

علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996

الأستاذ: عاشور نصر الدين

أستاذ مساعد مكلف بالدروس

ورئيس النظام الجديد ل. م. د حقوق

جامعة محمد خيضر بسكرة

الأستاذ: نسيعة فيصل

أستاذ مساعد بكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة:

جاء دستور 1996 مختلفا عما سبقه من الدساتير فأخذ بنظام المجلسين كما جمع بين النظام الرئاسي والنظام النيابي، وذلك بتكريس المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والتعاون بينهما وذلك باستحداث وسائل للتأثير المتبادلة.

حيث أن المتأمل لأحكام دستور 1996 يتضح له أنه أوجد ميكانيزمات وآليات يهدف من خلالها إلى إيجاد تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين، مع احتفاظه بخصوصية استقلال كل واحدة منها على الأخرى، باعتبار أن التعاون بينهما ضرورة لا يكون تماما وإيجابيا إلا إذا كانت العلاقة بينهما على قدم المساواة فلا تتبع أحدهما الأخرى، ويتحقق ذلك بالمسؤولية التضامنية للحكومة أمام البرلمان.

إن رئيس الحكومة وطاقتها مسؤولين أمام البرلمان ويظهر ذلك من خلال أحكام الدستور الذي أقر رقابة الحكومة من قبل البرلمان مما يمكن أن يترتب عنه مسئوليتها وتتم هذه الرقابة عن طريق مجموعة من الأدوات المنصوص عليها في الدستور والتي ستقوم بدراساتها من خلال هذه المداخلة البسيطة من أجل إبراز مدى فعالية هذه الميكانيزمات التي أقرها المؤسس الدستوري.

وذلك بالإجابة على الإشكال التالي: إلى أي مدى وفق المؤسس الدستوري الجزائري في إيجاد ميكانيزمات للرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؟

أولا: مناقشة برنامج الحكومة

01- عرض برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني:

جاء في نص المادة 80 من الدستور على أن يقدم رئيس الحكومة برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه وذلك قبل أن يشرع في العمل ويجري المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة تتناول جميع الجوانب والمجالات والمحاور الاقتصادية أو السياسية أو اجتماعية أو الثقافية وتنصب المناقشة حول البرنامج برمته وخطة عمل الحكومة ووسائل تنفيذها للبرنامج، ويحق لنواب المجلس الشعبي الوطني أن يقترح حوا أي تعديلات يروها ضرورة حول البرنامج، ويجوز لرئيس الحكومة أن يأخذ بهذه الاقتراحات ويكيف برنامجه على ضوءها كما يمكن له عدم الأخذ بها وإقناع النواب بوجهة نظره.

بعد أختام المناقشة يعرض البرنامج للتصويت من قبل النواب بالموافقة أو الرفض وفي الحالة الثانية أي الرفض يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.

- من هذا نستنتج أن مناقشة البرنامج من قبل النواب هو وسيلة أولية تمارسها السلطة التشريعية لمراقبة أعمال الحكومة وبقاء الحكومة مرهون بموافقة البرلمان على برنامجها.⁽¹⁾
- وتتم مناقشة برنامج الحكومة وفقا لما هو منصوص عليه في القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة تبعا للإجراءات التالية:
- يعرض رئيس الحكومة برنامج حكومته خلال 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة⁽²⁾ على المجلس الشعبي وحددت هذه المدة حتى لا يكون هناك تماطل من الحكومة في تقديم برنامجها.
 - ينظم المجلس مناقشة عامة لهذا الغرض وتكون تداخلات النواب وفقا لمدة محددة، كما يمكن لرئيس المجلس تقليص هذه المدة إن اقتضى الأمر ذلك.
- يبدأ في مناقشة البرنامج بعد 07 أيام من تبليغ البرنامج للنواب حيث نص المادة 47 من القانون رقم 99-02 السالف الذكر.
- بعد عشرة (10) أيام على الأكثر من عرض البرنامج بعد تكييفه عند الاقتضاء حسب المادة 48 من القانون 99-22.
- إن وافق المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة فهي ستواصل العمل وتقوم بتنفيذه، وهذه الموافقة مفروغ منها في النظام الجزائري لأنه لم يحدث وأن رفض برنامج حكومة واحد من قبل المجلس.⁽³⁾
- وهذا يدعونا للتساؤل لماذا لم تنجح البرامج الحكومية في حل الحكومية في حل الأزمة الجزائرية؟ فهل هذا راجع إلي أن نواب المجلس وافقوا على البرنامج موافقة شكلية دون دراسة معمقة له أو لعدم كفاءتهم أم يرجع إلي عدم تنفيذ الحكومة لهذا البرنامج على أرض الواقع؟ أم يرجع إلي تعاقب الحكومات وقصر عمرها في الجزائر؟ مثلاً خلال العهدة التشريعية الأولى في ظل الثنائية البرلمانية لم يحدث وأن رفض النواب برنامج أي حكومة من الحكومات المتعاقبة. وقد قيد المؤسس الدستوري سلطة النواب في مراقبة الحكومة من خلال نصه في المادة 82 أنه إذا لم تحصل موافقة المجلس من جديد على برنامج الحكومة الجديدة ينحل وجوبا ويعاد انتخاب مجلس جديد.

02- عرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة

حاول الدستور الجزائري توسيع نطاق الرقابة على الحكومة من قبل البرلمان بخلق غرفة ثانية هي مجلس الأمة تسأل فيه الحكومة للمرة الثانية، حيث أن رئيس الحكومة ملزم بتقديم برنامجه لهذا المجلس طبقا لنص المادة 80 من الدستور.

والملاحظ في هذا المجال أن عرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة لا يكون إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه 10 أيام على الأكثر، ويمكن لهذا المجلس أن يصدر لائحة بشأن ذلك بعد أن توقع من قبل 15 عضوا أو تودع من مندوب أصحابها لدي مكتب المجلس حسب الشروط المحددة في المواد 52 إلى 55 من القانون رقم 99-02، والملاحظ أن هذه اللائحة ليس لها أثر قانوني على برنامج الحكومة لأنها سبق وأن تحصلت على موافقة المجلس الشعبي الوطني وتكون هذه اللائحة مجرد تأكيد وتدعيم لمساعي الحكومة.⁽⁴⁾

ثانيا : برنامج الحكومة من خلال بيان السياسة العامة

إن الحكومة ملزمة بأن تقدم سنويا عرضا للبرلمان عن المهام المنوطة بها ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها من قبل البرلمان تتناول فيه ما أنجزته من البرنامج طبقا لنص المادة 84 من الدستور، وتختتم هذه المناقشة دون تصويت، ويمكن للنواب إقرار لائحة أو إيداع ملتمس رقابة كما يمكن للحكومة أن تطلب تصويتا بالثقة.⁽⁵⁾

01- اللائحة:

إن اقتراح لائحة بشأن بيان السياسة العامة للحكومة يعد حقا دستوريا للنواب يمكنهم من مراقبة نشاط الحكومة بتقديم اللائحة أو اللوائح خلال 72 ساعة التالية لاختتام المناقشة وفقا لما نص عليه القانون العضوي 99-02 المتعلق بالنظام الداخلي للبرلمان مع ضرورة توفر الشروط التالية في اللائحة:⁽⁶⁾

يجب أن توقع من قبل 20 نائبا وتودع لدي مكتب المجلس (المادة 52)

- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة (المادة 53)
- تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها (المادة 01/54)

- بمصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح بالأغلبية تصبح اللوائح الأخرى ملغاة (المادة 02/54)

وقد حددت المادة 55 من القانون رقم 99-02 الأشخاص الذين لهم الحق في التدخل أثناء المناقشات وهم:

- الحكومة بناء على طلبها
- مندوب أصحاب أقتراح اللائحة.
- نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة.
- نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

بعد كل هذه الإجراءات يتم التصويت على هذه اللوائح بالأغلبية، و طبقا لنص المادة 56 من القانون 99-02 والمادة 84 من الدستور في فقرتها الأخيرة فإنه يمكن للحكومة أن تقدم بيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة وبالتالي فهي غير ملزمة بذلك.

والملاحظ أن لائحة المجلس ليس لها أي أثر قانوني، وإنما مجرد لفت انتباه الحكومة إلي جوانب التقصير وعدم الالتزام بالبرنامج المتفق عليه وأن الثقة المتبقية فيها أصبحت مشروطة بالعودة إلي احترام البرنامج وتجاوز مواطن التقصير ومثل هذا الموقف يعتبر إنذار للحكومة.⁽⁷⁾

02- إيداع ملتصق الرقابة

يمكن أن تتوج مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة بإيداع ملتصق رقابة يؤدي إلي سحب الثقة بشكل نهائي طبقا لنص المواد 135-136-137 من الدستور، ولائحة ملتصق الرقابة التي تعرف باللائحة الفاعلة مؤداها حصر المسؤولية ومن ذلك تحديدها.

وبالتالي يمكن أن يترتب على العودة إليها أن تؤدي إلى العزل الجماعي لأعضاء الحكومة دون أن يمتد هذا الأثر إلي المجلس الشعبي الوطني.

وقد خول للغرفة الأولى دون الثانية النهوض بهذا الاختصاص وبذلك عقد المؤسس الدستوري للمجلس الشعبي الوطني سلطة تحريك الاتهام للحكومة من ثمة إقامة المسؤولية السياسية على الحكومة، وتعد هذه الوسيلة من أخطر الوسائل المقررة دستوريا بشأن العلاقة العضوية بين الحكومة والغرفة الأولى بناء عافى مالها من جعل الثقة التي تقضي إلي الاستقالة الجماعية ولهذا يعتبر ملتصق الرقابة سلاحا حادا لماله من أثر على الحكومة ون أجل ذلك حاطه المشرع الجزائري بمجموعة من الشروط هي نفسها الواردة في الدستور 1989 وهو ما يظهر جليا من نص المواد 135-136-137 والملاحظ علي هذه الشروط أنها جعلت من ممارسة إجراء ملتصق الرقابة شبه مستحيل لأنها غير معقولة جعلت منه فكرة غير قابلة للتطبيق واقعبا، في حين أن الدستور الفرنسي ينص في مادته 49/2 على إمكانية الجمعية

الوطنية إثارة مسؤولية الحكومة باقتراح ملتزم الرقابة، ولكي يقبل يجب أن يوقع عليه 10/1 النواب، ويكون التصديق عليها بعد 48 ساعة من إيداعها.⁽⁸⁾

حيث يعتبر هذا النصاب مبالغ فيه وقيد يمنع اللجوء إلى هذا الإجراء كما أنه لا يمكن للنائب أن يصوت على أكثر من

