تاريخ الاستلام: 2021/09/30 تاريخ القبول: 2022/03/26

حقوق وواجبات عضو مجلس الأمة في التشريع الجزائري

rights and duties of a member of the National Assembly in Algerian legislation

د/عمراني أحمد
جامعة البليدة2 (الجزائر)
amranihmaida@gmail.com

د/عرايسية أحمد تقي الدين*
جامعة البليدة2 (الجزائر)
a.araissia@univ-blida2.dz

ملخص:

تعد الحقوق والواجبات التي يتمتع بها عضو مجلس الأمة من الضمانات الأساسية لاستقلاله في آداء مهامه البرلمانية بكل فعالية، لذلك حددها الدستور ونظمها قانون عضو البرلمان والنظام الداخلي لمجلس الأمة من أجل فرض نظام وحماية خاصة للبرلمان كمؤسسة دستورية ولعضو مجلس الأمة كممثل للشعب.

تهدف هذه الدراسة إلى ابراز أهم تلك الحقوق والواجبات التي يفرضها العمل البرلماني على عضو مجلس الأمة، والجزاءات المترتبة عل مخالفتها في إطار التعديل الدستوري الأخير والقوانين والأنظمة الداخلية المنظمة، حيث توصلنا إلى نتيجة مفادها إخلال عضو مجلس الأمة بواجباته البرلمانية يعرضه إلى تحمل جزاءات انضباطية، إضافة إلى تخلي المؤسس الدستوري عن حمايته جزائيا عن أفعاله المرتكبة خارج نشاطه البرلماني.

كلمات مفتاحية: عضو البرلمان. الحصانة، سرية المداولات، اللجان، الحقوق، الواجبات.

Abstract: The rights and duties enjoyed by a member of the National Assembly are among the fandamental guarantees of his independence in the effective performance of his parliamentary duties. That is why the constitution defines them and regulated them by the law of the member of parliament and the internal system of the National Assembly in order to impose special order and protection for Parliament as a constitutional institution and for a member of the National Assembly as a representative of the people.

This study aims to highlight the most important of those rights and duties imposed by parliamentary action on a member of the National Assembly, and the penalties for violating them within the framework of the recent constitutional amendment and the regulating internal laws and regulations. To the constitutional founder's relinquishment of his criminal protection for his acts committed outside his parliamentary activity.

Keywords: Member of Parliament. Immunity, confidentiality of deliberations, committees, rights, duties.

*المؤلف المرسل..

1. مقدمة:

يعتبر مجلس الأمة مؤسسة نيابية في النظام الدستوري الجزائري تم استحداثه بموجب المادة 98 من دستور 28 نوفمبر 1996، ودخل مجال الممارسة لأول مرة في الرابع من شهر جانفي 1998، حيث تغيرت من خلاله ملامح النظام البرلماني الجزائري من الأحادية إلى الثنائية البرلمانية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كمؤسسة تشريعية متكاملة تتمتع بالسيادة والاستقلال في أداء عملها البرلماني، ورغم اختلاف الغرفتين من حيث التكوين والاختصاص، إلا أن المؤسس الدستوري أخذ مبدأ المساواة في منح الحقوق والواجبات لأعضاء هاته المؤسسة التشريعية، على غرار ما تأخذ به معظم دساتير الدول لضمان الحماية الكافية لأعضائها أثناء أداء مهامهم التمثيلية.

وبهذا يتمتع عضو مجلس الأمة بمجرد اكتسابه لعضويته بجملة من الحقوق والامتيازات التي تساعده على أداء عمله البرلماني يعود أساسها الى مجموعة من القواعد القانونية المحددة في كل من الدستور والقانون المتعلق بعضو البرلمان، والتي تناولها بالتفصيل النظام الداخلي لمجلس الأمة، يقابل هذه الحقوق والامتيازات جملة من الواجبات تفرضها عليه المهمة النيابية تجاه وطنه وشعبه، مما يستوجب عليه العمل بكل جدية ونزاهة ليكون قدوة لمن يمثلهم من أفراد الشعب، خاصة وأن المهمة النيابية لا تسمح بالتقصير لما لها من تأثير كبير على حاضر الأمة ومستقبلها، الأمر الذي أدى بالمشرع الجزائري إلى إلزام عضو مجلس الأمة ونائب مجلس الشعبي الوطني على قدم المساواة بجملة من الواجبات المحددة بموجب القواعد القانونية لحسن أداء مهامه كممثل لتطلعات الشعب.

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على أهم النصوص القانونية المنظمة لحقوق وواجبات عضو مجلس الأمة في النظام القانوني الجزائري، ومدى التزام أعضائه باحترامها وتطبيقها، وإبراز أهم النقائص، والعيوب، من خلال طرح إشكالية تتمحور حول مدى إحاطة المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري بكافة الحقوق والواجبات المقررة لعضو البرلمان، وهل هي كفيلة بحماية وتنظيم عمل عضو مجلس الأمة على وجه خاص أم تستدعي التعديل والمراجعة بما يتلاءم مع متطلبات العمل البرلماني ؟

للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا المنهج التحليلي الذي يناسب تحليل معظم النصوص القانونية المنظمة لحقوق وواجبات عضو مجلس الأمة ومهامه الوظيفية، حيث قسمنا هذا البحث إلى عنوانين رئيسيين خصص الأول منه إلى حقوق عضو مجلس الأمة، والثاني لواجبات عضو مجلس الأمة.

