

مجلس الأمة الجزائري بين الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية The Algerian National Council between the legislative function and the supervisory position

عبد العالي حفظ الله¹، فواز لجلط²

¹ كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة (الجزائر)،

abdellali.hadfallah@univ-msila.dz

مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنتمية الإدارية

² كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة (الجزائر)،

faouaz.ladjelat@univ-msila.dz

تاريخ الاستلام: 2020/11/17 تاريخ القبول: 2021/01/28 تاريخ النشر: 2021/06/08

Abstract

The primary purpose that the constitutional founder aimed to achieve through his dedication to the system of parliamentary duplication is to improve legislative and oversight work within Parliament.

Due to the importance brought by the National Assembly and the effectiveness it achieved as an important constitutional institution in the country, this chamber developed, its functions and powers expanded, and the procedures for its operation differed, which is stipulated by the Algerian constitutional founder through Law 16-01 that includes the constitutional amendment of 2016.

Key words: Legislative work, the legislative authority, the system of parliamentary duplication, the legislative function of the National Assembly, the supervisory function of the National Assembly.

الملخص:

إن الغرض الأساسي الذي كان يهدف إليه المؤسس الدستوري من خلال تكريسه لنظام الإزدواجية البرلمانية هو تحسين العمل التشريعي والرقابي داخل البرلمان.

ونظرا للأهمية التي جاء بها مجلس الأمة والفعالية التي حققها بصفته مؤسسة دستورية هامة في الدولة، تطورت هذه الغرفة، واتسعت وظائفها وصلاحياتها واختلفت إجراءات سير عملها، وهو ما نص عليه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

كلمات مفتاحية: العمل التشريعي، السلطة التشريعية، نظام الإزدواجية البرلمانية، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة.

المؤلف المرسل: عبد العالي حفظ الله، الإيميل: abdellali.hadfallah@univ-msila.dz

1. مقدمة:

إن عملية الأخذ بنظام الثنائية البرلمانية في الجزائر التي جاءت بموجب سياسة التقويم الوطني وعصرنة النظام المؤسساتي، أعطت بعض النتائج الإيجابية المرجوة منها على غرار ضمان التوازن بين السلطات وإستقرار مؤسسات الدولة والإفتتاح الديمقراطي والتعددية الحزبية، بما يحول دون حدوث أزمات الفراغ السياسي والمؤسساتي المؤدية إلى الإضطرابات السياسية.

لقد أضحى وجود مجلس الأمة في الجزائر منبرا هاما، وقد أخذ موقعه الرسمي ضمن المؤسسة التشريعية، كمبادر لتعزيز الممارسة الديمقراطية، وربط علاقات وظيفية مع مؤسسات دستورية أخرى ضمن ترسانة المشاريع الإصلاحية.

غير أن الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال الدساتير السابقة وكذا القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المحدد لتنظيم البرلمان بغرفتيه وعملهما وعلاقاتهما بالحكومة قيّد دور مجلس الأمة في التشريع الذي يعد حسيبه جانبا أساسيا في العمل البرلماني.

وهو ما حاول المؤسس الدستوري تداركه من خلال القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى جانب القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم البرلمان بغرفتيه وعملهما وعلاقاتهما بالحكومة الذي ألغى القانون السابق ليتماشى مع التعديلا للدستوري، محاولا إحداث تغيير نوعي لمجلس الأمة يفيد تعزيز دوره ومكانته، ذلك أن دور الغرفة الثانية لا يختلف ولا يقل أهمية عن دور الغرفة الأولى.

أهمية الدراسة: تتلخص من خلال هذه الورقة البحثية في أهمية علمية وأخرى عملية:

① **الأهمية العلمية:** معرفة مدى مساهمة التعديل الدستوري ونية المؤسس الدستوري الجزائري في إحداث قفزة نوعية محسوسة والرقى بالدور التشريعي والرقابي لمجلس الأمة.

② **الأهمية العملية:** وتكمن في معرفة المكانة التي أصبح تحتلها الغرفة الثانية داخل النظام الدستوري الجزائري من الناحية الوظيفية " الرقابية والتشريعية"، وهذا من خلال تسليط الضوء على دوره الرقابي والتشريعي داخل السلطة التشريعية من خلال نصوص

التعديل الدستوري لسنة 2016 والقانون العضوي 16- 12 السابق ذكره والنظام الداخلي للغرفة الثانية لسنة 2017.

