

واقع الاستقلال الوظيفي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل
الدستوري 2016

*The reality of the functional independence of Algerien
parliament in light of the constitutional amendment 2016*



ط.د/عرايسية أحمد تقي الدين¹، أ.د/ قزو محمد آكلي²

¹ كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة علي لونيسسي البليدة²، مخبر القانون والعقار،

a.araisia@univ-blida2.dz

² كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة علي لونيسسي البليدة².

Mohamedkezzou1@gmail.com



تاريخ النشر: 2022/11/24

تاريخ القبول: 2022/03/21

تاريخ الإرسال: 2020/10/22

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، ومجالات تفوق هذه الأخيرة، ومن ثم انعكاس ذلك على البرلمان خاصة في مجال ممارسة التشريع، إذ يعتبر تبني المؤسس الدستوري الصريح لمبدأ الفصل بين السلطات بعد تعديل 2016 من الضمانات الأساسية لقيام علاقة تعاون متبادلة بين السلطين التنفيذية والتشريعية، كما يعدّ ضمانا لاستقلال البرلمان في ممارسة وظيفة التشريع كاختصاص أصيل. وقد توصلت الدراسة إلى أنّ الواقع العملي ومن خلال تراجع دور البرلمان، وتعاظم دور السلطة التنفيذية أثبت أنّ هناك عدة قيود تحول دون قيامه بدوره الحقيقي في ممارسة العمل التشريعي، خاصة في ظلّ مشاركة رئيس الجمهورية لهذا الاختصاص، وتدخّل الحكومة في مختلف مراحل العملية التشريعية، بعيدا عن وجود ضمانات كافية تحدّ من هيمنة السلطة التنفيذية.

كلمات مفتاحية: الفصل بين السلطات، الفصل الوظيفي، السلطة التشريعية، الدورة

البرلمانية، السلطة التنفيذية.

Abstract:

This study aims to determine the functional relationship between parliament and executive power, its areas of supremacy, and its reflection on parliament in the practice of legislation, the principle of separation of powers after the 2016 amendment being considered as the 'one of the fundamental guarantees of a relationship of mutual cooperation between the executive power and the legislative power, and a guarantee of the independence of parliament in the exercise of the function of legislation as an essential competence. The study found that the practical reality of the declining role of parliament and the growing role of the executive branch proved that there are several restrictions that prevent it from practicing legislative work, especially with the participation of the President in that jurisdiction, and government interference in legislative stages, Without guarantees that limit the hegemony of executive power.

Keywords: separation of powers; functional separation; legislative power; parliamentary session; executive power.

1- المؤلف المرسل: عرايسية أحمد تقي الدين، الإيميل: a.araissia@univ-blida2.dz

مقدمة :

تعتبر أهمّ ضمانات تجسّد الاستقلال العضوي للبرلمان اعتباره هيئة نيابية منتخبة تمثل إرادة الشعب، يتمتع نوابها وعضاؤها بالحصانة النيابية التي تضمن استقلاليتهم في ممارسة المهام، ما يؤكد المكانة السيادية والقيمة التمثيلية

والدستورية لهذه المؤسسة التشريعية، التي تقوم على شرعية الانتخابات بالنسبة لأعضائها والشرعية الدستورية بالنسبة لكيانها ونظامها المؤسساتي، لكن يبقى الاستقلال العضوي للبرلمان، يقابله وجوب تمتعه كالهئية دستورية بالاستقلال الوظيفي الذي يسمح له بممارسة صلاحياته بكل سيادة واستقلالية، بما يتماشى مع قوامه وبنائه العضوي الهيكلي وهذا ما أسس له المؤسس الدستوري بداية في دستور 1989 ثم 1996 عندما حاول ضمنا تكريس مبدأ الفصل بين السلطات الذي أعلن عنه صراحة بموجب تعديل 2016 .

لذا فمن الضروري احترام ما كرسه الدستور بخصوص ممارسة الوظائف المخولة لكل سلطة باعتباره التشريع الأساسي والأسمى الذي يقيم النظام القانوني في الدولة، ويبين قواعد ممارسة السلطة وحدودها، ويحدد العلاقة الوظيفية المتبادلة بين السلطات التي من واجبها التقيد بأحكامه واحترام قواعده، وإلا فقدت صفتها القانونية وتحولت إلى سلطة فعلية أساسها القوة المادية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات الذي من أسسه توزيع الوظائف بين هذه المؤسسات الدستورية كل حسب اختصاصه، حيث يبقى التشريع اختصاص أصيل للبرلمان يمارسه بكل سيادة ودون تدخل وإشراك السلطة التنفيذية التي لها هي الأخرى صلاحياتها المحددة بالدستور، وهذا ما من شأنه أن يعزز حقيقة الاستقلال الوظيفي للبرلمان .

