



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة زيان عاشور - الجلفة -



بيان السياسة العامة في الجزائر

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر حقوق تخصص دولة و مؤسسات

تحت إشراف الدكتور:
ضيبي النعاس

من إعداد الطالب :
حيرش عبد القادر



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة زيان عاشور – الجلفة –



بيان السياسة العامة في الجزائر

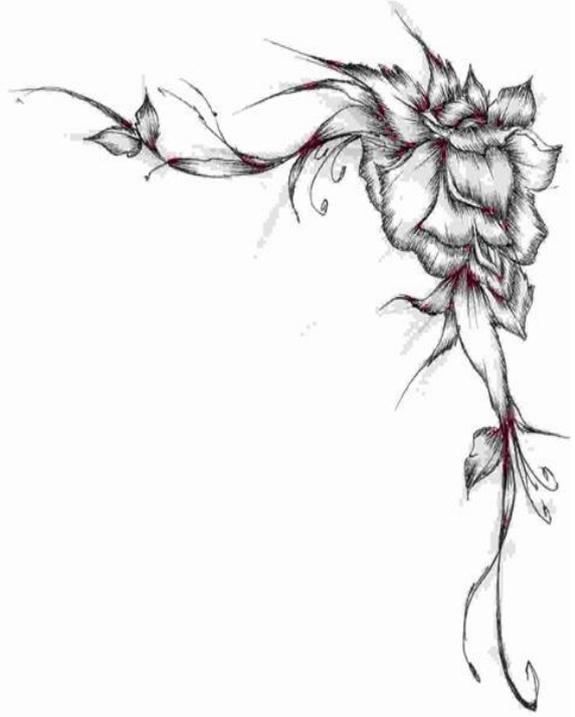
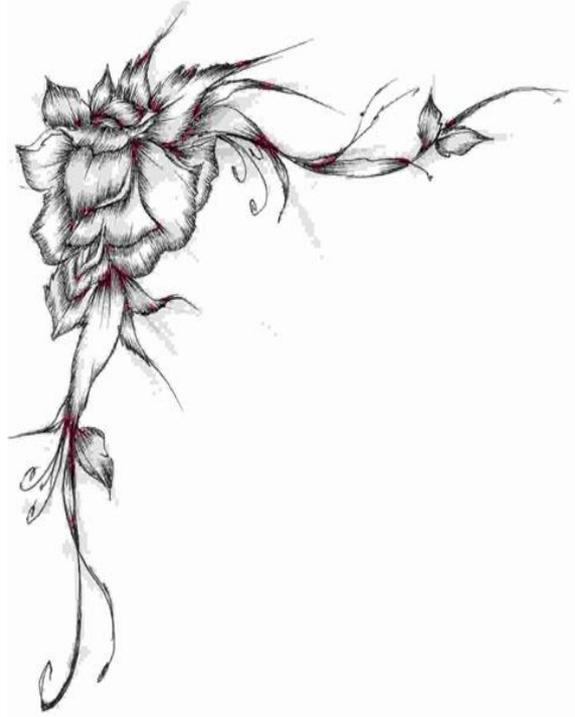
مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر حقوق تخصص دولة و مؤسسات

تحت إشراف الدكتور:
ضيبي النعاس

من إعداد الطالب :
حيرش عبد القادر

لجنة المناقشة

1. معيزة عيسى..... رئيسا
2. ضيفي النعاس..... مشرفا و مقرا
3. بن يحي أبو بكر الصديق..... عضوا مناقشا



رَبِّهِمْ

رب أودعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي و علي والدي
و أن أعمل صالحا ترضاه و ادخلي برحمتك في عبادة
الصالحين

صدق الله العظيم

سورة النمل الآية 19



شكر و تقدير

الحمد لله عزوجل صاحب النعمة والفضل الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة واعاننا على اداء هذا الواجب ووفقنا في إنجاز هذا العمل المتواضع

يارب

يارب : إذا أعطيتني مالاً لا تأخذ سعادتني ..

وإذا أعطيتني قوة لا تأخذ عقلي ..

وإذا أعطيتني نجاحاً لا تأخذ تواضعي ..

وإذا أعطيتني تواضعاً لا تأخذ اعتزازي بكرامتي

قال علي بن أبي طالب كرم الله وجهه

من أراد الدنيا فعليه بالعلم

ومن أراد الآخرة فعليه بالعلم

ومن ارادهما معا فعليه بالعلم

أتقدم بالشكر الجزيل إلى :

الأستاذ المشرف على تشجيعه ومنحه لي هامشا كبيرا من الحرية لإبراز شخصيتي في سطور هذه المذكرة

وكل الأساتذة الكرام الذي تتلمذت على ايدهم

وكل أعضاء لجنة المناقشة أن تتناول جوانب مذكرتي بالتصويب والنقد العلمي

وكل الأصدقاء والأحباب الذين مدوا لي يد المساعدة وهم كثيرون

إهداء

إلى من قال الله تعالى في حقهما، وقل رب أرحمهما كما ربياني صغيرا

إلى والدتي الحبيبة التي أنتظرت لحظة نجاحي وتشريفي لها

ولإلى والدي الكريم الذي دعمني ودفعني إلى طريق العلم

اللهم أدم علينا صحبتكما

اللهم إرزقهما الصحة والعافية وطول العمر

إلى إخوتي الأعزاء الذين غمروني بدعهم وتعاونهم معي لشق طريق النجاح

إلى إستاذي الفاضل الدكتور ضيفي النعاس جزاه الله خيرا على كل شيء

إلى جميع معلمي وأساتذتي من طور الإبتدائي إلى الطور الجامعي

إلى من جمعني بهم الدراسة أصدقائي وزملائي

إلى الصرح العلمي الفتي الجبار

جامعة زيان عاشور

ولا أنسى وطني الجزائر أنشد له السلام والإزدهار والرفي بين الحضارات

حيرش عبد القادر

مقدمة

مقدمة:

أدى التطور الحاصل في العلوم المعرفية إلى نهضة علمية كبيرة من خلال ما قدمته من مجالات ونظريات في مختلف العلوم من بين هذه المجالات حقل العلوم السياسية ، الذي يهتم بدراسة السياسة العامة كمنطلق في عملية بلورة الأنظمة السياسية الكفؤة للدول وما تحتويه من مميزات وخصائص التي تمس كل لمراحل السياسية في الدولة.

و تتأثر السياسة العامة في عملياتها بالمؤسسات الرسمية والغير رسمية من حيث صنع، رسم، والتقييم والاستمرارية.

ونظرا لتشعب موضوع السياسة العامة رسمية كانت أو غير رسمية فان التركيز سيكون على دراسة حالة الجزائر من خلال دراسة المؤسسات الغير رسمية في تقويم السياسة العامة المحلية باعتبارها احد القوى المتفاعلة في النظام السياسي الجزائري وما تلعبه من دور في ترشيد السلطة وتحقيق المصلحة الخاصة والعامة.

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية هذه الدراسة في معرفة ودور السياسة العامة للنظام السياسي، خاصة من مشاركتها تضمن الحرية والديمقراطية واستمرارية النظام واستقراره.

أهداف الموضوع:

وتكمن في:

تحديد الدور المحوري الذي تلعبه المؤسسات غير الرسمية في عملية تقويم السياسة العامة في الجزائر ، وكذلك الكشف عن العلاقة المراكز غير الرسمية و الرسمية.

-معرفة مدى تأثير المؤسسات غير رسمية في توجيه السياسات العامة عبر مراحلها خاصة وان مثل هذا الموضوع من القضايا الحديثة التي تتميز بالتشابك والتعقيد والتفاعل والتي تستدعي الدراسة والتحليل.

الكشف عن التحديات التي تواجه المؤسسات غير الرسمية وتقديم سبل مواجهتها ورؤية مستقبلية في الجزائر.

أسباب اختيار الدراسة:

هناك جملة من الأسباب التي كانت أساس في اختيار هذا الموضوع وتتقسم بين أسباب ذاتية وأخرى موضوعية:

الأسباب الذاتية:

يعتبر المصدر الرئيسي في اختياري لهذا الموضوع فهم السياسة العامة و العوامل المؤثرة فيها.

-باعتباري عنصر من الفواعل غير الرسمية المتمثل في الرأي العام يؤثر ويؤثر بالسياسة العامة.

الأسباب الموضوعية:

-الدور الكبير الذي تلعبه في تقويم السياسة العامة في الجزائر

-البحث عن السبل الرشيدة والكفيلة التي تنتهجها الادارات غير الرسمية في تقويم وتفعيل السياسة العامة في الجزائر.

ومن خلال تطرقنا للدراسات السابقة المرتبطة بالسياسة العامة المؤثرة فيها يمكن

طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تساهم السياسة العامة في تحقيق المصلحة العامة في الجزائر ؟

وينبثق عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية هي كالاتي:

1-فيما يتمثل مفهوم السياسة العامة ؟

2-كيف يساهم البرلمان في تقويم السياسة العامة في الجزائر ؟

3-ما هي التحديات التي تواجه البرلمان في تقويم السياسة العامة في الجزائر و سبل تفعيلها؟

من خلال هذه التساؤلات الفرعية نقوم بوضع فرضيات البحث التالية:

1-نجاح السياسة العامة مرهون بمدى قدرتها في إشراك ودمج الهيئات في مختلف مراحل صنع السياسة العامة.

2-كلما كان تأثير الهيئات في صنع السياسة العامة في الجزائر، أدى ذلك إلى تحقيق ديمقراطية و المصلحة الخاصة و العامة.

3-كلما كان هناك إطار قانوني واسع و تمويل خاص في الجزائر ،أدى ذلك إلى تفعيل دورها في عملية صنع و تقويم السياسة العامة.

المنهج المتبع:

المنهج التحليلي الوصفي:تم الاعتماد على هذا المنهج من خلال معرفة المراحل لتطور السياسة العامة ،ومختلف الأحداث والتطورات التي مرت ،و توضيح دورها في صنع و تقويم السياسة العامة.

2-**منهج دراسة الحالة:** و ذلك بغرض معرفة عمليات السياسة العامة المحلية في الجزائر

و قد قسمنا بحثنا هذا إلى :

الفصل الأول : يتعلق بدراسة السياسة العامة وينقسم إلى مبحثين ، المبحث الأول جاء فيه تعريف السياسة العامة واهم العناصر المرتبة بها ، أما المبحث الثاني فيوضح عملية صنع ومراحل ومستويات السياسة العامة.

الفصل الثاني : سنتطرق إليها بالتفصيل في هذا الفصل من خلال تطرقنا الفصل الثاني آلية ممارسة رقابة التحقيق في البرلمان الجزائري، حيث تطرقنا في المبحث الأول: آلية عمل لجان التحقيق البرلمانية و أما المبحث الثاني : الممارسة العملية للبرلمان الجزائري لآلية التحقيق

الفصل الأول :

مفاهيم حول السياسة العامة

تمهيد:

تشكل السياسة العامة أحد الموضوعات الهامة في الدراسات الادارية والسياسية والتي أصبحت اليوم أحد أخصب المواضيع وأعقدها، حيث لقيت اهتماما بالغا وتداولوا واسعا لدى الباحثين والمتخصصين في علم الإدارة العامة وعلماء السياسة، وهم كثيرون الذين أسهموا في دراستها وتحليلها وتحديد مجالاتها وتصميمها أيضا.

إذا فالسياسة العامة تجلب الكثير من المعاني كالحكومة، الإدارة العامة والمصالح الوطنية،... إلخ، فطبيعتها (التعقيد، العمومية) جعلت منها حقلا دراسيا علميا، يتناول السياسة العامة بمختلف جوانبها من مفاهيم ومراحل وتحليل وتوضيح أسبابها وأثارها ومحتوياتها، ومدى تأثير العوامل البيئية عليها أيضا، وكذا المؤسسات المتنوعة والعمليات السياسية والسلوك السياسي في صنعها وتحليلها، فعلى السياسة العامة أن تضع معالم الطريق التي تسلكه مختلف المنظمات والهيئات الحكومية لمواجهة تحديات البيئة الداخلية والخارجية، فهي التي تستطيع التوفيق بين العناصر المختلفة، وتوجد التوازن بين الأداء الوظيفي والأهداف المنتظرة، وهي التي تتولى أيضا إستراتيجيات التنسيق والتكامل والتكيف.

وفي هذا الصدد قدم وطور علماء السياسة عدة نماذج ومداخل لدراسة السياسة العامة لأغراض تحليلها وتقديم المرتكزات الأساسية التي تقوم عليها، وانطلاقا من هذه النقاط والخلفيات، سوف نتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم ونشأة السياسة العامة وكذا مكونات خصائصها ومراحل رسمها.

وانطلاقاً مما سبق سوف نتطرق إلى النقاط التالية:

المطلب الأول: مفهوم وتطور السياسة العامة .

المطلب الثاني: مكونات وخصائص السياسة العامة .

المطلب الثالث: مراحل صنع وإعداد السياسة العامة.

المبحث الأول: ماهية السياسة العامة

لقد أعطت الدولة دوراً رئيسياً ومهما لرسم وتنفيذ السياسات العامة، ذلك وفقاً للمفاهيم التي سادت خلال القرنين السابقين، واختلفت هذه الأهمية من نظام سياسي لآخر، ومن نظام دستوري لآخر، وتجلت الاختلاف في مستوى تدخل الدولة وذلك وفقاً لطبيعة النظام السياسي السائد والقيم التي يتبناها، فالسياسات العامة ترتبط بشكل أو بآخر بالإيديولوجية التي يتبناها النظام وعادة ما تكون هذه السياسة انعكاساً وتطبيقاً لها في مختلف المجالات¹

إذا دراسة المفاهيم المتعلقة بالسياسة العامة هي دراسة لما يفعله النظام السياسي للإجابة على السؤال الكبير الذي طرحه "هارولد لاسويل" منذ أكثر من 50 عاماً من "يحصل على ماذا، متى وكيف؟ أو هي التوزيع أو التخصيص السلطوي للقيم على حد تعبير" دافيد إيستون²، وهي أيضاً دراسة لوظائف النظام السياسي وقدراته حسب "رفاعة الطهطاوي" من دراسة لقضاء مصالح الأفراد وإدارة شؤونهم، أي دراسة الأداء الحكومي بمضمونه الإداري والسياسي³، هذه هي المحاور التي يمكن من خلالها حصر أبعاد هذا المفهوم، لكن قبل التطرق إلى مفهوم السياسة العامة لابد من التعرف أولاً على بعض المفاهيم التي تدخل في تركيب ومحصول هذا المفهوم المعقد.

وعند تفكيك وتشريح السياسة العامة فأول مفهوم يلفت الاهتمام هو مصطلح "السياسة" إذا ما هي "السياسة"؟

¹ - حسين خليل، السياسات العامة في الدول النامية، ط1، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2007، ص12

² - سلوى الشعراوي جمعة، "تحليل السياسة العامة في القرن الحادي والعشرين"، في: على الدين هلال وآخرون تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004، ص23

المطلب الأول : تعريف السياسة العامة

هناك تعاريف متعددة ومتباينة لكلمة "سياسة"، واختلاف هذه التعريفات يرجع إلى اختلاف زوايا النظر إلى المصطلح والمنطلقات الفكرية لعلماء السياسة والمفكرين والباحثين أيضاً، وكذا المداخل المستخدمة لدراسة هذا المفهوم.

بأنها: برنامج معد للقيم المستهدفة والممارسات، وهي (Policy) فقد عرفت السياسة وضع وصياغة وتطبيق التحديات والمطالب والتوقعات فيما يخص مستقبل علاقات الذات مع الغير" وقد أكد البعض على عنصر الإكراه، فوضعت السياسة بأنها "الإكراه المخطط عمداً، أو أقوال تحدد غرض ووسائل وموضوع أشياء ممارسة الإكراه داخل سياق علاقة القوة في المنظمات¹

السياسة بأنها": أسلوب أو طريقة للتصرف "Presthus" ويعرف أحد علماء السياسة وهو الذي يتم اختياره بواسطة الحكومة والمنظمات الجماعية أو الأفراد من بين العديد من البدائل في ضوء ظروف معينة لكي ترشد وتحدد القرارات الحالية والمستقبلية² "

وهناك من عرف السياسة من زاوية محددة كعملية تحكم صنع القرار يصفها بأنها": مرشد في اتخاذ القرار، فهي تحكم وتنصف إجراء عملية اتخاذ القرار في ضوء أو من خلال إطار محدد وهذا الإطار هو مجموعة من القواعد التي تحكم وتوجه عملية اتخاذ القرارات³ "

لما قد يشير (Policy) هذا عن مفهوم السياسة لكن لا يجب أن نلحق مفهوم السياسة والتي تعرف على أنها (Politics): إليه مفهوم السياسات

.... تلك التوصيات العامة التي تشكل إطاراً للتفكير في المواقف، وتوجه القرارات نحو تنفيذ الغايات المنشودة، وتكون واضحة، محددة، مفهومة، تتسم بالثبات النسبي، واقعية ومنطقية، وألا تكون .متعارضة مع الأهداف "

¹ - محمد محمود ربيع، عبد الله الغنيم وآخرون، موسوعة العلوم السياسية، ج1، الكويت: د.د.ن، 1993، ص4

² - أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، القاهرة: دار المعارف، 1987، ص13

³ - مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، الإدارة العامة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديد، 2003، ص308

وفي تعريف آخر تمثل السياسات "مجموعة القواعد والمبادئ التي يلتزم بها المخططون والمنفذون في كل مراحل العمل، فهي تعبير عن الاتجاهات الرسمية في التنظيم نحو أنماط السلوك المسموح به، وتعبير أيضا عن الوسائل التي يمكن إتباعها لتحقيق الأهداف " فالسياسة العامة باختصار هي صياغة الأهداف، هي اتجاه يوضح أسلوب التفكير عند اتخاذ القرارات الصالحة لمشروع، كما أنها الموجه والمرشد للأفعال والقرارات لأنها توضح الأساس الذي يربط تلك الأفعال بالأهداف، وهناك ارتباط وثيق وعلاقة جوهرية بين المبادئ والسياسات تتفاوت وتختلف من حيث تعاريفها حسب الزوايا المراد تحديدها فهناك من ينظر إليها من زاوية السلوك المرتبط بالأشخاص ومؤسسات الحكم أما آخرون فيصفونها على أنها جوهر العمليات المتعلقة بالتعامل مع المشكلات وصولا إلى الأهداف كما تشير التعريفات أيضا إلى أن السياسة هي تفاعلات انسانية محملة بالتهديد أو القوة التي يراها البعض أنها لب السياسة، على اعتبار أن السياسة هي جماعة من الأفراد وأقلية يمارسون السلطة والاكراه المشروع على أغلبية من المؤسسين الذين يسمون بذلك من تلقاء أنفسهم وتحت سلطة الأمر.

المطلب الثاني: نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة :

إن السياسة العامة موضوع ومفهوم مستحدث في حقل العلوم السياسية، الإدارية والاجتماعية، لكننا نجد لها إرهاصات في التراث الحضاري والإنساني القديم، فمنذ أن وجد الإنسان وزادت اهتماماته بالظواهر المختلفة المحيط به، عرف أشكالاً من التنظيم الذي يخص شؤون أفرادهِ وكل ما يرتبط بمشاكلهم الاجتماعية والسياسية التي تخص شؤون الحكم والمجتمع وبالتالي يمكن أن نقسم مراحل هذا التطور إلى مرحلتين¹:

أ - **المنظور التقليدي للسياسة العامة**: لقد تولى وساهم الإنسان على مر الحضارات في تنظيم شؤون المجتمع بأشكال مختلفة، وخاصة في أمور الإدارة وفنون الحكم والقيادة والرئاسة والتدبير وغيرها، مع العلم هنا أن الظواهر الإدارية كانت أولى إهتماما من الظاهرة السياسية، لأن هذه الأخيرة كانت تنحصر في أيدي الطبقات الحاكمة فقط، فالإدارة العامة

كانت من أقدم ممارسات الظاهرة الاجتماعية التي تقتضيها ضرورة الاجتماع والقيام بشؤون الأمة، لكن يعتبر حقل السياسات العامة أيضا حقلا قديما للممارسة ويأتي هذا القدم من الارتباط بالمشكلات المجتمعية التي هي محاور علم السياسات ومحاور تحليلاته، وإلا كيف نفسر كل الممارسات الاجتماعية والسياسية التي عرفها الانسان منذ فجر التاريخ¹

فالفراعنة مثلا شهدوا تطور إداري وتنظيم حكومي بصورة منسقة وكفاءة في النظر في الشؤون العامة من خلال "الأراضي والشوارع،..... إلخ، وكذلك كل ما يتعلق بشؤون الحكم والسلطة، أما عن الحضارة الصينية قد بلغت تقدما كبيرا في التنظيم السياسي، وفي هذا الصدد يقول "على الشريف": "تعتبر الحضارة الصينية القديمة أول من إشتراط للتعين في الوظائف الحكومية الذي يراعي فيه التجارب العلمية والمؤهلات العلمية"، كما نصح "كونفوشيوس" بضرورة توفي المعرفة القيادية، ونصح رجل السياسة بإتباع الأسلوب القائم على الحكمة والقدوة الحسنة في الادراك الواعي لعادات وسلوك التابعين والأخذ بأرائهم، فهذا يعد تعبيرا صادقا عن السياسة العامة وإدارة المشاكل الاجتماعية مع الأخذ بعين الإعتبار الظروف البيئية من التنشئة الاجتماعية والسياسية، وهذه هي السياسة، ومن جهة أخرى عرف الاغريق أشكالا مختلفة للسياسات، فدرجة الممارسة لشؤون الحكم جعلت علماء وفقهاء اليونان يولون إهتماما بالغا لهذا الجانب، حيث يقول "أفلاطون": "أن النظام السياسي السليم هو الذي يعتمد على التفكير، ولا يترك أمره للظروف"، كما عبر أيضا في قوله....: "وظيفة الدولة في هذا النظام هو إيجاد أوفق الطرق لاشباع الحاجات وتنظيم الخدمات"

إذا مما سبق ومن خلال ما ذكره كونفوشيوس وأفلاطون أكدا أن السياسة العامة ولو من زاوية محددة هي التفكير في مواجهة المشكلات الاجتماعية وتحقيق المصلحة العامة، فيعبر عن السياسة أنها نتيجة أو مخرج أي نظام سياسي موجه لخدمة الصالح العام، ولعل الطابع القانوني الذي إتسمت به الحضارة الرومانية وكذلك التقسيم الجغرافي لأقاليمها وكيفية صياغة

¹- فاطمة الربابعة، "تحليل السياسات العامة، نظرة في الممارسة"، في: علي الدين هلال وآخرون، تحليل السياسات العامة. في الوطن العربي، القاهرة، مركز دراسات وإستثمارات الادارة العامة، 2004، ص

الحكم بها، وعلاقتها بالامبراطور هو نموذج عن الممارسة .الواقعية للسياسة العامة آنذاك، وذلك لحماية المواطنين وممتلكاتهم وتنظيم الرعايا بها¹

فالممارسات السياسية لمواجهة المشكلات المجتمعية ظلت مرتبطة ارتباطا جوهريا بحياة المجتمعات كما قطعت أشواطا كبيرة في سبيل التعامل مع المعطيات الجديدة، فتعقد الحياة الاجتماعية والسياسية، بعد أن كانت الكنائس في العصور الوسطى هي التي تملّي وتعطي تعاليم للحكام والملوك في تدبير شؤون المجتمعات، جاء الإسلام من جهة أخرى ليعطي نهجا قويا واهتماما جديا بقضايا المجتمع البشري وما يخص السياسة والحكم وفق ما أقر الكتاب والسنة في الدولة والحكومة والخلافة، حيث جاء بالقيم والدعامات التي ينادي بها المفكرون والباحثون في العلوم الاجتماعية، الإدارية والسياسية اليوم، والتي تقوم عليها السياسة العامة الممثلة في الديمقراطية، العدل والمساواة، وضع الرجل المناسب في المكان المناسب...إلخ، وغيرها من القيم والإسهامات التي جاء بها الإسلام في مجال تطوير الفكر الإداري والسياسي وإرساء العديد من القواعد العامة كالشورى والقيادة والسلطة، والسياسة العامة لم تكن آنذاك إلا مجرد تدبير لشؤون الأمة وإقامة أمورها بما يصلحه.

ب- معالم بروز السياسة العامة بالمنظور الحديث: إن بداية تشكل معالم الدولة في بداية عصر النهضة كان له الأثر البالغ في تطور مفهوم السياسة العامة، حيث بدأ الاهتمام بالمؤسسات السياسية التي أصبحت فيما بعد تأخذ معالم السياسة العامة، حيث أجمع علماء السياسة أن نشأة الدولة أسس شعورا إنسانيا يحتم نوعا من التعاون الانساني ضمن الجماعة، إلى أن ظهرت الدولة الحديثة بمقوماتها وممارساتها وأعبائها، وبدأ أيضا من جهة أخرى علم السياسة يتبلور وأصبح فرعا من فروع العلوم الاجتماعية، وبذلك انتقل .الفكر السياسي من الممارسة إلى التجربة العلمية والميدانية²

ولقد عرف مفهوم السياسة العامة تطورا مرحليا هاما، وأصبح يلقي اهتماما واسعا من قبل العديد من فقهاء وعلماء السياسة، وذلك بفعل زيادة أعباء الدولة وتدخلاتها لحماية المصلحة

¹ - محمد العلي مهنا، الإدارة في الإسلام، دار المعارف، 2005، ص146

² - عبد العزيز بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، ط1، عمان:الدار الجامعية للنشر والتوزيع، 2000، ص54

العامة الذي شهدته المرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، فعلى عكس ما كان عليها سابقا من تحليل سطحي واهتمام التقليدي، الذي كان يشير إلى الجهد الجماعي المنظم لتحقيق الأهداف العامة، فلم تكن فيه إشارة واضحة للسياسة العامة سوى بعض المفاهيم في الحكم والسلطة، والتدبير والرئاسة.... إلخ كمجرد وصف لسلوك الحكام وما يصدر عنهم من أمور تخص شؤون مجتمعاتهم¹

ومع مطلع العصر الحديث تعاضم الاهتمام بموضوع السياسة العامة، حيث جرى التركيز على مفهوم السياسة العامة وكيفية بلورتها وتحقيق أهدافها ومضامين وأساليب تنفيذها ضمن إطار تحليلي بحسب الأولويات والإمكانات المتوفرة، وبفعل تنامي الأصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة كمحرك للنشاط الاقتصادي وتوجيه الموارد لسد حاجيات المواطنين ولأجل إستعاب النمو المتزايد في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها، كالتعليم والصحة والمواصلات وإقامة المشروعات.... إلخ، كل هذا أدى إلى التركيز على التبريرات الفلسفية للأجهزة التي توكل لها مهمة وضع السياسات العامة والقوى التي تسهم في بلورتها، وجاء هذا التحول في دراسة السياسة العامة بما جاء به بعض علماء السياسة مثل " هارولد لاسويل "

فمفهوم السياسة العامة مفهوم حديث نسبيا حيث هذا المصطلح " السياسة العامة بالمعنى الأكاديمي والعلمي المعروف به في وقتنا الحالي لم يظهر قبل عام 1937 ، حين إعترفت جامعة " هارفارد "في الولايات المتحدة الأمريكية بتخصص الإدارة، وأنشأت لها مدرسة متخصصة، وجعلت من السياسات العامة إحدى مقرراتها الدراسية، بينما كان علماء السياسة وقتها يركزون إهتمامهم على دراسة النظم السياسية للدول، وعلى نظريات نشأتها وأوجه الشبه والاختلاف في دساتيرها وسلطتها، أما العمليات السياسية التي حظيت باهتمامهم فكانت تقتصر على تشريع القوانين وعلى الانتخابات ودور الأحزاب السياسية في تقاسم السلطة والحكم².

