



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة أكلي محند والحاج البويرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية
تخصص: دولة ومؤسسات عمومية

اللجان البرلمانية في ظل التشريع الجزائري

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر

تحت إشراف الأستاذ:
د/ عيساوي محمد

إعداد الطلبة:
- زان احمد
- دوان سمير

السنة الجامعية: 2018/2019

شكر و عرفان

بعد شكر الله سبحانه و تعالى على كرم فضله و حسن توفيقه على انجاز هذا البحث، يشرفني أن أتقد بجزيل الشكر و التقدير للأستاذ القدير " عيساوي محمد" الذي أشرف على هذا البحث، و على كل المساعدات و التوجيهات و التوضيحات و النصائح التي أسداها لنا.

فلك منا أسمى معاني الشكر و التقدير.

كما لا يفوتنا أن نشكر لجنة المناقشة على تفضلها و قبولها مناقشة هذا البحث من أجل إثراء محتواه و ابداء ملاحظتهم التي ترفع من قيمة هذا البحث الى مصاف البحوث العلمية التي سيعتمد عليها الطلبة و الباحثين من بعدنا، فلكم ألف شكر و تحية

زان أحمد

دوان سمير

الإهداء

إلى معلم البشرية و منبع العلم " نبينا محمد صل الله علي و سلم"
إلى من علمتني الصمود مهما تبدلت الظروف و أرضعتني الحب و الحنان و صاحبة القلب الناصع بالبياض.

والدتي الحنونة

إلى والدي الغالي حفظه الله.

إلى كل من كانوا يضيئون لي الطريق و يساندونني إلى ذوي القلوب الطاهرة و الرقيقة و النفوس البريئة

أخواتي و إخوتي

إلى كافة أهلي و أوالي و كل من مهدوا الطريق أمامي للوصول إلى ذروة العلم.

و كل من ساندني في انجاز هذا العمل المتواضع.

زان أحمد

الهي لا يطلب إلا بشكرك و لا يطلب النهار إلا بطاعتك، و لا تطب اللحظات إلا بذكرك.

" الله جل جلاله"

إلى من بلغ الرسالة و أدى الأمانة و نصح الأمة إلى نبي الرحمة و نور العالمين.

سيدنا محمد عليه أفضل الصلاة و التسليم.

إلى من كلله الله بالهيبة و الوقار إلى من أحمل اسمه بكل افتخار أرجو من الله أن يمدده في عمره لترى ثمارا قد

حان قطفها بعد انتظار، و ستبقى كلماتك نجوم أهتدي بها اليوم و في الغد و طول الحياة.

" والدي العزيز"

إلى معنى الحب و منبع الحنان ... إلى سمة الحياة و سر الوجود ... إلى من كان دعائها سر نجاحي و حنانها بلسم

جراحي...

" أمي الحبيبة".

إلى من تحلوا بالإخاء و تميز بالعطاء و الوفاء

" إخوتي"

إلى من عرفت كيف أجدهم و علموني أن لا أضيع " أصدقائي"

أهدي لهم هذا العمل

دوان سمير

قائمة بأهم المختصرات

م ش و = المجلس الشعبي الوطني.

د س ن = دون سنة النشر.

د ب ن = دون بلد النشر.

ج ر ع = جريدة رسمية عدد.

ط = طبعة.

ج = الجزء.

مقدمة

أصبحت الديمقراطية اليوم من سمات الدولة الحديثة، كما يعتبر البرلمان من أهم معالم المجتمع الديمقراطي، لأنه تجسيد لقيم السيادة الشعبية، والحرية والمساواة، والمشاركة السياسية. فالبرلمان هو المؤسسة الأكثر ارتباطا بالمواطنين وانفتاحا عليه، حيث تدور المناقشات داخله، وتتوغل في مناخ من العلنية والشفافية، على الأقل إذا ما قرناه بالسلطة التنفيذية، بل وكذلك السلطة القضائية التي تتخذ قراراتها وتمارس مداولاتها علانية.

إن البرلمان هو المؤسسة الوحيدة في نظام الحكم الذي تجمع بين وظيفتين رئيسيتين هما:

وظيفة هيكل نيابي يعبر عن آراء المواطنين، كما أنه من ناحية أخرى آلية تشريعية، تسن القوانين التي تحكم الدولة بأسرها، ولعل اجتماع هاتين الوظيفتين في البرلمان هو مصدر أهميته الفريدة بين الكثير من الأنظمة السياسية التي تعطيه هذا الحق دون غيره من المؤسسات.

انتقل البرلمان من مرحلة كان فيها مجرد هيئة استشارية، إلى أن أصبح سلطة تشريعية ورقابية، قد تخرج منها الحكومة ذاتها، أو يلعب دور الشريك في صنع السياسات العامة للدولة، فضلا عن زيادة تأثيره في المجال الدبلوماسي والدولي.

والاهتمام بدور البرلمان في الاستقرار السياسي للمجتمعات والمؤسسات الدستورية، وفي المساهمة في الإنتاج التشريعي، وفي السهر الدعوب على تكييف الترسانة القانونية والتنظيمية مع مقتضيات المستجدة والمتجددة وطنيا، إقليميا ودوليا، غدا من الانشغالات العظمى للبلدان الحديثة⁽¹⁾. ومع تطور البرلمان كمؤسسة نيابية ذات طابع جماهيري، ومع تعقد الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية على المستويين الداخلي والخارجي، وتشابك العلاقات بين هذه المجالات أصبحت البرلمانات ملزمة بإيجاد آليات ووسائل لتحسين وتطوير عملها للقيام بواجبها التمثيلي والتشريعي والرقابي.

1- سعيد مقدم، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، العدد الأول، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ص 40.

تعتبر اللجان البرلمانية أهم وأنجع هذه الآليات التي تعتمد عليها البرلمانات في العالم، إذ تكتسب اللجان البرلمانية أهمية كبرى في العمل البرلماني، ولا يكاد نظام ديمقراطي برلماني أو رئاسي أو غير ذلك لا يعتمد في أدائه على عمل اللجان، خاصة وأنها تعطي الفرصة المناسبة للتفاعل بين أعضاء البرلمان من جهة، والناخبين والسلطة التنفيذية من جهة أخرى.

كما أن اللجان تقوم بمهام يصعب على البرلمان القيام بها كهيئة جماعية كبيرة، مثل الصياغة القانونية لمشاريع أو اقتراحات القوانين، ودراستها والتشاور بشأنها مع السلطة التنفيذية والسلطة القضائية ومؤسسات المجتمع المدني إذا لزم الأمر ذلك، وممارسة الوظائف الرقابية على أداء مؤسسات السلطة التنفيذية بشكل يومي وعملي.

فاللجان البرلمانية، هي هيئة تتبثق عن البرلمانات، وتختص بفحص ودراسة مشروعات القوانين، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وإعداد التقارير والتوصيات بشأنها للمجلس، وتعد اللجان الساحة المناسبة لإجراء المناقشات التفصيلية للقضايا التي تختص بها البرلمانات، كما أنها المكان المناسب لتوزيع الأعضاء وفقا لميولهم التي تتعلق بفعل تراكم الخبرة.

وتعرف اللجان على اعتبارها أجهزة داخل البرلمان حيث عرفها ' جوزيف برتيلمي ' أنها: " عبارة عن أجهزة منشأة في كل غرفة تتكون من عدد غالبا محدود من الأعضاء مختارون على أساس كفاءة معينة مكلفين مبدئيا بتحضير أعمالها وبتقديم تقرير (1).

أو تعرف على أساس أنها مجالس صغيرة، إذ يقول الأستاذ ' إيريك أوليفا ': " اللجان هي تشكيلات منظمة بصفة عامة لصورة المجلس على أساس أهمية كل مجموعة، فهي عبارة عن مجالس صغيرة، وكل لجنة هي سيدة أعمالها، تجتمع بطلب من الحكومة أو من طرف رئيسها وأعمالها ليست عامة (2).

1 – D.G.Lavroff, le droit constitutionnel de la v° république, Paris, p 494.

2 – ERIC Oliva, droit constitutionnel, édition Dalloz, Paris, 1977, 194.

وتختلف الأنظمة البرلمانية في تشكيلها للجان، من حيث الدور الممنوح لها وحدود هذا الدور، وأنواع هذه اللجان والمهام المنوطة بها، والأهمية التي تولي لها، والأدوات التي تعمل بها، بتنوع السند القانوني لوجودها؛ بين النص على تشكيلها في دستور الدولة أو النص على ذلك في أحد التشريعات الخاصة، أو يكرس ذلك من خلال القواعد والممارسات البرلمانية.

ويختلف دور اللجان تبعا لطبيعة العلاقة بين السلطات المكونة للنظام السياسي، فدور اللجان يتعاضم في ظل نظام الفصل بين السلطات، إلى حد قيم اللجان بصياغة التشريعات، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد يكون دورها تحضيريا لمشروعات القوانين قبل أن تعرض على البرلمان في الأنظمة التي تكون المبادرة فيها بيد السلطة التنفيذية كما هو الحال في بريطانيا.

وتتعد أنواع اللجان، بين لجان دائمة تقوم مع بداية فترة الهيئة التشريعية، وتبقى حتى يتم انتخاب هيئة تشريعية أخرى، وبين لجان مؤقتة تقوم لبحث مسألة محددة وتنتهي بانتهاء هذه المهمة، وبين لجان مشتركة دائمة أو مؤقتة، ونكون في البرلمانات التي تتكون من مجلسين، حيث تتشكل لمناقشة مشاريع قوانين أو قضايا مشتركة.

نظرا لدور وأهمية اللجان البرلمانية في تبسيط وتدقيق ومعالجة مختلف النشاطات البرلمانية، فإن المؤسس الدستوري الجزائري منذ الاستقلال أخذ بنظام اللجان البرلمانية، مع اعتماده على التخصص في تكوين اللجان، إلا أنه مع حداثة التجربة الدستورية والنقص في التكوين الذي اتسم به المحيط البرلماني، إلا أن المجال التشريعي عرف تطورا وتنوعا ساهم في بناء وتشبيد المؤسسات الدستورية الجزائرية.

مما سبق يدفعنا إلى الحديث عن التجربة البرلمانية في الجزائر، وطريقة معالجة المشرع لمسألة اللجان البرلمانية، والوسائل والأدوات القانونية الممنوحة لها لأداء دورها المنوط بها، ثم مدى مساهمة هذه اللجان في تفعيل وتحسين وتطوير العمل البرلماني، من حيث التمثيل أو التشريع أو الرقابة، وكل ذلك في إطار دستور الجزائر لسنة 1989⁽¹⁾ المعدل⁽¹⁾ الذي نص على تشكيل اللجان

1- مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج ر ع 09، صادر في 01 مارس 1989.

البرلمانية في المادة 3/113-4: " ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانه. تطبق الأحكام السالفة الذكر على مجلس الأمة ". وكذلك ما جاء في المادة 117 منه: " يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامها الداخلي ".

وتعتبر ظاهرة اللجان البرلمانية كوسيلة للتحكم في الممارسة البرلمانية، وتبسيط وتدقيق ونجاح العمل التشريعي ومساهمتها في بعث وترقية النشاط البرلماني وأهميتها كأداة للتشريع والرقابة من بين الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار موضوع الدراسة.

دراسة وبحث اللجان البرلمانية في الأنظمة البرلمانية السياسية بما فيها النظام السياسي الجزائري، يحيلنا إلى ضرورة معرفة مفهوم اللجان البرلمانية وأهميتها في الحياة النيابية، وما تعتره من دور أساسي في الأعمال البرلمانية، وعليه فإن الإشكالية التي يمكن طرحها: **ما مدى فعالية اللجان البرلمانية في التشريع الجزائري ؟**

طرحنا لهذه الإشكالية كان مقصودا إذ نريد التركيز على دور هذه اللجان في المساهمة في التشريع والرقابة على الأعمال لأنها أصلا جاءت من أجل هذا، بذلك نكون قد ابتعدنا على الجانب النظري من حيث المفاهيم التي سبق معالجتها من قبل في كثير من المذكرات في هذا المجال.

وبناء على هذا سنحاول تناول بحثنا من خلال تقسيمه إلى فصلين، حيث تطرقنا إلى الدور التشريعي للجان البرلمانية (**فصل أول**)، ثم إلى الدور الرقابي للجان البرلمانية على الحكومة ومجالات التعاون معها (**فصل ثان**).

الفصل الأول

الدور التشريعي للجان البرلمانية

المهمة الأساسية للبرلمان هي سن القوانين في مختلف المجالات التي تمس حياة المواطنين ضمن شؤون الدولة. والمبادرات التشريعية تأتي من أعضاء المجالس التشريعية وتعرف بأنه اقتراحا القوانين أو تأتي من الحكومة وهو الغالب وتعرف بمشاريع القوانين.

والبرلمان لمسايرة للتطور الحاصل في المجتمعات ونظرا لكثرة النصوص التي تعالجها، لجأت إلى تقسيم العمل، فلا تدرس من النصوص إلا ما قامت اللجان المشكلة على مستوى المجلس بفحصه، وأعد في شأنه تقريرها، وهذا ربحا للوقت والجهد والمال، وأيضا الاستفادة من عاملا لتخصص الذي يغلب على اللجان الدائمة وحصرا لمناقشات والمداولات في إطار النص المعروض، على عكس ما يحصل في الجلسات العامة.

وبإحالة النصوص على اللجان الدائمة فإنها تمتد سلطتها عليها برفضها بناء على دراسته لمحتواها وللوثائق المرفقة معها، أو قبولها مع إمكانية القيام بتعديلات عليها، ودراسة تعديلات وملاحظات أعضاء البرلمان عليها.

غير أنه لعلاقات لجان البرلمان مع الفاعلين في العملية التشريعية تأثير على عملها التشريعي، من ناحية جودته وانسجامه معا لمحيطوا المنظومة القانونية، لذا وجب توضيح هذه العلاقات ومدى تأثيرها في عمل اللجان، ثم من خلال تراكم النصوص التي درست على مستوى غرفتي البرلمان الجزائري نصل إلى مدى مساهمتها في الإنتاج التشريعي.

مما سبق سنتناول، سلطة اللجان البرلمانية في العمل التشريعي (مبحث أول) ثم علاقات اللجان الدائمة ودورها في الإنتاج التشريعي (مبحث ثان).

المبحث الأول

سلطة اللجان البرلمانية في العمل التشريعي

تقوم اللجان البرلمانية بدراسة المبادرات التشريعية، لكن في الأصل أنه ليس كل المبادرات يمكن للجان فحصها ودراستها وإعداد التقارير بشأنها، فهنا كمن مشاريع القوانين ما يتم سحبه من طرف الحكومة، ومنها ما يتم تأجيله. نفس الشيء بالنسبة لاقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب فإنها تمر بمراحل محددة قبل وصولها إلى اللجان الدائمة، ومنها ما يرفض ومنها ما يقبل.

بعد إحالة النص على اللجنة المختصة فهي تقوم بتحليله بقراءة عرضا لأسباب ومن ثم معرفة الغايات التي يحققها، والإضافات التي يقدمها، ومراعاة مدى انسجامه وتوافقه مع المنظومة القانونية السارية المفعول، ومن ثم دراسته مادة بمادة.

تمتد سلطة اللجنة المختصة على النص من ناحية إعادة الصياغة والتعديل إذا لزم الأمر، وإعداد تقريرها الذي يناقش في الجلسة العامة، وبعد ذلك دراسة التعديلات المحالة عليها، ثم تخلص إلى إعداد تقريرها النهائي.

هذه المراحل وغيرها سنتعرف عليها من خلال هذا المطلب، ونقوم بتحليل كل ما يتعلق بدراسة المبادرات التشريعية والصياغة وإجراءات التعديل على مستوى اللجان وتقاريرها التشريعية وأنواعها وطرق إعدادها ومضمونها... الخ.

لذا سنتناول في هذا المبحث: دراسة المبادرات التشريعية المحالة على اللجان المختصة. (مطلب أول)، الصياغة وإجراءات التعديل على المبادرة التشريعية على مستوى اللجان. (مطلب ثان) وفي الأخير التقارير التشريعية للجان البرلمانية (مطلب ثالث).

المطلب الأول

دراسة المبادرات التشريعية المحالة على اللجان المختصة

إن سن القوانين عملية طويلة وصعبة إلى أبعد الحدود، ذلك أنها تمر بجملة من الإجراءات والمراحل الجوهرية والمعقدة، والتي تتطلب الدقة والتأنى أثناء القيام بها، وأولى هذه المراحل هي مرحلة المبادرة بالقوانين، التي تتطلب جهدا وكفاءة من أجل تقديم مشروع أو اقتراح واضح وتقني¹.

وقبل أن تصل مشاريع واقتراحات القوانين إلى اللجنة المختصة لفحصها ودراستها وجب معرفة من أين تأتي هذه المبادرة (فرع أول) وما هي العوامل المؤثرة في مناقشات ومداولات اللجان (فرع ثان).

الفرع الأول: المبادرات التشريعية التي تختص بها اللجان

أول مراحل التشريع هي مرحلة المبادرة بالقوانين، والمقصود بالمبادرة حسب الفقه: "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه² أو كما عرفه الأستاذ ' سعيد بوالشعير ' بأنها حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان"³. والبرلمان لا ينفرد بالمبادرة بالقانون، بل تشاركه فيه الحكومة وبدرجة معتبرة⁴، إذ يعود حسب نص المادة 136 من التعديل الدستوري لعام 2016 حق المبادرة لكل من الوزير الأول والنواب.

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار الجديدة للنشر، مصر، 1975، ص 477.

² - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1980، ص 11.

³ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1990، ص 365.

⁴ - عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007، ص 25.

ولقد وضعت المادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة¹، قيّدا على جميع مبادرات القوانين إذ نصت: "لا يقبل مشروع قانون أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تسمح به أو رفضه منذ أقل من اثنتي عشر (12) شهرا".

أولا/بالنسبة لمشاريع القوانين

في الجزائر كما في فرنسا مصدر القانون هو أولا وقبل كل شيء الحكومة، بنسبة 90% من الحالات، ووجود أغلبية برلمانية يحول البرلمان إلى مطية لنقل الإرادة الرئاسية، وهكذا يصبح القانون المعيار الذي يطبق البرنامج الذي انتخب على أساسه رئيسا لدولة².

ممارسة الحكومة لحق المبادرة بالقانون من خلال الوزير الأول لا تصطدم بأية قيود موضوعية مهمة تحد منها، باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون أي عناء، إذ تتولى الحكومة من خلال دوائرها الوزارية المختصة مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه، وقبل عرض المشروع التمهيدي للقانون على مجلس الوزراء - للمداولة واتخاذ قرار إيداعه - يتم أخذ رأي مجلس الدولة حوله، فوفق نص المادة الرابعة من القانون العضوي رقم 98-01، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله³، والمادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 يحدد أشكالاً لإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة⁴، يتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة

¹ - قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ع 50، صادر في 28 غشت 2016.

² - جون جيكال، جودة القانون، فريق تحرير مجلة الوسيط، العدد 05، السداسي الأول لسنة 2007، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص 24.

³ - قانون رقم 98-01 مؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ع 37، صادر في 01 يونيو 1998.

⁴ - مرسوم تنفيذي 98-261 مؤرخ في 29 غشت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر ع 64، صادر في 30 غشت 1998.

لمجلس الدولة الذي يبدي رأيه بشأنها¹. حيث يمارس مجلس الدولة رقابة على نوعية مشروع النص بالرقابة على الشكل والرقابة على الصفات الموضوعية "تقدير الملائمة"، ويراقب أيضا مدى توافق مشروع النص مع القانون من حيث مراعاة القواعد الإجرائية وقواعد الاختصاص².

طلب رأي مجلس الدولة وجوبي، تخلفه يؤسس سببا لرفض القانون وهذا ما أكده رأي المجلس الدستوري بمناسبة نظره في مدى دستورية القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء³. أما عن أخذ الحكومة برأي مجلس الدولة فلها أن تأخذ به، ولها أيضا أن لا تلزم نفسها به لعدم وجود النص القانوني الملزم بذلك، والأمر يخضع للسلطة التقديرية للحكومة. ولإيداع مشروع القانون لدى البرلمان زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة 136 و 137 من دستور 2016. يشترط في كل مشروع ليكون مقبولا أن يرفق بعرض الأسباب وأن يحزر نصه في شكل مواد، حسب المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

وبعد استيفاء كل هذه الإجراءات يودع رئيس الحكومة مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ولا يتمتع المكتب بحق تقييم قابلية المشروع للمناقشة⁴، ويتلقى مجلس الأمة مشروعاً لقانون للإطلاع عليه وللوزير الأول أن يلح عند الإيداع على إستعجالية النص. ومما يلاحظ في هذه المراحل أن الأمانة العامة هي التي تضمن العلاقة بين الحكومة وبين الأطراف الأخرى المذكورة أعلاه⁵. والحكومة لها وحدها حق سحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، ويترتب على سحب مشروع القانون توقف إسناد النص

¹ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، الجزائر، ص 25. انظر أيضا حول صلاحيات وحدود استشارة مجلس الدولة: مقال الأستاذ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، ص 11

² - انظر حول الموضوع ولمزيد من التفصيل: صاش جازية، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، جويلية 2008، مجلس الأمة، الجزائر، ص 85.

³ - عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 26، انظر رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.ق.ع/م.د/04 مؤرخ في 22 غشت 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج ر ع 57، صادر في 08 سبتمبر 2004.

⁴ - أحمد وافي، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، الجزائر، ص 279.

⁵ - العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003، مجلس الأمة، الجزائر، ص 66.

للجنة المختصة لدراسته، كما هو الحال بالنسبة لمشروع القانونين المتعلقين بتعديل وتتميم الأمرين المتضمنين قانون الإجراءات المدنية والقانون المدني بتاريخ 05 و 25 أبريل 1999 عندما سحبوا دون أن تشرع اللجنة في دراستهما، أو عند عدم إكمال إجراءات الفحص والدراسة والتعديل على مستوى اللجنة، مثل ما سحبت الحكومة بتاريخ 20 أوت 2000 مشروع القانون المتعلق بضبط شروط وكيفيات بيع أو إيجار الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية المحال على اللجنة المختصة بتاريخ 05 سبتمبر 1998 بعد أن درست اللجنة وأعدت تقريرها التمهيدي¹.

ثانيا / بالنسبة لاقتراحات القوانين

من خلال التجربة البرلمانية التعددية نلاحظ أن هناك تراجعاً كبيراً للوظيفة التشريعية للبرلمان لصالح الحكومة أي السلطة التنفيذية²، لأسباب عديدة ليس هذا مجال عرضها، فممارسة البرلمان لحقه في اقتراح القوانين حصرياً لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، ويشترط أن يكون كل اقتراح موقفاً عليه من عشرين (20) نائبا حسب المادة 22 من القانون العضوي 16-12 المتعلق بسير البرلمان والناظم لعلاقاته مع الحكومة. نشير إلى أن المشرع الدستوري لم يبيح لنائب واحد أن يتقدم باقتراح قانون مثلما هو الحال في بعض الأنظمة مثل فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وتونس ولكنه اعتمد طريقة الاقتراح الجماعي³.

توجد عدة قيود على المبادرة باقتراح القانون من بينها أنه لا يقبل أي اقتراح قانوني كون مضمونه، أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات وتوفير النفقات - حسب نص المادة 139 من دستور 2016 وهذا الأمر ليس سهلاً على النواب ضمانه⁴، وعلى رأي الأستاذ مسعود شيهوب: " فالهدف من هذا القيد الموجود في الكثير من الدول الديمقراطية هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية

¹ - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002 الجزء الأول ص 258-295.

² - ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، منشورات جامعة 8 ماي 1945، قالمة، د س ن، ص 191.

³ - أحمد وافي، بوكرا إدريس 1989، مرجع سابق، ص 280.

⁴ - العيد عاشوري، مرجع سابق، ص 67.

لعمل الحكومة وتجنب إعادة النظر فيها عن طريق مبادرات فوضوية ديماغوجية سياسية¹. وهنا كمنير بأن هذا الشرط، يجمد نهائيا المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين، حيث يستحيل تقريبا وضع قانون لا تكون لها انعكاسات مالية إذا ما تعلق خاصة بالدولة وتسييرها².

تودع اقتراحات القوانين في مكتب المجلس الشعبي الوطني بنفس الشروط والكيفيات المتعلقة بإيداع مشاريع القوانين المشار إليها أعلاه. يقوم المكتب بالبت في قابلية اقتراحات القوانين شكلا³.

يودع اقتراح القانون من ذوي أصحاب الاقتراح ويشترط فيه يشمل المسائل التالية: اسم مندوب أصحاب الاقتراح، موضوع الاقتراح، أن يحمل إمضاء 20 نائبا على الأقل، محتويا على عرض للأسباب، وأن يكون النص محررا في شكل مواد، وأن لا يكون مماثلا لموضوع مشروع أو اقتراح قانون قيد الدراسة من قبل البرلمان أو من نص قانون رفض أو سحب منذ أقل من 12 شهرا⁴. ويتلقى مكتب مجلس الأمة الاقتراح المقبول للاطلاع عليه، ويبلغ فورا للحكومة اقتراحا لقانون الذي تم قبوله وتبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز شهرين (02)، وإذا لم تفعل عند انقضاء هذا الأجل يحيل رئيس المجلس اقتراحا لقانون على اللجنة المختصة لدراسته.