ونحاول من خلال هذه الورقة البحثية التي تهدف إلى تحديد العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، ومجالات تفوق هذه الأخيرة وانعكاس ذلك على البرلمان خاصة في مجال ممارسة التشريع، الإجابة عن الأسئلة الآتية: ما مدى استقلالية البرلمان في ممارسة وظيفة التشريع؟ وما هي أهم الضمانات المقرر لذلك في ظل تبني المؤسس الدستوري الصريح لمبدأ الفصل بين السلطات؟ متبعين في ذلك المنهج التحليلي الوصفي المناسبة لمثل هذا البحث.

1. سلطة البرلمان في ممارسة التشريع:

في إطار تنظيم الدستور للسلطات المركزية في الدولة وتحديد مهامها انحصرت مهام السلطة التشريعية في ممارسة التشريع عملا بنص المادة 112.

1.1. ممارسة التشريع سلطة أصيلة للبرلمان:

تقتضي مبادئ الديمقراطية التمثيلية أن يكون البرلمان الممثل الوحيد والشرعي في التعبير عن إرادة الشعب، وهذا ما أخذ به المؤسس الدستوري في المادة 15 من التعديل الأخير على أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات الذي يراعي فكرة التقسيم الوظيفي للسلطة وتوزيعها¹. ومنح السيادة للبرلمان في اعداد القانون والتصويت عليه قبل إصداره من أي جهة أخرى من أجل تكريس إرادة الشعب الذي يمارس وظائفه باسمه².

1.1.1. سلطة البرلمان في سن التشريع ضمانة دستورية:

تنظيم الدستور للسلطات الأساسية في الدولة تنظيما تختص فيه كل سلطة بممارسة مهام وظيفية محددة وفقا لطبيعة النظام السياسي الذي تقوم عليه الدولة، حيث يستوجب النظام النيابي أن يكون البرلمان هو السلطة الأصيلة في ممارسة التشريع وسن القواعد القانونية³، وعليه فإن السلطة الممنوحة للبرلمان تعتبر سلطة محصنة وقائمة في إطار مبادئ الدستور الضامن لمبدأ الفصل بين السلطات في جانبه العضوي والوظيفي عملا بنص المادة 15 من التعديل الدستوري 2016.

بناء عليه فتوكيل سلطة الاختصاص بالتشريع للبرلمان تعود لأهمية التشريع نفسه والذي يتعلق بالحقوق والحريات الفردية والجماعية ومسألة تنظيم العلاقات فيما بينها⁴، حيث يستمد البرلمان سلطته من ثقة الشعب كممثل لإرادته ومعبرا عن انشغالاته ومجسدا لطموحاته عملا بالمادتين 17 و 115، وعليه فالدستور هو الضامن الأول لأداء النائب لواجبه تجاه ممثليه وتجاه الدولة، حيث

تزداد أهمية عمل البرلمان من خلال منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين في مجال التنظيم المحلي والتهيئة والتعمير والتقسيم الإقليمي وفقا للمادة 137، مما عزز دوره التشريعي في المبادرة باقتراح القوانين ومناقشتها⁵.

تدعم أيضا دور البرلمان بتأكيد الدستور على حقه في إنشاء لجان دائمة وبعثات إعلامية حول أية قضية يتم بموجبها الاطلاع وكشف الحقائق رغم ضعف مردود هذه اللجان التي تكون في الغالب غير مختصة وتقريرها لا يؤخذ بها ولا تُفعل من قبل السلطات، وكذلك أحقيته في متابعة انشغالات المواطنين على المستوى المحلي.

2.1.1. الاستقلال الوظيفي للبرلمان ضمانا قانونية:

تتأكد مرة أخرى سلطة ومهام عضو البرلمان من خلال القانون الناظم لمهام وواجبات وحقوق عضو البرلمان⁶، حيث تؤكد المادة 03 منه على وجوب تفرغ عضو البرلمان كليا لمهامه التشريعية والرقابية وهذا ما يدل على ثقل المهام وعظم المسؤولية النابعة من ثقة الشعب المودعة في هذا العضو، كما تؤكد مواد أخرى في الفصل الأول من هذا القانون على أن البرلمان هو صاحب السيادة في ممارسة التشريع والرقابة على عمل الحكومة، يؤكد أيضا القانون العضوي الناظم للعمل مجلسي البرلمان وعلاقتها الوظيفية المتبادلة مع الحكومة، مما يعزز الاستقلال الوظيفي للسلطة التشريعية في ممارسة مهامها.

3.1.1. البرلمان ممثل للشعب في ممارسة التشريع:

من أبعاد الديمقراطية الحديثة أن يتولى حكم الشعب سلطة منتخبة من قبله بطريقة ديمقراطية تكون الحكومة فيها خاضعة للمساءلة من قبل هيئة برلمانية تحقيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث يتبوأ البرلمان كسلطة منتخبة مكانة أساسية تُعنى بالتعبير عن إرادة الشعب وبها يتحقق حكم الشعب لنفسه على أرض الواقع⁷.