3 لوائح لوم في دورة وواحدة ولائحة لوم واحدة أثناء الدورة الغير العادية.⁽⁹⁾

03- طلب التصويت بالثقة:

يمكن أن يتم تحريك المسؤولية السياسية عن طريق التصويت بالثقة على الحكومة وتجدر الإشارة هنا أن الحكومة هي التي تتوجه للمجلس لتطرح مسألة الثقة عليه وهو ما يظهر جليا نص المادة 84 في الفقرة 05 منها حيث منح لرئيس الحكومة حق طلب التصويت بالثقة من طرف المجلس أي أنه يطرح أمام المجلس للمرة الثانية مسألة ما إذا كان المجلس لازال موافقا على البرنامج المتفق عليه وبالتالي استمرار ثقته في الحكومة أم لا، ويتم اللجوء إلي مسألة التصويت بالثقة في مجموعة من الحالات كما سبق ذكره، عند الحديث عن مسألة التصويت بالثقة في ظل دستور 1989 وبهذا فإن مصير الحكومة يبقى متوقفا على موافقة أو عدم موافقة المجلس على التصويت.

فإذا صوت بالثقة فإنه يلتزم بمساندة الحكومة وتأييدها وبالتالي الامتناع مستقبلا عن عرقلتها في تنفيذ برنامجها، أما إذا صوت بعدم الموافقة على لائحة الثقة فإن الحكومة تستقيل وجوبا مما قد يؤدي إلي نشوب أزمة سياسية في ظل البحث عن الحكومة جديدة وبرنامج جديد وقد تتطور الأمور إلى درجة الحل الو جوبي للمجلس نفسه طبقا لنص المادة 82 من الدستور.

كما أن الفقرة 6 من المادة منحت لرئيس الجمهورية قبل قبوله استقالة الحكومة أن يلجأ إلي أحكام المادة 129 من الدستور التي منحتة حق حل البرلمان في حالة عدم موافقته على لائحة الثقة إذا كانت قناعة بأن المجلس هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة وعرقله حسن سير شؤون الدولة.⁽¹⁰⁾

ثالثا: الاستجواب

لقد تقرر من خلال نص المادة 133 من الدستور حقا أساسيا للبرلمان لمراقبة الحكومة وهو الاستجواب وفي الكثير من النظم فإن الاستجواب يؤدي إلي إجراء مناقشة يترتب عنها إصدار لائحة قد تذهب إلى درجة سحب الثقة من الحكومة.

وهذا الحق مخول لأعضاء الغرفتين ويعتبر من أخطر حقوق البرلمان في علاقته بالحكومة وهو الإجراء الذي يمكن النواب من مطالبة الحكومة توضيح وشرح أسباب تصرفها في قضية من قضايا الساعة والغاية من التصرف الذي أقدمت عليه الحكومة في هذه القضية، ويتميز الاستجواب عن السؤال.

إلا أن الدستور لم يرتب على الاستجواب سحب الثقة من الحكومة إذا لم تقم بواجبها على أتم وجه العكس.⁽¹¹⁾

والملاحظ أن نص المادة 133 من الدستور لم تبين الشروط والإجراءات التي يتم بها هذا الإجراء تاركة الأمر للقانون رقم 99-02 الذي قضي في مواده.⁽¹²⁾، على أن الاستجواب يوقعه ثلاثون نائبا على الأقل ويبلغ إلي رئيس الحكومة من قبل رئيس إحدى الغرفتين 48 ساعة الموالية لإبداء الاستجواب ويتم تحديد جلسة بالتشاور مع هيئة التنسيق والحكومة على أن يتم ذلك خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر من تاريخ إيداعه، بعد ذلك تقوم الحكومة بتقديم جوابها على النقاط الواردة في الاستجواب

كما أن المادة 133 من الدستور والقانون 99-02 لم تبين الأثر الذي يترتب على الاستجواب في حالة عدم اقتناع أعضاء البرلمان برد الحكومة، إلا أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في مادته 125 الفقرة 02 نص على يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق. ولم يرد مثل هذا النص في النظام الداخلي لمجلس الأمة.⁽¹³⁾، على خلاف ذلك نجده في الجمعية الوطنية يبين فيه موضوع الاستجواب، و يعلم رئيس الحكومة بالاستجواب، وكما يعلم باقي النواب بموضوع الاستجواب في الجلسة التي تلي ذلك.

رابعا: الأسئلة

بموجب نص المادة 134 من الدستور تقرر حقا تقليديا وضروريا لأعضاء البرلمان وهو توجيه الأسئلة للحكومة التي يترتب عنها إجراء مناقشة عند الضرورة. والمقصود بهذا الحق تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن أمور يجهلونها ولفت نظر الحكومة إلى موضوع معين.

وهذا السؤال حسب نص المادة السابقة قد يكون شفها كما قد يكون كتابيا.

01- الأسئلة الشفهية

لقد خول الدستور لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة طرح الأسئلة الشفهية على أي عضو من أعضاء الحكومة.⁽¹⁴⁾

وهذا النوع كما يدل عليه اسمه يطرح شفهيًا، وبطبيعة الحال تأتي الإجابة وفق نفس الشكل ومن ثم السؤال الشفوي ينشأ حوارًا بين الهيئتين وما يترتب عنها من أجوبة تقيم علاقة ووظيفة بين الهيئتين عن طريق ربط البرلمان بالوزير المختص.