لمكتب المجلس وحده سلطة تقديرية في مدى قبول اقتراحات القوانين وله كامل الصلاحيات في قبولها أو رفضها من حيث الشكل، وفي هذا الصدد نسجل تحييد المشرع في منح مكتب اللجنة الدائمة والحكومة حق إبداء رأيها في الاقتراحات المودعة لديه كما كان معمولا به في القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997⁵ ومكتب اللجنة في اتخاذ لقراره عند

¹ - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 11.

² - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد 04، 2004، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 24.

³ - الفقرة 10 من المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁴ - انظر المادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

⁵ - نصت المادة 120 في فقرتها الثالثة أن: يقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني عدم القبول، بعد استشارة الحكومة، ومكتب اللجنة المختصة.

دراسته للاقتراح يعتمد على استشارة مديرية الجلسات و لمبادرات التابعة للمديرية العامة للتشريع على مستوى المجلس الشعبي الوطني، التي يشرف عليها أخصائيين قانونيين حيث تقوم بدراسة مسبقة للاقتراح من جميع النواحي من حيث الشكل والمضمون وهيكله النص وتبدي رأيها فيه وتقدمه لمكتب المجلس¹.

يتولى مكتب المجلس الشعبي الوطن بإحالة المبادرات مشاريع واقتراحات، مرفقة بالوثائق المتعلقة بها إلى اللجنة الدائمة المختصة في المجلس، لتتولى دراستها دراسة مفصلة بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح، كما يمكنها الاستعانة بالخبرات المختصة الخارجية²، أو شخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول النص موضوع المبادرة، أو حتى الاستفادة من رأي لجنة دائمة أخرى في أي وقت من إحالة المبادرة إليها. وعلى إثر هذه الدراسة، يتم إعداد التقرير التمهيدي، وبذلك تكون اللجنة المختصة في الموضوع قد أنهت المرحلة الأولى من دراسة النص.

يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها ويعلم مجلس الأمة والحكومة بذلك، ويترتب على السحب توقف إسناد النص إلى اللجنة المختصة ولا يكون بالتالي ضمن جدول الأعمال وهذا ما نصت عليها لفقرتين 2 و3 من المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12. تتحدد مهمة اللجنة المختصة في أمرين هما:

- تقرير مدى صلاحية النص للمناقشة ومن ثم تنقل للنواب الغاية من المبادرة المقدمة³.
- اقتراح تعديلات على المبادرات المقدمة وصياغتها ضمن تقريرها التمهيدي الذي يعرض إلى جانب المبادرات على الجلسة العامة للمناقشة⁴.

¹ - انظر المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

² - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 95.

³ - محمد سعيد جعفرور، مدخل العلوم القانونية - الوجيز في نظرية القانون، ط 3، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 154.

⁴ - سعاد عمير، مرجع سابق، ص 95.

بالنسبة لاقتراحات القوانين، تقوم اللجان عند إعداد التقارير الخاصة بهذه المبادرات المودعة من النواب لديها، بإهداء رأيها أو اقتراحاتها التي ترفع للجلسة العامة للمناقشة والتصويت، والتي تؤثر بشكل كبير في هذه العملية، خصوصاً عندما لا تكون هذه الاقتراحات في صالح المبادرات المودعة من النواب.

وعلى إثر انطلاق اللجنة في أشغالها تشريع المناقشة والمداولات بين أعضائها، ويرى الأستاذ ' قائد محمد طربوش ': " أن الأعمال التحضيرية الحقيقية لمناقشات النواب وآرائهم في مشروعات القوانين واقتراحاتها هي مناقشة اللجان في جلساتها، وليست في مناقشات النواب في الجلسات العامة للسلطة التشريعية، ففي اللجان تتصارع الآراء وتتقارع الحجج، وفي اللجان يستعان بالكتب والمؤلفات القانونية والدستورية بغية العثور على الحلول السليمة"¹.

ومهمة مكتب المجلس في أي من الغرفتين هي توفير الوسائل المادية والموارد البشرية للإعداد الجيد لهذه المناقشات. لتسهيل عمل أعضاء اللجنة أثناء دراستهم وفحصهم لمبادرات القوانين، يرافق اللجنة طاقم إداري تشريعي يملك خبرة في تحضير الملفات الوثائقية الضرورية للعملية، وكذا الاستعانة بالانترنت إذا لزم الأمر². هذا الطاقم الفني متخصص في القانون بحكم الشهادات العليا المتحصل عليها وهو على مستوى الغرفة الأولى مكون من مساعد تشريعي وسكرتير لكل لجنة، ويقوم مشرف مكلف بالدراسات بتقديم الاستشارة ويد العون للجان المسؤول عنها وهي في حدود الأربعة. تجدر الإشارة بأن أشغال اللجان ليست علنية ولكنها تنفتح شيئاً فشيئاً على الصحافة لإعلام الرأي العام³.

أما على مستوى مجلس الأمة فهو لا يتعامل مع المبادرات، بل يتعامل فقط مع النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأولى، فالمشروع أو الاقتراح بتصويت المجلس الشعبي الوطني عليه يفقد صفة المشروع أو الاقتراح ويتحول إلى نص. وفور تلقي رئيس مجلس الأمة النص،

¹ - قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1995، ص 15.

² - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 12.

³ - المرجع نفسه، الموضوع نفسه، ص 12

يحيله مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به على اللجنة المختصة، حيث تقوم بدراسة وتحليل النص المحال إليها وفحص وتدقيق الوثائق المرفقة به وتعد تقريرها التمهيدي لعرضه على الجلسة العامة. وعمل اللجنة الدائمة في كلا الغرفتين له قدر كبير من الصدق، ويرتد ذلك إلى أنه مؤسس في غالبية الأحوال على الموضوعية، ويرجع ذلك، إلى أن دراسة النص التشريعي تجري في عدد من الجلسات، وما يقترن بذلك من وقت يسمح للبحث في محتوى المبادرة، وما في ذلك من تدقيق في الجزئيات الواردة فيصل بالمواد.

اللجنة تقوم بدراسة الموضوع المحال إليها لإعداد تقريرها وفق قواعد تنظم سير أشغالها¹.

الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في مناقشات ومداولات اللجان

لعل أهم هذه العوامل هي عامل تكوين البرلمانيين، عامل الانضباط الحزبي، عامل الحضور فضلا عن عامل الأجل القانوني المقدر بشهرين (02) من تاريخ إحالة المشروع أو الاقتراح على اللجنة والشروع في دراسته إلى تاريخ إعداد تقريرها بشأنه حسبما نصت عليه المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12 المشار إليه أعلاه.

أولا/ عامل تكوين البرلماني

ليس بإمكان البرلماني الدخول في نقاش وحوار مع نظرائه حول مسائل قانونية بحتة، خاصة منها التي لها علاقة ببعض المجالات المتخصصة التي تحتاج إلى سعة إطلاع، ومعلومات وافية لا تقبل مجرد التخمين قد تكون شديدة التعقيد فتحتاج إلى متخصصين وخبراء. ففي زمن التخصص يصعب التكهن بنتائج مرضية في أي مجال ممن يفتقرون للتكوين الدقيق المؤسس على قواعد مضبوطة، ويعد عاملا لتكوين الذي يكسب القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم، أمرا مهما في الميدان التشريعي، لأن مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة وتنظيم كل الشؤون

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة، دهر هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص ص 157-158.

في الدولة مسألة دقيقة جدا، وتحتاج إلى مختصين أكثر منها إلى رجال يحوزون ثقة ناخبي دوائرهم الانتخابية¹.

بالعموم فأغلب الأعضاء الذين كانوا نشطاء في المناقشات البرلمانية بصفة عامة، قد اعتمدوا على جهودهم الخاصة والمبادرات الفردية للحصول على المعلومات. غير أن التحليل اللازم لهذه البيانات والمعلومات يستقطع من وقت البرلماني الكثير، بحيث يلزم وجود فريق لدعمه بالمعلومات والبيانات والتقارير، قد يكون ذلك من خلال الحزب الذي ينتمي إليه أو من خلال الجهاز الفني بالبرلمان، أو من خلال مراكز البحوث المتخصصة.

ثانيا/ عامل الانضباط الحزبي

تؤثر الأحزاب السياسية في النظام السياسي، إذ تشارك في صنع القرارات ورسم السياسات العامة، من خلال تواجدها وتمثيلها في مؤسسات النظام السياسي، ومن بينها البرلمان بغرفتيه والأجهزة واللجان والكتل البرلمانية التي يتشكل منها². ومناقشات اللجان م ساحة مهمة جدا للأحزاب لفرض آرائها وطرح أفكارها وفق برامجها وإيديولوجياتها عن طريق ممثليها، فهي تحشد كل ما لديها لتحقيق هذا الهدف، مما يجعل اختلاف الرؤى والمناقشات بين أعضاء اللجنة لا تدور حول أفكار يحملها الأعضاء ويشكلونها في جملة، بقدر ما هي أفكار يفرضها الانضباط الحزبي، والخضوع لأوامر الحزب الذي كان له الشأن في وصول البرلماني لقبه البرلمان³.

ثالثا/ عامل الحضور

تتم مراقبة النصاب في بداية كل جلسة من جلسات اللجنة الدائمة والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يلزم النائب بحضور أشغال اللجنة التي ينتمي إليها حسب الفقرة الأولى من المادة 64 منه وتحسب الوكالات ضمن تعداد الحضور. أما النظام الداخلي لمجلس الأمة فيسمح

¹ - عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 32.

² - ناجي عبدالنور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، ص 178.

³ -

صراحة باللجوء إلى الوكالة في حالة الغيابات سواء بالنسبة لجلسات المناقشة أو جلسات التصويت في اللجان.

وقد سجل الأستاذ ' بوزيد لزهاري ' عضو مجلس الأمة - نقشي هذه الظاهرة حيث قال: " الملاحظ عمليا هو كثرة الغيابات داخل اللجان سواء أثناء المناقشات أو حتى التصويت، وهذا ما جعل اللجوء إلى الوكالة وسيلة مهمة لتسهيل العمل داخلا للجان، وما يلاحظ أنه وخلافا للجلسات العامة حيث توجد استمارات خاصة بالوكالة والتي تملأ وتوقع من طرف الموكل، فإنه وبالنسبة للجان فالوكالة الشفوية مقبولة¹، ولتفادي مثل هذه الغيابات المتكرر والمتعمدة وضع المشرع الجزائري الحد لمثل هذه التصرفات من خلال النص صراحة على تفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهدته الانتخابية². ورغم هذا فالغياب لا يمس اللجان البرلمانية فحسب بل يمس حتى الجلسات العامة أثناء المناقشات خاصة أو أثناء التصويت، والمتابع لجلسات البرلمان على التلفاز يسجل هذا بكل أسف. نفس الظاهرة تعرفها الكثير من البرلمانات رغم تعدد وسائل إرغام أعضائها على الحضور.

فظاهرة الغياب تعد أحدا لأسباب التي تشوش على مصداقية المؤسسة البرلمانية لدى أكثر المواطنين، ويفسر من جهة ثانية أحد الأسباب غير المباشرة في العزوف المتزايد عن المشاركة في الانتخابات التشريعية؛ فكيف يحافظ البرلمان على مصداقيته وهو يصادق على قوانين إستراتيجية ترهن حاضر البلاد ومستقبلها بعدد قليل من البرلمانيين الحاضرين.

المطل بلثاني

الصياغة وإجراءات التعديل على المبادرة التشريعية على مستوى اللجان المختصة

¹ - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 85.

² - انظر الفقرة الأولى من المادة 116 من دستور 2016.

إن أهم مرحلة للعمل التشريعي والتي تميز السلطة التشريعية، هي تدخلها وإثراء النص المعروض عليها عن طريق إدخال التعديلات عليه، فهو حق تابع لها وعنصر من عناصر العمل التشريعي أو حق من الحقوق اللصيقة به. وحق التعديل كما وصفها لأستاذ ' كامبي ' أنه أب المبادرة بالقانون، وهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيها الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين¹. ويستعمل التعديل كحق برلماني، الذي يبدو لها ارتباط إلى حد ما بفكرة الرقابة البرلمانية المسبقة على مشاريع القوانين بما يلائم المجتمع². ويعرف أيضا التعديل أنه: "كل اقتراح يهدف إلى تغيير، تبديل أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، أو يهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد"³.

والتعديل الدستوري لعام 1996 لم يقر صراحة إمكانية تعديل مشروع أو اقتراح القانون، لكن بالرجوع للمادة 28 من القانون العضوي 16-12، فإنها منحت للجنة المختصة، ولنواب المجلس الشعبي الوطني وللحكومة حق اقتراح التعديلات على مشروع أو اقتراح القانون المحال على اللجنة المختصة لدراسته⁴. وتم استثناء الأوامر الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان حيث يصوت عليها البرلمان دون مناقشة ولا تعديل.

وعليه سناقش الصياغة والتعديل في اللجان المختصة على مستوى كل غرفة من غرف البرلمان.

الفرع الأول: التعديل على مستوى المجلس الشعبي الوطني

¹ - عقيلة خراشي، مرجع سابق، ص 33.

² - عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 178.

³ - الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، أكتوبر 2005، مجلس الأمة، الجزائر، ص 61.

⁴ - عقيلة خراشي، مرجع سابق، ص 33.

كشروط عام لأي تعديل مقدم على أية مبادرة تشريعية، يجب أن يكون معللا وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية¹. وبالتالي لا يجب أن يفتقر التعديل إلى العلاقة مع النص موضوع المناقشة، ولا يجب أن يكون له مدلول واسع جدا فلا يجب أن يستعمل حق التعديل على وجه متعسف بشك لظاهر.

وفي الواقع العملي، فإن حق التعديل هو وسيلة لضمان المشاركة الفعلية للنواب في العمل التشريعي. فإذا كانت مبادراتهم بالتشريع محدودة، فإنهم يعرضون هذا النقص عن طريق التعديلات التي يقدمونها على النصوص المقترحة من الحكومة، وقد دلت التجارب المقارنة على أن أهم التعديلات تأتي من اللجان المختصة ومن الأغلبية البرلمانية أما المعارضة فحظوظ تعديلاتها في الفوز قليلة في فرنسا مثلا واحد بالمائة². وسندرس على هذا المستوى بيان شروط وإجراءات تقديم التعديلات ثم دراسة اللجنة المختصة للتعديلات المقترحة واستنتاجاتها.

أولا/شروط وإجراءات تقديم التعديلات

لعل الشرط العام الواجب توافره في التعديلات المقدمة هو نفسه المشترك في المبادرة التشريعية، أي أن تتم صياغتها صياغة قانونية صحيحة، والمقصود بالصياغة بالمفهوم الواسع لها: "عملية تحويل القيم التي تكون مادة القانون إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق عمليا، أي أن الصياغة القانونية من أهم الوسائل الفنية اللازمة لإنشاء القواعد القانونية وتفسيرها وتطبيقها"³. وتعرف الصياغة: "أنها تترجم السياسة إلى قانون يمكن تطبيقه بفعالية، ومن المرجح أن يشجع في ظل الظروف الفريدة للبلد على حدوث التحولات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المنشودة". والصياغة بالمفهوم الضيق لها يقصد بها: "الأساليب اللغوية وغيرها من الأساليب التي يستخدمها الصائغون لصياغة مشروعات قوانين واضحة وغير مثيرة للالتباس"⁴.

¹ - الفقرة 03 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 12.

³ - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية - الشكل والإجراء، د د ن، الجزائر، 1996، ص 150.

⁴ - أنسيمان، روبرتسيديمان، ناليناب يسيكيري، الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي، ترجمة مكتب صبرة للتأليف والترجمة، مصر، 2005، ص 31.

أما في ما يخص الشروط الأخرى وإجراءات تقديم التعديلات ،فقد تضمنها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادتين 61 62 منه، حيث تقدم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، أو اللجنة المختصة أو عشرة نواب. على أنه لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي، إلا إذا أدرج في مشروع أو اقتراح قانون يكتسي طابعا عضويا حسب المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

1 اقتراحات التعديلات المقدمة من طرف النواب

نوجز ما يتعلق بها في النقاط التالية:

■ تقدم اقتراحات التعديل من طرف عشرة (10) نواب، وتحديد هذا النصاب المرتفع تقييد لحق النائب المشرع في هذا الخصوص، غير أنه هناك من يرى خلاف ذلك فالأستاذ ' عبد الله بوقفة ' يدافع عما تضمنه النظام الداخلي بهذا الخصوص بقوله: " المشرع أقر توافر نصاب قانوني بشأن إمكانية المبادرة باقتراح تعديل برلماني وبذلك تولى القانون الداخلي على المبادرة الفردية في هذا المجال، حيث توجه صوب اعتماد مبدأ المبادرة الجماعية وكأنه أراد بذلك أن يدمج التعديل - وهو عمل تشريعي - بالموضوعية والدقة وما في ذلك من جدية"¹. يوقع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه ويودع لدى مكتب المجلس في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محلا لتعديل مرفقا بعرض للأسباب. هذه المدة جد قصيرة لمحاولة الإثراء، بحيث لا تمكن النواب منا لاطلاع على جميع الوثائق التي تتصل بالموضوع ونقصد بها نص المبادرة المقترحة وعرض الأسباب الملحق بها وتقرير اللجنة التمهيدي، علما أن النظام الداخلي السابق للمجلس الشعبي الوطني كان يمنح للنواب بثلاثة(03) أيام من تاريخ توزيع تقرير اللجنة المختصة².

¹ - عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 169.

² - المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر ع 53، صادر في 13 أوت 1997.

▪ لمكتب المجلس الشعبي الوطني سلطة تقديرية في مدى قبول التعديل ثم يقرر قبوله أو رفضه من حيث الشكل حسب نص الفقرتين 04 و 05 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس، فسلطة المكتب في هذه الحالة تمتد إلى التأكد من مطابقة التوقيعات على التعديل المقترح للنصاب القانوني، واحترام الآجال القانونية للإيداع، ولا يمتد لفحص مضمون التعديل فهذا ليس من صلاحياته. وفي حالة عدم قبول التعديل من طرف مكتب المجلس يكون القرار معللاً ويبلغ إلى مندوب أصحاب التعديل. أما التعديلات المقبولة فتحال على اللجان المختصة، وتبلغ إلى الحكومة، وتوزع على نواب المجلس.

▪ التعديلات المقترحة من طرف النواب تخضع أيضاً لأحكام المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 استناداً لقاعدة الجزء يتبع الكل، فلا يمكن اقتراح تعديلات من قبل النواب ترفع من قيمة النفقات العامة أو تخفض الموارد العمومية¹.

▪ هناك قيد على أعضاء اللجنة الدائمة المختصة، حيث منع النظام الداخلي للمجلس أعضاء اللجنة الدائمة المختصة من إيداع تعديلات كتابية أو التوقيع مع أصحابها فيما يخص مشروع أو اقتراح القانون المحال على اللجنة لدراسته².

2 - اقتراحات تعديلات الحكومة

حسب الفقرة السادسة من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، يمكن الحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات سواء تعلق الأمر بالشكل أو المضمون في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها.

3 اقتراحات تعديلات اللجنة الدائمة

اللجنة الدائمة لها أن تبادر باقتراح تعديلات على المشاريع أو اقتراحات القانون، ويتولى مكتبها عرض ما انتهت إليه اللجنة فيشكل صياغة جديدة وفق مبررات مدروسة على الجلسة العامة¹.

¹ - عقيلة خراشي، مرجع سابق، ص 34.

² - الفقرة 08 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

3 1 تعديلات اللجنة الدائمة على مشروع قانون

فيما يتعلق باللجان الدائمة في الغرفة الأولى، كقاعدة عامة إذا كان الأمر يخص مشروع قانون، فإن التعديلات التي تجرى من اللجنة المعنية، أي التي تبادر بها، يجب أن لا تنصب على تغيير النص جملة وتفصيلاً، أو بعبارة أخرى يستحسن أن تأتي مقترحات اللجنة الدائمة بشأن المواد التي تحت اجب حق إلى التعديل؛ وعلى هذا المستوى من الطرح يستوجب أن نذكر بأن هذا النظر مأخوذ عن تجربة، أي غير منصوص عليه قانوناً، وعلى هذا وردت قاعدة قانونية مفادها تمكين الحكومة من أن تسحب مالها من مشروع قبل التصويت عليه، ويمكن أن يحصل ذلك كلما تبدى لها أن المشروع فقد مضمونه². والواضح من هذا أن اللجان تستطيع اقتراح تعديلات أثناء مناقشتها مشروع القانون، ولكن ليس من حقها التعديل الكلي لنص الوارد من الحكومة³.

3-2- تعديلات اللجنة الدائمة على اقتراح قانون

بخصوص الاقتراح البرلماني فاللجنة المختصة لها أن تجري عليه تغييراً جوهرياً، إذا تبين لها أن ذلك ضروري ويخدم بدرجة أولى موضوع المبادرة البرلمانية، وما يترتب على ذلك من ظهور النصف يشكل صياغة جديدة، وإن كان يجوز لصاحب الاقتراح قانوناً أن يتولى أمر سحبه، ولكن على ما يبدو لني فعل ذلك، حيث العبرة منذ ذلك أن البرلماني بادر باقتراح قانون⁴.

ثانياً/ دراسة اللجنة المختصة للتعديلات المقترحة واستنتاجاتها

تتناقش اللجنة المختصة التعديلات مع أصحابها، سواء كانت الحكومة، أو مندوب أصحاب التعديل الذي عليه أن يبرر أسباب اقتراح التعديل والمبررات التي دفعته وزملائه إلى المبادرة

¹ - عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 156.

² - عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 158.

³ - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 12.

⁴ - عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 159.

وأهدافه، ولكون الحكومة تعد شريكا في إنتاج العمل التشريعي، وما يتبع ذلك من منحها الحق في حضور جلسات اللجنة الدائمة عن طريق الوزير المعني أو أحد ممثليه، فاللجنة ليست مستقلة حين دراستها للتعديلات المقدمة أمامها، ذلك أن ممثل الحكومة له حق التدخل متى ما أراد مدافعا عن رأي الحكومة بالحجج والمبررات والأدلة، وبالتالي فهو يؤثر في الرأي العام للجنة الدائمة¹.

وتخلص اللجنة من تلك المناقشات إلى إحدى الحالتين التاليتين:

- إما أن تقتنع اللجنة المختصة وهنا يكون التعديل مقبولا على مستواها ومتكفلا به ويدرج في تقريرها المقدم للجلسة العامة.
- إما أن ترفضه لسبب من الأسباب، كأن يكون التعديل قد قدم من قبل طرف آخر وأخذ بعين الاعتبار، أو أنه يتعارض مع حكم من أحكام النص المعروض، أو أنه لا يخدم الموضوع أصلا، أو لا يتوافق والمنظومة القانونية القائمة، أو لغيرها من الأسباب الموضوعية، التي تقدرها اللجنة المختصة في مداولاتها.

تتناقش اللجنة أسباب رفض التعديل مع أصحابه، فإما أن يقتنع الطرف المقدم للتعديل، وهنا لا يقدم النص للمناقشة العامة؛ وإما أن لا يقتنع في هذه الحالة فإن صاحب التعديل متمسك بتعديله، وعليه أن يدافع عليه في الجلسة العامة، التي لها سلطة الفصل في موضوع التعديل بالرفض أو القبول، ويحصل ذلك عند عرض التعديل على التصويت. كما تراقب اللجنة أيضا صياغة مقترحات التعديلات، ولها أن تعيد صياغة بعضه التلاءم مع النص المعروض عليها، حتى يحصل انسجام في بنيته القانونية ونفي للتعارض والاختلاف بين أحكام مواده².

تدون استنتاجات اللجنة المختصة حول التعديلات المحالة عليها في التقرير التكميلي الذي تعده عند الاقتضاء لهذا الغرض، إلا أنه يمكنها أن تقدم الاستنتاجات شفويا عندما يقدم التعديل من قبل الحكومة بعد انتهاء أجل 24 ساعة لإيداع التعديلات³.

¹- المرجع نفسه، ص 161.

²- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 163.

³- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 69.

الفرع الثاني: التعديل على مستوى مجلس الأمة

رغم أن الهدف الرئيسي لإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية كان ضمان جودة العمل التشريعي، باعتبار أن مجلس الأمة مصفاة للتدقيق في فن الصياغة التشريعية الواضحة، الهادفة، المرتبة، المكيفة مع عناصر المحيط السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمجتمع الجزائري ودولته، وبهذا يعد ضمانة كبيرة تؤدي إلى صدور قوانين أكثر دقة وعناية مع استبعاد ما يشوبها من غموض قانوني، فحرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالتشريع، ثم إشكالية حقه في القيام بالتعديل على النصوص القانونية أكثر النقاش حول دوره الحقيقي، فلم تثر مسألة الجدل بين أساتذة القانون والباحثين فيما يخص النظام البرلماني المستحدث بناء على التعديل الدستوري لسنة 1996، ما أثارته مسألة حق التعديل من طرف مجلس الأمة (أعضاء ولجان دائمة) على النصوص المصوت عليها والمحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني¹.

فمن الأساتذة والباحثين من يرى أن مجلس الأمة يتمتع بحق التعديل، فالأستاذ ' الأمين شريط ' يرى أن حق التعديل معمول به بصفة مطلقة في (39) غرفة برلمانية بما في ذلك الجزائر طبقا للدستور، لكن غير مطبق بكيفية مرضية وجدية وإجراءاته لم توضح في النظام الداخلي لمجلس الأمة رغم أن القانون العضوي المنظم للعلاقات بين الغرفتين والحكومة كرس هذا الحق وأحال ذلك إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 30 وما بعدها².