إشكالية الدراسة: وتتمحور في التساؤل الجوهرى التالي:

ما مدى مساهمة التعديل الدستوري لسنة 2016 في ترقية وتطوير الإطار الوظيفي لمجلس الأمة؟.

أهداف الدراسة: وتنقسم بين علمية وعملية:

① أهداف علمية: تتمثل في:

- تسليط الضوء على النصوص الدستورية الجديدة المتضمنة الدور التشريعي لمجلس الأمة.

- تسليط الضوء على النصوص الدستورية الجديدة المتضمنة الدور الرقابي لمجلس الأمة.

② أهداف عملية: تتمثل في:

تقدير مدى مساهمة التعديل الدستوري لسنة 2016 والنصوص المصاحبة له من قوانين

عضوية وأنظمة داخلية في تعزيز الإطار الوظيفي للغرفة الثانية.

منهج الدراسة: للإجابة على الإشكالية المطروحة تم إتباع مقاربة منهجية قائمة على التحليل والوصف:

① المنهج التحليلي: وهذا بالتعرض بالتحليل للنصوص الدستورية والقانونية الجديدة

المتعلقة بالإطار الوظيفي لمجلس الأمة الجزائري.

② المنهج الوصفي: بالتطرق الى مختلف المواد ومواقف الفقه الدستوري واستعراضها

المتعلقة بالغرفة الثانية.

تقسيمات الدراسة: من أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة تم تقسيم هذه الورقة البحثية

إلى مبحثين، تم التطرق في الأول إلى النشاط التشريعي لمجلس الأمة الجزائري، وفي الثاني النشاط الرقابي لمجلس الأمة الجزائري.

2 المبحث الأول: النشاط التشريعي لمجلس الأمة الجزائري

إن التطرق للأداء التشريعي لمجلس الأمة يفيد في الكشف عن مدى سيادة مجلس الأمة في العمل التشريعي، أي إلى أي مدى تصل وتعلو سلطاته في الميدان التشريعي، وبما أن مجلس الأمة يشكل جزء من البرلمان، فحتمًا هو مقيد بما منح للبرلمان من مجال تشريعي، وهذا الذي يعرف نوعًا ما توسيعًا في التعديل الدستوري لسنة 2016 مقارنة بما كان عليه الوضع في دستور 1996 .

1.2 المطلب الأول: التشريع في المجالات المحددة دستوريا

من خلال نص المادة 98 من دستور 1996 ، والتي تنص على أنه تتمتع غرفة بالبرلمان بنفس الصلاحيات التشريعية، وذلك بإشراك كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في عملية إعداد والتصويت على القانون، وهي الصياغة التي لا يثير ظاهرها أدنى جدل في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان، وهي القراءة التي تعززها مواد دستورية أخرى ومن ذلك ما نصت عليه المادتين 122 و 123 صراحة بقولهما "يُشرع البرلمان"، بل وأن هذه الأخيرة تشترط للمصادقة على مشروع أو اقتراح قانون أن يكون موضوع مناقشة من طرف البرلمان بغرفتيه (مزياني، 2011، صفحة 62)، وإذا كان هذا هو لمبدأ العام، فإنه بالتطرق لنصوص دستورية ومواد قانونية ذات صلة، يتضح أن الغرفة الثانية مسلوقة من إختصاصها التشريعي، بحيث يرتبط الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة بمجال إختصاص المجلس الشعبي الوطني في مجال المادة التشريعية. (كايس، 2002، صفحة 64)

وتجدر الإشارة إلى أنه قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان قد نادى مجموعة من المختصين والخبراء في القانون الدستوري باقتراح إقرار أليات تكفل تمكين مجلس الأمة من ممارسة حقه بالمبادرة في التشريع ولو في مجالات محددة، كما أشار الأستاذ مسعود شيهوب إلى أنه من الضروري رفع الفوارق الكامنة بين أداء الغرفتين البرلمانيتين، على إعتبار أنهما وجدتا من أجل إثراء مجالي التشريع والرقابة، كما طالب أستاذ القانون بجامعة مولود معمري بتييزي وزو شريف كايس بإدراج مواد في الدستور المرتقب آنذاك تنص على توسيع صلاحيات مجلس الأمة وتمكينه من اقتراح مشاريع قوانين، مؤكداً بأن توسيع صلاحيات