2. حقوق عضو مجلس الأمة

يتمتع عضو مجلس الأمة بمجموعة من الحقوق التي كفلها التشريع ومن بينها الحق في الحصانة، والحماية البرلمانية، والتعويضات المالية ويمكن التفصل فيها كالتالي:

1.2 الحق في الحصانة البرلمانية:

تحرص معظم دساتير الدول على ضمان حماية كافية لعضو البرلمان، لأداء مهامه ورسالته على أحسن وجه، وذلك من خلال إقرار حق الحصانة البرلمانية[1] التي تتباين الأنظمة الديمقراطية في تنظيمها انطلاقا من إيديولوجيات تعتمدها والتي تتفق على توفير حد أدنى لها، وتترك الأحكام الأخرى محل تباين واختلاف[2]، حيث تهدف الحصانة البرلمانية أساسا إلى ضمان استقلالية عضو البرلمان لمباشرة وظيفته النيابية، وإحاطته بحماية كافية تحفظ له كرامته وتوفر له أحسن الشروط لممارسة وظائفه الهامة التي يشغلها في كنف الطمأنينة[3].

وعليه تمثل الحصانة البرلمانية المقررة كحق وحماية لعضو مجلس الأمة ضمانة من الضمانات الأساسية لاستقلاله العضوي والوظيفي، تناولتها مختلف الدساتير الوطنية،[4] إلاَّ أن هذا الحق أصبح مقيدا في نوع واحد من الحصانة، ألا وهي الحصانة الموضوعية بعد التعديل الدستوري لسنة 2020،[5] متخليا بذلك المؤسس الدستوري عن الحصانة الإجرائية لعضو البرلمان، وكان هذا مطلب الحراك الشعبي نظير التجاوزات التي كان يقوم بها بعض أعضاء البرلمان تحت غطاء الحصانة البرلمانية التي لم تعد ترتبط في شق منها بمقتضيات اضطلاع عضو البرلمان بمهامه البرلمانية وتأمين نشاطه النيابي بل تجاوزته إلى التستر على التجاوزات التي يقوم بها بعضهم على حساب مصلحة الأمة.

وبناء على المادة 129 من تعديل دستور 2020 فإن عضو البرلمان يصبح يتمتع فقط بحصانة موضوعية موقوفة على الأعمال المرتبطة بممارسة مهامه المحددة في الدستور، حيث تقوم هذه الحصانة البرلمانية ضد المسؤولية النيابية، وبالتالي يصبح عضو مجلس الأمة غير مسؤول عن الأقوال والآراء التي تصدر عنه أثناء ممارسة نشاطه البرلماني.[6]

وهنا نلاحظ تراجع المؤسس الدستوري عن ذلك التوسع في مفهوم الحصانة البرلمانية الذي كان مقررا بنص المادة 126 من تعديل 2016 التي تقرر أن أعضاء البرلمان لا يمكن أن يوقفوا أو يتابعوا، وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أي دعوى مدنية أو جزائية، حيث اكتفى بالحصانة في شقها الموضوعي دون تحمل المؤسس للمسؤولية الجزائية عن عضو مجلس الأمة وتبعاتها وتركها ليتحملها عضو البرلمان لوحده وهو ما يفهم من نص المادة 130 من التعديل الدستوري 2020، حيث تصبح الحصانة مرتبطة موضوعيا بنشاط عضو مجلس الأمة، وزمانيا بعهدته البرلمانية سواء داخل قبة البرلمان أو خارجها.

كما نلاحظ أن المؤسس الدستوري ربط رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية بمتابعة عضو البرلمان جزائيا عن الأعمال غير المرتبطة بمهامه البرلمانية بعد تنازل صريح من صاحب الحصانة، وإلا تقوم الجهات المخولة بإخطار المحكمة الدستورية لتصدر قرار برفع الحصانة عنه من عدمه طبقا للمادة السابقة.

2.2 الحماية البرلمانية:

إضافة إلى الحصانة البرلمانية التي أقرها كل من المؤسس الدستوري و المشرع الجزائري في القانون المتعلق بعضو البرلمان ، وترك تفصيل إجراءات رفعها ونهايتها إلى النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، كفل المشرع الجزائري من خلال القانون 01-01 لعضو البرلمان حماية قانونية لممارسة مهمته النيابية بتوفير كافة الوسائل الضرورية لقيامه بعمله، وكفل على عاتق البرلمان ضمان إعادة إدماج العضو المنتهية عهدته إلى منصب عمله الأصلي، وضمان تسوية إجراءات تقاعده مع صناديق تقاعد الإطارات السامية، وفي حال وفاته ضمان حقوق ذويه، وهذا ما ذكرته المواد 15، 16، 17 في النقاط التالية[7]:

- ينوب البرلمان عن كل عضو منه في تسوية أي إشكال قد يتعرض له بمناسبة إعادة إدماجه لدى إدارته الأصلية فور انتهاء عهدته البرلمانية، كما ينوب عنه لدى الصندوق الخاص بتقاعد الإطارات السامية للدولة، أو أي صندوق آخر.
- عندما تنتهي العهدة بسبب الوفاة لأحد أعضاء البرلمان، يستفيد ذوي حقوق العضو من الامتيازات المرتبطة بمنحة التقاعد.
- كما يُمَكن عضو البرلمان من جميع الوسائل الضرورية لأداء مهمته النيابية، ويحدد النظام الداخلي لكل من الغرفتين هذه الوسائل.

3.2 التعويضات المالية:

المكافأة البرلمانية أو التعويض المالي لأعضاء المجلس النيابي مسألة معترف بها في النظم البرلمانية، لضمان استقلال المجلس باعتبار أن هذه المكافأة يفترض فيها أن تكفل للعضو حدا أدنى من الحياة الكريمة وتجعله بمنأى عن المؤثرات المالية من جانب السلطة التنفيذية[8].