أما فيما يخص الاتجاه الثاني، وحسب عدد من أساتذة القانون، منهما لأستاذ ' مسعود شيهوب ' والأستاذ ' كايس شريف '، والأستاذ ' بوزيد لزهاري ' والأستاذ ' سعيد مقدم ' فمجلس الأمة لا يتمتع بحق التعديل، وهذا بالمفهوم العام للتعديل على المبادرة التشريعية، غير أنه يقر أن لمجلس الأمة ممارسة حق التعديل في مجال واحد فقط عن طريق التوصيات التي ترفع من قبل اللجنة المختصة وتعبر عن رأي المجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء، هذه التوصيات في رأي هذا الفريق ترقى لمستوى التعديلات، وهذا الاتجاه الذي نراه صائب الحجج القوية المقدمة من هذا

¹ - صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول: نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29-30 أكتوبر 2002، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.

² - الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، ص 33.

الفريق¹، وهو الرأي الذي أخذ به المجلس الدستوري حين رفض مواد في نظام مجلس الأمة الداخلي تتضمن أحكاما تسمح له بإمكانية تعديل النصوص التي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني².

وعليه فالنظام القانوني الجزائري على خلاف الدستور الفرنسي الذي يخول إمكانية المبادرة باقتراح التعديلات إلى البرلمانين بالغرفتين والحكومة وذلك بمقتضى أحكام نص المادة 136 فقرة 01 منها الذي يرتب ما يلي:

إن حرمان أعضاء مجلس الأمة من حق التعديل المباشر للنصوص القانونية المحالة إليهم من م ج و ، وإن كان يتفق ومقتضيات النظام البيكاميرالي الجزائري، إلا أنه لم يجعل المجلس بمنأى عن ممارسة هذا الحق، بل خول له ممارسته وفق لمظاهر وآليات مختلفة أثبت من خلالها مجلس الأمة قدرتها التشريعية، مما جعل ممارسته لحق التعديل وفق هذه الآليات المتميزة ينسجم إلى حد كبير مع دوره التشريعي من جهة، ومقتضيات نظام الغرفتين الجزائري من جهة أخرى، وهو الأمر الذي أدى واقع إلى إنجاح التجربة البرلمانية الفتية³. والقصد من تلك الآليات هو الملاحظات التي يتقدم بها أعضاء مجلس الأمة، وتوصيات اللجنة المختصة، وبدونها يمر النص للمصادقة مباشرة في الجلسة العامة.

أولا/ ملاحظات أعضاء مجلس الأمة المقدمة للجنة الدائمة

إن تمكين أعضاء مجلس الأمة من حق تقديم الملاحظات، يعكس بوضوح رغبة المشرع في تفعيل عملهم البرلماني ولو بطريقة غير مباشرة وذلك ما يظهر من خلال المادتين 39 و 40 من القانون العضوي غير أن تجسيد المشرع لهذه الرغبة تم باحتشام ويظهر هذا الاحتشام في

¹ - لمعرفة حجج هذا الاتجاه، انظر: عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 35.

² - انظر رأي المجلس الدستوري رقم 11/ر.ن.د.م/د.م/2000 المؤرخ في 06 ديسمبر 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

³ - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص 178.

استخدامه عبارات فضفاضة مرنة هي الملاحظات والتوصيات بدل استخدامه عبارة التعديل أو حتى اقتراحات التعديل¹.

لقد قام النظام الداخلي في المادتين 63 و64 بتنظيم المسألة فالملاحظات تقدم من طرف أعضاء المجلس إلى اللجنة المختصة، لكن النظام الداخلي لم يربط المسألة بأي عدد من الأعضاء، وعليه فيمكن للعضو الواحد أن يقدم ملاحظات كما يمكن لمجموعة أن تشترك في تقديم ملاحظات².

تقدم الملاحظات إلى اللجنة المختصة وهذا في خلال ثلاثة (03) أيام من توزيع التقرير التمهيدي الذي أعدته اللجنة حول النص محلا لدراسة، وتلك الملاحظات المقدمة في الأجل القانوني يجب أن تكون مكتوبة، وأن تودع لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبيت فيها شكلا، الذي يتأكد فقط من أن الملاحظة قدمت في خلال ثلاثة أيام المنصوص عليها قانونا وأنها مكتوبة، وبالتالي فسلطة المكتب لا تتصرف إلى موضوع الملاحظات. ومكتب المجلس هو الذي يملك صلاحية إحالة الملاحظات إلى اللجنة المختصة، وبعد تلك الإحالة بإمكان اللجنة عند الاقتضاء الاستماع إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة من أعضاء مجلس الأمة³.

إن الملاحظات المقدمة قد تبقى مجرد مقالات لا تعنى بالأهمية البالغة، فالمادة 63 فقرة 03 وردت بصيغة "يمكن" فاللجنة لها حرية مطلقة في سماع أصحاب الملاحظات وبالتالي ففي حالة استدعاء أصحابها قد يكون لهذا الأمر أكبر تأثير على مناقشات اللجنة للملاحظات المودعة وبالتالي على محتوى تقريرها، لكن الحقيقة أن اللجنة تبقى سيدة فيما تضمنه تقريرها، وكذلك في توجيه رأي المجلس. غير أن الإشكال الذي يطرح في هذا المجال هو امتناع اللجنة المختصة عن تبني ملاحظات الأعضاء خاصة مع انعدام النص القانوني الذي يلزمها بذلك، وعندها

¹ - المرجع نفسه، ص 179.

² - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 83.

³ - انظر المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

سيصبح المجلس مجرد غرفة تسجيل على حد تعبير البعض ويصادق على القوانين بصفة آلية ومن ثم يفقد دوره المتمثل أساسا في تحقيق عمل تشريعي متناسق ومتكامل¹.

والمسجل بهذا الصدد هو أن الملاحظات المكتوبة المقدمة من طرف أعضاء مجلس الأمة أنجزت تقريبا بنفس الطريقة التي تعامل بها التعديلات في المجلس الشعبي الوطني. وعليه فملاحظات الأعضاء المكتوبة يمكن أن تشكل إذا قبلت من طرف اللجنة المختصة أساسا لتوصيات التي تضعها تلك اللجنة، وهذه التوصيات لا يمكن أن تكون إلا اقتراحات تعديلات تقدم للجنة المتساوية الأعضاء².

ثانيا/ توصيات اللجنة الدائمة في مجلس الأمة

لقد خصص القانون العضوي رقم 16-12 المواد 39، 40 و 41 للإجراء التشريعي في مجلس الأمة وقد أعطت للجان الدائمة صلاحيات مهمة جدا في هذا الإطار، بحيث أن اللجنة الدائمة لها الحق في تقديم توصيات وملاحظات حول النصوص التي تعرض عليها. وتنص الفقرة الثانية من المادة 40 على مسألة مهمة جدا، فاللجنة المختصة هي التي تقدم للجنة المتساوية الأعضاء رأي مجلس الأمة حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، وهذه صلاحية خطيرة، فاللجنة هي التي تُصيغ التوصيات التي تقابل الأحكام التي لا تتفق معها والتي صوت عليها ش و³.

إن مثل هذه التوصيات التي يحق لمجلس الأمة تقديمها لممارسة حقه في الخلاف وإن كانت تختلف عن حق التعديل المخول للمجلس الشعبي الوطني، الذي يملك تعديل المبادرات المودعة لديه لدراستها دون حاجة لتقديم تبرير لمسعاه في هذا المجال، إلا أنها تعتبر طريقا غير مباشر لممارسة سلطة التعديل لأن موافقة مجلس الأمة على هذه التوصيات لن تؤدي إلى تعديل النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني مباشرة⁴.

¹ - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 179-180.

² - بوزيد لزهاي، مرجع سابق، ص 84.

³ - مرجع نفسه، ص 82.

⁴ - سعاد عمير، مرجع سابق، ص 181.

لقد تم تنظيم توصيات اللجان الدائمة على مستوى مجلس الأمة في المادتين 63 و64 من نظامه الداخلي.

توصيات اللجان المختصة في مجلس الأمة لحد الآن، لا تخرج عن ثلاثة أصناف أو أنواع على النحو التالي:

- التنويه بالنص المعروض لأنه يملأ فراغا في القانون الجزائري، أو أنه يطور موضوعا سبقا لتشريع فيه لكن ذلك التشريع لا يواكب التغيرات الحاصلة بسبب نظام العولمة.
- الإشارة إلى الصعوبات التي يمكن أن تعترض تطبيق النص عمليا، وبالتالي توجيه نظر الحكومة إلى ضرورة أخذ الإجراءات الضرورية لضمان تنفيذ النص.
- حث الحكومة على التشريع في مواضيع أو مجالات تمس النص محل الدراسة والتي تم إغفالها أثناء إعداد النص¹.

المطلب الثالث

التقارير التشريعية للجان البرلمانية

تحتل التقارير البرلمانية مكانة هامة في العمل البرلماني، حيث تضطلع بدور حيوي وفعال في كافة العمليات البرلمانية الرسمية التشريعية والرقابية والانضباطية والخاصة، فهي عنصر أساسي من عناصر العمليات البرلمانية الرسمية، وترتبط بها ارتباطا قانونيا رسميا وجزء لا يتجزأ منها. وتتجسد وظائف هذه التقارير، في رصد وتجميع المعلومات عن الوقائع والحقائق المتعلقة بموضوع العملية البرلمانية التشريعية أو الرقابية أو الانضباطية أو الاستطلاعية أو الخاصة، وعملية دراستها وتحليلها والملاحظات والاستنتاجات والتعديلات والتوصيات المستنتجة من ذلك. كما تضطلع هذه التقارير في اختزان المعلومات والحقائق البرلمانية ونقلها وإعلانها وتبليغها

¹ - بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 84.

وتوظيفها في أهم مراحل وإجراءات تحضير وإنجاز العمليات البرلمانية الرسمية بهدف ترشيد الأداء البرلماني بكفاءة وفعالية¹.

وتتقسم تقارير اللجان البرلمانية من حيث الهدف إلى ثلاثة أنماط: تقارير تشريعية، تقارير معلومات أو رقابية، تقارير الانضباط البرلماني.

وحديثنا في هذا الفرع يتناول التقارير التشريعية الصادرة عن لجان البرلمان الجزائري، أما بالنسبة لتقاريرها الرقابية فنتناولها عند الحديث عن الدور الرقابي للجان البرلمانية، أما التقارير الانضباطية فالمقصود بها تقارير الإقصاء من عضوية البرلمان المنصوص عليها في أحكام المادة 124 من دستور 2016 المنظمة حسب النظام الداخلي لكل غرفة، وكذلك تقرير اللجنة المعنية برفع الحصانة البرلمانية عن عضو المجلس المعني المنصوص عليها في أحكام المادة 126 من الدستور المنظمة حسب النظام الداخلي لكل غرفة.

الفرع الأول: أنواع تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية

باستقراءنا لمجمل النصوص القانونية حول تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية في كلا غرفتي البرلمان، يمكن تقسيمها إلى تقارير تمهيدية، وتقارير تكميلية، وتقارير ذات طبيعة خاصة لا هي تمهيدية ولا هي تكميلية.

أولاً/ التقرير التمهيدي

وهو التقرير التشريعي الأولي الذي يتضمن عرض المشروع أو اقتراح القانون بإيجاز مركز، ووقائع ونتائج سائر مراحل عملية دراسة اللجنة البرلمانية المختصة، وملاحظاتها واستنتاجاتها الأولية عن ذلك، وفيه تقدم محتوى النصوص وتدخل عرض الوزير الأول والأسئلة التي طرحت على الوزير من طرف أعضاء اللجنة وردة عليها وأيضا رأياً للجنة حول النص بصفة عامة².

¹ - المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، لتقارير البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، مارس 2003، مجلس الأمة، الجزائر، ص 198.

² - بوزيد لز هاري، مرجع سابق، ص 85.

وتقدمها للجنة الدائمة للجلسة العامة لمناقشته، فالتقرير التمهيدي يتوج المرحلة الأولى من دراسة النص التي تخصص للتحاليل والآراء التي تأتي بها اللجنة ولتقديم تعديلاتها.

تضبط أساس وإجراءات إعداد وتقديم التقرير التمهيدي أحكام المادة 39 من القانون العضوي رقم 12-16، والمادة 41 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وأحكام المادتين 47 و55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

ثانيا/ التقرير التكميلي

بعد المناقشة العلنية العامة والتي تتضمن تقرير اللجنة التمهيدي، تقوم اللجنة المختصة بإعداد تقرير آخر حول النص يسمى التقرير التكميلي، هو التقرير الثاني في العملية التشريعية وهو يتضمن بالإضافة إلى عناصر مضمون التقرير التمهيدي، حوصلة عن المناقشات العامة من طرف أعضاء المجلس، وموقف كل من اللجنة المختصة والحكومة، بالإشارة إلى عرض الوزير المقدم في الجلسة العلنية حول النص وردة على أهم النقاط التي أثارها أعضاء المجلس، وكذا بلورة أهم الآراء والمواقف و(التعديلات) و(التوصيات) حول مشروع أو اقتراح القانون، وعرض ذلك للجلسة العامة للتصويت والمصادقة عليه¹.

فالتقرير التكميلي يتضمن مجموع (التعديلات) أو (الملاحظات والتوصيات) التي تم إيداعها، ويتناول هذا التقرير بصفة مدققة، القرارات المعللة التي اتخذتها اللجنة بخصوصها، وكذا التي أدخلتها على النص أثناء المرحلة الثانية من الدراسة، ولها أن تضمنه مطالبة الجلسة العامة التصويت على مواد النص المعروض عليها دون مناقشة.

وتناولت أحكام المادة 28 من القانون العضوي رقم 12-16، وأحكام المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وكذا أحكام المادة 62 من النظام الداخلي ل م ش و ، ضبط إجراءات ومراحل إعداد وتحضير وتقديم التقرير التشريعي التكميلي.

¹ - المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، مرجع سابق، ص 199.

ثالثا/ التقرير ذو الطبيعة الخاصة

هذه التقارير تعدها اللجان البرلمانية في حالات تشريعية خاصة، ولا تتبعها بتقارير أخرى كما دأبت على ذلك، فهي تقارير وحيدة لهيئت تمهيدية ولا تكميلية ونسجل بخصوصها ثلاثة أنواع هي:

1 التقرير المتعلق بالأمر الرئاسي

اللجان المختصة تعد تقريرا واحدا لا يسمى لا تمهيدي ولا تكميلي بل تقرير، وهذا في حالة الأوامر التي تصدر طبقا للمادة 124 من الدستور من طرف رئيس الجمهورية، فكما هو معلوم فالأوامر لا تخضع للمناقشة العامة في المجلس، وتقرير اللجنة هو عبارة عن عرض للأمر وعرض للوزير ممثل الحكومة ورأي اللجنة وفي بعض الحالات توصيات عامة¹. ونصرت على هذا التقرير المادة 38 في فقرتها الثالثة من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

2 التقرير المتعلق بمشروع التعديل الدستوري

يجتمع البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا في حالة التعديل الدستوري المنصوص عليها في المادة 208 من دستور 2016²، إذا عرض رئيس الجمهورية مشروعا لقانون الذي يتضمن التعديل الدستوري، والذي أبدى المجلس الدستوري رأيه فيه على البرلمان المجتمع بغرفتيه للتصويت عليه حسب النسبة المحددة بثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان. وقد عرف البرلمان التعديل الدستوري وفق هذه الإجراءات في مرتين مختلفتين وذلك سنتي 2002 وسنة 2008، وبمناسبة هذا الإجراء تشكل لجنة مشتركة، من مكثبي الغرفتين، التي تعد النظام الداخلي المسير للبرلمان في هذه الحالة، والذي يصادق عليه، وبمقتضاه واستكمالا للإجراء

¹ - بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 86.

² - الحالات الأخرى التي يجتمع فيها البرلمان بغرفتيه معا حددها الدستور وتضمنها ببيان إجراءاتها المواد 99، 100، 101 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

التشريعي المعمول به في كلتا الغرفتين، توسعت هذه اللجنة لتشمل أعضاء لجنتي الشؤون القانونية لغرفتي البرلمان لدراسة التعديل الدستوري وتقديم تقريرها الذي صادقت عليه.

التقرير الذي يتلوه مقرر اللجنة أمام أعضاء البرلمان المجتمعين، يتضمن استعادة الأحكام الدستورية والقانونية التي تنظم مسألة التعديل الدستوري، ثم إجراء عمل اللجنة من توسيع العضوية فيها، وإطلاعها على مشروع القانون المتضمن تعديل الدستور من طرف رئيس الحكومة وتقديمه عرضاً أمامها حول الموضوع، ثم فتح نقاش بين أعضائها حول ذلك، ثم الاستماع لرد الوزير الأول على تدخلات الأعضاء، وبناء على ما سبق تقترح اللجنة البرلمانية المشتركة على أعضاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين مع المصادقة على مشروع القانون المتضمن تعديل الدستور¹.

3 تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء

يوجد هذا النوع من التقارير البرلمانية التشريعية، في النظام البرلماني المزدوج أي البرلمان ذي المجلسين فقط، وهو يتعلق بدراسة الحكم أو الأحكام محلاً لخلاف بين المجلسين من النص التشريعي المصوت عليه من طرف الغرفة الأولى وذلك في نطاق أحكام المادة 138 فقرة 05 من دستور 2016، والمواد 88 إلى 98 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق الذكر²، وحدد القانون دور اللجنة أن تضع تقريراً يتضمن اقتراحها نصاً حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف³.

وتضبط إجراءات ومراحل تحضير وتقديم هذا التقرير أحكام المواد 42 و 91 و 94 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق الذكر، وأحكام المادة 70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وأحكام المادة 67 من النظام الداخلي للم ش و.

الفرع الثاني: إعداد تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية

¹ - انظر نص تقريراً للجنة البرلمانية المشتركة حول مشروع القانون المتضمن دسترة اللغة الأمازيغية كلغة وطنية، الجريدة الرسمية للمداولات للمجلس الشعبي الوطني، العدد 339، المؤرخة في 22 أبريل 2002، الجزائر، ص ص 11-12.

² - المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، التقارير البرلمانية، مرجع سابق، ص 199.

³ - بوزيد لزاهري، مرجع سابق، ص 43.

تحرص المجالس النيابية على معاونة اللجان في أدائها لمهمتها، عن طريق تزويدها بكافة الوثائق والبيانات والمعلومات والدراسات والأبحاث، التي تضمن نجاحها في دراسة ومناقشة كافة جوانب الموضوعات التي انعقدت لبحثها، وتساعد على إعداد التقارير التي تقدمها للمجلس¹. وأحد الضوابط العامة للعملية التشريعية والهيكل البنائي لتقرير اللجنة عن التشريع.

فمن المفترض أن وفق هذا التقرير سيبنى أعضاء البرلمان في مجموعهم رأيه محول مشروع القانون أو الاقتراح بمشروع القانون سواء بالقبول أو بالرفض². وما لا ينبغي غض الطرف عنه أو إغفاله هو أنه بكل تقرير اللجنة البرلمانية وبنيته التفصيلية يسير خطوة بخطوة مع مراحل دراسة الموضوع المطروح، وهو بمثابة سجل توثيقي ورؤية تحليلية لرحلة اللجنة في دراسة الموضوع³.

الهيكل البنائي لتقرير اللجنة يتكون من أربعة أجزاء تشريعية رئيسية : الإجراءات-المقدمة- الموضوع - النتيجة.

أولاً/ الإجراءات الشكلية

يقصد بالإجراءات مراعاة الأمور الشكلية عند إعداد التقرير، فيذكر أنه قد تمت إحالة موضوع ما وليكن مشروع قانون أو اقتراح قانون، إلى لجنة ما فتدارستها للجنة واستعدت أحكام الدستور واللائحة الداخلية والقانون القائم والقوانين ذات الصلة، وعقدت لهذا الغرض اجتماعاً أو عدة اجتماعات يوم ... أو أيام .. بحضور الوزير المختص أو من ينيبه⁴.

ثانياً/ المقدمة

¹ - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، ص 15.

² - علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية -الخبرات المقارنة والدروس المستفادة، أوراق الندوة البرلمانية العربية لتطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، 04 - 06 فيفري 2003، مجلس النواب اللبناني، لبنان، 2003، ص 71.

³ - جعفر علي المجدوب، منى إبراهيم العيد، تطوير أداء مداخلات تقارير اللجان البرلمانية، مجلس شورى البحرين، قسم البحوث والدراسات، ص 05، مقال متوفر على الرابط التالي: <http://www.shura.bh/ar/pages/default.aspx>، تاريخ الاطلاع يوم 2017/05/12 على الساعة 21:25.

⁴ - علي وسى، مرجع سابق، ص72

التقرير هو منهج تحليلي للموضوع المعروض أماما للجنة، ولذلك فإن المقدمة الموضوعية له لابد أن تبدأ بحكمة التشريع، أيا لأسباب التي رأتها اللجنة موجبة لإقراره ... وإن كانت المذكرة الإيضاحية لمشروع الحكومة أو للاقتراح (عرضا لأسباب) تنهج نفس النهج بأن تبدأ ببيان الأسباب الداعية إلى التشريع، وأن هذه المذكرة الإيضاحية هي أو لما يتناوله الباحث في بحثه، ثم يتناول بحث المواد بعد ذلك، فإن هذه الأفكار التي تجمعت لدى واضع التقرير، بالإضافة إلى اطلاعه على مناقشات الأعضاء وردود الحكومة على استفساراتهم، كل هذه الحصيلة تمكن من وضع مقدمة التقرير التي تتناول حكمة التشريع على وجه أعم وأدق وأشمل بطبيعة الحال¹.

ثالثا/ الموضوع

يجري التعرض إلى مواد النص من حيث تأسيسها وما لها من حجج، ومن أجل ذلك، يستند على برنامج الحكومة وما هو متواجد من تشريعات، لكي لا يكون هناك تضارب بين النصوص، وعلى ضوء ذلك، تبرز المواد التي هي محل إثارة، ومن ذلك يقترح العلاج لها².

يناقش التقرير مواد مشروع القانون أو الاقتراح ويعلق عليه كما حدث في اللجنة، ويتم التركيز على الأسباب الموجبة لهذا المشروع أو الاقتراح من وجهة نظر اللجنة، كما يجب أن يذكر التقرير رأي اللجنة أو اللجان التي تكون قد استأنست بملاحظاتها ... ومن الواجب أن يشير التقرير إلى مجمل الآراء الأخرى التي أبديت في اجتماعات اللجنة بشأن الموضوع وكذلك الآراء والاقتراحات المكتوبة التي أخطرت بها. كذلك تجب الإشارة إلى الآراء المخالفة لرأي الغالبية، والتي قد تكون قد أبديت من بعض أعضائها في الموضوع ومجملا لأسباب التي تستند إليها هذه الآراء إذا طلب أصحابها ذلك كتابة من رئيس اللجنة.

ثالثا/ النتيجة

¹ - علي موسي، مرجع سابق، ص 72.

² - عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 165.

بانتهاء المناقشات في اللجنة، يحرر التقرير ويطبوع ويوزع، وذلك قصد إحالته على المناقشة في الجلسة العامة للمجلس التشريعي، ولهذا الغرض يتعين الحصول أولاً على تسجيله في جدول الأعمال الخاص بالجلسة العامة¹. دائماً حسب حالة الاستعجال والأولوية التي تراهما الحكومة، وينتهي التقرير بطلب رأي البرلمان على تقرير اللجنة إما بالموافقة وإما بالرفض أو إرجاء النظر، ورأي اللجنة بطبيعة الحال ليس ملزماً للمجلس².

الفرع الثالث: حجية التقارير التشريعية للجان البرلمانية

تتمثل الوظيفة الأساسية لتقارير اللجان البرلمانية في إسناد المجلس التشريعي من خلال قاعدة معلومات نوعية مرجعية، تترشح عنها توصيات، قائمة على أسس ومبررات علمية، ليتمكن أعضاء المجلس التشريعي، من الانطلاق منها لتعميق المداولات والإلمام بجوانب الموضوع وزواياها متعددة من أجل الخروج برأي مدروس مستند إلى أسس المصلحة العامة، بحيث يكون هذا الرأي خلاصة لنموذج من التواصل الشبكي الأفقي والعمودي بين مختلف الجهات والأطراف المعنية³.

لهذا تعتبر تقارير اللجان حجة تستند إليها المعارضة السياسية، في حال فشل الحكومة في تحقيق الغايات المقصودة من تشريع ما، لما تحمله التقارير في ثناياها من توصيات وتوجيهات قدمتها اللجنة للحكومة حتى يكون للقانون الفعالية المرجوة أثناء تطبيقه. كما يعتبر تقرير اللجنة المختصة من الأعمال لتحضيرية الداخلة في العملية التشريعية، فأهميته تتمثل بالنسبة للباحث في معرفة الغايات والأهداف التي كان يرمي إلى تحقيقها المشرع حين وضعه لتشريع ما، فيبني دراسته على أسس واضحة أثناء تحليله أو الاستنباط منه؛ ليس فقط من خلال الأحكام المتضمنة في مواده ونصوصه، بل من خلال القضايا والمسائل التي يعالجها، والظروف التي شابت إعدادها، والآراء المختلفة التي دارت حوله، والمقاصد المراد تحقيقها، كل ذلك نظرياً يجده الباحث حين اطلاعه على تقرير اللجنة المختصة حول ذلك التشريع.