مجلس الأمة من شأنه خلق ديناميكية جديدة في العمل التشريعي مما يضمن تحقيق توازن بين السلطات الثلاث وتطوير المنظومة القانونية في البلاد. (شريط، 1998، صفحة 09)

وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بمجموعة من الإصلاحات خاصة فيما يخص السلطة التشريعية في شق غرفتها الثانية، حيث تضمن حق التشريع لأعضاء لمجلس الأمة، فجاءت المادة 137 من هذا التعديل في منطوقها ومضمونها تنص صراحة على أن المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي تودع لدى مكتب مجلسالأمة، ويعد هذا الإجراء الجديد خطوة هامة في مجال تعزيز الديمقراطية التشاركية، ويعطي أهمية بالغة للانتخابات المحلية، لأن ثلثي أعضاء هذا المجلس منتخبون من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية المحلية، مما يؤهلها لأولوية النظر في هذه المسائل أوالمبادرة باقتراح قوانين في هذه المجالات، وكذلك إعطاء الأفضلية في إيداع مشاريع القوانين المودعة من طرف الوزير الأول المتضمنة نفس هذه المجالات الثلاث لدى مكتب مجلس الأمة. (عمير، 2016، صفحة 122)

2.2 المطلب الثاني: المصادقة على النص القانوني

إن إجراءات عملية مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية المحالة إليه تسير وفق أنماط يحددها مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية، ووفق شروط محددة في القانون العضوي 16-12 السابق الذكر والنظام الداخلي لمجلسالأمة لسنة 2017، والتي منها بلوغ نصاب معين لإجراء عملية المصادقة، ولقد أولى المؤسس الدستوري أهمية بالغة لنصاب المصادقة، ويتم إجراء المصادقة بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام برفع اليد، أو بالاقتراع العام الأسمى، وفق الشروط المحددة في القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي للمجلس.

حيث يقرر مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية أنماط الإقتراع، ويكون تصويت أعضاء مجلس الأمة شخصي، غير أنه في حالة غياب عضو من المجلس، يجب أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد.

وكذلك مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس

الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه وهذا طبقا للفقرة الأولى من المادة 138 منه، ولا تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إلا إذا قدمها عشرون نائبا من الغرفة الأولى أو عشرون عضوا من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور.

حيث تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أم كتب مجلس الأمة طبقا للمادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وفي حالة مصادقة مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من هذا التعديل يقوم المجلس الشعبي الوطني بمناقشة مشاريع القوانين التي صادق عليها مجلس الأمة، وتقوم الحكومة بعرض النص الذي صوتت عليه إحدى الغرفتين على الغرفة الأخرى، وعليه تقوم كل غرفة بمناقشة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.

وفي كل الحالات وطبقا للفقرة الرابعة من المادة 138 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء، لتتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر يوما، وتقوم الحكومة بعرض هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه، ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني وهذا طبقا للمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في فقراتها الخامسة والسادسة والسابعة.

وطبقا للفقرة الخامسة من المادة 138 من هذا التعديل الدستوري يتبين أن لمجلس الأمة حق الاختلاف بصفة مطلقة، إذ لم تقيد بضرورة أن يكون الاعتراض متعلقا بمسألة

جوهرية دون المسائل الشكلية، بل له أن يمارس أي اعتراض يراه ضروريا، سواء كان جوهريا أو شكليا يتصل حتى بالصياغة، واستخدام مصطلحات معينة.

كما لم تحصر نفس الفقرة حق مجلس الأمة في الإختلاف على حكم واحد أو مجموعة فقط من الأحكام، وهذا مايفهم من عبارة "الأحكام محل الخلاف"، بمعنى أن إختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني يمكن أن ينصب على عبارة، على فقرة في مادة، أو على مادة، أو على مجموعة من المواد، ولا مانع في أن ينصب الإختلاف كذلك على مجمل النص. (خرياشي، 2013، صفحة 255)

3.2 المطلب الثالث: المبادرة بالتعديل الدستوري من طرف ثلاثة أرباع أعضاء الغرفتين المجتمعين معا

