

جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة
في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق تخصص قانون اداري

إشراف الأستاذ:

د. دهمه مروان

إعداد الطلبة :

• زاوي الياس

• عبد الباقي محمد الأمين

لجنة المناقشة:

لقب واسم الأستاذ	الرتبة	الجامعة	الصفة
		جامعة غرداية	رئيسا
		جامعة غرداية	مشرفا مقرا
		جامعة غرداية	عضو مناقشا

السنة الجامعية:

1444/1445هـ/2022-2023م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و عرفان

قال الله تعالى:

((وَإِذْ تَأْتِيَنَّكُمْ رِزْقُكُمْ لَمِنَ شَكْرَتِهِمْ أَزِيدَنَّهُمْ وَلَمِنَ كَفْرَتِهِمْ إِنَّا نَحْنُ لَشَدِيدٌ))

سورة إبراهيم الآية 07

الحمد لله واشكره فبفضله تتم الصالحات وتقضى الحاجات

الحمد لله ولا حول ولا قوة إلا بالله هو الموفق والمادي إلى سواء

السبيل. بعون من الله تعالى وتوفيقه أنهمينا إنجاز

هذا العمل الذي أدمع الله سبحانه أن يكون في مستوى تطلعاته .

كما نشكر الأستاذ الفاضل دهمه مروان على مجهوداته وتوجيهاته لنا، ونتقدم بالشكر إلى

اللجنة المناقشة .

الأهداء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وأطلي وأسلم على سيدنا محمد خاتم الرسل والأنبياء وعلى أهله وأصحابه ومن وآله وسار على

خطاه إلى يوم أن نلقاه... وبعد

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك، ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك، ولا تطيب الآخرة إلا

بعفوك، ولا تطيب الجنة إلا بروبتك. إلى من كلفه الله بالهيبة والوقار .. إلى من

علمني العطاء بدون انتظار .. إلى من أحمل اسمه

بكل افتخار .. أرجو من الله أن يمد في عمرك.. لتري ثمارا قد حان قطافها بعد

طول انتظار .. وستبقى كلماتك نجوما اهتدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد..

"والدي العزيز" إلى أمي.. لو جاز السجود لغير الله لسجدت لها.. إلى من يعجز

اللسان عن ذكر خصالها وطيبة قلبها .. إلى التي أعطتني ولا زالت تعطيني بلا

حدود،

إلى التي أنارت لي درب النجاح في الحياة.. إلى ريحانة فؤادي وأجمل اسم أنادي

به.. "والدي العزيزة" إلى سندي وقوتي وملاذي بعد الله.. إلى من أثروني على أنفسهم ..

إلى من أظهروا لي من هو أجمل في الحياة.. أخواتي..

زاوي الياس

الأهداء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

والصلاة والسلام على سيد الخلق محمد وبعد:

إلى من لا يمكن للكلمات أن توفي حقهما، إلى من لا يمكن للأرقام أن تحصى فضائلهما.

أهدي هذا العمل المتواضع إلى من تعبته لتريحي
إلى من أعطتني الدعم والحنان وسهرت لحي أنام وعملت حتى أحقق كل الألام
وزرعت في قلبي الأمل والاطمئنان.

إلى فرة عيني ورفيقة دربي أمي الغالية رحمها الله .
إلى من رباني وعلمني كيف أعيش بالدين والأخلاق، وأمدني بروح المثابرة
والعمل.

إلى من تعب من أجل راحتي وسعدتني أبي الحنون رحمه الله
إلى كل من وسعهم قلبي ولم يذكروهم قلبي سواء من قريب أو بعيد.

عبد الباقي محمد الأمين

مقدمة

مقدمة:

قدم المؤسس الدستوري الجزائري منذ أول دستور للجمهورية وصولاً إلى آخر تعديل له سنة 2020 نوعاً من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ونظم العلاقات المتبادلة بينهما بخصوص تدخل كل واحدة في شؤون الأخرى على نحو معين، ومقابل الدور الذي يمكن أن تلعبه السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية أعطى الدستور للبرلمان عدداً من الأسلحة يستخدمها لمواجهة الحكومة تعرف بالرقابة البرلمانية، فإلى جانب وظيفة البرلمان الأساسية المتجسدة في التشريع يمارس مهمة الرقابة على أعمال الحكومة وفق جملة من الآليات قد ترتب في جزء منها مسؤولية الحكومة السياسية و تؤدي بذلك إلى استقالتها وأخرى لا ترتب مسؤولية سياسية.

وأمام التغيرات التي تعيشها الجزائر مؤخراً، بعدما شهدت حديثاً تعديل دستورها وفقاً لما يتمشى وبلوغ المطالب الشعبية السياسية والاقتصادية والاجتماعية و يتأقلم مع جميع المستجدات التي شهدتها الساحة الوطنية على مختلف الأصعدة، ويعبر عن رغبة صاحب التعديل في معالجة الاختلال الذي يعاني منه النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال والمتمثل في تركيز السلطة في يد مؤسسة واحدة على حساب باقي المؤسسات.

فيعد التحقيق البرلماني آلية هامة وحساسة من آليات عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة و نظراً لدقة و حساسية هذه الآلية فيما يتعلق بالعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة بصورة عامة، وفيما يتعلق بقيم وضوابط مبدأ الفصل بين السلطات في هذا المجال بصورة خاصة، ولذا تخضع آلية رقابة التحقيق البرلماني بتنظيم و ضبط شروط ومراحل وإجراءات تحريكها و ممارستها بكل دقة وصرامة وتفصيل في النظام القانوني لهذه الآلية¹.

¹ النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، باب الوثائق البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 20، 2008، ص233.

ومن غير المعقول أن يعهد بالتحقيق للحكومة، وتقدم هذه الأخيرة نتائج تقصيائها للوقائع للبرلمان حيث من التناقض أن تعهد البرلمانات التحقيق للجهة المراد مراقبتها أو محاسبتها إن صح التعبير.

لذلك كان طبيعياً أن تخول للبرلمانات متى شاءت حق ممارسة التحقيق بنفسها بصورة فعالة لكشف الستار عن أمور ينتج عنها إصدار قرارات غاية في الأهمية. وللبرلمان مباشرة هذا الحق دون وجود نص دستوري صريح يمنحه هذا الحق، إذ يعتبر نتيجة لازمة لحقه في التشريع، أما إذا وجد نص دستوري وهذا الغالب في معظم الدساتير، لأنه يرفع الحرج عن النواب و يزيل الشك في مدى شرعية ممارسة البرلمان للتحقيق¹.

إن الرقابة التي يمارسها البرلمان الجزائري عن طريق لجان التحقيق، والمخولة له دستوريا وفي الأنظمة الداخلية للغرفتين والتي كرست جملة من النصوص القانونية، إلا انه رغم كثرة المواد المتخصصة في تنظيم التحقيق نجد أن هذه المواد لا تترك مجال لمادة أن تكون مطلقة دون قيد تفرضه أخرى².

كان موضوع الرقابة البرلمانية محل اهتمام لجنة الخبراء المكلفة بصياغة المقترحات التي تحدف إلى مراجعة معمقة لأحكام الدستور، حيث طالب العديد بمحاولة تفعيل آلياتها، كما وقد ورد في رسالة التكليف المعلن عنها غير وكالة الأنباء بتاريخ 02 جانفي 2020 أن اللجنة ستولى تحليل وتقييم كل جوانب التنظيم وسير مؤسسات الدولة على أن تقدم إلى رئيس الجمهورية مقترحات وتوصيات بغرض تدعيم النظام الديمقراطي القائم على التعددية السياسية والتداول على السلطة وصون بلادنا من كل أشكال الانفراد بالسلطة وضمان الفصل الفعلي بين السلطات وتوازن أفضل بينها وهذا بإضفاء مزيد من الانسجام على سير السلطة التنفيذية وإعادة الاعتبار للبرلمان خاصة في وظيفته الرقابية لنشاط الحكومة".

¹ فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني الدول العربية والأمريكية والأوروبية -، دراسة مقارنة - المركز القومي لاصدارات القانونية، القاهرة 2008، ص 53.

² خلوفي خوجة، لرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 2001، ص 83.

واستجيب لذلك من خلال التعديلات التي أضافها دستور 2020 بهذا الخصوص وفي محاولة منه لإضفاء المرونة على الحياة التشريعية، أعطى فرصة المشاركة لجميع مكونات الطبقة السياسية التي دعمت التغيير السلمي والديمقراطي.

وكرس المؤسس الدستوري الجزائري العمل بالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال مختلف الوسائل التي نص عليها في مواده المختلفة، ومنها الوسائل المرتبة لمسؤولية الحكومة السياسية والمتمثلة في تقديم برنامج الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والمصادقة عليه أو رفضه، وتقديم الحكومة لبيان السياسة العامة الذي يمكن أن ينجم عنه إنعقاد مسؤولية الحكومة بواسطة لائحة ملتصقة بالرقابة، أو طلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني من طرف الوزير الأول، وفي حالة الرفض تقدم إستقالة الحكومة.

أما الوسائل غير المرتبة لمسؤولية الحكومة ونظرا لتعددتها فإنه سيتم إستثناء وسيلتي مناقشة السياسة الخارجية والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات من الدراسة، وسيتم التطرق والتركيز على أكثرها إستعمالا، وهي الأسئلة الكتابية والشفوية، واستجواب الحكومة ، وتشكيل لجان التحقيق والاستماع إلى أعضاء الحكومة.

وكذا مناقشة قوانين المالية والمصادقة عليها وتقديم الحكومة للبرلمان عرض عن استعمال الاعتمادات المالية والتصويت على قانون تسوية الميزانية، هذه الوسائل التي ستكون محل مناقشة وتحليل طي هذا البحث ومن المفيد التذكير أن هذه الدراسة ستتمحور حول دستور 1996 هذا الأخير الذي سيكون محل تركيز هذا البحث، مع التطرق لباقي الدساتير الجزائرية وكذا التعديل الدستوري لعام 2016 وما تضمنه من أحكام جديدة بهذا الخصوص.

تكمن أهمية الدراسة في معرفة مدى مسؤولية الحكومة في النظام السياسي الجزائري، لا سيما وأن الحكومة تحتل مكانة مرموقة بالنظر إلى اختصاصاتها الواسعة. الموقع الذي تحتله السلطة التنفيذية والتشريعية داخل النظام السياسي الجزائري وكذلك العالقات بينهما.

تتمثل أسباب اختيار الموضوع في اسباب موضوعية وأخرى ذاتية، حيث تتمثل دوافعنا الموضوعية في البحث عن مدى فعالية البرلمان في رقابته على أعمال الحكومة والتعرف على مختلف الوسائل المتاحة له في هذا المجال ومدى نجاعة هذه الوسائل في الواقع العملي. أما دوافعنا الذاتية تتجلى في تخصصنا قانون عام وكذلك ميلونا الشخصي إلى مواضيع القانون الدستوري والرغبة في إثراء المعرفة القانونية الشخصية بمثل هذه المواضيع.

وترمي دراسة موضوع الرقابة البرلمانية إلى إبراز أفكار جديدة في هذا الموضوع مع معرفة الفرق بين ما هو مكرس في النصوص القانونية وما هو معمول به في الواقع العملي، فضال عن مناقشة الإطار القانوني المنظم لموضوع الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ومدى تطرقه لآليات الرقابة البرلمانية وبيان الثغرات التي تعترضه من أجل محاولة التوصل إلى سد هذه الثغرات وإحداث إصلاحات قانونية.

قد تطرقت الدراسات السابقة الي موضوع الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ولكن كانت الدراسات حول العموميات دون الجزئيات، ومن الدراسات التي استطعنا الحصول عليها رسالة دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة باحي مختار، عنابة، 2006-2007. ورسالة شلاقة بدر الدين، رقابة البرلمان على الحكومة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماسنر، جامعة الوادي، 2018/2017. وأيضا رسالة باشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة. وهذا ما دفعنا إلى بحث معمق حول هذا الموضوع.

وبناء على هذا الأساس نطرح الإشكالية التالية:

- ما هي الآليات الرقابية التي يتدخل من خلالها البرلمان في عمل الحكومة وفقا للتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات الآتية:

- فيما تتمثل وسائل الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الدستوري 2020؟

- فيما تكمن وسائل الرقابة البرلمانية عديمة الأثر المباشر على الحكومة في النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري 2020؟

وللإجابة عنها سنعتمد المنهج الوصفي لمناقشة الأفكار المرتبطة بموضوع الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في التعديل الدستوري لسنة 2020 والمتغيرات التي أضافها استجابة للمتطلبات الشعبية التي حاولت تلبيتها الإرادة السياسية والمنهج التحليلي لإستقراء النصوص الدستورية والمستجدات التي أتت بها في هذا المجال للكشف عن مناطق الضعف والقوة فيها. وهو عبارة عن منهج منطقي يستخدم في البحث العلمي و ينحصر معناه في أن الموضوع المدروس فكريا أو عمليا يجرى تفكيكه وتجزئته إلى عناصره الأساسية والفرعية، بحيث يحرص الباحث على دراسة كل عنصر بعناية إلى جانب بقية العناصر الأساسية والفرعية المشكلة للظاهرة محل الدراسة، وذلك بغرض الوصول إلى حقيقة وجوهر الظاهرة المدروسة و أساسها الذي يحدد ملامحها و يتحكم في قوامها.

وقد ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين، حيث تناول الفصل الأول بيان المقصود بالرقابة البرلمانية، إلى جانب الكشف عن أهدافها وأنواعها ضمن المبحث الثاني، في حين خصص الفصل الثاني للوقوف على مختلف آليات الرقابة البرلمانية التي تنقسم بدورها لآليات تترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة (المبحث الأول)، وأخرى لا تنجم عنها المسؤولية السياسية للحكومة (المبحث الثاني).

الفصل الأول:
الإطار المفاهيمي لرقابة
البرلمان على أعمال
الحكومة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة

تمهيد:

أصبح الطابع المميز للدولة الحديثة قيامها على مبادئ مبدأ المشروعية، وبذلك وصفت الدولة الحديثة بالدولة القانونية، حيث يخضع الحكام والمحكومون للقانون، فالدولة تخضع في تصرفاتها لحكم القانون بمعناه العام، وبالتالي تخضع الإدارة للقانون فيما تأتيه من تصرفات، مما يترتب عليه حماية الأفراد من تعسف الإدارة¹.

لذلك حرصت بعض الدساتير على أن تنص صراحة على مبدأ سيادة القانون باعتباره دعامة أساسية للحكم، أما الدستور الأردني وإن لم يفرد باباً مستقلاً لمبدأ سيادة القانون، إلا أنه أورد في بعض مواد الأحكام الأساسية التي يقوم عليها هذا المبدأ مثل: استقلال القضاء وحصانته، وحق التقاضي للناس كافة²، وضمان الحقوق والحريات للأفراد³.

كذلك فإن معظم الدول الديمقراطية ومنها الأردن تأخذ بالنظام البرلماني الذي من أهم خصائصه مبدأ الفصل المرن بين السلطات، حيث يتميز النظام البرلماني في صورته التقليدية بأنه توزيع للسلطة بين هيئات ثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولا يتم الفصل بينهما فصلاً مطلقاً، إنما ينشأ تعاون واشتراك في ممارسة بعض الاختصاصات، مما يقيم تأثيراً أو تداخلاً متبادلاً، بحيث يحدث في هذا النظام التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والتسوية بينهما، والفصل بين السلطتين فصلاً نسبياً، هو أقرب إلى المرونة منه إلى الجمود⁴.

وتبدو الصلة وثيقة بين الرقابة البرلمانية من ناحية، ومبدأي المشروعية والفصل المرن بين السلطات من ناحية أخرى، من خلال خضوع السلطة التنفيذية لرقابة البرلمان، حيث تتسع

¹ كنعان، نواف. الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة" دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية"، مجلة دراسات العلوم الإنسانية، الجامعة الأردنية، المجلد 22(أ)، العدد 2، 1995، ص761.

² الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (97) تنص على: (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون). المادة (101-1) تنص على: (المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها).

³ الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، الفصل الثاني، المواد (5-23).

⁴ سلام، إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة: عالم الكتب، 1983، ص18.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة

وتتعدد وسائل الرقابة البرلمانية وتمتد أثارها إلى الحكومة بأسرها أو لوزير بمفرده خاصة في النظام البرلماني، ذلك أن الرقابة البرلمانية تساعد إلى حد كبير على إعلاء كلمة القانون وإعمال مبدأ المشروعية وتفعيل الفصل المرن بين السلطات، حيث تلزم الرقابة البرلمانية السلطة التنفيذية على احترام الدستور والقوانين والالتزام بأحكامها، فالوزراء في النظام البرلماني مسئولين سياسيا أمام البرلمان، حيث يراقب البرلمان أعمال كل وزارة والمصالح التابعة لها¹.

المبحث الأول: الرقابة البرلمانية

كان موضوع الرقابة البرلمانية محل اهتمام لجنة الخبراء المكلفة بصياغة المقترحات التي تهدف إلى مراجعة معمقة لأحكام الدستور، حيث طالب العديد بمحاولة تفعيل آلياتها، كما وقد ورد في رسالة التكليف المعلن عنها عبر وكالة الأنباء بتاريخ 02 جانفي 2020 أن اللجنة ستولى تحليل وتقييم كل جوانب التنظيم وسير مؤسسات الدولة على أن تقدم إلى رئيس الجمهورية مقترحات وتوصيات بغرض تدعيم النظام الديمقراطي القائم على التعددية السياسية والتداول على السلطة وصون بلادنا من كل أشكال الانفراد بالسلطة وضمان الفصل الفعلي بين السلطات وتوازن أفضل بينها وهذا بإضفاء مزيد من الانسجام على سير السلطة التنفيذية وإعادة الاعتبار للبرلمان خاصة في وظيفته الرقابية لنشاط الحكومة.

المطلب الأول: نطاق وآثار الرقابة البرلمانية

إذا كانت الرقابة بشكل عام هي عملية تتضمن الأعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية والقضائية، وكل الإجراءات والأساليب والوسائل والمعايير التي تضطلع بها المؤسسات المختصة لتحقيق وتجسيد وظائف الجهاز الرقابي في الدولة. وهذا وفقا لمعايير الكفاءة والفعالية لحماية الحقوق والحريات وكفالة المصلحة العامة، وتشمل العملية أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدار.

¹ عكور، محمد عبد الكريم العوامل المؤثرة على الوظيفة الرقابية لمجلس النواب الأردني، عمان: 2003، ص 57.

الفرع الأول: نطاق الرقابة البرلمانية

إذا كانت الرقابة بشكل عام هي عملية تتضمن الأعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية والقضائية¹، وكل الإجراءات والأساليب والوسائل والمعايير التي تضطلع بها المؤسسات المختصة لتحقيق وتجسيد وظائف الجهاز الرقابي في الدولة وهذا وفقا لمعايير الكفاءة والفعالية لحماية الحقوق والحريات وكفالة المصلحة العامة، وتشمل العملية أعمال السلطة التنفيذية (حكومة وإدارة غير أن التساؤل يثور هنا بشأن نطاق هذه الرقابة وأهدافها المختلفة فما هو نطاق هذه الرقابة مجال الرقابة وما هي أهدافها؟ وما هي آثار تجاوز النظام الرقابي لنطاقه؟ ذلك ما سنستعرضه في المبحثين المواليين.

لا شك أن مجال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة يتحدد من خلال تعريفها، كما يتحدد من خلال الدساتير والقوانين الخاصة بالنظام الرقابي لكل نظام سياسي، ومع هذا فإن تزايد تدخل الدولة، واتساع نطاق نشاطها، وتعدد وسائل وأساليب تدخلها أدى إلى تشابك أعمال الحكومة، إلى درجة أصبح يصعب معها التمييز بين ما يختص البرلمان بمراقبته، وما تختص به أجهزة وهيئات أخرى.

كما يثور إشكال آخر وهو كيفية التمييز بين رقابة القضاء ورقابة البرلمان من حيث اتساع نطاق كل منها، وقوة أو ضعف تأثير كل منها، غير أن الفقهاء يتفقون على أن كل أعمال الحكومة تخضع للرقابة البرلمانية، لأنها وظيفة البرلمان الأصلية، وهي سبب نشأته، فكل عمل صادر عن السلطة التنفيذية يخضع لرقابة البرلمان، مما يعني أنه يكفي لتحريك مسؤولية الوزير أن يكون العمل داخلا في اختصاصه، فهو المسؤول عن هذا العمل أمام البرلمان.

¹ عمار عوادي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، جوان 2006، ص 115.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة

وتشمل هذه الرقابة التصرفات المشروعة وغير المشروعة فالبرلمان يراقب سياسة الوزراء العامة، ويبحث في سلامة إجراءاتها وقراراتها ومدى مطابقتها للقانون، كما يبحث أيضا في مدى ملاءمة هذه الإجراءات والقرارات للظروف التي صدرت منها، ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية¹.

فالبرلمان يراقب الموازنة العامة للدولة، أو البرامج أو المخططات، أو العمل النافذ كالاستيلاء على ملكية خاصة، ومراقبة الصفقات التجارية ومراقبة تنفيذ الحكومة للميزانية وصرف أموالها. ويبدو من خلال ما تضمنته الدساتير والنصوص القانونية، وما نلمسه في الواقع، أن مجال الرقابة أوسع إذا ما قورن بأشكال الرقابة الأخرى، ويتجلى ذلك من خلال امتداد هذه الرقابة من الرقابة على أعمال الحكومة إلى أعضائها حتى ولو كان تصرفهم يتصل بحياتهم الخاصة إذا ما أثرت سلبا على المصلحة العامة، فمسؤولية الوزير لا تقتصر على ما يصدر عنه في نطاق صلاحياته الدستورية والوظيفية، وأعمال الخاضعين له، وإنما تشمل أيضا حياته الشخصية. ولا يستهدف مجال الرقابة أعمال الحكومة المنفذة فحسب إنما يتسع إلى الأعمال التحضيرية والتمهيدية، وحتى على ما تنوي الحكومة اتخاذه، بل إن مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضاؤها تمتد إليها الرقابة².

كما لا يتوقف اختصاص الرقابة عند فحص مشروعية أعمال الحكومة، إنما يمتد إلى بحث مدى ملاءمتها (بحث أسباب وبواعث وأهداف العمل الحكومي)، ودرجة انسجامه مع الوضع السائد، وتوافقه مع الظروف التي رافقته فمجالها الشائع التقليدي والذي حاز اتفاق أغلبية الفقهاء يستهدف ما يلي :

¹ ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص10.

² محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2002، ص20.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة

أ- السياسة المالية للحكومة: فالدور الرقابي المالي هو اختصاص أصيل للبرلمان، فللمجلس النيابي الذي يمثل الشعب حق الولاية العامة على أموال الدولة من حيث الرقابة على جبايتها وعلى مصارفها، وتظهر هذه الرقابة عبر المصادقة على قانون المالية السنوي وإقراره بعد مناقشته وإدخال التعديلات على بعض مضمينه¹.

ب - السياسة الخارجية للحكومة: وهو اختصاص ينعقد للبرلمان، لأهمية السياسة الخارجية، وأثرها البارز على مركز الدولة ومصيرها ومستقبلها، ويختلف هذا الاختصاص ضيقا واتساعا بحسب النظام السياسي لكل دولة، وتتجلى هذه الرقابة في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات والأعمال الدبلوماسية، وإعلان الحرب أو الهدنة...

ج - السياسة العامة للحكومة: وتستهدف الرقابة في هذا المجال التأكد من تطابق أداء الحكومة لأعمالها مع المصلحة العامة، مما يؤدي إلى تبصير الحكومة بمطالبها ومواطن تقصيرها، ودفعها إلى المبادرة بالقيام بالإجراءات التصحيحية اللازمة.

فالرقابة البرلمانية تختلف في الاختصاصات تبعا للإطار الدستوري السائد وتبعا للنصوص القانونية المحددة لهذه الاختصاصات وقواعد وأدوات ممارستها، غير أن بعض البرلمانات قد تبالغ في ممارستها لهذا الحق، وقد يرتب هذا آثارا سلبية على استقرار أوضاع الحكومة والدولة برمتها.

د/- نطاق الرقابة البرلمانية في الجزائر

لم يخرج النظام الجزائري عن باقي النظم في تحديد اختصاصات الرقابة البرلمانية منذ بداية التجربة البرلمانية بدءا بدستور 63، ثم دستور 76 ودستور 89، ودستور 96، ولذلك ستركز

¹ عمار عباس، مرجع سابق، ص 11.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة

على دستور 96 الذي أورد أحكاما تحدد مسار هذه الرقابة، إضافة إلى القانون العضوي رقم 02-99، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة¹. فقد نظم الدستور هذه الرقابة طبقا لأحكام المادة 99 يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد، 80، 84، 133، 134، يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 من الدستور.

وتضمنت المادة 10 من القانون العضوي ما يلي: يمكن لكل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تتحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين". كما حددت المادة 71 من نفس القانون الاختصاصات الرقابية لمجلس الأمة يمارس مجلس الأمة رقابته لأعمال الحكومة وفقا لأحكام المواد، 80، 133، 134، 161 من الدستور، والقانون العضوي المذكور أعلاه.

كما نظمت المصادر المذكورة آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، الإجرائية منها والمؤسسية والتي تتمثل في : مناقشة برنامج الحكومة ملتصق بالرقابة، التصويت بالثقة، الأسئلة الاستجواب، لجان التحقيق.

فللرقابة البرلمانية وفقا لهذا الإطار الدستوري والقانوني اختصاصات محددة حصرا، ولم يحدث أن تجاوز البرلمان هذا الإطار في ممارسته لدوره الرقابي.

الفرع الثاني: آثار انحراف الرقابة البرلمانية عن اختصاصها

وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات فإن للبرلمانات اختصاصاتها التي لا تخرج عنها وإلا عدت متجاوزة أو منحرفة في توظيف سلطاتها واختصاصاتها ومن صور تجاوز البرلمان لاختصاصاته في المجال الرقابي إسراف نوابه وغلوهم في توجيه الأسئلة للحكومة، أو قد

¹ وزارة العلاقات مع البرلمان، الأحكام التشريعية التي تحدد مسار الرقابة البرلمانية، الموقع الإلكتروني: www.mrcp.gov.dz، 10/01/2023، 10:00.

يتعسفون في ممارسة حق الاستجواب الذي يترتب في بعض الأنظمة استقالة الحكومة، أو قد يلجأ البرلمان إلى تشكيل لجان تحقيق دون مراعاة لاعتبارات الملاءمة السياسية، أو إجرائه لتحقيقات في قضايا تخرج عن اختصاصه الأصلي¹.

ومن أشكال التجاوز أيضا عرض أسئلة تتعلق بقضايا معروضة أمام القضاء، أو قضايا جنائية تحقق بشأنها جهات التحقيق أو قضايا تتابعها النيابة العامة.

ومن أمثلة التجاوز خروج البرلمان عن الضوابط والقواعد التي حددها الدستور وحددتها القوانين المنظمة لعمله في توظيفه لأدوات الرقابة شكلا وموضوعا. إن كل هذا قد يترتب آثارا سلبية على استقرار أوضاع الدولة، ويبعث الفوضى والاضطراب في دواليبها وفي مسارها، أو على النحو الذي يتعارض مع مصلحتها العامة. ومن أسباب هذا التجاوز أن البرلمان قد يمارس هذا الدور تحت وطأة التجاذب والصراع السياسي، وهذا ولا شك يرهق القائمين على السلطة ويعقد مهامهم، أمام صعوبة تحديد معايير تحد من هذا التجاوز، وأمام هيمنة فكرة مؤداها أن البرلمان سيد قراراته، لكن هذا لا يبرر إسراف البرلمان وجنوحه إلى السيطرة عبر التجاوز، إذ أن الحد من هذا التجاوز يقع على عاتق البرلمان نفسه، وهو وحده الكفيل بمنع أعضائه من هذا التجاوز وصددهم عنه وإلا عد مخالفا للدستور، وتتعارض وظيفته مع الغرض الذي أنشئ من أجله، وهو حفظ التوازن في الدولة وبين سلطاتها على شرط أن لا يكون التدرع بمبدأ الفصل بين السلطات ومنع التجاوز والانحراف والتعسف من سلطة على أخرى مانعا يسد الأبواب في وجه الرقابة البرلمانية، كما لا يحق فتح المجال واسعا للرقابة والتساهل في توظيفها بحجة هذا المبدأ ذلك لأن اختصاصات الرقابة محددة قانونا، ولم تغفل الدساتير والنصوص القانونية إجراءات توظيفها، وحدود هذا التوظيف².

¹ محمد عبد القادر الجاسم، الرقابة البرلمانية تشمل السلطة التنفيذية والقضائية، انظر الموقع الإلكتروني:

www.alwaqt.com

² محمد عبد القادر الجاسم، المرجع السابق.

المطلب الثاني: خصائص الرقابة البرلمانية

لا شك أن خصائص الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة تتحدد من خلال تعريفها، كما تتحدد آثارها المحققة من خلال النتائج ومع هذا فإن تزايد تدخل الدولة، واتساع نطاق نشاطها، وتعدد وسائل وأساليب تدخلها أدى إلى تشابك أعمال الحكومة.

فتمتاز الرقابة البرلمانية من خلال متابعتها أعمال السلطة التنفيذية بعدة خصائص تميزها عن غيرها من المهام التي تمارسها السلطة التشريعية في الدولة ومن خلال التطرق لمفهومها تبين لنا أن لها نوعين من الخصائص حيث نتعرف في المطلب الأول عن الخصائص الذاتية و في المطلب الثاني نتعرف عن الخصائص العامة.

الفرع الأول: الخصائص الذاتية للرقابة البرلمانية

أولاً: هي رقابة سياسية

اذ لها علاقة بمبدأ الفصل بين السلطات من حيث مرونته، فالرقابة البرلمانية سياسية الطبيعة، وهي الرقابة السياسية الرسمية الوحيدة على أعمال الحكومة في عدة أنظمة منها النظامين الفرنسي والجزائري، ومن جهة أخرى أن الرقابة السياسية يتطلب تعزيزها دعم قوة الراي العام، فان لم تكن البرلمانات نابعة من خيارات الشعب فكيف يمكنها أن تستفيد من الدعم الشعبي في ممارسة دورها الرقابي؟

فالرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية أساساً، حيث يمكن وصف رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بالرقابة السياسية، لأن كل أدوات الرقابة السياسية مقررة قانوناً للبرلمان بموجب أحكام الدساتير المتعاقبة¹.

¹ فيصل عقل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، 2011، ص10.

ثانيا: رقابة ذات أساس دستوري

حتى وإن كانت الرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية إلا أنه يلزمها الأساس الدستوري أي السند القانوني لكل وسائلها وإجراءاتها، حيث أن هذه الرقابة تمارسها سلطة دستورية على أساس نصوص دستورية تبين سلطات وأدوات هذه الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية باعتبارها هي الأخرى سلطة دستورية تقوم بأعمال الإدارة العامة في الدولة وتتحمل المسؤولية عن أدائها كذلك بقوة القانون.

ثالثا: رقابة محددة النطاق

لم يخرج النظام الجزائري عن غيره من الأنظمة في تحديد نطاق الرقابة البرلمانية منذ بداية التجربة البرلمانية في كل دساتيرها، حيث نجد في ظل دستور 1976 في نصوص من القانون 80-2004 المتعلق بوظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، جاء الفصل الأول معنون بمراقبة المجلس الشعبي الوطني ونطاق تطبيقها، هذا النوع من النصوص التي تحدد نطاق تطبيق الرقابة البرلمانية الذي كان قد صدر لأول مرة حينها¹.

أما دستور 1996 الذي أورد أحكاما تحدد مسار هذه الرقابة إضافة إلى القانون العضوي رقم 16-12 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني² وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة³. وتضمنت المادة 10 من القانون العضوي 16-12 ما يلي " يمكن للغرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تتحدد من النظام الداخلي لكل من الغرفتين".

كما حددت المادة 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الاختصاصات الرقابية لمجلس الأمة وذلك بنصها على انه يمارس مجلس الأمة رقابته لعمل الحكومة وفقا لأحكام المواد 94

¹ فاطمة الزهراء غريبي، مرجع سابق، ص 246.

² النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 1997/07/22، ج.ر، عدد 53، المؤرخة في 1997/08/13.

³ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 2017/07/25، ج.ر، عدد 49، المؤرخة في 2017/08/22.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة

و 98 الفقرة 7 و 151 و 152 و 180 من الدستور، واحكام المادتين 50 و 57 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، ولأحكام هذا النظام الداخلي".
أما التعديل الدستوري 2016 في المادة 113 فقد حدد نطاق الرقابة البرلمانية وفقا لشروط محددة في المواد¹ 94-98-151-152-153-155.

كما نجد نفس الأمر في دستور 2020 في المادة 115 فقد حدد نطاق الرقابة البرلمانية وفقا لشروط محددة في المواد² 106-111-158-160-161-162.
فالرقابة البرلمانية ووفقا لهذا المسار الدستوري والقانوني لها اختصاصات محددة حصرا ولم يحدث أن تجاوز البرلمان هذا الإطار في ممارسته لدوره الرقابي.

رابعا: رقابة ذات مجال واسع

فالرقابة البرلمانية تشمل جميع أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، الايجابية منها والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية وبالتالي فالبرلمان يملك سلطة مراقبة السياسة العامة للحكومة، ويبحث في مدى سلامة القرارات والاجراءات الوزارية المختلفة، ويظهر من خلال ما هو مكرس في الدستور والنصوص القانونية، وما نلمسه في الواقع أن مجال الرقابة أوسع إذا ما قورن بأشكال الرقابة الأخرى، ونجد ذلك من خلال امتداد هذه الرقابة من الرقابة على أعمال الحكومة إلى تصرفات أعضائها، حتى ولو كان تصرفهم يتصل بحياتهم الخاصة إذا ما أثرت سلبا على المصلحة العامة، فمسؤولية الوزير لا تقتصر على ما يصدر عنه في مجال صلاحياته الدستورية والوظيفية وأعمال الخاضعين له، وإنما تشمل أيضا حياته الشخصية.

¹ التعديل الدستوري لسنة 2016، المعدل بالقانون رقم 01، المؤرخ في 06/03/2016 ج.ر، عدد 32، المؤرخة في 07/03/2016.

² دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2020، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 54، المؤرخ في 16/09/2020.

ولا يستهدف مجال الرقابة على أعمال الحكومة المنجزة فحسب وإنما يتسع للأعمال التحضيرية والتمهيدية، وحتى على ما تنوي الحكومة اتخاذه، بل حتى مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضائها هي محل للرقابة.

5- صلاحية تقصي الحقائق

وذلك بالتقصي في سير أعمال الحكومة وتوجيهها الوجهة الصحيحة، لهذا فالرقابة البرلمانية هي قيام البرلمان بمراجعة الاجراءات الحكومية للتأكد من مدى موافقتها للمصلحة العامة¹.

الفرع الثاني: الخصائص العامة للرقابة البرلمانية

تتشابه أعمال الرقابة البرلمانية التي تقوم بها المجالس التشريعية في البلدان التي تعطي الحق للبرلمانات في الرقابة على السلطة التنفيذية في صفاتها وسماتها رغم اختلاف الانظمة السياسية المطبقة في ظلها، وهذه الصفات المشتركة فيما بينها يمكن ان نجدها في كافة الدول المطبقة للنظم الديمقراطية المبني على مبدأ الفصل بين السلطات وهذه الخصائص العامة هي: أن اثر الرقابة البرلمانية فعالا وان كان غير محدد على سبيل الحصر، فالبرلمان بمقدوره أن يحقق أثرا قويا عند ممارسة رقابته بصدد أي تجاوز ، فقد يؤدي الى اقالة الحكومة بأكملها، ومن خصائص الرقابة البرلمانية أنها موجودة في مختلف أنظمة الحكم بصورة حتمية حتى اذا لم يرد عليها نص فقد وجدت هذه الرقابة أولا ثم بعد ذلك نصت عليها الدساتير، وهذا ما يبرر ظهورها لأول مرة في انجلترا، وأنها نابعة من الرقابة الشعبية، وأن جميع وسائل الرقابة البرلمانية واضحة ومحددة دستوريا، كما تتحقق الرقابة البرلمانية في بعض الأحيان دون الحصول على أدلة قطعية، وأنها تقوم على أساس المصلحة العامة، وهي غير محددة الأثر

¹ ايهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص17.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة

وتقوم على ما توصل اليه أعضاء البرلمان كما تتعدد أدوات الرقابة البرلمانية بتعدد اوجه النشاط الحكومي وتشعبه في الدولة¹.

المبحث الثاني: أنواع وأهداف الرقابة البرلمانية

نظرا لتشعب أجهزة الدولة، وتوسع عملها في جميع المجالات كما ونوعا كان لا بد من توضيح مختلف أنواع الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة والعمل على تحقيق اهدافها حرصا على ضمان التزام الحكومات بتطبيق برنامجها المصادق عليه من طرف البرلمان حماية لحقوق ومصصلحة الشعب.

المطلب الأول: أنواع الرقابة البرلمانية

إن العمل البرلماني مبني على مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتعاون المتبادل بينها دون ترجيح أي منهما على الأخرى من خلال وجود أدوات الرقابة المخولة لكل منهما، وعليه فان أنواع الرقابة تختلف باختلاف موضوعاتها وباختلاف الممارسين لها واختلاف أدواتهم وباختلاف الاجراءات التي تقوم بها كل تشكيلة سياسية، وبناء عليه فان للرقابة عدة أنواع نذكر منها²:

الفرع الأول: الرقابة غير الرسمية.

تتعدد أشكال الرقابة غير الرسمية أو الروتينية الأمر الذي يستدعي تصنيفها كما يلي:

أولا: الرقابة من حيث موقعها:

تنقسم الرقابة من حيث موقعها إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، وذلك تبعا للجهة التي تقوم بالرقابة، وسنحاول شرح كل منها كما يلي:

¹ شاخوان زكنة، مدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان، دار الفكر الجامعي، مصر، 2017، ص 147.

² الطاهر زرواقي، عبد الرشيد معمري، المفيد في القانون الدستوري، دار العلوم، الجزائر، 2011، ص 50.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة

أ- الرقابة الداخلية:

وتعرف كذلك بالرقابة الذاتية، أي أن الإدارة ومن خلال مفتشيها تقوم بالرقابة على مختلف أعمالها ونشاطاتها ، فالهدف منها ليس المساءلة والعقاب وانما التصويب والتصحيح ، وهذه الرقابة تبدأ وتنتهي داخل الهيئات والأجهزة الادارية المختلفة.

ب- الرقابة الخارجية:

وهي الرقابة التي تمارسها جهات وهيئات رقابية خارجية متخصصة تابعة لمستويات الادارة العليا، ويتمتع مفتشيها والعاملون بها بدرجة كبيرة من الاستقلالية والصلاحيات الموسعة تمكنهم من الحصول على الملفات والمعلومات الضرورية للقيام بأعمالهم الرقابية على أكمل وجه¹.

وتزاول هذه الجهات الرقابية المتخصصة عملها في المجالات المتضمنة اختصاصهم الرقابي في جميع الهيئات والادارات والمنظمات الخاصة التي تخضع لرقابتهم.

ثانيا: الرقابة من حيث توقيت حدوثها:

تنقسم الرقابة من حيث توقيت حدوثها إلى رقابة سابقة ومتزامنة ولاحقة، وذلك تبعا لوقت إجرائها، فتكون سابقة إذا تمت قبل أداء العمل، وتكون متزامنة اذا تزامنت معه، وتكون لاحقة أو بعدية بعد الانتهاء من العمل فنتعقب الآثار والنتائج المحققة من ذلك الأداء، وسنحاول شرح كل منها كما يلي:

أ- الرقابة السابقة :

وهي الرقابة التي تحول دون أي حالة خلل قبل حدوثها، فيجب على المراقب أن يجتهد بنفسه لاكتشاف الخطأ قبل حدوثه واخباره به والهدف الاساسي منها هو محاولة منع الخطأ قبل وقوعه.

¹ www.busniessz4lions.com - تم الاطلاع بتاريخ 2023/05/18 على الساعة 11.00.

ب - الرقابة المتزامنة:

وتكون هذه الرقابة بالموازاة مع جميع مراحل أداء العمل وتتبعه من بدايته إلى نهايته عن طريق الملاحظة والإشراف والمتابعة، وتسمى الرقابة الوقائية حيث أنها تقوم بتحديد ومعرفة الانحرافات من خلال أدوات القياس المعدة مسبقاً، فإذا ما إكتشفت أي إنحراف أو خطأ سارعت إلى تصحيحه وقت وقوعه وبشكل سريع، حتى لا تتفاقم أضراره ومخاطره¹.

ج- الرقابة اللاحقة:

وتعرف هذه الرقابة وفقاً لتسميتها باللاحقة، كما تسمى البعدية، وهي تختص بالنتائج النهائية لأن العمل قد تم انجازه ولم يبقى إلا تتبع آثاره وتقييمه وفقاً لمعايير معدة سلفاً، ومن مزاياها أنها تفيد في الأعمال المستقبلية أي أنها تمنع الوقوع في نفس الأخطاء مستقبلاً وقد يكون الهدف منها ليس التصويب والتصحيح فقط وإنما المساءلة والعقاب وتحمل المسؤولية.

ثالثاً: الرقابة من حيث تنظيمها ومعاييرها ومركزها:

للرقابة أشكالاً مختلفة وفقاً لتنظيمها ومعاييرها ومركزها، وذلك وفقاً ما يلي:

أ - الرقابة من حيث التنظيم:

وتنقسم الرقابة من حيث التنظيم إلى رقابة فجائية ورقابة دورية ورقابة مستمرة، فالرقابة الفجائية فتجرى من دون موعد مسبق أو جدول زمني محدد، وتتضمن عنصر الفجائية على خلاف الرقابة الدورية التي تتم وفق تنظيم وموعد مسبق سواء كان يومي أو أسبوعي أو دوري، أما الرقابة المستمرة فهي التي تتوافر فيها عناصر الإشراف والتوجيه والتصويب والمتابعة.

ب - الرقابة من حيث المعيار:

وتنقسم الرقابة من حيث المعيار إلى الرقابة من حيث معيار الاجراء ورقابة من حيث معيار النتائج، فالرقابة من حيث الإجراء هي مطابقة الأشغال المنجزة مع قواعد وقوانين ومخططات

¹ شلاقة بدر الدين، رقابة البرلمان على الحكومة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، جامعة الوادي، 2017/2018، ص 25

وضوابط الأداء بغض النظر عن النتائج، أما الرقابة وفقا لمعيار النتائج فتهتم بالنتائج النهائية لهذا الأداء والتي تقاس بمعايير مسبقة.

ج- الرقابة من حيث مركزها :

إذا كانت هذه الرقابة تجرى من طرف جهاز رسمي متخصص حوله القانون بالقيام بنوع معين من الرقابة كالبرلمان أو المجلس الدستوري أو المحكمة العليا، أو مجلس المحاسبة فإن الرقابة تكون رسمية، أما إذا كانت من جهات غير مخولة قانونا كالصحافة والجمعيات والمنظمات غير الحكومية و الأحزاب فتعتبر في هذه الحالة رقابة غير رسمية¹.

الفرع الثاني: الرقابة الرسمية

لا يكفينا معرفة ماهية الرقابة وأنواعها، دون أن نسلط الضوء على الرقابة الرسمية وهي التي تجرى من طرف جهاز رسمي متخصص حوله القانون بإجراء نوع معين من الرقابة كالبرلمان أو المجلس الدستوري أو المحكمة العليا، أو مجلس المحاسبة وهي التي توضح لنا أهم الصور التي تظهر عليها الرقابة وفقا لطبيعتها و القائمين عليها، ومضمونها وأهدافها وبآليات متعددة، ومن أهم صور الرقابة الرسمية نذكر ما يلي:

أولاً: رقابة المشروعية

وهي التي تستمد قوتها من مبدأ المشروعية ويقصد بها الإلتزام الكامل بالقانون سواء من جانب الدولة أو من جانب الأشخاص، وهو ما يعرف بخضوع الحاكم والمحكوم للقانون، وتجسد رقابة المشروعية أهدافها من خلال صور الرقابة الرسمية التالية:

أ - الرقابة على سلطات الإدارة

وتتمثل الرقابة على سلطات الإدارة في ذلك التعاون القائم بين الأجهزة والهيئات الإدارية فيما بينها، كرقابة الإدارة المركزية على مختلف الإدارات المحلية، إذن فهي رقابة ذاتية تمارسها

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005، ص25.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة

الإدارة المركزية من تلقاء نفسها أو بناء على التظلم الذي يقوم به الأفراد من خلال ثلاث أنواع وهي:

- التظلم الولائي: يوجه هذا التظلم إلى الجهة مصدرة القرار من أجل سحبه أو تعديله أو إلغائه.
- التظلم الرئاسي: وهو الذي يرفع الى السلطة التي تعلو الجهة الإدارية التي أصدرت القرار¹.
- التظلم إلى لجان إدارية خاصة مثل لجنة دراسة الطعون وتتكون هذه اللجان من موظفين إداريين متخصصين في مجالهم.
- التظلم إلى لجنة إدارية خاصة: وهي لجان تهدف إلى ضمان حقوق الأشخاص التي لم يحققها التظلمين السابقين

ب - الرقابة القضائية

وهي الرقابة التي تمارسها جهات قضائية على مدى مشروعية قرارات وأعمال الإدارة كما أنها تقوم بمراقبة مدى ملائمة مختلف القوانين لأحكام الدستور.

وتهدف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وعلى دستورية القوانين الى التأكد من مدى مطابقة القرارات الإدارية لأحكام القانون، حفاظا على حقوق الأفراد وحياتهم، وحتى لا تكون الإدارة هي الخصم وهي الحكم في النزاع، مما يستوجب إسناد الرقابة على أعمال الإدارة الى القضاء الإداري أو العادي، نظرا لحياد ونزاهة القضاء وتجسيدها لمبدأ الفصل بين السلطات².

¹ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج2، دم.ج، الجزائر، 1999، ص316.

² هاتي علي الطهرواي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط4، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2014، ص363.

ثانيا: الرقابة المالية

تعتبر الرقابة المالية من أهم الأعمال التي تمس الهياكل المختلفة للدولة، فهي ضرورية لحماية المال العام من سوء التسيير، الأمر الذي ينعكس على أفراد المجتمع وعلى الإقتصاد الوطني بشكل مباشر.

والرقابة المالية هي من الإختصاصات الأصيلة للبرلمان عند بداية ظهوره مجسدا رقابة دافعي الضرائب على صرفها من خلال ممثلي الشعب، أما دور البرلمان في الرقابة المالية حاليا فهو لا يتعدى المناقشة و التصويت على قانون المالية في أجل 75 يوما من تاريخ إبداع مشروع القانون لدى البرلمان، تحت طائلة تدخل رئيس الجمهورية وإصدار قانون المالية بأمر منه في حالة عدم المصادقة عليه من طرف أعضاء البرلمان¹.

كما توجد هناك هيئات رقابية مالية في الجزائر الحماية المال العام من سوء التسيير أو الإختلاس مثل جهاز "مجلس المحاسبة"، حيث يقوم بدور مهم في مراقبة الحسابات العمومية للدولة، وله صلاحيات ومهام موسعة في كفييات وأساليب إجراء الرقابة المالية على الدولة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمشاريع العامة.

ثالثا: الرقابة الدستورية

تهدف الرقابة الدستورية إلى منع صدور نصوص قانونية مخالفة لأحكام الدستور، فهي أداة وقائية تعمل على علو و سمو الدستور على غيره من القوانين الأخرى و حمايته من أي حرق، ولقد أصبحت الرقابة الدستورية من بين أهم الأدوات القانونية التي تضمن حماية الدستور وتطبيقه، وكذا حماية الحقوق والحريات، فالدستور يتربع على أعلى قمة في هرم التدرج، فلا

¹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، ص 157.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة

يمكن أن تتعارض معه نصوص قانونية أقل قوة منه لأن النصوص الدستورية تسمو على كل النصوص الأخرى التي تستمد شرعيتها منه¹.

وتجرى الرقابة الدستورية بواسطة هيئتان وهما الرقابة من طرف هيئة سياسية والرقابة من طرف هيئة قضائية، فالأولى تكون عندما تتولى هيئة سياسية أيا كان اسمها مهمة الرقابة من مدى مطابقة القوانين لأحكام الدستور وتكون هذه الرقابة عادة سابقة لصدور نصوص قانونية أو تشريع جديد أي أنها رقابة قبلية وقائية تمنع صدور قانون مخالف للدستور. ومنها ما يكون لاحقاً له حيث تكون رقابة بعدية².

أما الرقابة من طرف الهيئة القضائية فتكون عن طريق جهاز القضاء باعتباره حامي القانون بصفة عامة والدستور بصفة خاصة بحيث يقوم بفحص دستورية القوانين لكي يتحقق من مطابقتها أو مخالفتها لقواعد الدستور، بحيث يقوم بإلغاء أو إستبعاد القوانين المخالفة للدستور³.

رابعاً: الرقابة البرلمانية

وهي وظيفة تشريعية يقوم بها أعضاء البرلمان بغرفتيه على عمل الحكومة عن طريق مجموعة من الأدوات الرقابية المتمثلة في :

- أدوات تترتب عنها مسؤولية سياسية للحكومة وتتمثل في مناقشة مخطط عمل الحكومة وبيان السياسة العامة. - وأدوات لا تترتب عنها مسؤولية سياسية للحكومة وتتمثل في الأسئلة الكتابية والشفوية، الاستجواب، ولجان التحقيق.

المطلب الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية

للبرلمان أهداف متنوعة عندما يمارس الرقابة على النشاط الحكومي فكلما تعددت أهداف البرلمان كلما زادت فعالية الرقابة، ولا يفهم من الرقابة الفعالة أن هناك تصفية حسابات بين

¹ محمد أكلي قزو، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية، الجزائر، ص213.

² فاطمة الزهراء غريبي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية، الجزائر، 2015، ص261.

³ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 105.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة

أعضاء البرلمان والحكومة وإنما هي نتيجة لقيام النائب بدوره من أجل تحقيق الأهداف المرجوة والمسطرة من طرف النواب في العهدة البرلمانية.

وتختلف أهداف الرقابة البرلمانية باختلاف الوسيلة المستعملة ومصحة النائب الذي يمارس الرقابة والمصلحة الحزبية وأهداف تتعلق بالتشريع وسمو النصوص الدستورية، وعليه فإنه يمكننا تقسيم أهداف الرقابة البرلمانية إلى قسمين نوجزها في مايلي:

الفرع الأول: أهداف عامة

بما أن التمثيل في العهدة البرلمانية يهدف الى تحقيق المصلحة الوطنية العامة في مفهومها الشامل فإن النائب في حد ذاته خاضع للرقابة السياسية من طرف الشعب الذي انتخبه ممثلا له من أجل حماية المصلحة العامة، بين أهم الأهداف المتعلقة بالمصلحة العامة هي:

1 - أهداف ترتبط بأعمال الدستور وتنقيح التشريعات

وذلك لتحقيق مبدأ سمو الدستور لأن جميع القواعد القانونية تخضع للدستور، كما يمكن للنائب القائم بالرقابة أن يطالب بتعديل الدستور أو بسن تشريع جديد يتماشى والمصلحة العامة للبلاد، لذا يجب على الحكومة أن تسير وفق الدستور وتخضع له حفاظا على قدسية الدستور¹.

2- أهداف ترتبط بممارسات السلطة التنفيذية أو الحد من نفوذها

حيث تهدف الرقابة البرلمانية الى الحد من الممارسات السلبية التي تقوم بها السلطة التنفيذية، وخاصة فيما تعلق بأسباب ومخاطر البيروقراطية والانحرافات والفساد الاداري والسياسي وجميع السلوكات التي تضر بقيم وأخلاقيات دولة القانون، لأن هذه الرقابة البرلمانية هي حق منحتة القوانين الداخلية والتقاليد والأعراف الدولية لجميع أعضاء البرلمان بغرفتيه².

¹ مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، (دراسة مقارنة) في النظام الجزائري، دار الفكر والقانون، مصر، الطبعة الأولى، 2008، ص15.

² عمار عوابدي، الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، 2002، ص59.

3- أهداف ترتبط بمراقبة الانفاق

وتتمثل في الرقابة على الموازنة العامة للدولة، والتي تتمثل أساسا في النفقات والايردات لمدة سنة كاملة من خلال المناقشة والمصادقة، وكذا الرقابة على الخطط المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي توضع من أجل تحقيق معدلات النمو خلال فترات زمنية محددة.

4 أهداف تتعلق بالرقابة على السياسة الخارجية

وتتمثل هذه الأهداف في كل ما هو مرتبط بالعمليات الاقتصادية الخارجية وخاصة في ما يتعلق بجلب الاستثمارات ومنح واستقبال القروض والمساعدات، ومراقبة كل الاستثمارات الاجنبية النشطة في الداخل والموجهة كما يستطيع البرلمان مراقبة جميع الانشطة والأعمال التي تحكم علاقة الدولة مع غيرها من الدول للخارج والمنظمات الدولية في ما يخص التمثيل الدبلوماسي على أساس حسن الجوار والمصلحة المتبادلة¹.

هذا بالنسبة للأهداف العامة للرقابة البرلمانية بصفة عامة، أما فيما يخص الأهداف العامة للرقابة البرلمانية في الجزائر فتتجسد فيما يلي:

1- إرساء قواعد التحول الديمقراطي وتكريسه وتثبيت مبادئ الديمقراطية من خلال تكريس التمثيل السياسي وتفعيله.

2- ترقية آمال المجتمع الى مطالب والتكفل بها، والعمل على تحقيقها عبر توظيف أدوات الرقابة.

3- ممارسة الرقابة الجادة والفعالة لضمان تعاون المؤسسات وتوازنها خدمة للصالح العام.

¹ حنان ريحان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2014، ص25.

4- جعل الرقابة البرلمانية حق مكرس دستوريا، وضمان التواصل المستمر بين أعضاء البرلمان والسلطة التنفيذية¹.

5- اعتبار الرقابة البرلمانية أداة تترشيد المسار الحكم، اعطاء ضمانات وحماية للنائب لممارسة حقوقه وواجباته في مراقبة أعمال الحكومة.

6- جعل الرقابة البرلمانية وفقا للدستور من أهم ركائز تعزيز الديمقراطية في إطار الفصل بين السلطات التجسيد دولة القانون والحكم الرشيد.

الفرع الثاني: أهداف خاصة

تتمثل الأهداف الخاصة للرقابة البرلمانية في أهداف من أجل تحقيق مصالح حزبية وأهداف من أجل تحقيق مصالح شخصية.

أولاً: أهداف الرقابة من أجل تحقيق المصالح الحزبية

يهدف القائمون بالرقابة في كثير من الأحيان إلى تحقيق مصالح أو أهداف حزبية ويحدث ذلك في ظل النظم السياسية التي تعتبر الأحزاب السياسية ذات مكانة وتأثير في المجتمع ومما لا شك فيه أن هناك أهداف حزبية رئيسية يسعى القائمون بالرقابة البرلمانية إلى تحقيقها كلها أو بعضها خلال ممارسة دورهم الرقابي، ومن بين هذه الأهداف:

- منافسة الأحزاب الاخرى داخل البرلمان من أجل ربح مكاسب سياسية وشعبية.

- التأثير على رئاسة البرلمان وذلك بخلق تحالفات حزبية جديدة تؤثر على السير العادي للبرلمان وبالتالي تغيير خريطة توزيع المناصب التنفيذية لامتناس ردة الفعل المرتقبة لتلك التحالفات الجديدة.

¹ شلالة بدر الدين، رقابة البرلمان على الحكومة، مذكرة تخرج تضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم حقوق، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، السنة الجامعية 2017/2018، ص33.

- حصول الأحزاب النشطة في مجال الرقابة البرلمانية على حقائب وزارية وذلك سعياً من الحكومة لاسترضائهم وبالتالي رفع الحرج والمساءلة عنها.
- تمكن الأحزاب النشطة في ممارسة الرقابة البرلمانية الفعالة من احتلال صدارة المشهد اليومي في البرلمان وفي مجالات أخرى مثل الاستضافات المتكررة من طرف وسائل الاعلام الوطنية والاجنبية والندوات السياسية والجامعات الصيفية وغيرها¹.

ثانياً: أهداف الرقابة من أجل تحقيق المصالح الشخصية

يهدف القائمون بالرقابة في كثير من الأحيان إلى تحقيق مصالح أو أهداف شخصية قد تكون مشروعة مثل الطموح لاحتلال مراكز مرموقة في الدولة أو داخل الحزب الذي ينتمي اليه وقد لا تكون كذلك، ومن بين هذه الأهداف:

- السعي لكسب المزيد من المكاسب السياسية و التأييد الشعبي داخل الدائرة الإنتخابية.
- محاولة عضو البرلمان الحصول على مكاسب ذات طابع شخصي من الحكومة مباشرة، وخاصة اذا استطاع النائب الحصول على معلومات ذات أهمية كبيرة تحرج الحكومة أو أحد أعضائها، الأمر الذي قد يؤدي الى الدخول في مساومات يستتفع منها النائب.
- تمكين النائب ومن خلال رقابته على عمل السلطة التنفيذية من الوقوف على مدى قدرة الحكومة على إيجاد الحلول للمشاكل المطروحة لا سيما المحلية منها وبالتالي يساهم في تحسين مستوى المعيشة ورفع الغبن عن المواطنين².

وما تجدر الإشارة إليه أن أهداف الرقابة البرلمانية تختلف باختلاف الوسيلة الرقابية المستخدمة، إذ لكل وسيلة غاية معينة قد لا تتحقق بغيرها، فأهداف السؤال البرلماني تختلف تماماً عن أهداف الاستجواب.

¹ أحمد بن يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، مكتب دار السنهوري، بيروت، 2016، ص16.

² عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة، مكتبة دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص46.

خلاصة الفصل الأول

التحقيق البرلماني هو وسيلة رقابية للبرلمان على الحكومة التي تمارسها عنه لجنة تحقيق مشكلة من أعضاء يقوم البرلمان بانتخابهم بنفسه تعمل هذه اللجنة بهدف تقصي الحقائق واكتشاف العناصر المادية والمعنوية للقضية محل التحقيق بحيث ينصب عملها على أعمال السلطة التنفيذية الخاضعة لرقابة البرلمان، كما تباشر لجنة التحقيق هذا العمل بذاتها ولا تقرر اللجنة إنما تقوم بإصدار التقارير فقط التي تحتوي على نتائج عملها. إن للتحقيق البرلماني نطاق محدود لها، فيجب أن ينصب عملها على الأجهزة الإدارية وكذلك الهيئات العامة والأشخاص المعنوية الخاصة إذا ما كانت تشرف على إدارة مرفق عام.

أما ما يخص الإطار الزمني للتحقيق البرلماني فقد فصل فيها المشرع الجزائري فقام بتحديد ما بحيث قال أنه تنقضي مدة التحقيق البرلماني بإيداعها تقريرها أو انقضاء 6 أشهر قابلة للتمديد من يوم المصادقة على لائحة الإنشاء وتكون هذه المدة قابلة للتمديد حسب طلب رئيس اللجنة أو المراقبة وعن أطرافها المكاني فيمكن للجان التحقيق التنقل إلى الأماكن والاطلاع على المستندات والوثائق التي تغيدها في موضوع تحقيقها.

أما فيما يخص تميز التحقيق البرلماني عن التحقيقات الأخرى فإنه يمكن التمييز بين التحقيق البرلماني والإداري والقضائي والانتخابي إضافة إلى التشريعي والجنائي. فيمكن القول أن ما يميز به التحقيق البرلماني عن غيره من التحقيقات في كونه يصب عمله على الأعمال التنفيذية للحكومة التي تكتسي طابع سياسي وتكون في نطاق محدود.

الفصل الثاني:
وسائل الرقابة البرلمانية
على أعمال الحكومة

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

تمهيد:

لقد تبنت معظم دساتير العالم وسائل وآليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بغض النظر عن طبيعة أنظمتها السياسية، وعلى نهجهم سار المشرع الجزائري بإقراره المجموعة كبيرة من الآليات التي تسعى المراقبة عمل الحكومة، لكن يبقى الإشكال مطروح حول مدى ممارسة البرلمانيين الجزائريين لهذه الآليات، وفي حالة مباشرتها ما مدى فعاليتها؟ وما تجدر الإشارة إليه أن القانون لا يسمح للبرلمان بالتدخل في أعمال الحكومة إذ لا يملك صلاحية إصدار الأوامر للإدارة أخذاً بمبدأ الفصل بين السلطات.

فالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة تهدف إلى مراقبة النشاط الحكومي في مختلف الميادين والقطاعات وتقصي الحقائق للكشف عن عدم التنفيذ السليم والحسن للقواعد العامة في الدولة.

وتمارس هذه الرقابة وفق آليات عدة ووفق النصوص القانونية التي تنظمها، ونظراً لتعدد هذه الآليات الرقابية من آليات تمكن من طرح مسؤولية الحكومة إلى آليات غير منتجة المسؤولية الحكومة.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

المبحث الأول: وسائل الرقابة البرلمانية التي لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة.

عمل التعديل الدستوري لسنة 2020 على تقليص صلاحيات السلطة التنفيذية، في مقابل تعزيز السلطة التشريعية وتفعيل دور البرلمان في العملية السياسية وإعطائه دفعا جديدا من خلال تفعيل آليات الرقابة على أعمال الحكومة، إذ لا يمكننا الحديث عن دولة قوية ببرلمان ضعيف، حيث أن استخدام هذه الآليات أو الوسائل الرقابية من طرف أعضاء البرلمان هو مجرد الحصول على المعلومات التي تسمح لهم باللجوء إلى اقتراح نصوص تشريعية لسد النقائص والأخطاء المسجلة، لأن الحصول على المعلومات يمثل أهم العوامل المؤثرة في سير مناقشات البرلمان، فكلما اعتمد عضو البرلمان على معلومات دقيقة وصحيحة وحديثة كلما جعل عمله يتميز بالجدية مما يؤدي إلى إرباك الحكومة.

ولعل الغاية المرجوة من اعتماد الرقابة المتبادلة بين السلطات هو البحث عن إيجاد علاقة التوازن بينهما وتقوية جسور التواصل من خلال مجموعة من الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية، وأخرى غير مرتبة للمسؤولية السياسية والتي نحن بصدد دراستها من خلال هذا الفصل، حيث تأخذ عدة صور منها آلية السؤال المبحث الأول وآلية لجان التحقيق (المبحث الثاني).

المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية واستجواب الحكومة.

يمتلك البرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020 آليات رقابية على الحكومة دون أن تترتب عنها أثارا تؤدي إلى مسؤولية الحكومة، وإنما يكفي فقط بتوجيه اللوم لها، ولفت نظرها لبعض القضايا التي تهم المجتمع، وتخدم مصالح المواطنين، وتتمثل في: طرح الأسئلة والاستجواب ولجان التحقيق البرلمانية.

الفرع الأول: طرح الأسئلة (الأسئلة الشفوية والكتابية)

تعد الأسئلة أحد الآليات الرقابية التي يمارسها نواب البرلمان على تصرفات الحكومة، وهي التصرف الذي بموجبه يطلب نائب توضيحات حول نقطة معينة، أو استفهام عضو البرلمان

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

عن أمر يجهله، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور، وهو استيضاح لا ينطوي على اتهام¹. فالهدف من السؤال تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن القضايا التي يجهلوننها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، وقد جاء السؤال نتيجة تطور النظام البرلماني، فالسؤال هو الإجراء الرقابي الوحيد الذي لا يشترط فيه أغلبية معينة، ولا يخضع لموافقة البرلمان، وليس مرتباً بموضوع آخر معروض على البرلمان، ومرد ذلك ان السؤال وسيلة للحوار حول مسألة ما بين عضو البرلمان وعضو الحكومة لا يصل إلى درجة تحميل العضو أو الحكومة المسؤولية، وتتقسم الأسئلة إلى أسئلة شفوية وأخرى مكتوبة².

وقد اعتمد النظام السياسي الجزائري هذه الآلية طبقاً للمادة 69 من التعديل الدستوري 2020 التي تنص بحق النواب في توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية لأي عضو في الحكومة، وتم توحيد إجراءات مباشرتها داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء كسبيل يعكس المساواة بينهما دستورياً على صعيد الاستفسار حول السياسة المنتهجة من قبل الحكومة، وقد خصص المشرع الجزائري خلال الدورات العادية جلسة كل خمسة عشر يوماً للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة، ويكون طرح السؤال كتابياً بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في مدة لا تقل عن عشرة أيام قبل الجلسة³.

ويحق للوزير أن يؤجل الإجابة عن الأسئلة إذا كان في الرد مساساً بأمن الدولة وأسرارها، أو لعدم تناسب الظرف مع مضمون الرد، أو لأن حجم مسؤوليات الوزير لا تسمح له بإعداد الإجابة غير مرضية فإنه يترتب عنها إجراء أشد وهو إجراء مناقشة، وبإمكان أعضاء البرلمان

¹ Gélard Patrice et Jaque Meurier, Institutions Politique et Droit Constitutionnel, Montchrestien, Paris, 1995, p310.

² عاشوري العيد، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري (النص والممارسة)، إقامة الميثاق، الجزائر <https://www.startimes.com>، 23 أفريل، 2006.

³ خريجة ميلود، آليات الرقابة التشريعية- دراسة مقارنة-، ط1 دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، القاهرة، 2011 ص. 39.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

بمجلسيه توجيه الأسئلة الكتابية لأعضاء الحكومة للحصول على معلومات إدارية دقيقة، وإذا لم تجب الحكومة عن السؤال الكتابي فإنه يتحول إلى سؤال شفوي، ويستطيع احد النواب أن ينوب عنه غيره في طرح السؤال، كما لا يمنع ذلك من إمكانية اقتراح مناقشة حول هذا السؤال بناء على اقتراح نائب أو أكثر وموافقة البرلمان¹.

وتعمل وزارة العلاقات مع البرلمان على تسهيل الإجراءات وحث الوزراء بالرد بالأسئلة، وحضور الجلسات المخصصة للإجابة عنها من خلال تنظيم وترتيب مرور الوزراء كل حسب برنامجهم بعد التشاور مع مكنتي غرفتي البرلمان، وإذا تعذر حضور الوزير المعني بالسؤال يمكن أن يمثل من قبل وزير آخر تقاديا لتأجيل جلسات الرد، ورغم أن الأسئلة وسيلة رقابية فعالة إلا أنها تشوبها في الجزائر عوائق كثير منها²:

- تماطل أعضاء الحكومة في الإجابة عن الأسئلة المطروحة من قبل النواب، مما يفقدها أهميتها.

- استطراد في نص السؤال وتشعب الأسئلة الفرعية، مما يؤدي بالمسؤول إلى عدم التركيز في السؤال الأصلي.

- عدم إقناع أجوبة أعضاء الحكومة للنواب مما يؤدي إلى احتجاج من قبل أعضاء البرلمان.

- امتناع أعضاء الحكومة من الرد الفوري على الأسئلة، وتأجيلها للجلسات اللاحقة خاصة فيما يتعلق بالأسئلة ذات الصلة بالقضايا الحيوية للبلاد، وقد يؤدي ذلك إلى تملص أعضاء الحكومة وعدم الإجابة عن الأسئلة مطلقاً ومع ذلك تبقى الأسئلة أداة فعالة تجبر الحكومة على توضيح

¹ قانون العضوي: رقم، 12-16 المؤرخ في 25 أوت، 2016 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية مؤرخة في 25 سبتمبر 2016، العدد 50، صادر في 28 سبتمبر 2016.

² بارة رازق كريمة، حدود السلطة التنفيذية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2011، ص200.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

وتبرير موقفها وتصرفاتها وقراراتها، وبالمقابل تدرأ الحكومة كل ما يثار حولها من شبهات، وتوطد روابطها بالرأي العام لأن الأسئلة تجعلها على صلة يومية به.

الفرع الثاني: استجواب الحكومة.

يعد الاستجواب وسيلة رقابية يتم بموجبها طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، وهو يتضمن اتهاماً للحكومة كلها أو احد أعضائها وتجريح سياستها، وهذا ما يميزه عن السؤال، وقد يؤدي الاستجواب إلى إجراء مناقشة عامة يترتب عنها إصدار لائحة قد تصل إلى حد سحب الثقة من الحكومة¹، وإذا كان نص المادة 66 من دستور 2020 المعدل قد أقر لأعضاء البرلمان حق استجواب الحكومة، فإنه جاء علماً ولم يضع أي قيد على هذا الحق، سوى أن يكون موضوع الاستجواب متعلقاً بإحدى قضايا الساعة، بينما نص القانون العضوي 12-16 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على عدة شروط يجب توافرها في الاستجواب، وهي:

- يجب أن يوقع نص الاستجواب على الأقل من طرف ثلاثين (30) نائباً، أو (30) عضواً من مجلس الأمة، وهو عدد مبالغ فيه وتقييد لا مبرر له، كما أن تحقيقه صعب من الناحية العملية، الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف هذه الآلية خاصة إذا قرناها بدستور 1989 الذي يشترط توقيع نص الاستجواب من طرف خمسة (5) نواب فقط².

- أن يكون الاستجواب حول قضية واحدة من قضايا الساعة، ونظراً لكثرة مواضيع الساعة التي تشغل الدولة والمواطنين، فما على أعضاء البرلمان إلا اختيار أنسبها.

- أن يودع الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، ويتولى رئيس كل غرفة تبليغه إلى الوزير الأول خلال ثمانية وأربعين ساعة الموالية لإيداعه.

¹ فرحاتي عمر، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الجزائر بين فترتي الأحادية والتعددية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر - بسكرة، العدد، 4، 2008، ص، 60.

² قفة عبد الله، القانون الدستوري، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية مراجعات تاريخية سياسية قانونية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2008، ص 87.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

- يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يتم فيها دراسة الاستجواب¹.

أما إجراءات المناقشة فتبدأ بتقديم صحيفة الاستجواب إلى رئيس المجلس المعني كتابة يحدد فيها الوقائع التي يتناولها، ثم يدرج الاستجواب في جدول أعمال أقرب جلسة لتحديد مناقشته، بعدها يبلغ الاستجواب للوزير المختص، ثم يتم تحديد موعد المناقشة، بعدها تعقد جلسة المناقشة، ويقوم النائب مقدم الاستجواب بعرضه ويرد عليه الوزير الموجه له الاستجواب، ثم يفتح باب المناقشة، بعدها يصدر القرار الخاص بنتيجة الاستجواب، وإذا لم يقتنع المجلس برد الحكومة فإنه يقوم بتكوين لجنة تحقيق.

يبدو ان المشرع الجزائري أفرغ آلية الاستجواب من محتواه الحقيقي، باعتبار الاستجواب وسيلة ذات طبيعة خاصة من المفروض أن تؤدي وظيفتها الأساسية المتمثلة في محاسبة الحكومة أو الوزير وتحريك الجانب الاتهامي، وهو ما تفاداه المشرع الجزائري مما افقد الاستجواب فعاليته، وأصبح مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات عن مسألة معينة، في حين في بعض الأنظمة السياسية كالنظام السياسي المصري، والكويتي قد ينتهي الاستجواب إلى إدانة الحكومة، وطرح مسؤوليتها السياسية التي يمكن أن تؤدي إلى سحب الثقة من الوزير محل الاستجواب أو من الحكومة كاملة²، في حين لا يؤدي الاستجواب في النظام السياسي الجزائري إلى المسؤولية الفردية أو الجماعية للحكومة، بل يبق دون فعالية نتيجة استناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية تحول دون بروز معارضة لها، وبالتالي حتى وإن تم ربط إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بنجاح الاستجواب، فإن الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة لا تسمح باتخاذ قرار يعكس إرادة هذه الأخيرة، كما يواجه الاستجواب عائقا آخر يتعلق بإمكانية تأجيله مما قد يؤدي إلى تغيير الظروف والأحداث، فتجد الحكومة مسلكا للإفلات من الانتقادات الموجهة لها

¹ ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص.114

² باشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ص.149.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

مما يؤدي لإلغائه، وبذلك ظل استخدام الاستجابات في النظام السياسي الجزائري محتشما، ويرجع ذلك إلى الإجراءات المعقدة المتبعة في طرح الاستجاب، وما ينجر عنه من نتائج خاصة في حالة تشكيل لجنة تحقيق، والتي لا يكشف عن نتائجها أمام الرأي العام لتبقى آلية الاستجاب محدودة الفعالية، لأن المشرع الجزائري لم يمنحها قيمتها القانونية كالية لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة¹.

إن هدف المشرع الجزائري من إدراج آلية الاستجاب بهذه الطريقة هي لمجرد احتواء النظام لهذه الآلية الرقابية من جهة، ومن جهة أخرى أفقدها فعاليتها لضمان استمرارية الحكومة في السلطة إلى أن يقبلها رئيس الجمهورية، وبذلك فهو يجنبها خطر الاتهام البرلماني.

المطلب الثاني: التحقيق البرلماني ومناقشة قانون المالية التكميلي.

أضاف المؤسس الدستوري الجزائري وسيلة رقابية أخرى متعددة الأطراف وغير مقصورة على طرفين فقط، وإنما تتجاوز البرلمان ككل والجهاز الحكومي، ألا وهي التحقيق البرلماني، فإذا طرأ أمر خطير كخلل في جهاز من أجهزة الدولة أو قضية سياسية أو مالية، فهنا يقوم البرلمان بإجراء تحقيق تقوم به لجنة تسمى لجنة التحقيق البرلمانية.

الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني

التحقيق البرلماني هو وسيلة رقابية يمارسها البرلمان لمعرفة الحقائق حول موضوع محدد يتعلق بنشاط الحكومة بنفسه، ويرجع سبب لجوء المشرع الجزائري إلى ذلك لضعف الوسائل البرلمانية الأخرى، وقد نصت المادة 159 / 2 من التعديل الدستوري 2020 يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وبذلك فإنه طبقا لأحكام هذه المادة يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني

¹محمد جمال، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ص 52.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

ومجلس الأمة إنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات المصلحة العامة، وهو ما أكدته كذلك المادة 77 من القانون العضوي رقم 16-12 .

ويتم إنشاء هذه اللجان بالتصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا أو (20) عشرون عضوا في مجلس الأمة، ويجب على الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق أن تعلم الغرفة الأخرى بذلك، طبقا لنص المادة 79 من القانون العضوي 16-12، ويخضع التحقيق لمجموعة من الشروط حددها القانون العضوي 16-12¹.

كما نصت المادة 81 من القانون العضوي 112 على تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بالقضاء أجل ستة (06) أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل القضاء أجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها"، يبدو أن هذه المادة تقطنت إلى عامل الوقت باعتباره عنصر أساسي يجب أن تأخذه لجنة التحقيق بالحسبان وبانتهاء المدة الزمنية المحددة قانونا ينتهي العمل المعقود لها، والغريب في الأمر لا تجدد الثقة للجنة التحقيق من أجل استكمال تحقيقها، ولاشك أن معالجة المشرع الجزائري لهذه القضية لا تسهم إسهاما كبيرا في منح الوقت الكافي لتنتهي لجنة التحقيق عملها على أكمل وجه، حيث حدد المشرع انتهاء مهمتها بمدة ستة أشهر، ولا يسمح أن تأسس لجنة تحقيق جديدة لذات الغرض إلا بعد مرور سنة كاملة².

وقد حول المشرع الجزائري للجنة التحقيق للكشف عن الحقيقة استدعاء الشهود والسماع لأقوالهم، واللجوء إلى الخبراء للقيام ببعض الأعمال الفنية، وفي المقابل لا يمكن للجنة إجبار

¹ المادة 67 من القانون رقم 16/12، المتعلق ب تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 416.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

الشهود من المواطنين للحضور والإدلاء بشهادتهم إلا إذا وجد نص قانوني يبيح ذلك، كما يجب أن تنقيد لجنة التحقيق في عملها بالسرية المطلقة منذ بداية التحريات إلى غاية المناقشة طبقا للمادة 83 من القانون العضوي 16-12 على عكس المعمول به مثلا في فرنسا حيث تعرف السرية في بداية التحريات، أما جلسة المناقشة فتكون علنية¹.

بعد أن تنهي لجنة التحقيق أعمالها تسلم التقرير الذي أعدته إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، ثم يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، ويوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا، بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة، ويبت المجلس في ذلك بأغلبية الأعضاء الحاضرين، ودون مناقشة بعد عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق ببيان فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، كما يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند الاقتضاء أن يفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير وقد ينتهي التحقيق البرلماني بإدانة الحكومة أو تجديد الثقة بها، أو لفت انتباهها لمسألة معينة مقصر فيها، أو الكشف على عدم جدوى القانون المعمول به أصلا، وضرورة اقتراح مشروع قانون يتلاءم مع الوضع الحالي².

ورغم الدور الكبير الذي تعطيه التشريعات المختلفة للجان التحقيق، وخطورة الآثار الناجمة عنها، خصوصا إذا عرفنا أن اللجوء إليها لا يكون غالبا إلا بعد استنفاد الوسائل الأخرى من سؤال واستجواب، إلا أن لجان التحقيق في الجزائر لا تلعب الدور المرجو منها، فنجد بعض لجان التحقيق لم تظهر نتائجها حتى الآن، والأخرى لم تكمل عملها الذي أسند إليها³.

¹ بارة رازق كريمة، مرجع سابق، ص 213.

² عباس عمار، مرجع سابق، ص 140.

³ مثال ذلك اللجنة التي شكلها البرلمان الجزائري للتحقيق في تزوير انتخابات عام 1997، لكن إلى يومنا هذا لم يظهر شيء من مضمون التقرير الذي قدمته.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

بما أن عمل لجنة التحقيق يتصل بأجهزة السلطة التنفيذية سواء الإدارات الحكومية، أو الهيئات الإقليمية اللامركزية أو المؤسسات العامة فلها أن تتصل بهذه الأجهزة، وتطلع على جميع الأوراق والوثائق والمستندات وتستمع للشهود، وتطلب جميع الإيضاحات، وبإمكانها التحقيق في مختلف المسائل بما في ذلك الاستراتيجية منها، وبالمقابل فإنه لا يوجد ما يمنع الحكومة من الامتناع عن إعطاء المعلومات ذات الطابع السري في الأمور الخارجية والأمن، بخلاف ما هو معمول به في فرنسا مثلاً إذ لا يجيز الأمر التنظيمي الذي ينظم صلاحيات لجان التحقيق الاطلاع على المعلومات السرية والأوراق والمستندات المتعلقة بالمسائل الاستراتيجية الخاصة بالدفاع الوطني، والمعاهدات والشؤون الخارجية وأمن الدولة الداخلي والخارجي وأبعادها السياسية والدفاعية، وهو ما أقره كذلك النظام السياسي الجزائري أسوة بالنظام السياسي الفرنسي¹.

الفرع الثاني: مناقشة قانون المالية التكميلي.

قانون المالية عبارة وثيقة تحدد ما تعتمز الدولة إنفاقه، وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق ومصادر الحصول عليها، وهي تحدد بوضوح السياسة المالية للدولة، ويتم إعداد قانون الموازنة العامة للدولة بمراعاة القواعد التي يقوم عليها النظام المالي، ويتضمن قانون المالية كل من قانون المالية السنوي، وقوانين المالية التكميلية، وقانون ضبط الميزانية، فقانون المالية التكميلي هو المعدل والمتمم لقانون المالية السنوي، ونتم المصادقة عليه بنفس الكيفية التي يصادق بها البرلمان على قانون المالية السنوي، أما قانون ضبط الميزانية فهو الذي يضبط النتائج لكل سنة مالية، ويصادق على الفروق والنتائج والتقديرات المعدة في إطار قانون المالية السنوي، وبواسطته يتم استخراج الفوارق بين الأرقام التقديرية والحقيقية².

¹ سرحال أحمد، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، ط1 دار الفكر العربي، بيروت، 1990 ص 184.
² القانون رقم 17/84، المؤرخ في 7 جويلية، 1984 المتعلق بقانون المالية، المادة، 05 الجريدة الرسمية، العدد (1) الصادرة في 03 جانفي، 1990.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

وقد اعتادت الحكومة في الجزائر على تقديم مشروع قانون المالية لكل سنة مدنية ليناقشه البرلمان ويصادق عليه، كما تقوم بتقديم قانون مالية تكميلي في ختام السداسي الأول من كل سنة لإحداث التعديلات الضرورية على قانون المالية السنوي، والاستجابة للتغيرات التي قد تطرأ في الميدان، على أن يتم إقرارها من قبل البرلمان وفقا لنص المادة 146/1 من التعديل الدستوري 2020، كما نصت المادة 153 على ضرورة موافقة البرلمان صراحة على المعاهدات، ومنها المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، كما ألزمت المادة 156 من نفس الدستور الحكومة بتقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة، والتصويت على قانون تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة في البرلمان.

بمجرد إيداع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني يحيله بدوره إلى لجنة المالية والميزانية، التي تقوم بدراسة المشروع بعد عرضه من قبل وزير المالية، وبإمكان هذه اللجنة أن تدعو بعض أعضاء الحكومة، أو مختصين أكاديميين للاستماع إليهم، وبعدها تتم المصادقة على مشروع التقرير التمهيدي المتضمن قانون المالية، وتقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يعقد بدوره جلسات مناقشة المشروع التي تبدأ بعرض عن المشروع يقدمه وزير المالية، ثم يليه تلاوة تقرير اللجنة المالية، ثم يليها تدخلات النواب، وتختتم المناقشة برد ممثل الحكومة¹.

ويلزم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على القانون في أجل أقصاه سبعة وأربعون (47) يوما، ثم يحال إلى مجلس الأمة للتصويت عليه أيضا في أجل أقصاه عشرون (20) يوما، وفي حالة عدم اتفاق غرفتي البرلمان واختلافهما حول قانون المالية، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء اجل ثمانية (08) أيام للبت في الأحكام محل الخلاف ، وإذا لم يصادق البرلمان على المشروع خلال هذا الأجل يصدر بأمر من رئيس الجمهورية. كما تنص المادة 2156 من

¹ المادة 67 من القانون رقم 16/12، المتعلق ب تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

التعديل الدستوري 2020 بحق البرلمان في مراقبة تطبيق عملية تنفيذ الحكومة لمشروع المالية، لذا لا بد على هذه الأخيرة أن تحصل النفقات والإيرادات المنفذة، وتلحق بيانا يتم عرضه على البرلمان للتصويت عليه، وهو ما يعرف بقانون ضبط الميزانية الذي يعتبر أداة يقوم من خلالها البرلمان بتقويم أداء الحكومة في المجال المالي خلال السنة المنتهية، ومقارنة الأداء بالتقديرات التي أجازها البرلمان للحكومة ضمن قانون المالية، وبذلك يرسى القواعد المحددة لتسيير الأموال العمومية ومعرفة الأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد والإنفاق، ونظرا لأهمية هذا القانون فإن تجاهل الحكومة تقديمها لمشروع قانون ضبط الميزانية يحد من دور البرلمان في المجال الرقابي ويؤكد هيمنة الحكومة عليه¹.

يتبين مما سبق أن الحكومة في الجزائر هي التي تحتكر مجال قانون المالية بمفردها، فتقوم بتحضير مشروع القانون على مستوى دوائرها الوزارية دون مساهمة من البرلمان، وتضع كل الترتيبات التي تراها مناسبة لتنفيذ مخططاتها، بينما لا يتعدى دور البرلمان إلا المناقشة والتصويت في أجل محدد، وإلا يتدخل رئيس الجمهورية ويصدر قانون المالية بأمر، مؤكدا بذلك عدم وجود مجال لا تطله السلطة التنفيذية.

المبحث الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة

تشكل المسؤولية السياسية الأثر القوي للرقابة البرلمانية، وهي تعبر عن عدم رضا الشعب صاحب السيادة، أو على الأقل الأغلبية البرلمانية على أداء الحكومة القائمة، وبالتالي محاسبتها أو مساءلتها ومنه إبعادها عن السلطة تكريسا لمبدأ حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وتحرك المسؤولية السياسية في الجزائر من خلال مجموعة من الوسائل من بينها مناقشة مخطط عمل الحكومة والمصادقة عليه أو عدم منحه هذه الموافقة.

¹ ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 296.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

المطلب الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة

إذا كانت وسائل الرقابة السابقة من استجواب وأسئلة شفوية وكتابية وأخيرا لجان التحقيق لا ترتب أي أثر على ذمة الحكومة، فإن آليات الرقابة التي ترتب مسؤولية الحكومة هي مجموعة من الوسائل التي يمكن أن تسقط الحكومة بتفعيلها وانتهاء مجرياتها بعدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة أو عدم منحها الثقة.

الفرع الأول: مضمون مخطط عمل الحكومة

مخطط عمل الحكومة هو الإطار الذي يحدد السياسة العامة للحكومة، ويحدد استراتيجيتها في التخطيط والإنجاز ويحدد الغايات المراد تحقيقها والوسائل الضرورية لتحقيق هذه الغايات. ويعتبر تقديم البرامج من طرف الحكومة أمام البرلمان أول لقاء رسمي بينهما حيث عرفه الأستاذين جون جيسكال وبيار أفريل بأنه أول ميثاق واتفاق عام ورسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة¹.

ويتضمن برنامج أو مخطط عمل الحكومة الآليات الرامية إلى تحقيق الأهداف المسطرة، وهو الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لفترة زمنية محددة، وعلى هذا الأساس فإن برنامج الحكومة يتضمن عرض السياسات المسطرة من خلال ذكر الأهداف المحددة بالأرقام بالنسبة لمختلف القطاعات الوزارية، وهذا تلبية لتطلعات المواطنين لتسوية المشاكل والنقائص القائمة في هذا القطاع أو ذاك².

ولقد طرأت على مخطط عمل الحكومة تغييرات عديدة من حيث السلطة المختصة بوضعه، فلقد أقر المؤسس الدستوري سنة 1996 بأن وضع برنامج عمل الحكومة من اختصاص رئيس الحكومة، وهذا بمجرد تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبح رئيس الجمهورية يضع برنامجه ويسعى إلى تطبيقه بواسطة المؤسسات

¹ أحمد شويحة، مفتاح ميهوبي، تطور آليات الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2092 ص 58.

² وليد شريط، مرجع سابق، ص. 392 .

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

السياسية، وهذا عن طريق وضع مخطط عمل خاص بالحكومة، وهذا الأمر الذي رفع اللبس حول التداخل الذي كان سائدا بين البرنامج الرئاسي من جهة والبرنامج الحكومي من جهة أخرى، وهو ما أكدته كل من التعديل الدستوري لسنة 2016 و¹ 2020.

1- علاقة مخطط عمل الحكومة ببرنامج الأغلبية البرلمانية

جاء في نص المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية² ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، من بين ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 لتعزيز فعالية الحكومة وتأكيد استقلاليتها عن رئيس الجمهورية، وإعطاء قوة أكبر للأغلبية البرلمانية إمكانية مرور برنامجها إلى التطبيق العملي إذا نتج عن الانتخابات التشريعية أغلبية برلمانية لا تتوافق مع رئيس الجمهورية، بحيث يجب على هذا الأخير بتعيين حكومة منها يكلف دستوريا بتشكيل حكومته وإعداد برنامجها المستوحى من البرنامج الانتخابي لتلك الأغلبية³.

وانطلاقا من أن مخطط العمل ما هو إلا مجرد آلية إجرائية لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، وكذلك يعتبر الأداة المادية والقانونية والتي يستند عليها البرلمان في رقابة أعمال الحكومة، ويتضمن مخطط العمل عرضا للمسعى الذي سينتهج والسبل والوسائل التي ستعكف الحكومة من خلالها على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، كما أنه في جوهر حقيقته السياسية والدستورية والقانونية يعتبر تعهد والتزام دستوري بين الحكومة والبرلمان، وهذا من أجل تنفيذه بأحسن

¹ أحمد شويحة، مفتاح ميهوبي، مرجع سابق، ص 59.

² المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق.

³ أحمد مراح، أثر التعديل الدستوري لسنة 2009 على العالقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، ص 149.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

الطرق، فنتعهد الحكومة بإنجازه وتطبيقه، وفي المقابل يلتزم البرلمان بالسهر على ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية، وهذا تجسيدا لما تم الاتفاق عليه في المخطط¹.

2- علاقة مخطط عمل الحكومة ببرنامج الأغلبية الرئاسية

جاء في نص المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ما يلي إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي على مجلس الوزراء.

وانطلاقا من الأحكام الدستورية والنصوص القانونية المتعلقة ببرنامج الحكومة أو خطة عمل الحكومة، فبمجرد تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول وتعيين أعضاء حكومته من طرف رئيس الجمهورية يقوم بإعداد خطة عمل الحكومة انطلاقا من برنامج رئيس الجمهورية، وهذه الخطة تشمل في الواقع الخطة العملية لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي².

وقبل عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء يصادق أعضاء الحكومة مجتمعين في مجلس الحكومة برئاسة الوزير الأول على مخطط عملها نظرا للطابع التضامني ووحدة الحكومة، ثم يعرض على مجلس الوزراء، وإذا عرفنا أن الفرق بين مجلس الحكومة ومجلس الوزراء يكمن في ترأس رئيس الجمهورية لهذا الأخير ليصبح الوزير الأول عضوا من أعضائه، وهنا تبرز لنا أهمية هذا العرض الذي هو في حقيقة الأمر عرض لمخطط عمل الحكومة على رئيس الجمهورية أو لمخطط تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ميدانيا، على اعتبار أن برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه يغلب عليه الطابع السياسي، ويتاح إلى آليات لتنفيذه، وبالتالي مجلس الوزراء مكن لرئيس الجمهورية المصادقة على مخطط تنفيذ برنامجه،

¹ نفس المرجع، ص 150.

² هاشمي موالي، مرجع سابق، ص 107.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

وهذا بعد قراءة أخيرة وتوجيه آخر التعليمات والتوصيات للوزير الأول قبل السماح بعرضه على البرلمان بغرفتيه¹.

الفرع الثاني: إجراءات عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان

يعتبر عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان أول عمل رسمي تقوم به الحكومة لبدء نشاطها، حيث تقسم هذه العملية بأهمية بالغة بحكم أن مخطط عمل الحكومة هو إطار استراتيجي شامل يضم كل القطاعات ويحدد طريقة عملها وكيفية تسيير نشاطاتها المختلفة، ما يحتم الرجوع إلى البرلمان من أجل الحصول على موافقته، والتعرف على إجراءات عرض المخطط.

أولاً: عرض مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني

يقوم رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة بعرض برنامج عمل حكومته على النواب لأخذ موافقته بعد أن قام بعرضه على مجلس الوزراء، وهذا إذا سجل النواب ملاحظات عليه عندئذ وجب على رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة تعديل البرنامج أو تكييفه وفقاً لما تم طرحه من آراء ودار من مناقشات، لاسيما إذا لم تتوفر الأغلبية لحزب معين وتأثير ذلك على رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة، وسياسته بسبب وجود التعددية الحزبية داخل المجلس الشعبي الوطني. فالمسؤولية الحكومية تقرر من خلال وضع برنامجها وتوجهات الحكومة أمام البرلمان من أجل منحها الثقة بعد الموافقة عليها².

وحسب القانون العضوي رقم 16-12 تتم مناقشة برنامج عمل الحكومة وفقاً لإجراءات معينة، يمكن حصرها فيما يلي:

¹ عبد الحليم مرزوقي، عالقة رئيس الجمهورية بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد، 01 جامعة بسكرة، الجزائر، أبريل، 2022، ص.06.

² فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري -السلطات الثلاث-، ج، 2، ط، 3، د م ج، الجزائر، 2008، ص.33.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

1 - آجال تقديم البرنامج: لقد نصت المادة 47 من القانون العضوي رقم 16-12 على أن الوزير الأول يعرض مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة، ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، لأجل أن يتسنى للوزير الأول إعداد مخطط عمله تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية قد يحوز على ثقة الأغلبية والمكونة عن طريق التحالف الحزبي بسبب وجود تعددية حزبية على أن ينظم المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة بخصوص مخطط الحكومة المطروح عليه¹.

2 - آجال مناقشة البرنامج: يجوز للنواب أثناء مناقشة مخطط عمل الحكومة أن يقترحوا أية تعديلات يرونها ضرورية، كما يحق لرئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة، أن يأخذ هذه الاقتراحات وكيف حكومته حسبها، كما يمكن أن لا يأخذ بها ويحاول إقناع النواب بوجهة نظره الصحيحة.

وحسب نص المادة 48 من القانون العضوي رقم 16-12 فإن أجل مناقشة البرنامج يكون بعد سبعة (07) أيام من تبليغ مخطط عمل الحكومة للنواب، إذ لا يشرع في المناقشة العامة إلا بعد مرور المهلة المحددة.

وما يلاحظ على مهلة سبعة (07) أيام أنها قصيرة نسبيا نظرا لأهمية مناقشة برنامج الحكومة لأن الأصل في منح هذه المهلة هو تمكين النواب من الاطلاع على البرنامج وتحضير آرائهم وانتقاداتهم حوله لاسيما ما يتعلق بالقطاع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للحكومة فبعض المسائل تتطلب دراسات واحصائيات معمقة خاصة النشاط المالي والضريبي ومختلف السياسات التشريعية. وعليه كان من الأحسن منح المشرع مدة أطول مما هي عليه لمناقشة

¹ حسين بوالطين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، رسالة دكتوراه، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، الجزائر، 2014، ص 85.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

مخطط عمل الحكومة حتى يكون عمل النواب فعالا وفرض رقابة حقيقية على برنامج الحكومة¹.

3- التصويت على مخطط عمل الحكومة: نصت المادة 49 من القانون العضوي 16-12 على ما يلي: يتم التصويت على مخطط الحكومة، بعد تكيفه إن اقتضى الأمر عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة. فالوزير الأول يأخذ بملاحظات النواب حول برنامج حكومته إن وجدت، ثم من بعد ذلك يتم التصويت عليه خلال عشرة (10) أيام على أقصى تقدير من تاريخ عرض المخطط على جلسة البرلمان، وهي مدة معقولة من أجل طرح الآراء وتوجيه الانتقادات والتشاور وربط الاتصالات بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

وجاء في نص المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أنه: لا

يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب.

في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ستة (06) ساعات على الأقل اثني عشر (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد الحاضرين. وباستقراء المادة 58 المذكورة أعلاه يستخلص أنه من الناحية المبدئية لا يصح التصويت إلا بتوفر شرط حضور أغلبية النواب، أما إذا لم يكتمل النصاب تعقد جلسة ثانية وفقا للإجراءات الموضحة في المادة حتى يعتبر التصويت صحيحا مهما كان عدد النواب الحاضرين².

ثانيا: عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

لقد نصت المادة 106/3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

¹ طارق عاشور، تطور العالقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري، 1997-2007 رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2009، ص 49.

² محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، شهادة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2014، ص 158.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

كما جاء في نص المادة 50 من القانون العضوي رقم 116 على أنه: "يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضاً حول عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي عليه.

فحصول رئيس الحكومة أو الوزير الأول على موافقة المجلس الشعبي الوطني لا يعني البداية الفعلية في تنفيذ برنامجه، بل يجب تقديم عرض عن البرنامج لمجلس الأمة، وهو المقصود من نص المادة المذكورة أعلاه التي بدأت بلفظ يقدم بمعنى أن التقديم وجوبي أما مجلس الأمة إلا أن تدخل هذا الأخير يبقى ضعيفاً نسبياً مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني بسبب عدم الزامية الوزير الأول بتقديم البرنامج كاملاً مثلما يفعل أمام المجلس الشعبي الوطني حيث يكتفي بقراءة أهداف البرنامج ومحاورة الكبرى دون أن يغوص في الجزئيات والتفاصيل التي سبق وأن عرضها على المجلس الشعبي الوطني، أي يقدم فقط عرض موجز حول برنامجه، لأن القصد من هذا العرض هو مجرد إعلام لمجلس الأمة ببرنامجه.

كما نصت المادة 48 من القانون العضوي 16-12 على أنه: "لا يشرع في المناقشة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة، إلا بعد سبعة (07) أيام من تبليغ المخطط للنواب. والملاحظ أن أعضاء مجلس الأمة لم يمنح لهم المشرع نفس الأجل، وهو ما يتنافى مع حتمية ضمان مناقشة فعالة من طرف أعضاء مجلس الأمة بالنسبة لعرض الوزير الأول حول برنامج الحكومة، بالرغم من وجود علاقة تعاون بين الغرفتين على الأقل من خلال اشتراك مكتب كل من المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة مع الحكومة في إعداد وضبط جدول أعمال الدورة، ومرور برنامج الحكومة أولاً على المجلس الشعبي الوطني ثم أمام مجلس الأمة، وهذا الأخير الذي يتم تقديم أمام مجرد عرض حول البرنامج عند مثول الوزير الأول أمامه، فمن ناحية أخرى فالمنطقي أن يستفيد أعضاء مجلس الأمة من أجل قصير لأجل تدارس العرض

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

المقدم والتصويت على البرنامج، لاسيما وأن الحكومة كما جرت العادة دائما في استعجال من أمرها من أجل الانطلاق في تنفيذ برنامجها المسطر¹.

إن التعديل الدستوري لسنة 2020 لم ينص صراحة على فتح مناقشة عامة بعد انتهاء الوزير الأول من عرض برنامجه أمام مجلس الأمة، لكن الممارسة أكدت تمتع مجلس الأمة بحق مناقشة العرض حول برنامج الحكومة.

الفرع الثالث: الآثار المترتبة على مناقشة مخطط عمل الحكومة.

لقد منح المؤسس الدستوري إقامة المسؤولية السياسية للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، باعتبار أم المسؤولية السياسية للحكومة تترتب أمام المجلس الشعبي صاحب السيادة وممثل الشعب والمنتخبين عن طريق الاقتراع المباشر، ومنه فمجلس الأمة بحكم تشكيلته وطريقة تعيينها وانتخابها لا يستطيع طرح مسؤولية الحكومة عن طريق إقرار ملتصا الرقابة أو عدم التصويت بالثقة، فيقتصر دوره في مجال هذا النوع من الرقابة على إمكانية إصدار لائحة لدى تقديم مخطط العمل. كما يمكن له مراقبة نشاط الحكومة عن طريق الأسئلة الكتابية والشفوية وإنشاء لجان التحقيق².

المطلب الثاني: تقديم بيان السياسة العامة.

إن هذه الآلية الرقابية لم يتضمنها دستوري 1963 و 1976 وذلك لطبيعة النظام السياسي الجزائري آنذاك القائم على وحدة السلطة وتركيزها في يد رئيس الجمهورية، ليتم النص عليها في صلب الدستور ولأول مرة في دستور³ 1989.

إذ يعتبر البيان العام الذي يقدمه الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة للبرلمان وسيلة لإبلاغه بما تطبقة أثناء السنة الماضية من البرنامج وما هو في طور الإنجاز، يتم

¹ عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2010، ص292.

² سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص148.

³ المادة 80 من دستور 23 فبراير 1989 الصادر في ج ر عدد 09 مؤرخ في 24/03/1989.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

خلاله إبراز الصعوبات التي واجهتها الحكومة والأهداف المسطرة التي تنوي تحقيقها في المستقبل والعواقب التي يمكن أن تعترضها.

وكذلك دستور 1996¹، وأبقى عليها التعديل الدستوري لسنة 2016²، مع اشتراط الزاميتها بمقتضى المادة 98 منه وهذا الإلزامية أكدها أيضا التعديل الدستوري 2020³.

الفرع الأول: آلية إصدار اللائحة

يعبر أعضاء البرلمان عن عدم رضاهم عما قدمته الحكومة حول جملة المشاريع المنجزة او في طور الإنجاز عن طريق إصدار لائحة او لوائح، فينص التعديل الدستوري لسنة 2020⁴ على أنه يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة ...، حيث يمكن للنواب بعد إطلاعهم على بيان السياسة العامة للحكومة ومدى التزامها بمخطط العمل المصادق عليه، إبداء موقفهم من سياسة الحكومة عن طريق اقتراح لائحة أو عدة لوائح، ويقصد باللائحة الإجراء الذي يتم بموجبه إفصاح النواب عن موقفهم من الحكومة سواء بالمساندة أو المعارضة، دون ترتيب أي جزاء عليها.

واللائحة هي تعبير عن عدم رضا مجموعة من أعضاء المجلس بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة السنوي لعدم إقناعهم به فهي الانتقادات والملاحظات وكشف التناقضات⁵.

أولاً: ضوابط تقديم اللائحة.

إن شروط وإجراءات اقتراح اللائحة تخضع اللائحة لضوابط وشروط أوردها القانون العضوي 12-16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة تتمثل في:

¹ المادة 84 من دستور 28 نوفمبر 1996 الصادر في ج ر عدد 76 مؤرخة في 1996/12/18.

² المادة 98 من دستور 1996 المعدل في سنة 2016 الصادر في ج ر عدد 14 مؤرخة في 2016/03/07.

³ المادة 111 من التعديل الدستوري 2020.

⁴ 3/111 من التعديل الدستوري 2020.

⁵ محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2006، ص 242.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

أ- تقديم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال 72 ساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب في المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة¹.

ب- يجب أن يوقع اقتراح اللائحة من قبل 20 غائبا على الأقل ليكون مقبولا².

ج- لا يمكن للنائب التوقيع على أكثر من لائحة في نفس الموضوع، إلا أنه بإمكانه توقيع اقتراح أكثر من لائحة إذا كان موضوعها مختلف.

د- مناقشة مضمون اللائحة قبل التصويت عليها حيث نص القانون العضوي 16-12 على أنه لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة³، إلا أن الحكومة بناءا على طلب مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، ونائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة، ولعل هذا التحديد لعدد المتدخلين يعود بالأساس لإتاحة الفرصة لعرض بقية اللوائح إذا لم تحصل إحداها على موافقة المجلس⁴.

- وفي حالة تعدد اقتراحات اللوائح فإن عرضها للتصويت يتم حسب تاريخ إيداعها وفي حالة نيل إحداها الأغلبية المطلوبة تبطل جميع الاقتراحات المتعلقة باللوائح الأخرى⁵.

ثانيا: الآثار المترتبة عن إصدار اللائحة.

على الرغم من أن النصوص الدستورية لم تحدد الهدف من اقتراح اللائحة، ومن بينها التعديل الدستوري الأخير 2020 من خلال المادة 111، وهو ما يعتبر تحذيرا للحكومة إن لم تأخذ بالتحفظات في الحسبان فإن مشاريعها ستواجه إما بالرفض أو التعديلات الجبرية دون أن يصل ذلك إلى حد الرغبة في إسقاطها، وفي هذه الحالة تكون اللائحة عبارة عن إنذار يمكن

¹ المادة 52 من القانون العضوي 16-12.

² المادة 53 من القانون العضوي 16-12.

³ المادة 56 من القانون العضوي 16-12.

⁴ أونيسي ليندة، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاد القاعدة الدستورية في الجزائر، رسالة دكتوراه،

جامعة باتنة، 2015/2014، ص.154.

⁵ المادة 56 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

أن يتحول مستقبلا إلى معارضة تترجم إذا استمرت الحكومة على نهجها بالإقدام على ملتمس الرقابة¹.

ومن ثمة فإن هذا النوع من الوسائل الرقابية لا يمكن أن تثير المسؤولية السياسية للحكومة لانعدام الجزاء الذي يترتب إصدارها .

إن الواقع العملي للائحة ضئيل جدا ومن النادر لجوء م.ش. و إلى إصدارها، إذ قدمت الحكومة برئاسة السيد أحمد أويحي في دورة فريق عام 1998 أول بيان سياسة عامة في ظل أول برلمان تعددي وفي دورة خريف عام 2001 قدم السيد علي بن فليس بيان بيانا للسياسة العامة وكذلك الحال في دورة 2005 قدم البيان من طرف السيد أحمد أويحي وبعدها لم يقدم رأي بيان للسياسة العامة، إلى غاية 21 أكتوبر 2010 أين قدم من طرف الوزير الأول أحمد أويحي، وفي رأينا أن التفسير الأساسي لهذا الوضع يعود إلى عدة أسباب منها: الإبهام في توظيفها، والأثر المعدوم الذي يترتب إصدارها ناهيك عن تعقد وتشابك إجراءاتها إلى جانب صعوبة جمع توقيعات النواب لاقتراحها ، وإدراكهم بعدم جدواها .

إلى جانب وجود أغلبية برلمانية وائتلاف حكومي مساند لرئيس الجمهورية غير أن اللجوء إلى توظيفها من المجلس يبقى محكوما بمدى قدرة النواب وإدراكهم لمدلول هذه الوسيلة ولو كان ذلك بطريقة صورية².

الفرع الثاني: آلية ملتمس الرقابة

يشكل ملتمس الرقابة أحد أهم الآليات الدستورية لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة، إذ

يعتبر حديث العهد في الدستور الجزائري، حيث ظهر لأول مرة في دستور 1989.

لقد نظم التعديل الدستوري لسنة 2020 آلية ملتمس الرقابة، حيث يمكن للمجلس الشعبي

الوطني عند مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر الاستجواب، أن يصوت على

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 1990، ص.393.

² عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص.122.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

ملتمس الرقابة¹.

يعود أصل تسمية هذه الآلية إلى الدستور المغربي، وفحواها أن البرلمان يلتمس من الملك إقالة الحكومة، ويدعى في فرنسا La Motion de censure ، وهو بهذا المعنى الآلية المرتبة لمسؤولية الحكومة، أو هو الأداة التي تتيح للبرلمان إثارة مسؤوليتها عن تنفيذ برنامجها. إذ عرف Olivier Duhamel ملتمس الرقابة بأنه تلك الوثيقة التي تقرر بموجبها مجموعة من أعضاء البرلمان عدم ثقتهم بالحكومة، ويعربون من خلالها عن رغبتهم المشتركة في إسقاطها.

كما يعرفه البعض على أنه تلك الوثيقة الذي يبدي من خلالها عدد معين من النواب عن عدم ثقتهم في الأعمال والتصرفات التي قامت بها الحكومة ويعبرون عن رغبتهم في إسقاطها. كما تسمى آلية ملتمس الرقابة بلائحة اللوم².

وتعتبر الية ملتمس الرقابة الوسيلة الثانية بعد إصدار اللائحة التي لا ترتب أي أثر قانوني، فن خلال ملتمس الرقابة يمكن للبرلمان إظهار استيائه من الحكومة و إجبارها على الاستقالة، وقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري هذه الآلية في ظل دستور 1989 الذي أعطى نواب م.ش. والحق أثناء مناقشة السياسة العامة إمكانية التصويت على ملتمس الرقابة بهدف تقرير المسؤولية السياسية للحكومة وهو ما أكدته كل التعديلات الموالية إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي نظم آلية ملتمس الرقابة يمكن المجلس شو لدى مناقشة بيان السياسة العامة ... أن يصوت على ملتمس الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة...³

أولاً: شروط آلية ملتمس الرقابة

يشترط في هذه الآلية ما يلي :

¹ المادة 161 من التعديل الدستوري 2020.

² ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 296.

³ المادة 161 من التعديل الدستوري 2020.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

- أن يوقعه سبع (1/7) عدد النواب على الأقل وهو ما أكدته القانون العضوي 12-16¹
- يشترط عدم توقيع النائب الواحد لأكثر من ملتمس رقابة واحد ويعد النصاب القانوني في التوقيع نسبة غير صعبة التوفر إذا كان بيان الحكومة لم يصل إلى الطموحات المنشودة بسبب انتهاج الحكومة سياسة غير سليمة.
- بعد استفتاء العدد القانوني المطلوب من التوقيعات تأتي عملية إيداع ونشر وتعليق وتوزيع ملتمس الرقابة، حيث يقوم بعملية الإيداع مندوب عن أصحابه، ثم يلي عملية الإيداع إجراء نشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس للتأكد من مطابقته للنصوص التشريعية المنظمة له، كما يجب تعليقه وتوزيعه على كافة النواب لإعلام كافة الأعضاء تمهيدا لمناقشته والتصويت عليه².
- ثم تأتي مرحلة مناقشة الملتمس قبل التصويت عليه، وقد حدد المشرع الجزائري الأطراف التي تتولى عملية المناقشة على سبيل الحصر وهي الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، نائب يرغب في التدخل ضد الملتمس، نائب يرغب في تأييد الملتمس مما يجعل النقاش ميدان مهم لحسم نتيجة تحريك هذه الآلية على ضوء ما أسفر عنه التصويت³.
- أما عن الآجال فقد اشترط المؤسس الدستوري ضرورة احترام أجل ثلاثة (03) أيام قبل التصويت ابتداء من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة "لا يتم التصويت إلا بعد 3 أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة"⁴، وهي مدة تسمح للحكومة ومؤيديها بإجراء الاتصالات اللازمة قصد ضمان

¹ المادة 58 من القانون العضوي 12-16.

² المادة 60 من القانون العضوي 12-16.

³ محمد حيدة، مرجع سابق، ص 129.

⁴ المادة 162 من التعديل الدستوري 2020.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

إخفاق الاقتراح عن طريق إقناع المترددين بالوقوف إلى جانبها، أي أنها تفتح المجال أمام إمكانية تنازل أحد الموقعين عن توقيعه¹.

- إجراءات التصويت على ملتمس الرقابة فهي تعتبر مرحلة التصويت المرحلة الأخيرة والحاسمة لما يترتب عليها من آثار قانونية، وقد اشترط المؤسس الدستوري للموافقة على ملتمس الرقابة تصويت أغلبية (3/2) ثلثي النواب².

ثانيا: الآثار الناتجة عن آلية ملتمس الرقابة

من خلال دراستنا لملتمس الرقابة على ضوء مستجدات التعديل الدستوري 2020 نجد إمكانية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة من خلال توقيع ملتمس الرقابة الأولى بعد مناقشة بيان السياسة العامة، فهذه النتيجة هي التي تعيننا من خلال دراستنا لهذا المطلب ألا وهو بيان بيان السياسة العامة.

حيث إذا صوت المجلس ش. و على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية³.

وبغرض تحديد النتائج العملية المرتبة لهذه التصرفات يلزمنا بالضرورة ترتيب أثر قانوني محدد على هذا التقييم والتقدير الأثر هنا أو بالأحرى الجزاء قد يكون إيجابي عندما تكون الحصيلة مقبولة، وبالتالي إقرار الثقة بالحكومة أو سلبى نظرا لعدم الاقتناع بالحصيلة الحكومية وبالتالي سحب الثقة من هذه الحكومة.

ويستلزم تحقيق المعنى السلبى للجزاء وجود اختلاف سياسي بين الحكومة والبرلمان يعكس المعنى الإيجابي الذي يفترض وجود اتفاق وونام سياسي بينهما⁴.

¹ محمد حيدة، المرجع السابق، ص 129.

² المادة 162 من التعديل الدستوري 2020.

³ المادة 3/ 162 من التعديل الدستوري 2020.

⁴ سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان -دراسة مقارنة-، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، القاهرة، مصر، 2008، ص 40.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

الفرع الثالث: آلية التصويت بالثقة

لتنمك الحكومة من حماية مركزها السياسي خول لها الدستور إجراء تلجأ إليه لتدعيم موقفها أمام المعارضة وهو التصويت بالثقة بحيث يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة طلب تجديد الثقة وهذا ما تكلم عنه التعديل الدستوري¹ 2020، والطلب يوجه للبرلمان إذا كانت الحكومة أمام معارضة شديدة في الساحة السياسية، وفي حالة عدم الموافقة على اللائحة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالة الحكومة.

فالتصويت بالثقة يمثل دافعا شرعيا لها لمزاولة أعمالها الموكلة إليها، كما يقصد الاقتراح المقدم من طرف الحكومة إلى البرلمان بهدف الحصول على دعمه وذلك من خلال إعطاء أعضاء البرلمان فرصة التعبير عن ثقتهم بالحكومة وفي أغلب الأحيان تقترح الحكومة على البرلمان الاقتراح على الثقة بها ردا على اقتراح المعارضة بخصوص حجب الثقة عنها.

وطلب التصويت بالثقة حسب التعديل الدستوري 2020 يمكن أن يكون في حالة واحدة، وهي حالة تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس، ولقد أبق التعديل الدستوري 2020 على هذه الحالة دون تغيير وربط اللجوء للتصويت بالثقة ببيان السياسة العامة السنوي، وهذا ما يؤكد القانون العضوي 16-12.

إن الهدف من آلية التصويت بالثقة هو طرح الثقة بمبادرة حكومية إجراء تريد به الحكومة تقدير ما تتمتع به من سند ومصداقية داخل المجلس النيابي ولتضع أعضاء هذا المجلس أمام مسؤوليتهم لكون سحب الثقة يؤدي إلى أزمة حكومية يكون مجلس النواب المسؤول المباشر عنها².

أولا: شروط وإجراءات التصويت بالثقة

المبادرة بطلب التصويت بالثقة ينهض بها الوزير أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ويتم

¹ المادة 111 /5-6 من التعديل الدستوري 2020.

² ليندة لونسبي، مرجع سابق، ص 800.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

ذلك بإتباع مجموعة من الإجراءات ضبطها القانون العضوي 16-12 وتمثل في:

- وجوب التسجيل التلقائي للطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في جدول الأعمال إلا أن القانون العضوي لم يحدد المرة اللازمة لإجراء عملية التصويت وتركت الحرية في ذلك للحكومة والبرلمان.

- تتم مناقشة طلب التصويت بالثقة بتدخل الحكومة، ويمكن أن يتدخل نائب يؤيد التصويت بالثقة، ونائب ضد التصويت وفقا للقانون ع16-12.

- إن النصاب المطلوب حدد بالأغلبية البسيطة، كي ينال طلب التصويت بالثقة الموافقة حدته الأغلبية البسيطة، ويترتب على هذا التصويت إحدى النتيجتين:

الحالة الأولى: إذا كان التصويت على طلب الثقة ايجابيا، فكل من الحكومة والبرلمان يستمران في السلطة.

الحالة الثانية: إذا صوتت الأغلبية ضد منح الثقة للحكومة، فعلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة تقديم استقالة حكومت¹هـ.

وهنا يعود الأمر كله والقرار الفيصل لرئيس الجمهورية الذي منحه الدستور إمكانية قبول الاستقالة أو اللجوء إلى الحل، ولجوءه إلى الحل هو الخيار الأفضل للدفاع عن خياراته وبرنامجه وهذا ما يجعل من آلية الحل أقوى من الآليات المترتبة للمسؤولية.

وعلى الرغم من سير إجراءات طلب الثقة، إلا أنه لم يسجل عبر التجربة البرلمانية، إلا مرة واحدة من طرف السيد مولود حمروش الذي طلب التصويت بالثقة عقب عرضه لبيان سياسة حكومته سنة 1990 وقد صوت لصالحها 273 نائب وغاب 11 وصوت ضدها نائبان.

ثانيا: الآثار المترتبة عن التصويت بالثقة.

على الرغم من هذا الإجراء أي التصويت بالثقة وسيلة رقابية لكنه كذلك أداة ضغط للحكومة ضد البرلمان لأن الحكومة إذا لم تتحصل على موافقة م.ش.و، يمكن أن تسقط أو يحل

¹ المادة 111 لفقرة 5-6 من التعديل الدستوري 2020.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

المجلس حلا رئاسيا فمن جهة إذا لم يوافق م.ش. و على طلب التصويت بالثقة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالته، ومن جهة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ لحل م.ش. و ولا يقبل استقالة الحكومة، إذا هو سلاح ذو حدين، يؤدي إلى عزوف النواب عن عدم تجديد الثقة حتى لا تكون نيابتهم في خطر¹.

لذلك فالتعديل الدستوري 2020 منح سلطة الردع لرئيس الجمهورية فقط دون وجود سلطة مضادة، فبينما يكون البرلمان تحت طائلة الحل في أي وقت لا يمكن أن يكون مستقلا ويمثل فعلا سلطة رقابية على الجهاز التنفيذي، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل البرلمان أو إجراء انتخابات تشريعية قبل او بعد استشارة رئيس م.ش. و ورئيس مجلس الأمة ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول، ورئيس الحكومة... دون تعليل أو تبرير (أي حسب ما يراه الرئيس وحتى الاستشارة ليست ملزمة، فإذا كانت هناك أغلبية برلمانية على غير توجه رئيس الجمهورية يمكن أن يحل البرلمان للحصول على أغلبية رئاسية يشكل من خلالها الحكومة، وهنا كان ينبغي التقييد على الأقل كأن يفرض مدة 10 أشهر الأولى من عهدة البرلمان لا يمكن فيها حله)².

¹ خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 1، أفريل، ص 231.

² مروة قرساس، هدى عزاز، مرجع سابق، ص 44.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

خلاصة الفصل:

لقد خالصنا في هذا الفصل إلى أن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في صنفها الثاني والمتمثل في مجرد متابعة النشاط الحكومي، لا تخلو هي أيضا من عدم الفعالية وحتى وإن كانت لا تفضي إلى تحريك مسؤولية الحكومة بشكل مباشر.

حيث نجد الأسئلة البرلمانية بنوعها الكتابي والشفهي حق مقرر دستوريا لأعضاء برلمانيي البلدين تونس والجزائر، وأقصى ما تؤدي إليه هذه الأسئلة هو مجرد تحولها إلى مناقشة عامة (في الجزائر) وهي عبارة عن جلسات حوار في تونس أخذ بها المشرع التونسي ابتداءا وليس تحولا لسؤال شفهي لا تفضي إلى أي أثر قانوني يرتب مسؤولية الحكومة، ورغم هذا فقد أحيطت بإجراءات تكون فيها الحكومة حاضرة بعين الرقيب. أما بخصوص الاستجواب في الجزائر، دون تونس، التي لم تعرف هذه الآلية، فإن حق استعماله يقتصر فقط على الحصول على المعلومات المطلوبة و لا يذهب أبعد من ذلك ليصبح بذلك وسيلة مشابهة للأسئلة الآنية، على اعتبار تعلقه بقضايا الساعة كشرط موضوعي، محاطة بقيود توفر نصاب عددي لقبول تحريكه.

وبخصوص إنشاء لجان التحقيق البرلمانية، فقد قيد المشرع الجزائري إنشاءها بإجراءات معقدة وضبط عملها في إطار السرية ناهيك عن عدم ترتيب أي أثر لنتائج التحقيق إلا ما تعلق بإمكانية نشر تقرير اللجنة. في حين عمد المشرع التونسي، وحسن ما فعل، إلى إعطاء المعارضة حق إنشاء لجنة تحقيق كل سنة وترؤسها غير أنه جاءت أحكام لجان التحقيق فقيرة من حيث إبراز الدور الذي تلعبه من خلال ما تفضي إليه نتائجها، فلم يتطرق المشرع التونسي إلى مصير تقرير عمل اللجان ماعدا تلك المناقشة التي يحضى بها تقريرها في جلسة عامة وسكت عن باقي الدور الذي تلعبه هذه اللجنة فيما يفضي إليه عملها.

خاتمة

خاتمة:

وفي ختام دراستنا يمكننا حوصله النتائج التالية حيث يمكن القول دور الذي تلعبه لجان التحقيق البرلمانية منحصر فقط في تلبية حاجيات الحكومة وسقيها بالمعلومات وذلك لتحقيق نتائج فعالة وذلك بالنظر والتمعن في الواقع الحالي للتجربة الجزائرية نجد ان عدد لجان التحقيق لا يتعدى العشرة وهذا العدد قليل جدا بالنظر الى حجم الفساد المتواجد في شتى القطاعات الأولى لتحقيق البرلماني كانت في الأواخر القرن التاسع عشر وانتشرت على نطاق واسع في الدول الأوروبية خصوصا في فرنسا وذلك اثر الحرب العالمية الأولى اما من حيث التطبيق البرلماني سيكون في نطاق محدود الزمان والمكان. وعندما تطرقنا الى الوسائل الرقابية الهامة في الرقابة البرلمانية نجد ان الاستجواب في البرلمان الجزائري ينتهي دوره فور عرض الإجابة وقليل ما يترتب انشاء لجنة التحقيق وهذا ما ادى الى تراجع الوظيفي الى حد الاستغناء عنه كما ان الأسئلة البرلمانية هي الوسيلة الأكثر استعمال من طرف اعضاء البرلمان ان شرط انشاء لجان التحقيق البرلمانية يلزم عليهم توفير مراد التحقيق فيه وعدم وجود متابعه قضائيا للنفس القضية المدروس فيها في حين تكمن المراحل اللازمة في اجراءات بداية من انشاء اللجنة تم التصويت على اللائحة التي يتم تعيينها من طرف واخيرا ضرورة اعلام الغرفة المنشأة لها للغرفة الأخرى بهذا الانشاء.

تتجلى فعالية التحقيق من خلال ما يترتب عنه من اثار سواء على النشاط الحكومي او البرلماني بحيث أنه كاليه رقابية كان عليه ان يدعم رقابه الشعب على السلطة من خلال تحريك المسؤولية السياسية للحكومة تتحقق فعالية التحقيق بالنظر الى السلطات الممنوحة للجان الموكل اليه حيث تعد سلطه الاطلاع على الوثائق ومعينه الأمكنة من اهم السلطات اما من ناحيه النتائج فان التحقيق البرلماني الذي تباشره اللجان البرلمانية يترتب عنه مجموعه من النتائج تأتي على شكل توصيات واقتراحات التي سبق ادراجها نتائج التي يؤول اليها هي

المطالبة بضرورة تكييف الاطار القانوني او اعادة النظر فيه والدعوة للإحالة على جهات التحقيق.

تحقيق البرلماني التجارب الجزائرية وفقا لما حدده الدستور من ضوابط ونصوص يؤكد لنا ضعف هذه الاليه المؤسساتية وهذا مكان يعمل به المجلس الشعبي الوطني والذي لم يعتمد على هذه كركيزة اساسيه في اداء مهامه ذلك مهما بادر بإنشاء لجنة التحقيق نسبه نجاحه ضئيلة بسبب العوائق التي تقف في طريق انشاء هذه اللجنة حتى يمكننا اعتبار التحقيق البرلماني مجرد وسيله اعلاميه يتم تنظيفها من طرف النواب والموظفين في رقابه نشاط الحكومة و ذلك لضعف فعالية النتائج.

نتائج الدراسة:

- قرر المؤسس الدستوري المسؤولية السياسية للحكومة سواء بطريقة مباشرة عن طريق عرض مخطط الحكومة وبيان السياسة العامة، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق السؤال والاستجواب، وتعيين لجان التحقيق.

- من السهولة بما كان أن يصل عضو البرلمان إلى المعلومات الكافية لإدانة الحكومة ولكن من الصعوبة أن يقيم الأثر القانوني لهذه المسؤولية.

- إن الاستجواب والسؤال لا يتجاوز حد المناقشة ومعظم المناقشات تغلب عليها الطابع السطحي، وذلك لوجود أغلبية برلمانية تابعة للحكومة، على عكس النظم السياسية الأخرى التي تنهي المناقشة بإصدار لأئحة أو سحب الثقة من الحكومة.

- بالرغم من انتشار آلية السؤال مقارنة مع الوسائل الأخرى إلا أن محتواها فارغ وذلك لعدم الزام الحكومة برد مقنع وواضح ينصب على الجزئيات المهمة لسؤال دون العموميات.

- استعمال آلية الاستجواب يعد ضئيلا في الجزائر بالإضافة إلى ذلك فهو يشبه السؤال من حيث الأثر، إذ يعتبر مجرد وسيلة إعلامية تساعد البرلمان على جمع المعلومات، ناهيك عن النصاب القانوني المفروض للقيام به والذي يصعب تحقيقه في الواقع العملي. - تقيد لجان

التحقيق بمدة معينة لإيداع تقريرها كما أن نشر التقرير يتوقف على مناقشة مغلقة بين غرفتي البرلمان وهذا يعد تقييد للنشر في الجزائر معظم التقارير لا يتم نشرها.

- وأهم ما أثر على فعالية لجان التحقيق هو ربط التحقيق بالمواضيع ذات المصلحة العامة وهذا المصطلح عد واسعا، حيث أنه من الصعب بمكان الإحاطة بمصطلح المصلحة العامة بالإضافة إلى ذلك قيد النصاب القانوني المشروط للتصويت على لائحة إنشاء لجان التحقيق مما يؤدي إلى صعوبة إنشائها ضف إلى ذلك تواجد الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة.

- وبالنسبة لبرنامج الحكومة فهو برنامج رئس الجمهورية فكيف يمكن للبرلمان في ظل الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة أن تنتقد ذلك البرنامج، وهذا يؤدي إلى التزكية التلقائية للبرنامج دون صعوبات، أضف إلى ذلك القيود الواردة على عرض برنامج الحكومة كحل المجلس الشعبي الوطني بعد القراءة الثانية لبرنامج الحكومة كان قد رفض سابقا.

- الحكومة ملزمة بتقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني ومن خلاله يمكن للمجلس مراقبة الحكومة في تصرفاتها السنوية والوصول إلى مدى تطبيقها للبرنامج المصادق عليه من قبل المجلس، ويمكن في هذا الشأن أن يصدر المجلس لائحة أو ملتصق الرقابة أو تصويت بالثقة غير أن القود الواردة على هذه النتائج أخدمت الرقابة عن طريق بيان السياسة العامة.

- وعليه أنه بالرغم من نص المؤسس الدستوري على آليات متنوعة لفرض البرلمان رقابته على الحكومة، إلا أن هذه الرقابة تبقى ضعيفة من حيث الممارسات مما نتج عنه فشل الرقابة البرلمانية وانعدام آثارها في الواقع العملي.

المقترحات:

- 1- تحديد طبيعة النظام وإزالة هذا الغموض، فلا يعقل أن تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، وفي نفس الوقت برنامج رئيس الجمهورية هو المطبق بهذا الشكل لا يمكن إثارة مسؤولية الحكومة، خاصة في ظل المركز القوي لرئيس الجمهورية.
- 2- إعادة النظر في المنظومة التشريعية التي تعيق آليات الرقابة البرلمانية خاصة المتعلقة بالنصوص الدستورية.
- 3- إعطاء مكانة قوية للمعارضة داخل البرلمان وتفعيل دورها.
- 4- تفعيل آليات الاستجواب ولجان التحقيق، فالأول بإمكانية إنشاء لجنة تحقيق كأثر للإجابات الغير مقنعة، وإعادة النظر في النصاب المبالغ فيه، أما لجان التحقيق ونظرا لأهميتها فوجب النص قانونا على وجوب والزامية نشر تقاريرها.
- 5- الرغبة لدى البرلمانيين بممارسة الصلاحيات الرقابية الممنوحة لهم، حيث لا يمكن أن تكون رقابة برلمانية بدون برلمانيين واعين، فإنجاح العملية الرقابية مرتبط بثقافة أعضاء البرلمان وإيمانهم بالقيم البرلمانية وتحليهم بالصدق والشفافية.
- 6- توفير المساعدة التقنية للبرلمان لأجل القيام بالرقابة المالية على أكمل وجه، وضمان صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المنصوص عليها دستوريا والذي لم يصدر لحد الآن، خاصة أن هذا القانون سيحسم ويفصل في أمور كثيرة، ومنها إلزامية ووجوب تقديم عرض عن إستعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها الحكومة، بالإضافة الى وجوب التصويت على قانون تسوية الميزانية في إختتام كل سنة مالية من طرف غرفتي البرلمان، طبقا لأحكام الدستور

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر:

أ. الدساتير:

- 1- التعديل الدستوري 23 فبراير 1989 الصادر في ج ر عدد 09 مؤرخ في 1989./03/24
- 2- التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 الصادر في ج ر عدد 76 مؤرخة في 1996./12/18
- 3- التعديل الدستوري لسنة 2016، المعدل بالقانون رقم 01، المؤرخ في 2016/03/06 ج.ر، عدد 32، المؤرخة في 2016/03/07.
- 4- التعديل الدستوري 1996 المعدل في سنة 2016 الصادر في ج ر عدد 14 مؤرخة في 2016/03/07.
- 5- التعديل الدستوري الجمهورية الجزائرية لسنة 2020، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 54، المؤرخ في 2020/09/16.

الدستور الأجنبي:

- 1- الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، الفصل الثاني، المواد (5-23).
- 2- الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011.

ب. النصوص القانونية:

- 2- قانون العضوي: رقم 12-16 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية مؤرخة في 25 سبتمبر 2016، العدد 50، صادر في 28 سبتمبر 2016.
- 1- القانون رقم 84/17 المؤرخ في 7 جويلية 1984، المتعلق بقانون المالية، المادة 05، الجريدة الرسمية، العدد 1، 03 جانفي، 1990.

ج. الأنظمة الداخلية:

- 1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 1997/07/22، ج.ر، عدد 53، المؤرخة في 1997/08/13.
- 2- النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 2017/07/25، ج.ر، عدد 49، المؤرخة في 2017/08/22

قائمة المراجع:

أ. الكتب:

- 1- أحمد بن يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003، مكتب دار السنهوري، بيروت، 2016.
- 2- ايهاب، زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، ط، دار عالم الكتب، القاهرة، 1983.
- 3- فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري -السلطات الثلاث، - ج، 2، ط، 3 د م ج، الجزائر، 2008.
- 4- بارة رازق كريمة، حدود السلطة التنفيذية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2011.
- 5- بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر.
- 6- حنان ربحان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2014.
- 7- خيرجة ميلود، آليات الرقابة التشريعية- دراسة مقارنة، - ط، 1 دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، القاهرة، 2011.
- 8- سرحال أحمد، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، ط، 1 دار الفكر العربي، بيروت، 1990.
- 9- سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان -دراسة مقارنة، - دار أبو المجد للطباعة بالهرم، القاهرة، مصر، 2008.
- 10- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 1990.
- 11- سلام، إيهاب زكي (1983). الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة: عالم الكتب.
- 12- شاخوان زنكنة، مدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان، دار الفكر الجامعي، مصر، 2017.

- 13- الطاهر زرواقي، عبد الرشيد معمري، المفيد في القانون الدستوري، دار العلوم، الجزائر، 2011.
- 14- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر.
- 15- عكور، محمد عبد الكريم(2003). العوامل المؤثرة على الوظيفة الرقابية لمجلس النواب الأردني، عمان.
- 16- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة، مكتبة دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- 17- فاطمة الزهراء غريبي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية، الجزائر، 2015.
- 18- قفة عبد الله، القانون الدستوري، تاريخ وديناميات الجمهورية الجزائرية مراجعات تاريخية سياسية قانونية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2008.
- 19- محمد آكلي قزو، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية، الجزائر.
- 20- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005.
- 21- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2002.
- 22- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج2، دم.ج، الجزائر، 1999.
- 23- مفتاح، حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دط، دار الفكر والقانون، مصر، 2010.
- 24- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- 25- هاتي علي الطهرواي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط4، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2014.

ب. المجالات:

- 1- خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد1، أبريل، 2011.

- 2- عبد الحليم مرزوقي، عالقة رئيس الجمهورية بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد، 01 جامعة بسكرة، الجزائر، أبريل، 2022.
- 3 -عمار عوابدي، الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، 2002.
- 4- عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد13، جوان 2006.
- 5- النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، باب الوثائق البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 20، 2008.
- 6- فرحاتي عمر، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الجزائر بين فترتي الأحادية والتعددية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر- بسكرة، العدد، 4، 2008.
- 7- فيصل عقل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، 2011.
- 8- كنعان، نواف (1995). الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة" دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية"، مجلة دراسات العلوم الإنسانية، الجامعة الأردنية، المجلد 22(أ)، العدد2، ص761.

ج. المذكرات والأطروحات:

- الأطروحات:

- 1- أونيسي ليندة، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة باتنة، 2014/2015 .
- 2- باشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة.
- 3- حسين بوالطين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، رسالة دكتوراه، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، الجزائر، 2014.

- 4- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2010.
- 5- محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، شهادة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2014.
- 6- محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2006.

- مذكرات الماجستير:

- 1- أحمد شويحة، مفتاح ميهوبي، تطور آليات الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مكملة لنيل أحمد مراح، أثر التعديل الدستوري لسنة 2009 على العالقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان.
- 2- خلوفي خدوجة: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 2001.
- 3- دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة باحي مختار، عنابة، 2006-2007.
- 4- طارق عاشور، تطور العالقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري، 1997-2007 رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2009.
- 5- فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني الدول العربية والأمريكية والأوربية -، دراسة مقارنة - المركز القومي لإصدارات القانونية، القاهرة 2008 .
- 6- محمد جمال، لى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة.
- مذكرات الماستر:**
- 1- شلاقة بدر الدين، رقابة البرلمان على الحكومة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، جامعة الوادي، 2017/2018 .

المراجع الأجنبية:

Gélar Patrice et Jaque Meurier, Institutions Politique et Droit Constitutionnel, Montchrestien, Paris, 1995, p310.

المواقع الإلكترونية:

عاشوري العيد، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري (النص والممارسة)، إقامة الميثاق، الجزائر <https://www.startimes.com>، 23، أبريل، 2006.

www.busniessz4lions.com - تم الاطلاع بتاريخ 2023/05/18 على الساعة 11.00.

وزارة العلاقات مع البرلمان، الأحكام التشريعية التي تحدد مسار الرقابة البرلمانية، الموقع الإلكتروني: www.mrcp.gov.dz

محمد عبد القادر الجاسم، الرقابة البرلمانية تشمل السلطة التنفيذية والقضائية، انظر الموقع الإلكتروني: www.alwaqt.com

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
	شكر وعرافان.....
	الإهداء.....
أ	المقدمة.....
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة	
16	تمهيد.....
17	المبحث الأول: الرقابة البرلمانية.....
17	المطلب الأول: نطاق وآثار الرقابة البرلمانية.....
17	الفرع الأول: نطاق الرقابة البرلمانية.....
21	الفرع الثاني: آثار الرقابة البرلمانية.....
22	المطلب الثاني: خصائص الرقابة البرلمانية.....
23	الفرع الأول: الخصائص الذاتية للرقابة البرلمانية.....
26	الفرع الثاني: الخصائص العامة للرقابة البرلمانية.....
26	المبحث الثاني: أنواع وأهداف الرقابة البرلمانية.....
27	المطلب الأول: أنواع الرقابة البرلمانية.....
27	الفرع الأول: الرقابة غير الرسمية.....
30	الفرع الثاني: الرقابة الرسمية.....
33	المطلب الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية.....
34	الفرع الأول: أهداف عامة.....
36	الفرع الثاني: أهداف خاصة.....

38 خلاصة
الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة	
40 تمهيد
41	المبحث الأول: وسائل الرقابة البرلمانية التي لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة...
41	المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية واستجواب الحكومة.....
41	الفرع الأول: طرح الأسئلة
44	الفرع الثاني: إستجواب الحكومة.....
46	المطلب الثاني: التحقيق البرلماني مناقشة قانون المالية التكميلي.....
46	الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني.....
49	الفرع الثاني: مناقشة القانون التكميلي للحكومة.....
51	المبحث الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة.....
52	المطلب الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة.....
52	الفرع الأول: مضمون مخطط عمل الحكومة.....
55	الفرع الثاني: إجراءات عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان.....
59	المطلب الثاني: تقديم بيان السياسة العامة.....
60	الفرع الأول: ضوابط تقديم إصدار اللائحة.....
62	الفرع الثاني: آلية ملتصق الرقابة.....
65	الفرع الثالث: آلية التصويت بالثقة.....
69 خلاصة
70 خاتمة
75 قائمة المراجع

ملخص الدراسة باللغة العربية

ملخص:

تعتبر عملية الرقابة البرلمانية بمفهومها وأهدافها وطبيعتها الدستورية جزءا أساسيا في النظام الرقابي للدولة، فهي إختصاص أصيل للبرلمان يمارسه بواسطة الوسائل الرقابية التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة وإمكانية إسقاطها وحجب الثقة عنها، وتلك التي لا يترتب عنها ذلك. ولإعداد هذه الدراسة، تم استخدام المنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية والدستور، بينما استخدم المنهج الوصفي لوصف وتحديد بعض المفاهيم.

وقد توصلت الدراسة إلى أن البرلمان يؤثر على الحكومة من خلال الصلاحيات الرقابية التي خولها إياه التعديل الدستوري الجزائري، 2020، منها ما يترتب عنه مسؤولية الحكومة وإمكانية استقالته، كالأطلاع على بيان السياسة العامة ومخطط عمل الحكومة ومناقشته والتصويت عليه، إضافة إلى آلية ملتصق الرقابة، والتصويت بالثقة. ومنها ما لا يترتب عنه مسؤولية الحكومة؛ كطرح الأسئلة والاستجواب، وإنشاء لجان التحقيق البرلماني، ومناقشة قانون المالية والقانون التكميلي للمالية. وتكمن أهمية الدراسة في توضيح مظاهر الرقابة البرلمانية على الحكومة والتي نص عليها التعديل الدستوري 2020.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، المجلي الشعبي الوطني، مجلس الأمة، الرقابة البرلمانية، التعديل الدستوري.

ملخص الدراسة باللغة الاجنبية

Abstract:

The process of parliamentary oversight, with its concept, objectives, and constitutional nature, is considered an essential part of the oversight system of the state. To prepare this study, the analytical approach was used to analyze the legal texts and the constitution, while the descriptive approach was used to describe and define some concepts.

The study concluded that the parliament influences the government through the oversight powers conferred on it by the Algerian constitutional amendment, 2020, including what entails the responsibility of the government and the possibility of its resignation, such as reviewing, discussing and voting on the general policy statement and the government's action plan, in addition to the mechanism of the petitioner for oversight and voting. with confidence. Including those that do not entail the responsibility of the government; Such as asking questions and questioning, establishing parliamentary investigation committees, and discussing the Finance Law and the Complementary Finance Law. The importance of the study lies in clarifying the manifestations of parliamentary oversight over the government, which were stipulated in the 2020 Constitutional Amendment .

Keywords: Parliament, National People's Assembly, National Assembly, parliamentary oversight, constitutional amendment.