¹ - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مرجع سابق، ص 12

² - علي موسى، مرجع سابق، ص 72

³ - جعفر علي المجدوب، منى إبراهيم العيد، تطوير أداء مداخلات تقارير اللجان البرلمانية، مرجع سابق، ص 01.

المبحث الثاني

علاقات اللجان الدائمة ودورها في الإنتاج التشريعي

عملية التشريع عملية معقدة، تتداخل فيها مجموعة من الشروط والظروف والعلاقات، التي تؤثر فيها، فالقانون ما هو إلا ترجمة لما في المجتمع في مجموعه من رغبات وميولات واحتياجات، والتدافع الموجود في المجتمع وتشابك العلاقات يرمي بظلاله على التشريع بصفة عامة، وليست اللجان الدائمة وهي مخبر التشريع بعيدة عن هذا الشأن.

فعمل اللجان الدائمة أثناء إنجازها لعملها يتأثر بمجموعة من العلاقات، أولها وأهمها علاقتها بالسلطة التنفيذية متمثلة في الحكومة، وأيضاً علاقتها بمؤسسات المجتمع المدني الممثل لفئات عريضة مخاطبة بالنصوص القانونية التي تدرسها اللجان.

تبرز هذه العلاقات من خلال طريقة معالجتها للنصوص المحالة عليها أثناء عقد الاجتماعات الدورية، ومدى تأثير الحكومة على عملها من ناحية قدرتها على إقناع أعضاء اللجنة بصواب طرحها، وبالتالي مسايرة الحكومة فيما أرادته أساساً أثناء إحالتها لمشروع القانون على البرلمان، ويظهر أيضاً أثر هذه العلاقة من خلال انتقائها لمجموعة الشخصيات والخبراء الذين تستدعيهم في هذا الشأن، ومساهماتهم في تنوير اللجنة والتأثير في قراراتها، وفي الأخير بلورة كل ذلك في النتائج النهائية التي تدرجها اللجنة في تقاريرها.

ولا يجب إغفال أمر له أهمية كبيرة يتمثل في مدى مساهمة اللجان في الإنتاج التشريعي، وتأثير نشاطها على مردود البرلمان ومساهماتها في إثراء المنظومة القانونية بنصوص لها مستوى من الجودة والثبات.

مما سبق ذكره سنتطرق في مبحثنا هذا إلى علاقة الحكومة بالجان الدائمة وتأثيرها على وظيفتها التشريعية (مطلب أول) ثم إلى علاقة اللجان الدائمة بالمجتمع المدني (مطلب ثان) وفي الأخير إلى دور اللجان الدائمة في الإنتاج التشريعي (مطلب ثالث).

المطلب الأول

علاقة الحكومة بالجان الدائمة وتأثيرها على وظيفتها التشريعية

لم يشر الدستور إلى العلاقة بين اللجان البرلمانية والحكومة، غير أنه أبقاها في السياق العام لعلاقة البرلمان بالحكومة، وترك الأمر للقانون العضوي رقم 16-12 والنظاميين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وعليه سنتتبع في هذا المطلب تأثير الحكومة على العمل التشريعي للجان الدائمة (فرع أول)، ذلك بحكم ما تتمتع به الأخيرة من ثقل، وأيضا لأنها مصدر أغلب النصوص المحالة على اللجان. فضلا على أن هذه النصوص تم إعدادها من قبل لجان وزارية متخصصة اكتسبت خبرة محدودة في نفس المجال، لذا فبإمكان الحكومة التأثير في عمل اللجنة الدائمة أثناء قيامها بوظيفتها التشريعية بأسلوب مباشر أو غير مباشر (فرع ثان).

الفرع الأول: التأثير المباشر للحكومة على العمل التشريعي للجان الدائمة

تؤثر الحكومة بأسلوب مباشر في عمل اللجنة الدائمة وقراراتها بكيفيتين مهمتين هما: بحضورها لأعمالها أو بسحبها لمشروع القانون.

أولا/ الحضور والمشاركة في أشغال اللجنة الدائمة وألوية أخذ الكلمة

أتاح القانون العضوي للحكومة امتياز بقائها عن قرب كمراقب لسيرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة، وذلك حينما سمح لأعضاء الحكومة أو ممثلها حضور أشغال اللجان الدائمة⁽¹⁾.

فليس للجنة الدائمة استقلالية من حيث تحضير النص التشريعي، وعلّة ذلك تكمن في الحضور الدائم للحكومة، لكونها تعد شريكا للبرلمان في إنتاج العمل التشريعي، ومن هذا المنطلق يصبح بإمكان الوزير المعني بوصفه ممثلا للحكومة أن يأخذ الكلمة متى أراد ذلك، ومن ثم يدعم وجهة نظر الحكومة بمقتضى ما لديه من التفسيرات والمعلومات، والحجج والمبررات والأرقام، وفق الاتجاه الذي ترغب فيه الحكومة، أي الذي ترضو أن يكون عليه النص التشريعي⁽²⁾، وكل تأثير على اللجان الدائمة يشكل تأثيرا كبيرا على البرلمان نفسه⁽³⁾.

لعل مجرد حضور شخصيات من الحكومة، ومشاركة اللجنة أشغالها يهيئ جو خاص يسود الجلسة، نتيجة الامتياز الذي يتمتع به عضو الحكومة داخل اللجنة من حيث أخذ الكلمة، وأولوية التدخل وقت ما يشاء، سواء بالتعليق أو الإضافة أو الاعتراض على بعض الآراء، بينما في المقابل نجد عضو اللجنة يخضع لإجراءات خاصة من حيث أخذ الكلمة واقتصارها على وقت محدد، وبالتالي يكون تدخل الأعضاء محدودا ومحسورا، وفي هذا الأمر تأثير فعال ومباشر على قدرة اللجنة في العمل بكفاءة وفعالية وفق التصورات التي تضعها لدراسة النص المحال عليها.

ثانيا/ إلغاء عمل اللجنة أصلا بسحب مشروع القانون

كما سبق وأشرنا للحكومة الحق في سحب نص المشروع قبل التصويت عليه في الجلسة العامة، فالنصوص التي قامت بدراستها اللجنة المعنية على مستوى الغرفة الأولى، وأدخلت عليها

1- نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مرجع سابق، ص 25.

2- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 159.

3- نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 25.

تعديلات لم ترغب فيها الحكومة، أو ظهر أنها تتعارض مع مرادها من مشروع القانون أصلاً، لها أن تسحبها، فالمأمول من اللجان الدائمة أن لا تجري تغييرات عميقة على النص، أي لا تتصب تعديلاتها على تغيير النص جملة وتفصيلاً، والثابت في هذه الحالة أن الوزير المختص حين يرى ما أفضى إليه مشروع الحكومة، يحتج لدى اللجنة الدائمة وله أن يقول: كان النص مدروساً بطريقة معمقة من قبل مجلس الدولة، زد إلى ذلك المشروع كان محل إثراء من قبل مجلس الوزراء تحت إشراف رئيس الجمهورية، وذلك كله قبل أن يودع لدى مكتب المجلس⁽¹⁾.

فللحكومة حق سحب المشروع، وهو ما له ارتدادات على علاقتها مع البرلمان عموماً ومع اللجنة خصوصاً، التي قد تبني قناعاتها وتصوراتها على أسس توصلت إليها ربما تختلف عن تصورات وقناعات الحكومة، وفي الأخير تبقى الحكومة هي من لها الكلمة الأخيرة بحكم ما تعهدت به بمقتضى برنامجها الذي وافق عليه البرلمان.

الفرع الثاني: التأثير غير المباشر للحكومة على العمل التشريعي للجان الدائمة

يمكن للحكومة أن تؤثر بطريق غير مباشر في أعمال اللجان الدائمة ونتائجها عن طريق أعضاء اللجان المنتميين إلى مجموعات برلمانية موالية للحكومة، أو بطريق الادعاء باستعمال مشروع قانون.

أولاً/ التأثير عن طريق المجموعات البرلمانية المولوية للحكومة

تدل ظاهرة الأكثرية والأقلية في البرلمان، أن النواب موزعون إلى كتل متفرقة تدين كل منها بعقيدة أو سياسة تعتمدها، فتحاول إتباع برامج خاصة في سبيل تحقيقها، ومن المفروض أن تتبثق هذه الكتل عن أحزاب تعكس لها متطلباتها، فظهور المجموعات البرلمانية مرتبط ارتباطاً وثيقاً بظهور الأحزاب السياسية وإن كان يكثر الجدل لمعرفة من ظهر أولاً، غير أن الثابت هو أن الأحزاب السياسية في الكثير من الأحيان كانت الأولى في الحصول على الاعتراف القانوني.

1- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 159.

وقد تبني المشرع الجزائري نظام المجموعات البرلمانية كجهاز من أجهزة البرلمان، غير أنه وجبت الإشارة إلى أن القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، لم يذكر المجموعات البرلمانية في بداية الفصل الأول الخاص بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، خاصة المادة 09 منه، بينما أشار إليها في المادة 77 عندما تطرق إلى تشكيل لجان التحقيق التي ينشئها البرلمان.

أما بالنسبة لتشكيل المجموعات البرلمانية ونظام سير عملها فقد نظمته المادة 51 إلى 54 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وبالنسبة لمجلس الأمة فقد نظمته المواد من 49 إلى 52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وللكتل النيابية دور كبير في ' اللعبة البرلمانية ' بشرط أن تبقى هذه اللعبة حرة لكي تتراوح بدون ضغط ولا إكراه بين الأكثرية الموالية وبين الأقلية المعارضة، وبما أن للحكومة في غالب الأحيان الأكثرية المساندة لها، فالحكومة تلجأ للتأثير على اللجان الدائمة، عن طريق توظيف المجموعات البرلمانية المؤيدة لها من ناحيتين:

الناحية الأولى: تتدخل المجموعات البرلمانية في تحديد كيفية سير أشغال اللجان الدائمة، من خلال استشارة مكتب المجلس لها، عند وضع تعليمات عامة تضبط تلك الكيفيات، خاصة في غياب نظام داخلي للجان الدائمة⁽¹⁾.

الناحية الثانية: من خلال أعمال اللجان الدائمة، فالمجموعات البرلمانية الموالية للحكومة تحوز الأغلبية داخل اللجان الدائمة بطبيعة الحال، نظرا لاعتماد نظام التمثيل النسبي في تشكيلها، وبالتالي فأي صوت معارض داخل اللجنة لمشروع قانون أو أحكام يتضمنها، أو اقتراح تعديلات يلحقها به، سيجد نفسه أثناء التصويت داخل اللجنة في مواجهة الأغلبية المؤيدة، ولا يكون لمعارضته أي تأثير، حتى ولو كان التدخل فيه الصواب والوجاهة بما يسنده من حجج وأدلة، والسبب يرجع إلى بسط المجموعات البرلمانية المؤيدة لبرنامج الحكومة سيطرتها على أعضائها، وفق الأسس الحزبية أو الأيديولوجية، وذلك بتوجيه تعليمات محددة برفض أي اقتراح تعديل أو

1- أنظر المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مؤرخ في 20 يونيو 2017، ج ر ع 49 صادر في 22 غشت 2017.

ملاحظة من شأنها المساس بمشروع القانون المقدم من طرف الحكومة، هذه السيطرة تفقد اللجنة دورها الحقيقي باعتبارها المطبخ السياسي الذي يعد القوانين، وتلغي دورها في دراسة مشاريع القوانين المبني على تبادل الرؤى والأفكار بين مختلف التيارات السياسية، سواء من الأغلبية أو المعارضة.

هذا كله من الجانب النظري، والحقيقة أن في كثير من الأحيان كانت اقتراحات كانت اقتراحات التعديل داخل اللجان على مشاريع القوانين تأتي من الأعضاء المنضوين في صف الأغلبية كما تأتي من الأعضاء المنضوين في صف المعارضة، كما ذكر لنا الأستاذ ' علاوة العيب ' الأمين العام الأسبق لمجلس الأمة⁽¹⁾.

ثانيا/ التأثير عن طريق الادعاء باستعجال مشروع قانون

يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون تلح على استعجاله، وبالتالي بترتب على التصريح بالاستعجال إيداعه في الدورة، ومن ثم إدراجه في جدول أعمال الدورة الجارية⁽²⁾.

يدفع التصريح بالاستعجال إلى توسيع أثره ليصل إلى عمل اللجنة الدائمة المختصة، حين يطلب منها أن عملها ذو أهمية ويستوجب السرعة، فيرأس رئيس اللجنة إلى تقييد أعضائها الراغبين في التدخل بالوقت، وهذا ما ينعكس مباشرة على دراسة اللجنة للمشروع والمفروض أن تكون دراسة وافية، متأنية، وبعناية كافية من قبل جميع أعضائها، فيصبح عامل الوقت حاجزا أمام اللجنة للتوسع في المناقشة وإثراء الموضوع واقتراح التعديلات، مما يكون له الأثر السلبي في قيام اللجنة بعملها على الوجه الأكمل.

حسب رأي الأستاذ ' عبد الله بوقفة ' فإن التذرع بالاستعجال من الحيل التي قد تلجأ إليها الحكومة في تمرير مشاريعها، دون أن تتعرض إلى كثير من التعديل، فيقول في معرض ذلك: "

1- علاوة العايب، المؤسسات الدستورية في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلس الأمة، محاضرة أقيمت على طلبه الحقوق للسنة الأولى ماجستير، اختصاص قانون دستوري، دامة محمد خيضر، بسكرة، مارس، 2008.

2- أنظر المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

لعل الحكومة تلجأ إلى هذه الحيلة لكي تمرر مشروعها بأخف التعديلات، وبالتالي تظهر أهمية هذا الاستعجال في الحد من اختصاص اللجنة الدائمة بطريقة غير مباشرة من جانب التوسع في النقاش، وما في ذلك من إحجام النواب من حيث عدم المبادرة بالتعديلات البرلمانية، وخاصة إن كانت الدورة البرلمانية على وشك الانتهاء، ولم تنزل مشاريع القوانين تحتاج أن يصوت عليها البرلمان لكي تصدر كقوانين قابلة للتنفيذ⁽¹⁾.

تتصرف الحكومة في بعض القضايا من منطلق سياسي بحت تقدره هي، وقد يمتد هذا التصرف ليشمل بعض المسائل التشريعية المرتبطة بظروف معينة، فتحتاج إلى وقت أو توفر شروط خاصة لمعالجتها، والأمر بسيط لو بقيت على مستواها فبإمكانها معالجة هذه القضايا في مشاريع قوانين تقدمها للبرلمان، أو تحجم عن ذلك إذا رأت أن الوقت غير مناسب نظراً لظروف سياسية أو اجتماعية أو غيرها.

لكن يظهر الإشكال لما تصل هذا المسائل على مستوى السلطة التشريعية، وترى الحكومة أنها استعجلت في إيداع هذه المشاريع، أو أن هناك سوء قراءة منها للظروف المحيطة بالمشروع، أو أن مشروع القانون لن يحقق المطلوب في ظل الظروف الحالية لغياب بعض الشروط، وترى أن لسحب المشروع أثارا سياسية قد تستغلها المعارضة أو غير ذلك، فتلجأ الحكومة إلى المناورة وتوظيف نفوذها في البرلمان، كأن تدفع اللجنة الدائمة المحالة إليها مشاريع قوانين إلى عدم دراسة مشروع القانون أساساً، أو عدم البت في التعديلات المدرجة عليه حتى فوات الأجل المحدد لها لدراستها، وتقدم تقريرها والمقدر بشهرين ابتداء من تاريخ إحالة المشروع عليها، وبالتالي تعود الكرة من جديد إلى الحكومة، فيبقى لها وحدها حق طلب تسجيل المشروع في جدول الأعمال، أو سحبه أو ترك المشروع يراوح مكانه.

ولنا في ذلك أمثلة في الفترة التشريعية الرابعة، فمن مجموع ستة وسبعين (76 à نصا أحيل على اللجان الدائمة لل م ش و، منها اثنان لم تدرسهما اللجنة، والثالث توقفت اللجنة عن دراسته، وهو مشروع قانون متضمن القانون الأساسي العام للوظيف العمومي، الذي أودعته

1- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص ص 162-163.

الحكومة لدى مكتب م ش و، وبدوره أحاله على لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بتاريخ 21 أكتوبر سنة 1998، قدمت اللجنة 68 اقتراح تعديل، والنواب 98 اقتراح تعديل، وبعد دراسة اللجنة لعدد منها مع مندوبي أصحابها توقفت اللجنة عن إتمام دراسته⁽¹⁾. ولقد بقي هذا القانون مجمدا لسنوات على مستوى اللجنة. وما لبث أن عاد هذا القانون في ثوب أمر رئاسي، يحمل الرقم 03-06 يتضمن قانون الوظيف العمومي، والذي عرض على البرلمان للتصويت والمصادقة عليه، دون مناقشة أو إثراء أو تعديل وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور والمادة 38 من القانون العضوي رقم 16-12، وصدر هذا القانون في الجريدة الرسمية في العدد 72 بتاريخ 15 نوفمبر 2006.

المطلب الثاني

علاقة اللجان البرلمانية بالمجتمع المدني

مفهوم المجتمع المدني لم يحظ بالاهتمام المستحق طيلة حقبة طويلة من تاريخ الفكر السياسي الغربي، إلى غاية الثمانينيات من القرن الماضي، حيث بدأ استحضاره من جديد وبقوة ملفتة للنظر، موازاة مع التحولات التي بدأت تعيشها مجتمعات ودول وسط وشرق أوروبا الاشتراكية سابقا، بدءا بالتجربة البولونية التي تميزت بظهور نقابة المتضامن كفاعل أساسي في عملية الانتقال السياسي⁽²⁾. أو التأثير المباشر في الحياة السياسية وفي العملية التشريعية بالضغط على البرلمانات أو بالمشاركة في هذه العملية بشكل مباشر أو غير مباشر، كما هو معمول به في دول مختلفة.

1- حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة، 1997-2004، الجزء الأول، ص 72.

2- عبد النار جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر، الواقع والآفاق، نوفمبر 2006، منشور في موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الخاص بالجزائر، مقال منشور على الموقع التالي : www.dzunpd.org، تاريخ الإطلاع: 2018/09/12، على الساعة: 18:45.

سنحاول في هذا المطلب التعرف على مفهوم المجتمع المدني (فرع أول)، والإطار القانوني لعلاقات اللجان البرلمانية بالمجتمع المدني (فرع ثان).

الفرع الأول: مفهوم المجتمع المدني

عن مفهوم المجتمع المدني يقول الأستاذ ' عمر فرحاني ': " مفهوم المجتمع المدني يتجاوز المصالح الآنية الضيقة، إذ أن هدفه هو الصالح العام، ومنشأه ودوافعه هو العمل الحر الطوعي لصالح المجتمع، بل هو صمام الأمان للدولة، وهو بارومتر التوازنات التي تحدث في المجتمع، وهو فرق هذا أداة التوازن والتنظيم تقف بين الدولة بسلطتها القهرية والمادية، وبين المجتمع وتطلعاته⁽¹⁾.

ويتجلى الدور الفاعل للمجتمع المدني في أي دولة في القدرة على التأثير في السياسات المنتهجة في الدول، عن طريق التأثير في التشريعات والقوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية فيها، فإذا كانت الديمقراطية هي حكم الشعب بالشعب، سواء أكانت مباشرة أو غير مباشرة، فإن ذروة ممارستها في مجتمعاتنا الحديثة تكمن اليوم بالمدى الواسع الذي يسمح لمختلف شرائح المجتمع المدني، بالمشاركة في إصدار تشريع جيد يستجيب لحاجات السكان ومتطلباتهم الحياتية، فيأتي ضمن معايير العدالة والمساواة⁽²⁾. ولذا تحرص البرلمانات أو المجالس التشريعية، على إقامة علاقات دائمة مع الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني ومجموعات الضغط، كما تحرص على تلقي دعمها وتأييدها⁽³⁾.

1- عمر فرحاني، أهمية ودور المجتمع المدني في الحياة السياسية والاجتماعية، مجلة الفكر، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2006، ص 53.

2- رياض غانم، نظام اللجان البرلماني والمجتمع المدني، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2006، ص 167.

3- أحمد أبو دية، نحو مجلس تشريعي فعال، علاقة المجلس التشريعي مع الجمهور، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، مقال منشور على الموقع التالي: www.aman-palestine-org، تاريخ الإطلاع: 2018/04/16، على الساعة: 21:30.

وتمارس هيئات المجتمع المدني بكل أطيافها واختصاصاتها، هذا الضغط لتحصل على دور فاعل في العملية التشريعية، باعتبار الموضوع يعيدها مباشرة، والمكان الذي يمكنها من خلاله الحصول على هذا الدور و أثناء انطلاق المجالس التشريعية في هذه الأعمال.

باعتبار اللجان النيابية هي المطبخ الحقيقي للتشريع، وفيها يتم درس ومناقشة مشاريع القوانين، وإدخال التعديلات اللازمة على النص، كي يأتي معبرا على تطلعات الناس وحاجاتهم ومشاكلهم، لذا شكلت اللجان النيابية المكان الذي يتسع لجميع المعنيين بالموضوع التشريعي، فتتلاقى الإيرادات وتتصارع الأفكار والآراء، وتتعدد الجلسات، ويستحضر الخبراء والمسؤولين سواء أكانوا رسميين من القطاع العام أم من أتباع القطاع الخاص، وكل ذلك يتم في إطار من التكامل والتعاون بهدف ترقى العمل التشريعي لكي يأتي متوافقا مع متطلبات المصلحة العامة⁽¹⁾.

لقد انتقل هذا المفهوم للمجتمع المدني الفاعل في الحياة السياسية والاجتماعية إلى كثير من البلدان بما فيها الجزائر في الثمانينات من القرن الماضي، حيث بدأ الحديث ن المفهوم الجديد للمجتمع المدني في الوقت الذي كان فيه النظام السياسي الجزائري يعيش أزمة حادة في قاعدته الاقتصادية، وشرعية مؤسسات السياسية ونمط تسييرها المعتمد على الدولة كفاعل وحيد⁽²⁾. وتبنت السلطة السياسية المجتمع المدني وروجت له بهدف توسيع قاعدة السلطة ومساعدتها على انجاز عملية الانتقال والخروج من الأزمة الاقتصادية والسياسية للنظام الأحادي القائم⁽³⁾.

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لعلاقة اللجان البرلمانية بالمجتمع المدني

1- أحمد أبو دية، مرجع سابق، ص 60.

2- عبد الناصر جابي، مرجع سابق، ص 04.

3- مرجع نفسه، ص 04.

بصدور دستور 1989⁽¹⁾ واعتماد النظام التعددي، وفتح المجال للحريات الفردية والجماعية، تضمنت مواد الدستور أحكاما مختلفة تخص المجتمع المدني وما يتعلق به من حقوق، ومن هذه المواد: 33، 41، 42، 56، 57، التي تنص على حق إنشاء الأحزاب، حق إنشاء الجمعيات، وحق المواطن في التمتع بحقوقه المدنية والسياسية، الحق النقابي لجميع المواطنين، الحق في الإضراب، ثم ما يرتبط بهذه الحقوق من الحرية في التعبير وحق الاجتماع... الخ، والتعديلات التي جاءت لهذا الدستور كرست هذه الحقوق، كقانون الجمعيات، وقانون الأحزاب، والدستور الجزائري واضح في وضع الفروق بين الحزب والجمعية والنقابة، ويعترف بها كلها كأشكال تنظيمية مختلفة.

وعند الحديث عن علاقة لجان البرلمان الدائمة بالمجتمع المدني، نجد أن لجنة واحدة فقط من بين جميع اللجان تهتم بالعمل الجمعي، هي لجنة الشباب والرياضة، والنشاط الجمعي موجودة على مستوى م ش و، غير أن اختصاصها فيما يتعلق بذلك جاء موسعا ودون تفصيل، فالمادة 25 من النظام الداخلي تنص على: " تختص لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي بالمسائل المتعلقة بميدان الشباب والرياضة، وبالنشاط الجمعي " أكثر من هذا نجد أن البرلمان بغرفتيه لا يتضمن لا قانونه الداخلي، ولا القانون العضوي المنظم لأعماله، إمكانية قانونية لإشراك المجتمع المدني بأي شكل كان في أعماله، إذا استثنينا أنه يمكن للجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها، أن تدعوا أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها⁽²⁾.

ولعل التجربة الفرنسية تحط بضلالها على التشريع الجزائري في هذه المسألة، فإذا كان المجتمع المدني الفرنسي لا يتوفر من الناحية القانونية والشكلية على القدرة على التدخل في العمل التشريعي، فإن هذا لا يمنعه من فن ممارسة تأثير غير مباشر على مجمل الديناميكية البرلمانية، حيث غالبا ما

1- مرسوم رئاسي رقم 89-1م مؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج ر ع 09، صادر في 01 مارس 1989.

2- المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الوطني الشعبي.

يحرص البرلمانيون على معرفة آراء الخبراء والمعنيين داخل المجتمع المدني⁽¹⁾. وفي نفس السياق فالمادتان 38 و42 المذكورتان أعلاه تفتح المجال لمنظمات المجتمع المدني للمشاركة في العمل التحضيري لمشاريع القوانين على مستوى لجان البرلمان.