¹ - أحمد طيب، منظومة السياسة العامة، دار المعارف، الإسكندرية، 1999، ص19

² - عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، القاهرة: إصدارات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008 ، ص49

المطلب الثالث: عناصر وخصائص السياسة العامة

بيننا من خلال التعاريف السابقة، بأن مفهوم السياسة العامة، غالبا ما يعبر عن تحرك الحكومة وعن تدخلها المباشر أو غير المباشر، من أجل تحديد أبعاد المشكلة المجتمعية، وما قد ينجم عنها من آثار وانعكاسات، ثم بلورة السياسة العامة لحل تلك المشكلة، ثم إصدار القانون أو المرسوم أو الاجراء النظامي اللازم للكشف عن الأهداف المرجوة والوسائل المستعملة والأساليب المتخذة للتنفيذ، إضافة إلى المتابعة والاشراف الحكومي الفعلي والمباشر على جميع مراحل التنفيذ، وإعادة صياغة للسياسة العامة وفق حاجات التطوير والمستجدات الحاصلة إزاء هذه العملية الهامة التي تشكل جوهر السياسة العامة¹

وإنطلاقا من هذا فإن السياسة العامة ترتبط وتتشكل من مجموعة من العناصر تمثل محصلة من المفاهيم المترابطة والمتفاعلة، وبالتالي فالتطرق إلى مضامينها ومكوناتها يكون من خلال التعرف والتطرق إلى أهم عناصرها الأساسية والمتمثلة فيما يلي:

1-المطالب الأساسية والاحتياجات:

وهي الإجراءات التي تطالب الجهات العامة أو الخاصة الحصول عليها أو إنجازها من قبل الموظفين الرسميين في الدولة بخصوص قضية أو مشكلة معينة، وما يطرح على طاولة السياسة في الحكومة التي تأتي من قبل الأفراد والمواطنين بصرف النظر عن هويتهم وأجناسهم وانتمائهم، والتي تمثل الاحتياجات الاجتماعية المختلفة والمتنوعة وتختلف هذه المطالب في طبيعتها، فقد تكون رغبة المواطنين أو المشرعين بأن تقوم الحكومة بعمل شئ معين ، كما تعمل التنظيمات الموجودة في النظام السياسي كالجمعيات المحلية والأحزاب والنقابات وجماعات الضغط وقادة الرأي ووسائل الاعلام على تنظيم .وتعبئة هذه المطالب، والتي تقدم صورة معينة إلى الحكومة حيث تدفع المشكلات والقضايا العامة المعروفة بالحكومة إلى التحرك لكي تكون المطالب المقدمة مسببا مباشرا يثير قلق الحكومة ويشد إنتباهها لدراستها والاستجابة لها بالفعل أو عدم الفعل.

¹ - حسين أبشر الطيب، " أهداف السياسات العامة ودورها في ترشيد مشروعات التنمية"، مسقط:مجلة الإداري، عدد51 ، 1992، ص 42

فالمطالب المطروحة من طرف الأفراد والمواطنين تثير انتباه رسمي السياسات العامة وبالتالي تعد نقطة البدء في دراسة عملية صنعها

2-قرارات سياسية:

هي التي تتخذها الجماعات الرسمية والتي تكون بمثابة توجيهات ومحتويات لاجراءات السياسة العامة، أي ما يصدره المخولون قانونا ورسميا من الأوامر والقوانين تعبيراً عن إرادة الحكومة المستجيبة للمطالب المقدمة، كرد فعل إيجابي أو سلبي لها وتشمل القرارات والأطر التشريعية المتخذة صيغة القوانين ، أو إصدار الأوامر لأغراض التنفيذ والتطبيق المباشر، أو وضع اللوائح الإدارية والقواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة والمنظمات، أو تقديم التفسيرات الاجرائية للعلمية القضائية حيال تطبيق القوانين.

3-إعلان محتويات السياسة العامة (تصريحات السياسة العامة):

وتمثل الخطابات والاعلانات الرسمية أو التفسيرات والتصريحات الحكومية العامة الموجهة للمجتمع وللرأي العام وللمعنيين" والتي تعبر عن إتجاهات الحكومة وما تنوي وترغب القيام به لتحقيقها وكذا الموقف الحكومي الواضح إزاء المشاكل المطروحة كالتلوث والجريمة وتبييض الأموال والبطالة وقضايا الطاقة،.....إلخ.

4-مخرجات السياسة العامة:

وتمثل في البيانات والمؤشرات الملموسة الناتجة عن السياسات العامة، والتي تمثل ما تم إنجازه نتيجة القرارات المتخذة والبيانات الوضعية¹، وتعني ما تتجزه الحكومة بالمقارنة بما تدعي القيام بإنجازه مستقبلاً، أي ما يمكن أن تترجمه وتحوله عملية التنفيذ وامكانية التحقق منه عمليا وميدانيا، وأيضا تمثل القرارات والأفعال الواجب القيام بها والملزومة التي تمثل ردود أفعال الحكومة المزمع تنفيذها بشكل فعلي وظاهرة للأعيان ويمكن قياسها ومتابعتها

¹ - محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الاصلالة والمعاصرة، دار الفكر الجامعي، 2006، ص168

وتقويمها وبذلك تكون السياسة العامة الحقيقية للحكومة، هي تلك السياسات العامة كما تم تنفيذها، بأكثر من كونها قرارات أو بيانات متداولة بين المشرعين والمنفذين السياسيين.

آثار السياسة العامة:

"هي النتائج التي يتلقاها المجتمع من تطبيق السياسات العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة والتي تنجم عن الفعل والامتناع عن الفعل¹، أو تمثل صدق السياسة العامة في المجتمع وما تحققه من عوائد سواء بالرضى والقبول أو بالرفض والتنديد وتكون مقصودة أو غير مقصودة، فكل سياسة أثار معينة، فإذا كانت ناجحة وإيجابية فإنها حققت المصلحة العامة ورضى الشعب، أما إذا كانت أثارها سلبية وأدت ونتجت عنها مضاعفات سلبية حينها لا بد من سياسة أخرى جديدة وإعادة العملية من جديد²

فمثلا سياسة دعم المزارعين بالآلات ومواد استصلاح التربة وتحسين المنتج، قد تبلغ وتحقق نسبة معينة من الأهداف الايجابية المرجوة، لكن ينجم عنها أثار السلبية والمتمثلة مثلا في تخلي المزارع عن عمله وبيع تلك الآلات والمواد الكيماوية في الأسواق التجارية حبا بالربح والكسب السريع ، وبهذا تكون أثار السياسة العامة مؤشرا هاما في تقييم وتقويم وتحليل السياسة العامة من أجل التأكيد من كون هذه السياسة قد خدمت أغراضها التي شرعت من أجلها، وبالتالي يمكن تقييم أثار السياسات العامة إنطلاقا من مخرجات وقدرات السياسة العامة وأنواعها إن مفهوم السياسة العامة يقوم على بلورة العلاقات وإقامة التفاعلات بين مكونات

النظام الاجتماعي والسياسي ككل بما في ذلك العلاقات والممارسات المتجسدة عن سلوكيات المؤسسة الرسمية، مما يدفع القول بأن مضمون السياسة العامة، يتجلى في خصائصها أو سماتها، التي يمكن وصفها والتعرف على معالمها ومداولاتها الأساسية على النحو التالي

¹-محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الاصلالة والمعاصرة، مرجع سابق، ص168

²-فهمي خليفة الفهداوي، [السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل](#)، دار الميسرة للطباعة و النشر، 2006، ص 42

1- إن السياسة العامة هي فعل للمؤسسة الحكومية:

"أي أن السياسة العامة تمثل الخيارات الحكومية ونشاطاتها الرسمية المتطورة والمستمرة فالحكومة تقوم بتبني سياسة عامة معينة إزاء مشكلة أو قضية مجتمعية، وتصدر بشأنها قانوناً أو مرسوماً أو تعليمات نظامية أو قرارات تحدد المسارات والانشطة والأهداف، التي ستكون من مهام المؤسسة الحكومية المعنية بتلك المشكلة، أو القضية¹، وبالتالي فالسياسات العامة تشمل البرامج والأعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين وليست القرارات المنفصلة والمتقطعة، فإنها تشمل مثلاً المراسيم الصادرة بتشريع القوانين وكذا القرارات المنفذة لهذه القوانين² مثل مواجهة الفقر والقضاء على البطالة، وإقامة برامج اجتماعية لرعاية الأطفال والشيوخ، تخفيض الرسوم الجمركية للمستوردين، مساندة ومساعدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.... الخ

وصنع السياسة العامة نشاط حكومي شامل وأوسع نطاقاً من التخطيط الذي يتم عادة في إطار سياسة معينة، كما أن التخطيط جهد فكري وعقلاني رشيد يعتمد أساساً على إتباع أسلوب علمي، في حين أن رسم السياسة العامة يقوم بالإضافة إلى هذا على الحكم الشخصي للمسؤولين الحكوميين وخبراتهم وأراء مستشاريهم، كما يتطلب صنع ورسم السياسة العامة إشراك مؤسسات حكومية مختلفة، ودرجة إشراك المؤسسات السياسية في رسم السياسة العامة، تتباين من نظام إلى آخر ومن حقبة إلى أخرى داخل نفس النظام³

2- إن السياسة العامة ذات سلطة شرعية:

تشكل السياسة العامة بعداً مهماً من أبعاد الالتزامات القانونية والشرعية، حيث بمجرد إصدار وإقرار سياسة عامة يتم وضع وإصدار قانون أو مرسوم أو نظام يمنع أو يجيز تصرف أو سلوك معين، وترتبط هذه الخاصية بعملية تنفيذ السياسة العامة وتطبيق مقرراتها كنشاط

¹ -حسين أبشر الطيب موسوعة التوثيق الشامل، جامعة الخرطوم، 2005، ص49

² -جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، دار المسيرة للنشر و الطبع، 2005، ص16

³ -ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة. دار المجدلوي للنشر و التوزيع، مصر ، 1999، ص161

عملي وممارسة فعلية ومثال على ذلك إصدار قوانين لحماية الأنهار من التلوث بمنع رمي الأوساخ والمخلفات الملوثة فيها.

وفي ضوء ذلك يمكن التوصل إلى ما يلي:

إن السياسة العامة تمثل التزامات قانونية، تتطلب الولاء من قبل المواطنين اتجاهها، وهذه الالتزامات القانونية، هي التي تميز السياسات العامة الحكومية عن السياسات الأخرى غير العامة¹

إن السياسة العامة ترتبط بالمؤسسات العامة الحكومية والتي تتسم بالشرعية والتي ترتبط بدورها بالسلطة الرسمية وبال دستور في أداء المهام التي تنوي الحكومة القيام بها في المجتمع.

ان السياسة العامة تركز على القانون، وبالتالي يتعرض المواطن لعقوبات لعدم التزامه لها كالغرامات والسجن...، كون السياسة العامة تحكم المجتمع بأكمله .ويجب عليه العمل في إطارها²

3- السياسة العامة نشاط هادف ومقصود:

ان السياسة العامة تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين، فالسياسات العامة في ضوء الأنظمة السياسية لا تتضمن أشياء تحدث تواج³

ولأجل التوصل إلى تطبيق فعلي للسياسة العامة، من خلال كونها نشاطا هادفا مقصودا، فمثلا على السياسة العامة أن تكون فيما تقرره حول زيادة الخدمات الصحية، وتوفير اللقاحات الدورية في أوانها، إضافة إلى توسيع خدمات الإسعاف الفوري، والتخصصات

¹حسين أبشر الطيب، مرجع سابق، ص50

²فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص46

³جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص16

الطبية والوسائل والمعدات المطلوبة إلى جانب تفعيل النوعية الصحية المستمرة، بما يكفل التنفيذ الفعلي لمتطلبات السياسة العامة المتخذة¹

4- السياسة العامة إستجابة واقعية ونتيجة فعلية:

السياسة العامة تعبر عن أمور ومسائل واقعية التي تشكل إحتياجات ومطالب ملموسة ومحسوسة، ويجب عليها أن تكون نتائج ومخرجات يمكن تطبيقها في الواقع، ولا يجب أن تعبر عن أمور غامضة وغير قابلة للتطبيق، كادعاء الحكومة عن نيتها للقيام بجهد في المستقبل، دون أن يكون هناك ما يشير أو يبين المباشرة بالعمل الحقيقي والفعلي، ذلك لأن السياسة العامة هي (وعود + جهود) أو (قول + عمل)، كونها أيضا تقوم ببلورة مطالب وحاجات الأفراد بطريقة منظمة حيال مشكلة أو قضية قائمة، وذلك يستوجب الاتفاق وتوحيد الاتجاهات لتحقيق ما ينبغي القيام به، وصولا إلى الهدف المطلوب²

5- السياسة العامة في خدمة المجتمع:

إن الحكومات الحديثة تمارس أنواعا متعددة من السياسات العامة في سبيل حماية المصلحة العامة، التي تمثل المصالح المختلفة لفئات المجتمع، وبالتالي تنقسم السياسات العامة إلى مجموعتين أساسيتين:

السياسة العامة ذات الطبيعة المادية: التي تحتاج إلى أموال من خلال الإنفاق عليها من مصادر الأموال العامة (والعائدات المندرجة في إطارها) لغرض معالجة المشكلات القائمة والملحة وفقا للعملية التشريعية المعتمدة في هذا الشأن.

السياسات العامة ذات الطبيعة الرمزية: التي تمثل توجهات الحكومة وأعمالها التي ينجم عنها التزام عاطفي أو وطني يدعو إلى الاعتبار والفخر الوطني.

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 47

² فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 47

فكلتا المجموعتين تتصفان بالشمولية لعموم المجتمع، كما أن جميع الشرائح والفئات الاجتماعية يجب عليها التفاعل والمشاركة في برامج السياسات العامة لكلتا المجموعتين

6- السياسة العامة توازن بين الفئات والجماعات المصلحية:

تتأثر السياسة العامة بعدة قوى فاعلة والمتمثلة في مجموعات المصالح والضغط التي تقيم وتشكل تحالفات للحفاظ على مصالحها، وهذا ما يسمى بتحالفات المثلاث الجديدة (بين مجموعات المصالح واللجان التشريعية للسياسات العامة والوكالات والأجهزة الإدارية المنفذة لها) حيث تعتبر هذه المثلاث نتيجة طبيعية لسياسات أقطاب المصالح، التي تعمل جاهدة في سبيل تطوير حجمها وفعاليتها السياسية¹

7- السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مؤطرة بقانون أو نظام:

بإمكان صانعي ورسمي السياسات العامة وضع سياسة عامة معينة وذلك من خلال عدم فعل أي شيء وكأنهم يقومون ويؤدون شيئاً وهذا ما رآه "داي" حينما عرف السياسة العامة بأنها "إختيار الحكومات لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين"²، فالسياسة العامة قد تأمر بتصرف معين كما قد تنهى عن القيام بتصرفات أخرى غير مقبولة ومرغوبة أو قد يكون عدم رسم سياسات أو عدم التزام هذه الأخيرة بالتصرف إزاء مشاكل أو قضايا معينة بمثابة توجه للحكومة قد تتبنى مثلاً سياسة عدم التدخل في ميدان أو قطاع ما أو إزاء مشكلة أو قضية ما، وفي هذه الأحوال فهي تؤثر من خلال هذه المواقف على السكان أو على المعنيين بهذه الأمور وذلك برغم من كون طبيعة السياسة العامة، سلبية أم إيجابية، ولها تأثيراتها على المعنيين بها.

8. تشمل عملية صنع السياسة العامة على عمليات التخطيط وإعداد القرار والبرمجة، تشارك في وضعها عناصر كثيرة تتمتع بدرجات متفاوتة من السلطة والصلاحيية داخل النظام السياسي، ففي أي نظام سياسي، تتولى الوحدة القرارية مهمة إتخاذ القرارات المركزية أو الحاسمة بمعنى تحديد الأهداف العليا والأولويات ومسارات العمل الحكومي، حيث يشترك

¹ - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 48

² - جوزيف كاير، لويس ويسلر، الإدارة العامة: التغيير الاجتماعي والإدارة المتكيفة، (ترجمة: محمود الخطيب)، عمان: دار. البشير للطباعة والنشر، 1996، ص 38

الخبراء والمستشارين مع راسمي السياسات في وضع الخطط والبرامج، باستشارتهم واعطاء آرائهم على شكل بدائل مدروسة إلى صانعي القرار الذين يختارون أحدها وفقا لما تقتضيه السياسة.

وعملية صنع السياسة العامة هي عملية ديناميكية، فهي مخرج أو نتاج تفاعل بين أفراد أو جماعات مصالح ومؤسسات حكومية وعوامل خارجية والمتمثلة في مشاورات واتصالات وضغوطات تمارسها الأطراف المعنية¹.

المبحث الثاني: مراحل و أنواع السياسة العامة

المطلب الأول: مراحل صنع وإعداد السياسة العامة

لقد عرفت السياسة العامة على أنها برنامج عمل هادف يوجه ويرشد الفاعلين المتعاملين مع مشكلة أو قضية ما في زمن محدد، فالتفكير في إيجاد حلول لها يعد إقرار سياسة بشأنها ووضع هذه الأخيرة حيز التنفيذ ومعرفة الآثار المترتبة عنها، وبالتالي لا بد من التدرجية والمرحلية للوصول إلى إتفاق في المواضيع المختلفة عليها بين مختلف الجماعات، وللتقليل من بؤر التوتر التي قد تصيب السياسات²، وبما أن السياسة العامة هي برنامج أو خطة توضع حيز التنفيذ كي تصل وتحقق الأهداف المرجوة والمقصودة ومن ثم معرفة الآثار المترتبة عنها فهي اذا تمر بعدة مراحل بدايتا من تحديد المشكلة وصياغتها وصولا إلى تنفيذ السياسة وتقييمها والتي تعتبر (المراحل) أساس وجوهر نجاح أية السياسة العامة في حال اتباعها بدقة، وبالتالي سنتطرق في هذا المطلب إلى هذه المراحل والتي قسمناها إلى ستة مراحل والمتمثلة فيما يلي:

المرحلة الأولى: تحديد وتعريف المشكلة (صياغة المشكلة): يتطلب صنع سياسة حكومية لعلاج مشكلة أو قضية عامة تحديد وتعريف واضحين ودقيقين لطبيعة المشكلة التي يعاني

¹- سلوى شعراوي جمعة، صنع السياسات البيئية في مصر، القاهرة: مركز البحوث الاجتماعية 1997، ص111

²- أحمد طيب، مرجع سابق، ص22

منها المجتمع ويسعى لإيجاد حل لها، ويعد تحديد وتعريف المشكلة العامة من أهم خطوات رسم السياسة العامة¹

فالمشكلات العامة هي إذا جوهر بناء أي سياسة عامة التي تبدأ من حيث توجد المشكلات، التي تتطلب تحليلاً لابعادها وأثارها كمحفز للتحرك الحكومي نحو اتخاذ البدائل المناسبة إزاءها وتعرف بأنها: "ظرف أو موقف يثير الحاجات وعدم الرضا لدى الأفراد وربما يجعلهم يطلبون العون والمساعدة لمواجهة ما يعانون منه، وهذا يحصل عادة من جانب الذين يهتمهم الموقف أو المتأثرين به أو من جانب الممثلين أو المتعاطفين معهم"²

أو هي: "إنحراف أو عدم توازن بين ما هو كائن وبين ما يجب أن يكون"، وهي أيضاً: "إطار فكري يساعد على وصف واقع معين وعلى تنظيم الجهد الهادف لفهم وتغيير هذا الواقع من حال إلى حال"³

وثمة أربعة مصطلحات تستعمل كثيرا في مناقشة موضوعات تتعلق بالسياسة العامة وكأنها مترادفات، وهي "مشكلة"، "مشكلة عامة"، "قضية"، "قضية عامة" والواقع أن هذه المصطلحات تمثل تدرجا نحو الأعلى، فالمشكلة تنشأ عن حدث طبيعي أو تصرف بشري باعتبار شخص أو أشخاص أن لهم حاجات ومطالب ورغبات لم يتم اشباعها، أما إذا إتسع نطاق المشكلة إلى المستوى العام أو مستوى المجتمع وبلغ مداه حدودا لا يمكن لغير الحكومة حلها، تنتقل المشكلة في هذه الحالة إلى مستوى مشكلة عامة.

ويمكن أن تكون المشكلة العامة معقدة بحيث يثور حولها جدل طويل يتعلق بصفة خاصة وإختيار أفضل بدائل لعلاجها، وصعوبة الاتفاق على تعريف المشكلة العامة وإختيار أفضل بدائل لعلاجها، وإذا تكونت المشكلة العامة من مجموعات من المشاكل العامة المترابطة التي يلزم أخذها جميعا في الاعتبار عند البحث عن حل في هذه الحالة تتحول المشكلة العامة إلى قضية تشغل الرأي العام والمسؤولين الحكوميين، وأخيرا تكون القضية العامة من

¹- ثامر كامل محمد الخرزجي، مرجع سابق، ص163

²-سيد الهواري، الإدارة الاصول والاسس العلمية، القاهرة: مكتبة عين الشمس، 1976، ص458

³-ثامر كامل محمد الخرزجي، مرجع سابق، ص163

مجموعات من القضايا المترابطة يثير كل منها جدلا موضوعيا حادا فالقضية العامة عبارة عن مدرج يتكون من مجموعات ومستويات من المشاكل العامة المتداخلة المعقدة كل منها يعتمد على آخر ويرتبط به، وتتطلب معالجة القضية العامة إعداد قوائم بالمشاكل المتداخلة فيما بينها وترتيبها وفق أولويات وأهميات¹

ولكن ما يجب التنويه إليه هنا هو ما الذي يجعل الحكومة تتحرك بإتجاه مشكلة دون أخرى؟ أو ما الذي يجعل المشكلة عامة أو القضية عامة؟ ويمكن القول أن القضايا العامة هي تلك المشاكل التي تلفت وتثير إنتباه الحكومة وتدفعها للتحرك والفعل مثل الفقر.

المشكلة في جدول مهام السياسة العامة (الأجندة) لا يمكن لأي دولة أو حكومة مهما كانت إمكانيتها المادية والبشرية ومواردها الاقتصادية من تلبية المطالب التي يتقدم بها مواطنوها، أو معالجة جميع مشاكلهم مرة واحدة، إنما يتطلب ذلك العمل بنظام الأسبقيات والأولويات، أي تقديم الأهم على المهم من المشاكل والقضايا، وفقا لجدول الأسبقيات السياسية، الذي يعد بهدف تلبية هذه المطالب، وحل المشكلات الواحدة بعد الأخرى، بحسب أهميتها أو درجة إلحاحها، أو قوة الفئة أو المجموعة التي تتأثر بها أو بنتائجها، وعلى العموم، فإن هناك مئات المشاكل والمطالب التي تترك على جنب (تهمل ولا تدخل جدول الأسبقيات) مقارنة بالقليل منها التي يجري العمل على تبنيها والمفاضلة بينها، وتحديد أولوية وأسبقيات كل منها على غيرها في جدول الأولويات السياسية أو ما يسمى بأجندة سياسة الحكومة².

وعليه، فإن عملية تنظيم الأجندة، يمثل مرحلة حاسمة وخطوة أساسية كبيرة تقتضيها كل قضية في السياسة العامة، على اعتبار أن عملية التوصل إلى اتخاذ سياسة عامة تمثل بدورها خطوات مترابطة فيما بينها وتشتمل على:

- التعرف على المشكلة التي أصبحت قضية في المجتمع والبيئة.