إن القانون الدستوري هو قانون يعدل أو يلغي أو يكمل أحكام الدستور، وهذا النوع من القوانين يستلزم وجود سلطة تأسيسية مشتقة أو مؤسسة، بمعنى أنها منصوص عليها في الدستور للقيام ببعض التعديلات على بعض نصوص الدستور وتكييفه مع التطورات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية (المصدق، 1999، صفحة 98)، ولإحداث توازن معقول بين الرغبة في تكييف الدستور مع الحقائق الجديدة وبين الرغبة في المحافظة على أصله، أي لحل التناقض القائم داخل النظام السياسي وذلك من خلال تحقيق الملائمة بين القانون الأساسي والحياة السياسية. (عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، 2009، صفحة 151)

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري منح إضافة إلى رئيس الجمهورية حق اقتراح التعديل الدستوري للبرلمان، وهذا من خلال نص المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث يمكن لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي له سلطة عرضه على الاستفتاء الشعبي وإصداره في حالة الموافقة عليه.

وعليه ومما سبق بيانه يتبين أن مجلس الأمة الجزائري لا يملك حق المبادرة بالتعديل الدستوري بصفة منفردة بل يجب أن يشاركه في ذلك المجلس الشعبي الوطني (انعقاد البرلمان بغرفتيه)، فإذا أرفض أعضاء المجلس الشعبي الوطني المشاركة في اقتراح مبادرة تتضمن تعديل الدستور فإنه لا يمكن لأعضاء مجلس الأمة أن يبادروا بتعديل الدستور،

كما لا يمكن لأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يبادروا بالتعديل الدستوري إذا رفض أعضاء مجلس الأمة المشاركة في هذه المبادرة، بمعنى أن رفض أعضاء المجلس المشاركة في المبادرة بالتعديل الدستوري يعني شل إمكانية تعديل الدستور بواسطة المجلس الشعبي الوطني. (بوكرا، 2000، صفحة 76)

وجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 خص مسألة المبادرة البرلمانية في مادة وحيدة تضمنتها المادة 211 منه، ويتضح من خلالها أنها تشمل على قيدين وارين على المبادرة بالتعديل سواء كانت المبادرة مشروعا أو اقتراحا، وتمثل في أن اقتراح المبادرة بتعديل الدستور يجب أن تكون مقدمة من طرف ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، ليتم بعد ذلك عرض هذه المبادرة وجوبا على رئيس الجمهورية الذي يملك السلطة التقديرية فيعرض هذه المبادرة على الإستفتاء الشعبي، ومن ذلك فهو مخير بين إنهاء المبادرة البرلمانية بعدم عرضها على الاستفتاء الشعبي أو عرضها عليه. (شامي، 2011، صفحة 16)

غير أن المبادرة بالتعديل الدستوري حق لرئيس الجمهورية يجب أن يصوت عليه نواب الغرفة الأولى وأعضاء الغرفة الثانية بذات الصيغة حسب الشروط التي تطبق على نص تشريعي، فبعد أن يصوت البرلمان على مشروع التعديل الدستوري يعرض هذا الأخير من طرف رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي خلال الخمسين يوما الموالية لإقراره، ويصدر رئيس الجمهورية التعديل الذي صادق عليه الشعب وهذا عملا بأحكام المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وطبقا لأحكام المادة 210 من نفس التعديل الدستوري إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأي كيفية بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعلل رأيه بعبارة أمكن لرئيس الجمهورية ومن خلال سلطته التقديرية ان يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.

ومنه وفي كل الحالات إذا لم يصوت أعضاء مجلس الأمة على مشروع التعديل الذي صوت عليه نواب المجلس الشعبي الوطني فإن هذه المبادرة تعد عديمة الأثر أي كما

لو لم تكن من قبل، ومن هنا يظهر لنا جلي الدور الذي يمكن أن يلعبه مجلس الأمة الجزائري في إبطال مشروع التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية بالإمتناع عن التصويت بجانب المجلس الشعبي الوطني. (حجاب، 2015، صفحة 162)