غير أنه هناك من يرى أنها غير معنية بتلك الدعوة من باب أنها غير مقصودة بلفظ أشخاص ذوي خبرة، إذا المقصود بهذه المادة هو الخبير كشخص لا كمنظمات المجتمع المدني بمختلف أشكالها التنظيمية، وهو ما تترجمه اللجان المتخصصة بدعوتها لخبراء من مختلف التخصصات للاستماع لآرائهم، فلا يبقى إذا من إمكانيات التدخل أمام جمعيات المجتمع المدني إلا العمل من خارج الهيئة التشريعية، كقوة ضغط في غياب نص قانوني يقنن مساهمة هذه القوى المنظمة من الداخل على صعيد كل مؤسسات البرلمان بغرفتيه، يساعدها في ذلك وجود صحافة مكتوبة مستقلة جزئياً، ومستوى تجنيد متفاوت القوة، حسب متغيرات الظرف السياسي والأمني المتقلب خلال هذه الفترة⁽²⁾.

غير أنه في الحقيقة المقصود بعبارة (أشخاصا مختصين وذوي خبرة) تشمل الأفراد الطبيعيين والأشخاص المعنويين، الذين لهم الصفة القانونية، وتتجسد فيهم صفتا التخصص والخبرة، ممثلين في: مؤسسات، جمعيات، نقابات، ورابطات وغيرها.

1- حسن طارق، المجتمع المدني والبرلمان أية تقاطعات وظيفية ؟ ملاحظات أولية حول مساهمة المجتمع المدني في العمل التشريعي، مجلة فكر ونقد، العدد

39، مقال منشور على الموقع التالي: http://www.fikrwanakd.aliabriabed.net/93_03tarik.htm، تاريخ الإطلاع: 2018/07/21، على الساعة: 23:50.

2- هذا النوع من العامل من الخارج لجأت إليه بمناسبة اقتراب الانتخابات التشريعية لسنة 2007، المنظمات النسوية للمطالبة بحصول المرأة على نسبة تواجد لا تقل عن 30 % في قوائم الترشيحات، لقد تطلب الأمر من هذه المنظمات النسوية القيام بدراسة مغاربية مقارنة حول مشاركة المرأة في العمل السياسي العمومي والهيئات السياسية الرسمية كالبرلمان والحكومة، مما سمح لها بوضع مذكرة تتضمن عدة اقتراحات للوصول إلى تمثيل عادل للمرأة على مستوى المؤسسات السياسية، وقد تم إرسال نسخة من هذه المذكرة إلى المسؤولين السياسيين وعلى رأسهم رئيس الجمهورية والوزير الأول ووزير الخارجية، وبالطبع رئيسي م ش و مجلس الأمة.

هذه الإشكالية في فهم نص المادتين، وفي غياب نص قانوني صريح يسمح بإمكانية مشاركة منظمات المجتمع المدني البرلمان في عمله التشريعي، سمح رغم ذلك بوجود ممارسات تشاركية، حيث لعبت لجان المجلسين دورا مهما في خلق التواصل مع مؤسسات المجتمع المدني والنقابات المهنية والمؤسسات التعليمية من جامعات ومعاهد، وذلك من خلال العمل خاصة بمشاريع القوانين وجلسات الاستماع الخاصة بالقضايا الرقابية التي عقدتها هذه اللجان على مدى سنوات⁽¹⁾. لقد سمحت هذه الممارسة بالاستماع إلى رؤساء الجمعيات في الوطنية في الغالب باعتبارهم خبراء، لنجد أنفسنا أمام نوع من الاختزال يتم بموجبه حصر الجمعية في رئيسها، وتحويل هذا الأخير إلى 'خبير' لتتمكن اللجنة المتخصصة من الاستماع له⁽²⁾.

قامت اللجان الدائمة للبرلمان على مستوى الغرفتين في صدد تحضيرها، ودراسة للنصوص المحالة عليها، بدعوة منظمات المجتمع المدني على اختلاف أطرافها بداية المجتمعات الكبيرة كنقابة "الاتحاد العام للعمال الجزائريين" وبعض نقابات أرباب العمل، والاتحاد العام للفلاحين الجزائريين' وحتى بعض نقابات بعض المهن الحرة، كالمحامين، والصيادلة والمهندسين المعماريين، للاستماع لهم عند مناقشة بعض النصوص القانونية ذات العلاقة بتمثيلهم الاجتماعي، وحتى عند مناقشة قانون الميزانية العامة سنويا⁽³⁾.

جلسات الاستماع هذه تمكن منظمات المجتمع المدني من طرح وجهات نظرها، حيال النصوص المطروحة أمام اللجان للدراسة، كما تمكنها من معرفة الأسباب الرئيسية لإصدار هذه النصوص، سواء من طرف الحكومة أو من طرف أصحاب الاقتراح، ذلك أن المبادرات التشريعية يشترط فيها عرض الأسباب، وبالتالي فلمنظمات المجتمع المدني فرصة للتأثير في دراسة الموضوع من خلال ملاحظاتها، والتي قد تتحول إلى تعديلات تقدمها اللجنة للمجلس إذا ما اقتنعت بها.

1- أحمد أبو دية، مرجع سابق، ص 63.

2- عبد الناصر جابي، مرجع سابق، ص 20

3- مرجع نفسه، ص 21.

عدم مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في جلسات استماع اللجان، قد تكون له انعكاساته ربما على هذه المنظمات، هذه المشاركات التي قد ينظر لها البعض على أنها مجرد شكليات لا تغير من الأمر شيء، بحجة أن آراء هذه المنظمات وملاحظاتها داخل اللجنة غير ملزمة، وأن للأمر جانبه السياسي المفيد للسلطة أكثر منه مشاركة فعلي للمجتمع المدني في العمل التشريعي.

مثال ذلك ما ذكرته ' بهية الحبشي ' عن عدم استجابة الجمعيات السياسية في البحرين لدعوة من اللجان المختصة في سياق دراستها لمشروع قانون يخص الجمعيات السياسية، حيث تقول: " عندما تم طرح قانون الجمعيات السياسية على مجلس النواب، ثم على مستوى مجلس الشورى، تمت دعوة جميع الجمعيات السياسية لحضور اجتماعات اللجان، ولم يحضر منها سوى أربعة جمعيات فقط، ساهمت في النقاش وطرح رؤيتها، وتم التوافق معها بشأن القانون. وعندما صدر القانون اعترضت عليه الجمعيات المعارضة، بحجة أنه جاء مفيدا لعمل الجمعيات، وكان بالأحرى بهذه الجمعيات أن تستجيب لدعوة المجلس للإدلاء بآرائهم من داخل اللجان، والمساهمة في تعديل القانون"⁽¹⁾.

وبالعموم حول علاقة المجتمع المدني بالبرلمان الجزائري وخصوصا اللجنة الدائمة نسجل

نقطتين هامتين:

* غياب أي نص قانوني يحدد العلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني، سواء كان مستقلا بذاته أو مدرجا كمواد في القانون العضوي أو النظاميين الداخليين للبرلمان الجزائري، مما يسمح بإشراك مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة بالموضوع المطروح للنقاش داخل هيكل البرلمان وإبداء الرأي، خاصة داخل لجان البرلمان المتخصصة، بما يضمن احترام مهام وصلاحيات وأدوار كل مؤسسة.

1- بهسة الجشي، التجربة البرلمانية في البحرين وعلاقتها بمؤسسات المجتمع المدني، مداخلة في المؤتمر البرلماني حول تعزيز قدرات البرلمانيين العرب، مجلس الأمة، الجزائر، الجزائر، 22 سبتمبر 2005، ص 04.

* المناسبة والظرفية التي تطبع علاقة البرلمان بالمجتمع المدني، في غياب إطار منظم وهياكل تسمح باستمرار هذه العلاقة وشفافيتها، كما هو حاصل في البرلمان الفرنسي، أين وضع مكتب خاص على مستواه يختص بشؤون المجتمع المدني ويستمتع لانشغالاته؛ ورغم غياب مثل هذه الوسائل في البرلمان الجزائري إلا أن اللجان الدائمة يمكنها أن تقوم بهذا الدور على أحسن ما يرام، يدعمها في ذلك تخصصها، والآليات والوسائل القانونية التي تحوزها للسير في هذا الاتجاه مع وجوب تفعيلها، وذلك للتعامل مع كل الفاعلين السياسيين والاجتماعيين حسب ألوان الطيف الموجودة داخل المجتمع المدني، وباحترام التوجهات والأفكار التي يحويها خدمة للتنمية في البلاد وحماية للحقوق والحريات والمكتسبات، وذلك في إطار من التعاون والتكامل بين السلطة التشريعية ومكونات المجتمع المدني⁽¹⁾.

1- يحياوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010، ص ص 127-129.

الفصل الثاني

الدور الرقابي للجان البرلمانية على
الحكومة ومجالات التعاون معها

تعد الوظيفة الرقابية للبرلمانات الأم من بين وظائفها المختلفة في الدول المعاصرة، إذ بات البرلمان في المقام الأول مؤسسة لممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، وهذه الوظيفة احتلت الدرجة الأولى من الأهمية على حساب التصويت على القوانين⁽¹⁾. فالبرلمان هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة، وحماية مصلحة الشعب، ومنع الانحراف والحفاظ على الأموال العامة⁽²⁾.

والمراقبة (الرقابة) تعتبر إحدى أسس النظام في الجزائر، وجاء الحديث عنها في المواثيق الرسمية للدولة⁽³⁾، ومن مجالات الرقابة السماح للجان البرلمان بإجراء التحقيق، وحسب الفقه يقسم التحقيق الذي يجريه البرلمان إلى عدة أنواع حسب موضوعه، فهو إما:

تحقيق تشريعي: وهو ذلك التحقيق الذي تقوم به اللجان الدائمة للبرلمان بغرفتيه، عند دراستها للمبادرات التشريعية، لتبحث ملاءمة هذه التشريعات مع ما يقتضيه الواقع، وما مدى انسجامها مع المنظومة القانونية القائمة.

تحقيق انتخابي: وهو التحقيق الذي يكون هدفه إثبات صحة العضوية في المجلس، وخلوها من الموانع، وتقوم به لجنة إثبات العضوية.

تحقيق سياسي: يهدف عموماً إلى الوصول إلى نتائج من شأنها أن تؤدي إلى إثارة مسؤولية الوزير المعني وزارته بالتحقيق أو الحكومة ككل، وعهد به إلى لجنة التحقيق.

وليس الهدف من كل رقابة برلمانية هو إقامة المسؤولية الوزارية أو ما يتبادر للذهن من وجوب سقوط الحكومة تبعاً لنتائج تحقيق ما، فقد تنصرف الغاية من الرقابة لكشف النقائص وإرشاد الحكومة لإصلاحها، وهذا الجانب من العلاقة بين البرلمان والحكومة مبني على أساس التفاهم والتعاون، لذا سنتطرق في هذا الفصل بناء على ما تقدم ذكره إلى لجان التحقيق وسيلة

1- مفتاح عبد الجليل، حق السؤال كآلية رقابة برلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مجلة الفكر، العدد 01، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مارس 2006، ص 123.

2- ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص 192.

3- العيفا أويحي، النظام الدستوري للجزائر، الدار العثمانية، الجزائر، 2002، ص 43.

دستورية للرقابة على أعمال الحكومة (مبحث أول)، ثم إلى تطور البرلمان لوسائل لجانه في مجال الرقابة والتعاون مع الحكومة (مبحث ثان).

المبحث الأول

لجان التحقيق وسيلة دستورية للرقابة على أعمال الحكومة

حق إجراء التحقيق يقصد به أن يتوصل البرلمان نفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق⁽¹⁾. هو أساس وجود حق التحقيق يرجع لمهام ممثلي الشعب والأمة بالنظر للدستور، وأساس إعداد القانون هو الرقابة السياسية، إلا أن هذا لا يكفي بل يتعدى الأمر إلى إجراء تحقيق ابتدائي أو تمهيدي حتى يتسنى تحقيق الوظيفة المالية والمصادقة على الاتفاقيات⁽²⁾.

إذا فحق التحقيق هو ذلك الإجراء الذي من خلاله يتم إنشاء لجنة يخول لها صلاحية التحري والبحث عن الحقيقة، وتزويد البرلمان بالمعلومات التي تساهم في ممارسة البرلمان لوظائفه.

فهذا النوع من التحقيق، حسب ما عرفه الفقه: " هو إجراء يفضله يتمكن النواب من الوصول إلى الحقائق بأنفسهم عن طريق التحري على أعمال السلطة التنفيذية، ومن هنا فهو يهدف إلى التحقق من فساد بعض الإدارات أو المصالح أو المؤسسات أو الشركات في القطاع العام"⁽³⁾.

¹ - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط 6، دار الفكر العربي، 1996، ص 479.

2 - LAGASSE Nicolas, BAESELEN Xavier, Le Droit D'enquête Parlementaire, Bruxelles, 1998, P 05.

3 - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 499.

يستفاد من هذا التعريف العام هو أن التحقيق على العكس من وسائل الرقابة الأخرى، خاصة الأسئلة والاستجواب، يتميز عنها من حيث أنه: سلسلة من الأسئلة والمناقشات وليس مجرد سؤال وإجابة عليه أو عدة أسئلة ورد عليها⁽¹⁾.

ليس هذا فقط بل إن التحقيق قد يكون وسيلة لتكملة حق النائب في الوقوف على حقيقة عيوب أحد المصالح الحكومية، ومن أجل ذلك يشكل لجنة من أعضائه تقوم بالتحقيق في هذه المسألة⁽²⁾. ونظرا لصعوبة قيام جميع أعضاء البرلمان بمهمة التحقيق يلجأ إلى هذه الوسيلة العملية، فيعهد بالأمر على اللجان التي ينشئها لهذا الغرض، فلجان التحقيق بمثابة امتداد للبرلمان المشتقة منه.

وبناء عليه سنتناول في هذا المبحث الإجراءات الخاصة بتشكيل لجان التحقيق البرلمانية (مطلب أول)، ثم سلطات التحقيق البرلمانية (مطلب ثان)، وفي الأخير نتطرق إلى نتائج أعمال لجنة التحقيق البرلمانية (مطلب ثالث).

المطلب الأول

الإجراءات الخاصة بتشكيل لجان التحقيق البرلمانية

من أهم الوسائل التي يتمتع بها البرلمان هي سلطة التحقيق، ونقصد به ما قد يجري على مستوى اللجان المؤقتة والتي تتولى سلطة التحقيق كاختصاص أصيل، وهي لجان أسست للاستجابة لهذه الغاية، وهو ما أكده المؤسس الدستوري من خلال المادة 180 من الدستور الحالي المعدل: " يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ". شرط التحقيق في وجود قضية ذات المصلحة العامة⁽³⁾، دون تقييد البرلمان بزمان مخصص، أو دورة تشريعية بعينها، أو إجراء برلماني

1- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، لبنان، 1983، ص 120.

2- محمد خليل، القامون الدستوري، الجزء الأول، مركز التكوين الإداري، المركز الجهوي بالمدينة، الجزائر، د س ن، ص 23.

3- معنى قضية ذات مصلحة عامة... نري أن لها جانبين، فالأول ذات مؤدى واسع، وبالتالي هذا التعميم يمنح البرلمان فرص واسعة، بمعنى مجابهة أي قضية بتأسيس لجنة، أما الثاني يمكن أن يؤدي ذلك التعميم إلى الحد من سلطة المبادرة،

محدد، وهو ما سارت عليه المادة 77 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر، والنظامين الداخليين الحاليين، غير أن النظام الداخلي السابق للمجلس الشعبي الوطني أضاف إلى ذلك إمكانية انتهاء الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق⁽¹⁾، وهو ما تم الاستغناء عنه لاحقا في نظامه الداخلي الحالي.

وتشكيل لجان التحقيق أخضعها المشرع لإجراءات خاصة تتعلق بمبادرة البرلمان (فرع أول)، وضوابط تشكيل اللجنة (فرع ثان)، وأخيرا شروط خاصة لضمان حيادها (فرع ثالث).

الفرع الأول: المبادرة البرلمانية بإنشاء لجنة تحقيق

سنتعرف في هذا العنصر على من يملك حق المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق، كما سنتعرف إذا كان للجنة الدائمة الحق في أن تكون هي لجنة تحقيق بنفسها.

أولا/ حق البرلمان وحده في المبادرة

المبادرة تكون من قبل مجموعة من البرلمانيين في أي من المجلسين، حددها القانون العضوي رقم 16-12 في مادته 78 بعشرين (20) منهم، ومن ذلك تقترح لائحة في هذا السياق يدرج فيها عرض للأسباب، ويشترط توقيعهم عليها، وبالتالي عدم قبول المشرع للمبادرة الفردية كما هو الحال في فرنسا، ويخرج من الدائرة كل من ليس عضوا في البرلمان، حتى ولو كان من أعضاء السلطة التنفيذية، فحق المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق برلمانية حق أصيل للبرلمان فقط، لذا فالمبادرة تكون برلمانية، ومرد ذلك ليس أن يذهب المنفذ إلى البرلمان، ومن ثم يطلب منه أن يحقق في قضية أو أمر يرد له أو تصرف قام به⁽²⁾.

حيث يمكن أن يصدر عن الحكومة إدعاء مفاده: هذه أو تلك القضية ليس لها صفة المصلحة العامة، وعلى ذلك نفضل عبارة الصالح العام المشترك للشعب، لما لها من دقة، حيث تقضي إلى تأمين الإجراء الرقابي للبرلمان بواسطة هذه الوسيلة الدستورية، ومن ثم يصبح بوسع أية من الغرفتين النهوض بالرقابة عن طريق لجان التحقيق. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 553.

1- أنظر المادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 553.

وقد عرف البرلمان الجزائري الكثير من المبادرات بإنشاء لجان تحقيق، لكن القليل منها من تم الموافقة عليها، أما الباقي فقد رفض على مستوى مكتب المجلس⁽¹⁾. وتأسس لجنة تحقيق يتم خلال الدورات العادية للمجلسين، أو خلال دورة استثنائية التي تعقد بطلب ثلثي أعضاء المدلس الشعبي الوطني، وإذا كان هذا الحق غير مخول لأعضاء مجلس الأمة.

وعلى رأي الأستاذ " عبد الله بوقفة " فهو لا يستبعد ذلك بقوله: " غير وارد أن تذهب الهيئة التنفيذية إلى حد طلب عقد دورة استثنائية من أجل إنشاء لجنة تحقيق، حيث ذلك لا يخدم مصلحة الحكومة، ومع ذلك لا نستبعد هذا الأمر على الإطلاق، إذا كانت القضية ذات مغزى سياسي، وبالتالي ففي هذه الحالة وتناديا للتوتر يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب انعقاد دورة غير عادية، وهذا نادرا ما يحصل بهذا الخصوص " ⁽²⁾. والحقيقة أن البرلمان بيده وحده تفعيل وسيلة لجان التحقيق عن طريق المبادرات بخصوصها، لتقوية أدائه فيما يتعلق بالرقابة بصفته ممثلا للشعب والأمة.

وجدير بالذكر أن المشرع الجزائري سجل تراجعا من ناحية المبادرة بإنشاء لجنة التحقيق التي كان يمنحها وفقا للقانون رقم 80-04 في المادة 12 منه لكل عشرة (10) نواب⁽³⁾، أو مكتب م ش و، حيث قصرها على أعضاء كل غرفة مع رفع نصاب الموقعين على لائحة إنشاء لجنة التحقيق إلى 20 عضوا. وبالتالي التضييق في المطالبة باستعمال هذه الوسيلة الرقابية المهمة، خاصة من قبل اللجان الدائمة، التي تملك من المعطيات والمعلومات عن الموضوع المراد التحقيق فيهن والواقع في دائرة اختصاصها أكثر من غيرها داخل البرلمان، وعليه سيكون اقتراحها بإنشاء لجنة التحقيق مؤسسا على حقائق تعرفها أكثر من غيرها، ونتيجة هذا المنع هو الحد من فعالية اللجان الدائمة في هذا الشأن، وبالتالي التأثير على عمل البرلمان بتقييد طلب المبادرة من أعضاء البرلمان الذين قد تحركهم ميولهم السياسية أو العاطفة أكثر من الوصول إلى الحقيقة.

1- يحياري حمزة، مرجع سابق، ص 138.

1 - عبد الله بوقفة، مردع سابق، ص 558.

3- أنظر المادة 12 من القانون رقم 80-04 مؤرخ في 01 مارس 1980، بتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ع 10، صادر في 04 مارس 1980.

ولإشارة فقط فإن المشرع المصري أعطى أيضا للجان النوعية الدائمة لمجلس الشعب المصري، حق طلب إنشاء لجنة تحقيق ولم يقصر الأمر على النواب⁽¹⁾، وهذا التوجه مبني على امتلاك اللجان للمعلومات والمعطيات حول القطاعات المختلفة، وقدرة هذه اللجان على تقدير الحاجة إلى إنشاء لجنة تحقيق، أو مباشرة ذلك بنفسها أو بالذهاب إلى صيغ الرقابة الأخرى.

ثانيا/ استبعاد اللجنة الدائمة من القيام بالتحقيق ومن إجراءاته

بإعطاء المشرع البرلمان حق إجراء التحقيق، واشترطه القيام بذلك وفق لجان خاصة للقيام بذلك، رغم أن هذا الشرط يهدف لضمان تفرغ هذه اللجنة للمهمة المنوطة بها، إلا أنه يشكل معوقا أمام البرلمان في ممارسة الرقابة على نطاق واسع خاصة من طرف لجانه الدائمة التي تم إبعادها عن ممارسة التحقيق⁽²⁾.

في النظام الفرنسي كما سبق ذكره عند الكلام عن لجان التحقيق فيه، فللجنة الدائمة أن تنتظر في مدى قبول اللائحة من ناحيتين: فالأولى بناء على ما للجنة من صلاحية وفق ما جاء في المادة 69 فقرة 05 من الأمر الصادر في سنة 1958 والمتعلق بسير المجلسين، أما الثانية من حيث مدى قبول اللائحة حسب القانون المذكور، الذي ينص على الحد من سلطة البرلمان فيما يتعلق بتأسيس أية لجنة تحقيق، إن كان الهدف من إنشائها البحث في قضية محل متابعة قضائية، وينبغي على ما تقدم أن اللائحة قبل عرضها على موافقة المجلس المعني، يجب أولا أن تنتظر فيها اللجنة المعنية من حيث الموضوع، ومن ثم تصدر بشأنها أحد الحكمين: الإحالة على الجلسة العامة، أو رفضها بناء على مخالفتها إحدى الحالتين المذكورتين، وعليه تبدي اختلاف بين النظامين، حيث هذا الأسلوب لم يستند عليه البرلمان الجزائري⁽³⁾.

1- نقلا عن: يحيوي حمزة، مرجع سابق، ص 139.

2- عقيلة خراشي، مرجع سابق، ص 151.

3- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 555-556.

لقد عرف المجلس الشعبي الوطني العمل وفق نفس الإجراءات في ظل دستور 1976 وفي ظل دستور 1989 قبل إلغائه، إذا كان مكتب المجلس يستشير اللجنة الدائمة المختصة التي لها حق إبداء الرأي في اللوائح المقدمة من طرق النواب، حيث تبدي رأيها في أجل أقصاه شهر (01) من تاريخ إحالة لائحة إنشاء لجنة التحقيق لديها⁽¹⁾.

بالنسبة لإسناد إجراء التحقيق للجنة الدائمة المختصة فالمشرع المصري أقر صراحة إمكانية إسناد إجراء التحقيق إلى لجنة خاصة أو إلى إحدى لجانه النوعية (الدائمة)، وهو ما جاء في المادة 218 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، وهو الإجراء الذي لم يذهب إليه المشرع الجزائري، رغم ما للأمر حين النظر إليه من فوائد، من ناحية تخفيف الإجراءات، ومن ناحية التخصص بإسناد موضوع التحقيق إلى اللجنة الدائمة التي لها اطلاع واسع فيما يخص القطاع أو الجهة التي يشملها التحقيق، ودرايتها بمجمل القوانين والتشريعات التي تنظمه، وبما لديها من معلومات مسبقة، تستقيها من خلال تواصلها شبه الدائم مع الحكومة كالاستماع للوزير المعني وحضوره لجلساتها.

إن إسناد التحقيق إلى إحدى لجان البرلمان الدائمة يعد وسيلة أكثر فعالية، إذ أنها تسمح بجمع معلومات أكثر مصداقية بحكم تخصصها واطلاعها عن قرب وبصفة دائمة بمختلف الأعمال الحكومية⁽²⁾.

الفرع الثاني: الضوابط الواردة على تشكيل لجنة التحقيق

لا شك أن المشرع نظم تشكيل لجان التحقيق بضوابط وقيود قانونية حتى لا تصبح هذه الوسيلة الخطيرة خاضعة لهوى كل من هو تحت قبة البرلمان، وهذه الضوابط شكلية وموضوعية.

1- أنظر المادة 14 من القانون رقم 80-04، السالف الذكر.

2- عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 151.

أولاً: الضوابط الشكلية

يستلزم لإنشاء لجنة تحقيق التصويت على اقتراح لائحة موقع تودع من طرف عشرين (20) عضواً أو نائباً لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها مودعو اللائحة، حسب ما نصت عليه المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12، فمصدر إنشاء لجان التحقيق هو تلك اللائحة، وتتضمن هذه الأخيرة أساس وأسباب إنشاء هذه اللجنة، وذلك من حيث موضوعها والوقائع الدافعة إلى اللجوء إلى هذه الوسيلة، وتحديد الهياكل أو المصالح التي يشملها التحقيق أو الجهة المعنية بالتحقيق، على أن يتحدد تحقيق اللجنة بأجال قانونية لا يمكنها تجاوزها. كما يستلزم أن تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك، وعليه فهذه القيود الشكلية هي: النصاب، التصويت والآجال القانونية.