¹- ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 163

²- أحمد طيب، مرجع سابق، ص 26

- العمل على إيجاد مكان لهذه القضية ضمن أجندة الحكومة

المرحلة الثانية: تجميع البيانات والمعلومات حول مشكلات السياسة العامة: إن توفر المعلومات اللازمة والدقيقة سيؤدي إلى الكشف عن المشكلات ونقاط الضعف والخلل في أي نظام سياسي، كما تعطي أيضا المعلومات الناتجة من تحليل ودراسة المشكلات بعض التصورات والتوجهات التي تدور في أذهان صانعي السياسات ومنتخذي القرارات والتي ستكون بدائل في المرحلة القادمة، فدراسة المشكلات بطريقة علمية وتصنيفها والاحاطة التامة بها من مختلف جوانبها من طرف المختصين والخبراء في الحكومة ومختلف مراكز المعلومات والدراسات والبحوث والهيئات الاستشارية والمعاهد المتخصصة التي تعطي معلومات وبيانات وافية لصنع السياسة العامة¹

حيث أن هذه المرحلة تعمل على جمع أكبر قدر ممكن من البيانات والاحصائيات المتعلقة بالمشكلات من جهة وبالامكانيات المتوفرة من جهة أخرى، كما يجب أن تكون البيانات والمعلومات دقيقة وحديثة ومعبرة عن الواقع الفعلي، لكي يمكن الاعتماد عليها في المرحلة الموالية لوضع البدائل والمفاضلة بينها، كما يتم تحديد المصادر الوطنية والدولية التي لها علاقة بالمشكلة التي يمكن لها التدخل فيها²

ومن هذه الأسس يمكن الحصول على أكبر قدر من المعلومات حول المشكلة محل الاهتمام، حيث تعتبر هذه المعلومات الأساس الذي تبنى عليه السياسات، فكلما كانت المعلومات دقيقة واضحة ومتكاملة كلما كان الاستنتاج والتحليل والاختيار للبدائل واضحا ومفهوما، وهي التي تحرك السياسات وترشدها⁴، كما تتوقف المعلومات أيضا على عملية الاتصالات، فتوفير أحسن وأدق المعلومات وبأسرع سرعة ممكنة ومشاركة كل الفواعل وعلى جميع الأصعدة وفي كل الاتجاهات تكون في اطار عملية اتصالية ذات مستوى عالي من الكفاءة، بمعنى جلب وجمع كل الحقائق المتعلقة بالمشكلة وكل الآراء التي تدور حولها في

¹فاطمة الربابعة، "تحليل السياسات العامة: نظرة في الممارسة:" في: علي الدين هلال) وآخرون (...)، القاهرة: مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة 2004؛ ص139

²-عبد العزيز بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، دار الميسرة، مصر، 2003، ص185

الأوساط السياسية والاجتماعية والبيئية عموماً وذلك من خلال تقديم معلومات إلى مراكز التخزين الحكومية من كل ردود الأفعال التي قد تنتج عن تلك المشكلة¹

وبالتالي نخلص إلى أهمية ومدى الحاجة إلى إستخدام العلم والمعرفة لمواجهة المشكلات بمختلف أنواعها، وكذا إستخدام الأساليب العلمية الكمية والكيفية من خلال تفعيل دور المحللين والمتخصصين والخبراء من أجل فهم وإستيعاب القضايا وإثراء الحوار السياسي بأراء مفيدة تعكس منطلقات السياسة العامة، إضافة إلى إجراء تعديلات لمواجهة التحديات البيئية بالالتزام إتجاه المجتمع، أما المعلومات التي يقدمها رجال السياسة لا تتعدى عادة تصورات وتصريحات، لكنها لا تخلو تماماً من النظرة العلمية الواقعية.

المرحلة الثالثة: بلورة السياسة العامة (وضع البدائل) يتم في هذه المرحلة إيجاد حل للمشكلة وذلك بوضع حلول وإقتراحات أولية مبنية على المعلومات المقدمة في المرحلة السابقة، وهي توضيح لمدى الاستجابة وخلق بدائل.

فهذه المرحلة تتطلب دراسة وتحليل عميقين، سواء تعلق الأمر بمن يصنع السياسات (من رسميين وشخصيات وزارية) ولكن الدور الأساسي يرجع إلى محلل السياسات العامة الذي يعد دوره من لب مراحل السياسة العامة وذلك من خلال المنهجية العلمية المطبقة في عملية التحليل ووضع البدائل وكذلك تحسين مستوى كفاءة كل بديل، كما تختلف منهجية محلل السياسات والاساليب المستخدمة من خلال موقعه في الجهاز ، فقد يكون محلل السياسات شخصاً أو موظفاً حكومياً، أو مستشار لدى الحكومة الحكومي وتعتبر هذه المرحلة المرحلة الوسط (نقطة المنتصف) في عملية ومراحل صنع السياسة العامة، كونها توظف معطيات المرحلة السابقة من معلومات ومعطيات وبيانات وأيضاً معطيات المرحلة الموالية من قدرات وخيارات وتصورات صناعات ومحلي السياسة العامة لوضع سياسة عامة بشأن مشكلة أو قضية ما .حيث تتوقف وضع جدوى هذه الحلول على قيمة المعلومات والتحليل والخبرات والكفاءات والمهارات المتوفرة لدى صناعات السياسة الرسميون، وذلك في إطار مختلف النماذج

¹-إبراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة، ط2، القاهرة، دار النهضة العربية، 1995، ص30

التي يستخدمها صناع السياسة في عملية وضع الحلول وإعداد البرامج والخطط، ويتم ذلك في جو من الرشد بمعنى إختيار الحلول التي تشمل أكبر عدد ممكن من الأفراد والشرائح في المجتمع (أكبر عائد إجتماعي) والتي تحقق فوائد كبيرة.

المرحلة الرابعة: صياغة السياسة العامة: يرى جمس أندرسون أن صياغة السياسة تتضمن بلورة مقترحات أولية لبرامج العمل اللازمة لمواجهة المشكلة، فصيافة المشكلة لا يعني بالضرورة اصدار قانون أو أمر تنفيذ أو قاعدة ادارية، فيمكن لصانعي السياسة عدم الفعل أو التحرك إزاء قضايا معينة وتركها على جنب، فالأحداث والقضايا هي التي تحدد ذلك، بمعنى أن وجود مشكلة على جدول الأعمال لا يعني بالضرورة أن سياسة عامة ستتخذ بشأنها¹.

المرحلة الخامسة: إعتقاد وتنفيذ السياسة العامة: بعد إعتقاد السياسة يتم التنفيذ الفعلي لها أو للبدل الذي تم إختياره، حيث تكتسي السياسة العامة طابع الرضى لجميع الأطراف المعنية بها، والتي تم فيها تقليص الصراعات والمساومات وإختلاف وتباين الآراء بطريقة مرضية ولو كان ذلك على حساب الأقلية التي لم تساند هذا النوع من السياسة²

إن تنفيذ السياسة العامة هو تحويلها إلى نتائج عملية ملموسة، كما يشير أيضا إلى مجموعة النشاطات والاجراءات والتدابير التنفيذية والهادفة لإخراج السياسة العامة ووضعها حيز التنفيذ الفعلي العملي، وذلك بإستخدام وسائل وإمكانيات مادية وبشرية وغيرها لأجل تحقيق أهداف السياسة العامة.

المرحلة السادسة: تقييم السياسة العامة: إن عملية التقييم تستوجب معرفة عملية وحقيقة وموضوعية للانعكاسات السلبية والايجابية المترتبة عن السياسة العامة وعن تنفيذها وعن آثار مخرجاتها ومدى فعاليتها وكفاءتها في تحقيق الأهداف التي وضعت لأجلها.

¹ - جمس أندرسون، مرجع سابق، ص90

² - ثامر كامل مجد الخرزجي، مرجع سابق، ص170

حيث يعتبر التقييم عملية أساسية للذين يصممون وينفذون السياسات العامة، وتهدف هذه العملية إلى تشخيص وقياس أثار ونتائج السياسة للتوصل إلى معرفة ما تم إنجازه من نتائج، سواء كان قياساً للسلع أو الخدمات التي تقدمها البرامج أو النتائج المرحلية للسياسات العامة في مجال معين، أو ما يترتب من أثر على السياسة الطويلة المدى للمجتمع ومقارنة النتائج مع المعدلات.

المطلب الثاني: أنواع السياسة العامة

تتم السياسات على ضوء الأفعال التي تقوم بها الحكومة اتجاه المجتمع المعني بها و ذلك ترجمة للعلاقة العملية و التطبيقية بين المعنيين بالسياسة العامة المعنيين بها سواء صانعيها أو متلقيها من أفراد المجتمع و تتمثل في أربع أنواع:

1. **السياسة العامة الإستخراجية** : كل النظم السياسية سواء كانت بسيطة أو معقدة، تقوم باستخراج الموارد من بيئتها، في شكل الخدمة العسكرية والخدمات العامة الإلزامية الأخرى مثل: الاشتراك في هيئات المحلقين والأشغال التي تفرض على المسجونين، من أجل توظيفها و الاستفادة منها.و تعتبر الضرائب من أهم أنواع الاستخراج للموارد انتشارا في الدول المعاصرة، فهي تعني استخراج النقود والسلع من أفراد المجتمع للأغراض الحكومية، دون أن يتلقوا منفعة فورية أو مباشرة¹ ، وتنقسم بدورها إلى قسمين:

- **الضرائب المباشرة**: تتمثل بالضرائب على دخل الفرد والأصول الرأسمالية، والشركات

والعقارات سنويا.

1- **الضرائب غير المباشرة**: تتمثل بالضرائب على السلع والخدمات، كالرسوم الجمركية الصادرات والواردات، رسوم المنتجات الصناعية، والضرائب على المبيعات والمشتريات.

2. **السياسة العامة التوزيعية وإعادة التوزيع**: هي تخصيص الوكالات الحكومية بمختلف أنواعها للأموال، و السلع و الخدمات و توزيعها على الأفراد والجماعات في المجتمع، من

¹ - محمد قاسم الفيروتي ، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة ، الكويت ، 2006 ، ص33

أجل الاستفادة منها مثل توزيع القروض لإقامة مشاريع صغيرة، و المنح و الامتيازات التي تقدم لطلبة الجامعة، بالإضافة إلى الاعتمادات الموجهة للصحة، والتعليم والدفاع ... الخ، و يقاس الأداء التوزيعي للسياسات العامة من خلال مقارنة كمية التوزيع للقيم، مع المنافع التي حصلت عليها القطاعات البشرية في المجتمع¹

3.السياسات العامة التنظيمية: نظرا لتعدد الحياة، و تزايد المشاكل في الصحة، المرور، السكن... الخ، وتطور سبل الأعمال و تزايد أنشطة الحكومة في المجتمع ازدادت الحاجة إلى مثل هذه السياسات والمتمثلة في ممارسة النظام السياسي لعمليات الضبط و الرقابة لمختلف الأنشطة والسلوكيات للالتزام بدواعي المصلحة العامة، و تطبيق القانون بما يضمن عمل المجتمع أو عدم عمله، و فرض العقوبات اللازمة عند حصول أي تجاوزات، فلائحة " شيرمان " مثلا تمنع شركات الأعمال من الاحتكار وتقيّد الحرية التجارية، و هذه التحريمات تعزز بأفعال ضد المخالفين.

4.السياسة العامة الرمزية: وهي السياسات التي تهدف من وراءها النظم السياسية تعبئة الجماهير ورفع حماسهم الوطنية من خلال حديث القادة السياسيين عن تاريخ الأمة وعن القيم والإيديولوجيات المتمثلة في المساواة والديمقراطية والوعد بالإنجازات ومكافآت مستقبلية، وتهدف هذه الشعارات إلى تحسين نوايا المواطنين في قادتهم والإيمان ببرامجهم السياسية مما يجعلهم يدفعون الضرائب بطوعية وإطاعة القوانين مما يقلل من معارضة النظام، أي قبول شرعية الحكومة وسياساتها العامة².

¹ - هشام عبد الله ، السياسة العامة المقارنة في وقتنا الحاضر ، عمان ن الدار الاهلية ، 1997 ، ص192

² - المرجع نفسه ، ص199

خلاصة الفصل

و أخيرا نستخلص بعض المفاهيم المتعلقة بالتقويم كعملية و كآدات وكفلسفة و كمنطق تفرضه عمليات صنع السياسات العامة، فهو عملية ملازمة لجميع مراحل صنع السياسات ولا يتوقف إجراؤه على نتائج العمليات التنفيذية، حيث يطلع به عدة جهات رسمية و غير رسمية و يعد أمرا له آثار بالغة الأهمية و متعدد الأبعاد، و هو أيضا العملية الباعثة في أي سياسة جديدة والمبعد لأي سياسة عامة فاشلة و المعزز لأي سياسة عامة ناجحة و فاعلة، وهو المرآة العاكسة لصدى السياسات العامة في الواقع

الفصل الثاني

آلية ممارسة رقابة التحقيق في البرلمان الجزائري

تمهيد

لا يمكن للجان التحقيق أن تقوم بدورها على أكمل وجه إذا لم تكن تتمتع بسلطات هامة تسمح لها بالقيام بمهامها الرقابية ، لأن نجاح التحقيق مرتبط بالوسائل التي تمتلكها اللجنة ،لذا ففي الأنظمة التي تكون فيها سلطة التحقيق متطورة تتمتع لجان التحقيق بوسائل فعالة تسمح لها بإجراء التحقيقات على أكمل وجه. إن هذه السلطات و الصلاحيات التي تتمتع بها لجان التحقيق عموما عادة ما تنص عليها اللوائح الداخلية المنظمة للمجالس النيابية. و أهم ما يميز لجان التحقيق البرلمانية أنها ذات طابع مؤقت تنتهي بمجرد إعدادها لتقريرها النهائي الذي يحتوي على النتائج المتوصل إليها في عملية التحقيق .

و مرحلة إعداد التقرير تتميز بعدة خصائص سنتطرق إليها بالتفصيل في هذا الفصل من خلال تطرقنا لدراسة آلية عمل اللجنة بعد تشكيلها وصولا إلى تقديم تقريرها (مبحث أول) ،ثم نعرض على واقع تطبيق النصوص القانونية في الممارسة العملية للبرلمان الجزائري لآلية التحقيق البرلماني (مبحث ثاني) .

المبحث الأول: آلية عمل لجان التحقيق البرلمانية

لكي يتسنى للجان التحقيق القيام بالمهام المنوط بها ،لابد من توفير وسائل تؤهلها لذلك ،و هذا ما يطلق عليها سلطات لجان التحقيق ،أي ما تملكه هذه اللجان من صلاحيات و سلطات اتجاه كل ما يتعلق بموضوع التحقيق سواء مستندات أو أشخاص ،لنتمكن من تتويج أعماها بتقرير يعتبر عنوان مهمتها يتضمن كل ما قامت به اللجنة من تقصي حقائق و استخلاص نتائج¹ .

المطلب الأول : سلطات لجان التحقيق في تقصي الحقائق

إن السلطات الممنوحة للجان التحقيق قد تمارس إما على الوثائق و المستندات ،أو حتى على الأشخاص أو الأمكنة المرتبطة بموضوع التحقيق ،و بالتالي للجان التحقيق كامل الصلاحيات و الاجراءات اللازمة للحصول على البيانات و المعلومات و الأوراق المتعلقة بالموضوعات المحالة إليها و أن تقوم بعمل زيارات ميدانية و مواجهات و استطلاعات² .

الفرع الأول:سلطة الإطلاع على الوثائق و معاينة الأمكنة

أولا / سلطة اللجنة في الإطلاع على الوثائق :

و يقصد بهذا تمتع لجان التحقيق بحقها في الإطلاع على الوثائق و الحصول على الصور للالزمة من مستنداتها و الكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها،و لعل أهمية هذه السلطات في تفعيل أداء التحقيق البرلماني³ ،أدت بالمشرع إلى النص عليها في القانون العضوي 99-02 في المادة 84 منه حيث و إن بدأت المادة بإطلاق سلطة اللجنة في الاطلاع على أي وثيقة و أخذ نسخة منها ،إلا أنها تصطدم باستثناء يحضر على لجان التحقيق الاطلاع على الوثائق التي تكتسي طابع السرية ،و نكرها على سبيل الحصر في الوثائق التي تخص الدفاع الوطني ،المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني ،و امن الدولة الداخلي و الخارجي⁴ . أما في القانون 80-04 الذي أطلق سلطات لجنة التحقيق أو المراقبة

¹ فارس محمد عمران : قوانين ونظم التحكيم بالدول العربية والخليجية ودول أخرى، الطبعة 1ص 214

² محمد قدرى حسن :المرجع السابق ص 362 ،أنظر عباس عمار ،المرجع السابق ص 123-124

³ محمد باهي أبو يونس :المرجع السابق ص 116

⁴ المادة 84 من القانون العضوي 99-02

في الإطلاع على جميع الوثائق و السندات المتعلقة بموضوع التحقيق إلا ما تعلق بأسرار الدفاع الوطني¹.

في حين جعلت المادة 84 /ف 2 من القانون لعضوي 99-02 سلطة تكييف مدى سرية الوثائق و المستندات من صلاحيات الجهات المعنية بتسليمها للجنة ، و هذا الشيء من شأنه أن يدفع بهذه الجهات في التعسف في تسليم بعض الوثائق الهامة للجنة بحجة سريتها ، و ارتباطها بالأمن الوطني الداخلي أو الدفاع الوطني .

إن اتساع مفهوم هذين الاستثناءين إضافة إلى الشؤون الخارجية أو المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني² ، يجعل من سلطة اللجنة في الإطلاع على الوثائق و المستندات التي ترى ضرورتها في عملية التحقيق، تتحول إلى طلب يرفع إلى الجهات المعنية ، التي تبت في مدى سرية و خطورة هذه الوثائق ، أي أن ممارسة اللجنة لسلطتها يبقى رهن التكييف لطلبها من قبل الجهات المعنية و إن فرض عليها المشرع تقديم تبرير وتعليل، إذا فصلت في سرية الوثائق المطلوبة في عملية التحقيق³. إلا أن اللجنة لا تملك أي وسيلة من شأنها تغيير موقف الجهات المعنية بتسليم الوثائق من تغيير قرارها إذا كيفت هذه الوثائق أنها تندرج تحت الاستثناءات السابقة .

و قد أثار أحد أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة القانون العضوي 99-02 ، أن أعضاء لجنة التحقيق عقلاء مثل أعضاء الحكومة و يمكنهم تقدير المسائل الاستراتيجية و الوثائق التي يمكن الاطلاع عليها و تصويرها دون المساس بالمصالح الحيوية للدولة ، و يمكن أن توكل لهم السلطة التقديرية في تكييف مدى خطورة الوثيقة مع منع تسريبها أو نشرها حفاظا على مصلحة الدولة⁴.

ثانيا / سلطة اللجنة على الأمكنة

و يقصد بسلطة لجنة التحقيق على الأمكنة ، هو تحديد المكان الذي يمكن للجنة مباشرة أعمالها فيه ، أو مدى علاقته بموضوع التحقيق . أما عن اجتماعات اللجنة أثناء ممارستها

¹ المادة 119 من القانون 80-04

² عمار عباس :المرجع السابق ص 125

³ أنظر الفقرة الثانية من المادة 84 من القانون العضوي 99-02

⁴ مداخلة مقران آيت العربي ،جريدة مداوات مجلس الأمة العدد 07 ،السنة الأولى ،01-03-1999 ص 15 ،أنظر أيضا عقيلة خرباشي ،المرجع السابق ص 155

لعملها ،فلا نجد لها في القوانين الوطنية الناظمة لهذه الآلية أي نص يحدد مكان اجتماعات اللجنة .

فهذا الإشكال لا يثور إلا إذا كان التحقيق يعهد إلى لجنة خاصة ،فلو كان التحقيق يعهد إلى لجنة دائمة لغرفة برلمانية ،نستطيع أن نقول آنذاك أن مقر اجتماعاتها هو مقر مكتب اللجنة دون حاجة إلى نص قانوني صريح¹ .

لذا كان من المفروض أن قرار إنشاء لجنة تحقيق خاصة يتضمن تعيين مقر اجتماعاتها ،هذا تقاديا لصعوبات قد تواجهها اللجنة ،و أيضا لإنجاز مهمتها في أسرع وقت .
و تتمثل في حق اللجنة في الانتقال إلى أي مكان سواء قطاعات وزارية أو مؤسسات عمومية أو خاصة ،أو أي مكان ترى اللجنة ضرورة في معاینته إفادة لعملية للتحقيق ،و قد أشار المشرع في المادة 83 من القانون العضوي 99-02 إلى سلطة اللجنة في معاینة أي مكان ترى ضرورة ذلك في عملية التحقيق البرلمانية ،أما في القانون 80-04 فنجد في المادة 19 قد أعطى المشرع فيها سلطة اللجنة على الأمكنة في مكان تواجد المستندات المطلوبة في عملية التحقيق ،و يفهم من هذا عدم إطلاق المشرع لسلطة اللجنة في التنقل و المعاینة² .

الفرع الثاني: سلطة اللجنة اتجاه الأشخاص

للجان التحقيق سلطة استدعاء كل شخص ترى بأن هناك أهمية يقدمها للتحقيق عند الاستماع إليه و تقديم شهادته ،لذا خول القانون العضوي 99-02 للجان التحقيق الاستماع إلى أي شخص ترى بإمكانه أن يفيد سير التحقيق³ ،نفس السلطة أقرها المشرع في القانون 80-04 في مادته 21 حيث أقر للجنة التحقيق أو المراقبة الاستماع إلى أي شخص ترى الاستماع إليه ضروريا لمعالجة القضية أو تنفيذ المراقبة التي استوجبت إنشاءها⁴ .
و يفيد هاذين النصين أنه لا يقع أي استثناء فيما يخص سلطة اللجنة في الاستماع لأي شخص سواء كان عضو حكومة أو خلاف ذلك ،و هاذين النصين لا يفيدان سلطة اللجنة

¹ تجتمع لجان التحقيق في بريطانيا في مقر البرلمان بقصر وستمنتر ،فإذا أردت الاجتماع خراجه و لو لضرورة التحقيق لا بد لها من الحصول على ترخيص من البرلمان البريطاني

² أنظر المادة 19 من القانون 80-04 الفقرة الثانية

³ المادة 83 من لقانون العضوي 99-02 : ""يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص و أن تعاین أي مكان و أن تطلع على أي معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق ،مع مراعاة أحكام المادة 84 أدناه ،

⁴ عمار عباس :المرجع السابق ص 126-127

في اتهام أعضاء الحكومة، غير انه لا يسلبها الحق في الاستماع إليهم إذا كان التحقيق يطال القطاع المشرفين عليه و الذي أثبتت التحريات انه به تجاوزات و مخالفات تمس المصلحة العامة، حدثت أثناء إشرافهم على القطاع المعني. أيضا عدم النص على سلطة اللجنة في اتهام أعضاء الحكومة من شأنه تعزيز موقف الحكومة اتجاه اللجنة، فاتهام عضو حكومي معناه التشكيك في نزاهة الطاقم الحكومي كله¹.

لكن قيد هذا حق الاستماع لأعضاء الحكومة بإجراءات معينة نص عليها في المادة 83 من القانون العضوي 99-02، و تتمثل في إرسال رئيس الغرفة المنشئة للجنة التحقيق طلبات استماع لأعضاء الحكومة إلى رئيس الحكومة، على أن يرفق الاستدعاء ببرنامج المعاينات و الزيارات إلى إدارات المؤسسات و الإدارات العمومية و أعوانها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، و ذلك بهدف إطلاعهم مسبقا على مضمون البرنامج، الذي تنوي اللجنة إتباعه في تحرياتها².

و قد أثارت هذه النقطة بعض الملاحظات أثناء مناقشة القانون العضوي 99-02 في الغرفة الأولى، مفادها ما جدوى إرسال طلبات الاستماع إلى رئيس الغرفة المعنية بإنشاء اللجنة التحقيق و الذي بدوره يقوم بإرسال الطلب إلى رئاسة الحكومة، حيث من الأفضل أن تكون طلبات الاستماع مباشرة من مكتب اللجنة على الحكومة و هذا ما يضمن الصبغة الإلزامية لتوصيل المراسلات بين الأصل و هي اللجنة و المرسل إليها و هي الحكومة أو الوزارة المعنية³.

و تفيد هذه المادة أن يودع كل مسؤول في القطاع قيد التحقيق البرلماني - بعد القيام بالإجراءات الواردة في المادة 83/ف 2 - لدى اللجنة كل القرارات و اللوائح لوزارته أو القطاع المسؤول عليه و الأجهزة التابعة له، و كذا البيانات و الإحصائيات و التقارير التي تخص نشاط الوزارة أو القطاع المعني⁴.

و قد جاء في المادة 19 من القانون 80-04 "علاوة على هذا قد يطال التحقيق الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين التابعين للقطاع العام أو الخاص أو القطاع المختلط، أو عندما

¹ بن بغيلة ليلي: آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة 2004، ص 43

² أنظر المادة 83 من القانون العضوي 99-02

³ مداخلة النائب عبد الكريم دحمان، جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 108 ص 04

⁴ إيهاب زكي سلام: المرجع السابق ص 135

توجد علاقة معاملة بين هؤلاء الأشخاص و المؤسسات العامة محل التحقيق¹. و تفيد هذه المادة سلطة لجنة التحقيق و المراقبة على الأشخاص ،سواء الطبيعية أو المعنوية على اختلاف هذه الأخيرة من حيث العمومية أو الخصوصية ،هذا ما يزيد من نطاق التحقيق ليمارس حتى المؤسسات الخاصة.

في حين القانون العضوي 99-02 اکتفى في المادة 76 منه ،و استنادا لأحكام المادة 161 من التعديل الدستوري 1996 بمصطلح المصلحة العامة و الذي يعتبر مصطلح فضفاض يحتمل العديد من التفسيرات .

أما عن الأشخاص العاديين الذين ليس لهم انتماء لا للحكومة أو القطاع المعني بالتحقيق ،ما هي الاجراءات التي يستوجب على اللجنة إتباعها عندما ترى اللجنة ضرورة في استماعهم ؟،لم يرد في القانون العضوي 99-02،ولا في القانون 80-04 أي تفسير حول هذا التساؤل .

أما عن سير الإدارات و المصالح المعنية بعملية التحقيق ،فقد تولى المشرع في القانون 80-04 إثبات وضعيتها أثناء عملية التحقيق في المادة 22 حيث ألزم اللجنة أثناء تحرياتهما أن تراعي كل المراعاة قواعد تسيير و سير الهيئات التي تقع عليها عملية التحقيق أو المراقبة و كذا صلاحيات المسيرين و السلطات الوصية على هذه الهيئات²،و ربما هذا التوضيح لوضعية المصالح محل التحقيق من شأنه أن يخلق ذريعة لمسيرى هذه المصالح في عدم تقديم العون للجنة بحجة مراعاة السير الحسن للمصلحة .