وبهذا فإن السؤال الشفوي يقوم على مبدأ مفاده تواجد شخصين أحدهما السائل وهو البرلمان والأخر المحيَّب وهو الوزير المعني.⁽¹⁵⁾

تكون الإجابة على هذه الأسئلة في جلسات المجلس حسب الحالة سواء في جلسات المجلس الشعبي الوطني أو جلسات مجلس الأمة، بعد أن تبلغ من قبل النائب إلى مكتب المجلس الذي يحدد في اجتماعه الأسبوعي الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة الشفهية وعددها كما يجوز للنائب التنازل عن حقه في طرح السؤال الشفوي وأن يودع نص السؤال (10 أيام) عشر أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقرر لهذا الغرض يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الأمة السؤال فورًا إلى رئيس الحكومة.

يعرض صاحب السؤال سؤاله ويمكن له أن يتناول الكلمة من جديد بعد جواب عضو الحكومة عليه كما يمكن لعضو الحكومة أن يرد عليه⁽¹⁶⁾

يمكن لعضو الحكومة أن لا يرد على السؤال إذا تعلق بمصلحة حيوية للبلاد وتؤجل الإجابة إلى جلسة لاحقة.⁽¹⁷⁾

والملاحظ أن المهلة بين إيداع الأسئلة ومناقشتها جد طويلة وتحديد مدة تدخل الأعضاء يعتبر عائقًا لطرح كل انشغالاتهم على أعضاء الحكومة، ما لم يسمح لهم بتبادل وجهات النظر حول مضمون السؤال مع الوزير المعني، فنجد في فرنسا مثلًا عددًا هائلًا من الأسئلة الشفهية التي تطرح سنويًا على أعضاء الحكومة وسنبين بعض الأمثلة في هذا الجدول.

و يمكن أن ندرج العوائق التي واجهت عملية متابعة مسار الأسئلة خلال العهدة التشريعية 1997-2002 في النقاط التالية:

1- عدم إشراك الحكومة ممثلة في الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في برمجة جلسات الغرفتين وضبط جدول أعمالها.⁽¹⁸⁾

- 2- عدم وجود آلية قانونية للتكفل بالأسئلة التي لم تتم الإجابة عليها في آجالها القانونية الأمر الذي يؤثر سلباً على حسن العلاقة.
- 3- عدم المرور بعض الأحيان بالوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان كقناة اتصال ضرورية في تلقي وتبليغ الأسئلة.
- 4- إشكالية تحديد الاختصاص عندما يتعلق الأمر بسؤال لا يعني القطاع الموجه إليه وتحويل الأسئلة الشفوية إلى كتابة دون علم دائرتنا الوزارية.
- 5- ازدواجية تعامل الغرفتين مع الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان حيث أن مجلس الأمة يرسل السؤال مباشرة إلى بينما يرسل المجلس الشعبي الوطني مباشرة إلى الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.⁽¹⁹⁾

الأسئلة الشفوية المطروحة منذ سنة 1974 في فرنسا

الأسئلة المطروحة على وزير واحد	الأسئلة الشفوية مع مناقشة	الأسئلة الشفوية بدون مناقشة	الأسئلة للحكومة	السنوات			
/	39	/	78	5	/	249	1974
/	69	/	154	94	/	345	1975
/	66	/	178	164	/	341	1976
/	76	/	163	166	/	331	1977
/	85	/	184	149	/	285	1978
/	106	/	205	203	/	366	1979
/	118	/	216	219	/	343	1980
/	32	/	80	86	/	181	1981
/	39	/	105	190	86	312	1982
/	89	/	91	158	96	330	1983
/	76	/	92	158	96	353	1984
/	30	/	105	166	93	351	1985
/	46	/	96	149	122	295	1986
/	10	/	122	162	121	320	1987
158	34	/	28	46	77	180	1988
146	16	/	93	138	116	344	1989
211	22	/	81	136	115	349	1990
85	11	/	95	159	87	295	1991
/	21	/	111	122	86	312	1992
/	1	/	82	256	134	445	1993
/	/	/	89	305	124	449	1994
/	/	/	219	464	163	806	1995

6 - ورود السؤال في بعض الحالات في شكل طلب تدخل مما بصعب تكييفه وتصنيفه في خانة السؤال الكتابي.

الاقتراحات:

قصد تجاوز الصعوبات المطروحة بخصوص الأسئلة تقترح الإجراءات العملية التالية:

01- البحث عن آلية قانونية للتكفل بالأسئلة التي لم تتم الإجابة عليها في آجالها القانونية على غرار ما هو معمول به في بعض الدول.

02- التعامل مع البرلمان بغرفتيه عن طريق الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان التي تعتبر قناة الاتصال الضرورية في تلقي وتبليغ الأسئلة وتفاذي الاتصال المباشر بالغرفتين.

03- النظر مع مسؤولي الغرفتين في تحديد القطاع المعني بالإجابة عندما يتعلق الأمر بسؤال لا يعني القطاع الموجه له.

04- مراجعة القانون العضوي رقم 99-02 على ضوء الممارسة وتدارك الفراغات القانونية المسجلة حيث أعدت دائرتنا الوزارية مشروع بهذا الشأن.

05- تعيين إطار علي مستوي كل قطاع وزاري مكلف بمتابعة الأسئلة الشفوية والكتابية.