1- النصاب

بالنظر إلى اشتراط القانون المبادرة الجماعية بنسبة قانونية محددة بعشرين (20) من أعضاء الغرفة المعنية بتشكيل لجنة تحقيق، واستبعاده لفكرة المبادرة الفردية منهم، فموقف المشرع ينجح نحو تقييد المبادرة البرلمانية بمقتضى هذا الشرط. وعلى ما يبدو كأن المشرع أراد من وراء ذلك أن يقبر أية فكرة تدور في ذهن فوج معارض غير متوفر على هذا النصاب القانوني⁽¹⁾، بل أكثر من ذلك. فقد رفع النصاب المشروط في مقدمي اللائحة، مقارنة بما كان في نظام المجلس الواحد من 10 أعضاء في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، إلى عشرين (20) عضواً في النظام البيكاميرالي المطبق إثر التعديل الدستوري لسنة 1996.

في حالة اجتياز شرط النصاب، فالحكومة من منطلق حرصها على عدم قبول تحقيق قد يدينها يمكنها أن تعمل على عدم إدراج اللائحة في جدول أعمال المجلس، خاصة إذا قدمها أصحابها متأخرين في نهاية الدورة، للتقليل من أهميتها، ولإطفاء جذوة الحماسة لديهم، مستفيدة

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 555.

في ذلك من عامل الوقت، أو تلجأ الحكومة إلى التأثير على مكتب المجلس من حيث ترتيب المواضيع التي يعالجها، وذلك لتفادي لجنة تحقيق قد تدينها أو ترحبها.

2- التصويت

بعد التصويت على اللائحة تصبح المبادرة معبرة عن المجلس وليس عن مجموعة منه، وبالتصويت يمنح المجلس المصادقية والشرعية للجنة، وبه يتحصن المجلس في مواجهة الحكومة، إذ هو يعبر عن قرار تبنته هيئة دستورية⁽¹⁾.

يشترط التصويت على اللائحة بالأغلبية وفقط شروط التصويت المعهودة المنصوص عليها في القانون العضوي، وفي النظامين الداخليين. وهذا الشرط تعجيزي في نظر بعض البرلمانيين أو الدارسين، فإنه لا يمكن تصور أن الأغلبية من أعضاء البرلمان سيتخذون إجراء من شأنه إنشاء لجنة تحقيق حول الحكومة المساندين لها، فهذا بمثابة قيد على كل مبادرة من شأنها أن تدفع بالعمل البرلماني إلى مستويات عليا من المسؤولية، أو تطلب الحكومة من هذه الأغلبية عدم التصويت على اللائحة لإجهاض المبادرة، والثابت، ليس كل مبادرة بلائحة رقابة لا يكتب لها النجاح، بل الكثير منها تتوفر بعد جهد المبادر بها، وما يبذله من إقناع زملائه على الشرط القانوني، ومن ثم إيداعها لدى مكتب المجلس⁽²⁾.

3- الآجال القانونية

بعض الأنظمة لا تفرض على لجان التحقيق مدة زمنية معينة، حيث لا تلتزم بتقديم تقريرها إلا بعد انتهاء التحقيق الذي أنشأت لأجله، كما هو الشأن في ألمانيا، حيث بلغت مدة بعض اللجان ست (06) سنوات، ونفس الشيء في إيطاليا، أين يمكن لتحقيق اللجنة أن يمتد

1- المادة 78 فقرة 03 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

2- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 555.

إلى أكثر الفترة التشريعية، فقد بلغت لجنة التحقيق حول ملف المافيا ثلاثة عشر (13) سنة⁽¹⁾.

وتحديد المدة الزمنية لجان التحقيق، يكون تفاديا من أن تفقد اللجنة ونتائج عملها أهميتها، لأن إطالة المدة بيت تكليف اللجنة بتقصي الحقائق ومناقشة تقريرها بغير حد أقصى، قد يكون من شأنه جعل الرأي العام ينسى طبيعة وأهمية المشكلة بل قد ينساها البرلمان نفسه وبتناساها⁽²⁾.

وتتميز هذه اللجنة بالطابع المؤقت، ويحدد القانون العضوي رقم 16-12 في مادته 81 نهاية أجلها بانتهاء المدة التي أنشأت من أجلها وإيداعها لتقريرها، على أن لا تتجاوز مدتها ستة (06) أشهر كأصل عام قابلة للتمديد، تحسب بداية من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، والنظام الداخلي ل م ش و في الفقرة الثالثة من المادة 69 أقر إمكانية تمديد مدتها لستة (06) أشهر إضافية وأخيرة، بينما سكت النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم عن مقدار التمديد.

وفي رأينا فقد كان المشرع الجزائري معتدلا في منح هذه المدة الكافية لقيام لجنة التحقيق بمهامها على الوجه الأكمل، وهذا بمقارنتها بما جاء في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في مادته 70 التي ألزمت لجنة التحقيق بتقديم تقريرها خلال شهر من تاريخ إحالة الموضوع محل التحقيق إليها.

ثانيا/ الضوابط الموضوعية

كأصل عام، مجال تدخل لجان التحقيق يبقى قائما في كل القضايا ذات المصلحة العامة، متقيدة في ذلك بالقواعد القانونية السارية المفعول، والقصد من ذلك إمداد البرلمان

1- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 133.

2- فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق، مجموعة النيل العربية، مصر، 1999، ص

بالمعلومات والوقائع حول موضوع التحقيق، غير أن هناك قيودا وضعها المشرع تتعلق بموضوع التحقيق نجلها فيما يلي:

* يجب أن لا يكون محل التحقيق خاضعا لتحقيق من الجهات القضائية، والتي مازالت تمارس اختصاصها عليه، وهذا احتراما لمبدأ الفصل بين السلطات، فلا يجب أن تتدخل السلطة التشريعية في اختصاص السلطة القضائية، وبالتالي لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق برلمانية عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب، ونفس الموضوع والأطراف حسب ما تنص عليه المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-16.

* يجب أن ينصب التحقيق البرلماني على الأجهزة الإدارية والمصالح والهيئات العامة، ويضاف إليها حتى الأشخاص المعنوية الخاصة، إذا كانت تشرف على إدارة مرفق عام⁽¹⁾.

* لا يمكن أن يعاد تشكيل لجنة التحقيق لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها حسب المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-16، وهذا تجنب تكرار نفس التحقيق إلا في الحالات التي ذكر أسبابها الأستاذ ' محمد باهي أبو يونس ' بقوله: " قد يكون لطلب التحقيق ثانية سببه السائغ، فقد تكون هناك وقائع وأدلة جديفة لم تبصرها اللجنة السابقة ، تستوجب إجراء تحقيق جديد بشأنها⁽²⁾. وإنشاء لجنة تحقيق برلمانية في أي غرفة لا يمنع بتاتا الغرفة الأخرى من إنشاء لجنة أخرى حول نفس الموضوع، وهذا استنتاج لأن الأمر سكت عنه المشرع الجزائري ولم يقدم فيه تفصيلا يذكر .

* كما يشترط في التحقيق أن لا يكون موضوعه من المسائل ذات الطابع السري والاستراتيجي للدولة، فيما يتعلق بالدفاع الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني.

1- عباس عمار، مرجع سابق، ص 119.

2- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2002، ص 115.

من جانب نسجل خطورة وحساسية هذه المجالات على الدولة بأن يشملها تحقيق تتشر نتائجها، ومن جانب آخر تتجر عن هذا المنع أسئلة كثيرة تحتاج إلى أجوبة من المشرع: فمن يحدد هذه المجالات؟ ومن له سلطة تقدير سريتها؟ وهل أعضاء البرلمان وهم ممثلوا الشعب لا يدركون خطورة بعض المجالات وحساسيتها حتى توضع هذه القيود أمامهم لمنع التحقيق فيها؟.

وعلى رأي الأستاذ " موسى بودهان ": " يجب التفكير في ضرورة التخفيف من حدة القيود الكبيرة والحدود العديدة الموضوعية في طريق لجان التحقيق البرلماني، تحت مبررات المصالح الإستراتيجية للبلاد، وشؤون الدفاع والأمن، والقضايا الاقتصادية، والأمن الداخلي والخارجي، وغيرها من المبررات والأسباب الأخرى، نقول ذلك ونؤكد عليه خاصة وأن أعضاء البرلمان يمثلون الشعب والأمة، وبالتالي يفترض أنهم الأوائل المخولين للإطلاع على هذه المسائل أكثر من غيرهم بدلا من تقييدهم⁽¹⁾.

الفرع الثالث: ضمانات حياد لجان التحقيق البرلمانية

قصر المشرع الجزائري العضوية في لجنة التحقيق على أعضاء البرلمان فقط، ولم يحدد لهم مقاييس محددة، وجعل اختيارهم بنفس الكيفيات التي تتم فيها العضوية في اللجان الدائمة، أي باعتماد نظام التمثيل النسبي بين المجموعات البرلمانية⁽²⁾. وفي هذا السياق يقول ' فارس محمد عبد الباقي عمران ': " طالما كنا بصدد تحقيق برلماني فمن المفترض فيه أن يستمد صفته البرلمانية من صفة الشخص القائم به، مما يستوجب أن يكون برلمانيا⁽³⁾.

غير أنه وحرصا على حياد اللجنة، قيد المشرع حق العضوية فيها، بعدم السماح للمبادرين باقتراح لائحة إنشائها بالانضمام إليها، ومن جانب آخر ولنفس السبب سمح للمجموعات البرلمانية الممثلة لشتى ألوان الطيف السياسي والفكري في البرلمان من الحصول

1- موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد الأول، 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص ص 40-41.

2- أنظر المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

3- فارس محمد عبد الباقي عمران، مرجع سابق، ص 130.

على العضوية فيها، وذلك وفق نسبة المقاعد المحصلة عليها، وسنشرح هاتين النقطتين كما يلي:

أولاً/ استثناء المبادرين بإنشاء لجنة التحقيق من العضوية فيها

لا تتضمن اللجنة ضمن أعضائها الذين بادروا باللائحة أي الموقعين عليها بناء على المادة 82 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر، وهو عامل يساهم في الوصول إلى موضوعية أكثر، وإبعاد أي ذاتية عند إجراء عملية التحري والبحث، فالمبادرون باللائحة ليس في وسعهم أن يكون أعضاء في اللجنة الخاصة بوصفهم طرفاً في ذلك، ومن هذا المنظور لا يجوز أن يكونوا في ذات الوقت مدعون وقضاة، وبالتالي تشكيلة اللجنة سوف تتكون وفق طريقة اللجان الدائمة، أي على شكل زخرفة سياسية متنوعة، ليس لها نوعاً سياسياً واحداً⁽¹⁾. وإن كان من يرى أن حياد اللجنة لا يتحقق بإبعاد المبادرين، وإنما تحققه مجموعة من الضمانات، كتعدد أعضاء اللجنة، ومراعاة التخصص فيهم، زيادة على سرية الاجتماعات، واستبعاد نواب الدائرة الانتخابية التي يجري فيها التحقيق⁽²⁾.

من جهة أخرى فاستبعاد الموقعين على لائحة الإنشاء، قد يتحول إلى عامل سلبي يساهم في إبعاد عضو قد يملك المعلومات الكافية عن الموضوع، والوصول إلى نتائج هامة في القضية موضوع التحقيق، وهو من الأسباب التي جعلت المشرع المصري لا يستبعد النواب المبادرين باقتراح اللائحة من لجنة التحقيق.

ثانياً/ تمثيل المجموعات والكتل البرلمانية الموجودة في المجلس

تشكل اللجنة بنفس الطريقة التي تشكل بها اللجنة الدائمة في النظام الداخلي للغرفة المنشئة لها⁽³⁾، أي أنه يعتمد فيها التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية في المجلس، غير أنه يشترط أن لا يكون ضمن أعضائها أحد من الموقعين على لائحة إنشائها كما سبق الإشارة

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 560.

2- عباس عمار، مرجع سابق، ص 115.

3- أنظر المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

إليه، وهذه الطريقة هي التي تسمح بتواجد المعارضة في اللجنة، غير أنه يستبان من الواقع العمل، أن المعارضة إن كانت ممثلة داخل لجنة التحقيق، فهي بالطبع لن تكون لها أغلبية في ذلك، وهذا يعود لصالح الحكومة لكون الفاعلية المهيمنة هي التي تسيطر على اللجنة⁽¹⁾.

لقد ترك المشرع لكل غرفة تحديد عدد أعضاء لجنة التحقيق، غير أنها في الغالب تقارب في عدد أعضائها كما هو عليه الحال في اللجان الدائمة، وذلك للسماح بتمثيل كل المجموعات البرلمانية. ومن خلال التجربة فاللجنة محدودة الأعضاء تعمل بفعالية أكثر من اللجنة كثيرة الأعضاء.

المطلب الثاني

سلطات لجان التحقيق البرلمانية

فور تشكيل لجنة تحقيق وفق الإجراءات المحددة، يقوم رئيس المجلس المنشئ لها باستدعائها كي تتولى انتخاب مكتبها، الذي يتشكل من رئيس ونائب رئيس ومقرر، حيث تسند للرئيس إدارة وتنسيق أعمال اللجنة، ويستخلفه نائبه في حالة وجود مانع.

القانون لم يشر إطلاقاً إلى لزوم إتباع اللجنة لنظام داخلي مخصص لها، ولا إلى اشتراطه عليها إعدادها بنفسها، ونظام سير أشغالها لا يختلف كثيراً عما تعتمده اللجان الدائمة.

تباشر اللجنة تحقيقها وعملها معتمدة في ذلك على سلطات منحها إياها القانون، تمتد إلى الإطلاع على الوثائق والمستندات والقيام بالمعينة المادية التي تقررها (فرع أول)، وعلى الأشخاص من حيث استدعائهم، واستجوابهم، وتسجيل تصريحاتهم (فرع ثان)، لها سلطة كاملة في إعداد تقريرها وفق ما توصلت إليه من نتائج.

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 560.

الفرع الأول: سلطة لجنة التحقيق في الإطلاع على الوثائق والمستندات والمعاينات الميدانية

لجنة سلطات واسعة من حيث استدعاء وسماع الأشخاص، ومن حيث الإطلاع على الوثائق أو نسخ منها، باستثناء تلك التي تكتسي طابعا سريا أو استراتيجيا، يهتم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي، على أن يكون الاستثناء مبررا ومعللا من طرف الجهات المعنية⁽¹⁾.

يحق للجنة التحقيق أن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، غير أنه يبدو أن الاستثناءات الواردة على مجال سلطة رقابة لجنة التحقيق واسعة، وحتى مبالغ فيها. ذلك أن الطابع السري لا نجده في مجال الدفاع فحسب، وإنما في مجالات أخرى، كـ مجال التجارة الخارجية والنظام المصرفي، والعقود الهامة بين المؤسسات الوطنية ومثيلاتها الأجنبية... الخ.

وللأستاذة ' عقيلة خرياشي ' تساؤل حول الاستثناء الوارد والمقصود بالإستراتيجية ؟ ثم تجيب: " إذا تم استبعاد مجال الدفاع الوطني فهذا معقول، أما المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، فيشكل إخراجها من مجال التدخل للجان التحقيق تقليصا لسلطات البرلمان في رقابة الحكومة، كما نتساءل عن المسؤول عن تقدير المسألة " ⁽²⁾. غير أن هذا الرأي تدعمه حجج منها:

* حجة السرية والإستراتيجية، تتيحان لمن تحت مسؤوليته تلك الوثائق والبيانات، خاصة إذا تضمنت إدانة لبعض الأطراف، رفض طلب اللجنة بتزويدها بها لاستكمال تحقيقها، استنادا على تلك الحجة.

* لا يوجد من يمتلك السلطة القانونية الكاملة في تحديد قائمة الوثائق والدوائر والمؤسسات التي تخرج من دارة التحقيق الذي تمارسه اللجان البرلمانية، غير من فوضه الشعب بذلك، ونقصد بهم رئيس الجمهورية، والبرلمان.

1- أنظر المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

2- عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص ص 154-155.

* أعضاء البرلمان مواطنون جزائريون، كأبي مواطنين آخرين، بل هم ممثلو الشعب والأمة، وتقييد لجان التحقيق التي ينشئونها بحجة السرية والإستراتيجية، هو انتقاص من مكانتهم، وتشكيك في درجة المسؤولية التي يتحملون بها⁽¹⁾؛ وبقدر ما هذا التقييد متشدد أثناء تطبيقه، حين تطلب اللجنة الحصول على وثائق وبيانات ومعلومات متعلقة وبموضوع التحقيق، بقدر ما يحد من فعالية اللجان والتأثير في نتائجها، بل وحتى مغالطة الغرفة التي أنشأتها، وتزويدها بمعلومات لا تحمل في ضمنها الحقيقة كاملة، بل جزء منها، وهو ما يجعل البرلمان دائما في استنائه للمعلومات خاضعا لما تريده الحكومة فقط، وهو ما يضعفه أمامها، ويجعل حججه غير مستندة إلى أدلة وشواهد استقاها بنفسه.

غير أنه في مقابل امتناع جهة ما عن تزويد لجنة التحقيق بوثائق مرتبطة بموضوع التحقيق تحت طابع السرية أو الإستراتيجية، يحق لهذه الأخيرة الحصول من نفس الجهة على توضيح عن سبب الامتناع، مدعما بالحجج والأدلة، وهو ما عبر عنه المشرع الجزائري في الفقرة الثانية من المادة 85 من القانون العضوي رقم 16-12 في نصها: " يجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة الأولى مبررا ومعللا من طرف الجهات المعنية ". ولجنة التحقيق يمكنها أن تضمن تقريرها سبب عدم حصولها على وثائق من هذا النوع بتقديم تبريرات وتعليقات الجهة المعنية، وهذا لإعلام المجلس المنشئ لها بذلك.

عدم تقديم وثائق معينة للجنة التحقيق، يعتبر بمثابة عرقلة أو مساس بسلطة وسيادة جهاز قائم بذاته، وبالتالي تحمل العواقب التي تنجر إثر ذلك، دون أن يبين نص المادة 84 فقرة 05 هذه العواقب وحدود المسؤولية.

للجنة التحقيق الحق في القيام بالمعاينات الميدانية، غير أن القانون نظم هذا الحق، حيث يوجه برنامج المعاينات والزيارات إلى إطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها قصد المعاينة الميدانية والاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها⁽²⁾.

1- أنظر تدخل مقرران أيت العربي، عضو مجلس الأمة، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 07، السنة الأولى، الجزائر، 1999، ص ص 15-16.

2- أنظر الفقرة 04 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

فالجانب مخولة للقيام بزيارات ميدانية إلى مختلف الأماكن التي لها علاقة بموضوع التحقيق بهدف استكشاف الأمور في مواقعها وعلى طبيعتها، وذلك حتى تتمكن من التوصل إلى الحقائق التي تبحث عنها⁽¹⁾. ولا يخفى أن يكون حفاظا على السير العادي لهذه المؤسسات والإدارات، وكذا السماح للمسؤولين عاليها بتحضير الوثائق والمعلومات موضوع التحقيق، وتهيئة المعنيين بالتحقيق لأنفسهم لمقابلة اللجنة.

وبالتالي يستشف مما سبق أنه ليس للجنة القيام بالزيارات الفجائية وإن كان هذا لا يتنافى وطبيعتها.

الفرع الثاني: سلطة اللجنة المتعلقة بالأشخاص

ما يدعم عمل واستقلالية هذه اللجان وبالتالي البرلمان، هي تلك الصلاحيات الواسعة المقررة لها، والتي تتمثل في حق السماع لأي شخص له علاقة مباشرة، أو غير مباشرة بالموضوع، حين ترى اللجنة بأن هناك أهمية يقدمها للتحقيق عند الاستماع إليه وتقديم شهادته، وقد تجاوزت بعض الأنظمة مجرد منح سلطة الاستدعاء للشهود، بل ذهبت إلى منحها سلطات الإلزام والإجبار على الحضور، كما هو الشأن في النظام الفرنسي⁽²⁾، والنظامين البريطاني والأمريكي، بل زودتها بسلطات جزائية في مقابل عدم المثل أمام لجنة التحقيق، أو تزويدها بمعلومات خاطئة أو مضللة. وللجنة التحقيق البرلمانية الحق في استدعاء وسماع حتى أعضاء الحكومة عن طريق الوزير الأول مروراً برئيس المجلس المعني بإنشاء لجنة التحقيق وفق أحكام المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر، تتقدم اللجنة بطلب الاستماع لأحد أعضاء الحكومة، إلى رئيس المجلس التابعة له، وبدوره يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة إلى الوزير الأول طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة⁽³⁾. مع شمول حق الاستدعاء لأعضاء السلطة التنفيذية يتضح أن المشرع الجزائري منح اللجنة سلطات واسعة في هذا المجال.

1- عباس عمار، مرجع سابق، ص 122.

2- المرجع نفسه، ص 126.

3- العيفا أويحي، مرجع سابق، ص 408.

يعد عدم الامتثال أمم لجنة التحقيق أو عدم تقديم وثائق معينة، تقصيرا جسيما، يدون في التقرير وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها⁽¹⁾، وبالتالي يعتبر هذا التصرف بمثابة عرقلة لعمل اللجنة، ومساسا بسلطة البرلمان التي حولها إياه الدستور. وبالتالي تحمل العواقب التي تنجر إثر ذلك.

غير أنه لا القانون العضوي ولا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان حددا عقوبة هذا التصرف ولا درجة المسؤولية، وقد كان الحال أحسن في ظل دستور 1976 وحسب القانون رقم 04-80 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من خلال المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، فإنه يوجب تطبيق عقوبات جزائية مستمدة من قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية على الذين يرفضون الامتثال أمم لجان التحقيق، أو تهديد الشهود، أو النواب المحققين.

وبالتالي يسجل تراجع المشرع الجزائري في منح عمل اللجنة نوعا من السلطة التي توجب الاحترام، وتفرض الجدية وتمنع أي تجاوز يمس حق اللجنة في الوصول إلى المعلومة، مع تقديم كل الضمانات والحماية لأعضائها، وللشهود الذين استمعت إليهم، مما يسهل قيامها بمهمتها على الوجه الأحسن والأكمل.

لقد استطاعت بعض لجان التحقيق البرلمانية الفرنسية الإطاحة ببعض الوزراء، وأحيانا الحكومة بأكملها، وذلك لعدم تعاونها معها، ففي بعض الحالات كان الوزراء يرفضون التصريح للموظفين العاملين في وزارتهم الإدلاء بشهادتهم أمام التحقيق، مما أدى إلى الإطاحة بهم، ودعا الوزراء الذين خلفوهم في المناصب إلى إعطاء الإذن بالإدلاء بالشهادة بدون إعاقة. كما رفض بعض وزراء العدل السماح للجان التحقيق بالاطلاع على ملفات التحقيق القضائي، استنادا إلى أن الأسرار القضائية تمنعهم من ذلك. وقد كلف هذا الموقف من الوزراء خسارتهم لمراكزهم الوزارية، ودفع الوزراء الجدد من جانب آخر إلى السماح للجان التحقيق بالاطلاع على ملفات

1- أنظر المادة 5/84 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

التحقيق، ومع ذلك استطاع بعض وزراء العدل الاحتجاج بعدم وجود ضمانات بعدم نشر أعمال التحقيق، مما يعرض الأسرار القضائية إلى الخطر⁽¹⁾.

بمعرفة سلطة لجان التحقيق المتعلقة بالوثائق والمستندات وإجراء المعاينات الميدانية، نجد من وراء ذلك تقييدا يضعه القانون حين قيام اللجنة بمهمتها، فهو يفرض على أعضاء اللجنة أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعاينتهم ومناقشتهم، وذلك ضمانا لحسن سير التحقيق، غير أن هذه القاعدة مرفوضة من طرف غالبية الدول التي تلتجئ إلى لجان التحقيق في حالة غموض في أي موضوع من المواضيع، ففي فرنسا التي تأثر المشرع الجزائري بنظامها الدستوري، نصت المادة 142 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية⁽²⁾، على الترخيص بالبحث التلفزي لأشغال لجان التحقيق، إلا في حالة قررت أن يتم بشكل سري، وذلك بهدف ضمان إشهار واسع لأشغالها، كذا السماح للمواطنين بأن يكونوا شاهدي عيان على مدى الرقابة الممارسة على الحكومة.

إن من المتابعين للشأن البرلماني يرى أن رفع السرية على أشغال لجان التحقيق أو على الأقل ترك تقدير السرية أو العلانية، يجب أن يرجع إلى اللجنة نفسها أو يترك ذلك لتقدير المجلس الذي أنشأت فيه⁽³⁾، أو بإعادة النظر فيها ولو بصفة جزئية، بحيث تشمل بالسرية أعمال اللجان بصفة عامة عندما يتصل الأمر بأمر تتعلق بالمصالح العليا للدولة⁽⁴⁾. والملاحظ لما عليه البرلمان الجزائري، وعلاقته بالحكومة خاصة، يرى أن هذا الأمر مازال بعيد المنال في الجزائر على الأقل في الوقت الحالي.