و يثور تساؤل حول ما إذا كان للجنة التحقيق سلطات قاضي التحقيق في حالة عدم امتثال المعنيين بالاستماع إليهم،أو تخلفهم عن الحضور أو الامتناع عن أداء مهامه كاملة أو الإدلاء بشهادة منافية للحقيقة أو عدم التعاون مع اللجنة ،و هل للجنة سلطة إلزام المعني بإدلاء اليمين أثناء الاستماع إليه³ ؟

لقد أجاب الفقه عن هذا من خلال توجيهين يختلفان كلية عن بعضهما ،حيث يرى الموقف الأول امتلاك لجان التحقيق البرلمانية لسلطة قضاة التحقيق ،و الموقف الثاني يرى العكس في عدم امتلاك هذه اللجان لسلطة قاضي التحقيق اتجاه الشهود و نوضح ذلك فيما يلي :

¹ أنظر المادة 19 من القانون 80-04

² المادة 22 من القانون 80-04

³ وسيم حسام الدين الأحمد الاستجواب في النظام البرلماني العربي، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، ص 355

الرأي الأول¹ : يذهب هذا الرأي إلى أن للجنة التحقيق البرلمانية سلطة قاضي التحقيق في استدعاء الشهود و الخبراء و توقيع عقوبات جزائية إذا بدر منهم أفعال او امتناع قد يعرقل عمل اللجنة،و لعل هذا من أهم الفوارق بين عمل لجان التحقيق البرلمانية و عمل اللجان البرلمانية الأخرى ،حيث مهمة الأولى تتمثل في تقصي الحقائق و للوصول الحقيقة كان من الضروري حسب توجه هذا الرأي من وضع نصوص قانونية تعطي صلاحيات استثنائية للجان التحقيق البرلمانية مستنبطة من صلاحيات قضاة التحقيق،هكذا كي لا يبقى عمل البرلمان منحصر بين جدرانه.

الرأي الثاني : بينما يذهب أنصار هذا الرأي إلى أن لجان التحقيق لا تتمتع بسلطة قضاة التحقيق و إنها إذا كانت تملك حق استدعاء الشهود و الخبراء ،فهي لا تملك سلطة إجبارهم على الامتثال أو توقيع العقوبات على تخلفهم أو عدم امتثالهم لها .بل لا تملك حتى حق إحالتهم للمحكمة المختصة ،حيث و إن كان للبرلمان تحريك مسؤولية الحكومة و حتى سحب الثقة منها إلا انه لا يستطيع أن يحل محلها و ممارسة صلاحياتها هي و السلطة القضائية ،فلا يجوز للبرلمان أن يأمر بالقبض ،أو أن يأمر بالتفتيش.

و يستند هذا الرأي و الذي يعتبر الأرجح ،إلى طبيعة اللجنة كونها برلمانية ،حيث لا يجوز تفويضها صلاحيات السلطة القضائية هذا الذي يعتبر اعتداء صارخ مبدأ الفصل بين السلطات ،طالما لا يوجد نص صريح يقر لها بهذا التفويض ،بالإضافة إلى أن معظم أعضاء اللجنة هم سياسيون يفتقدون الحيادة التي تمكنهم من استعمال هذه السلطات في موضعها الصحيح².

أما عن موقف المشرع الجزائري ،و على الرغم من تجاهله في القانون العضوي 99-02 لآثار القانونية لعدم الامتثال الأشخاص لسلطة اللجنة و اكتفائه باعتباره تقصير جسيم، دون أن يثير مسؤولية جزائية للمخالفين ،و تحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها ،الشيء الذي يفسر إغفال المشرع عدم ترتيب أي أثر جزائي لعدم امتثال المخاطبين بالتحقيق لسلطات اللجنة ،كذلك تحمل السلطة السلمية مسؤوليتها قد لا يثير أي مسؤولية على المخالفين لأنه ترك ترتيب المسؤولية لتقدير السلطة السلمية الوصية³.

¹ فارس محمد عمران :المرجع السابق ص 236

² فارس محمد عمران :المرجع السابق ص 243

³ المادة 83 من القانون العضوي 99-02 ،الفقرة الأخيرة

هذا على عكس ما ورد في القانون 80-04 في المادة 27، الذي أكد على امتثال الشخص المستدعى للاستماع أمام لجنة التحقيق أو المراقبة، وأعطى للجنة حق إحالته إلى القضاء إذا واجهت اللجنة من قبله احد الحالات التالية :

- الذي لا يمتثل دون مبرر مشروع أمام اللجنة
- الذي رفض الإدلاء بشهادته (باستثناء ما يرد على أسرار الدفاع الوطني)
- الذي شهد شهادة الزور وقام بترهيب الشهود

إلا أن حق اللجنة في متابعة المخالفين قضائيا مقيد في مباشرة الدعوى من قبل رئيس المجلس، بناء على طلب مكتوب من رئيس لجنة التحقيق أو المراقبة. و يتعرض المخالفين لعقوبة جزائية طبقا لأحكام المواد 235، 236 من قانون العقوبات¹.

على الرغم من ترتيب المشرع عقوبات جزائية للمخالفين أو الذين تسببوا في عرقلة عمل لجنة التحقيق أو المراقبة إلا انه لم يعطها صراحة صورة من سلطات النيابة في التحقيق القضائي، و إنما اكتفى بتحريك الدعوى الجزائية بناء على مباشرتها من قبل رئيس المجلس بعد طلب مكتوب من رئيس اللجنة. و يبقى طلب رئيس اللجنة بتحريك الدعوى الجزائية رهن مبادرة رئيس المجلس، هذا الشيء الذي يضعف من صلاحيات اللجنة.

أما عن مدى سلطة اللجنة في تحليف الشهود أو إرغام من استدعتهم للاستماع أو التحقيق على أداء اليمين، فلا نجد أي نص يثير هذه الصلاحية في سلطات اللجنة، سواء في القانون العضوي 99-02 أو القانون 80-04. لأن وجوب اليمين على الشهود يكون أمام الجهة القضائية، و لأن لجنة التحقيق البرلمانية ليست جهة قضائية و ليس لها تفويض صلاحيات السلطة القضائية، فإنها لا تستطيع إرغام الشاهد على القسم عند الاستماع لأقواله².

أما عن حماية أعضاء لجنة التحقيق فلم يتطرق القانون العضوي 99-02 لهذه النقطة، حيث اكتفى بتحديد سلطات اللجنة، أيضا لم يتطرق إلى حماية الأشخاص الذين استمعت اللجنة لإفادتهم في موضوع التحقيق، على عكس ما ورد في القانون 80-04 فأعضاء اللجنة محميين من كل شخص يقوم بترهيب نائب عضو في اللجنة، أو يمارس الضغط عليه

¹ أنظر المادة 27 من القانون 80-04

² عيدان سعد الطعان: مرجع سابق ص 26، أنظر أيضا مقال المستشار شفيق الإمام في جريدة الجريدة الكويتية، "" الأساس الدستوري لعدم حلف اليمين في للتحقيق البرلماني "" العدد 45 الصادر بتاريخ 23-07-2007

ليترجع عن إجراء تحقيق ما، أو يحمله على تغيير مضمون معاينة قام بها، و يتابع وفق ما تقتضيه المادة 144 من قانون العقوبات¹.

أما بخصوص حماية الأشخاص الذين تم استماعهم من قبل اللجنة فقد جاءت المادة 30 من القانون 04-80² "انه لا يجوز أن يتعرض الأشخاص الذين تم الاستماع إليهم من قبل لجنة التحقيق أو المراقبة و كذلك أعوان الدولة الذين قدموا مساعداتهم الفنية للضغط أو لإجراءات تأديبية بسبب مساهمتهم في أعمال اللجنة المذكورة".

أما عن استعانة لجنة التحقيق بالمختصين أو الخبراء، لم يتطرق إليها القانون العضوي 99-02 واكتفى بالإشارة إلى سلطة اللجنة في الاستماع إلى كل من ترى بضرورة استماعه، على الرغم من أن هذا يفيد ممارستها التحقيق معهم لا الاستعانة بهم في أعمالها، خلافا لموقف المشرع في القانون 04-80 حيث أورد إذا اقتضى التحقيق أو المراقبة تخصصا في المجال التقني أو المالي أو الحسابي أن تستعين بالمصالح المختصة التابعة للقطاع العام².

المطلب الثاني : التقرير النهائي لعمل اللجنة

في إطار دراستنا لإعداد التقرير النهائي لعمل اللجنة الذي يعتبر تتويج لمجمل تحقيقاته، نبين ما للجنة من حرية الحركة و ما للحكومة من تأثير عليها بنحو أو بآخر، و ما يناط بلجنة التحقيق من قيود أثناء ممارستها لتحقيقاتها و بعد الانتهاء من إعداد تقريرها.

الفرع الأول : خصائص عمل اللجنة

تنهض لجنة التحقيق بما لها من دور رقابي وفق ما ورد في ذلك من ضوابط، و بالتالي فهي مجبرة من جهة على الالتزام بعامل المدة، و من جهة أخرى يلزمها المشرع بشرط يفرض عليها شرط وجوب السرية، و مفاد ذلك كي تصل إلى تحقيق الغاية التي بادر البرلمانيون من أجلها بإيداع اللائحة، و ما يستتبع ذلك من حماية لمن استمعت إليهم³.

أولا/ الطابع المؤقت لعمل اللجنة :

عادة ما تحدد النظم الداخلية للمجالس النيابية المدة الزمنية التي على لجان التحقيق أن تقدم خلالها تقرير حول أعمالها، و ذلك لتقادي الآثار السلبية التي قد تتجم عن طول التحقيق

¹ المادة 28 من القانون 04-80

² أنظر المادة 25 من القانون 04-80

³ عبد الله بوقفة: المرجع السابق ص 561

،حيث تفقد كل من الجنة و التقرير أهميته لأن الإطالة بين مدة تكليف اللجنة بتقصي الحقائق و مناقشة التقرير من شأنه جعل الرأي العام ينسى طبيعة و أهمية المشكلة التي من أجلها أنشئ التحقيق ،أو ممكن أن ينساها البرلمان نفسه.

و لذلك يكون من الأهمية إلزام لجان التحقيق بإعداد تقاريرها و الانتهاء من التحقيقات في مدة معينة و إما إعفاؤها من هذه المهمة و تكليف لجنة أخرى ،أو منحها مهلة أخرى¹ .

و على هذا المنوال فصل المشرع الجزائري في المادة 80 من القانون العضوي 99-02 و سابقا في القانون 80-04 في المادة 33 ، في هذا الأمر عندما اعتبر أن لجان التحقيق تكتسي طابع مؤقت² ،و تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر انقضاء مدة ستة أشهر قابلة للتمديد من تاريخ المصادقة على لائحة الإنشاء³ .

أما إذا لم تستطيع اللجنة أن تتم عملها في هذه المدة القانونية ،فتستطيع طلب تمديد الآجال من طرف المجلس الذي أنشأها ،و هذا استنادا إلى المواد 80 من القانون العضوي 99-02 و المادة 33 من القانون 80-04 .

لم يثر القانون العضوي 99-02 الآجل الإضافي الذي يمكن أن يمنح للجان التحقيق في حالة عدم انتهاء من أعمالها ،و هذا من شأنه أن يترك الباب مفتوح لهذه اللجان الأمر الذي قد يفقدها الأهمية.لكن المشرع تدارك ذلك في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ،حيث ضبط مدة التمديد في عمل اللجنة لآجال لا تتعدى 06 أشهر،و يسمح بهذا التمديد مرة واحدة⁴ .

و في تفسير قدمته لجنة الشؤون القانونية بالغرفة البرلمانية الأولى أن غاية التمديد هو إعطاء فرصة ثانية لاستكمال اللجنة عملها بعيدا عن عوامل الضغط و العراقيل ،لا سيما أن عامل الوقت لا بد من أن يكون كافي لأداء مهامها⁵ .

¹ وسيم حسام الدين الأحمد :المرجع السابق ص 350

² أنظر محمد باهي أبو يونس ،المرجع السابق ص 123

³ عباس عمار :المرجع السابق ص 121،أنظر المادة 80 من القانون العضوي ،انظر المادة 33 من القانون 80-04

⁴ أنظر المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ،جريدة رسمية رقم 46 ،الصادرة بتاريخ 30-06-2000

ص، 10

⁵ الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ،رقم 107 ،ص 24 ،أنظر أيضا عباس عمار ،المرجع السابق ص

في حين ضبط القانون رقم 80-04 في مادته 33 ، الآجال الإضافية التي يمكن أن تمنح للجنة التحقيق أو المراقبة ،حيث يمكن لرئيس المجلس أن يمدد آجال عمل اللجنة بعد انقضاء آجالها القانونية و بناءا على طلب من رئيسها بمدة لا تتجاوز شهرين¹.

لكن إذا انتهت الآجال القانونية لعمل اللجنة بما فيها آجال التمديد، ما مصير النتائج التي حصلتها اللجنة أثناء هذه الفترة على الرغم من عدم اكتمالها ؟

تضيف المادة 34 من القانون 80-04 أنه "عند انقضاء مدة التمديد المنصوص عليها في المادة 33 ،و إذا لم تودع اللجنة التحقيق أو المراقبة تقريرها ،يسلم رئيس اللجنة الوثائق الموجودة في حوزته إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني و لا تنشر هذه الوثائق و لا تناقش."²

و أبقى نفس المادة على إمكانية إعادة اللجنة إلى ممارسة عملها بعد تسليمها للوثائق لرئيس الغرفة ،و ذلك بتجديدها أثناء جلسة مغلقة².

إن تمديد مدة عمل اللجنة إذا تعذر إنهاؤها في الآجال المنصوص عليها قانونيا ،يعد أمر ضروري حتى تتمكن اللجنة من التوصل إلى الحقائق التي تبحث عنها ،لأنها مخولة بزيارات ميدانية إلى مختلف الأماكن التي لها علاقة بموضوع التحقيق ،بهدف الاستكشاف الأمور على طبيعتها و في مواقعها³.

و من خلال دراستنا لخاصية الآجال القانونية لعمل اللجنة ،يثار تساؤل آخر يتمثل في كيفية تستطيع اللجنة إكمال أعمالها إذا تشكلت في نهاية عهدة تشريعية أو لم تكمل أعمالها و انتهت العهدة التشريعية ،و أعيد تنصيب مجلس جديد بتشكيلة مغايرة ؟بالرجوع للقانون العضوي 99-02 لا نجد أي إشارة تعطينا إفادة حول هذا التساؤل و كان بالمشرع لم يحسب إن تمارس هذه الآلية في نهاية عهدة تشريعية ،على عكس ما ورد في القانون 80-04 ،الذي أجاب على هذا التساؤل حيث نص في المادة 35 منه أن تقدم اللجنة التي أنشئت للتحقيق أو المراقبة ما حوزتها من وثائق و أن تقدم نتائجها لرئيس المجلس إذا لم تكمل أعمالها و كانت بصدد نهاية عهدة تشريعية .و يضيف إمكانية تسجيل إعادة تشكيل

¹ أنظر المادة 33 / الفقرة الثانية من القانون 80-04

² أنظر المادة 34 من القانون 80-04 الفقرة الأخير

³ عمار عباس: المرجع السابق ص 122

هذه اللجان لنفس الأغراض و الحالة التي أدت إلى إنشائها في جدول أعمال الدورة الأولى من الفترة التشريعية اللاحقة¹.

كذلك لا يستطيع البرلمان أن ينشئ لجنة تحقيق في موضوع قد أنشئت فيه لجنة تحقيق إلا بعد مرور 12 شهر من تاريخ انتهاء مهمة اللجنة السابقة، و هذا لتجنب التكرار و حفاظا على سير المصالح العمومية². أما القانون 04-80 و كما رأينا سابقا أعطى الحق لإنشاء لجنة تحقيق أو مراقبة في نفس الوقائع بعد انتهاء اللجنة السابقة من أعمالها وحتى بعد صدور حكم قضائي فيما يخص نفس الوقائع، إلا انه اشترط أن تقدم المبادرة في إنشاء اللجنة وقائع جديدة³.

ثانيا / مكان انعقاد اللجنة

يختلف مكان الانعقاد بحسب مكان تقصي الحقائق، فقد يكون المكان إحدى حجرات الغرفة التي أنشأت اللجنة، حيث يتم استممع الأشخاص الذين استدعتهم اللجنة، أو تفحص المستندات و الوثائق التي تم نقلها إليها، أو تستمع لأعضاء الحكومة بعيدا عن زحمة العمل، أو قد يكون مكان انعقاد اللجنة في موقع العمل نفسه إذا تعذر نقل الوثائق، أو يحتاج الأمر إلى معاينة على الطبيعة⁴، و هذا قصد القيام بتحقيقاتها على أكمل وجه و على هذا المنوال خولت المادة 83 من القانون العضوي 02-99 حق اللجنة في زيارة أي مكان من شأن معاينته أن تساهم في تقدم التحقيق⁵.

نفس الشيء نص عليه المشرع في القانون 04-80 في المادة 19، على أن للجنة التحقيق أو المراقبة أن تجري تحرياتها من خلال المستندات أو في عين المكان، و يفهم من النصين أن المشرع أعطى حرية للجنة في تحديد مقر انعقادها على حسب ما تراه مفيد لعملية التحقيق.

¹ أنظر المادة 35 من القانون 04-80

² أنظر المادة 80 من القانون العضوي 02-99

³ أنظر المادة 14 من القانون 04-80

⁴ إيهاب زكي سلام: المرجع السابق ص 137

⁵ عمار عباس: المرجع السابق ص 129

ثالثا / سرية أعمال اللجنة

المقصود بسرية أعمال اللجنة عدم إذاعة وقائعها أو ما انتهت إليه من توصيات أو تعليمات عن طريق الصحافة و أجهزة الأعلام و النشر المختلفة ، و الواقع أن لجان التحقيق تحرص على السرية سجا لأعمالها و حفاظا على حيدها أعضاءها¹ .

و الأصل أن التحقيق البرلماني يلتقي مع التحقيق القضائي في خضوعهما لمبدأ عام هو السرية باعتبارها من الأمور التي يستلزمها حسن سيره من جهة ، و الحفاظ على ما انطوى عليه من معلومات تمس مصالح الغير من جهة ثانية ، و لكن السرية ليست في جميع الأحوال محمودة ، كما أن العلانية ليست في جميع الأحوال مذمومة . ففي بعض الأحيان تقتضي طبيعة التحقيق التخفيف من إطلاق سريره ، ليكون هناك جانب من العلنية يطمئن الرأي العام من خلاله على أن التحقيق يجري لاعتبارات المصلحة العامة ، و لا تسيطر عليها نزاعات فردية أو يسير وفق مصالح خاصة² .

و أيضا واجهت السرية عدة تحفظات - باعتبارها قاعدة مطلقة في عمل هذه اللجان - مفادها ، أن تقدر السرية على ضوء حساسية الموضوع ، بحيث إذا اتصل الموضوع بقضايا الرأي العام كسلامة السياسة الحكومية ، و حماية نظام الحكم ، فإن السرية تغدو غير مبررة ، بل تهدر رقابة الرأي العام في مثل هذه المسائل ، و يفقد التحقيق فاعليته من الناحية الواقعية ، بينما إذا كان موضوع التحقيق يمس بالمصلحة العامة كالوحدة الوطنية فإننا نعود إلى القاعدة الأصلية المتمثلة في السرية³ .

و قد تبنى المشرع الفرنسي مبدأ السرية ، فأوجب على كل أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية أن يحتفظوا بسرية أعمالهم ، و إلا تعرضوا لعقوبات جزائية ، حيث نصت المادة 4/140 من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية - و المعدلة في ماي 1997 - أن لا يعين في لجنة التحقيق أي عضو وقعت عليه عقوبات جنائية أو تأديبية بسبب إفشاء الأسرار بأعمال اللجنة التي شكلت خلال نفس الفصل التشريعي⁴ .

و جاءت المادة 2/100 من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ الفرنسي - المعدلة في 18-12-1991 - أكثر تشددا عندما حرمت أي عضو سبق استبعاده من لجنة التحقيق بسبب

¹ وسيم حسام الدين الأحمد : المرجع السابق ص 259

² محمد باهي أبو يونس : المرجع السابق ص 119 ، انظر أيضا بن بغيلة ليلي مرجع سابق ص 50-51

³ محمد هشام البدري : المرجع السابق ص 100

إفشاء أسرار ،من الانضمام إلى عضوية اللجنة طوال مدة عمله ،و ليس فقط أثناء نفس الفصل التشريعي كما هو معمول به في الجمعية الوطنية¹.

أما عن موقف المشرع الجزائري ،فقد تبنى مبدأ السرية في القوانين الناظمة لممارسة رقابة التحقيق البرلماني ،ففي القانون 77-01 أكد في المادة 141 منه على أن يحتفظ أعضاء لجنة التحقيق أو المراقبة بسرية تحرياتهم و معاينتهم،كذلك في القانون 80-04 في المادة 23 و 25 على سرية أعمال اللجنة ،من خلال تأكيده على تكتم أعضائها على أعمالها ،بالإضافة إلى كل الموظفين و الأجهزة التي قدمت مساعدات للجنة أن تكتم على هذه الأعمال².

أما في النظام الداخلي للغرفتين و القانون العضوي 99-02 فقد أكدوا جميعهم على مبدأ سرية الأعمال و أن يقوم أعضاء اللجنة بالاحتفاظ بتحرياتهم و معاينتهم و مناقشاتهم³. و لم يرد أي تناقض في هذا الشأن فيما يخص النص عليه في الأنظمة الداخلية للغرفة الأولى و الثانية ،حيث جاءت على صورة مطابقة "يلتزم أعضاء اللجنة التحقيق بالاحتفاظ بسر تحرياتهم و معاينتهم"⁴.

إن خاصية السرية المفروضة على أعضاء اللجنة أن يلتزموا بها ،لا تمس البتة بسير عمل اللجنة بقدر ما هي حفاظ على أسرار المهنة و حفاظ على المصلحة العامة و هذا أمر مرغوب فيه إذا ترتب عن هذا الخاصية أو الشرط نتائج إيجابية لكل الأطراف⁵. أما عن مخالفة هذا الشرط أو الخاصية ،أي ما مسؤولية اللجنة إذا قامت بتسريب المعلومات حول أعمالها و نتائجها أو معايناتها ،سواء بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة؟.

إن المشرع الجزائري لم ينص في أي قانون منظم لآليات الرقابة البرلمانية أو الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أي عقوبات من شأنها أن تطال كل من لم يلتزم بالسرية و الكتمان حول أعمال و نتائج و معاينات اللجنة ،سواء من جهة الأعضاء أو الأشخاص الذين تم

3-Jaques Desandre : Les commissions parlementaires d'enquete , Etudes juridique, edition 35, France, 02-1996, P 32

² أنظر المادة 141 من القانون 77-01 ،المادة 23،25 من القانون 80-04

³ أنظر المادة 82 من القانون العضوي 99-02

⁴ عبد الله بوقفة :المرجع السابق ص 565 ، أنظر المواد 106 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ،المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998

⁵ السعيد بوشعير :المرجع السابق ص 548

الاستماع إليهم أو الاستعانة بهم ، و هذا الشيء الذي لم يمنع تسرب المعلومات إلى وسائل الإعلام ،خلال لجنتي التحقيق المشكلتين في 1990 ،حيث كانت يقوم الأعضاء بتسريب معلومات مفادها إطلاع الرأي العام عن مدى تقدم التحقيق¹.

غير أن تكييف خاصية السرية يكون أفضل أن يترك لصلاحيات اللجنة في تقديره بكل سيادة ،أو أن يعهد إلى المجلس ليقرر مدى ملائمة السرية بموضوع التحقيق بع إبداء اللجنة لرأيها ،و هذا يتطلب إلغاء القوانين التي تلزم اللجنة بالسرية و تحيلها إلى سلطة المجلس².

الفرع الثاني: صدور التقرير

لا يستطيع المجلس المنشئ للجنة التحقيق الاطلاع بالتفصيل على العمل الشاق و المضني الذي تقوم به لجان التحقيق ،نظرا لكثرة الشهادات التي يدلي بها الأشخاص الذين تم الاستماع إليهم ،زيادة على الزيارات الميدانية و المعاينات التي قامت بها ،و كذا المستندات و الوثائق التي تحصلت عليها.

لذلك كلفت النظم الداخلية للبرلمانات لجان التحقيق بإعداد تقارير مفصلة عن عملها مادام المحققين قبل كل شيء هم أعضاء في هذه المجالس ،يأخذون على عواتقهم تلخيص هذه الوثائق و تلك الأوراق و ترجمة مشاهداتهم و ما تكشف لهم من مناظر أثناء جولاتهم الميدانية و استخلاصاتهم من كل ما اطلعوا عليه أو سمعوه أو شاهدوه،و يظهر كل هذا في شكل تقرير مفصل.

فتقرير لجنة التحقيق هو عنوان إنجازها لمهمتها ،و بتقديمه للمجلس تنهي عملها ،بل و تنتضي إذا كانت مشكلة لهذا الغرض فقط ،و يقدم رئيس اللجنة التقرير إلى رئيس المجلس ليدرجه في جدول الأعمال ،و لأن دراسة التقرير تكون لاحقة على عملية إعداده فغننا نطرح هنا تساؤلات،الأول يدور حول طبيعة التقرير ،و الثاني عن محتواه ،و الثالث عن مصير التقرير بعد أن تعده اللجنة ؟.

أولا / طبيعة التقرير³

¹ لجنة التحقيق حول اختلاس 26 مليار دولار ،و لجنة التحقيق حول الغرفة الوطنية للتجارة ،سنة 1990

² عمار عباس : المرجع السابق ص 131

³ سامي عبد الصادق: أصول الممارسة البرلمانية ،دار النهضة العربية ،المجلد الأول ،القاهرة ،1992،ص 155

يعرف التقرير على انه "" العمل الرسمي الذي بموجبه تحيل لجنة التحقيق إلى المجلس نتيجة أعمالها و استنتاجاتها النهائية "" و يعرف أيضا انه "" مستند رسمي تعرض فيه اللجنة نتيجة فحصها و دراستها للموضوع الذي أحيل إليها "".

و انطلاقا من هذين التعريفين يمكننا أن نميز بين تقرير اللجنة و محاضر اجتماعات اللجنة ،حيث يحرر لكل جلسة محضر يدون فيه أسماء الحاضرين و الغائبين و المناقشات و الاستماع و يدون ذلك مقرر الجنة و تمضى من طرف رئيسها ،و تضل في عهدة مكتب اللجنة .و تتعدد محاضر اللجنة بتعدد اجتماعاتها و زيارتها الميدانية .