وعلى هدى ذلك قد منح المشرع الجزائري في مقابل التمثيل والجهد المبذول وعدم جمع العضو بين مهمته النيابية ومهام أو وظائف أو مصالح أخرى، تعويضات مالية مناسبة لمواجهة متطلبات الحياة والترفع عن الخضوع للإغراءات، حيث نصت كل من المادة 18 من القانون رقم 01-01 المتعلق بعضو البرلمان، على أن يتقاضى عضو البرلمان أثناء عهدته البرلمانية تعويضة أساسية وتعويضات أخرى تكميلية، وحددت المادة 19 من نفس القانون على أن مبلغ التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان على أساس النقطة الاستدلالية 5438 المعدلة بالنقطة الاستدلالية 1505[9] خاضعة للاقتطاعات القانونية، تحسب هذه التعويضة على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي والخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة،[10] فضلا على ذلك يتقاضى عضو البرلمان تعويضة أخرى تكميلية شهرية عن التمثيل تقدر بنسبة 20% من التعويضة الأساسية خاضعة للاقتطاعات القانونية[11].

أما فيما يخص رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة فيتقاضيا تعويضة مساوية للمرتب المقرر لرئيس الحكومة أو الوزير الأول بالإضافة إلى تعويضة تكميلية شهرية عن التمثيل المقدرة بنسبة 20%.

كما حدد أيضا قانون عضو البرلمان تعويضة تكميلية مقدرة بنسبة 20 % و15% عن المسؤولية خاضعة للاقتطاعات القانونية مقررة لفائدة كل من:

- 20% من التعويضة الأساسية لكل من نائب الرئيس المجلس، ورئيس اللجنة، ورئيس المجموعة البرلمانية، ورئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغاربي.
- 15% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس اللجنة ومقررها.

كما منح المشرع من خلال قانون عضو البرلمان 01-01 مجموعة من الامتيازات لعضو البرلمان تتمثل في[12]:

- يحوز عضو البرلمان الذي لم يعاد انتخابه أو تعيينه على بطاقة عضو برلمان سابق.
- يستفيد عضو البرلمان من تكاليف الإيواء والنقل والإطعام.

3. واجبات عضو مجلس الأمة:

بمجرد دخول عضو مجلس الأمة المنتخب أو المعين إلى قبة البرلمان لتولي مهامه البرلمانية، يقع على عاتقه مسؤولية كبيرة تجاه وطنه وشعبه ونفسه، مما يستوجب عليه العمل بكل جدية ونزاهة وإخلاص ليكون قدوة لمن يمثلهم من أفراد الشعب، فالمهمة النيابية لا تسمح بالتخاذل أو التقصير لما لها من تأثير كبير على حاضر الأمة ومستقبلها[13]، الأمر الذي أدى بالمشرع الجزائري إلى إحاطة عضو مجلس الأمة بمجموعة من الواجبات الدستورية والقانونية والتنظيمية لأداء مهامه البرلمانية على أحسن وجه نوجزها فيما يلي:

1.3 الواجبات المحدد دستوريا:

أوجب المؤسس الدستوري الجزائري من خلال المواد 117 و118 و125 من الدستور على عضو البرلمان التمثيل الجيد للأمة، وذلك من خلال الحفاظ على ثقة الشعب والتعبير عن انشغالاته وتطلعاته، حيث لا يتسنى له ذلك إلا بالتفرغ التام لمهامه طيلة عهدته البرلمانية، وعدم الجمع بين عضويته البرلمانية والوظائف الأخرى التي تتعارض مع مقتضيات المهمة النيابية، وهذه الواجبات المحددة دستوريا يمكن إيجازها كالآتي:

1.1.3 واجب تمثيل الشعب:

وجدت وظيفة عضو البرلمان من أجل أن يقوم العضو المنتخب بتمثيل الشعب بطريقة غير مباشرة أثناء ممارسة عهدته الانتخابية، على أساس أن صاحب السلطة هو الشعب والبرلمان مجرد وسيلة لممارسة سلطاته نيابة عنه[14]، حيث يبقى أهم واجبات عضو البرلمان هو واجب تمثيل الشعب أحسن تمثيل وكسب ثقته، من خلال قيامه بمهامه الدستورية بكل كفاءة ومسؤولية ونقل انشغالات وتطلعات المواطن، وهذا ما نصت عليه المادة 117 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 " يبقى البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية وفيا لثقة الشعب وتطلعاته"، وأكدت عليه المادة 8 من القانون الأساسي لعضو البرلمان 01-01 على أن " يضطلع عضو البرلمان بتمثيل الشعب، كما يسهر على رفع انشغالات المواطنين إلى الجهات المعنية والتحسيس بها والدفاع عنها".

2.1.3 واجب التفرغ لعضوية البرلمان:

واجب التفرغ لأداء المهام البرلمانية، أمر أجمعت معظم دساتير العالم على الأخذ به، لما له من أهمية كبيرة في استقلالية مواقف عضو البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية، وتمكينه من القيام بعمله البرلماني دون الشعور بأي قيد، وهذا لا يعفي من هذا الواجب عدم قيام العضو بأي

عمل آخر بخلاف العمل النيابي، وإنما تفرغ العضو عن القيام بوظيفة يتعارض شغلها مع مقتضيات النيابة[15]، بالإضافة إلى تخصيص عضو البرلمان جل وقته وفكره وعمله لأداء مهامه البرلمانية والمحافظة على ثقة الشعب ، وهذه المهمة لا يستقيم أداءها مع ممارسة وظيفة أخرى.

وبالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري فقد أولى حرصا وعناية كبيرين لهذا الواجب الهام في تفعيل دور العضو البرلماني في أداء المهام الملقاة على عاتقه، وذلك بدسترة واجب التفرغ الكلي لعضوية البرلمان ودخول العضو تحت طائلة العقوبات المحددة في النظامين الداخليين لكل غرفة في حالة الغياب عن المشاركة في أعمال اللجان، أو حضور الجلسات العامة للبرلمان، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 118 المستحدثة في التعديل الدستوري لسنة 2020[16]، بعدما كانت المادة 105 قبل تعديل 2016 تنص عليه ضمنيا.

ويمكن القول أن المادة 118 المشار إليها أعلاه، هي خطوة ايجابية وصريحة من المؤسس الدستوري الجزائري في تفعيل دور البرلمان، والتجسيد الحقيقي والعملي لفكرة وفاء عضو البرلمان لثقة الشعب الذي أجلسه تحت قبة البرلمان، وذلك بالحد من ظاهرة غياب البرلمانيين عن حضور أعمال ونشاطات غرفتي البرلمان والتي أصبحت مشكل كبير ينقص من ثقة الشعب في ممثله، ويهز من مكانة البرلمان في وسط المؤسسات الدستورية الأخرى، رغم أن واجب تفرغ عضو البرلمان لأداء مهامه كان منصوص عليه أيضا في قانون الأساسي لعضو البرلمان 01-01 من خلال المادتين 3 و12 ، لكن دون جزاء في حالة الغياب مما أدى إلى استفحال هذه الظاهرة.

3.1.3 واجب عدم الجمع بين العضوية البرلمانية وغيرها من الوظائف

منع المؤسس الدستوري الجزائري الجمع بين العضوية البرلمانية وغيرها من الوظائف، من خلال ما نصت عليه المادة 125 التعديل الدستوري لسنة 2020 "عهدة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، ولا يمكن الجمع بينها وبين عهدات أو وظائف أخرى"، وأتى هذا المنع لتمكين عضو البرلمان من التفرغ لمهامه النيابية من جهة، ولضمان حمايته واستقلاليته من كل الضغوطات التي يمكن أن تمارس عليه من قبل الجهات الوصية(بالنسبة للمنتخبين المحليين)، أو السلطات الرئاسية بالنسبة لعضو في الحكومة والموظفين الإداريين أو في مؤسسة خاصة، لأن الموظف أو العامل بطبيعته يُؤمن بالسلطة الرئاسية ويتلقى الأوامر ويخضع للسلم الإداري بالتبعية ، فمن أجل الحفاظ على الاستقلالية جاء هذا المنع[17].

وما يمكن أن يستدل به على عدم الجمع بين الوظائف العليا في الدولة المثال الذي ضربه الدكتور صالح بالحاج بأن " النائب العضو في الحكومة لا يمكنه أن يؤدي مهامه النيابية التي تتمثل في معارضة السلطة التنفيذية سواء بمناسبة التصويت على نصوصها أو ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة"[18]، وامتدادا للدستور وتفصيلا لأحكام المادة125 منه ، نجد أن القانون العضوي 12-02 المتعلق بحالات التنافي[19] سالف الذكر، قد منع الجمع بين العضوية في البرلمان وممارسة مختلف المهام والوظائف والأنشطة الأخرى ، عمومية كانت أو انتخابية أو خاصة، واستثنى ممارسة نشاطات ذات طابع مؤقت[20]، لا سيما في المجالات العلمية أو الثقافية أو الإنسانية أو الشرفية أو القيام بمهمة لصالح الدولة.

وبالرجوع إلى المادة الثالثة من ذات القانون 12-02، نجدها قد حددت حالات التنافي مع العهدة البرلمانية والمتمثلة في عدم الجمع مع كل من وظيفة عضو في الحكومة، العضوية في المجلس الدستوري، عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب، وظيفة أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو العضوية في أجهزتها وهياكلها الاجتماعية، وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاحي ، ممارسة نشاط تجاري، مهنة حرة شخصيا أو باسمه، مهنة القضاء، وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية، رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية.

ويمكن القول أن المشرع الجزائري توسع في حالات التنافي على خلاف ما أخذت به بعض الدول[21]، وبالتالي غلق الباب كليا أمام العضو البرلماني من ممارسة أي وظيفة أو مهنة أخرى باستثناء الأنشطة المؤقتة أو المهن المؤقتة لصالح الدولة المنصوص عليها في المادة 5 من القانون 12-02 المشار إليها أعلاه، وذلك كله لإقرار مبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق استقلالية العضو وضمان تفرغه لمهامه النيابية، أما في

حالة الجمع أو وقوع حالة التنافي فقد عالج المشرع الجزائري هذه الوضعية من خلال الاختيار بين الاحتفاظ بالوظيفة النيابية أو الاستقالة التي ينتج عنها استخلاف العضو البرلماني وفق الأحكام المنصوص عليها في التشريع[22].

2.3 الواجبات المحدد قانونا:

أضاف المشرع الجزائري أيضا واجبات أخرى قانونية تقع على عاتق عضو البرلماني، قد تناولها القانون الأساسي لعضو البرلمان في المواد 11و12و13 والمتمثلة في:

1.2.3 واجب مراعاة المصلحة الوطنية:

يراعى من عضو المنتخب أثناء تأدية مهامه النيابية وضع مصلحة الوطن والشعب فوق كل اعتبار، ولو كان ذلك على حساب الجهد والوقت والمصلحة الشخصية له، وهذا ما شدد عليه المشرع الجزائري في المادة 11 من القانون 01-01 على أنه " يجب على عضو البرلمان أثناء تأدية مهامه، مراعاة المصلحة الوطنية ووضعها فوق كل اعتبار".