1- فاطمة العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية، دراسة منشورة في موقع مجلس الأمة الكويتي، جانفي 2001، مقال على الرابط التالي: <http://www.majlesalommah.net/clt/run.asp?id=750>، تاريخ الإطلاع: 2018/06/01، على الساعة 10:15.

2- نقلا عن: يحيوي حمزة، مرجع سابق، ص 149.

3 - YELLES Chouche Bachir, la rationalisation du contrôle parlementaire en Algérie – l'apport du conseil constitutionnel, thèse en droit publique, Oran, 1994, p 320.

4- بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 87.

الفرع الثالث: سلطة لجنة التحقيق في إعدادها لتقريرها

تقوم لجنة التحقيق بإعداد تقريرها وتقديمه للمجلس، وبذلك تنتهي لجنة التحقيق المهمة التي شكلت لأجلها، وهو ما أكده القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان باعتباره لجان التحقيق ذات طابع مؤقت، ينتفي سبب وجودها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، مع احتساب مدة التمديد التي يقرها لها المجلس.

يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق، لرئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، ويوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، ويبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة⁽¹⁾. أما إذا لم تتمكن اللجنة من تقديم تقريرها إلى المجلس في الأجل المحدد لها سلفاً، عليها إعداد تقرير تبين فيه كل العراقيل والأسباب التي أدت إلى تأخرها في إنهاء عملها⁽²⁾، وهذا الأمر مسكوت عليه في القانون العضوي رقم 16-12، وهذه الثغرة لم تعالج في النظامين الداخليين لكل من م ش و ومجلس الأمة الحاليين رغم أهميتها، زد على ذلك وفي هذه الحالة لم يبين القانون العضوي ولا النظامان الداخليان مصير الوثائق والمستندات التي حازتها اللجنة إثر قيامها بتحرياتها ومعاينتها والتي قد تتضمن معلومات ذات أهمية بالغة، إن إغفال المشرع للأمر بهذه الخطوة يطرح عدة تساؤلات، من باب تشدده على تشكيل لجنة تحقيق بداية إلى تساهله في ترك الباب مفتوحاً لها في حال عدم إكمال مهمتها في الآجال القانوني المحدد لها في التصرف في ما لديها من وثائق ومستندات وأشرطة، فلا وجود لمانع قانوني سوى الضابط العام المذكور في القانون العضوي المتعلق بالتقيد بالسرية في التحريات والمعاينات والمناقشات، دون التطرق لهذه المسألة بنوع من التفصيل.

مع ترك هذه المسألة غير معالجة فإن البرلمان الجزائري ممثلاً في م ش و له سابقة قانونية في هذا المجال تشمها القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني في المادة 34 منه التي نصت: " عند انقضاء مدة التمديد المنصوص

1- أنظر المادة 85 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

2- عباس عمار، مرجع سابق، ص 119.

عليها في المادة 34 أعلاه، وإذا لم تودع لجنة التحقيق والمراقبة تقريرها، يسلم رئيس هذه اللجنة الوثائق الموجودة في حوزته إلى رئيس م ش و ولا تنتشر هذه الوثائق ولا تناقش، يقدم رئيس لجنة التحقيق أو المراقبة تقريراً حول أعمال هذه اللجنة التي لم تكمل تحقيقها، واستنفذت أجلها بتسليم الوثائق والمستندات، وكل ما تحصلت عليه أثناء قيامها بمهمتها لرئيس الغرفة المعنية على أن يكون ذلك مترافقاً مع تقرير تشرح فيه ملاحظات تعطل اللجنة عن إكمال مهمتها، والحقيقة أن البرلمان الجزائري لم يعرف حالة مشابهة يمكن لنا الاستدلال بها.

بالنسبة لمحتوى تقرير لجنة التحقيق التي أدت مهمتها، واستكملت عملها، فلم نجد من النصوص السارية المفعول التي بين أيدينا ما يحدد مضمونها ولا خطوات إعداده، غير أن المسلم به يتضمن أعمال اللجنة والمقابلات التي أجرتها والمعاينات التي قامت بها. ولا يكتفي تقرير اللجنة بهذا، بل إن أهم ما يحتويه هو التوصيات والاقتراحات التي تراها اللجنة ضرورية لإصلاح الفساد أو التقصير الذي اكتشفته من خلال تحرياتنا. غير أن القانون رقم 80-04 السالف الذكر، كان قد حدد العناصر المتعلقة بالموضوع والتي يجب أن يتضمنها تقرير لجنة التحقيق ويمكن الاستدلال بها وهي:

* جميع المعاينات والملاحظات التي تتعلق بالغرض من المراقبة أو التحقيق.

* بيان الوقائع التي تستدعي إجراءات خاصة.

* الاقتراحات الكفيلة بتفادي تكرار النقائص ومظاهر الإهمال والانحرافات التي تمت ملاحظتها.

* يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة إعطاء تقييم عام حول فعالية الإطار القانوني أو التنظيمي وحول ضرورة تكييفه أو إعادة النظر فيه⁽¹⁾.

1- أنظر المادة 37 من القانون رقم 80-04، السالف الذكر.

المطلب الثالث

نتائج أعمال لجنة التحقيق البرلمانية

ينتهي عمل اللجنة بإعداد تقرير، وتقدمه إلى المجلس، فعمل اللجنة هو مجرد عمل تحضيرى للمجلس صاحب الولاية الأصلية⁽¹⁾، وعلى اللجنة أن تنهي عملها في أجل ستة (06) أشهر في الحالة العادية، أو في خلال اثنا عشر (12) شهرا في حالة التمديد، وبالضرورة ستتوصل إلى نتائج بعد عملية التحري والاستماع والمعاينة الميدانية إذا لزم الأمر، وعلى إثر ذلك تقوم اللجنة بتحرير تقريرها وتضمنه كل ما قامت به، وما استطاعت الوصول إليه من نتائج ملاحظات، ولها أن تقدم توصيات في ذات الشأن.

يسلم التقرير إلى رئيس الغرفة التي شكلت فيها اللجنة، ويبلغ إلى الوزير الأول باعتباره المسؤول الأول عن النشاط الحكومي، كما يبلغ إلى رئيس الجمهورية، ويوزع التقرير على النواب²، أو على أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة⁽³⁾.

تقوم اللجنة موازاة مع تسليمها لتقريرها وجوبا بتسليم الوثائق والمستندات لمكتب المجلس، وعليه فلأعضاء المكتب الأفضلية على باقي النواب أو أعضاء مجلس الأمة، في الاطلاع على هذه الوثائق والمستندات، ومقارنتها بالنتائج التي توصلت إليها لجنة التحقيق، وبالتالي فمبدأ الشفافية والعلانية، وحق الاطلاع لممثلي الشعب محترم بالنسبة لنتائج التحقيق المتوصل إليها، وهو غير بالنسبة لمصدر تلك النتائج، للسماح بإجراء مقارنة بين ما وصل إلى أيدي اللجنة، وما أقرته من نتائج ضمنته في تقريرها.

لا يوجد نص سواء في القانون العضوي رقم 16-12 أو النظامين الداخليين للمجلسين ما يشير إلى وجوب تسليم المستندات والوثائق والأشرطة أو نسخ عنها إلى السلطة التنفيذية،

1- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 591.

2- حددت الفقرة 02 من المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المدة القصوى لتوزيع التقرير على النواب بثلاثين يوما من تاريخ استلام الرئيس التقرير، بينما لم يحدد النظام الداخلي لمجلس الأمة هذه المدة.

3- أنظر المادة 85 من القانون رقم 16-12، السالف الذكر.

فكلها تبقى تحت سلطة المجلس المعني بإجراء التحقيق، وتكتسي طابع السرية، وليس من حق السلطة التنفيذية المطالبة بها، لمعرفة كيفية بناء قناعات أعضاء اللجنة المتضمنة في التقرير، ولها في معرض الرد أو التعليق على مضمون التقرير أن تستند إلى مصادرها الخاصة المتاحة لها.

مما سبق ذكره سندرس نتائج أعمال لجنة التحقيق البرلمانية في النقطتين التاليتين:
الآثار المترتبة عن نتائج عمل لجنة التحقيق البرلمانية (فرع أول)، ثم مسألة نشر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية (فرع ثان).

الفرع الأول: الآثار المترتبة عن نتائج عمل لجنة التحقيق البرلمانية

يترتب عن التحقيق الذي تباشره اللجان البرلمانية، مجموعة من النتائج تأتي في شكل توصيات واقتراحات تكون مدرجة في التقرير الذي تعده لجنة التحقيق، ولو أن هذا التقرير لا ينتج آثاره إلا إذا تمت الموافقة عليه من طرف الغرفة المنشئة للبرلمان، ولو كانت لجنة التحقيق غير مخولة صلاحية اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة⁽¹⁾، والتي تخرج عن ما يلي:

أولاً/ الوقوف على نقائص المنظومة القانونية وإمكانية المطالبة بتشريع جديد

باستكمال لجنة التحقيق أعمالها حول قضية عامة معينة لاستجلاء الحقيقة حولها قد تصل إلى قناعة في أن مرد الخلل أو الفساد يرجع إلى وجود نقص في القوانين القائمة أو ثغرات تعترى هذه القوانين أو افتقاراً كاملاً للقوانين في مضمونه⁽²⁾. فتضمن تقريرها توصيات بوجوب سد النقص التشريعي باقتراح مشروع قانون أو اقتراح تعديل نصوص قائمة، غير أنه ليس من اختصاصها مباشرة المبادرة بهذا الاقتراح أمام م ش و، فالمبادرة بالتشريع اختصاص أصيل لنواب م ش و والحكومة دون سواهم كم تم بيانه سابقاً.

1- عباس عمار، مرجع سابق، 139.

2 - حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص

ثانيا/ الدعوة إلى الإحالة على التحقيق القضائي

بممارسة لجنة التحقيق لسلطتها التي تمتد إلى الوثائق والمستندات وعلى الأشخاص، ثم بلورة نتائجها وصيها في تقريرها قد تصل إلى نتائج مفادها أن الخلل ليس في الإطار القانوني ولا في وجود نقص تشريعي، وإنما في وجود تجاوزات قانونية من الجهات أو الأشخاص الذين اخترقوا القواعد القانونية السارية المفعول، وكانوا سببا في الفساد أو الخلل الحاصل، فاللجنة ليس بإمكانها طلب إحالة المخالفين على القضاء مباشرة، أو مجرد إخطار الجهة المختصة مباشرة، وحتى هذا الأمر ليس متيسرا للبرلمان الجزائري، لأن الرقابة التي يمارسها هي رقابة سياسية، فضلا على أنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، غير أن المجلس المعني بإنشاء لجنة تحقيق وعلى رأي الأستاذ ' عباس عمار ' : " يمكن أن يدعم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة من خلالها برفع دعوى قضائية حول الجوانب غير القانونية التي لاحظها المحققون البرلمانيون، وهو ما جرت عليه التقاليد البرلمانية، ومن ثم يكون المجلس قد أحال المخالفين على العدالة ولو بطريقة غير مباشرة" (1).

لا شك في أن وصول لجان التحقيق إلى نتائج بمثل هذه الخطورة، وتزويد البرلمان بها تعمل على تحريكها في وجه الحكومة، ودفعها إلى ردع المخالفين للقانون، بإحالتهم على الجهات القضائية المختصة، هذا ما ستكون له نتائج على مستوى السلطتين التنفيذية والقضائية من حيث تقدير واحترام العمل الذي يقوم به البرلمان بواسطة لجانه، وعلى مستوى الرأي العام الذي يرى أن البرلمان يعبر بصدق عن ضمير الأمة، وأنه يقف ضد الفساد، وأول الحارصين على تنفيذ القانون والالتزام به تحقيقا لدولة القانون.

ثالثا/ إثارة المسؤولية السياسية للحكومة

كمبدأ عام إذا ما انتهت لجنة التحقيق أعمالها، وتوجت تحقيقها بتقرير تدين فيه الحكومة أو أعضاء منها، فيمكن للبرلمان بناء على الوقائع والنتائج والتوصيات، وما توصل إليه من قناعات، أن يثير المسؤولية السياسية للحكومة، لأن ممارسة السلطة يترتب عنها مسؤولية من

1- عباس عمار، مرجع سابق، ص ص 140-141.

يمارسها، لذلك فالمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية تتمثل في المسؤولية الوزارية، التي تتحملها أمام البرلمان، باعتبار هذا الأخير نائب وممثل الشعب، صاحب ومالك السيادة الوطنية⁽¹⁾. ويرى 'موريس دوفرليه': "المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان هي العنصر الأساسي للنظام البرلماني"⁽²⁾. وتعني هذه المسؤولية فقط الوزير أو الوزارة للسلطة متى ما فقدت ثقة البرلمان، الذي يجبر الوزير أو الوزارة على الاستقالة، متى صدر منه (الوزير) أو منها تصرف مستوجب للمساءلة، وذلك بسحب ثقته منه أو منها⁽³⁾.

غير أن المسؤولية السياسية لا تتأسس على خطأ مدني أو جنائي، وإنما على مخالفة سياسية، يرتبط تقديرها بالمجالس النيابية، إلا أنه يجب التفرقة بين نوعين من المسؤولية، فمعارضة البرلمان لسياسة وزير معين أو كيفية تسيير قطاع محدد تؤدي إلى المسؤولية الفردية، أما معارضة البرلمان للتوجهات الكبرى لسياسة بعض الوزراء أو الحكومة بكاملها تؤدي إلى المسؤولية التضامنية⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: مسألة نشر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية

يمكن أن يقر م ش و أو مجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا، بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة⁽⁵⁾.

كما حددت المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة مدة ثلاثين (30) يوما لنشر تقرير التحقيق في الجريدة الرسمية للمداولات عند موافقة المجلس، وهي المادة الوحيدة التي خصصت للجان التحقيق في النظام الداخلي لمجلس الأمة، بينما لم يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أجلا لنشر تقرير لجنة التحقيق.

1- الأمين شريط، عن وقائع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 77.

2- موريس دوفرليه، مرجع سابق، ص 127.

3- فاطمة العبيدان، مرجع سابق، ص 17.

4- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 166.

5- أنظر المادة 86 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

إن نشر تقرير لجنة التحقيق وإشهاره له أثر إعلامي على الحكومة، قد يجعل السلطة التنفيذية في محل رقابة من قبل البرلمان والرأي العام، غير أن القصور يتجلى في اشتراط القانون وجوب أخذ رأي الحكومة المسبق، والبديهي أن الحكومة لا يمكنها قبول نشر قرارات تؤكد مسؤوليتها، بينما ستوافق على كل تقرير يبرئ ساحتها ولا يتعرض لأعضائها.

فالقانون لم يحدد إن كان رأي الحكومة ملزما للمجلس المعني، أو أن رأيها يعد من قبيل الاستشارة البحتة، المؤسسة على المجاملة السياسية، التي لا تلزم المجلس في شيء، ويبقى له القرار وحده في تقدير نشر التقرير من عدمه.

فإن كان رأي الحكومة ملزما فإن البرلمان الممثل للشعب والأمة يظهر قاصرا أو موضوعا تحت الوصاية أمامها، وهو ما يفقده هيئته ومكانته، فضلا عن دوره في رقابة الحكومة باستعمال أسلوب التحقيق، وإن لم يكن رأيها ملزما، فما الفائدة من الأخذ به حتى وإن قدمت حججا قوية لدفع المجلس إلى عدم نشر التقرير، وأصر هذا الأخير على وجوب النشر⁽¹⁾.

غير أن هناك من يرى لتجاوز هذه العقبة أنه من الأجدر أن تمنح السلطة التقديرية للجان التحقيق في الأخذ أو عدم الأخذ برأي الحكومة، وإن كان هذا الحل يبدو بعيد المنال⁽²⁾. فالواجب أن يحدد المشرع بدقة مسألة الاستشارة في هذه النقطة للخروج من جميع التأويلات.

فبالإضافة إلى رأي الحكومة المسبق فقرار المجلس بنشر التقرير يبقى مقيدا باقتراح أو مبادرة المكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية، وهذا يعد قييدا على باقي أعضاء المجلس المعني، فقرار المجلس بأغلبية الحاضرين يبقى موقوفا على إرادة المكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية في تحريك المبادرة بالنشر.

1- يظهر من خلال صياغة النص أن رأي الحكومة غير ملزما، وإنما تستشار على اعتبار أنها طرف في التحقيق، أنظر:

عباس عمار، مرجع سابق، ص 147.

2- عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 156.

وخلاصة الأمر، يبيت م ش و أو مجلس الأمة حسب الحالة، في النشر من دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق، يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، ويمكن لكل من م ش و ومجلس الأمة عند الاقتضاء أن يفتح جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير⁽¹⁾.

للجنة التحقيق دور أساسي وفعال في الجلسة العامة التي تقرر نشر التقرير، من خلال قدرتها على توجيه أعضاء المجلس الحاضرين، إثر العرض الموجز لمقرر اللجنة، وذلك ببيان الحجج المؤيدة لمسألة نشر أو عدم نشر تقريرها، سواء أكان ذلك النشر كليا أو جزئيا.

إن إرادة البرلمان الممثل للشعب والأمة قد تحرم الرأي العام من حقه في الاطلاع تماما أو تسمح له بمعرفة جزء من المعلومات أو نتائج اللجنة المتضمنة في التقرير، وذلك إن نشر التقرير جزئيا فيه تقييد على إرادة الشعب، وحقه في الإطلاع، والظاهر من ذلك التقييد تخوف المشرع من ردة فعل الشارع غير المحسوبة حيال تلك النتائج، أو المعالجة الداخلية لأوجه التقصير والمسائل التي تضمنها التقرير على مستوى الدولة وأجهزتها دون تشهير.

إن مسألة نشر تقرير لجنة التحقيق في رأي بعض الأساتذة: قد تكون بمثابة فضح علني لبعض التقصير وكذا النقائص المسجلة في موضوع التحقيق، ويزداد تأثير النشر، إذا ما تناولت وسائل الإعلام بعض نتائج التقرير، مما قد يشكل نوعا من الجزاء ذو طابع معنوي، كما أن النشر من شأنه أن يدفع بالحكومة إلى اتخاذ إجراءات عملية لسد النقائص المسجلة، ومتابعة المتسببين في التقصير الذي اكتشفته لجنة التحقيق⁽²⁾.

أما على رأي البعض الآخر فيرى: المسألة لا تعدو أن تكون سياسية إعلامية أكثر مما هي قانونية ترتب آثارها المأمولة⁽³⁾.

1- أنظر المادة 02/86 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

2- عباس عمار، مرجع سابق، ص 138.

3- ميلود دبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2007، ص

النظام الفرنسي بمقتضى قانون 20 جويلية 1991 توصل في آخر الأمر إلى الأخذ بفكرة نشر تقرير اللجنة حسب ذات الإجراءات المتبعة في أحكام القانون الجزائري⁽¹⁾.

على الرغم من أن النموذج الفرنسي الذي تأثر به واضعو النظم الداخلية للبرلمان الجزائري انتقد انتقادا لاذعا من طرف الفقهاء⁽²⁾.

نستخلص مما سبق حول نتائج لجان التحقيق البرلمانية أن تقرير اللجنة يتوقف على المتابعة التي تنوي الحكومة إعطاؤها له، فبعد إعلامها بنتائج لجان التحقيق تبقى الحكومة حرة في العمل بتنفيذها أو رفضها.

لقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر كيف أن الحكومة لم تأخذ بتوصيات لجان التحقيق، فقد أوصت لجنة التحقيق في قضية العقد المبرم بين شركة 'سونطراك' والشركة الأمريكية 'ألبازو' بإنشاء جهاز مختص في اقتراح التصحيحات الواجب الأخذ بها بناء على تطور سوق الطاقة للحفاظ على مصالح الدولة الجزائرية، وعلى الرغم من أهمية هذه التوصية إلا أنها لم تؤخذ بعين الاعتبار في حينها⁽³⁾.

وعليه من أجل تفعيل دور البرلمان من خلال استعمال آلية لجان التحقيق، يجب استبدال نتائج هذه اللجان من حيث وضع تقرير لا يتضمن إلا التوضيحات والملاحظات، ولا ينشر جزئيا أو كليا إلا بناء على اقتراح مكتب الغرفة المعنية، بعد الأخذ برأي الحكومة وموافقتها إثر مناقشة محدودة في جلسة مغلقة عند الاقتضاء، وتعويض هذه النتائج بآثار دستورية وقانونية واضحة.

في نفس السياق يسجل الأستاذ 'موسى بودهان' وجود فراغات قانونية في وسائل الرقابة البرلمانية ككل، فيقول: "عدم التنصيص كلية على الآثار الدستورية والقانونية الواجب ترتيبها في ميادين الرقابة البرلمانية المكرسة من حيث المبدأ للبرلمان بغرفتيه، مثل: آثار

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 566.

2- عباس عمار، مرجع سابق، ص 148.

3- المرجع نفسه، ص 148.

الاستجواب، آثار الأسئلة الشفوية والمكتوبة، آثار لجان التحقيق البرلمانية، وآثار مناقشة بيان السياسة الخارجية، أو في عدم تحديد الطبيعة القانونية لهذه الآثار، وخاصة منها اللوائح التي يمكن أن يصدرها كل من م ش و ومجلس الأمة. أو في السكوت المطبق على بعض هذه الآثار دون البعض الأخرى، والاكتفاء فقط بمجرد الإشارة إليها من بعيد؛ الأمر الذي يقلل من فعالية وأهمية هذه الآليات أو الميكانيزمات الدستورية والقانونية، إن هي بقيت على هذا النحو، بل قد يؤدي إلى اختلالات في مسألة التوازنات المذكورة أعلاه بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي قضية تعاونهما وتكاملهما بالشكل المطلوب فيه⁽¹⁾.

وإن كان من يرى من الأساتذة والبرلمانيين أن: النظام القانوني لآلية لجان التحقيق قد ضبط بكل دقة وإحكام شروط وإجراءات ممارسة هذه الآلية، بصورة تحافظ على المصلحة العامة، وحسن العلاقة بين البرلمان والحكومة، وفي إطار احترام قيم وضوابط مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾.

ما يستخلص أنه بالإضافة إلى القيود الواردة على إنشاء لجان التحقيق، فإن عمل هذه الأخيرة يبقى مجردا من القوة القانونية، مما يجعل الرقابة الممارسة بواسطتها نظرية بشكل عميق جدا⁽³⁾.

1- موسى بودهان، مرجع سابق، ص 41.

2- المجلس العلمي لمجلس الفكر البرلماني، النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، مرجع سابق، ص 240.

3- عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 136.

المبحث الثاني

تطوير البرلمان لوسائل لجانه في مجال الرقابة والتعاون والحكومة

الرقابة البرلمانية الناجحة تشترط أمرين: الأول يتعلق بالبرلمان نفسه، أي توفير الإطار القانونية والإمكانيات المادية والبشرية، التي توضع تحت تصرف النواب، للحصول على المعلومات حول السلطة التنفيذية، ورغبة النواب في القيام بالرقابة، والشرط الثاني يتعلق بالظروف العامة، أي توفر الثقافة السياسية البرلمانية الملائمة، والحياة السياسية الصحيحة التي تقوم فيها أحزاب نشيطة، وإعلام حي، وانتخابات حرة، تداول للسلطة، ومجتمع مدني فاعل، يركز على أوضاع اجتماعية واقتصادية مناسبة⁽¹⁾.

وقد طور البرلمان الجزائري وسائل لجانه في مجال الرقابة وفي مجال التعاون مع الحكومة، ولعل أهم هذه الوسائل آلية القيام بالمهام الاستطلاعية (مطلب أول) وآلية الاستماع (مطلب ثان) .

المطلب الأول

استحداث العمل بتقنية المهام الاستطلاعية

إن كانت بعض البرلمانات تقرر صراحة للجانها الدائمة الإشراف على القطاعات الداخلة في دائرة اختصاصها، الذي يهدف إلى فحص سير المرافق العامة والمؤسسات الوطنية، ومراقبة مدى تطبيقها للقوانين الصادرة عن هذه البرلمانات وتسجيل الصعوبات والنقائص التي تسجل في ذلك⁽²⁾، فإن المشرع الجزائري لم يمنح للجان الدائمة سلطة الإشراف، وبقي ساكتا عن هذه النقطة رغم أهميتها البالغة في العلاقة بين السلطتين، وتأثيرها الكبير في فعالية البرلمان للحصول على المعلومة الصحيحة التي يبني عليها قراراته فيما يخص التشريع أو الرقابة، رغم هذا السكوت نجد أن البرلمان الجزائري استعاض الإشراف والرقابة بالسماح للجانها

1- ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص 173.

2- يحيياوي حمزة، مرجع سابق، ص 161.

بالعمل بتقنية المهام الاستطلاعية، إذ تعتبر المهام الاستطلاعية من بين أهم الوسائل التي يبني عليها البرلمان جسوره في التواصل مع مختلف شرائح المجتمع، وتحسس انشغالاته وقضاياها ميدانيا.

يمكن لأي لجنة من اللجان الدائمة للبرلمان بغرفتيه، وبالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة أن تقوم في سياق المهام المنوطة بها بزيارات ميدانية تستطلع من خلالها واقع وآفاق التنمية في قطاعات بذاتها ومناطق بعينها⁽¹⁾. بحيث ينتقل أعضاء من اللجنة وليس كل أعضاء اللجنة إلى الولايات لمعاينة مدى تطبيق سياسات معينة أو قوانين سبق للبرلمان أن صادق عليها، وهذا يدخل في إطار التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على تطبيق برنامج الحكومة " خطة عمل الحكومة " المصادق عليه من طرف البرلمان⁽²⁾.