لقد أصبح دور البرلمان الجزائري لا يقتصر على تمثيل الشعب إنما يمثل كذلك التعددية السياسية الناشطة في الحقل السياسي باعتبار النظام النيابي يعتبر تنظيما تأسيسيا لعمل الأحزاب لاعتلاء السلطة وتكون الدولة مترجمة لسلطة الأحزاب، حيث يعمل على إنشاء وإيجاد مجالا سياسيا تشاركيا بين كل الأطياف السياسية داخل الفضاء البرلماني التعددي مبتعدا ولو شكليا عن فكرة التعددية السياسية المصطنعة، وهذا من شأنه أن يحدث سلطة تشريعية مستقلة عضويا ووظيفيا خاصة إذا توفر عنصر الكفاءة والحس السياسي والوطني لدى عضو البرلمان، في ظل تأكيد التعديل الدستوري الأخير على حق إنشاء الأحزاب السياسية في اطار ما يسمح به القانون، إضافة إلى الحقوق الجديدة الممنوحة للأحزاب⁸ طبقا للمادة 51 التعديل دستوري 2016، مما يفتح المجال للمواطنين للمشاركة في العمل السياسي وهذا من شأنه أن يخلق برلمان يضم أطياف حزبية متعددة الرؤى والمناهج ما يعزز مكانة البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية .

ولهذا فإن تعزيز دور ومكانة مجلس الأمة الذي جاء به التعديل الدستوري 2016 هدفه توسيع وتعميق التمثيل الديمقراطي التعددي والتشاركي، وتعميق الممارسة الديمقراطية⁹.

2.1. الترتيبات المؤمّنة لممارسة البرلمان لوظائفه:

صناعة التشريع في الدولة سلطة خولها الدستور صراحة للبرلمان، والاستثناء تصنعه السلطة التنفيذية¹⁰ في إطار الضمانات التي تحمي عضو البرلمان أو للمؤسسة التشريعية.

1.2.1. الترتيبات المقررة لتأمين استقلالية أعضاء البرلمان:

تعتبر الضمانات الدستورية المقررة لعضو البرلمان من أهم الدلالات التي تعكس إرادة المؤسس الدستوري في تبني مبدأ الفصل بين السلطات.

أ. إثبات العضوية اختصاص مستقل لمجلسي البرلمان:

بناء على إعلان المجلس الدستوري عن نتائج الانتخابات التشريعية، وبعد الفصل في الطعون المقدمة من قبل المترشحين والأحزاب السياسية المشاركة في العملية الانتخابية بشكل نهائي طبقا لنص المادة 182 من الدستور، والمادة 171 من قانون الانتخابات، وكذلك المادة 49 من قواعد عمل المجلس الدستوري، وطبقا للنظام الداخلي لمجلسي البرلمان تقوم كل غرفة بانتخاب لجنة لإثبات عضوية الفائزين في الانتخابات داخل غرفتي البرلمان حيث تدخل هذه الإجراءات ضمن إجراءات افتتاح الفترة التشريعية¹¹.

حيث تتشكل هذه اللجنة من عشرين عضوا حسب التمثيل النسبي، حيث تقرر المادة 121 من الدستور أن إثبات عضوية نواب المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة اختصاص حصري لكل غرفة على حدة، دون حق التدخل في ممارسته من قبل السلطة التنفيذية¹².

ويفهم من ذلك أن انتخاب هذه اللجنة، وعملية إثبات العضوية نفسها أمر مقرون بشرط إعلان المجلس الدستوري لنتائج الانتخابات بصفة نهائية، والتي تقوم بإعداد تقرير يتم عرضه في جلسة عامة داخل المجلس من أجل المصادقة عليه، أما الحالات المتحفظ عليها يتم إحالتها على اللجنة القانونية للمجلس والتي تعد هي الأخرى تقرير بشأنها وتعرضه على المجلس في أجل خمسة عشرة يوما من تاريخ الإحالة، حيث له كامل السيادة في إثبات عضوية أعضائه، وتنتهي مهام اللجنة بانتهاء الموضوع الذي انتخبت من أجله عن طريق الحل.

ب. الحصانة البرلمانية:

ضمانا لممارسة عضو البرلمان لوظيفته التشريعية والرقابية بشكل يعكس إرادته وحرية وبكل مسؤولية أمام البرلمان كهيئة وأمام ممثليه، بعيدا عن جميع المضايقات السياسية والاجتماعية، حرص المؤسس الدستوري على حمايته من كل ملاحقة مدنية أو جزائية طيلة عهده النيابية نتيجة ما يصدر عنه من آراء ومواقف بمناسبة قيامه بمهامه البرلمانية، ما لم يتنازل عن هذا الامتياز أو يرفع

عنه من طرف النواب أو أعضاء الغرفة التي ينتمي إليها العضو، وبقرار من الأغلبية كما في حالة ضبطه متلبسا بارتكابه لجنة أو جناية يعاقب عليها القانون تطبيقا للمواد 126، 127، 128 من الدستور، رغم أن هذه الإجراءات الدستورية عادة ما يتم خرقها من قبل السلطة التنفيذية¹³.

وعليه فإن إقرار المؤسس الدستوري للحصانة البرلمانية جاء من أجل حماية الوظيفة التشريعية كمهام مقدسة تحمل في طياتها تطلعات شعب ينشد قيام دولة المؤسسات، ناهيك عن حرمة هذه الوظيفة التي ترتبط بالصفة التي يحملها عضو البرلمان، الهدف منها حماية الوظيفة التشريعية التي تعتبر من النظام العام.