وعلى اعتبار أن مهمة عضو البرلمان ذات طابع وطني، إلا أن هذا لا يمنع العضو أن يميل حين مناقشته لبعض القضايا المطروحة أمام المجلس أو من خلال الأسئلة التي يوجهها للوزراء، أن ينقل انشغالات ومشاكل المواطنين ذات طابع محلي[23]، ويعد هذا التصرف كاعتراف صريح لعضو البرلمان المنتخب بثقة ناخبيه، وخدمة لهم دون أن يتعارض ذلك مع المصلحة الوطنية[24].

2.2.3 واجب حضور أشغال المجلس:

يعد حضور عضو البرلمان ومتابعته لأشغال المجلس المنتمي إليه، دليل حرسه على أداء مهامه وصدق نيته في خدمة الشعب الذي وضع فيه الثقة وكلفه بهذه الرسالة النبيلة وكشرط لصحة انعقاد البرلمان[25]، وهذا ما شدد عليه المؤسس الدستوري في التعديل الأخير لسنة 2020 في المادة 118 الفقرة الثانية، وكذا المشرع الجزائري في المادة 12 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان، على وجوب المشاركة الفعلية لعضو البرلمان في الجلسات العامة وفي أشغال اللجان التي هو عضو فيها، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة غيابه.

3.2.3 واجب التحفظ بسرية مداولات اللجان:

يعتبر العمل البرلماني من صميم الأعمال التي تحقق المصلحة العامة للأمة على المستوى السياسي والاجتماعي، وعلاقته بالمصلحة العليا للدولة، حيث تفرض ممارسة المهام الأساسية لعضو مجلس الأمة اطلاعه على أسرار وظيفية ووثائق ومعلومات لها علاقة بمختلف مؤسسات الدولة وقطاعاتها الحيوية[26]، ومن منطلق حساسية مهام عضو مجلس الأمة حضر عليه القانون إفشاء الأسرار المهنية التي يطّلع عليها بمناسبة ممارسة عهدته البرلمانية خوفا من إلحاق الضرر بالمصلحة العليا للدولة، أو ضرب المبادئ الدستورية التي تحكم العلاقة الوظيفية بين السلطات، وعليه نص المشرع في المادة 13 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان على أن " يحتفظ عضو البرلمان بسر مداولات اللجنة التي عضو فيها" وأكدت المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة "أن اجتماعات لجان مجلس الأمة الدائمة مغلقة، ولا يمكن للجان الدائمة نشر وإعلان محاضرها ويتحمل مسؤولية ذلك رئيس اللجنة"[27].

3.3 الواجبات التنظيمية المحدد في النظام الداخلي لمجلس الأمة:

تبعا للإصلاحات الدستورية لسنة 2020 والتي شملت في جزء منها السلطة التشريعية، سعى المؤسس الدستوري الجزائري إلى تفعيل دور البرلمان من خلال ما تضمنته المادة 118 من الدستور، على وجوب تفرغ عضو مجلس الأمة لعهدته النيابية وإلزام أعضائه للمشاركة الفعلية في أشغال المجلس ، وأوجبت أن يتضمن النظام الداخلي للمجس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أحكاما وإجراءات جديدة تضبط التزامات أعضاء البرلمان داخل كل غرفة من حيث الحضور والانضباط والسلوك، وهذا ما عالجه النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 في الباب العاشر المتعلق بالمشاركة في أشغال المجلس وإجراءات الانضباط، والذي سوف نتناوله بالشرح كالآتي:

1.3.3 المشاركة الفعلية في أشغال المجلس:

يُلْزِمُ كل من الدستور والقانون الأساسي لعضو البرلمان والنظام الداخلي لمجلس الأمة، عضو مجلس الأمة على تأدية مهامه البرلمانية على أحسن وجه وأن يكرس جهده ووقته في القيام بواجباته طيلة عهدته البرلمانية[28]، وعلى الخصوص وجوب حضور أشغال المجلس على مستوى لجانه الدائمة وجلساته العامة والمشاركة الفعلية فيها، ويتولى مكتب مجلس الأمة آليات تثبيت حضور الأعضاء لأشغال المجلس[29].

وللحد من ظاهرة اللامبالاة وعدم الاهتمام بالوظيفة النيابية وغياب أعضاء مجلس الأمة أثناء انعقاد جلساته، حدد النظام الداخلي للمجلس في المادتين 115 و116، كيفية إخطار العضو بالغياب، وماهي الغيابات المبررة، وما العقوبات المقررة في حالة الغيابات المتكررة، كل ذلك نوضحه كالآتي:

أ- كيفية الإخطار بالغياب:

بينت أحكام المادة 115 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، كيفية تقديم عضو مجلس الأمة إخطار بالغياب سواء بالنسبة لأشغال اللجان الدائمة أو أشغال الجلسات العامة وذلك حسب حالتين:

- في حالة غياب العضو عن أشغال اللجنة الدائمة: يُوجه عضو اللجنة الدائمة الذي تعذر عليه حضور أشغال اللجنة، إخطارا في الموضوع إلى رئيس اللجنة الذي يبلغه بدوره إلى رئيس مجلس الأمة.
- في حالة غياب العضو عن أشغال الجلسات العامة: يُوجه عضو المجلس الذي تعذر عليه حضور أشغال الجلسات العامة، إخطارا في الموضوع إلى رئيس المجلس قبل انعقاد الجلسة العامة.