06- رد السيد رئيس الحكومة على الأسئلة الشفوية ذات البعد الوطني.⁽²⁰⁾

و الملاحظ أن الدستور لم ينص على إلزام الحكومة بالإجابة على السؤال الشفهي فلا توجد أية وسيلة تجبر الحكومة لكي تجيب عن السؤال الشفهي.

02- الأسئلة الكتابية

يقصد بالأسئلة الكتابية طرح سؤال من قبل أعضاء البرلمان كتابية، تكون إجابة الحكومة بنفس الشكل من أجل الاستيضاح حول موضوع ذو مصلحة عامة وهو وسيلة إعلام ورقابة رغم أنها لا تثير أي مسؤولية مباشرة على الحكومة، إلى هذا النوع من الأسئلة رجحا للوقت وإعطاء الحكومة وقتا كافيا لإجابة عليه.

وقد منح هذا الحق للنواب بموجب المادة رقم 134 من الدستور كما سبق ذكره وهو يتم وفقا لإجراءات المنصوص عليها في القانون رقم 99-20.⁽²¹⁾

حيث يودع السؤال الكتابي صاحبه (نائب من المجلس الشعبي الوطني أو نائب من مجلس الأمة) لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ثم يرسل إلي رئيس الحكومة من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يكون جواب الحكومة عليه

كتابة خلال 30 يوما الموالية لتاريخ تبليغه ولم ينص على حالة ما إذا لم تقدم أية إجابة خلال المدة.

كما أن نظام الأسئلة الكتابية عرفها البرلمان الفرنسي كما نص عليها النظام الداخلي للجمعية الوطنية في مادته 139، ويرى أعضاء البرلمان الفرنسي أن الأسئلة الكتابية وسيلة هامة للحصول على المعلومات وهي سلاح آخر للرقابة على سياسة الحكومة(2)، فيما يخص جواب عضو الحكومة كتابة خلال ثلاثين يوما مثلما هو الحال في فرنسا، إذ في هذا الصدد يحضر جلسات البرلمان الفرنسي ممثل الحكومة وهو وزير الدولة والمكلف بالعلاقات، وبالتالي الأسئلة المكتوبة لا تؤكد الرقابة على الحكومة، بما أن الحكومة غير مجبرة بتقديم الإجابات بكل صدق وفي الوقت المحدد فلم ينص الدستور الفرنسي على حالة ما إذا لم تجب الحكومة على الأسئلة المكتوبة.(22)

وهذه بعض الأمثلة على عدد الأسئلة المكتوبة التي طرحها البرلمان الفرنسي على أعضاء الحكومة.

- في سنة 1973 عدد الأسئلة أكثر من 6756.
- في سنة 1980 عدد الأسئلة أكثر من 15921.
- في سنة 1984 عدد الأسئلة أكثر من 19139.
- في سنة 1991 عدد الأسئلة أكثر من 14481.
- في سنة 1994 عدد الأسئلة أكثر من 12660.

والملاحظ أن النص الدستوري الجزائري حول السؤال الكتابي جاء ناقصا من حيث عدم ذكر الجزاء الذي يترتب على تجاوز الحكومة للمدة المطلوبة دون الإجابة أو رفض الإجابة على السؤال، ولهذا أصبح النواب يترددون عن توجيه الأسئلة المكتوبة لعلهم أنه يمكن للوزير المعني ألا يجيب على السؤال أو يجيب إجابة سطحية وعامة.

بقي في الأخير أن نشير إلى أنه إذا ما رأيت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة يفتح نقاش في هذا الشأن حسب ما نصت عليه المادة 04/134 من الدستور، وتجري المناقشة بناء على طلب يقدمه 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني.(23)، أو بناء على طلب 20 نائبا من مجلس الأمة.(24).

كما نصت المادة 05/83 من القانون 99-02 بأن تقتصر المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي.

وجاء في المادة 05/83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أنه يمكن أن تنتهي المناقشة بالمصادقة على لائحة وهذه اللائحة ليس لها أي أثر قانوني بل مجرد تعبير عن آراء النواب لا أكثر.

خامسا: إجراء التحقيق

مثما هو الحال في دستور 1989 فقد أجاز دستور 1996 في مادته 161 للسلطة التشريعية المتمثلة في غرفتي البرلمان وفي إطار اختصاصاتها أن تنشأ في أي وقت تراه مناسبا لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، ويقصد بهذا الحق أن تقوم السلطة التشريعية في إطار اختصاصاتها في حالة ما إذا لم تقتنع بالبيانات والتوضيحات التي تقدمها لها السلطة التنفيذية عن طريق أجهزتها وحبذت الوقوف على الحقيقة بنفسها إذا ما دخلها ريب أو شك أو لم تطمئن لسبب من الأسباب أن تلجأ في هذه الحالة إلى إنشاء لجان تحقيق خاصة كوسيلة للكشف عن الفساد في بعض القطاعات أو الإدارات، وتتمتع هذه اللجان بصلاحيات واسعة وتوضع تحت تصرفها كل الإمكانيات لأداء مهامها ولها في سبيل القيام بهذه المهمة ان تجمع ما تراه مناسبا من أدلة وان تطلب سماع من ترى فائدة في أقواله أو تنتقل إلى عين المكان للمعاينة والتحقيق وحجز ما تراه من وثائق ومستندات.

ولها أيضا أن تستعين بالخبراء والمتخصصين في سبيل الوصول إلى الحقيقة ويستنتج من المادة 161 أنها نصت على المبادئ التالية: (25)

1- يمكن للبرلمان أن ينشئ لجنة تحقيق من بين أعضائه للبحث في موضوع يتعلق بمصلحة عامة.