ج. المكافأة البرلمانية:

تعتبر المكافأة البرلمانية أو التعويضات كما ذكرها المشرع الجزائري في قانون عضو البرلمان عبارة عن قيمة مالية أو بعض المخصصات المالية التي تمنح لعضو البرلمان دوريا لقاء قيامه بعمله البرلماني، حيث تحمل هذه المكافأة عدة تسميات لدى الأنظمة البرلمانية الأخرى مثل التعويض البرلماني، ومخصصات العضوية وغيرها¹⁴.

وقد نظم المؤسس الدستوري مسألة التعويضات البرلمانية بموجب المادة 120، حيث أقر نظام تعويضي لعضو البرلمان يتم تنظيمه بموجب قانون عضوي، مما يمنح هذه المسألة مكانة اسمى وأهمية أكبر تعكس تطلعات هذه الفئة، أين يرجى من صرف هذه التعويضات كفاية الحاجة المالية لعضو البرلمان، وحمايته من جميع المغريات المالية التي تقدم له مقابل السكوت أو الموافقة على تمرير سياسة جهة معينة قد تتعارض مع المصلحة العامة للشعب، وتوفير له الحاجات العائلية، وتجعله ينفرد تماما لتمثيل الشعب والمدافعة عن السياسات التي تخدم المصلحة العامة للدولة والمواطن¹⁵.

2.2.1. الترتيبات المقررة لتأمين استقلال البرلمان كمؤسسة:

أفرد الدستور ضمانات للبرلمان كهيئة دستورية، تضمن استقلاله الوظيفي عن السلطة التنفيذية، تبعده عن التبعية والتدرج في ممارسة المهام¹⁶.

أ. سلطة البرلمان في إعداد نظامه الداخلي:

لقد أقر الدستور بموجب المادة 132 منه استقلالية البرلمان في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه، حيث يستقل المجلس الشعبي الوطني في إعداد نظامه الداخلي المحدد بالقانون 01-01 المؤرخ في 31-01-2001، وكذلك مجلس الأمة الذي صدر نظامه الداخلي بتاريخ 22-08-2017، حيث يعتبر النظام الداخلي للبرلمان عبارة عن قواعد خاصة تبين طريقة انعقاد اجتماعات المجلس، وتحدد نظامه الداخلي، وطرق الممارسة الإجرائية لعملية التشريع، وسبل الرقابة على أعمال الحكومة، وكيفية إعداد ميزانية كل غرفة، وإجراءات إثبات العضوية، ورفع الحصانة وغيرها من المسائل والموضوعات الدقيقة التي تحتاج إلى استخدام خبرات وأساليب علمية ذات بعد نظر تراعى فيها كل العوامل، خاصة عامل الوقت نظرا للكم الهائل من القضايا التي يعالجها البرلمان كمثل لإرادة الشعب، وخاصة تلك القضايا التي تشترك معه فيها الحكومة في إطار تفعيل مبدأ التعاون والرقابة، حيث يراعي البرلمان أثناء إعداد نظامه الداخلي مبدأ سمو القاعدة الدستورية، وتدرج القوانين¹⁷.

ب. تنافي العضوية مع الوظائف والنشاطات الأخرى:

بقراءة نص المادة 122 من الدستور والمادتين 03 و05 من القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي يتجلى لنا أن تنافي العهدة الانتخابية القصد منه التفرغ للعضوية داخل المجالس النيابية، تمكين عضو البرلمان من ممارسة مهامه بكل حرية واستقلالية، بعيدا عن كل المعوقات والضغوطات التي قد تحول بينه وبين قيامه بمهامه على أكمل وجه، مما يسمح له بالتفرغ كليا لممارسته عهدته البرلمانية، بل يجب على عضو البرلمان المشاركة الفعلية في أشغال اللجان والجلسات العامة¹⁸.

إذا كانت المادة 122 من الدستور جاءت عامة وغير دقيقة في التعبير عن نوع الوظائف والمهام التي تتعارض مع ممارسة العهدة البرلمانية، فإن المادة 03 من القانون العضوي جاءت أكثر دقة وأكثر تفصيلاً للحالات التي تتنافى مع العضوية في البرلمان، حيث عدت الوظائف والأنشطة والأعمال التي يحرم على العضو ممارستها بعد إثبات عضويته، إلا الحالات المستثناة بنص المادة 05، والتي يشترط المشرع لممارستها ألا تكون مؤثرة على الممارسة العادية للعهدة، مع وجوب موافقة مكتب الغرفة المعنية. وعليه فإن مسألة التفرغ لعضوية البرلمان تعد ضماناً أساسية لممارسة الوظيفة التشريعية على أكمل وجه وبصورة مستقلة بعيدة عن تحكم وسيطرة السلطة التنفيذية على الأداء الوظيفي لعضو البرلمان¹⁹.