ب- الغيابات المبررة:

يعد غياب عضو مجلس الأمة مبررا للأسباب التالية:

- نشاط رسمي في الدائرة الانتخابية
- مهمة ذات طابع وطني
- مهمة رسمية خارج الوطن
- عطلة مرضية أو عطلة أمومة

بالإضافة إلى أن النظام الداخلي لمجلس الأمة أوكل إلى مكتب المجلس مهمة تقدير مدى قبول أو رفض مبررات أخرى خارج ما نصت عليه المادة 115، أو الإخطارات التي توجه بعد انعقاد الجلسة على ألاَّ يتعدى أجل ذلك يومي عمل.

ج – العقوبات المقررة في حالة الغياب:

يقع عضو مجلس الأمة تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في المادة 116 من نظامه الداخلي إذا تغيب ثلاث مرات متتالية خلال الدورة وبدون عذر مقبول، وتتمثل هذه العقوبات فيما يلي[30]:

- يُوجه إليه تنبيه كتابي.
- تنشر قائمة الأعضاء المتغيبين عن أشغال جلسات المجلس في الجريدة الرسمية للمناقشات وفي الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس.
- تُدون أسماء الأعضاء المتغيبين عن أشغال اللجان الدائمة في محاضر اجتماعات اللجنة، وتبلغ نسخ من ورقة حضور أعضاء اللجنة إلى كل من نائب الرئيس المكلف بالتشريع، ورؤساء المجموعات البرلمانية.
- يخصم مبلغ مالي من التعويضة البرلمانية التي يتقاضاها العضو، بعدد الأيام التي تغيب فيها عن أشغال اللجان الدائمة وأشغال الجلسات العامة.

بالإضافة إلى أنه إذا تكرر غياب عضو مجلس الأمة لثلاثة (3) مرات أخرى خلال الدورة نفسها بدون عذر مقبول، يُحرم من الترشح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس بعنوان التجديد المقبل.

2.3.3 إجراءات الانضباط في الجلسات:

رغم تمتع عضو مجلس الأمة بحقوق وامتيازات خاصة وحصانة، إلا أنه مطالب أثناء أداء مهامه باحترام النظام الداخلي للمجلس، وإلا تعرض لجزاءات تأديبية[31]، لفرض الانضباط داخل الجلسات نصت عليها المادة 117 من النظام الداخلي للمجلس[32] من بينها التذكير بالنظام، التنبيه، سحب الكلمة، المنع من تناول الكلمة.

يمكن القول أن إجراءات الانضباط تبدأ بالتذكير بالنظام في جلساته من قبل رئيس المجلس، ويعد هذا التذكير أول إجراء يتعرض له عضو مجلس الأمة الذي يخل بحسن سير المناقشات، أو يعكر صفوها[33]، وإذا تكرر التذكير للمرة الثانية يوجه للعضو المعني تنبيها، كما يمكن أن تسحب منه الكلمة إلى أن تنتهي مناقشة الموضوع محل الدراسة، وتسحب منه الكلمة أيضا إذا أخذها من دون إذن وذُكر بالنظام وأصرّ مع ذلك على الكلام[34]، كما يمكن لعضو مجلس الأمة أن يتعرض للمنع من تناول الكلمة حسب الحالات المحددة في المادة 119 من النظام الداخلي، والمتمثلة في تعرض عضو المجلس إلى ثلاث (3) تنبيهات أثناء الجلسة، أو تسبب في تظاهرة تعكر صفو النظام والهدوء داخل قاعة الجلسات، أو قام باستفزاز أو تهديد زميل له أثناء الجلسة، أو استعمل العنف أثناء الجلسة[35].

قد يترتب على منع عضو المجلس من تناول الكلمة حرمانه من المشاركة في مناقشات جلسات المجلس لثلاث (3) جلسات متتالية، وفي حالة العود أو رفض الامتثال لأوامر رئيس الجلسة يمدد المنع إلى ستة (6) جلسات متتالية، وهو إجراء خطير بالنظر لدور عضو مجلس الأمة في التعبير عن رأيه وتمثيل ناخبيه[36]، لذلك أحاط النظام الداخلي للمجلس في مادته 121 هذا الإجراء بوجوب استدعاء العضو إلى مكتب المجلس والاستماع إليه قبل النظر في القضية والبث فيها.

يمكن أيضا حسب المادة 123 من النظام الداخلي، أن يمنع رئيس الجلسة المتدخل من مواصلة تدخله إذا تعرض بالإساءة إلى المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، أو إلى شخص رئيس الجمهورية بما لا يليق بمقامه، أو تدخل دون إذن من رئيس الجلسة، أو إذا تفوّه بعبارات نابية في حق أحد أعضاء المجلس، أو إذا ما مس الحياة الخاصة للغير، أو إذا ناقش قضية تكون محل إجراء قضائي، كما تجيز هذه المادة لرئيس الجلسة وحده أن يلفت انتباه المتدخل إذا خرج عن موضوع المناقشة، ولا يجوز لغيره مقاطعة المتدخل أو إبداء ملاحظات على كلامه، كما يحق أيضا لرئيس الجلسة حرمان أي عضو من طلب نقطة نظام أكثر من مرة واحدة، ولا تدون التدخلات ذات الطبيعة المذكورة أعلاه في محضر الجلسة[37].

4. خاتمة:

أشرنا في بحثنا هذا إلى أهم الحقوق الأساسية التي يتمتع بها عضو مجلس الأمة والتي من أهمها الحق في الحصانة البرلمانية، حيث أبرزنا اكتفاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بحق عضو مجلس الأمة في الحصانة الموضوعية دون الحصانة الإجرائية لأنها تتلاءم مع المهمة التمثيلية ونشاط عضو مجلس الأمة داخل قبة البرلمان، وبالتالي يكون المؤسس الدستوري قطع الطريق أمام كل عضو يستغل حق الحصانة في تحقيق امتيازاته الشخصية التي لا تمت بصلة للتمثيل النيابي، وتملصه ولو مؤقتا من العدالة بحجة تمتعه بحق الحصانة الإجرائية.