3 المبحث الثاني: النشاط التشريعي لمجلس الأمة الجزائري

إن صلاحيات البرلمان في الرقابة لا تنحصر فقط في الآليات التي تمنحه إمكانية وضع الحكومة محل مساءلة مباشرة أمامه، بل تشمل كذلك آليات تمكنه من متابعة أعمال ونشاطات الحكومة ومحاولة مساءلته بصورة غير مباشرة أمامه وأمام الرأي العام أساسا، ويتضح من خلال دراسة إمكانية مساءلة الحكومة مباشرة عدم جدواها لصعوبة تحريكها، نظرا للقيود والشروط الصعبة التحقيق المحاطة بها من جهة، ولكون هذه المساءلة الموجهة للحكومة لا تتصف بالموضوعية بسبب الدور الثانوي للحكومة داخل السلطة التنفيذية، ولسلاح الحل الموجه ضد الغرفة الأولى للبرلمان المخولة دستوريا بصلاحيات المساءلة (بوسالم، 2006، صفحة 101)، فهل تقلت الحكومة من المساءلة غير المباشرة، والتي تكون أثناء متابعة البرلمان لأعمال الحكومة، ومن خلال أدوات الرقابة المخولة للبرلمان سيتم التطرق للأدوات الرقابية الممنوحة لمجلس الأمة (المطلب الأول)، وإلى انعدام وسائل الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة (المطلب الثاني).

1.3 المطلب الأول: أدوات الرقابة البرلمانية لمجلس الأمة

غني عن البيان أنه لم تعد عملية طرح الثقة ومنحها للحكومة وسيلة رقابية (بوقفة، 2005، صفحة 135)، كما أنه لا تعتبر المسؤولية الوزارية وسيلة رقابية أيضا، إنما هي نتائج تنشأ عن ممارسة الرقابة وقد تكفل الدستور الجزائري بتعيين الوسائل التي يمكن للبرلمان من خلالها ممارسة أعمال الرقابة وأهمها حق السؤال بنوعيه الكتابي والشفوي، وحق إجراء التحقيق إلى جانب حق الإستجواب والتحقيق البرلماني:

1.1.3 الفرع الأول: توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة

لقد منحت المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة الحق في توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلي أي عضو في الحكومة، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثين يوما وفقا لمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016. وبالنسبة للأسئلة الشفوية يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين 30 يوما، حيث يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة، وإذا ارتأت أي من الغرفتين أن

جواب عضو الحكومة شفويا كان أوكتابيا يبرر إجراء مناقشة، يمكن إجراء هذه المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة طبقا للفقرة الخامسة من نفس المادة، على أن تنتشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان، ويفهم من هذا النص أن المقصود من السؤال هو الاستعلام عن موضوع معين أو استيضاح مسألة محددة من الوزيرالمختص، ونفرق في هذا الموضوع بين الأسئلة الشفوية والكتابية:

أولا: الأسئلة الشفوية:

باعتبار السؤال الشفوي نوع من أنواع الأسئلة البرلمانية فإنه ينطبق عليه مفهوم السؤال بصفة عامة، وكما هو واضح من تسميته فإنه يطرح شفاهة من طرف النائب أو العضو السائل ويتم الردعليه أيضا شفاهة من طرف المسؤول. (بوقفة، 2005، صفحة 190)

ويكون طرح السؤال الشفوي عبارة عن طلب من أعضاء الحكومة وتوضيحات حول موضوع معين ، وإذا كانت الكتابة شرط ضروري لتقديم الأسئلة المكتوبة أوالشفوية، فإن مايميز هذه الأخيرة هو طرحها شفويا من طرف عضو البرلمان في الجلسة المخصصة، والرد عليها شفويا من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة، وتقسم هذه الأخيرة إلى نوعين: أسئلة شفويةبدون مناقشة وأسئلة شفوية بمناقشة، حيث تختلف الأولى عن الثانية فالأسئلة بدون مناقشة تقتصرعلى المحاوره بين عضو البرلمان السائل والوزير المجيب، في حين تتوسع الأسئلة الشفوية بمناقشة إلى تدخل أعضاءآخرين.

ثانيا: الأسئلة الكتابية:

وهي الأسئلة التي يقوم أعضاء البرلمان بتوجيهها إلى أعضاء الحكومة كتابة، ويتم الرد عليها أيضا كتابة في أجل أقصاه ثلاثين 30 يوما من تاريخ تبليغ السؤال المكتوب الى عضو الحكومة، ولم يبق النص الدستوري خاليا من حيث عدم ذكره للجزاء المترتب على عدم رد الحكومة على السؤال الكتابي، وأرفض الإجابة على السؤال، ولهذا أصبح النواب يترددون عن طرح الأسئلة على أعضاء الحكومة بسبب عدم ردهم على الأسئلة أوتقديم إجابات سطحية وعامة (خلوفي، 2001، صفحة 07)، كذلك السؤال الكتابي كنوع من الأسئلة البرلمانية تحكمه إجراءات وضوابط قانونية تبدأ من كيفية تقديم السؤال الكتابي.