3.2.1. أثر دسترة حقوق المعارضة على الأداء الوظيفي للبرلمان:

ظهر مصطلح المعارضة لأول مرة في تعديل 2016، حيث تم إشراكها في العمل السياسي وضمان حقوقها مما اعطي دفعا للديمقراطية التشاركية طبقاً للمادة 114، ويمثل ذلك مكسباً يجسده اعتراف المشرع الصريح بحقوقها، رغم ما تحتاجه هذه المبادرة من إحاطة فكرية وتوعية سياسية قانونية تتجلى بها أهميتها أكثر، وتحقيقاً لهذا الهدف وجب على الأحزاب المعارضة تحضير نفسها لمنح البديل للسلطة الحاكمة في تسيير الشؤون العامة للدولة²⁰.

ومن أهم هذه الحقوق الممنوحة للمعارضة مايلي:

- إخطار المجلس الدستوري بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان؛
- تخصيص جلسة شهرية من طرف كل غرفة لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة؛
- تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان، والمشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة.

وعليه فإذا كانت هذه المكاسب التي جاء بها تعديل 2016 في صالح المعارضة من حيث رفع حظوظها في المشاركة السياسية وبناء مؤسسات تحترم فيها الأغلبية رأى الأقلية، وتعمل على تجسيد مبدأ التداول على السلطة، ومنح، إلا أن الواقع أثبتت أن المعارضة دورها ضعيف بسبب الحجر الذي فرضته عليها السلطة.

2. تقييد الدور التشريعي للبرلمان:

تنص المادة 112 من الدستور على أنه يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، لكن هذه السيادة تبقى مقيدة بأحكام الدستور.

1.2 حصر مجال البرلمان في المبادرة التشريعية:

يمارس البرلمان أعماله التشريعية في إطار عاملين أساسيين هما العامل الزمني والعامل الموضوعي.

1.1.2 الحصر الزمني للمبادرة التشريعية:

إنّ العامل الزمني له بالغ الأهمية في قيام المؤسسات الدستورية بممارسة مهامها الوظيفية، وعليه فإن ضيق واتساع فترة الدورة البرلمانية تتوقف على طريقة ومهارات البرلمان في إعداد جدول أعماله وكيفية توزيع برنامج الجلسات التي عادة ما تستغرق زمنا طويلا داخل قبة البرلمان، إضافة إلى عدد وحجم تدخلات النواب أثناء المناقشات وكذلك بمناسبة مساءلة واستجواب أعضاء الحكومة ومواقيت ردود هذه الأخيرة عليها، إضافة إلى وجوب تخصيص فترات للراحة لأعضاء البرلمان وغيرها من المسائل التي تستدعي معالجة من طرف هيئة البرلمان ومصالحها الداخلية.

وعليه فإن الدورة التشريعية الممتدة لعشرة أشهر قد تصبح كافية إذا ما احترمت فيها المواعيد وجدول الأعمال، وإلا فطلب تمديدتها إلى عدة أيام وارد من طرف الوزير الأول لاستكمال جدول أعمال الحكومة، كما أن المدة المتبقية

خارج الدورة البرلمانية رغم قصرها تكون في صالح رئيس الجمهورية، حيث تفتح له مجالا واسعا لمشاركة البرلمان مهمة التشريع بموجب الأوامر الرئاسية.

2.1.2. الحصر الموضوعي للمبادرة التشريعية:

لا يمكن وفقا للمفهوم التقليدي إقامة ميدان محدد للقانون بل يستطيع البرلمان التشريع في أي مادة وخلاف ذلك يشكل اعتداء على السيادة الشعبية وتقييدا لإرادتها، غير أن التطور الذي عرفته الدولة الحديثة يُظهر عجز البرلمانات عن مواجهة مستجدات الساحة السياسية والقانونية من ناحية الأداء الفني والكمي مما أدى إلى هجر المعيار الشكلي واعتناق المعيار الموضوعي خاصة وأن المشرع قيد مجال القانون في دستور 1996 بمختلف تعديلاته أي تضيق مجالات التشريع البرلماني مما فتح الباب لهيمنة السلطة التنفيذية على حساب العمل التشريعي نظرا لما يتمتع به طاقمها البشري من مؤهلات، ومالها من كفاءات وامكانيات مادية وقانونية²¹.

رغم التعديلات التي جاء بها دستور 1996 والمتعلقة بإنشاء غرفة ثانية، وتوسيع مجال القانون العادي واختصاص البرلمان في التشريع بالقوانين العضوية، إلا أن ذلك لم يشفع له في حماية مجالاته واختصاصاته المقيدة والتي لا يمكن له أن ينشط خارجها والمحددة في إطار المادتين 140، 141 من التعديل الدستوري 2016، سواء بالنسبة للقوانين العادية أو العضوية التي تتطلب إجراءات معقدة بداية بوجود توافر النصاب القانوني، وخضوعها لنظام الإخطار ورقابة المجلس الدستوري، والظاهر أن تعديل 2016 لم يحافظ على النصاب المطلوب لمصادقة أعضاء مجلس الأمة على القوانين العضوية والمذكور بنص المادة 123 من دستور 1996 بل تخلى عن نصاب ثلاثة أرباع واشترط كما هو الحال بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني المصادقة على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة، وهذا في حد ذاته يعتبر قيادا على أعضاء البرلمان في ممارسة سلطاتهم، وعليه يصبح المجال الوظيفي

للبرلمان محدد في مجالات معينة على سبيل الحصر، بالرغم من أنه بإمكان البرلمان أن يتعدى حدود ونطاق مجاله²².