في حين أن التقرير لا يقدم و لا يدون إلا مرة واحدة و هو ملخص كل ما قامت به اللجنة ،و هو الذي يحتوي على نقاط العجز التي وقفت عليها اللجنة و الحلول المقترحة ناهيك على أنه هو موضوع المناقشة على مستوى المجلس و ليس المحاضر
ثانيا / محتوى التقرير :

من الطبيعي أن يحتوي التقرير على خطة العمل التي اعتمدها اللجنة للقيام بتحقيقاتها و كذا الأمكنة التي زارتها و الوثائق و المستندات التي اطلعت عليها و كذا شهادات الذين استمعت إليهم و من ثم فغالبا ما يتضمن التقرير الاجراءات التي اتخذتها اللجنة قصد تقصي الحقائق عن الموضوع المحال إليها ،و تبرز في هذا التقرير بوضوح حقيقة الأوضاع الاقتصادية و المالية و الإدارية و الاجتماعية أو غيرها من أوضاع الجهة التي كلفت بتقصي حقائقها،و مدى احترامها للقانون .و لا يكفي تقرير اللجنة بهذا ،بل إن أهم ما يحتويه هو التوصيات و الاقتراحات التي تراها اللجنة ضرورية لإصلاح الفساد أو التقصير الذي اكتشفته من خلال تحرياتا على أن لا يتناول سوى القضية التي استوجبت إنشاء اللجنة،و يتضمن التقرير على الخصوص النقاط التالية¹ :

- جميع المعينات و الملاحظات التي تتعلق بالغرض من المراقبة أو التحقيق
- بيان الوقائع التي استدعت إجراءات خاصة
- الاقتراحات الكفيلة بتفادي تكرار النقائص و مظاهر الإهمال و الانحرافات التي تم رصدها

¹ عمار عباس :المرجع السابق ص 131 ،أنظر بالتفصيل فارس محمد عمران ،المرجع السابق ص 458-462

- يجوز للجنة أن تعطي تقييم عام حول فعالية الإطار القانوني أو التنظيمي و حول ضرورة أو إعادة النظر فيه¹.

و يبقى تقرير اللجنة رغم ذلك مجرد عمل تحضيرى أولى، يتوقف على موافقة المجلس المنشئ لها، حيث أن دورها يقتصر على عرض التقرير الذي يتضمن ما تراه من توصيات. بمعنى أن لجان التحقيق لا تتوب عن الحكومة و لا الإدارة، و من ثم لا يمكنها أن تلزمهما، فالتوصيات و الاقتراحات لا يمكن أن تكون قرارات.

و على الرغم من ذلك، فإن التوصيات و الاقتراحات تعتبر بالنسبة للجان التحقيق جوهر تقريرها و عنوان نجاحها و فهمها المتعمق للأمر، و إن كان ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار أن توصيات هذه اللجنة لا تأخذ دائما على أنها مسلمات غير قابلة للنقد أو المناقشة، إنما العكس فكثير ما يجري نقاش بشأن التوصيات ثم بعد ذلك قد يلفت المجلس نظر الحكومة إلى أهمية هذه التوصيات بوضعها الذي وردت به من اللجنة و قد يجري عليها تعديلات.

و تتم الموافقة على تقرير اللجنة من قبل أغلبية أعضاء اللجنة و تلك الأغلبية طبعاً من المساندة للحكومة، و على الرغم من عدم النص على التصويت للجنة على التقرير في القانون العضوي 99-02، إلا أنه جاء في القانون 80-04² تتم المصادقة على تقرير اللجنة بأغلبية أعضائها و في حالة عدم تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس³، أما في القانون العضوي 99-02 و بمقتضى المادة 78 منه تتم إنشاء لجنة تحقيق على نفس المنوال الذي تشكل به اللجنة الدائمة في المجلس المعني، و منه تستطيع الحكومة أن تتحكم في تكوين اللجنة، و ذلك بانتماء أغليبتها من النواب مؤيدي الحكومة، و من هنا يمكن لها أن تسيطر على تقرير اللجنة من خلال أغلبية أعضاء اللجنة المواليين لها.

و هذا الأمر من شأنه أن يعتم أي رأي مخالف لأغلبية أعضاء اللجنة من قبل المعارضة، و عل الرغم من سكوت المشرع اتجاه هذا الوضع، إلا أنه يجب على التقرير أن يتضمن الرأي الآخر المبدي من طرف أعضاء اللجنة، حيث أن طبيعة التقرير تفرض تدوين فيه كل ما توصلت إليه اللجنة، حيث لا ينبغي تجاهل رأي المعارضة في تقرير اللجنة، لأنه في الأخير سيقدم التقرير إلى المجلس و يناقش في جلسة، و تكون اللجنة هناك عبارة عن أقلية تعرض نتائج عملها، قد تلقى قبول من قبل أغلبية المجلس أو تلقى رفض، كما يمكن إذا

¹ أنظر المادة 37 من القانون 80-04

² أنظر المادة 32 من القانون 80-04

قدمت المعارضة رأيها في التقرير و تم تقديمه في جلسة المناقشة أن يلقى قبول من طرف المجلس فيعتمده كقرار نهائي ،لأن المجلس حين يتخذ موقف اتجاه التقرير فإنه يتخذه بناء على ما ورد في التقرير سواء كان يمثل رأي أغلبية أو رأي أقلية كانت في اللجنة¹. و على الرغم من عدم النص على التصويت اللجنة على التقرير في القانون العضوي 99-02 ،إلا انه جاء في القانون 80-04 في المادة 32 "" تتم المصادقة على تقرير اللجنة بأغلبية أعضائها و في حالة عدم تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس "".

ثالثا/ مناقشة التقرير ونشره:

عندما تنتهي اللجنة من إعداد تقريرها ،تقدمه لرئيس الغرفة المنشئة لها ،حيث يجب إدراج التقرير في جدول أعمال الغرفة المعنية ،كما يجب طبع التقرير و توزيعه على النواب حتى يتمكنوا من الإطلاع عليه لمناقشة ما جاء فيه من معلومات ،دون الاكتفاء بعرضه في جلسة المناقشة². بالإضافة إلى ذلك يتم تبليغ كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة بالتقرير. و من الناحية النظرية فإن مناقشة التقرير يسمح بوضع الحكومة أمام مسؤوليتها اتجاه البرلمان ،لأن من المفروض أن هذه المناقشة تعطي الفرصة لأعضاء المجلس تقييم التحقيقات التي أجرتها اللجنة ،و أن تمنح المناقشة أصحاب الآراء و وجهات النظر المغايرة فرصة التعبير عنها ،فضلا عن سماحها بإجراء تبادل لآراء و وجهات النظر بين الأغلبية و المعارضة بشأن أعمال و إجراءات اللجنة و نتائج التحقيقات ،و من ثم يتم إجراء حوار أيضا بين النواب و الحكومة بشأن التقرير.³

أما موقف المشرع الجزائري في مناقشة التقرير على مستوى الغرفة البرلمانية المنشئة للجنة ،فلم ينص القانون العضوي 99-02 على فتح باب المناقشة لما ورد في التقرير ،على عكس ما تضمنه لقانون 80-04 ،حيث نص على مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني للنتائج التي توج بها التقرير الذي سلمته لجنة التحقيق أو المراقبة ،و لكن اشترط طابع الجلسة السرية⁴.

¹ سامي عبد الصادق: المرجع السابق ص 158

² عباس عمار: المرجع السابق ص 137

³ فارس محمد عمران: المرجع السابق ص 485

⁴ أنظر المادة 38 من القانون 80-04

أما عن نشر التقرير، فإنه لا يتم تلقائياً بعد المصادقة عليه من قبل أعضاء اللجنة و إنما يخضع لموافقة الغرفة المعنية، و التي يمكن أن تفصل في هذا الأمر وفق إجراءات معينة تضمنها كل من القانون العضوي 99-02 وسبقه في ذلك القانون 80-04 و القانون 77-01.

فالاعتراف للمجلس الشعبي الوطني بالبت في نتائج أعمال اللجنة على إثر مناقشة نشر التقرير في جلسة مغلقة، لا يعني تمتعه بحرية نشر التقرير لكونه سرياً وفقاً لما جاء في القوانين السابقة الذكر، و إن كان لمكتب المجلس، أو رؤساء المجموعات البرلمانية أن يقترح نشر التقرير كلياً أو جزئياً، دون أن يكون الأعضاء المجلس مناقشة مدى ملائمة العرض الموجز المقدم من المقرر حيث يبين فيه الحجج المؤيدة لإيجابية أو سلبية نشر التقرير كلياً أو جزئياً و ذلك بعد الاستشارة المسبقة للحكومة و الاعتماد عليها في تبرير النشر من عدمه، و بالرغم من أن رأي الحكومة لا يعدو أن يكون استشاري إلا أن هذا يعد تدخل في قرار المجلس، حيث لا يعقل أن تبدي الحكومة موافقتها بنشر التقرير إذا كان يتضمن تحميلها المسؤولية أو إدانتها في الوقائع محل التحقيق¹.

و لعل هذا من شأنه أن يقلل دور نواب الشعب في تقييم النتائج المتوصل إليها في التقرير، بالإضافة إلى أنهم مطالبين بالموافقة أو الرفض لاقتراح نشر التقرير بعد عرض موجز للتقرير، أي أنهم سيفصلون في نشر محتوى التقرير بدون مناقشة على الرغم من عدم إطلاعهم على ما احتواه بشكل دقيق، بالإضافة إلى انتظار النواب إلى ما تعتمده السلطة التنفيذية اتجاه نشر التقرير من عدمه².

¹ مداخلة النائب الصادق دبايلي :جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 108 ،السنة الثانية ،الصادرة بتاريخ 14-12-1998،جلسة 17-12-1998

² السعيد بوشعير :المرجع السابق ص 346-347أنظر أيضا المواد التالية :

- 143 من القانون 77-01 "" يجوز للمجلس الشعبي الوطني،بناء على اقتراح من مكتبه، أن يقر نشر التقرير،المشار إليه في المادة 142 من النظام الداخلي،كلياً أو جزئياً . و يبيت المجلس الشعبي الوطني في الموضوع بدون مناقشة على إثر العرض الموجز الذي يقدمه المقرر،مبيناً فيها الحجج التي تؤيد إيجاب أو سلب نشر التقرير كلياً أو جزئياً. لا يمكن للمجلس أن يفتح مناقشة حول نشر التقرير إلا في جلسة سرية""
- المادة 144 من القانون 77-01 "" تستنشر الحكومة مسبقاً،حول ملاءمة هذا النشر ""
- المادة39 من القانون 80-04 "" يبيت المجلس الشعبي الوطني في النشر الكلي أو الجزئي لتقرير التحقيق أو المراقبة و تستنشر الحكومة مسبقاً حول ملاءمة هذا النشر ""
- المادة 86 من القانون العضوي 99-02 ""يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كلياً أو جزئياً بناء على اقتراح مكتبه أو رؤساء المجموعات البرلمانية،بعد رأي الحكومة . يبيت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة،حسب الحالة،في ذلك دون مناقشة بأغلبية الحاضرين،إثر عرض موجز يقدمه مقرر اللجنة يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كلياً أو جزئياً . يمكن للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، عند الاقتضاء، أن يفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير ""

إن هذا التقييد الوارد على النشر ، و كذا ضرورة مناقشة ملامته من عدمها في جلسات مغلقة ، يعود أساسا للآثار التي يمكن أن تتجم عن ذلك ، حيث أن هذه المناقشات تؤدي إلى وضع الحكومة أمام مسؤوليتها أمام الرأي العام ، لأن من المفترض في هذه المناقشات أن تعطي الفرصة للنواب لتقييم التحقيقات التي أجرتها اللجنة ، و أن تمنح المناقشة أصحاب الآراء و وجهات النظر المغايرة لما ورد بالتقرير فرصة التعبير عنها. و أيضا نشر التقرير يعتبر بمثابة فضح علني لبعض التقصير و النقص الذي رصده تقرير اللجنة ، و يزداد تأثير النشر إذا ما تناولته وسائل الإعلام ، مما قد يشكل نوع من الجزاء ذو الطابع المعنوي ، كما أن النشر من شأنه أن يدفع الحكومة إلى اتخاذ إجراءات عملية لسد النقائص المسجلة و متابعة المتسببين في التقصير و الإهمال المرصود من طرف اللجنة¹.

المطلب الثالث : النتائج المترتبة على تقرير لجان التحقيق البرلمانية

لا شك أن لجوء البرلمان إلى تشكيل لجان التحقيق تكون الغاية منه ممارسة الرقابة على عمل الحكومة ، لذلك قد يفضي التحقيق إلى نتائج قد تدين الحكومة أو تقرر عدم تقصيرها ، و في هذا السياق نتساءل عن ما هي النتائج التي قد تترتب عن التحقيق البرلماني .

الفرع الأول :النتائج المتعلقة بالعلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة

فيما هو معروف في الفقه الدستوري أن العلاقة الوظيفية بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية تتمثل في مظاهر التعاون بينهما و مظاهر التوازن بينهما ، و في إطار دراستنا لآثار التحقيق البرلماني و المتعلق بهذه العلاقة ،نتطرق إلى نقطتين أساسيتين :

أولا / التوصية بسد نقص تشريعي

تجري لجان التحقيق البرلمانية تحقيقاتها و هي خالية الذهن من أثره ،فقد أحيطت مسبقا بوجود مخالفة أو تجاوزات قد وقعت في قطاع ما ،أما عن سبب وقوع هذه المخالفات أو التجاوزات فهي تجهله ، و ينتج عن عملها كشف هذه النقائص و تدرجها في تقريرها ، و عادة مت توضح هذه التقارير وجود نقص في القوانين القائمة أو ثغرات تعتري هذه القوانين أو

¹ عمار عباس :المرجع السابق ص 138 ،أنظر أيضا عبد بوقفة المرجع السابق ص 568-569

افتقاد كامل للقوانين في موضوعه ،و في هذه الحالة قد يسفر التحقيق عن اقتراح قانون أو تعديل النصوص القائمة لتلاءم الأوضاع القائمة و لتلافي ما يوجد من عيوب أو نقائص¹. و في عبارة أخرى تستطيع لجان التحقيق أن توصي بسد ذلك النقص التشريعي أو المطالبة بتشريع جديد أو تعديل ،إذا كان النص التشريعي موجود ،لكن ليس لها أن تشرع أو تعدل من تلقاء نفسها فذلك الأمر يخرج من صلاحياتها،و معنى هذا أن هذه التوصيات لا تنتج آثارها إلا بعد الموافقة عليها من قبل الغرفة المنشئة لها.

ثانيا / تحريك المسؤولية الحكومية

منم الناحية النظرية ،التقارير التي تتوصل إليها لجان التحقيق البرلمانية تصلح أساس لإثارة المسؤولية الحكومية المدنية عن طريق إلزام عضو الحكومة بالإصلاح الضرر الذي نجم عن فعله الضار سواء بإعادة الحال على ما كان عليه أو دفع التعويض. و تصلح أيضا أن ترتب التقارير مسؤولية سياسية للحكومة أمام البرلمان ،و يقصد بها حق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة ،أو الوزير المختص لعدم موافقتها على سياسة أي منهما في موضوع التحقيق .

و قد لا تتوصل لجنة التحقيق من خلال تحرياتها إلى أي شيء من شأنه أن يدين الحكومة ،و قد ينتهي الأمر إلى تجديد الثقة فيها ، أو يفضي التحقيق إلى مجرد تنبيه بضرورة الالتزام باتخاذ إجراءات مناسبة لإزالة الأضرار الناجمة عن بعض التقصير في بعض المجالات التي تشرف عليها الحكومة².

أما عن أثر التحقيق البرلماني في الجزائر بتحريك مسؤولية الحكومة و الذي لم يدرج في نصوصه القانونية أي ترتيب لمسؤوليتها إذا ثبت تقصيرها ،وهذا من شأنه أن يضعف من فعالية هذه الآلية الرقابية ،علة عكس ما جاءت به بعض الأنظمة الدستورية المقارنة حيث تدرج المسؤولية السياسية للحكومة سواء كانت فردية أو جماعية كأثر للتحقيق³ .

¹ وسيم حسام الدين الأحمد :المرجع السابق ص 89-90، عمل اللجنة في هذه الحالة لا يعدو أن يكون عمل تحضيري يسمح للغرفة التي أنشأتها اتخاذ القرار المناسب الذي تراه ،انظر بالتفصيل عمار عباس ،المرجع السابق ص 139-140

² محمد قدرى حسن :المرجع السابق ص 362-363،أنظر بالتفصيل سيد رجب السيد ،المرجع السابق ص 250

³ ينتهي التحقيق الذي يباشره لجان التحقيق في مجلس العموم البريطاني إلى إحدى النتيجتين :إما التوصية بسد نقص تشريعي أو تحريك المسؤولية الحكومية ،تضامنيا او فرديا إذا ثبت قطعا مسؤوليتها أو خطئها ،أنظر بالتفصيل سيد رجب السيد :المرجع السابق ص 76-79

الفرع الثاني : الإحالة إلى الجهات القضائية

قد تقضي تحريات لجنة التحقيق إلى نتيجة مفادها أن الإطار القانوني المنظم لموضوع التحقيق متكامل و لا تشوبه نقائص أو ثغرات ، لكن قد تكشف في نفس الوقت بان الجهات التي تخضع للتحقيق قد اخترقت القواعد القانونية السارية ، فهل يكون هنا بمقدور لجنة التحقيق أن تحيل المخالفين لهذه القواعد على الجهات المختصة بالتحقيق ؟

كمنبأ عام ، ما دامت رقابة البرلمان تكتسي طابعا سياسيا ، فليس له سوى إحالة التقرير و التوصيات التي يتضمنها على الحكومة ، حتى تتمكن من اتخاذ جزاءات تأديبية في مواجهة المخالفين و المقصرين إذا رأيت بان الأمر يستدعي ذلك . و لأجل هذا الغرض يمكن للمجلس أن يدعم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة من خلالها برفع الدعوى قضائية حول الجوانب الغير قانونية التي لاحظها المحققون البرلمانيون، و هو ما جرت عليه التقاليد البرلمانية .

من ثم يكون المجلس قد أحال المخالفين على العدالة و لو بطريقة غير مباشرة ، على الرغم من أن هناك من يرى بان حرمان المجلس من إحالة المخالفين للقواعد القانونية على العدالة فيه إضعاف كبير لسلطته الرقابية عموما و خاصة ما تعلق منها بالتحقيق البرلماني . و قد كان أولى لو خول المجلس التماس العدالة من خلال رئيسه ، أو على الأقل من خلال وزير العدل لأنه من غير المعقول أن يمكن القانون رئيس المجلس التماس العدالة في مرحلة التحقيق ،لمتابعة الأشخاص الراضين للامتنال أمام اللجنة ،و يسحب منه الحق في ما بعد التحقيق .

إن السماح للبرلمان بإحالة الأشخاص على العدالة ،و لو من خلال رؤساء الغرف البرلمانية ،فيه مساس بمبدأ الفصل بين السلطات ،لذلك فإن البرلمان حين يحيل الأمر على جهات التحقيق لا يلزم هذا الأخيرة ليست ملزمة برأي البرلمان ،حيث تبقى لها مطلق الحرية من حيث مباشرة التحقيق أو من حيث الأثر الذي ينتهي إليه تحقيقها ،فالأمر هنا لا يتعدى مجرد الإخطار من البرلمان إلى القضاء¹ .

¹ عمار عباس: المرجع السابق ص 141، إن المشروع لم يبرز و لم يرقم في تشريعاته المتعاقبة أي نص قد يثير المسؤولية الحكومية سواء السياسية منها أو المسؤولية الجزائية ،هذا ما يجعل نتائج التحقيق أو التوصيات لا تعدو إلا تقديم معلومات حول موضوع التحقيق للنواب لا أكثر من ذلك .

المبحث الثاني : الممارسة العملية للبرلمان الجزائري لآلية التحقيق

إن ممارسة البرلمان الجزائري لآلية التحقيق البرلماني كوسيلة رقابة على أعمال الحكومة ،لم تظهر ميدانيا إلا بعد صدور دستور 1976 ،و كان عدد لجان التحقيق المشكلة من قبل البرلمان الجزائري 10 لجان على مدار 06 عهديات تشريعية ،حيث تم تشكيل 04 لجان تحقيق في ظل وجود غرفة برلمانية واحدة في الفترة الممتدة بين 1979 و 1990 (مطلب أول)،ثم شكل البرلمان الجزائري 06 لجان تحقيق في ظل ثنائية برلمانية تعددية (مطلب ثاني) .

و سنتطرق لكل منها على حدا و ذلك بذكر تفاصيل القضايا موضوع التحقيق ،و ذكر ما جاء في نتائج أعمال البعض منها ،لأن معظم تقارير هذه اللجان بقي حبيس أدراج مكتب المجلس ،أو لم يسلم للمجلس من الأساس .

المطلب الأول : لجان التحقيق في ظل وجود غرفة برلمانية واحدة

تعتبر وظيفة المراقبة كوظيفة منظمة و مستقلة من حيث الهيكلية ،طريقة جاء بها الدستور الجزائري ،حيث أسندها إلى المؤسسات الدستورية المعروفة تقليديا و التي تراقب بعضها بواسطة وسائل تدرج ضمن اختصاصات كل مؤسسة ،و هذا اقتداء بالدول التي أقرت هذه الوظيفة و أسندتها إلى مجالس منتخبة ،إلا أنها اتسمت بالضعف و انعدام الأثر القانوني و السياسي لها ¹

الفرع الأول :قضية العقد المبرم بين شركة سونطراك و الشركة الأمريكية ألبازو.

لم يمارس المجلس الشعبي الوطني اختصاصه في مجال المراقبة على أعمال الحكومة بواسطة لجان التحقيق إلا بشأن العقد المبرم بين الشركة الأمريكية ألبازو و شركة سونطراك الجزائرية .

و نقدم فيما يأتي تفاصيل القضية،و التي ابتدأت باستجواب مقدم للحكومة حول هذا العقد ،و رد الحكومة حول استجواب النواب لها ،ثم تشكيل لجنة تحقيق حول الموضوع و ننتهي إلى عرض جزء من التقرير الذي توصلت إليه اللجنة و قدم للمجلس كنتيجة عمل لها .

¹ السعيد بوشعير :المرجع السابق ص 341

أولا: الوقائع التي تناولها الاستجواب المقدم في 22-12-1979¹
 قدم الاستجواب بعد التصريحات التي أدلى بها وزير الطاقة الجزائري للصحافة الوطنية في
 20-05-1979 حول الصفقة المبرمة بين الطرفين الجزائري و الأمريكي.
 و بعد أن أحييت الكلمة لمندوب أصحاب الاستجواب و هو النائب " عبد الكريم حساني " و
 الذي أكد على مشروعية تقديم الاستجواب لأنه كان طبقا للدستور و أحكام المواد 147 -
 150 من القانون 01-77 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
 و يضيف على أن الغاية من هذا الاستجواب هو تزويد لمجلس بالمعلومات حول هذه
 الصفقة المبرمة بين الطرفين الأمريكي المتمثل في شركة ألبازو و الطرف الجزائري المتمثل
 في شركة سونطراك ، و حول الظروف التي على إثرها تم تصدير الغاز الطبيعي الوطني
 نحو الو م أ .

و كان وزير المالية قد أدلى بتصريحات للصحف الوطنية بتاريخ 20-05-1979 أن
 الجزائر تكبدت خسارة قدرها 290 مليون دولار جراء تصديرها للغاز نحو الو م أ بسعر لا
 يتفق و أسعار الطاقة المعتمدة في المعاملات التجارية العالمية.
 و بناء على ما جاء في الصحف و تصريحات الحكومة ، يتضح أن إبرام الصفقة كان
 كالتالي² :

-في تاريخ 09-10-1969 تعهدت سونطراك ببيع الغاز المميع لشركة ألبازو
 بحجم قدره 10 مليار متر مكعب يوميا ،على مدة تتمثل 25 سنة ،على أن يتم
 دخول هذا الاتفاق حيز التنفيذ ابتداء من سنة 1973 ،غير ان الظروف العالمية
 في تلك الفترة ، و أزمة ناقلات الغاز حال دون تنفيذ الاتفاق .حيث تأجل تنفيذ
 الاتفاقية إلى غاية سنة 1978

-السعر المتفق عليه وقت إبرام العقد سنة 1969 هو 0.305 دولار مقابل المتر
 المكعب من الغاز

-إن تنفيذ الاتفاقية باعتماد هذا السعر مع ارتفاع أسعار الطاقة في الأسواق
 العالمية كبد الجزائر خسارة فادحة تقدر بـ 290 مليون دولار و على الرغم من

¹ أنظر بالتفصيل: جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 49، السنة الرابعة، المؤرخة في 14-02-1980، من
 الصفحة 02 إلى الصفحة 31

² نفس المرجع السابق

دخول الاتفاقية حيز التنفيذ سنة 1978 ،فماذا لو تم تنفيذه في الفترة المحددة في العقد المبرم سنة 1969 .

و بناءا على ما سبق قد بعض التساؤلات للحكومة ليتضح للمجلس صحة المعلومات التي بين يديه و كانت الأسئلة تتمثل في :

1. كيف كان سعر الغاز وقت إبرام العقد ،و ذلك بين الدول المنتجة كإيران و الاتحاد السوفيتي و الدول المستهلكة مثل دول أوروبا ؟

2. تقديم الحكومة للمجلس الشعبي الوطني النص الأصلي للاتفاقية المبرمة بيم الطرفين الأمريكي و الجزائري للاطلاع عليها ؟

3. إعلان الحكومة لمراجعة السعر المعتمد في لاتفاقية هل يتناسب مع أسعار الطاقة في السوق العالمية ؟

4. إن دراسة هذه القضية دراسة موضوعية خالية من الاعتبارات الذاتية مرهون بإنشاء لجنة تحقيق تتناول بصورة شاملة كل جوانب القضية ،لا سيما بعد تقديم أعضاء الحكومة توضيحاتهم حول الموضوع¹ .