2.1.3 الفرع الثاني: الإستجواب

يعرف حق الاستجواب بأنه طلب يقدمه أحد أعضاء البرلمان أو عدد منهم لأحد أعضاء الحكومة أو أكثر (الطماوي، 1998، صفحة 587)، وينطوي على اتهام ما حول موضوع معين يقع ضمن اختصاص الشخص الموجه إليه الاستجواب بما يتصل بالمسائل العامة باستيضاح مشوب بالاتهام أو النقد وتجريح سياسة الحكومة، وفي هدفه يرمي إلى محاسبة الوزير عن عمل منتقد داخل في أعمال الوزارة. (الشريف، 2001، صفحة 09)

3.1.3 الفرع الثالث: التحقيق البرلماني

لقد تصدى الفقه لوضع تعريف شامل للتحقيق البرلماني، وتعددت التعريفات وكان أفضلها ذلك الذي يرى في التحقيق البرلماني انه شكل من أشكال الرقابة التي يمارسه المجلس النيابي على الحكومة، حيث تقوم لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان بالتحقيق في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة بهدف الكشف عن العناصر المادية والمعنوية لها، ويحق للجنة الاطلاع على كل المستندات والوثائق المتعلقة بها، والاستفسار عن ملابساتها ووقائعها. (علي، 2009، صفحة 14)

2.3 المطلب الثاني: انعدام وسائل الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة

أن المقصود بالمسؤولية السياسية هو التخلي أو التخلي عن السلطة أو الإبعاد عن السلطة، ذلك أن كل سلطة سياسية تمارسها أية مؤسسة من مؤسسات الدولة العليا، وبالمقابل وجود مسؤولية سياسية عنها خارج هذا الإطار فإن النظام الدستوري يكون غير ديمقراطي.

فالمسؤولية السياسي فتنتيجة حتمية تترتب عن حق الشعب في مسائلة ومحاسبة الحكام، باعتباره ، صاحب ومصدر كل سلطة في الدولة ويكون ذلك في النظام التمثيلي عن طريق نوابه في البرلمان (شريط ا.، 2003، صفحة 78)، وإذا كانت إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من قبل البرلمان تقترب بإمكانية حله وفقا لما يستلزمه ويقتضيه مبدأ التوازن بين السلطات، إلا أن الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري محصنة من عملية الحل، الأمر الذي يعني أن المسؤولية السياسية للحكومة تنتفي أمامها لهذا نجد أن هاته الغرفة الثانية معدومة من جميع وسائل الرقابة التي ترتب عليه المسؤولية السياسية للحكومة وهذا

ما سيتم التطرق إليه بالتعرض لإمكانية إصدار لائحة حول برنامج الحكومة (الفرع الأول)، وإمكانية تقديم بيان عن السياسة العامة (الفرع الثاني).

1.2.3 الفرع الأول: إمكانية إصدار لائحة حول برنامج الحكومة

أقر المؤسس الدستوري الجزائري من خلال المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أن ينسق الوزير الأول عمل الحكومة، ومن خلال منطوق هذه المادة يتبين أن مهمة ضبط البرنامج الحكومي يتولاها رئيس الحكومة بتقديم عرض حول برنامجها أمام مجلس الأمة، وعلى ضوء هذا العرض منح للمجلس سلطة إصدار لائحة حوله وفق أحكام محددة ويمكن تعريف البرنامج الحكومي على أنه وعاء سياسة عامة واستراتيجية شاملة، وخطط عمل تتضمن مجموع مبادئ ومحاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة المجالات الاجتماعية، الاقتصادية والأمنية والدفاعية وفي مجال التعاون الدولي والعلاقات الخارجية. (بن صالح، 2003، صفحة 11)

2.2.3 الفرع الثاني: إمكانية الحكومة تقديم بيان عن السياسة العامة

يعتبر بيان السياسة العامة السنوي وسيلة ابلاغ مهمة جدا من الحكومة لأعضاء البرلمان، فمن خلاله يتم احاطتهم علما بما تم تنفيذه اثناء سنة من تقديم البرنامج (مخطط العمل) وكذلك المشاريع التي هي في طور الإنجاز، والتي هي في الآفاق المستقبلية، وتتويج الحكومة القيام بها، وللصعوبات التي تعترضها، وعليه يعد عرض بيان السياسة العامة أكثر ضيقا وذلك بحكم الطابع الاختياري للحكومة في تقديم البيان أمامه.