2.2. محدودية تدخل البرلمان في ممارسة العمل التشريعي:

رغم ما جاء به التعديل الدستوري 2016 من إصلاحات فيما يخص المبادرة بالتشريع، إلا أنها ترد عليها قيود.

1.2.2. تقييد دور البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه:

سيادة البرلمان في إعداد القانون مبدأ أساسي في الأنظمة النيابية وفي النظام الجزائري عملا بالمادة 112 من الدستور²³، لكن المشرع لم يجد مانعا في تقييد المبادرة باقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها.

أ. القيود الواردة على اقتراحات القوانين:

بالعودة إلى نص المادة 119 قبل تعديل 2016 نجد أن المشرع حصر حق المبادرة بالتشريع على كل من الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة و يمثل هذا قيد على استقلالية البرلمان في ممارسة التشريع تجاوزه المشرع بموجب نص المادة 136 من تعديل 2016 لما منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين وتكملة لذلك استدرك قابلية مناقشة القوانين التي كان يشترط فيها أن يقدمها عشرون نائبا، حيث منح هذا الاختصاص أيضا لأعضاء مجلس الأمة لتصبح اقتراحاتهم قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون عضوا، حيث سوى المشرع في هذه المسألة بين أعضاء الغرفتين، مع مراعاة المادة 137 من التعديل الأخير.

من خلال ما سبق ذكره فالقيد على قبول مناقشة الاقتراحات التي يقدمها أعضاء ونواب البرلمان تكمن في اشتراط وجوب تقديمها من عدد معين سواء من النواب أو من أعضاء البرلمان، مرفقا ببيان الأسباب ومحررا في شكل مواد يودع لدى مكتب المجلسين طبقا للمواد 19، 20، 22 من القانون العضوي 16-12، حيث يعتبر شرط العدد عائقا يقف أمام أعضاء البرلمان لممارسة التشريع

كاختصاص أصيل، كما يشترط مراعاة الصياغة القانونية والتبويب اللازمين حيث يعود قرار الفصل في قبول اقتراحات القوانين لمكتب المجلس، ويبلغ الاقتراح إلى الحكومة فوراً لتبدي رأيها للمكتب خلال أجل شهرين طبقاً للمادة 24 من القانون العضوي 16-12، وعند انقضاء هذا الأجل يحيل المجلس الشعبي الوطني الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته وللإشارة فهناك عدة مبررات تتعلق بقبول أو رفض اقتراحات القوانين خاصة وأن نص المادة 22 تخص اقتراحات القوانين وليس مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة²⁴.

قيد آخر تمثله المدة الزمنية المقدرة بشهرين والممنوحة للحكومة لإبداء رأيها في عملية اقتراح القوانين، الأمر الذي قد يفقد المبادرة أهميتها كما أن للحكومة أن تقدم خلال هذه المدة مشروع قانون يحمل موضوع اقتراح النواب ما قد يؤدي إلى رفض الأول وقبول الثاني طبقاً للمادة 23 كذلك بإمكان الحكومة انتظار قرب انتهاء المدة التي تبدي فيها رأيها لتعلن عن رفض اقتراح القانون عملاً بنص المادة 139 من الدستور، وفي مقابل ذلك تسعى الحكومة إلى إيداع مشروع قانون ثم تلح على التعجيل به ليتم تسجيله فوراً في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، أما في حالة قبول الحكومة للاقتراح فيقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بتحويله للجنة الدائمة المختصة لدراسته وعندها يحق للجنة إدخال التعديلات على الاقتراح المعروض عليها قبل عرضه على التصويت الأمر الذي يفرغ اقتراح القانون من محتواه الحقيقي.

ب. القيود الواردة على المناقشة والتصويت:

باستقراء المادة 33 من النظام الداخلي لمجلسي البرلمان نستخلص أن الحكومة تستفيد من امتيازات عديدة فيما يخص مناقشة النصوص القانونية والتصويت عليها أثناء المداورات وغيرها وهي أولويات تحسب لصالحها حيث يسمح لممثل الحكومة بالتدخل أثناء كافة مراحل العملية التشريعية²⁵، حتى أنه لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أن يقرر

حسب الحالة إثر مناقشات التصويت على النص أو تأجيله إلا بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع طبقا للمادة 33 من القانون العضوي 16-12، الأمر الذي يساعد الحكومة على توجيه اختيار النواب نحو طريقة التصويت التي تريدها. فضلا عن ذلك فإنه إذا كان للمجلس الشعبي الوطني واللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أن يقرروا التصويت مع المناقشة المحدودة إلا أنه تبقى الحكومة المستفيد الأول خاصة وأن اقتراحات النواب تكاد تكون منعدمة في عديد الحالات²⁶.