2- الغرض من تشكيل لجنة هو نقصي الحقائق، وإبلاغ البرلمان بحقيقة ما توصلت إليه بواسطة تقرير بذلك.

3- مهمة اللجنة الأساسية جمع ما تراه مناسبا من أدلة وقرائن وشهادات الأطراف الذين تسمع إليهم وإبداء رأيهما في تقرير ترفعه للمجلس.

4- يتعين على جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لطلبات لجنة التحقيق وتوفر لها كل الإمكانيات التي تمكنها من أداء مهامها.

5- ينبغي عمل اللجنة في المدة التي يحددها المجلس بإيداع تقرير يتضمن حصيلة ما توصلت إليه في بحثها وتحقيقها وتعرضه على المجلس.

ويتم إنشاء لجنة التحقيق وتحديد إجراءات عملها حسب ما هو منصوص عليه في القانون رقم 99-02 وذلك كالآتي:

- تنشأ لجنة التحقيق من بين أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بعد التصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يوقعها على الأقل 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة (المادتان 76،77).

- أن تعلم الغرفة التي تنشأ هذه اللجنة الغرفة أخرى بذلك (المادة 78/02).

- لا يمكن إنشاء لجان تحقيق إذا تعلق الأمر بقضايا مازالت محل النظر من جهات قضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الأطراف (مادة 79)

- أن تكون اللجان ذات طابع مؤقت تنتهي مهمتها بأيداع تقريرها أو على الأكثر بإنقضاء 6 أشهر قابلة للتמיד تبدأ من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها (المادة 80).

- لا يمكن إعادة إنشائها لنفس الموضوع إلا بعد مرور 12 شهرا من تاريخ إنتهاء مهمتها (المادة 80).

- لا يجب أن يكون أعضاء اللجنة من بين الموقعين على لائحة إنشائها (المادة 81).

- على أعضاء اللجنة التقيد بسرية العمل الموكل لهم (المادة 82).

- لا يمكن للجنة التحقيق أن تستمع لأي شخص وأن تعين أي مكان أن تطلع على أية معلومة تفيد التحقيق (المادة 83)

- يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الأمة حسب الحالة إلى رئيس الحكومة طلبات الاستماع لهم بالشفاف مع رئيس الحكومة ويكون الاستدعاء مرفق ببرنامج المعايينات والزيارات. (26)

وتخول اللجنة حق الإطلاع على أية وثيقة تساعدها في أداء مهامها ماعدا الوثائق التي تهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للبلاد والاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، يجب أن يكون هذا الاستثناء مبررا. (27)

بعدما تنتهي اللجنة من إجراء التحقيق تسلّم تقريرا بذلك إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة يوزع على النواب وأعضاء مجلس الأمة (28)

و يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كلياً أو جزئياً بناء على اقتراح من مكتب المجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية، بعد رأي الحكومة حسب ما جاء في نص المادة 86 من القانون 99-02 ويتم الفصل في التقرير من قبل المجلس الشعبي الوطني أو

مجلس الأمة دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين بعد الذي يقدمه مقررا للجنة، و يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، أن يجري النقاش في جلسة مغلقة فيما يتعلق بنشر التقرير، وبالمقارنة مع البرلمان الفرنسي نجده يعتبر أن إنشاء اللجان وخاصة لجان التحقيق الدائمة هو أحسن وسيلة لرقابة الحكومة وتقدم كل الاستفسارات حول المواضيع التي تطرحها عليها اللجان وكما يقول "Vedel" إن النظام اللجان من أهم مميزات البرلمان الفرنسي، فالقاعدة أنه لا يوجد موضوع يعرض على البرلمان بدون أن يدرس من قبل اللجنة المختصة أولا وتعد تقريرا من أجل ذلك سواء في المجال المالي أو الخارجي.. الخ. فكل لجنة تتابع العمل الحكومي في المجال المختص بها.

وقد حصل في الجمهورية الفرنسية الثالث أن انسحب وزراء نتيجة خلافهم مع اللجنة المالية، وهو ما جعل المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 يحدد عدد اللجان بستة لجان في كل غرفة تقوم برقابة الحكومة حسب ما جاء في المادة 145 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية كما منح بموجب نص المادة 146 من هذا النظام، لكل المقررين الخاصين للجان إمكانية وصلاحيات تحرير تقارير استعلامية على طول السنة ومجموعة من الأسئلة حول العمل الحكومي خاصة لجنة المالية حول التسيير المالي وتنفيذ الاعتمادات التي سجلت في مشروع قانون المالية.