ثانيا / رد الحكومة حول الاستجواب في قضية ألبازو

مثل الحكومة في جلسة مناقشة الاستجواب عدد من الوزراء ،بالإضافة إلى الأمين العام للحكومة السيد إسماعيل حمداني و وزير الطاقة و الصناعات البتر و كيميائية السيد بلقاسم نابي.

و كان رد الأمين العام للحكومة ،أن لاستجواب يشوبه لبس قانوني ،و تفسير خاطئ لأحكام الدستور لأن الاستجواب يدخل في نطاق ممارسة الوظيفة التشريعية و ليس وظيفة المراقبة لأن الفصل السادس من القانون 01-77 يتضمن ممارسة المراقبة عن طريق لجان التحقيق ،و الاستجواب يأتي في الفصل السابع المتعلق بالإجراءات الخاصة بالوظيفة التشريعية² .

بالإضافة إلى أن الحكومة جماعيا أو فرديا هي مسؤولة مسؤولية سياسية أمام رئيس الجمهورية فقط ،طبقا لمقتضى أحكام الدستور

¹ و كانت أول مرة يقوم المجلس الشعبي الوطني بالقيام بطلب إنشاء لجنة تحقيق في إطار ممارسة الرقابة حول أعمال الحكومة منذ الاستقلال .

² أنظر تقسيمات القانون 01-77

إلا أن الأمين العام لحكومة أشاد بدور المجلس و حرصه التام على أموال الدولة من خلال تجسيد ذلك في استعماله لآلياته الدستورية في جمع المعلومات و أشار أن هذا لا يحول دون لجوء المجلس لتشكيل لجنة التحقيق ، لأن الأمر يتعلق بالمصلحة العامة .

و كان رد وزير الطاقة حول موضوع الاستجواب رد طويل و مفصل و ملم بالجوانب الاقتصادية و التقنية و القانونية و السياسية لهذا العقد ، و نوجز ذلك في النقاط التالية :

- السعر المحدد في العقد المبرم بين الطرفين غير قابل للمراجعة إلا فيما يخص 5/1 منه و يتغير وفق متغيرات أسعار الصلب في الوم أ.
- إن تمسك الطرف الأمريكي بالعقد الأصلي حال دون رضوخه لاقتراحات شركة سونطراك فيما يخص أسعار الغاز الجديدة التي تضاعفت 20 مرة من السعر الأصلي المحدد في العقد سنة 1969 .
- تقديم الطرف الأمريكي اقتراح يتضمن التعامل بالسعر الحقيقي للغاز لكن بالتدريج و على فترات ليصل إلى سعره الحقيقي بعد مضي 20 سنة .
- إذعان الطرف الجزائري لاقتراحات الشركة الأمريكية من شأنه أن يجعل الاقتصاد الوطني ممول للاقتصاد الأمريكي على حساب ثروات البلاد .
- إن ملحق العقد المتوصل إليه بين الطرفين في 19-05-1979 و المتضمن مراجعة العقد الأصلي بين الطرفين من شأنه أن يجعل الاتفاقية المبرمة بين الطرفين أن تصب في مصلحة كل منهما ، على شرط دخولها حيز التنفيذ على مراحل زمنية محددة في هذا الملحق للوصول إلى السعر الحقيقي للغاز الطبيعي.

ثالثا/ تشكيل لجنة التحقيق حول وقائع قضية ألبازو

بعد تقديم الاستجواب حول قضية ألبازو و استماع المجلس لرودود الحكومة ، قام نواب المجلس بإيداع لائحة إنشاء لجنة التحقيق في مكتب المجلس ، و في جلسة 24-12-1979 تم التصويت على تشكيل لجنة التحقيق ، و تم عرض أسماء أعضاء اللجنة بناء على اقتراح من مكتب المجلس للتصويت طبقا لحكام المادة 139 من القانون 77-01¹ .

¹ جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 60 ، المؤرخة في 24-12-1979 ، ص 04

و قد تشكلت اللجنة من 10 أعضاء¹، و دامت أشغالها مدة 08 أشهر حيث انتهت الآجال القانونية و المحددة بـ06 أشهر و طلب رئيسها التمديد فأجيب بتمديد قانوني و المقدر بشهرين ، و انتهت أعمال اللجنة بصياغة التقرير النهائي لها و عرضه على المجلس الشعبي الوطني الذي قام بمناقشته بتاريخ 24-12-1980 في جلسة سرية .

و جاء في أحد صفحات التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق ما يلي :

"" لقد تبين أن القدرة الشرائية المتأتية من العائدات المنتظرة من ذلك العقد لا تتمتع بالحماية اللازمة نظرا لمعدل التضخم المرتفع الذي شهده الاقتصاد العالمي ، إضافة إلى ذلك ان المعدلات المعتمدة في صيغة المساعدة أصبحت عديمة الجدوى في الظروف التضخمية التي تسود العالم حاليا ، و تبين انه لا سبيل للقياس بينهما و بين الزيادة التي طرأت على سعر الطاقة منذ سنة 1973 كما اثر طول آجال تنفيذ العقد و التأخرات المتراكمة في انجاز معمل التميع ، و انخفاض قيمة الدولار ، و تدهور قدرته الشرائية ، و أزمة الطاقة ، تأثيرا مباشرا و بصورة سلبية على المردود و المأمول من ذلك العقد .

و بما أن عناصر التبادل تدهورت و أن الظروف تغيرت تغييرا عميقا بحيث أن العقد المبرم سنة 1969 تجاوزته الأحداث بعد سنة 1973 ، فاجمع كل المسيرين المستمع إليهم على مستوى المؤسسة و الحكومة على التأكيد على أن هذا الأمر و كذلك الشأن بالنسبة للطرف الأمريكي الذي لم يكن له بدالا أن يأخذ بهذا الأمر البديهي أمام ارتفاع سعر البترول 4 مرات سنة 1973.

و الجدير بالملاحظة أن ظروفًا خاصة أجبرت سونطراك على قبول سعر قاعدي قدره 30.5 سانتس .

و أن التقدير الأولي للمنشآت بالجزائر كان بقيمة 545 مليون دولار تقريبا . و حيث أن الكلفة الإجمالية للاستثمارات تضاعفت 4 مرات و هو الأمر الذي أدى بسونطراك من جراء هذا العقد إلى مواجهة حالة نقدية سلبية حالت دون استرجاع رؤوس الأموال و القيمة الذاتية للغاز في آن واحد .

¹ أنظر ملحق رقم 01 المتضمن القائمة الاسمية الخاصة بلجنة التحقيق حول العقد المبرم بين الشركة الأمريكية و شركة سونطراك الجزائرية .

و بالتالي يسجل المجلس أن ممثلي شركة ألبازو لم تحدهم الروح التي يجب أن تسود هذا النوع من العلاقات التعاقدية التي تفرض طبيعتها التعاون بين الأطراف المتعاقدة للحفاظ على مصالحهما المشتركة .

و اعتمادا على الوثائق التي اطلعت عليها و التوضيحات التي لفتها ، و اقتصارا على العقد الأولي و الملحق ، نلاحظ اللجنة أن الجزائر لحقت بها خسارة و كانت هذه الخسارة ستستمر حتى بهذا السعر الجديد لو لم تفرض الحكومة الملحق حيث كان من المحقق أن يتفاهم الفارق من جراء صبغة المساعدة المعتمدة من ناحية و ارتفاع أسعار الطاقة من ناحية أخرى فان جميع عناصر التقرير التي توفرت لدى اللجنة تثبت حصول خسارة فعلية مرتبطة بانجاز عمليات استغلال الغاز الطبيعي المميع الذي اشترى من قبل الشركة الأمريكية الباسو هذه الشركة التي ضخت بالتعاون نتيجة جشعها المفرط في ابتزاز خيرا بلادنا¹ .

و منه فإن اللجنة بعد انتهاء أشغالها ، و ضمن هذا التقرير ترى :

طبقا للمادة 37 من القانون رقم 80-04 المؤرخ في أول مارس 1980 و المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني ، يوصي المجلس بما يلي :

1- إنشاء جهاز متخصص يتولى ما يلي :

أ: اقتراح التسويات اللازمة للمحافظة على مصالحنا و ذلك على أساس تطور السوق العالمية للطاقة .

ب- إعداد كل الدراسات الاستقصائية في مجال الأسعار و الصفقات و الطاقة البديلة .

ج- إبداء الرأي حول الاتفاقيات التجارية المبرمة لبيع المحروقات السائلة و الغازية .

2- تحديد و توضيح الصلاحيات و الاختصاصات قصد الفصل بين كل من سلطة القرار و السلطة الوصية و الهياكل المكلفة بتسويق المحروقات .

3- اعتماد تقنين خاص في مجال تصدير المحروقات .

4- مباشرة كل عمل من شأنه صيانة المصالح المشروعة لشعبنا على أساس المبدأ القاضي بأنه ينبغي لكل تعاون أن يأخذ المصالح المتبادلة بعين الاعتبار لكي تكون تعاوننا مستمرا و مفيد للطرفين .

¹ جزء من تقرير لجنة التحقيق حول العقد المبرم بين شركة سونطراك الجزائرية و الشركة الأمريكية ألبازو ، الذي قدمته اللجنة للمجلس الشعبي الوطني بتاريخ 24-12-1980

- 5- ينبغي انتهاج سياسة طاقوية كفيلة بالتوفيق بين الاحتياجات العاجلة و الآجلة للاقتصاد الوطني و احتياجات القادمة .
- 6- إن المجلس يرى انه من الضروري و المستعجل أن نتخذ في إطار هيكله مؤسسات قطاع الطاقة التدابير الملائمة التي من شأنها أن تضعف فعالية هذا القطاع و أن تحقق مردودية تسييره .
- 7- وفقا لإستراتيجية ثورتنا ، يرى المجلس انه من الضروري أن يقيم عملنا في هذا الميدان تقييما دوريا .
- 8- كما يؤكد أعضاء المجلس الشعبي الوطني على ضرورة الإعداد الجدي و الدراسة المعمقة و الاستغلال الواعي لكل المعطيات بغية توفير الشروط الموضوعية قبل الشروع في أية مفاوضات ضمانا لمصلحة البلاد العليا¹ .
- يبارك النواب ممارسة وظيفة المراقبة و يؤكدون ضرورتها حفاظا على الثروة الوطنية و تحقيقا للتطور الاقتصادي و الاجتماعي لبلادنا .
- إن المجلس الشعبي الوطني يسجل بارتياح العناية الخاصة و الدائمة التي توليها القيادة السياسية لهذا القطاع الاستراتيجي للاقتصاد الوطني و الجهود التي نبذلها لمضاعفة نجاعة لخدمة بلادنا .
- و باعتبار أن مواردنا في مجال المحروقات محدودة و غير متجددة يتعين انتهاج سياسة لاستعمال الطاقات البديلة و سياسة توفير الطاقة على حد سواء .
- إن المجلس الشعبي الوطني يعتبر أن التضحيات التي قدمتها امتنا لاسترجاع الثروة الوطنية و التحكم فيها تفرض علينا أن نحارب بلا هوادة و علينا العمل لأجل تطلعات شعبنا نحو التقدم و التطور و الازدهار .
- و إن المجلس الشعبي الوطني المجند جانب كل القوى الحية للأمة بقيادة حزبنا الطلائعي جبهة التحرير الوطني للتصدي لكل مناورات الشركات الأجنبية المتعددة الرامية إلى المساس بالمصالح المشروعة لشعبنا .
- أن المجلس الشعبي الوطني تحفظ ما تقوم به القيادة السياسية من عمل لاعطاءه القيمة الحقيقية لأسعار المصروفات و لاسيما منها سعر الغاز .

¹ جزء من تقرير لجنة التحقيق حول العقد المبرم بين شركة سونطراك الجزائرية و الشركة المريكية ألبازو ، الذي قدمته اللجنة للمجلس الشعبي الوطني بتاريخ 24-12-1980

و إن المجلس الشعبي الوطني يؤكد التزامه المطلق للقيادة السياسية و على رأسها الأخ الشاذلي بن جديد رئيس الجمهورية و الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني¹ .
يتضح من خلال هذا التقرير الجزئي لما توصلت إليه لجنة التحقيق حول قضية ألبازو ، أن المجلس و من خلال ممارسته لحقه في التحقيق البرلماني كآلية رقابة برلمانية على عمل الحكومة ، أنه عزز و إشادة بدور الحكومة عوض البحث عن مسؤوليتها فيما يخص الخسارة التي طالت الاقتصاد الوطني جراء هذا العقد، بالإضافة إلى تلميح صورة النظام السياسي القائم أكثر منه تنوير الرأي العام بالواقع الاقتصادي و السياسي ، و عن ممارسة الحكومة للسلطة في البلاد .

الفرع الثاني :تشكيل لجان تحقيق أخرى

بعد أن شكل المجلس الشعبي الوطني لجنة التحقيق حول قضية ألبازو ، التي عادت الطريق للبرلمان نحو ممارسة رقابة على أعمال الحكومة بما خوله الدستور و القانون 80-04 ، فقد شكل البرلمان لجان تحقيق أخرى تناولت قضايا اقتصادية بالدرجة الأولى تمثلت فيما يلي :
أولا / لجنة مراقبة بخصوص الشركة الوطنية للأشغال البحرية 19-01-1981²
تعتبر لجنة المراقبة المنشئة بخصوص تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية ، أول ممارسة للمجلس الشعبي الوطني لرقابته على قطاعات الاقتصادية بواسطة لجان المراقبة التي نص عليها القانون 80-04 .

أما عن مضمون هذه القضية ، و اعتمادا على ما جاء في نص تقرير اللجنة الاقتصادية المختصة بدراسة لائحة إنشاء لجنة مراقبة حول تسيير هذه الشركة فإننا نلخص الوقائع فيما يلي³:

إيداع لائحة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني و بتاريخ 9/جوان /1980 تتضمن إنشاء لجنة رقابة للنظر في شؤون تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية و ذلك بناء على مقال نشر في جريدة " الثورة و العمل " للاتحاد العام للعمال الجزائريين ، الصادر بتاريخ 1 يونيو 1980 عدد 703 تحت عنوان " بيع شركة وطنية بثمن بخس " و على اثر هذا و بناء على المادة 14 من القانون المتعلق بممارسة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني

¹ نفس المصدر السابق

² أنظر جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 95 ، السنة الرابعة ، المؤرخة في 19-03-1981 ، الجلسة المنعقدة بتاريخ 19-01-1981 ، ص 11-12-13

³ نفس المرجع السابق

أخطر رئيس المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 14 جوان 1980 رئيس الجمهورية و الأمين العام للحزب بمضمون اللائحة ، كما اطلع وزير العدل بتاريخ 15 جوان 1980 باللائحة بناء على نفس المادة قصد التأكد على عدم اتخاذ أي قرار قضائي له بالموضوع و بتاريخ 16 أوت 1980 أحييت اللائحة على اللجنة الاقتصادية التي عقدت عدة اجتماعات ابتداء من 30 أوت خصص البعض منها لمناقشة اللائحة و البعض الآخر لدراسة الوثائق التي سلمت للجنة .

واستمعت اللجنة يوم 13 سبتمبر إلى رئيس مجلس العمال في المؤسسة والأمين العام للاتحادية الوطنية لعمال البناء والخشب كما استمعت يوم 14 سبتمبر 1980 للسيد محمد قرطبي وزير الأشغال العمومية ومساعدته.

وعلى أساس المناقشات التي دارت في اللجنة والاستماع للأطراف ودراسة الوثائق حاولت اللجنة أن تقدم بعض الإيضاحات حول عدد من الجوانب الموضوع قصد إنارة الزملاء ، أعضاء المجلس، ومساعدتهم على اتخاذ قرارهم في تكوين أو عدم تكوين لجنة مراقبة. و الجدير بالذكر أن أشغال اللجنة الاقتصادية تمت على وجه السرعة نظرا لامتداد عطلة المجلس إلى غاية 24 أوت 1980 إذا اعتبر تاريخ الإحالة 16 أوت 1980 تاريخ الابتداء الرسمي لأشغال اللجنة بينما لم يقع استدعاء أعضاء اللجنة الاقتصادية طبقا للمادة 81 من النظام الداخلي ليوم 25 أوت 1980.

و قد تمت دراسة لائحة إنشاء لجنة مراقبة من قبل اللجنة الاقتصادية المختصة في المجلس في الجوانب التالية¹ :

1- من حيث الشكل :

اعتمد 12 نائبا من أعضاء المجلس الشعبي الوطني تقديم لائحة اقتراح تكوين لجنة رقابة طبقا :

- لمبادئ الميثاق الوطني المتعلقة بالرقابة (الفصل 11) .
- لأحكام الدستور المتعلقة بوظيفة الرقابة و خاصة المادة 189 منه .
- للقانون رقم 80 -04 المؤرخ في 1 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني ، و تمت إحالة اللائحة على اللجنة

¹ أنظر جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني نفس المرجع السابق

الاقتصادية طبقا للمادة 14 من قانون رقابة المجلس الشعبي الوطني بعدما تم قبولها من طرف مجلس المكتب، و بناءا على هذه الاعتبارات تعتبر اللائحة المودعة بتاريخ 09 جوان 1980 مقبول من حيث الشكل .

2- من حيث الموضوع¹ :

وفقا للمادة 14 من القانون رقم 80-04 بتاريخ أول مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني، أحيل موضوع اللائحة المذكورة عن طريق رسالة صادرة عن رئيس المجلس يطلب فيها من اللجنة الاقتصادية إبداء رأيها في الموضوع ، و عملت أثرها اللجنة الاقتصادية مركزة أشغالها في الجلسات المخصصة للتحري في القضية على محورين :

1. دراسة الوثائق المتعلقة بالقضية المطروحة عليها .
2. الاستماع إلى الأطراف المعنية : مودعي اللائحة، ممثلي العمال، وصاية الشركة .

وحسب ما جاءت به اللائحة تنص الرقابة المقترحة على تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية و حول ما جاء في المقال المنشور في جريدة الثورة و العمل بتاريخ 1 جوان 1980 الذي يطرح مواضيع حساسة و جدية بالاهتمام، لا سيما أن موضوع اقتراح الرقابة متعلق بالشركة الوطنية التي أسست في 12 جوان 1970 تضم 4000 عامل و تختص بالأشغال البحرية على كامل التراب الوطني .

و بعد الترتيبات التي قامت بها اللجنة الاقتصادية في موضوع اللائحة المقترحة تبين لها وجود جانبين .

يتعلق الجانب الأول بقضايا يطرحها للعمال .

- اختلاسات.

- عدم تسجيل منظم للمبيعات

- سوء تخزين

- تحويل العملة الصعبة للخارج بطرق غير شرعية.

- انعدام سياسة التكوين.

¹ أنظر جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني نفس المرجع السابق

- سوء استعمال الإطارات.

- تعاقد فني غير ضروري مع الأجانب .

- محاولة الإدارة منع مجلس العمال من القيام بدوره طبقا للنصوص المتعلقة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات¹ .

و يتعلق الجانب الثاني بردود الوصاية على عدة مواضيع أعطت فيها تفسيرات جديرة بالاهتمام بحيث ترى الوصاية أن الشركة الوطنية للأشغال البحرية حديثة النشأة مما أدى إلى صراعات مرحلية بين العمال و الإدارة .

و أوضحت الوزارة المعنية أن الشركة تحتكر الأشغال البحرية على كامل التراب الوطني بمهام معقدة وواسعة جعلت أشغالها تتفرع مما أدى إلى صعوبة التحكم في تسييرها فنتج عن هذه الوضعية تجزئة الشركة الوطنية للأشغال البحرية في بداية السنة الحالية إلى 3 شركات جهوية: في الشرق و الوسط والغرب .

كما أن لهذه الشركة اختصاصات في الأشغال البحرية تتطلب تقنيات عالية ومعقدة وعتاد يستلزم تقنيات عالية لاستعماله و بالنظر لحدثة نشأة الشركة و حداثة الإطارات الفنية كان من الصعوبة التحكم في تكنولوجية الأشغال البحرية بسهولة مما دفع مسؤولي المؤسسة إلى الاستعانة بفنيين أجانب و التعاقد مع الشركات الأجنبية (دون أن تتجاوز هذه المساهمة 20 % من رقم أعمال المؤسسة) كما كان الحال بالنسبة للمجموعة الجزائرية الألمانية الهولندية التي قامت بانجاز ميناء بيطيو ما بين 1974 و 1978.

أما فيما يتعلق بالوضعية المالية لشركة " سونطرام " فتشير الوصاية إلى أن هذه المسألة مرتبطة بالنزاع القائم بين الإدارة الوصية و المجموعة الجزائرية الألمانية الهولندية لتتشكل موضوع تحريات المفتشية العامة المالية التي توشك أعمالها على الانتهاء مما سيسمح بتسليط الأضواء على الموضوع .

وبخصوص مسألة التكوين ترى الوصاية أنها حاولت الحفاظ على الإطارات التي في الميدان .
الخلاصة² :

بناء على المادة 189 من الدستور المتعلقة بمراقبة المؤسسات الاشتراكية من قبل المجلس الشعبي الوطني

¹ أنظر جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني نفس المرجع السابق

² نفس المرجع السابق

وبناء على القانون رقم 80-04 الصادر في أول مارس 1980 المتعلق بممارسة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني وخاصة المادة 7 المتعلقة برقابة المؤسسات الاشتراكية . فان اللجنة الاقتصادية بعد دراستها لموضوع اللائحة المودعة من قبل 12 نائبا وكذا الوثائق التي تمكنت من الحصول عليها بعد استماعها لتوضيحات ممثلي عمال الشركة " سونطرام " والأمين العام للاتحادية الوطنية لعمال البناء و الخشب يوم السبت 13 سبتمبر 1980 و اخيرا توضيحات السيد وزير الأشغال العمومية يوم 14 سبتمبر 1980 و بعد تخصيص الوقت الضروري للمناقشة و الاقتراحات التي اجتهدها أعضاء اللجنة الاقتصادية في تقديمها بناء على ما توفر لديهم من مستندات و معلومات ، و حيث أن هذه اللجنة لا تملك أكثر من حق إبداء الرأي كما تنص عليه المادة 14 من الفقرة الأخيرة .

فإنها تستخلص مايلي :

1/ اتضح للجنة الاقتصادية إن المشاكل المطروحة من قبل عمال المؤسسة " سونطرام " تنقسم إلى جزأين:

أ- جزء يتعلق بتسيير مؤسسة سونطرام ذاتها و الذي لم يعرف إلى يومنا هذا أية نتيجة على اثر عمليات الرقابة التي قامت بها المصالح المختصة كالوصاية مثلا. هذا من جهة و من جهة أخرى لم تتأكد اللجنة من وجود محافظ الحسابات بهذه المؤسسة كما تنص القوانين الساري بها العمل .

ب- و جزء آخر أكثر أهمية يتعلق بتسيير العقد المبرم بين الإدارة من جهة و المجموعة الجزائرية الألمانية الهولندية من جهة أخرى و الذي هو حاليا تحت رقابة لجنة وزارية و المفتشية بها العامة للمالية .

2/ توصلت اللجنة إلى التأكد من وجود عدة مشاكل ، في تسيير مؤسسة سونطرام و تسيير المشروع المتمخض عن العقد المبرم بين الإدارة و المجموعة الجزائرية الهولندية الألمانية كما انه تبين وجود أخطاء في التسيير معترف بها من الجانبية و هذا رغم التبريرات التي أتت بها سلطة الوصاية حسب ماجاء في الرسالة الصادرة عن وزارة الاشغال العمومية بتاريخ 10 أوت 1980.

و بالنسبة للتهمة الموجهة للإطارات الجزائرية العاملة بالمؤسسة أو المنتدبة لدى المجموعة الجزائرية الهولندية الألمانية فان اللجنة الاقتصادية لم تتوصل إلى معرفة مدى أهمية وصحة التهم .

وعليه فان اللجنة الاقتصادية ترى على ضوء الاعتبارات التي سبق عرضها في هذا التقرير أن المشاكل المطروحة في كل من مؤسسة سونطرام و مشروع انجاز ميناء بطيوة تتطلب عناية خاصة يعود لمجلسنا الموقر حق اخذ القرار فيها¹ .

و بعد الاستماع إلى رأي اللجنة الاقتصادية الذي قدمه مقرر اللجنة، صوت المجلس على اقتراح إنشاء لجنة مراقبة حول تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية بالأغلبية، ثم صوت المجلس على قائمة اسمية لأعضاء اللجنة المكلفة بمهمة الرقابة و ضمت 09 نواب تقدموا بالترشح لعضوية اللجنة و تمت المصادقة عليها².

و بدأت مهام اللجنة بتاريخ 20-01-1980 و انتهت بوضع التقرير النهائي على مستوى المجلس الشعبي الوطني، و تمت مناقشة التقرير في جلسة مغلقة بتاريخ 02-06-1981 دون أن يترتب على مناقشة تقرير اللجنة أي نتيجة أو إدانة لشخص أو إدارة، حيث رفض التقرير من قبل المجلس الشعبي الوطني، و لم يحدث أي تسرب للمعلومات عن ما جاء فيه، و لم يتم المجلس بنشره لا جزئيا و لا كلياً، حيث بقي مدفون في أحداث تلك الجلسة فقط.

ثانيا / لجنة التحقيق حول اختلاس 26 مليار دولار 13-05-1990

ما يميز هذه القضية هو أن المجلس الشعبي الوطني مارس أول مرة حقه الرقابي بواسطة آلية التحقيق البرلماني في ظل أول دستور تعددي تعرفه الجزائر منذ الاستقلال و هو دستور 23-02-1989 .

و قد تقدم مندوب الموقعين على اللائحة بسرد دواعي تقديم اللائحة، و المتمثلة في الرشاوى و العمولات الغير الشرعية التي اتضحت بعد تصريحات الوزير الأول السابق **عبد الحميد الإبراهيمي**، و الذي أوردته صحيفة المساء بتاريخ 22-03-1990 و تصريحات السيد عبد

¹ جزء من تقرير لجنة التحقيق حول العقد المبرم بين شركة سونطراك الجزائرية و الشركة المريكبية ألبازو، الذي قدمته اللجنة للمجلس الشعبي الوطني بتاريخ 24-12-1980

² أنظر الملحق 02 المتضمن القائمة الاسمية لأعضاء اللجنة المراقبة الخاصة بالشركة الوطنية للأشغال البحرية

السلام بلعيد في جريدة الآفاق الصادرة بتاريخ 26-04-1990 حول الفضائح المالية التي أصبحت شائعة في القطاع العام الوطني¹.

