual media between Parliament and the Government. The latter informs Parliament of its plan of action and the outcome of its work through the annual statement of its public policy. The parliament inform it In turn, by the concerns of deputies through questions, interrogations, and the results of the parliamentary investigation reached.

The legal documents governing the regulatory process are weak because the two parliamentary chambers do not exercise control procedures on an equal basis. The National

People's Assembly controls the most significant mechanisms, such as voting to elect the supervisor of control or withdrawing confidence, even though these are subject to restrictions. The National Assembly may not be subject to solution as a result of the use of these mechanisms, not to mention the detrimental effects of the majority system that called into question the impartiality of parliamentary control due to the predominance of accounts and narrow partisan interests at the expense of the public interest and lack of knowledge of parliamentary culture in addition to the limited role of the opposition.

In the absence of legal texts that affirm and define these rights and provide guidance on how to use them, the constitutional founder's efforts to improve its position and acknowledge its constitutional rights remain merely words on paper. The most significant finding from our study is that the constitutional provisions did not add any new articles regarding the control mechanisms and confirmed the previous control powers while also confirming the term regarding parliamentary questions, interrogation, and mandatory some procedures. However, in exchange, he gave the opposition a significant role and a role that ensures their participation in all works.

-The following modifications must be made in order to activate the Algerian parliament's supervisory specialization and ensure that censorship achieves its intended results:

- Reconsidering the legal texts regulating the process of parliamentary control over the government by setting clear procedures and alleviating the controls and restrictions imposed on members of Parliament, especially with regard to the regulatory means that entail the political responsibility of the government, so that members of Parliament can exercise their supervisory right effectively.
- Expanding the scope of the use of effective control means, such as voting on the confidence list, seeking control, reducing the quorum required to accept it and reducing the quorum of its approval, and not limiting it to a specific date, which is the annual statement of public policy - to find the provision of broader guarantees for the investigation committees to include all government activities for its various sectors without exception and the dimension of the political responsibility of the president the government.
- The use of parliamentary control mechanisms is still under the control of Parliament, especially the opposition parliamentarians, aside from using them freely and responsibly, and this is only made possible by the presence of a genuine opposition that they can track, search, identify flaws, deficiencies, and offer alternatives.
- In the end, the effectiveness of parliamentary control depends on the extent to which the necessary legal framework is available, along with sufficient material, human, and experience resources, as well as the legal and political culture of deputies, enabling them to effectively exercise their regulatory competence.