وهذا لم نجد له أثر في اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان الجزائري بالرغم من أن المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تنص على أنه: "للجان الدائمة بالمجلس الحق في أن تستمع إلى ممثل الحكومة أو إلى أي عضو من الحكومة إذا دعت الضرورة ذلك".⁽²⁹⁾ وهذا لم نجد له أثر في اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان الجزائري بالرغم من أن المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تنص على أنه "للجان الدائمة بالمجلس الحق في أن تستمع إلى ممثل الحكومة أو إلى أي عضو من الحكومة إذا دعت الضرورة ذلك".⁽³⁰⁾

وقد نص المشرع الفرنسي في الأمر 58-110 المؤرخ 17 نوفمبر 1958 المتعلق بوظائف مجالس البرلمان في المادة 02/06 والفقرة 03 على هذه اللجان، كما تنص المادة 140 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية على تنشئ على إثر التصويت على اقتراح لائحة كما نص على ذلك في المادة 11 رقم 02/99.⁽³¹⁾

أما فيما يخص عملية الإشهار والنشر الكلي أو الجزئي لتقارير اللجان، فإننا نجد في نص المادة 142 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية والفرنسية ترخص بالبحث التلغزي لأشغال لجان التحقيق وذلك بهدف إشهار واسع لأشغالها وكذا السماح للمواطنين بأن يكونوا شاهدي عيان على مدى الرقابة الممارسة على الحكومة.

وإذا رجعنا إلى المادة 80 من القانون رقم 99-02 تنتهي مهمة لجنة التحقيق بإيداع تقريرها وتسليمه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة حسب الحالة وتبليغه إلى رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة ويوزع على النواب.

يبعث المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة في ذلك مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين لنشر التحقيق كليا أو جزئيا.

عن إشهار التقارير يضع السلطة التنفيذية في محل رقابة من قبل البرلمان والرأي العام لكن هذه التقنية في الجزائر ليست وجوبا، ولكن يجب أخذ رأي الحكومة وكأن البرلمان قاصر ويخضع تحت الوصاية، يظهر ذلك من خلال عدم إشهار أشغال لجنة التحقيق المتعلقة بالعمد المبرم بين الشركة الوطنية سونا طراك وشركة الغاز الأمريكية حيث تم نشر التحقيق بعد مناقشات بشق الأنفس. وأحسن مثال يمكن أن نذكره هو الإشهار الواسع الذي عرفته تقارير لجان التحقيق في الولايات المتحدة الأمريكية فلجنة "Erwin" مثلا قد عملت تحت أنظار الملايين من المتتبعين والمشاهدين في قضية "Watergate".⁽³²⁾

وبهذا نلاحظ أن لجان التحقيق في المجلس الشعبي الوطني تلعب دورا كبيرا من الأهمية حيث تتمتع ببعض الصلاحيات القضائية كحق إرغام الشهود على المثول والإجابة على الأسئلة.

سادسا : طرح موضوع عام للمناقشة

إذا رجعنا إلى الدستور الجزائري نجده لم ينص مثل الدساتير العربية الأخرى على حق النواب في طرح موضوع عام للمناقشة، حيث انه بمقتضى هذا الحق يمكن لعدد من النواب أو أعضاء الأمة إثارة موضوع عام للمناقشة في المجلس مناقشة مفتوحة أمام كل الأعضاء، وهو أوسع نطاق من السؤال بالرغم من انه أنه استفساري مثلما هو الحال في الأسئلة.

وهذه الوسيلة تعتبر جد مهمة تسمح لأعضاء البرلمان بمعرفة ما يجري في البلاد، وممارسة الرقابة على الحكومة من خلال هذه المناقشة والحصول على معلومات اللازمة بشأن ذلك الموضوع.

فهذا الحق لم يمنح الدساتير الجزائرية إلا في حالة واحدة وهي طلب إجراء مناقشة مفتوحة حول السياسة الخارجية وهو ما يظهر من خلال نص المادة 130 من الدستور التي قررت أنه يمكن إجراء مناقشة حول السياسة الخارجية للبلاد بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، وهي مناقشة مفتوحة يشارك فيها من يشاء من الأعضاء وتهدف هذه المناقشة إلى نوع من الرقابة الموضوعية، ولكن بعيدا عن تحريك المسؤولية وتقضي المناقشة إلى إصدار لائحة من المجلس الشعبي الوطني إلى رئيس الجمهورية حسب ما جاء في الفقرة 02 من المادة 130 من الدستور.

إن حصر المؤسس الدستوري لسنة 1996 لطرح موضوع عام للنقاش حول السياسة الخارجية لرئيس الدولة فقط، هو نفسه ما جاء به الدستور 1989 في جميع الحالات يمكن اعتبار وسائل الرقابة المذكورة ضعيفة من حيث الأثر ويمكن اعتبار أن كل مناقشة لا تكون متبوعة بالحق في إصدار لائحة من طرف المجلس الشعبي الوطني إلى رئيس الجمهورية حسب ما جاء في الفقرة 2 من المادة 130 من الدستور.

إن حصر المؤسس الدستوري لسنة 1996 لطرح موضوع عام للنقاش حول السياسة الخارجية لرئيس الدولة فقط، هو نفسه ما جاء به دستور 1989 في جميع الحالات يمكن اعتبار وسائل الرقابة المذكورة ضعيفة من حيث الأثر ويمكن اعتبار أن كل مناقشة لا تكون متبوعة بالحق في إصدار لائحة من طرف المجلس الشعبي الوطني بالخصوص مظهر نقص كبير في النصوص ومظهر عدم توازن في العلاقة بين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية الشيء الذي يجعل البرلمان الجزائري في مركز ضعف عموما.⁽³³⁾

الخاتمة:

إن التغيير الذي أحدثه دستور 1996 والذي انتقل بالعمل التشريعي من برلمان ذي الغرفة الواحدة إلى برلمان ذي غرفتين إقتداء بالدستور الفرنسي والأمريكي وغيرهما، وما لوحظ من انتقال أغلب دول العالم إلى تبني نظام الغرفتين نظرا لما في ذلك من فوائد أهمها تحسين العمل التشريعي، وكذا السماح للكفاءات داخل المجتمع التي تفضل الابتعاد عن العمل السياسي من المساهمة في تحسين العمل التشريعي وذلك لما لرئيس الجمهورية من حق في تعيين هذه النخب.