و جاء في رأي اللجنة الاقتصادية المختصة عن طريق مقررها بعد عرض اللائحة للدراسة على مستوى اللجنة ما يلي :

اجتمعت اللجنة بتاريخ 29-04-1990 بناء على إحالة من رئيس المجلس بتاريخ 03-04-1990 لدراسة لائحة إنشاء لجنة تحقيق حول تصريحات السادة ،عبد الحميد الإبراهيمي و السيد عبد السلام بلعيد ،و ذلك بإبداء رأيها حسب ما يلي :

من حيث الشكل :

إن مشروع اللائحة يتطابق و أحكام الدستور لا سيما المادة 151 منه و أحكام القانون 80-04 المتضمن وظيفة المراقبة من المجلس الشعبي الوطني، و القانون 89-16 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا سيما المواد 105 إلى 113 منه

من حيث الموضوع:

بعد دراسة مشروع اللائحة الذي اعتمد أصحابها في طلبهم على المعطيات التالية :
التصريح الذي أدلى به السيد عبد الحميد الإبراهيمي الوزير الأول السابق ليومية المساء الصادرة بتاريخ 22-03-1990 المتعلق بوجود رشاوى نسبتها 20% من كل عقد يبرمه الأعوان الاقتصاديون و إن مبلغ هذه الرشاوى يقارب 26 مليار دولار .
و بعد دراسة التصريحات الصحفية للسيد عبد السلام بلعيد - وزير سابق - الذي نشرته جريدة الآفاق يوم 25-04-1990 .

فإن اللجنة الاقتصادية ترى ضرورة تشكيل لجنة برلمانية لغرض فتح تحقيق في الموضوع².
و تشكلت لجنة التحقيق بعد التصويت على اللائحة ،ثم صوت المجلس على القائمة الاسمية لأعضاء اللجنة و قد ضمت 15 عضو ،و دامت أشغال اللجنة 06 أشهر كما هو منصوص عليه قانونا ،و سلمت تقريرها لمكتب المجلس و لم يظهر للتقرير أي اثر بعد ذلك ،و لعمري يحدث تسرب معلومات حول ما جاء فيه .

¹ جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 138 ،السنة الرابعة ،المؤرخة في 14-06-1990 المدونة لجلسة 13-05-1990 ص 09

² رأي اللجنة الاقتصادية حول لائحة انشاء لجنة التحقيق في قضية اختلاس 26 مليار دولار ،جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 138 ،السنة الرابعة ،المؤرخة في 14-06-1990 المدونة لجلسة 13-05-1990 ص 10

ثالثا / لجنة التحقيق حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة 15-05-1990

إن تزامن تشكيل لجنة التحقيق حول الغرفة الوطنية للتجارة و قضية اختلاس 26 مليار دولار ، كان تعبيراً من البرلمان الجزائري ، على انه دخل عهداً الديمقراطية سواء في طرح الآراء المختلفة أو الممارسة التشريعية أو الرقابية للمجلس ، و تشكيل لجنتي تحقيق في خلال يومين ما هو إلا دلالة على ما سبق .

و قد تقدم مندوب الموقعين على لائحة إنشاء لجنة تحقيق حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة -التي وقعها 19 نائبا-بتاريخ 15-05-1990 ، بعرض ما ورد في اللائحة على المجلس ، و تتمحور القضية حول آليات تسيير المؤسسة و استغلال إدارتها لنفوذها و توزيع غير شرعي لرخص الاستيراد .

و بدأت القضية عندما نشرت جريدة "الجزائر الأحداث" العدد 1272 الصادرة بتاريخ 01-03-1990 ، و جريدة "أحداث الاقتصاد" في نفس التاريخ ، اللتان اوردتا أن البعض يندد باستعمال الغرفة الوطنية للتجارة لأهداف خاصة ، و أنهم في نفس الصحف السابقة متعامل خاص الغرفة الوطنية للتجارة بإبعاد ملفه ورفضه و تحويل نفس المشروع إلى منافس آخر تفوق التكلفة التي عرضها ب 11 مرة .

و كان رأي اللجنة الاقتصادية المختصة الذي بعد دراسة اللائحة ابتداء من تاريخ 29-04-1990 ، و عرض رأيها في الجلسة بتاريخ 15-05-1990 ، أنه¹:

من حيث الشكل :

إن تقديم لائحة إنشاء لجنة تحقيق حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة يأتي تطبيقاً لما ورد في الدستور -المادة 151- ، و أحكام القانون 80-04 الناظم لممارسة المراقبة من طرف المجلس الشعبي الوطني ، و أحكام النظام لداخلي للمجلس الشعبي الوطني 89-16 .

من حيث الموضوع :

إن النواب الموقعين على اللائحة ، اعتمدوا في طلبهم على صحة المعطيات التالية :

- قاعدة توزيع رخص الاستيراد من الغرفة الوطنية للتجارة غير عادلة .
- تحويل مشاريع المستثمرين الذين قاموا بدراسات ، لصالح اعتمادات أخرى و تفضيل البعض على البعض الآخر .

¹ جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني ، جلسة 15-05-1990 ، رقم 138 ، السنة الرابعة ، المؤرخة في 14-06-1990 ، ص 17-18

- تقديم فاتورات باهظة الثمن ، و اقتناء عتاد قديم و حساب تكاليفه حسب أسعار العتاد الجديد .

- التصريحات المكتوبة لبعض المستثمرين المتضررين من جراء سوء تسيير الغرفة الوطنية للتجارة .

فإن اللجنة الاقتصادية ترى من الضروري تشكيل لجنة تحقيق برلمانية حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة .

و صادق المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللائحة، و تم تشكيل لجنة تحقيق حول الموضوع ، و انطلقت أشغال اللجنة و دامت 06 أشهر كما هو منصوص عليه قانونا ، ثم قدمت تقريرها للمجلس الشعبي الوطني ،الذي صادق على نتائجها و حول ما جاء في التقرير إلى الحكومة لإحالته على القضاء ¹.

المطلب الثاني : لجان التحقيق في ظل الثنائية البرلمانية

شهد أول برلمان تعددي في الجزائر، ثنائي الغرفة ،اللجوء إلى ممارسة آلية التحقيق البرلماني لأول مرة في دورة الخريف لعهدة التشريعية الرابعة ،إثر إجراء انتخابات محلية في 23-10-1997 و ما صاحبها من تجاوزات و خروقات قانونية ،و أيضا الإهانة التي تعرض لها نواب الشعب ².

أما في العهدة التشريعية الخامسة فقد شكل البرلمان ثلاث لجان تحقيق برلمانية في دورة برلمانية واحدة ،و هذا دلالة على تطور الممارسة البرلمانية للنواب ،و قدرتهم على ممارسة الصلاحيات المخولة لهم دستوريا.

الفرع الأول :قضية التزوير في الانتخابات المحلية سنة 1997

ابتدأت هذه القضية باستجواب مقدم للحكومة حول التجاوزات التي عرفت الانتخابات المحلية التي جرت في 23-10-1997 ،و انحياز الإدارة لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي ،ثم تطور هذا الاستجواب بعد رد الحكومة إلى إيداع لائحة إنشاء لجنة التحقيق حول هذه الوقائع .

¹ عبد الله بوقفة :المرجع السابق ص 568

² بن سعدي عبد الحق : التجربة البرلمانية الجزائرية - دراسة الداء البرلماني من جوان 1997 إلى غاية 2001 - رسالة ماجستير في العلوم السياسية ،جامعة الجزائر ،2001، ص 134

أولا / الوقائع التي تضمنها الاستجواب المقدم للحكومة حول التزوير في الانتخابات. لقد قام نواب المجلس الشعبي الوطني باستجواب للحكومة بتاريخ 15-11-1997 يتضمن الخروقات التي حدثت في الانتخابات المحلية التي جرت في 23-10-1997، و قد تضمن نص الاستجواب جملة من التجاوزات التي عرضت على الحكومة للرد عليها و كانت كالتالي¹ :

- تعيين اعوان الادارة (المؤطرين) من المنتمين إلى حزب التجمع الديمقراطي ، و إقصاء المنتمين إلى أحزاب أخرى أو المتعاطفين معها و كذا الراضين للتزوير
- تاطير المكاتب من طرف أقارب المترشحين في قوائم التجمع الديمقراطي .
- تأخر الإدارة في تسليم بطاقات التأهيل حتى الساعات الأخيرة قبل بداية عملية التصويت .
- إمضاء المحاضر على بياض أكثر من 24 ساعة قبل موعد الاقتراع ، وكذا استبدال محاضر الفرز الحقيقية بمحاضر مزورة .
- تأخر الإدارة في الإعلان عن القوائم المؤطرين إلى غاية ليلة الانتخاب و الاستمرار في تعديل القوائم الاسمية إلى غاية يوم الانتخاب .
- تكليف بعض الأعوان الإدارة (المؤطرين) بتوجيه المنتخبين عند مدخل مراكز و مكاتب التصويت للتصويت لصالح التجمع الوطني الديمقراطي .
- تسليم اظرفة و قوائم حزب التجمع الوطني الديمقراطي الولائية و البلدية عند مدخل المراكز .
- الامتناع في بعض المراكز عند فتح الصناديق قبل بداية الاقتراع .
- تغيب قوائم الأحزاب ما عدا قوائم التجمع الوطني الديمقراطي من بعض مكاتب التصويت .
- وضع قوائم بعض الأحزاب مربوطة بمطاط بحيث تتمزق بمجرد سحبها لتلغى عند الفرز .
- تواطؤ اعوان الإدارة المشرفين على المكاتب بتحضيرهم اظرفة بها قوائم حزب التجمع الوطني الديمقراطي .

¹ جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 21، السنة الأولى، جلست 23، 24-11-1997، الصادرة بتاريخ 15-12-1997 المتضمنة الاستجواب حول التجاوزات التي حدثت في الانتخابات المحلية 1997، ص 4، 5

- تولي مؤطري المكاتب ، التصويت لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي وقت انقطاع حركة الناخبين .
- تكفل أشخاص بالتصويت بدلا عن الغير دون وكالة .
- تفاجئ المواطنين بان قوائم الناخبين ممضاة مسبقا عند التحاقهم بمكاتب التصويت¹ .
- استبدال الاظرفة لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي عند الفرز في غياب المترشحين و ممثليهم و أعضاء اللجان المستقلة الذين تم طردهم بتسخير القوة العمومية .
- الطرد الغير القانوني و التعسفي لمراقبي الأحزاب .
- حجز و اعتقال المرشحين و ممثليهم ، وكذا أعضاء اللجان المستقلة و منعهم من متابعة مراحل عملية التصويت .
- تصويت النساء دون إثبات الهوية .
- إشهار السلاح في وجه المترشحين و ممثليهم و تهديدهم به أثناء التصويت و ساعة الفرز .
- إقرار بعض رؤساء الدوائر و رؤساء المراكز ، و كذا بعض اعوان الأمن بأنهم لا يعترفون لا بالقانون و لا بالتعليمية الرئاسية رقم 16 .
- إبعاد جميع من لهم علاقة برقابة الفرز من مقرات البلديات حيث تجمع محاضر المكاتب و يحضر المحضر البلدي .
- نزع بطاقات التأهيل من مراقبي الأحزاب ، باستثناء مراقبي التجمع الوطني الديمقراطي من طرف رؤساء الدوائر .
- عدم امتثال رؤساء المكاتب بتعليق نتائج الفرز في مكاتب التصويت فور انتهاء الفرز وفقا للقانون ، و كذلك عدم تسليم محاضر الفرز .
- تفاجئ المترشحين و ممثليهم و أعضاء اللجان المستقلة بوابل من التعليمات الشفوية التي تخالف النصوص القانونية .

¹ جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني، نفس المرجع

- منع مراقبي الأحزاب و أعضاء اللجان المستقلة من مراقبة الصناديق المنقلة و المبيت حيث توجد¹ .
 - منع ممثلي الأحزاب من تسجيل الملاحظات و التحفظات على محاضر الفرز ، ناهيك عن اخذ المحاضر .
 - إكراه المواطنين على التصويت لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي بمطالبتهم باحضار القوائم الأخرى بعد التصويت .
 - القيام بسيناريوهات مفبركة لإخلاء المراكز ، كالإنذار الكاذب بوجود قنبلة و إطلاق النار و ادعاء هجوم إرهابي .
 - الامتناع عن تعليق محاضر فرز اللجان البلدية و الاكتفاء بإعلان النتائج شفويا - منع النواب من متابعة مختلف مراحل العملية الانتخابية .
 - تضخيم نسبة المشاركة لغرض التزوير .
- كل هذا و وفق ما جاء في نص الاستجواب يعد تراجع عن المسار الديمقراطي ، و طعن مباشر في مصداقية الدولة ، و تخييب آمال الشعب في تدعيم حكومته للديمقراطية و احترامها لحرية اختياره².
- ثانيا / رد الحكومة على الاستجواب
- و قد جاء رد الحكومة حول الاستجواب على لسان وزير العدل **محمد آدمي**،الذي ذكر المجلس بأن دراسة الطعون و المنازعات المتعلقة بالانتخابات المحلية ،توكل بموجب القانون إلى اللجان الولائية المشكلة من القضاة ،و التي هي المختصة أصلا في الفصل في الطعون و لا تعقيب للحكومة على قراراتها .
- و بناء عليه ،و حرصا على احترام استقلالية السلطة القضائية،هذه الاستقلالية المكرسة في المادة 138 من الدستور ،حيث ترى الحكومة من هذا الجانب أنه لا يجوز لها إبداء الرأي أو موقف في موضوع يفوضه القانون للعدالة ،و هذا من باب احترام دولة القانون و تكريس لمبدأ الديمقراطية³.

¹ جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني نفس المرجع السابق

² نفس المرجع السابق

³ نفس المرجع السابق ، رد الحكومة على نص الاستجواب ،ص 10-11

ثالثا / تشكيل لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية 1997

بعد تقديم النواب للاستجواب للحكومة ،و مناقشته و سماع رد الحكومة عليه ،تقدم 31 نائب بالتوقيع على لائحة إنشاء لجنة تحقيق برلمانية حول سير الانتخابات المحلية التي جرت في 23-10-1997 ،حيث جاء في نص اللائحة :

''' نظرا للتزوير الذي صاحب عملية الانتخابات المحلية ،و نظرا لتجاوزات المتعددة للإدارة في مصادرة أصوات الناخبين و الانحياز الكامل لتشكيلة سياسية معينة كانت هي المستفيدة من هذه الخرق القانوني ،و نظرا لعملية الاستجواب للحكومة و رد هذه الأخيرة الغير مقنع....¹.

تقدم النواب الموقعين على اللائحة إنشاء لجنة تحقيق بتاريخ 23-11-1997 ،و قد وافق المجلس على اللائحة بتاريخ 27-11-1997 تشكلت لجنة التحقيق و ضمت 41 عضو ،و أوكلت رئاسة اللجنة لنائب ينتمي إلى حزب جبهة التحرير الوطني ،كما نال حزب التجمع الوطني الديمقراطي المطعون في صحة فوزه بالانتخابات المحلية على حصة الأسد في عضوية اللجنة حيث مثل حزبه بـ18 عضو في اللجنة².

قامت اللجنة أثناء التحقيق بـ32 اجتماع ،و 14 استماع لشخصيات متنوعة ،و ذلك في المدة القانونية المحددة بـ06 أشهر ،ثم طلب رئيسها التمديد فأجيب بتمديد قدره 06 أشهر أخرى³.

و قد مارست اللجنة في هذه المدة جميع صلاحياتها في تقصي الحقائق حول موضوع التحقيق ،فقد استدعت رئيس الحكومة آنذاك السيد أحمد أويحي ،و ذلك لاستماعه فيما يخص الوقائع محل التحقيق بصفته مسؤول عن اللجنة الوطنية التحضيرية للانتخابات المحلية التي جرت في 23-10-1997،و قد وجهت له الدعوة في 19-03-1997 و ترك له الخيار في تاريخ المثول أمام اللجنة نظرا لارتباطاته الوظيفية على أن يكون مثوله أمام اللجنة بين 28-03-،01-04-1998.

و قد مثل رئيس الحكومة أمام اللجنة البرلمانية بتاريخ 03-04-1998 و أدلى بإفادته حول موضوع التحقيق ،و قد صرح أن الانتخابات جرت في ظروف طبيعية و قانونية ،و كل من

¹ أنظر الملحق رقم 04

² أنظر الملحق رقم 02

³ عمار عباس :المرجع السابق ص 151

كانت له طعون في صحة النتائج قد تقدم للقضاء و فصل فيها هذا الأخير بكل استقلالية ، و قد أعرب أيضا على تقبله نتائج التحقيق البرلماني و الاحتكام إلى القانون إذا اثبت التقرير حقائق أخرى ، أو إذا توصلت اللجنة إلى أدلة تثبت وجود تجاوزات و خروقات قانونية من قبل الإدارة ، فإن الحكومة مستعدة لتقديم المخالفين إلى العدالة و تسليط العقوبة عليهم .

و قد استمعت اللجنة أيضا لممثلي الأحزاب الوطنية المشاركة في الانتخابات المحلية حيث تقدم الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني السيد بوعلام بن حمودة ، بإفادته حول موضوع التحقيق ، مبديا 16 نقطة تخص أشكال و حالات التزوير ، و اقتراحاته فيما يخص إعادة النظر في قانون الانتخابات و الرقابة الدستورية و آليات الطعون الانتخابية إضافة إلى تشخيص ميداني لحالات التزوير التي عرفت بها بعض الولايات ¹ .

و بعد جولة ماراطونية من الأشغال التي قامت بها اللجنة، أعدت هذه الأخيرة تقريرها النهائي و صادقت عليه بتاريخ 26-11-1998 ، و قد جاء التقرير في 100 صفحة مقسمة إلى 04 محاور ، خصص الأول لمقدمة التقرير ، و الثاني للسندات القانونية لتأسيس و ممارسة التحقيق و الثالث لجلسات الاستماع و الزيارات الميدانية ، و الرابع لخلاصة الأعمال المتضمن التوصيات و الاقتراحات .

و قد جاء في تقرير اللجنة حسب المعلومات المتسربة للصحافة الوطنية ما يلي ² :

- كشف التقرير عن تسخير الإدارة لجميع إمكانيتها البشرية و المادية و القوة العمومية لتغيير نتائج الانتخابات .

- إن اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات كانت عاجزة عن أداء مهامها و حل المشاكل و الخروقات و التجاوزات التي رفعتها مكاتبها الولائية .

- وجود خرق لأكثر من 20 مادة من قانون الانتخابات و كذا المراسيم التنظيمية في 39 شكل من أشكال التزوير التي حدثت في هذه الانتخابات .

- إن التزوير كان شاملا وموجها ، و هو ليس حالة معزولة بل منظمة ، و كان يهدف إلى تغيير النتائج لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي .

- تسجيل استخفاف باللجان المنتقلة على مستوى الولايات و البلديات ، خاصة من حيث الإمكانيات و ما تعلق بدفع المستحقات .

¹ أنظر بالتفصيل جريدة الخبر الصادرة بتاريخ 21-03-1998 ، ص 03

² أنظر بالتفصيل جريدة الخبر الصادرة بتاريخ 28-11-1998 ، ص 03

- منع اللجان المستقلة المحلية من المشاركة في إعداد تقاريرها ،حيث تكفلت الإدارة بذلك .

و قد تناول التقرير النهائي لعمل اللجنة توصيات و اقتراحات تمثلت في¹ :

- وجوب إعادة النظر في اللجان الانتخابية البلدية من حيث طبيعتها بإدماج قضاة في عضويتها .
- ضرورة تمكين الملاحظين من المشاركة في تدوين محاضر الفرز في المكاتب و من محاضر الإحصاء العام في البلديات ،و تقليص عدد الصناديق المتنقلة و تمكين مراقبي الأحزاب من متابعتها .
- يجب أن تقتصر المشاركة في اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات على المشاركين الفعليين فقط و كذا تحديد صلاحياتها بموجب قانون عضوي .
- وجوب تعديل قانون الانتخابات بما يضمن تعزيز دور القضاء كمؤسسة رقابة على سير الانتخابات .
- معاقبة المتسببين في عملية التزوير على مختلف المستويات المحلية و الإدارية و الحكومية .

رغم أن التقرير لم يحمل أي إدانة لأي طرف سياسي إلا أنه جاء مناقض لما ورد من تصريحات لرئيس الحكومة ،حيث حمل التقرير الإدارة بصفة عامة مسؤولية ما حدث في الانتخابات المحلية .

لكن التقرير الأصلي و النهائي لعمل اللجنة بقي محتكر عليه من قبل رئيس اللجنة الذي اختفى عن الأنظار مدة طويلة بعد المصادقة على التقرير من قبل اللجنة ،الشيء الذي أحدث ضجة سياسية كبرى .

و يبدو أن الأمر مرتبط بسيناريو لإجهاض محاولة جادة لتفعيل دور البرلمان الرقابي و إعطاؤه حجمه الحقيقي ،إذ شبت حرب كلامية حول مصير التقرير الذي اعد بعد انتهاء أشغال اللجنة ،و لم يتسلم النواب نسخا منه كما لم يستوفي الشروط القانونية لتسليمه لرئيس الجمهورية ،حيث سلم بطريقة غير دستورية و غير رسمية إلى رئيس الجمهورية من دون أن يتحصل عليه النواب، و هذا لاعتبارات سياسية و مصلحية وحزبية فرضت - تجاوز

¹ جريدة الخبر، 28-11-1998، ص 03

البرلمان وفق المنطق القائم على فكرة الهيمنة من قبل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية¹.

الفرع الثاني: تشكيل لجان تحقيق أخرى

بعد تشكيل لجنة التحقيق في قضية تزوير الانتخابات المحلية، عرف البرلمان الجزائري بالتزامن مع القضية السابقة قضية أخرى تتمثل في الإهانة التي تعرض لها النواب، و في العدة التشريعية الخامسة مارس البرلمان الجزائري رقابة التحقيق في 03 مناسبات لكن جاءت متزامنة هي أيضا و نذكرها كما يلي :

أولا / لجنة التحقيق حول الإهانة و التجاوزات التي لحقت بالنواب 1997-11-24
ابتدأت هذه القضية باستجواب قدمه نواب المجلس الشعبي الوطني للحكومة في نفس تاريخ استجواب حول الانتخابات المحلية، في 15-11-1997، و تمت مناقشته في جلسة 24-11-1997، حيث بادر مندوب الموقعين على الاستجواب بتقديم موجز عن دواعي الاستجواب الذي تضمن :

''' نظرا لتأسفنا العميق لما حصل يوم 23 أكتوبر سنة 197 من اهانات و تجاوزات في حق النواب الشعب ، فإننا نتقدم إلى الحكومة بهذا الاستجواب طالبين استفسارات الكاملة عما يأتي :

- 1- التعدي الجسدي و المعنوي على النائب .
- 2- إشهار السلاح في وجه النائب .
- 3- امتناع السلطات المحلية عن استقبال النواب و الإيحاء لهم بأنهم غير معنيين بالعملية الانتخابية.

- 4- منع النواب من الدخول إلى مراكز التصويت و متابعة عمليات التصويت و الفرز .
 - 5- منع النائب بالقيام بوظيفته النيابية المكفولة دستوريا و قانونيا².
- ثم جاء رد الحكومة على الاستجواب على لسان وزير العدل محمد آدمي الذي مثل الحكومة في هذه الجلسة ،حيث ذكر السادة النواب بوجود ضمانات قانونية ،مبادئ دستورية تضمن

¹ بن سعدي عبد الحق :المرجع السابق ص 136

² جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 21 ،جلسة 24-11-1997 ،ص 12

الحماية الجسدية و كرامة المواطن بغض النظر عن المهام المنوطة به ناهيك عن الضمانات التي أقرها الدستور للممارسة للمهام النيابية حيث ذكر :

1/ تنص المادة 34 من الدستور ما يلي : " تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة الإنسان .

و يحظر أي عنف بدني أو معنوي أو أي مساس بالكرامة " .

2/ يجعل الدستور من العدالة الجزائرية ، الهيئة الوحيدة المؤهلة ، دون سواها ، لتوقيع العقاب على مرتكبي المساس بحقوق الأشخاص ، و ذلك بعد إثبات مسؤولياتهم في ذلك عن طريق المسالك و الاجراءات القانونية التي تضمنها ، بصفة خاصة ، قانون الاجراءات الجزائرية . و هكذا فان المادة 35 تنص على ما يلي :

" يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق و الحريات ، و على كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية و المعنوية " .

3/ و من ثمة يجوز لأي نائب كان موضوع الاعتداء أو تهديد و بمجرد صفته كمواطن رفع الشكوى أمام القضاء قصد إنزال العقاب المناسب على الفاعل لقاء كل خرق للقانون، مس حرته و حقوقه الشخصية¹ .

و نظرا لرد الحكومة الغير المقنع ، فقد تقدم 27 نائبا بإيداع لائحة إنشاء لجنة تحقيق بتاريخ 24-11-1997 ، و تم المصادقة على إنشاء هذه اللجنة بتاريخ 27-11-1997، و تشكلت من 40 عضو يمثلون الكتل السياسية الموجودة في المجلس و موزعة بالتناسب مع التمثيل الحزبي في المجلس ، و قامت اللجنة بـ23 اجتماع ، على مدار 06 أشهر و انتهت أعمالها بانتهاء المدة القانونية المحددة لها ، و لم يطلب رئيس اللجنة أي تمديد في هذه الآجال² .