كما التزم المشرع بفرض حماية قانونية لعضو مجلس الأمة تتناسب مع المهام التمثيلية التي يمارسها، حيث تجاوب مع مساره الوظيفي والاجتماعي الذي قد يتأثر مع عهدته البرلمانية، أيضا أحاط المشرع بكل تفاصيل المكافأة المالية لعضو مجلس الأمة كحق يؤمن له ممارسة عهدته بكل أريحية وطمأنينة على مستقبله ومستقبل عائلته المعيشي والذي كفله قانون عضو البرلمان.

أما من جانب الواجبات التي يلتزم بها عضو مجلس الأمة فقد تنوعت بين واجبات دستورية يعلوها واجب التمثيل الشعبي وواجب التفرغ لعضوية البرلمان، ثم واجبات قانونية ممثلة في واجب مراعاة المصلحة الوطنية، وواجب حضور اشغال المجلس الذي يمثل أهم واجبات عضو

مجلس الأمة، ثم واجب التحفظ بسرية مداولات اللجان، لنصل في الأخير إلى أهم الواجبات التي نظمها النظام الداخلي لمجلس الأمة متمثلا في واجب المشاركة الفعلية في أشغال المجلس، حيث توصلنا في الأخير إلى النتائج التالية:

-اكتفاء المؤسس الدستوري بالحصانة الموضوعية دون الحصانة الإجرائية يعتبر من الخطوات المهمة للقضاء على الفساد ومكافحته، وسبل الانحراف بالعمل البرلماني، ويمثل عملا جريئا لتكريس مبدأ العدالة والمساواة بين ممثل الشعب والمواطن العادي في تحمل مسؤولية أفعاله الجزائية أمام القضاء.

-التعويضات المالية تبدو مبالغا فيها بالنظر إلى أداء عضو مجلس الأمة التشريعي والرقابي وتأثره بقرارات وتوجيهات السلطة التنفيذية التي تعين ثلثه.

-غياب الصرامة في معالجة مسألة إثبات حضور أعضاء مجلس الأمة لجلسات اللجان، وأشغال المجلس، انطلاقا من عدم قدرة بعض أعضائه على مواجهة الحكومة التي تمتاز بكفاءات وقدرات فنية ونفوذ حتى داخل المجلس، بعيدا عن تلك الأسباب الشخصية المبررة.

-حدد المشرع أليات متعددة تحكم انضباط أعضاء مجلس الأمة، وفرض عليهم عقوبات تتدرج بحسب جسامة الفعل الذي يقوم به كل عضو، من اجل تحسيسهم بأهمية التمثيل الشعبي وإلزامهم بالقوانين والأنظمة الداخلية.

بناء على تلك النتائج نقدم الاقتراحات التالية:

-ضرورة الإسراع في تعديل النظام الداخلي لعضو البرلمان بما يتماشى والتعديل الدستوري لسنة 2020، من جانب الحقوق والواجبات.

-ضرورة إعادة النظر في تنظيم التعويضات والامتيازات الممنوحة لعضو مجلس الأمة وربطها بأدائه التمثيلي ونوعية نشاطه داخل وخارج قبة البرلمان.

-إعادة مراجعة الإجراءات الانضباطية المقرر في النظام الداخلي لمجلس الأمة، لتكون أكثر تناسب وفعالية مع أهمية واجب احترام أعضاء مجلس الأمة للنظام الداخلي للجلسات وقداسة التمثيل الشعبي.

5. قائمة المراجع:

[1]نشأت الحصانة البرلمانية عمليا في بريطانيا بعد ثورة 1688 وإعلان الحقوق "Bill of Rights" الذي اعترف بأن حرية الكلمة والمناقشة والإجراءات داخل البرلمان لن تكون محل أي متابعة أمام أي محكمة أو مكان آخر خارج البرلمان، وهو ما أقرته الثورة الفرنسية في23جوان 1789، ثم شملت معظم برلمانات العالم، فالحصانة " Immunité"، مصطلح يجد مصدره في كلمة" Imunatas" أي الاستثناء عن تحمل الالتزامات المفروضة بالقانون. **راجع** سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996– السلطة التشريعية والمراقبة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013، ص41.

[2] محمد ناصر بوغزالة، الحصانة البرلمانية امتياز أم ضرورة ممارسة الوظيفة، يوم دراسي حول الحصانة البرلمانية مفاهيم وممارسات، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 09، الجزائر 2012، ص 148.

[3]سعيد مقدم، الحصانة البرلمانية: مفاهيم ومقتضيات ممارستها في الأنظمة المقارنة، اليوم الدراسي حول بالحصانة البرلمانية مفاهيم وممارسات، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 09، الجزائر 2012، ص 90.

[4] تناولها دستور 1963 بموجب المادتين 31-32 منه، وعالجها دستور 1976 بالمواد 137-139 وهو نفس الأمر يطبق على دستور 1989 من خلال المواد 103-106، أما في دستور 1996 حسب آخر تعديل له لسنة 2020 فقد تناولها 129-130 منه.

[5] المادة 129 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق 30 ديسمبر 2020يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 82.

[6] تريعة نوارة، تفعيل إجراءات رفع الحصانة البرلمانية بعد الحراك الشعبي في الجزائر والثورة في مصر بين المرجعية الدستورية والممارسة العملية، مجلة الحقوق والحريات، المجلد السادس، العدد الثاني، جامعة بسكرة، الجزائر 2020، ص 11.

[7] القانون 01-01، مؤرخ في 06 ذي القعدة 1421هـ الموافق 31 يناير 2001م، المتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد9 بتاريخ 04 فيفري 2001.

[8]محمد علي سويلم، مبادئ الإصلاح الدستوري دراسة مقارنة في دساتير العالم المعاصر في ضوء الفقه والقضاء الدستوري، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث،2015، ص 412.

[9]قد تم تعديل التعويضة الأساسية لعضو البرلمان التي كانت محددة على أساس النقطة الاستدلالية 5438 إلى النقطة الاستدلالية الجديدة المحددة 1505، بموجب المادة الأولى من الأمر 08-03 المؤرخ في 1سبتمبر 2008، المتعلق بتعديل القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادرة بتاريخ 3 سبتمبر 2008.

[10]المادة 19 من القانون 01-01، المتعلق بعضو البرلمان، مرجع سابق.

المادة 20 من القانون 01-01، المتعلق بعضو البرلمان، مرجع سابق[11]

راجع المادتان 21، 22 من قانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان، مرجع سابق.[12]

عبد الكريم قريشي، التجربة البرلمانية لمجلس الأمة، الطبعة الأولى، دار الوعي، الجزائر 2019، ص 38. [13]

أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر، الطبعة الأولى، مصر، 2017، ص 356.[14]

إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، طاكازيج كوم للدراسات للنشر والتوزيع، مصر 2015، ص 40.[15]

[16]تنص المادة 118 من تعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق، على أن "يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهدته، وينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجوب المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب".

[17] بوزيد لزهاري، حالات التنافي في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، الجزائر 2013، ص 65.

صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر 2015، ص 248.[18]

[19]يقصد بالتنافي: لغة التنافر والتناقض والتعارض والتضاد وعدم الانسجام، ويتطابق المعنى الاصطلاحي مع المعنى اللغوي، فالتنافي ينتج عن التضارب وعدم الانسجام والتناقض بين وظيفتين عندما لا يمكن ملؤهما في وقت واحد بشخص واحد، وإن الولاية البرلمانية تتناقض مع أي وظيفة إدارية أو رئاسية وعضوية

مجالس إدارة ، فعلى الموظفين الذين يتم انتخابهم أن يُستبدلوا بآخرين في وظائفهم، وذلك لإعطاء الحرية الكاملة للنواب تجاه السلطة التنفيذية ورئاسة أو عضوية المجالس البلدية، أكثر تفصيل **راجع** عبد الجليل مفتاح، كيفيات معالجة حالات التنافي ومنازعاتها، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، الجزائر 2013، ص 40.

[20]تنص المادة 5 من القانون العضوي 12-02 المؤرخ 18 صفر 1433هـ، الموافق 12 يناير 2012م، يحدد حالات التنافي مع البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد الأول بتاريخ 14 يناير 2012، على أنه "لا تتنافى العهدة البرلمانية مع: نشاطات مؤقتة، لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية، لا تأثر على الممارسة العادية للعهدة، بعد موافقة مكتب الغرفة المعنية، مهنة مؤقتة لصالح الدولة لا تتجاوز سنة ".

[21]رغم أن جميع الدول تأخذ بمبدأ التنافي خاصة عندما يتعلق الأمر بالتمثيل النيابي، إلا أنه لا يوجد إجماع حول تحديد حالات التنافي ، فمثلا هناك بعض الدول لا تمنع الجمع بين التمثيل النيابي والعمل الحكومي منها ألمانيا وبريطانيا التي تسمح للوزير الأول الاحتفاظ بعضويته في البرلمان، وهناك أيضا بعض الدول التي تسمح أو ترخص لأعضائها الجمع بين العضوية البرلمانية والعضوية في المجالس المنتخبة أو المستقلة ...، ومنها ألمانيا واسبانيا ، أكثر تفصيل **راجع** يلس شاوش بشير، مبدأ التنافي دراسة مقارنة ، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10 ،الجزائر 2013، ص 25- 37.

[22]راجع المواد 6-12 من القانون العضوي 12-02، مرجع سابق.

المادة 09 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان، مرجع سابق.[23]

إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص 37.[24]

[25]لصحة انعقاد البرلمان يشترط نصاب محدد للانعقاد جلساته، فضلا على أن اتخاذ القرارات يحتاج لحضور نصاب معين من الأعضاء، وللنصاب معنيان: الأول خاص بحضور العدد اللازم من الأعضاء لانعقاد الجلسة بشكل صحيح، والثاني يتعلق بالعدد اللازم من أصوات الأعضاء لاتخاذ القرار، ويقصد بالنصاب اللازم لانعقاد الجلسة الحد الأدنى الواجب توافره لانعقادها، ونصاب الانعقاد يتوقف على ما حدده الدستور والنظام الداخلي لكل دولة. أكثر تفصيل **راجع** أفين خالد عبد الرحمن، مرجع سابق ص 348.

[26] ليندة لونيسي، النظام القانوني لواجبات عضو البرلمان في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 9، العدد الأول، جامعة بسكرة، الجزائر 2012، ص24.

[27] النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر بتاريخ 22 أوت 2017 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49.

[28] بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان – دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى-الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2017، ص 299.

المادة 114 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، لسنة 2017، مرجع سابق. [29]

المادة 116 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.[30]

[31]سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996– السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، الطبعة الثانية منقحة ومزيدة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013، ص 47.

المادة 117 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق. [32]

سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 47.[33]

المادة 118 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.[34]

المادة 119 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع السابق. [35]

سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص 47.[36]

المادة 123 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع السابق.[37]