حيث بعد انتخاب المجلس الشعبي الوطني في 05/06/1997 وتصب مجلس الأمة في 04/01/1998 بأمر البرلمان الجزائري عمله أو لا بإصدار القانون العضوي المتضمن

تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذلك العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الصادر تحت رقم 02/99 بتاريخ 08/03/1999 حيث أن البرلمان أنيط له مباشرة عملية التشريع طبقا للمادة 98 من هذا الدستور، وكذلك مراقبة أعمال الحكومة طبقا للمواد، 135، 136، 80، 84، 133، 134 من هذا الدستور، حيث تضمنت آليات تمثلت في الموافقة على برنامج الحكومة والتصويت بالثقة وملتصم الرقابة والاستجواب والأسئلة المطروحة على أعضاء الحكومة، لكن بالرغم من هذه الآليات والصلاحيات التي خولها الدستور للبرلمان إلا أنه يمكن أن نشير إلى أن هناك عدم تطبيق المادة 98 من الدستور وذلك كون مجلس الأمة لا يمكنه أن يبادر بالتشريع واقتصرت العملية على المجلس الشعبي الوطني إلا أنها مقيدة، وهذا مظهر من مظاهر النقض التي يمكن أن نلاحظها، فإذا كان تعيين رئيس الجمهورية لكفاءات في الدولة قصد تحسين العمل التشريعي كل حسب اختصاصه حيث أنه في 04/01/1998 بلغ عدد أعضاء مجلس الأمة 144 عضوا، ثلثي أعضاء المجلس منتخوبون عن طريق الاقتراع العام الغير مباشر بمعدل عضوين عن كل ولاية وثلث يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية.

فإذا نظرنا إلى تشكيلة المجلس فإنه كان من الأجدر تمكينهم أي أعضاء مجلس الأمة من عملية التشريع، أيضا وسائل الرقابة التي يمتلكها البرلمان أغلبها فيه تغلب للسلطة التنفيذية، فالحكومة حق عدم الرد على ي طرحها نواب الشعب وأيضا حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة في حالة عدم منح الثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني في برنامج الحكومة للمرة الثانية، وهذه إحدى وسائل الضغط والهيمنة التي تمارسها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

و تبقى بذلك السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 مثلها مثل باقي الدساتير السابقة مقنحة من السلطة التنفيذية، هذا ما هو مطبق أيضا في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة مع اختلاف قد لا يكون كبير وبذلك تبقى السلطة التشريعية في مركز ضعف أمام السلطة التنفيذية.

الهوامش:

(1) - إبراهيم بولحية، (علاقة الحكومة بالبرلمان)، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، 2000، ص 63.

(2) - أنظر نص المادة 46 من القانون 02/99 المؤرخ في 08/03/1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات بينهما وبين الحكومة.

- (3)- خلوفي خدوجة،(الرقابة على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996) رسالة ماجستير، غير منشورة، فرع القانون الدستوري، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص ص 25، 26.
- (4)- خلوفي خدوجة، المرجع السابق ص ص 29، 30.
- (5)- نفس المرجع، ص 47.
- (6)- ابراهيمي بولحية، مرجع سابق، ص 77.
- (7)- الأمين شريط (علاقة الحكومة بالبرلمان)، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر 2000، ص 25.
- (8)- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، ص ص 204، 2020، 201.
- (9)- yvesguchet, Eléments De Droit Constitutionnelles, Albatros, 1982, p 493.
- (10)- Philippe Ardant, institutions Politique et droit Constitutionnel, Edition 1998, P493.
- (11)- الأمين شريط، المرجع السابق، ص 26.
- (12)- إبراهيم بولحية، المرجع السابق، ص 64.
- (13)- أنظر المواد 67، 66، 56 من القانون رقم 02/99.
- (14)- إبراهيم بولحية، مرجع سابق، ص 65.
- (15)- خلوفي خدوجة، مرجع سابق، ص 63.
- (16)- عبدالله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري -دراسة مقارنة- ص ص 504، 505.
- (17)- خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص ص 63، 64.
- (18)- أنظر نص المادة 03/101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و المادة 03/83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- (19)- الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، التقرير العام للعهدة التشريعية 2002/1997، ص 61.
- (20)- أنظر المادتين 18، 70 من القانون رقم 02/99.
- (21)- نفس المرجع السابق، ص 62.
- (22)- أنظر نص المواد 72، 73، 74 من القانون رقم 02/99.
- (23)- سعيد بو شعير، مرجع سابق، ص 366.
- (24)- خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص 68.
- (25)- إبراهيم بولحية، مرجع سابق، ص ص 69، 70.
- (26)- أنظر نص المادة 04/83 من القانون رقم 02/99.
- (27)- أنظر نص المادة 04/84 من القانون رقم 02/99.
- (28)- أنظر نص المادة 04/85 من القانون رقم 02/99.

(29) - خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص82

(30) - نفس المرجع، ص86.

(31) - نفس المرجع، ص88

(32) - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي

الإسلامي - دراسة مقارنة - ص 478.

(33) - الأمين شريط، مرجع سابق، ص29.