فغني عن البيان أن الطابع الاختياري للحكومة في تقديم بيان عن السياسة العامة يعد القاعدة العامة وفقا لمنطوق الفقرة الأخيرة من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أنه يمكن الحكومة أن تقدم الى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة، ووفقا لقاعدة العامة فإن الحكومة غير ملزمة قانونا بتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، بل الأمر قانونا متوقف على محض سلطتها التقديرية، عكس ما هو معمول به لدى تقديم برنامج الحكومة أمامه، كما ان تقديم هذا البيان أمام مجلس الأمة مرتبط بموقف الغرفة الأولى منه وعليه فإنه لا يتم إلا في الحالات التالية (بوكر، 2000، صفحة 79):

① في حالة ما إذا كان تقديم البيان أمام الغرفة الأولى لم يرتبط بتصويت بالثقة ولا ابداع

ملتمس رقابة.

- ② في حالة طلب الحكومة التصويت بالثقة ونالت ثقة المجلس الشعبي الوطني.
- ③ في حالة عدم وصول ملتزم الرقابة الى النصاب القانوني التي تعقد فيها مسؤولية الحكومة باكتمال شروطها واجراءاته فإنه لاتقوم الحكومة أصلا بتقديم البيان، أما الاستثناء عن القاعدة فإن تقديم الحكومة لهذا البيان يعد إلزاميا من الناحية السياسية في حالة ما إذا أصدر مجلس الأمة لائحة مؤيدة لبرنامج الحكومة بالأخص، وذلك على سبيل الإلزام المعنوي واحتراما لمكانة مجلس الأمة الذي منح الحكومة ثقته.

4. خاتمة:

كخلاصة لما ورد في هذه الورقة البحثية يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري إيماننا منه بما يلعبه مجلس الأمة من دور في المحافظة على إستقرار البلاد والمنظومة التشريعية وسهره الدائم على إحترام المبادئ التي تشكل أسسا شرعية لمؤسسات الدولة وممارسة السلطة، ما فتئ يدعم مركز هذه الغرفة الثانية لا سيما بعد صدور القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، وما حمله في طياته من دعم للبنية الوظيفية لمجلس الأمة بما تحويه من نشاط تشريعي ورقابي.

نتائج الدراسة: من خلال هذه الورقة البحثية تم التوصل إلى النتائج التالية:

- ① فتح المجال لممارسة النشاط التشريعي لأعضاء مجلس الأمة الجزائري في مجال التشريع حيث تودع المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، علاوة على مبادرته بإقتراح قانون في هذه المجالات الثلاث الحصرية.
- ② من خلال اشتراط المؤسس الدستوري الجزائري لنصاب ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على النص المحال عليه من المجلس الشعبي الوطني، ينال مجلس الأمة مركز الصدارة مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني.
- ③ تعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل الحكومي كافية حتى يصير

برنامجا قابلا للتنفيذ، وماتجر الإشارة إليه في هذا الموضوع هو اشتراط نصاب مقدر بعشرون عضوا للتوقيع على كل لائحة، مما يصعب بذلك وضع الأقلية المعارضة في مجلس الأمة في إصدار لائحة تعبر فيها عن رأيها في مخطط العمل.

④ السلطة التقديرية للحكومة في عرض بيان سياستها العامة أمام مجلس الأمة وبالنتيجة أنه لن يتشكل أي أثر قانوني ناتج عن ذلك.

⑤ إن الرقابة البرلمانية من حيث وظيفتها ليست رقابة مساءلة للحكومة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، فهي لا تتعدى أن تكون وسيلة إعلام وإبلاغ متبادلة بين البرلمان والحكومة، فهذه الأخيرة تعلم البرلمان بمحتوى برنامجها وبيان سياستها العامة، والبرلمان بدوره يعلمها بانشغالات نوابه وأعضاءه من خلال الأسئلة والإستجابات ونتائج التحقيقات المنبثقة عن اللجان البرلمانية.

⑥ إن العمل التشريعي في الجزائر يظل مرهون بالغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)، وهو ما يجعل من الغرفة الثانية (مجلس الأمة) مجرد تابع لها، وتتجسد هذه التبعية من خلال الدورات وجدول الأعمال، ومسألة إيداع مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى الغرفة الثانية.

مقترحات وتوصيات الدراسة: من أجل ترقية البنية الوظيفية بشقيها التشريعي والرقابي لأعضاء مجلس الأمة الجزائري نقترح التوصيات التالية:

① خلق توازن بين الغرفتين بالسماح لأعضاء الغرفة الثانية بإقتراح قوانين خارج المجالات الحصرية الثلاث.

② التقليل من القيود المفروضة على المبادرات التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، وذلك من خلال تخفيض العدد المطلوب لقبول إقتراح القانون والمقدر بعشرون عضوا.

③ إعادة النظر في الأحكام المتعلقة بالآليات الخاصة بالمساءلة المباشرة للحكومة، وذلك بتوضيح أحكام تقديم البرنامج الحكومي.

- ④ تطوير آلية الأسئلة عن طريق الأخذ بالأنواع الحديثة لها كالأسئلة الحينية (الآنية) وعدم الاكتفاء بالأسئلة الشفوية والكتابية.
- ⑤ على المؤسس الدستوري أن يحدد موقفه من آلية الاستجواب عن طريق العمل بها بجرأة أكثر وفقا لما يتناسب مع مفهومها.
- ⑥ الإهتمام بالدور الرقابي للجان البرلمانية عموما وذلك بمنحها سلطات أكبر وبالتالي توسيع مجال تدخلها وعدم الاكتفاء بصلاحيه الإستماع.
- ⑦ تخفيض الحد اللازم للتوقيع المطلوب لإصدار اللائحة من طرف مجلس الأمة عن الحد اللازم لذلك في المجلس الشعبي الوطني.
- ⑧ منح العناية اللازمة لآلية السؤال بنوعيه كونها الآلية الرقابية الأكثر استخداما بجمع المعلومات والحقائق حول نشاط الحكومة، وتحديد أجل للإجابة على السؤال الشفوي على غرار السؤال الكتابي.

5. قائمة المراجع:

- إدريس بوكرا. (2000). مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. مجلة إدارة (المجلد 10).
- الأمين شريط. (جوان, 2003). عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم. مجلة الفكر البرلماني .
- حدوجة خلوفي. (2001). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، (رسالة ماجستير). الجزائر: كلية الحقوق بن عكنون.
- دنيا بوسالم. (2006). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، (مذكرة ماجستير). عنابة، الجزائر: كلية الحقوق.
- رابح شامي. (2011). مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري (مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية). تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد.
- رقية المصدق. (1999). القانون لدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الطبعة الثانية. الدار البيضاء المغرب: دار توبقال للنشر.
- سعاد عمير. (2009). الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر. عين مليلة، الجزائر: دار الهدى.
- سعاد عمير. (أكتوبر, 2016). دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011. مجلة العلوم القانونية والسياسية (العدد 14).
- سعيد السيد علي. (2009). القانون الدستوري، الاستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة. القاهرة: دار الكتاب الحديث.
- سليمان الطماوي. (1998). النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة. مصر: دارالفكر العربي.
- شريف كايس. (2002). دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، المنتقى الوطني حولن ظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة

- المقارنة، الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان. الجزائر: دارهومة.
- عبد القادر بن صالح. (جوان، 2003). تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، الواقع و التصور. مجلة الفكر البرلماني .
- عبد الله بوقفة. (2005). آليات تنظيم السلطة في النظام الدستوري الجزائري. الجزائر: دارهومة.
- عزيزة الشريف. (يونيو، 2001). مفهوم الاستجواب وعلاقته بأدوات الرقابة البرلمانية الأخرى. مجلة الحقوق الكويتية .
- عقيلة خرباشي. (2013). مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. الجزائر: دار الخلدونية.
- لمين شريط. (ديسمبر، 1998). بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، الندوة الأولى. نشریات مجلس الأمة .
- لوناس مزباني. (2011). نفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 (مذكرة ماجستير في القانون العام). تيزي وزو: كلية الحقوق جامعة مولود معمري.
- ياسين حجاب. (2015). الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي - دراسة مقارنة - (مذكرة مقدمة ضمن تكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق). بسكرة، الجزائر: كلية الحقوق جامعة محمد خيضر.