و رغم أن اللجنة مارست أعمالها بعيدا عن الضغط الإعلامي و بعيدا عن اهتمام الرأي العام ، كونها تشكلت بالتزامن مع لجنة التحقيق حول الانتخابات و التي انفردت بالضجة الإعلامية ، أيضا يضاف إلى التفاهم والتناسق في وجهات النظر بين أعضاء اللجنة الشيء الذي لم يعطل اللجنة في إعداد تقريرها النهائي ، إلا انه و كما عرفت العادة أن التقرير لم يقدم إلى المجلس الشعبي الوطني و عتم إعلاميا و سياسيا و قانونيا إلى يومنا هذا .

ثانيا / لجنة التحقيق حول خرق الحصانة البرلمانية 13-01-2004

¹ ملخص لرد الحكومة عن الاستجواب ، جريدة المداومات المجلس رقم 21 ص 14-15

² عمار عباس : المرجع السابق ص 151، انظر أيضا الملحق رقم 05

جاء إنشاء لجنة التحقيق حول الخرق الذي مس الحصانة البرلمانية في العهدة التشريعية الخامسة، حيث تقدم 20 نائبا بإيداع لائحة إنشاء لجنة التحقيق مبدئين فيها دواعي و مبررات إنشاء هذه اللجنة حيث جاء في اللائحة¹ :

" إنه في يوم 04-01-2004 قام نواب من المجلس الشعبي الوطني بوقفه سلمية أمام مقر المجلس، للتعبير عن احتجاجهم على السلوكات الماسة باستقرار الأحزاب و رفضهم التدخل في شؤونها الداخلية. و هذا الحق في التعبير مكفول دستوريا .

و فوجئ النواب على مرأى و مسمع الجميع باستعمال العنف ضدهم من قبل المصالح الأمنية، و نظرا للنتائج الخطيرة المترتبة على التعدي و المتمثلة في الأضرار الجسمانية التي أصابت النواب، و الذي كثير منهم نقلوا على وجه السرعة للمصالح الاستشفائية، و الأضرار المعنوية التي لحقت بالنواب جراء الخرق الفاضح للحصانة البرلمانية و أشكال الإهانة و الضرب و الشتم التي تعرضوا لها من قبل رجال الأمن .

و نظرا للتصرف الخطير من الأمن بانتهاك حرمة مقر المجلس و مطاردة النواب داخله، و الاعتقالات التعسفية التي طالت النواب، و كل هذه التجاوزات التي تشكل مساسا خطيرا بأحكام الدستور و القوانين الخاصة بالحصانة البرلمانية و سلوك غير مألوف و مرفوض في كل الأنظمة السياسية المقارنة، كل هذا يدفعنا بإنشاء لجنة تحقيق في الملاحظات المذكورة قصد تحديد المسؤولية واقتراح الاجراءات اللازمة والمناسبة لمواجهة هذه التجاوزات".

وقد تشكلت لجنة التحقيق في موضوع التعدي على الحصانة البرلمانية بتاريخ 25-01-2004، و انطلقت أشغالها و انقضت الآجال المحددة بـ06 أشهر، و لم يعرف إلى حد الساعة أي نتيجة ملموسة لما ورد في تقرير اللجنة، سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني، أو حتى معلومات متسرية إلى الصحافة، حيث عتمت أعمال اللجنة و عتم تقريرها و أصبحت كان لم تكن .

ثالثا / لجنة التحقيق في أوجه صرف المال العام 14-01-2004

جاء إنشاء لجنة التحقيق حول صرف المال العام بناء على إيداع لائحة موقعة من قبل 25 نائبا، مستوفاة الشروط القانونية المنصوص عليها في الدستور و القانون العضوي 99-02، و كانت تتمحور حسب ما جاء في نص اللائحة على² :

¹ أنظر نص اللائحة في الملحق رقم 06

² أنظر نص اللائحة في الملحق رقم 07

"" انه نظرا للغموض الذي يحيط بعملية صرف المال العام، المثير لقلق الرأي العام الوطني حول الطرق التي توزع بها الأموال من دون مراعاة إجراءات و قواعد معتمدة قانونيا، مما يفتح الباب للشكوك حول سلامة استخدامها بعيدا عن الرقابة المجدية .

و نظرا للطريقة التي تتصرف بها بعض الدوائر الوزارية و بعض الولاة حيث يتم الإنفاق على أنشطة مشبوهة لا تخدم الصالح العام باستخدام وسائل و إمكانيات الدولة دون مراعاة الاجراءات و القواعد المعتمدة قانونا .

و نظرا للجوء المؤسسات العمومية إلى تمويل جمعيات وهمية بطرق غامضة و دون تحديد للشروط التي يتم على ضوءها هذا التمويل.

و نظرا لغياب الإرادة السياسية لمراقبة أوجه الخلل في طرق صرف المال العام من قبل السلطة التنفيذية، فإننا الموقعين على هذه اللائحة يطالبون بفتح تحقيق برلماني لذات الموضوع."".

و على نفس المنوال للجنة السابقة تم تشكيل لجنة التحقيق في موضوع صرف المال العام بتاريخ 25-01-2004، و انطلقت أشغالها و انقضت الآجال المحددة ب06 أشهر، و لم يعرف إلى حد الساعة أي نتيجة ملموسة لما ورد في تقرير اللجنة، سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني، أو حتى معلومات متسربة إلى الصحافة، حيث عتمت أعمال اللجنة و عتم تقريرها و أصبحت كان لم تكن .

المطلب الثالث: تقييم التحقيق البرلماني في التجربة الجزائرية

على الرغم من أهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه لجان التحقيق البرلمانية في مد البرلمان بالمعلومات الكافية التي تمكنه من ممارسة رقابة فعالة على عمل الحكومة، إلا أننا نصطدم بالواقع العملي لممارسة التحقيق البرلماني في الجزائر حيث كما أشرنا سابقا لم تشكل طيلة تاريخ المؤسسة التشريعية الجزائرية أكثر من 10 لجان تحقيق، أربعة منهم في ظل الأحادية الحزبية، و الباقي تشكلت 03 منهم في وقت واحد¹.

و لم تسفر أي منها على نتائج من شأنها أن تدين الحكومة أو ترتب مسؤوليتها، أو تعزز الدور الرقابي للبرلمان، و إنما اتضح من ممارسة رقابة التحقيق في الجزائر هيمنة السلطة

¹ عمار عباس : المرجع السابق ص 150، أنظر جدول يبين لجان التحقيق في البرلمان الجزائري

التنفيذية على السلطة التشريعية، هذا الذي يدفعنا للجزم بمدى قصور ممارسة آلية التحقيق البرلماني في الجزائر و هذا راجع لأسباب عديدة، يمكن أن نصنفها على النحو التالي :

الفرع الأول : أوجه القصور في النصوص القانونية المنظمة للتحقيق البرلماني

إذا كان النصوص الدستورية الجزائرية قد أقرت حق البرلمان في ممارسة التحقيق و تولت القوانين الناظمة لرقابة البرلمان على الحكومة تبيان آليات و طرق ممارسة هذه الآلية، إلا أنها أغفلت العديد من الجوانب نظهر منها :

1- عدم النص للبرلمان على حق تحريك المسؤولية السياسية للحكومة إذا ثبت تقصيرها أو تورطها في الأمر، حيث أن المسؤولية السياسية للحكومة تعد ضمانا ضد الديكتاتورية و تحول دون قيام ثورات أو انقلاب، أو حركات التمرد.

2- عدم النص صراحة على حد أقصى يمكن أن تمتد فيه أعمال اللجنة - في القانون العضوي 99-02- و هذا من شأنه إتاحة الفرصة أمامها للإهمال في أداء واجبها الرقابي و إفقاد الرأي العام الاعتقاد بأهميتها .

3- لقد أجاز المشرع بنطاق السؤال أو الاستجواب الواسعين في ممارستها اتجاه أي عضو من الحكومة، حتى لو تعلق الأمر بالدفاع الوطني أو الخارجية، و الذين يعتبران من المصالح الاستراتيجية إذا تعلق الأمر بتشكيل لجان التحقيق، و كأن هذين الاستثناءين لا يتعلقان بالمصلحة العامة الواردة في المادة 161 من الدستور .

4- لم تصرح النصوص الداخلية للبرلمان بوجوب متابعة البرلمان لمدى تنفيذ الحكومة للتوصيات المدرجة في التقرير النهائي المصادق عليه من قبل المجلس، و لم تبين أيضا موقف البرلمان من إهمال الحكومة لما ورد في التقرير .

5- لم تمنح النصوص القانونية للبرلمان بعد الانتهاء من مناقشة التقرير حق إحالة المسؤولين للقضاء، في حين يعتبر هذا الإجراء دفعة قوية للبرلمان في ممارسة الرقابة دون اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات¹ .

6- أغفلت النصوص تحديد مكان عمل اللجنة و اجتماعاتها، هذا الشيء الذي يمكن أن يؤثر في حياد اللجنة إذا لم تستطع هذه الأخيرة التحكم فيه .

¹ هشام البنداري: المرجع السابق ص 152

7- لم يشر القانون العضوي 99-02 إلى الحد الأدنى أو الحد الأقصى لعدد أعضاء اللجنة، الشيء الذي قد يؤثر على عملية السير الحسن في جدول أعمال اللجنة كذلك عدم النص على استبعاد النواب الذين تقع التحقيقات في دوائهم الانتخابية هذا الشيء الذي يسمح بوجود تغطيات و تواطؤ من قبل النائب خدمة لسكان الدائرة الانتخابية رغبة في كسب ودهم استعدادا لعدة نيابية أخرى .

8- إن النص على تشكيل لجان التحقيق على نفس الطريقة التي تتشكل بها اللجان الدائمة هو توجه ظاهر بشأن تغييب دور المعارضة في تشكيلة اللجنة و بالتالي التعتيم على رأيها أمام المجلس .

9- استبعاد اللجان الدائمة عن ممارسة التحقيق ، و التي بدورها هي الأقرب إلى استيعاب موضوع التحقيق من اللجان الخاصة كون موضوع أي تحقيق يدخل في نطاق اختصاصات أحد هذه اللجان الدائمة ، و تنظيم سير أعمالها منصوص عليه في القانون .

10- عدم وجود نص قانوني خاص ينظم عمل لجنة التحقيق بعد تشكيلها ، الأمر الذي يترتب عنه عجزها في إجبار ذوي الشأن في التحقيق مثل الشهود على الامتثال أمها، أو عدم امتثال عضو حكومة لطلب اللجنة في الاستماع إليه .

11- و لعل أهم قصور في النصوص القانونية الناظمة للتحقيق هو مسألة نشر التحقيق الذي قيدت بمواد متشابكة ، حيث يتضح لنا أنها وضعت بصورة تحول دون نشر هذه التقارير خاصة إذا تعلق الأمر بالتقارير التي يمكن أن تدين الحكومة القائمة ، كما هو الشأن في تقرير لجنة التحقيق حول التزوير في الانتخابات المحلية 1997 ، الشيء الذي يمكن أن يحدثه نشر تقرير مثل هذا هو الطعن في تشكيلة أول مجلس امة في الجزائر ، و الذي يتكون 3/2 منه من الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية¹ .

و أيضا نجد أن البرلمان لا يملك السيادة في نشر تقاريره حيث يتعين عليه أولا استشارة الحكومة ، على الرغم من أن رأيها لا يعدو أن يكون استشاريا على اعتبارها أنها طرف في التحقيق ، و قد كانت المادة الأصلية في مسألة استشارة الحكومة تقول أنه لا يمكن أن نشر تقارير لجان التحقيق إلا بعد الأخذ برأي الحكومة ، الأمر الذي أدى بأحد النواب إلى التساؤل عن مصداقية البرلمان ، إذا كان تحت وصاية الحكومة² .

¹ عمار عباس :المرجع السابق ص 146

² عمار عباس :المرجع السابق 146-147

الفرع الثاني : العائق البسيكولوجي و العملي

إن الرقابة البرلمانية عموما و التحقيق البرلماني خصوصا يشترط أمرين، الأول يتعلق بالمجالس النيابية نفسها ، أي توفير الإطار القانوني و الإمكانيات المادية و البشرية التي توضع تحت تصرف النواب للحصول على المعلومات حول أعمال السلطة التنفيذية ، و رغبة النواب في القيام بالرقابة ، و الشرط الثاني يتعلق بالظروف العامة ، أي توافر الثقافة السياسية الديمقراطية الملائمة ، و الحياة السياسية الصحيحة التي تقوم فيها أحزاب نشيطة و إعلام حي و انتخابات حرة و تداول للسلطة و مجتمع مدني فاعل يرتكز على أوضاع اجتماعية و اقتصادية مناسبة¹ .

و يبرز من تركيبة النظام السياسي نفسه ،سواء في ظل التعددية أو في عهد الأحادية الحزبية ،فخلال مرحلة الحزب الواحد كان يتولد لدى النواب شعور بالخوف من إمكانية مضايقة الحكومة في حالة اللجوء إلى تشكيل لجان التحقيق ،هذه الحكومة التي يفترض فيهم مسانقتها ،على اعتبار أن التحقيق على عكس الأسئلة يعتبر إشارة بعدم مساندة الحكومة و من هنا يمكن تفسير عزوف النواب على تشكيل لجان التحقيق ،و لعل اكبر دليل على ذلك هو المبادرة بتشكيل لجان التحقيق كانت باقتراح من نواب المعارضة دون الأغلبية .

و على هذا الأساس لم تشهد الممارسة البرلمانية في الجزائر تشكيل أي لجنة تحقيق في عهد المجلس الوطني التأسيسي، أو في المجلس الوطني أثناء العمل بدستور 1963 ،في حين تشكلت 04 لجان تحقيق خلال الفترة الممتدة بين 1979 و 1990 .

في حين تبين لجوء النواب للممارسة التحقيق خاصة بعد صدور دستور 1989 محاولة منهم لتلميع صورة النظام القائم أكثر منه تنوير الرأي العام و مد البرلمان بالمعلومات الكافية لمراقبة الحكومة ،إذ كانت تنشأ لجان التحقيق بهدف تدعيم السياسة العامة للحكومة ،عوض البحث عن إثبات مسؤوليتها السياسية .و في هذا الإطار قد تشكلت لجنتي التحقيق في قضيتي ألبازو و الشركة الوطنية للأشغال البحرية في إطار سياسة الحكومة في محاربة الرشوة و سوء تسيير في القطاع الاشتراكي .

¹ رعيد الصلح: "" الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية "" ،المركز اللبناني للدراسات ،بيروت ، 2004 ص 42

خلاصة الفصل

و لم تكتفي الحكومة بهذا بل أنها أقحمت نفسها مع مكتب المجلس في تعيين أعضاء لجنة التحقيق و لو بصفة غير مباشرة ،و يتعلق الأمر بالأعضاء المحققين في قضيتي ألبازو و الشركة الوطنية للأشغال البحرية ،الأمر الذي قلل من فاعلية نتائج التحقيق .
و من ثم فالسلطة التنفيذية كانت تدفع إلى إنشاء لجان التحقيق و تساهم في اختيار تركيبتها العددية ،و هذا التدخل المزدوج حال دون تشكيل لجان تحقيق فعالة و محققة لهدفها الرقابي ،فتحولت إلى مساند و مبرر لسياسة الحكومة ،على العكس ما هو متعارف عليه في النظم البرلمانية العريقة

خاتمة

خاتمة :

في الأخير نستنتج أن السياسة العامة باختلاف تعاريفها و تعدد خصائصها و مراحل صنعها تعتبر عملية معقدة و صعبة تحتاج إلى الكثير من التدقيق و المعالجة، و ذلك بسبب التطور الفكري الحاصل في مفهومها أي أنها غير ثابتة تتأثر بأبسط المتغيرات و الأحداث في عملياتها و تتجسد السياسة العامة في الأنظمة السياسية من خلال مدخلاتها و مخرجاتها و التغذية العكسية التي تعبر عن مدى نجاحها و تفسر نتائجها و سلبياتها. إن العملية السياسية لن تتجسد إلا من خلال التفاعلات الحاصلة بين مختلف الفواعل الرسمية و غير الرسمية في إطار النسق السياسي السائد، من خلال مجموعة الأبنية و المؤسسات القائمة، و في إطار نظام ديمقراطي، و يعتبر الدمج بين الهيئات السياسية الرسمية و غير الرسمية بهدف تحقيق المصلحة العامة، و يختلف تأثير الفواعل السياسية في السياسة العامة على حسب طبيعته و قوة كل فاعل و مدى اتساع نطاقه و نشاطه و هذا ما ظهر من خلال دراستنا لأهم الفواعل غير الرسمية و دورها في تقويم السياسة العامة المحلية الجزائرية.

تستدعي مسألة تعزيز الديمقراطية وتفعيل آلياتها، باعتبارها أحد أهم المدخلات المساهمة في استقرار النظام، عمل الدولة على إنتاج سياسات عامة تكون أكثر فعالية وذات جودة، وهذا في ظل الحركية التي ينتجها هامش الحرية في المجتمع ومستوى ديمقراطية النظام، كما أصبح من الواجب أيضا تخصيص الدعم للفواعل المختلفة التي أنتجت عملية التحول الديمقراطي، والإقرار بدورها في عملية التنمية وإحداث التغيير داخل المجتمع، وذلك بما يمكّنها من المساهمة والمشاركة الفعلية في عملية تسيير الشأن العام، لأن شرط نجاح السياسات العامة أن يتم فيها ضمان تفاعل وتكامل وتعاون كل فعاليات المجتمع (الجماعات محلية، المجتمع مدني، الاحزاب السياسية، القطاع الخاص)، لصنع سياسات عامة فعالة تعبر عن احتياجات وطموحات أفراد المجتمع ككل.

ويعد تحقيق آفاق أفضل للدولة في الجوانب التنموية أمر مرهون بمدى كفاءة وفعالية مؤسساتها والتي تنتظم فيها فعاليات المجتمع، لذلك فإن المجهود الذي يتطلب

المحافظة على استقرار الدولة والمجتمع، لا يسمح بوجود فاعل واحد أو عنصر مسيطر في عملية صنع السياسة العامة، بل لا بد من مشاركة كل كيانات المجتمع و تفاعل كل مستوياته معها ، فالتفاف أفراد المجتمع المحلي حول طريقة جماعية للتصرف بمقتضاها في الشؤون المحلية أمر من شأنه الإسهام في تنظيم وتأطير مشاركتهم في صنع السياسة العامة كما يساعد في التخلص من الاعتباطية والعفوية في المشاركة وبلورتها في قالب منظم يسهم بإيجابية في تحقيق التنمية، وهو ما يساعد في تخطي المظاهر التي تتم عن تدهور العلاقة بين مؤسسات الدولة والمجتمع، والتي يعني استفحالها أن النظام السياسي فشل في أداء دوره وفشلت سياساته في تحقيق وضمان المصلحة العامة.

إن الأداء المتوازن للنظام في عملية صنع السياسة العامة وتسطير البرامج التنموية، يعني تمتع كل مؤسسة من مؤسسات النظام خاصة المحلية باستقلاليتها وتوفر كل الضمانات لممارسة مهامها، وذلك في إطار منهجية قائمة على التنسيق والتوازن وتكامل الأدوار وبالطريقة التي تخدم المصلحة العامة.

وإجمالاً فإن دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة يبقى رهين إرادة النظام وما يمنحه لها من مكانة، إضافة إلى ما يسمح به من مجال لبروز المبادرة المحلية لتنمية المجتمع المحلي ، وذلك في ظل مسار ديمقراطي يهدف من خلاله النظام إلى بناء الدولة من القاعدة إلى القمة وتفعيل السياسة العامة التي تتوقف بدرجة كبيرة على كفاءة الجهاز السياسي والإداري والمؤسساتي للدولة.

إن دور صنع السياسة العامة بالجزائر يتسم بالضعف ومحدودية التأثير وهو ما كان له أثر في خلق فجوة بين عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة الناتج عن غياب الفهم المسبق لأهداف السياسة العامة، كما أنها لا تزال تتطور في اتجاه لا يتماشى ومقتضيات التسيير المحلي في ظل المتغيرات، وأن إمكاناتها في أخذ القرارات ضمن المسار التنموي محدودة، وهو ما يتطلب خلق شروط التمكين ودعم دورها وفق مقاربة تبنى على أسس الديمقراطية والحكم الرشيد .

النتائج :

من خلال دراستنا هذه أن بيان السياسة العامة في الجزائر غير معمول به و غير مفعّل في الآونة الأخيرة

يعتبر بيان السياسة العامة الوسيلة الوحيدة للسير الحسن لبرنامج الحكومة من خلال مراقبة البرلمان لعمل الحكومة

الإقتراحات :

يجب العمل ببيان سياسة العامة في الجزائر لترشيد اعمال الحكومة و الوقوف على السير الحسن و الفعال لبرنامجها

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

1.الكتب :

1. إبراهيم درويش، الوسيط في الادارة العامة، ط2 ، القاهرة، دار النهضة العربية، 1995 ،
2. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، القاهرة: دار المعارف، 1987
3. جوزيف كاير، لويس ويسلر، الادارة العامة:التغيير الاجتماعي والادارة المتكيفة، (ترجمة : محمود الخطيب)، عمان: دار .البشير للطباعة والنشر، 1996
4. حسين أبشر الطيب، " أهداف السياسات العامة ودورها في ترشيد مشروعات التنمية"، مسقط:مجلة الإداري، عدد51 ، 1992
5. حسين خليل، السياسات العامة في الدول النامية، ط1 ، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2007
6. رغيد الصلح: "" الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية "" ،المركز اللبناني للدراسات ،بيروت ، 2004
7. سامي عبد الصادق :أصول الممارسة البرلمانية ،دار النهضة العربية ،المجلد الأول ،القاهرة ،1992،
8. سلوى الشعراوي جمعة، " تحليل السياسة العامة في القرن الحادي والعشرين" ، في: على الدين هلال وآخرون تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة:مركز دراسات واستشارات الادارة العامة، 2004
9. سلوى شعراوي جمعة، صنع السياسات البيئية في مصر، القاهرة:مركز البحوث الاجتماعية 1997
10. سيد الهواري، الادارة الاصول والاسس العلمية، القاهرة: مكتبة عين الشمس، 1976 ،
11. عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، القاهرة : إصدارات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008 .
12. عبد العزيز بن حبتور، أصول ومبادئ الادارة العامة، ط1 ، عمان:الدار الجامعية للنشر التوزيع، 2000 ،
13. فاطمة الربابعة، " تحليل السياسات العامة: نظرة في الممارسة : "في: علي الدين هلال (وآخرون...)، القاهرة:مركز دراسات .وإستشارات الادارة العامة 2004

14. فاطمة الربابعة، "تحليل السياسات العامة، نظرة في الممارسة"، في: علي الدين هلال وآخرون، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، القاهرة، مركز دراسات وإستثمارات الادارة العامة، 2004

15. محمد قاسم القبروتي، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة، الكويت، 2006،

16. محمد محمود ربيع، عبد الله الغنيم وآخرون، **موسوعة العلوم السياسية**، ج1، الكويت: د.د.ن، 1993

17. مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، **الادارة العامة**، الإسكندرية: دار الجامعة الجديد، 2003،

18. هشام عبد الله، السياسة العامة المقارنة في وقتنا الحاضر، عمان ن الدار الاهلية، 1997

2. مذكرات تخرج:

1. بن سعدي عبد الحق: **التجربة البرلمانية الجزائرية – دراسة الداء البرلماني من جوان 1997 إلى غاية 2001** – رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2001
2. بن بغيلة ليلي: **آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري**، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة 2004،

3. جرائد و مجلات :

1. المستشار شفيق الإمام في جريدة الجريدة الكويتية، "" الأساس الدستوري لعدم حلف اليمين في للتحقيق البرلماني "" العدد 45 الصادر بتاريخ 23-07-2007
2. مداخلة النائب عبد الكريم دحمان، جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 108
3. جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 60، المؤرخة في 24-12-1979
4. جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 95، السنة الرابعة، المؤرخة في 19-03-1981، الجلسة المنعقدة بتاريخ 19-01-1981
5. جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 138، السنة الرابعة، المؤرخة في 14-06-1990 المدونة لجلسة 13-05-1990

6. جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 21 ، السنة الأولى ، جلست 24،23-11-1997 ، الصادرة بتاريخ 15-12-1997 المتضمنة الاستجواب حول التجاوزات التي حدثت في الانتخابات المحلية 1997،

7. أنظر بالتفصيل جريدة الخبر الصادرة بتاريخ 21-03-1998

8. جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 21 ، جلسة 24-11-1997

9. ملخص لرد الحكومة عن الاستجواب ، جريدة المداوات المجلس رقم 21

3. مراجع باللغة الأجنبية

1. Jaques Desandre : Les commissions parlementaires d'enquete , Etudes juridique,edition 35,France,02-1996,

الفهرس

المحتويات

التشكرات.....	
الاهداء.....	
مقدمة:.....	1
تمهيد:.....	5

الفصل الأول: السياسة العامة

المبحث الأول: ماهية السياسة العامة.....	6
المطلب الأول : تعريف السياسة:.....	7
المطلب الثاني: نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة:.....	8
المطلب الثالث: عناصر وخصائص السياسة العامة.....	12
المبحث الثاني: مراحل و أنواع السياسة العامة.....	19
المطلب الأول: مراحل صنع وإعداد السياسة العامة.....	19
المطلب الثاني: أنواع السياسة العامة.....	25
خلاصة الفصل.....	27

الفصل الثاني: آلية ممارسة رقابة التحقيق في البرلمان الجزائري

المبحث الأول: آلية عمل لجان التحقيق البرلمانية.....	30
المطلب الأول : سلطات لجان التحقيق في تقصي الحقائق.....	30
المطلب الثاني : التقرير النهائي لعمل اللجنة.....	37
المطلب الثالث : النتائج المترتبة على تقرير لجان التحقيق البرلمانية.....	48
المبحث الثاني : الممارسة العملية للبرلمان الجزائري لآلية التحقيق.....	51
المطلب الأول : لجان التحقيق في ظل وجود غرفة برلمانية واحدة.....	51
المطلب الثاني : لجان التحقيق في ظل الثنائية البرلمانية.....	66

77	المطلب الثالث: تقييم التحقيق البرلماني في التجربة الجزائرية
80	خلاصة الفصل
80	خاتمة:
.....	قائمة المراجع: