

الاختصاص الرقابي لمجلس الأمة الجزائري في ظل التعديل الدستوري
2020- دراسة تقييمية-

The control function of Algerian senate in the constitutionnel
ammendment of 2020- evolution study-

تاريخ القبول: 2022/06/11

تاريخ الإرسال: 2022/02/22

إنّ نظام المجلسين كان استجابة لمعطيات تاريخية في الديمقراطيات الغربية. إن تفعيل دور مجلس الأمة في الحياة السياسية، وجعله دعامة من دعائم دولة القانون، يتركز على تنقيته من الآليات الكابحة للطبيعة التمثيلية- الثلث المعين- وجعل التصويت بالأغلبية البسيطة أو المطلقة، منعا لتغول الأغلبية. إنّ الدور الرقابي لمجلس الأمة يتسم بالضعف واللافعالية، وهو ما يضيف ضعفا آخر لرقابة الجهاز التشريعي ككل، حيث كان الأولى استغلال هيئة يمثل هذا الحجم، في تحقيق رشادة الحكم وتحقيق نقلة نوعية في الممارسة البرلمانية في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: برلمان؛ بيكاميرالية؛

رقابة برلمانية؛ مجلس الأمة؛ نظام المجلسين.

Abstract:

In this paper we study parliamentary oversight across the role of the Nation's Council-Algerian senate, as it is a newly created institution in the constitution of 1996.

Saying that bicameralism was a response to historical data makes it

Fatima zohra *
lokchiri
جامعة باتنة 1
مخبر العلوم الإسلامية
fatimazohra.lokchiril@univ-batna.dz

ملخص:

هذا البحث إسهام في دراسة مجلس الأمة، باعتباره مؤسسة مستحدثة في دستور 1996. وعرض النقاشات التي أثّرت حول مسببات وجوده. ثم تسليط الضوء على دوره الرقابي. باعتباره وظيفة مستحدثة بعدما كان دوره يقتصر على العمل التشريعي. ثم تقييم ذلك الدور بمدى خدمته للمبدأ الديمقراطي.

* المؤلف المراسل.

one of the patterns of legislative inflation in the constitutional field. Activating the role of the Nation's Council in political life and making it one of the pillars of the law rules, focuses on purifying it from the mechanisms that hinder the representative nature, and making voting by simple or absolute

majority, in order to ward off the majority from trespassing.

The oversight role of the Nation's Council is portrayed by powerlessness and ineffectiveness, which adds another weakness to the oversight of the legislative apparatus as a whole, where it

would have been better to make use of such powerful body to fulfill good governance and a qualitative leap in parliamentary practice in Algeria.

Keywords: bicameralism; nation' council; parliament; parliament oversight; senate.

مقدمة:

من خلال تتبع التطور البرلماني الحديث، نجد أنّ الوظيفة الرقابية قد تصدرت مراحل التطور التاريخي للبرلمان متجاوزة الوظيفة التشريعية، باعتبار أنّ ممارسة الهيئات التشريعية للرقابة هي من أهمّ الوسائل لمحاربة الاستبداد، وحماية الحقوق والحريات، والتي ناضلت الشعوب في القرون الأخيرة للوصول إلى ما وصلت إليه من إرساء دولة القانون.

إن الرقابة البرلمانية تتصل منهجيا بالنظام البرلماني دون الرئاسي، حيث التعاون بين السلطات وتبادل وسائل التأثير، والنظام السياسي الجزائري رغم تصنيفه في الأنظمة البرلمانية، إلا أنّه انتهج طريق الدستور الفرنسي 1958، في تقوية سلطات رئيس الجمهورية بعد انتخابه بالاقتراع المباشر بدل انتخابه من البرلمان كما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية. وهو ما أفرز النظام الشبه الرئاسي.

إنّ تطوير الوظيفة الرقابية في الدول التي بصدد بناء مؤسسات ديمقراطية فتيّة؛ هي من أهمّ الأولويات لتحقيق ممارسة متأصلة في حماية الحقوق والحريات وصيانة المؤسسات الحساسة في الدولة من الانحراف من جهة، وتحقيق التنمية والحفاظ على مستقبل الأجيال من جهة ثانية.

والجزائر وهي في بدايات سيرها الديمقراطي- والذي عرف تعثرات في بدايته- في حاجة ماسة إلى تطوير البرلمان ككل، وتطوير آليات الرقابة البرلمانية بصفة أخصّ. إذ أنّ المسار الذي عرفه التطور الدستوري في الجزائر، كان يتسم بالتأثر بمرحلة التسعينات أكثر من عزمه على بناء دولة ذات مؤسسات قوية ومشاركة شعبية واسعة. الدراسة المقدمة إسهام في تقييم مسار هذا التطور؛ نقوم من خلالها بدراسة مجلس



الأمة، باعتباره مؤسسة مستحدثة في دستور 1996، ثم نحاول التفصيل في الاختصاص الرقابي المخوّل له بين دستور 1996 والدستور الجديد 2020 فنحاول أن نجيب عن سؤال: هل الهندسة الدستورية للاختصاص الرقابي لمجلس الأمة متناسبة مع الدور المرجو منه القيام به في النظام السياسي؟ وما هي وظيفة مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري؟ وهل كان الاختصاص الرقابي لمجلس الأمة متكاملًا مع تلك الوظيفة؟

لقد قسمنا الدراسة إلى قسمين: قسم ندرس فيه نظام المجلسين والنقاش الذي ثار حوله، وقسم نعرض فيه لتقييم الاختصاص الرقابي لمجلس الأمة. معتمدين في ذلك على كل من دستور 1996 ودستور 2020 والقانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. والمنهج المتبع هو الاستدلال تحليلاً واستقراء واستنتاجاً. نظراً لطبيعة الدراسة الجامعة بين تحليل النصوص واستقراء التجربة الديمقراطية.

المحور الأول: دور مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري

مجلس الأمة نتاج تطبيق نظام المجلسين أو الغرفتين؛ حيث تكون الهيئة التشريعية مكونة من غرفتين، كلاهما يختص بممارسة السلطة التشريعية⁽¹⁾. وإذا كان هذا المجلس قد استحدث في الجزائر في دستور⁽²⁾ 1996؛ فإن الديمقراطية الغربية المأخوذ عنها هذا النظام قد عرفته منذ أكثر من قرون⁽³⁾.

أولاً- نظام المجلسين إرث تاريخي في الدول الديمقراطية الموحدة

انتقد نظام المجلسين انتقاداً شديداً من العميد بيردو، إذ يقول أنّ إرادة الشعب معبرٌ عنها عن طريق الغرفة الأولى، فإذا كانت الحاجة ملحة لغرفة ثانية، فإنّ هذه الحاجة لا تكون مجسّدة بصورة دقيقة إلا إذا كانت تجعل هذا التعبير أكثر كمالاً؛ ولكن ليس في نطاق كونها تشكل عائقاً للإرادة الشعبية⁽⁴⁾. ذلك أنّ تبني نظام المجلسين عنوان على عدم الاعتراف بسلطة المجلس الواحد في التشريع، إذ ينمّ عن استقدام مصحّح أو مراجع، بهدف التخفيف من النفوذ الشعبي للنواب⁽⁵⁾. ذلك أنّ دور المؤسسات الديمقراطية هو تأطير الإرادة العامة انطلاقاً من أنّ هذه الأخيرة محدّدة وواضحة وناضجة، وليس دورها صناعة الإرادة العامة من أجل أن تخرج في صيغة عقلانية⁽⁶⁾.



كما انتقد هذا النظام من حيث إثارته للنزاع بين المجلسين؛ فشبهه بعربة يجرها حصانان: حصان يجرها إلى الأمام والآخر يجرها إلى الخلف؛ حيث يؤدي إلى نزاعات بين المجلسين تضعف البرلمان أمام الحكومة.

لقد أفضى التطور الديمقراطي إلى القضاء على نظام المجلسين⁽⁷⁾، أو التقليل من سلطة الغرفة الثانية⁽⁸⁾، وتجسّد ذلك فيما يسمى بنظام المجلسين المخفف Bicamérisme atténué تأسيساً على أرحجية الأغلبية؛ فأصبح المجلس الثاني مجرد هيئة استشارية أو تحفة يتزين به النظام السياسي. وأضحى النقاش السياسي متمركزاً بصورة أخصّ بين الحكومة والغرفة المنتخبة بصورة مباشرة من الشعب⁽⁹⁾. تقول الدكتورة خرياشي عقيلة: "رغم ذلك تبقى مسألة تبني نظام الغرفتين أو حتى نظام الغرفة الواحدة متصلة أكثر بالعديد من الخيارات المتعلقة بشكل الدولة ومختلف ظروفها التاريخية، السياسية وحتى الاقتصادية، لأن انشاء غرفة ثانية يحتاج لنفقات معتبرة في التجهيز والتسيير، الأمر الذي أدى بالبعض للمناداة لالغاء الغرفة الثانية لأنها تثقل ميزانية الدولة بأعباء معتبرة"⁽¹⁰⁾.

أي أن تفضيل نظام دون آخر لا يجب أن يبنى فقط على الأسس النظرية، بل يجب القيام بدراسة جدوى، أو عملية موازنة بين معطيات الدولة، ومدى ملاءمتها لأي من النظامين.

رغم كل ما قيل وما كتب حول نظام المجلسين؛ إلا أنّ تراكمات التجربة الديمقراطية الغربية دعمت اعتبار هذا النظام من المبادئ الأساسية للتمثيل البرلماني في الدولة الليبرالية⁽¹¹⁾. والدول التي لم تتخل على هذا النظام، سعت إلى تطويره بما يحقق استفادة أكبر من تشكيلته السياسية المغايرة للمجلس الشعبي - الغرفة الأولى - في تحقيق مقومات دولة القانون.

ثانياً- مجلس الأمة في دستور 96 تدعيم أم إعاقه للإرادة الشعبية

من أهمّ التحديثات أو الإضافات الهيكلية التي جاء بها دستور 96، تبنيّ المؤسس الدستوري الجزائري لنظام المجلسين، نتج عن ذلك هيئة سميت مجلس الأمة، نصّت المادة 98 من دستور 96 "يمارس السلطة التشريعية برلمان متكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله سيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"⁽¹²⁾.



فالمادة المذكورة تشير إلى تجزئة السلطة التشريعية إلى قسمين يشتركان في سلطة التشريع، فهي تحقق أهمّ عنصر من عناصر الأزواج النيابي وهو اشتراك كلا القسمين بصورة فعلية في إعداد القانون والتصويت عليه⁽¹³⁾.

وهنا لا بد من محاولة فهم الغاية من التوجه نحو نظام الغرفتين في الدستور الجزائري؛ فالتجربة الديمقراطية في الجزائر تعدّ تجربة ناشئة، وأنّ عادة الدول الناشئة التي استقلت حديثاً في الشرق الأوسط والأقصى في الستينات قد اختارت نظام المجلس الواحد، وذلك باعتبارها دولا في بداية بنائها الديمقراطي فهي لا تحتاج إلى تعقيد الحياة السياسية بنظام المجلسين⁽¹⁴⁾.

إذا بحثنا عن الغايات التي سعى إليها المؤسس الدستوري لدستور 96 من وراء استحداث غرفة ثانية فإننا نجد قول محمد بوسلطان: "فلسفة تبني هذه الغرفة ترتكز على ضمان الاستقرار والاستمرارية للمؤسسات الدستورية... يمكن أن تدخل الغرفة الثانية على الأقل من باب رشادة الحكم"⁽¹⁵⁾. ومنها أيضاً قول بوزيد لزهاري: "فلماذا غرفة ثانية؟ الجميع يعرف الخطر الداهم الذي كان يهدد الدولة الجزائرية في أسسها سنة 1992، فلا بدّ من حماية البلد وشعبها الذي له تاريخ طويل... فهذه الظروف حتمت وجود غرفة ثانية"⁽¹⁶⁾.

من خلال التبريرات السالفة، فإنّ تبني نظام المجلسين في الجزائر يمكن تصنيفه في باب تجسيد الديمقراطية التوافقية⁽¹⁷⁾، وهذا النوع من الديمقراطية، لا بدّ أن يكون لمدة معينة، إذ يجب العودة إلى الممارسة الديمقراطية الفعلية، لأنّ هذه الآلية إذا تجاوزت المرحلة التي مرت بها؛ تصبح في لحظات أخرى أسوأ آلية لإدارة مؤسسات الدولة التشريعية والدستورية لأنها تتضمّن بكل تأكيد مآزق وأفخاخ شكلية والتي تحمّل بداخلها القدرة التعطيلية لصالح أصحاب الفيتوات، وعندما لا يحمل النظام صفة القدرة على المرونة والتغير من داخله وبالوسائل السلمية فإنّ سينفجر من داخله استجابة للحراك الديناميكي الاجتماعي⁽¹⁸⁾.

إنّ القول بأنّ هذا النظام كان استجابة لمعطيات تاريخية، ظرفية بعيدا عن الغايات التأسيس لمبادئ دستورية يرجى منها الدوام، ويجعله إحدى مظاهر التضخم التشريعي في المجال الدستوري؛ وهو المرض الذي تعاني منه الكثير من الدول النامية وذلك بسبب

محاولة دساتير هذه الأخيرة مسايرة التغيرات السياسية، والسعي وراء محاكاة دساتير الديمقراطيات الغربية المتجذرة منذ قرون؛ دون اعتبار المعطيات الاجتماعية والثقافية والدينية للبلاد⁽¹⁹⁾. يقول نصر مهنا: "...البحث عن مجال أرحب وأوسع للدراسة المقارنة، وهو تحطيم دائرة دراسة النظم الأوروبية الغربية وفلكها على أساس الاهتمام بدراسة النظم غير الأوروبية على أساس منهجي ونظري رغم هذه الدراسة لم تتحرر كليا من الإطار النظري الغربي للدراسة.."⁽²⁰⁾

المحور الثاني: الاختصاص الرقابي للمجلس الثاني

عرفت الرقابة البرلمانية بأنها: "الصلاحية المعطاة للبرلمان في دساتير البلدان ذات النظام البرلماني لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية"⁽²¹⁾، وعرفت أيضا "دراسة الأعمال التي تقوم بها الحكومة والسياسات التي تسير عليها دراسة لاحقة، مع حق الهيئة النيابية في إصدار أحكام قد تؤدي إلى عقاب"⁽²²⁾. فالرقابة بهذا المعنى خاصة ينفرد بها النظام البرلماني دون النظام الرئاسي تجسيدا للفصل المرن بين السلطات⁽²³⁾.

أولا- بين رقابة الغرفة الأولى ورقابة الغرفة الثانية

وبعيدا عن مبدأ الفصل بين السلطات، ترجع الرقابة إلى مبدأ سيادة الشعب، وإلى اعتبار الحكومة مجرد نائبة عن الشعب في إدارة شؤونه، فمن حقه مراقبة مدى التزامها بإرادته، فهي أفضل وسيلة لديمقراطية أصيلة. وإذا كان الاشتراك في الاختصاص التشريعي من الأسس المتفق عليها في نظام المجلسين، فإن الاختصاص الرقابي يختلف المجلسان في ممارسته⁽²⁴⁾. فكثير من الدساتير تميز بين المجلسين في الاختصاص المذكور؛ فيختص المجلس الأدنى بالرقابة على الحكومة وإقرار الميزانية دون المجلس الأعلى؛ وذلك تأسيسا على طبيعة المجلس الأدنى الأكثر تمثيلا للشعب⁽²⁵⁾. ففي الديمقراطيات الغربية الموحدة، نجد إيطاليا من الدول التي تتبنى نظام المجلسين المتساوي bicaméralisme égalitaire، حيث يعطي دستورها نفس الصلاحيات للمجلسين خصوصا فيما يتعلق بالمسؤولية الوزارية⁽²⁶⁾. كما أنّ عدم امتلاك المجلس الثاني لصلاحية إسقاط الحكومة؛ مرده أيضا إلى عدم إمكانية حلّ هذا المجلس، حفاظا على التوازن بين السلطات، والذي هو من مقومات النظام البرلماني.

تلى ذلك، سعي الديمقراطية الغربية الموحدة إلى تطوير المجالس العليا، وذلك من جانب توسيع اختصاصها الرقابي، تحقيقا لغاية الاستفادة من التنوع في التمثيل بين المجلس الأول والمجلس الثاني، نظرا للاختلاف في التشكيل، فعند تفعيل رقابة المجلس الثاني؛ يكون لدينا آراء مختلفة حول تقويم العمل الحكومي.

أما الدستور الجزائري، فقد نصّت المادة 178 من دستور 1996: "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي"⁽²⁷⁾. حيث أسند الدستور الاختصاص الرقابي لمجلس الأمة مع وجود اختلافات في ممارستها عن المجلس الشعبي الوطني. نصّت المادة 113 من دستور 2016: "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 94....، وفي الفقرة الثانية خصت المجلس الشعبي الوطني: "يمارس الرقابة المنصوص عليها في المواد من 153 إلى 155 من الدستور"، وهي المواد المتعلقة بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة وحافظ التعديل الدستوري 2020 على نفس النص القانوني في المادة 115: "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 106 و 111 و 158 و 160"⁽²⁸⁾. كما حافظ التعديل الدستوري 2020 على التمييز بين المجلسين في مكنة تحريك المسؤولية السياسية للوزارة في الفقرة الثانية من المادة المذكورة" يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المادتين 161 و 162". وذلك على غرار الدستور الفرنسي 1958 الذي نصّ على اختصاص الجمعية الوطنية وحدها بتحريك المسؤولية السياسية للوزارة⁽²⁹⁾.

ثانيا- مجلس الأمة والرقابة على السياسة العامة

1- مخطط عمل الحكومة:

جاء في المادة 50 من القانون العضوي 16-12: "يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور-دستور 1996 -يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة"⁽³⁰⁾. والقانون هنا لم يشر إلى حالة الخلاف بين المجلسين حول المخطط، هل يتعامل معه مثل إزالة الخلاف حول النصوص التشريعية؟ أم بإجراءات مختلفة وهو المفترض.

2- بيان السياسة العامة:



يشارك مجلس الأمة في الرقابة على السياسة العامة حسب المادة 111 من الدستور: " يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة " وفي الفقرة الأخيرة: " يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقدم لمجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة " (31) ، وإذا كان الدستور قد رتب إمكانية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني؛ إلا أنه لم يجعل ذلك متاحا لمجلس الأمة، بل الصياغة التي صيغت بها الفقرة: " يمكن " عكس الصياغة التي تتعلق بالمجلس الشعبي " يجب على الوزير الأول" ، وهو ما أكدته القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في المادتين 51 و57. وهو ما يدل على عدم إعطاء أهمية لرقابة مجلس الأمة على السياسة العامة للحكومة، وإن كان بعض الباحثين اعتبره إضعافا دستوريا لمجلس الأمة (32)؛ إلا أنه يعد نهجا معمولًا به في الديمقراطيات الغربية عدا إيطاليا.

ثالثا- مجلس الأمة ووسائل الرقابة البرلمانية

تتعدد وسائل الرقابة البرلمانية وتتنوع من أجل تحقيق وظيفة الرقابة ودعم فعاليتها، من هذه الوسائل: السؤال، الاستجواب، التحقيق.

1- السؤال:

وهو "تقصي عضو البرلمان عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل" (33). والغاية منه تجسيد حق أعضاء الهيئات النيابية في معرفة نيات ومواقف الحكومة من جهة، ولواجب هذه الأخيرة في الإجابة من جهة ثانية. وبينما حققت الأسئلة نجاحا كبيرا في بريطانيا، رغم عدم اقترانها بالتصويت، فحتى أقوى الحكومات تخشى الأسئلة، حيث أنّ إجابة الوزير هي الحاكم على فعالية وزارته (34)؛ يعتقد الفقهاء أنّها فشلت في فرنسا في تحقيق الرقابة على الهيئة التنفيذية، بيد أنّها حققت أهداف الاستعلام، حيث أصبحت مصلحة للاستعلام المجاني، ووسيلة للحصول على استشارات قانونية (35).

ولقد نصّ دستور 96 على الأسئلة البرلمانية في المادة 152 في تعديل 2016 يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابيا إلى أي عضو من أعضاء



الحكومة⁽³⁶⁾، وأكّدها دستور 2020 في المادة 158. حيث جاء نصّ المادة: "أعضاء البرلمان: "أي كلا من أعضاء المجلس الشعبي ومجلس الأمة. نصّت المادة 70 من القانون العضوي المحدّد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بأن يودع السؤال الشفوي لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة⁽³⁷⁾.

كما جاء في المادة 75 من القانون العضوي السابق الذكر: "إذا رأت إحدى الغرفتين أنّ جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يبرّر إجراء مناقشة، فتفتح هذه المناقشة وفقا للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"...وهو ما يؤكد إمكانية إفضاء الأسئلة إلى تقرير المناقشة في كلا المجلسين.

2- الاستجاب:

نصّت عليه المادة 151 من دستور 96⁽³⁸⁾: "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة" وتقابلها المادة 160 من التعديل الدستوري 2020 مع الاختلاف في الصياغة "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين. ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30)، نصّت المادة 68 من القانون العضوي المحدّد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة: "يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصّصة لهذا الغرض وتجيب الحكومة عن ذلك"⁽³⁹⁾.

فالنصّ الدستوري يشمل كلا من أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة بإمكانية استجواب الحكومة؛ لكن ترتيب إسقاط الحكومة على الاستجواب، جعله من اختصاص المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وذلك في المادة 161 من التعديل الدستوري 2020 "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب أن يصوّت على ملتصق رقابة ينصبّ على مسؤولية الحكومة".

وإذا كان المجلس الشعبي الوطني قد سجّل بعض الاستجابات في تاريخه، فإنّ مجلس الأمة لم يستعمل هذه الوسيلة⁽⁴⁰⁾.



3- التحقيق:

هو "عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع عن معين في أجهزة السلطة التقنية، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة كتحريك المسؤولية السياسية الوزارية أو إصلاح ضرر أو تلافي أخطاء معينة في صورة تقرير"⁽⁴¹⁾. ونظام التحقيق جزء من أنظمة كل الديمقراطيات الغربية، ويهدف إلى تقديم المعلومات بصورة مباشرة إلى الهيئة التشريعية، وعلى الكشف عن المخالفات والنقائص في كافة المجالات سواء حول المرافق العامة أم المؤسسات العمومية⁽⁴²⁾.

نصّت المادة 159 "من التعديل الدستوري 2020 يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"⁽⁴³⁾، وهي ذات المادة 180 من دستور 96 تعديل 2016⁽⁴⁴⁾. فالدستور هنا أيضا ساوى بين صلاحية إجراء التحقيق البرلماني بين كل من المجلسين. وهو ما أكده القانون العضوي 12-16 بين الغرفتين في إجراءات التحقيق، على أن تعمل كل غرفة منفصلة عن الأخرى، مع إعلام الغرفة الأخرى بتشكيل لجان التحقيق⁽⁴⁵⁾.

تفضي نهاية التحقيق إلى تبليغه إلى رئيسي المجلسين ورئيس الجمهورية والوزير الأول. كما نصّت المادة 87 من القانون العضوي "يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة.

4- الرقابة المالية:

يشارك مجلس الأمة في الرقابة المالية مع المجلس الشعبي الوطني، نصت المادة 179: تقدّم الحكومة لكل غرفة من غرف البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة. تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"⁽⁴⁶⁾.

رابعا- مجلس الأمة وآثار الرقابة البرلمانية:

إضافة إلى الاستعلام والاستفسار، الأثر الأساسي للرقابة البرلمانية هو تحريك المسؤولية السياسية للبرلمان، سواء عن طريق ملتصق الرقابة أم عن طريق مسألة الثقة.

1- ملتمس الرقابة:

وهي وسيلة يستعملها النواب بهدف قلب الحكومة، بإجراءات معينة، وعندما يكون التصويت إيجابيا، تستقيل الحكومة⁽⁴⁷⁾. نصّت المادة 161: "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب؛ أن يصوت على ملتمس رقابة ينصبّ على مسؤولية الحكومة"⁽⁴⁸⁾. وجاء في القانون العضوي 16-12: "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة"⁽⁴⁹⁾ وعلى غرار الديمقراطيات الغربية، لم يسمح التعديل الدستوري 2020 وقبله دستور 1996 للمجلس الثاني - مجلس الأمة- بإسقاط الحكومة وحصر هذه الآلية في المجلس الشعبي الوطني؛ وذلك تأسيسا على عدم إمكانية حل مجلس الأمة، لأنّ حق إسقاط الحكومة يقابله حق حل البرلمان تحقيقا للتوازن في السلطات الذي هو من مقومات النظام البرلماني

2- مسألة الثقة:

توجد حالتان لطرح مسألة الثقة، الأولى تكون عند تنصيب الحكومة، ونشوب خلاف بينها وبين البرلمان حول نقطة مهمة من البرنامج الذي تقدمت به، فيطرح الوزير الأول مسألة الثقة من أجل الحصول على مناصرة النواب، فإن لم تكن الأغلبية معه كان على الحكومة الانسحاب⁽⁵⁰⁾.

أما الحالة الثانية فهي أن تقوم الحكومة بإيداع مشروع قانون، فيرفضه البرلمان أو يرفض أحد بنوده، وتكون سياسة الحكومة مبنية على ذلك النصّ، فهنا تطرح الحكومة مسألة الثقة، فإذا كانت الأغلبية في صفها كان النصّ مقبولا، وذلك إذا لم يقدم ملتمس الرقابة من جهة أخرى للهيئة التنفيذية⁽⁵¹⁾. ولقد نصّت المادة 98 من دستور 96 تعديل 2016 على وجوب تقديم الحكومة بياناً للسياسة العامة، يعقب بمناقشة، يمكن لتلك المناقشة أن تفضي إلى إيداع ملتمس الرقابة، كما يمكن للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة⁽⁵²⁾. وهو لا يخصّ مجلس الأمة، بل من اختصاص الغرفة الدنيا وهي المجلس الشعبي الوطني، وأساس ذلك كما سبق ذكره الحفاظ على التوازن في النظام البرلماني، لأنّ حق إسقاط الحكومة يجب أن يقابله حق حل البرلمان، المجلس الثاني غير قابل للحل فلم يمنح حق

إسقاط الحكومة⁽⁵³⁾.

خامسا: تشكيل مجلس الأمة وتأثيره في فاعلية دوره الرقابي

إنّ النظام السياسي الجزائري على غرار النظم السياسية العربية يتميز، بتركيز شديد للسلطة في يد الأجهزة التنفيذية⁽⁵⁴⁾. تمثيلية مجلس الأمة هي نوع آخر من أنواع التمثيل وهو التمثيل غير المباشر من المجالس المحلية المنتخبة، أي هم منتخبو المنتخبين كما يعبر عنهم⁽⁵⁵⁾، وهو ذات النظام المعتمد في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي 1958⁽⁵⁶⁾. نصّت الفقرة الثانية من المادة 101 من دستور 96: "ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية والمجلس الولائي: وجاء في الفقرة الثالثة: "يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية..".

وإذا كان التمثيل غير المباشر نوع من أنواع التمثيل الديمقراطي، فإنّ تعيين ثلث أعضاء هذا المجلس هو الذي يعدّ موضع نقاش. ذلك أنّ المؤيدين لهذا الثلث المعين يدعمون رأيهم بأنّه شبيه بحق الفيتو المعروف في النظام الرئاسي⁽⁵⁷⁾ من جهة، كما يهدف إلى تدعيم مجلس الأمة بالكفاءات العلمية والثقافية التي لم تحصل على الأصوات الكافية.

أما تشبيه الثلث المعين في مجلس الأمة بحق الفيتو فهو تشبيه بعيد، فهو في حقيقته مزج بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وهو يتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات ومقومات النظام البرلماني، فهو نوع من أنواع تركيز السلطة في يد الهيئة التنفيذية والمبرّر الآخر للتعيين، والذي يتأسس على مبرّر تدعيم المؤسسة التشريعية بالكفاءات العلمية والفكرية التي لم تدخل الانتخاب، فإنه يوقعنا في شيء من التناقض حول دور البرلمان كإطار لتنظيم الصراع السياسي، وليس لجنة خبراء، ولا بد أن نفرّق بين الرأي العلمي والموقف السياسي. كما لا يخفى أنّ هذا الثلث المعين سوف لن يكون بمنأى عن تأثير الجهة التي عينته وما يتناقض مع مبدأ استقلال النائب.

خاتمة:

إنّ الجزائر مثلها مثل الدول التي كانت تحت الاستعمار لمدة طويلة والتي عانت من مشاكل التنمية بعد الاستقلال، ومنها التنمية السياسية. وهو ما انعكس بصورة واضحة على وظيفة البرلمان ككل، والوظيفة الرقابية بصورة أخصّ.

إنّ إضافة الاختصاص الرقابي إلى اختصاصات مجلس الأمة، بعدما كان مقتصرًا على الاختصاص التشريعي، كان من المفروض أن يكون تدعيمًا للوظيفة الرقابية للمجلس الشعبي الوطني، وتقوية للبرلمان ككل كممثل شرعي للشعب. لكن من خلال عرض أهم العناصر في الاختصاص الرقابي لمجلس الأمة تبين أن إضافة هذا الاختصاص لمجلس الأمة لم يكن سوى مساهمة شكلية في الرقابة دون أن يكون أداة للتوازن السياسي المفضي إلى الرشادة وحماية المصلحة العامة.

وعلى غرار الديمقراطيات الغربية، لم يسمح التعديل الدستوري 2020 وقبله دستور 1996 للمجلس الثاني - مجلس الأمة - بإسقاط الحكومة وحصر هذه الآلية في المجلس الشعبي الوطني.

وأساس ذلك كما سبق ذكره الحفاظ على التوازن في النظام البرلماني، لأن حق إسقاط الحكومة يجب أن يقابله حق حل البرلمان، وبما أنّ المجلس الثاني غير قابل للحل فلم يمنح حق إسقاط الحكومة.

من مظاهر ضعف الدور الرقابي لمجلس الأمة، استعمال الدستور والقانون العضوي، صيغة "يجب" عند الكلام عن المجلس الشعبي الوطني، وصيغة "يمكن" عند الكلام عن مجلس الأمة. ومن جهة أخرى يخول مجلس الأمة اختصاصات رقابية مثل الرقابة المالية؛ دون بيان الوضع مثلاً إذا لم يوافق البرلمان أو إحدى غرفتيه على تسوية الميزانية. إنّ التوجه نحو تقوية السلطة التنفيذية الذي شاع في الأنظمة السياسية الحديثة، مستجيباً لنداء عقلنة النظام السياسي؛ لن يمنعه من التحوّل إلى أداة استبداد مقننة؛ إلا وجود ضمانات قوية لتحقيق التوازن السياسي والتي منها تنظيم الاختصاص الرقابي وتفعيله بأن يكون قوة فعليه في الصراع السياسي.

إن تفعيل دور مجلس الأمة في الحياة السياسية، وجعله دعامة من دعائم دولة القانون، يتركز على تنقيته من الآليات الكابحة للطبيعة التمثيلية، والتي على رأسها



التشكيل، وذلك بإلغاء الثلث المعين؛ إذ لا بد من التناسب بين التمثيل والصلاحيات، حيث كلما قوي التمثيل زادت الصلاحيات والعكس صحيح. ومن جهة ثانية جعل التصويت بالأغلبية البسيطة أو المطلقة، منعا لتغول الأغلبية. كما نقترح الإبقاء على الاختصاص التشريعي كاختصاص أساسي لمجلس الأمة، ذلك أنّ المجالس الثانية عرفت عبر التاريخ كغرف للقراءة الثانية للنصوص القانونية.

- إنّ الدور الرقابي لمجلس الأمة يتسم بالضعف واللافعالية، وهو ما يضيف ضعفا آخر لرقابة الجهاز التشريعي ككل، حيث كان الأولى استغلال هيئة يمثل هذا الحجم، والوقت والتكاليف في تحقيق رشادة الحكم وتحقيق نقلة نوعية في الممارسة البرلمانية في الجزائر.

إنّ تنظيم مجلس الأمة، والاختصاص الرقابي الذي خوله الدستور، الذي يتسم بالضعف واللافعالية؛ يجسد صورة من صور فشل الاستتببات الديمقراطية في الدول العربية وإفريقيا. لأنّ ضعف رقابة المجلس الثاني في الديمقراطيات الغربية؛ يقابله توترات مختلفة في النظام السياسي، أهمها قوة الأحزاب والجماعات الضاغطة، وقوة المؤسسة الإعلامية. وهو ما يدعّم ضرورة الانتقال إلى منهج جديد في التنمية السياسية بعيدا عن المقارنة بالديمقراطيات الغربية.

الهوامش والمراجع:

(1) - Benoit , Janneau, Droit constitutionnel et Institutions politiques, DALLOZ, paris, 3^{ème} édit ,1972, p82.

أحمد زكي بدوي، معجم المصطلحات السياسية والدولية، دار الكتاب المصري، القاهرة، ط1، 1989، ص18.

(2) - مرسوم رئاسي رقم 96-438 المتضمن الدستور، مؤرخ في الاحد 27 رجب عام 1417، الموافق لـ8 ديجنبر، ع 96، السنة الثالثة والثلاثون.

(3) - تختلف نشأة نظام المجلسين بين الدول الموحدة والدول الاتحادية، فالدول الموحدة كانت نشأة نظام المجلسين فيها مرافقة لنشأة البرلمان في بريطانيا، وذلك بانقسام هذا الأخير إلى مجلس العموم وهو ذو طبيعة تمثيلية ومجلس اللوردات وهو ذو طبيعة أرستقراطية.

انظر:

Parlement, P.U.F, Paris, 2^{ème} édit, 1966 , p8. Amller, Michel

(4) - Burdeau , George, Traité de sciences politiques, L.G.D.J, Paris, 2^{ème} édit , 1968, vol 9, p69.



(5)- Benoit Janneau, op.cit,p.84 .

(6)- Burdeau , George, op.cit, t6, vol 2, p.309.

وانظر في التفصيل حول نظام المجلسين وإشكالية الأغلبية:

Curtone,Michael, Does bicameralism matter

http://www.columbia.edu/~gjlw10/cutrone_mccarty.bicameralism.pdf

تم الاطلاع يوم 30 جانفي، 2021 الساعة 12.00

(7)- Burdeau , George, op.cit,vol.9,p67.

(8)- ibid, p67.

(9)- Gicquel, Jean , Droit constitutionnel et Institutions politiques, Montcristian ,Paris , 16^{ème} édit ,1999,p117.

(10)- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية باتنة، 2010 الجزائر، ص59.

(11)- Burdeau , George , op.cit, vol.9,p.67.