2.2.2. تقييد سلطة البرلمان بخصوص تعديل القانون:

سلطة التعديل معترف بها لنواب المجلس الشعبي الوطني على مستوى اللجنة المختصة ومن المؤكد أن التعديل سلطة يستعملها البرلمان للتأثير والضغط على الحكومة وأحيانا لفرض رأيه في مسائل معينة وغير مخالفة للدستور بهدف إحداث تغيير على النص أو سحبه²⁷، حيث تنص المادة 28 من القانون 16-12 "مع مراعاة احكام المادة 20 أعلاه يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات للتعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته..." غير أن ممارسة هذا الحق أحال المشرع شروط وإجراءات ممارسته على النظام الداخلي للمجلس والذي لم يصدر بعد، ولذا يبقى دور البرلمان في هذا الشأن محدود ولا يضاهي دور الحكومة التي تقف عائقا أمام مبادرات نواب وأعضاء البرلمان بالتعديل، في الوقت الذي تمتاز فيه السلطة التنفيذية بسلطة غير مقيدة في تعديل اقتراحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، حيث نجد أن اغلب الاقتراحات لا يمرر منها إلى اللجنة المختصة إلا القليل ولا يصدر منها للتطبيق الفعلي إلا القليل جدا، إضافة إلى عائق آخر تمثله الأحزاب الموالية للنظام والتي تدعم مبادرات السلطة التنفيذية وليس ما يقترحه نواب البرلمان²⁸، مما يحد من سلطته كهيئة مختصة بممارسة التشريع ويخل

أيضا بمبدأ التعاون والتوازن المفترض احترامه والعمل به بين السلطات الدستورية الأساسية في الدولة.

الخاتمة

تحتل السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري مكانة أساسية بين السلطات السيادية في الدولة، بالنظر إلى المهام والوظائف التي حولها إياها الدستور وعلى رأسها وظيفة التشريع وسن القوانين والتي انفرد بها المجلس الشعبي الوطني قبل وأثناء تبني المشرع لنظام الغرفتين إلى أن جاء تعديل 2016 والذي منح صلاحيات أوسع للبرلمان من خلال إشراك مجلس الأمة في عملية التشريع، إلى جانب تلك الضمانات المقررة لعضو البرلمان والمؤسسة البرلمانية ككل، إلا أنه عمليا تبقى هذه الضمانات غير كافية بالنظر إلى هيمنة السلطة التنفيذية على كامل الصلاحيات، ورغم تلك الإصلاحات التي جاء بها تعديل 2016 يبقى رئيس الجمهورية يحل محل البرلمان في مناسبات عديدة كسلطة أصيلة في مجال التشريع، وحتى تلك الصلاحيات التي منحت لمجلس الأمة إذا كان ظاهرها الاسهام في تطوير العمل التشريعي والدفاع عنه، إلا أن الهدف الخفي هو الحد من سلطة المجلس الشعبي الوطني وهذا يعيق تكريس مبدأ الفصل الوظيفي للسلطات، يُبقي البرلمان أداة لتلقي مشاريع القوانين من الحكومة ومناقشتها والتصويت عليها، بدلا من تجسيد برامج تعبر عن تطلعات المواطن وانشغالاته.

التهميش والإحالات:

¹ علوش فريد، (2010)، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، مصر، دار الجامعة الجديدة، ص 96.

² دخيل محمد حسنين، (2016)، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط1 العراق، جامعة الكوفة، ص 73.

- 3 علي محمد، (2014)، مدى فاعلية الدور التشريعي للبرلمان في ظل النظام الدستوري الجزائري، مجلة البحوث القانونية والدستورية، العدد 2، جامعة أدرار، ص 401.
- 4 نفس المرجع، ص 401.
- 5 كايس الشريف، (18 فيفري 2016)، تأثير التعديل الدستوري وانعكاساته على المنظومة القانونية الوطنية، يوم دراسي حول التعديل الدستوري وانعكاساته على المنظومة القانونية الجزائرية، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، ص 13.
- 6 القانون 01-01 المؤرخ 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية عدد 09 ل 04 فيفري 2001.
- 7 مجلة الفكر البرلماني، (2008)، البرلمان والديمقراطية في القرن الواحد والعشرين، العدد 19 الجزائر، ص 150.
- 8 القانون 01-16 المؤرخ 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية عدد 14 ل 07 مارس 2016.
- 9 هيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني، (2017) فيفري، مجلس الأمة منبر للديمقراطية التعددية والتشاركية، العدد 40، الجزائر، ص 76.
- 10 باز محمد بشير، (2004)، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، مصر، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص 259.
- 11 المادة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر بتاريخ 22 أوت 2017 الجريدة الرسمية عدد 49، والمادة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 30 جويلية 2000.
- 12 المادة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع نفسه.
- 13 تم إيداع أحد أعضاء مجلس الأمة المسمى مليك بوجهر عن حزب الأرندي الحبس المؤقت بأمر من محكمة تيبازة بسبب اتهامه بتلقيه رشوة من أحد المستثمرين، حيث بوشرت بشأنه إجراءات رفع الحصانة وتم اقصائه ومتابعته قضائيا رغم الاحتجاجات التي قام بها زملأوه تنديدا بتوقيفه وبالمساس بحرمة عضو مجلس الأمة أنظر في ذلك صفحة قناة الجزائرية 1 بتاريخ 23 سبتمبر 2018.
- 14 أفين خالد عبد الرحمان، (2017)، المركز القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة، ط1، مصر، المركز العربي للنشر، ص 323.
- 15 دخيل محمد حسنين، مرجع سابق، ص 83.
- 16 محمد كامل ليلي، (1981)، القانون الدستوري، مصر، دار الفكر العربي، ص 413.
- 17 أفين خالد عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 268.