(12)- مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في الاحد 27 رجب عام 1417، الموافق ل8 دجنبر، ع 96، السنه الثالثة والثلاثون.

(13)- Burdeau , George, op.cit, vol 2 , p.310.

(14)- Burdeau , George, op.cit, vol.9 p68.

(15)- بوسلطان، محمد، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، مجلة الموثق، مجلة قانونية دورية تصدر عن الغرفة الوطنية للموثقين، عدد9، 2003، ص ص21-22.

(16)- لزهاري بوزيد، نظرة السلطة التشريعية ووحدها، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر1998، ص60.

(17)- ومفهوم الديمقراطية التوافقية: " يمكن إدراكه من خلال المصطلحات التي تدخل ضمنه من مثل إعادة البناء الاجتماعي، المصالحة الوطنية، تأسيس لجان الحقيقة، التعويض للضحايا، وإصلاح مؤسسات الدولة العامة التي غالبا ما ترتبط بها شبهات أثناء النزاعات الأهلية الداخلية المسلحة مثل الشرطة وقوى الأمن.."

أنظر: رضوان زيادة، الديمقراطية التوافقية، مجلة المستقبل العربي، يصدرها مركز دراسات الوحدة العربية، ملف المؤتمر الخامس، السنة 27، العدد311، جانفي 2005، 73-94، ص93.

(18)- رضوان، زيادة، المرجع نفسه.

(19)- رابحي، احسن، مرجعية تضخم الوثائق الدستورية الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد02، 2009، 71-85، ص73.

(20)- مهنا، محمد نصر، في النظام الدستوري والسياسي، مصر، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، ط1، 2005، ص375.



- (21) - الكيالي، عبد الوهاب، موسوعة السياسة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت ط1، 1981، ج 2، ص827.
- (22) - هوريو، أندريه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة شفيق حداد، علي مقلد، عبد الحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، ابيروت، ط2، ت د، ج2، ص454.
- (23) - Amller, Michel, op.cit, p.319.
- (24) - Burdeau , George, et autres, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J, Paris, 24^{ème} édit, 1995 , p131.
- (25) - Amller, Michel, op.cit, p04.
- (26) - Burdeau George et autres, op.cit, p131, Gicquel, Jean , op.cit, p227.
- (27) - انظر المادة 178 من القانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، السنة الثالثة والخمسون، عدد14.
- (28) - الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020 الموافق 15 جمادى الأولى 1442، ص4.
- (29) - Duverger, Maurice, P.U.F, Paris , 1973, vol 2 , p313.
- (30) - خلفه نادية حبيبة لوهاني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة 1، الجزائر، العدد 12، جانفي 2018، 59-77، ص70.
- (31) - المادة 111 من التعديل الدستوري 2020 المذكور سابقا.
- (32) - حفيظ، نقادي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دفاتر السياسة والقانون تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد العاشر، يناير 2014، 67-82، ص70.
- (33) - زكي، إيهاب سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص 27.
- (34) - Amller, Michel, op.cit, p242.
- (35) - Duverger , Maurice , Institutions politiques et droit constitutionnel, P.U.F , Paris, 14^{ème} édit, 1974, vol 2 , p.311.
- (36) - المادة 152 من القانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري المذكور سابقا.
- (37) - قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل25 غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. كما نصّت: " يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة " وهو ما يطرح إشكال سلطة مكتب المجلس على الأسئلة، فحسب نصّ المادة الأسئلة المقبولة فقط هي التي تطرح على الحكومة.

- (38) - المادة 151 من القانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري المذكور سابقا.
- (39) - المادة 68 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا.
- (40) - بن السيمو، محمد المهدي، الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة، تصدر عن جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، المجلد 14، عدد 1، 106-129، ص 125.
- (41) - زكي، إيهاب سلام، مرجع سابق، ص 120.
- (42) - المحامي، سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، لبنان، 1976، ط1، ص 149.
- (43) - المادة 180 من القانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري المذكور سابقا.
- (44) - المادة 180 من القانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري المذكور سابقا.
- (45) - انظر المادة 77 إلى المادة 87 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا.
- (46) - المادة 179 من القانون نفسه.
- (47) - Burdeau George et autres , op.cit, p610.
- (48) - المادة 154 من القانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري المذكور سابقا.
- (49) - قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل 25 غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- (50) - Burdeau George et autre, op.cit, p612.
- (51) - Ibid, p.612
- (52) - المادة 96 من القانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري المذكور سابقا.
- (53) - خرياشي، عقيلة، مرجع سابق، ص 390.
- (54) - Bernard-Maugiron, Natalie, J.N,Ferrié, Les architectures constitutionnelles, Dans Égypte/Monde arabe 2005/2 (n°2), pages 7 à 16,p3 <https://www.cairn.info/revue-egypte-monde-arabe-2005-2-page-7.htm>
- يوم 2021/01/30 الساعة 12 : 21 تم الإطلاع
- (55) - Gicquel, Jean ,po.cit,p.621.
- (56) - Ibid.
- (57) - بوسلطان، محمد، مرجع سابق، ص 22.