- 18 تنص المادة 116 من الدستور: " يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كلياً لممارسة عهده".
- 19 أفين خالد عبد الرحمان، مرجع سابق، ص ص 279، 278.
- 20 بوسلطان محمد، (2014)، ثلاثية المساواة وحرية الرأي والتعددية الحزبية في التطور الدستوري في الجزائري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 4، الجزائر، ص 56.
- 21 مزيان الوناس، (2011)، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل دستور الجزائر لسنة 1996، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر، ص ص 123، 124.
- 22 شريط وليد، (2014)، إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان، مجلة المجلس الدستوري، العدد 3، الجزائر، ص ص 88، 87.
- 23 شريط لمين، (2003)، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، الجزائر، ص 2.
- 24 بوالشعير سعيد، (2013)، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 126.
- 25 المرجع نفسه، ص 127.
- 26 أومايوف محمد، (2013)، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر، ص 288.
- 27 بوالشعير سعيد، مرجع سابق، ص 131.
- 28 شريط لمين، (2003)، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، الجزائر، ص ص 114، 115.
- قائمة المراجع:**

• المؤلفات:

1. أفين خالد عبد الرحمان، (2017)، المركز القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة، مصر، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر.
2. باز محمد بشير، (2004)، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، مصر، دار الجامعة الجديدة للنشر.
3. بوالشعير سعيد، (2013)، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، الجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية.

4. علواش فريد، (2010)، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، مصر، دار الجامعة الجديدة.
 5. الحلو ماجد راغب، (2005)، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصر، المعارف.
 6. دخيل محمد حسنين ، (2016)، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، العراق، الطبعة الأولى، جامعة الكوفة.
 7. محمد كامل ليلي، (1981)، القانون الدستوري، مصر، دار الفكر العربي.
- الأطروحات والرسائل
1. أومايوف محمد، (2013)، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر.
 2. مزيان الوناس، (2011)، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل دستور الجزائر لسنة 1996، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر.
- المقالات
1. علي محمد، (2014)، مدى فاعلية الدور التشريعي للبرلمان في ظل النظام الدستوري الجزائري، مجلة البحوث القانونية والدستورية، العدد 2، جامعة أدرار.
 2. كتاب ناصر، أولاد علي تاكفاريناس، (2016)، المعالجة المستحدثة للسلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الأخير، المجلة الجزائرية، العدد 4، الجزائر.
 3. شريط لمين، (2003)، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، الجزائر.
 4. شريط لمين، (2003)، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، الجزائر.
 5. بوسلطان محمد، (2014)، ثلاثية المساواة وحرية الرأي والتعددية الحزبية في التطور الدستوري في الجزائر، مجلة المجلس الدستوري، العدد 4، الجزائر.
 6. شريط وليد، (2014)، إصلاح الأحكام الدستورية النازمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان، مجلة المجلس الدستوري، العدد 3، الجزائر.
 7. هيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني، (2017) فيفري، مجلس الأمة منبر للديمقراطية التعددية والتشاركية، العدد 40، الجزائر.

8. هيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني، أكتوبر (2016)، مكانة مجلس الأمة في التعديل الدستوري الجديد 2016، العدد 39، الجزائر.
9. مجلة الفكر البرلماني، (2008)، البرلمان والديمقراطية في القرن الواحد والعشرين، العدد 19 الجزائر.

• المداخلات

1. كايس الشريف، (18 فيفري 2016)، تأثير التعديل الدستوري وانعكاساته على المنظومة القانونية الوطنية، يوم دراسي حول التعديل الدستوري وانعكاساته على المنظومة القانونية الجزائرية، منشورات مجلس الأمة، الجزائر.

• النصوص القانونية

1. دستور الجزائر 1996 الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم بالقانون 01-16 المؤرخ 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14 ل 07 مارس 2016
2. دستور الجزائر 1989 الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1989، الجريدة الرسمية عدد 09 ل 01 مارس 1989.
3. القانون العضوي 16-12 المؤرخ 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50 ل 28 أوت 2016.
4. القانون العضوي 99-02 المؤرخ 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
5. القانون 16-01 المؤرخ 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري 2016. الجريدة الرسمية عدد 14 ل 07 مارس 2016.
21. القانون 01-01 المؤرخ 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية عدد 09 ل 04 فيفري 2001.