ويشترط في ذلك موافقة رئيس ومكتب الغرفة التي تنتمي إليها اللجنة المعنية بالقيام بالمهمة الاستطلاعية، وأن يتم ذلك بالتنسيق التام مع الحكومة، ممثلة في الوزارة التي يدخل القطاع المعني بالزيارة في اختصاصها. وتعرف أيضا المهمة الاستطلاعية التي تقوم بها وفود من اللجان الدائمة بتسميات أخرى، هي: الجولات الاستطلاعية، الزيارات الاستطلاعية، الزيارات الميدانية.

وسنوضح مسألة قيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية وفق النقاط التالية: الأساس القانوني لقيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية (فرع أول)، أهمية قيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية (فرع ثان)، نتائج المهام الاستطلاعية (فرع ثالث).

الفرع الأول: الأساس القانوني لقيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية

لا تنص دساتير الجزائر على تقنية المهام الاستطلاعية ولا القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم م ش و ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ولا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان على ذلك.

1- أحمد طرطار، مرجع سابق، ص 49.

2- بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 81.

غير أن كلا غرفتي البرلمان طورتا أسلوب العمل بتقنية المهام الاستطلاعية بمشاركة رئيس كل غرفة ومكتبها ولجان المجلس الدائمة بالتنسيق التام مع الحكومة، مستمدة سندها القانوني من نص المادة 115 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تحت عضو البرلمان على أن يبقى وفيما لثقة الشعب وأن يظل يتحسس تطلعاته⁽¹⁾.

فالتجربة البرلمانية الجزائرية متمثلة في المجلس الشعبي الوطني سبق لها أن عرفت العمل بتقنية المهام الاستطلاعية وأسندتها للجان الدائمة لأول مرة، معتمدة في ذلك أساسا قانونيا مبنيا على نص المادة 49 فقرة 02 من لائحة م ش و والمؤرخة في 29 أكتوبر 1989، حيث جاء فيها: يمكن لها (اللجان الدائمة) كذلك أن تكلف أعضائها بالقيام بجولات استطلاعية في الميدان حول مواضيع مطروحة في دراسة القوانين أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحياتها. وحرى بنا أن نذكر أن هذه التقنية إن كانت في ظاهرها تشير إلى أنها شكل من أشكال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، غير أن الحقيقة غير ذلك، فهي ليست من وسائل الرقابة المقررة للبرلمان الجزائري على الحكومة، فهذه الوسائل محددة بدقة في الدستور ولا مجال للاجتهاد فيها⁽²⁾. وإن كانت بعض الأنظمة البرلمانية تعد المهام الاستطلاعية وسيلة رقابية غير مباشرة على الحكومة.

فهذه التقنية بالكيفية المعتمدة في البرلمان الجزائري الحالي، تعتبر وسيلة من وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأنها تساهم في تسهيل عملية الرقابة من خلال الأسئلة الكتابية والشفوية⁽³⁾. ولعل هذا الأسلوب الذي يعبر به البرلمان عن اهتمامه وتكفله سواء بقضايا المواطنين أو المجموعات المحلية ذاتها هو نموذج لما يمكن أن يتحقق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من تعاون وتكامل وتناسق، والحقيقة أن برنامج الحكومة

1- بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمانة، مرجع سابق، ص 81.

2- حدد الدستور وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة على سبيل الحصر كما يلي: مناقشة مخطط الحكومة، الأسئلة الكتابية والأسئلة الشفوية، الاستجواب، لجان التحقيق، اللائحة بعد بيان السياسة العامة للحكومة، ملتصق الرقابة، التصويت بالثقة.

3- بوزيدي لزهاري، مرجع سابق، ص ص 81-82.

(مخطط عملها) المعروف على البرلمان كثيرا ما يشير إلى ضرورة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على تطبيق برامج الحكومة⁽¹⁾.

وتختلف المهام الاستطلاعية عن لجان التحقيق، في أنها لا تنشأ بلائحة تودع مكتب المجلس ولا تخضع للتصويت، ويقوم بها وفد من المجلس مكون من أعضاء لجنة دائمة يخصصها موضوع المهمة الذي يجب أن يكون محددا وليس عاما مع بعض نواب الرئيس في بعض الأحيان، كما أن أجل المهمة قصير مقارنة بأجل لجنة التحقيق فهي لا تدوم إلا أياما قليلة لا تتجاوز الخمسة (05) أيام في أحسن الأحوال، يعد خلاله وفد اللجنة تقريره الذي يقدم صورة لما يحدث في الواقع بالنسبة للموضوع محل الدراسة، وكثيرا ما ينتهي بتوصيات للمجلس والحكومة.

الفرع الثاني: أهمية قيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية

باعتبار أن القانون لم يحدد للبرلمان ما من شأنه أن يضمن له المعلومات الضرورية لممارسة صلاحياته في مجال الرقابة، باتت هذه الوسيلة من الوسائل الهامة التي يتزود بها البرلمان بالمعلومات، من خلال المعاينة الميدانية، والاطلاع المباشر على أرض الواقع، والاستماع للمواطنين والجماعات المحلية، وبقدر ما تمكن هذه الزيارات أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني، من متابعة جهود التنمية على أرض الواقع، فهي أيضا فرصة لهم للتعرف على مختلف الصعوبات التي تعترض المجموعات المحلية في أدائها لمهامها، وتقديم اقتراحات بشأنها والسعي لإبلاغ الانشغالات إلى الجهات المركزية المعنية، أو إن اقتضت الضرورة ذلك، تقديم توصيات بشأن إعادة النظر في جوانبها القانونية والتشريعية⁽²⁾.

إن هذه الزيارات الميدانية من شأنها أن تترجم فعليا التمثيل الوطني للنائب أو لعضو البرلمان، لأنها تتيح له إمكانية الاحتكاك بمواطني ولايات أخرى غير ولاية دائرته الانتخابية،

1- بوزيدي لزاهري، مرجع سابق، ص 82.

2- مجلس الأمة، حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 1998، جانفي 2007، المؤسسة الوطنية للطباعة والإشهار، الجزائر، 2007، ص 111.

كما تمكن المواطن الناخب من التواصل مع كل أعضاء البرلمان ونقل انشغالاته ومشاكله مباشرة إلى قبة البرلمان، مما يفضي المسحة الوطنية على تلك الانشغالات والهموم...⁽¹⁾.

وهذه المهمات تمكن البرلمان من معرفة خصوصيات المجموعات المحلية، والوقوف

على كوامن التنمية وفي ذات الوقت عوائقها، وإنشاء بنك معلومات عن كل ولاية يمكن استغلاله عند الحاجة... ويمثل جانب من تلك الزيارات الوقوف على خصوصيات كل ولاية الاقتصادية والاجتماعية والاطلاع على مدى انسجام المشاريع التنموية المبرمجة مع واقعها واحتياجاتها، وفي نفس الوقت معرفة الصعوبات التي تعيق تلك الجهود للعمل سويًا على تذليلها. من جهة أخرى فإن الخصوصية التي تنفرد بها بعض المناطق بالنظر إلى شساعة البلاد وتباين تضاريسها ومناخها ونمط عيش مواطنيها، لتدعو إلى التفكير في توظيفها بما يجعل منها قطبًا مميزًا، ولقد كشفت الزيارات عن العديد من مثل هذه الخصوصيات في بعض الولايات، وأفضت المناقشات التي تبني وفود المجلس لجملة من التوصيات في هذا السياق⁽²⁾. وكذلك من الأمور المهمة هو الاستماع إلى اقتراحات المواطنين في المسائل والموضوعات التي تشغل الرأي العام، مع استيضاح حقائق السياسة العامة في مختلف الميادين.

الفرع الثالث: نتائج المهمة الاستطلاعية

الكثير من هذه الزيارات قد كشف عن بعض الجوانب المعيقة لجهود التنمية، والتي ما كان من الممكن تداركها أو معرفتها عند سن التشريع، وسمحت في ذات الوقت بتقديم اقتراحات وحلول لها، ولعل جزء هامًا من التعديلات والتنتميمات التي قد أدخلت على بعض النصوص القانونية، كانت قد انبثقت من مثل هذه الزيارات⁽³⁾.

ما تقوم به وفود من اللجان الدائمة في المهمات الاستطلاعية بجمعها حصيلة مهمة من البيانات والمعلومات والمعانيات والاحتكاك المباشر بالواقع، بعيد عن المعلومات والأرقام التي تقدمها الحكومة للبرلمان بغرفتيه، يساعدها على عملها عند دراسة مواد المبادرات

1- أحمد طرطار، مرجع سابق، ص 49.

2- يحيوي حمزة، مرجع سابق، ص 164.

3- المرجع نفسه، ص

التشريعية المعروض عليها، ليكون متفقا مع متطلبات جموع المواطنين تأكيدا لحق الشعب في الإدلاء بالرأي في الموضوعات العامة، والتي ستخرج في النهاية في صورة قانون يتعامل معه المواطنون ويخضعون له.

فهذه الزيارات الميدانية تمكن النواب من حصر بعض المشاكل القاعدية، وبالتالي المبادرة باقتراح مشاريع القوانين، التي من شأنها تطهيرها أو الحد منها أو حلها، لاسيما على مستوى الغرفة الأولى، التي يملك نوابها حق المبادرة بالتشريع⁽¹⁾.

تتهي وفود اللجان التي قامت بالزيارات الاستطلاعية عملها بتقديم تقرير تضمن فيه مكان الزيارة، الهدف منها، أسماء الأعضاء المعنيين بها، تفاصيل الزيارة الميدانية، والملاحظات التي سجلتها والتوصيات التي رأت تقديمها، وقد تستعيز عنها بنقل انشغالات واقتراحات المسؤولين، ويسلم هذا التقرير إلى المجلس⁽²⁾.

وبالنظر إلى مجمل التقارير التي أعدتها اللجان البرلمانية الدائمة، عن طريق أعضائها التي أوفدتهم للقيام بالمهمة الاستطلاعية، فإنها تتضمن ثلاث نقاط مهمة، استخلصتها من مجمل التقارير التي قدمتها وفود اللجان الدائمة للبرلمان، والتي وردت في حصيلة مجلس الأزمة طيلة تسع (09) سنوات⁽³⁾.

أولا/ تسجيل مجريات الزيارة

يسجل الوفد في التقرير الشروحات التي استمع إليها، مجمل اللقاءات التي تم إجراءها، انشغالات المصالح المختصة والمواطنين.

ثانيا/ تسجيل الملاحظات

تسجل في هذه التقارير:

- 1- أحمد طرطار، مرجع سابق، ص 49.
- 2- يحيوي حمزة، مرجع سابق، ص 165.
- 3- مجلس الأمة، حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 2004- جانفي 2007، المؤسسة الوطنية للطباعة والإشهار، الجزائر، 2007، ص ص 108-120.

1- الملاحظات الإيجابية

وهي التي شددت وفد اللجنة إليها والتتويه بها، كما كان الحال مع وفد لجنة الدفاع الوطني لكل من الغرفتين أثناء زيارتها للمرافق التابعة للقطاع بتاريخ 07 جانفي 2002.

2- الملاحظات السلبية

ذلك عند الوقوف على بعض النقائص مثل التي سجلها وفد عن لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة في زيارته لولاية أدرار من 23 إلى 26 ماي 2005، حول إشكالية مركزية إجراءات تخصيص الأغلفة المالية وتوزيعها على القطاعات. ومن هذه الملاحظات أيضا النقص المسجل في تطبيق التشريعات، أو البطء في تنفيذ بعض البرامج المسطرة، أو تسجيل غياب بعض القوانين، كغياب قانون خاص لحماية معلمي القرآن الكريم الأحرار الذي نبه إليه وفد عن لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية في زيارته لولايتي عنابة وسكيكدة من 21 إلى 26 جوان 2003.

هذه النقائص وغيرها التي يرصدها وفد اللجنة أثناء قيامه بالمهمة الاستطلاعية لا يمكن للبرلمان معرفتها ولا التأكد منها إلا باستعماله لهذه الوسيلة الفعالة، التي تستطيع جمع كم هائل من المعلومات في ظرف وجيز، قد يتطلب الأمر من البرلمان انتظار مدة طويلة للحصول عليها بنفس الدقة والوضوح لو طلبه من جهة أخرى ولو كانت الحكومة نفسها⁽¹⁾.

ثالثا/ تقديم توصيات

تحرص اللجنة الدائمة التي قام بها وفدها بالمهمة الاستطلاعية على تقديم توصيات عامة من شأنها التقليل من النقائص وتصحيح الخلل، أو الإشادة ببرامج معينة لاقت نجاحا والمطالبة بتثمينها، وهذه التوصيات تصب في مجملها في:

1- مجلس الأمة، حصيلة مجلس الأمة، جانفي 2004- جانفي 2007، مرجع سابق، ص ص 120-129.

1- إعادة النظر في بعض السياسات المتبعة

مثل ما سجله وفد لجنة الفلاحة والتنمية الريفية لمجلس الأمة أثناء مهمته الاستطلاعية لولاية تيبازة بتاريخ 19 ماي 2003 التي طالبت بإعادة النظر في سياسة الدعم الموجه لقطاع الفلاحة بمراجعة قائمة المواد المدعمة.

2- تامين برامج المتابعة حققت نتائج جيدة

كمطالبة وفد عن نفس اللجنة أثناء زيارته لولايتي سيدي بلعباس وعين تموشنت في الفترة من 03 إلى 07 ماي 2003 بتمديد برنامج التشغيل الريفي نظرا للنتائج الجيدة التي حققتها في مجال تشغيل أبناء الريف⁽¹⁾.

3- المطالبة بتسهيل بعض الإجراءات

مثل ما تضمنه تقرير وفد عن لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة أثناء زيارته لولاية تيارت في 05 و 06 أكتوبر 2004 بتسهيل القروض الموجهة للمشاريع الفلاحية.

4- توجيه أنظار الحكومة والبرلمان إلى بعض السياسات التي تعود بالنفع على الدولة والمواطن

مثل ما تضمنه تقرير وفد اللجنة السالف ذكرها، إذ طالب بتشجيع التنازل على أكبر المساحات الفلاحية للمستثمرين عن طريق الامتياز وفق شرطين هما إنشاء مناصب شغل لأبناء الريف وتوجيه جزء من المنتج للسوق المحلي لتحقيق الاكتفاء الذاتي.

5- التوصية بتعديل بعض القوانين والمراسيم

كما كان الحال في تقرير وفد عن لجنة التجهيز والتنمية المحلية لمجلس الأمة أثناء زيارته لولاية وهران بتاريخ 13 و 14 جوان 2000 الذي أوصى بالتماس تعديل القانون لإدخال

1- مجلس الأمة، حصيلة مجلس الأمة، جانفي 2004- جانفي 2007، مرجع سابق، ص ص 120-129.

مرونة أكثر في بيع العقار الموجه للاستثمار والتقليل من المضاربة وضرورة إعادة النظر في المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المنظم لقانون الصفقات⁽¹⁾.

مما سبق ذكره تتجلى أهمية هذه التقنية في تنوير البرلمان، وتقريبه من المواطن وتكفاه بقضاياها والاستماع للمجموعات المحلية ومتابعة جهود التنمية، وقياسه لمدى فعالية ونجاعة القوانين التي وافق عليها، وسياسات الحكومة التي أقرها، وبالتالي تفعيل دوره سواء من ناحية التشريع أو التعاون مع الحكومة وحتى رقابتها، وفق رؤية واضحة، مبنية على معطيات تحصل عليها، عن طريق لجانه الدائمة التي ألف المتبعون اقتصار عملها داخل قاعات المجلس وتحت قبة البرلمان، لذا كان من الواجب على المشرع تقنين المهام الاستطلاعية ضمن النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

المطلب الثاني

تفعيل وتوسيع لجلسات الاستماع الخاصة

عند الكلام عن مفهوم آلية الاستماع فالأصل في فعاليتها هو المناقشات، وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة في العمل البرلماني التي تعتبر البرلمان ككل بمثابة " ساحة للكلام " أو بالأدق مؤسسة للمناقشات والمداولات الشفهية حتى لا يتحول العمل البرلماني إلى جهة إدارية تعمل وفقاً لمذكرات مكتوبة مسبقاً ربما يكون من أعضائها من غير النواب أصلاً⁽²⁾.

هناك ثلاث صور للقيام بآلية الاستماع هي:

- عن طريق اللجان النوعية الدائمة.
- من خلال لجان الزيارات الميدانية وتقصي الحقائق.
- عن طريق لجنة خاصة للاستماع، يتم تشكيلها خصيصاً لهذا الغرض، ويكون هدف البرلمان هو القيام بالبحث الدقيق واستعراض مختلف وجهات النظر المتعلقة بالموضوع المثار.

1- مرسوم رئاسي رقم 02-250 مؤرخ في 24 يوليو 2002، يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، ج ر ع 52، صادر في 28 يوليو 2002.

2- علي الصاوي، مرجع سابق، ص 15.

وقد تناولنا فيما سبق استعمال آلية الاستماع في لجنة التحقيق المعروفة في بعض الأنظمة البرلمانية بـ 'لجان تقصي الحقائق'، كما هو الحال في البرلمان المصري، وتقنية الاستماع عن طريق لجنة خاصة للاستماع، والمقصود هنا هي القيام بالمهام الاستطلاعية وما يتخللها من معاینات ومناقشات واستماع للمواطنين أو لمسؤولي الجهة أو القطاع المعني بالزيارة.

أما استعمال آلية الاستماع من طرف اللجان الدائمة داخل مبنى البرلمان، فهو موضوعنا في هذا المطلب، وكيفية تنظيم هذه الآلية في كل من غرفتي البرلمان الجزائري، ثم تطوير هذه الآلية بما يمكن البرلمان من الحصول على المعلومات التي يوظفها في علاقته مع الحكومة، سواء من حيث التنسيق والتعاون معها، أو من حيث الرقابة على أعمالها.

سنحاول تبيان في هذا المطلب السند القانوني لجلسات الاستماع الخاصة (فرع أول)، ثم إلى أهمية توسيع وتفعيل جلسات الاستماع الخاصة (فرع ثان)، وفي الأخير نتطرق إلى العوامل المؤثرة في استخدام اللجان الدائمة آلية الاستماع (فرع ثالث).

الفرع الأول: السند القانوني لجلسات الاستماع الخاصة

استعمال اللجان الدائمة لآلية الاستماع نظمته أحكام المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12، حيث أقرت أنه يحق للجان الدائمة بالبرلمان أن تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها، إلى ممثل الحكومة وإلى أي عضو في الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ويتم هذا الإجراء بتبليغ رئيس مل من الغرفتين وتوجيه الطلب إلى رئيس الحكومة⁽¹⁾. كما يخول النظام الداخلي لكل غرفة للجان الدائمة إمكانية دعوة أشخاص مختصين ذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها⁽²⁾، وهذا يكون عادة عند دراسة النصوص التشريعية المحالة عليها.

وتتفرد اللجان البرلمانية الدائمة في م ش و وعن مثيلاتها في مجلس الأمة بحق الاستماع لمندوب أصحاب الاقتراح أو التعديل حسب المادة 44 من نظامه الداخلي.

1- أنظر المادتين 27 و66 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

2- أنظر المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

في خضم دراسة اللجنة الدائمة للنص القانوني المعروض عليها، تشارك الحكومة في ذلك بصورة جلية، خاصة إذا تعلق الأمر بمشروع قانون، إذ تشرع اللجنة الدائمة في دراسة النص بالاستماع إلى عرض ممثل الحكومة، ليتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة، هذا الأخير الذي يحاول الإجابة على كل التساؤلات الموجهة له، مدافعا بذلك عن وجهة نظر الحكومة بخصوص الموضوع⁽¹⁾. وحتى إذا تعلق الأمر باقتراح قانون فلا يوجد ما يمنع تواجد الحكومة في جلسات اللجان الدائمة على أساس المادة 26 الفقرة الثالثة من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

فبالرجوع إلى نص المادة 26 المذكورة أعلاه نجدها تعطي الحق للجان في الاستماع إلى:

- ممثل الحكومة وهذا يكون دائما بمناسبة دراسة نص محال على اللجنة.

- أن اللجنة يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

والحقيقة أن اللجان استغلت الإمكانية التي تفتحها المادة 26 للاستماع إلى الوزراء حتى خارج نطاق النصوص، حيث استمعت عدة لجان إلى مجموعة من الوزراء حول مواضيع مختلفة لم تكن محل نصوص معروضة عليها⁽²⁾.

وتتبع أهمية آلية الاستماع خاصة إذا خصت أعضاء الحكومة، فتقوم اللجان الدائمة قصد المواكبة الدورية لمجمل نشاطات الدوائر الوزارية ذات الصلة بمهام اللجنة الدائمة، بإمكانية عقد جلسات استماع مع الوزراء المعنيين للاطلاع عن كثب على مجريات الأداء الحكومي ضمن كل دائرة وزارية... وكذلك الإمام بالبرامج المسطرة على المستوى القطاعي (الدائرة الوزارية المعنية)، بالإضافة إلى نقل انشغالات المواطنين، لاسيما الأكثر حساسية

1- عقيلة خراشي، مرجع سابق، ص 45.

2- بوزيد لزهاري، مرجع سابق، عن اللجنة الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 81.

منها، إلى المسؤول الأول عن ذلك القطاع، بما يمكن من اقتراح الحلول الفورية للمشاكل المتوجة لتلك الانشغالات⁽¹⁾.

الحاصل أن اللجان الدائمة على مستوى الغرفتين قد طورت من استعمال آلية الاستماع، ولم تجعلها مقيدة بوجوب دراسة نص قانوني محال إليها، بل استعملت هذه الآلية خارج هذا الإطار، بما يمكنها من توظيف هذه الآلية في تزويدها بالمعلومات الدقيقة من الحكومة، وتناول أي من الموضوعات التي تدخل في دائرة اختصاصها، والاستماع في ذلك للوزير المعني، ولاستفسار منه حول أي قضية تتبع قطاع الوزير المشرف عليه، وتشغل بال أعضاء اللجنة بمبادلة وجهات النظر معه، ومناقشته في السياسات المتبعة في القطاع الذي يشرف عليه، شرط أن يكون الموضوع في دائرة اختصاصها، وأن تكون جلسة الاستماع مدرجة في جدول أعمالها المعد مسبقاً، الذي يطلع عليه رئيس الغرفة التي تنتمي إليها اللجنة، لكي يباشر إجراءات استدعاء عضو الحكومة المعني بجلسات الاستماع.

وجب أن نشير إلى أن جلسات الاستماع التي تقوم بها اللجان الدائمة تجري داخل غرفة البرلمان التي تتبعها اللجنة المعنية بموضوع الجلسة، وذلك في القطاعات الخاصة باللجان الدائمة، كما أن هذا النوع من الجلسات في البرلمان الجزائري موسوم بطابع السرية.

الفرع الثاني: أهمية تفعيل وتوسيع جلسات الاستماع الخاصة.

تؤدي جلسات الاستماع وظائف عدة لعل أهمها ما يلي:

1- تمكن الهيئة التشريعية من الاستعانة بخبرة أشخاص من قطاعات مجتمعية مختلفة وبآرائهم، ففي جلسات الاستماع العامة يصغي أعضاء اللجنة إلى مجموعة واسعة من وجهات النظر، بما فيها آراء مسؤولي السلطة التنفيذية، والخبراء الأكاديميين أو القانونيين المستقلين، وممثلي المصالح المهنية، والنقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية.

1- أحمد طرطار، مرجع سابق، ص 48.

2- توفر جلسات الاستماع كذلك منتدى لتبادل الأفكار، فيطرح أعضاء اللجنة على الشهود أسئلة تتعلق بمواقفهم وتوكيداتهم، كما يدفعونهم إلى الانخراط في نقاشات تتراوح من القضايا العامة إلى المشاكل المحددة⁽¹⁾.

3- تسمح جلسات الاستماع لأعضاء البرلمان، بإتباع نمط أسئلة أكثر تفصيلا مع الوزراء، مقارنة بالأسئلة الشفوية والكتابية، التي تتطلب من عضو البرلمان المبادر بها المرور بإجراءات خاصة، تمتد من إيداعها، إلى انتظار الرد عليها من طرف السلطة التنفيذية، عن طريق ممثلها أو الوزير المعني مباشرة، دون أن يكون هناك أي مجال لعضو البرلمان للمناقشة المتبادلة والمستفيضة مع الوزير المعني، وهنا تظهر محدودية هذه الوسيلة الرقابية في مقابل جلسات الاستماع التي لا تعتبر وسيلة رقابية، حيث تعقد اللجان البرلمانية الدائمة جلسات استماع خاصة لأعضاء السلطة التنفيذية، فيدور النقاش مع ممثل الحكومة أو أحد أعضائها، فيستمع إلى الآراء المختلفة لأعضاء اللجان، ويناقش معهم تلك الآراء، ويقدم رأي الحكومة مدعما ردوده بمعطيات وأدلة ووثائق، ويتبع ذلك بطرح الأسئلة المختلفة من طرف أعضاء اللجنة، وكلما كانت عملية توجيه الأسئلة منظمة ومنهجية، كان من المرجح زيادة نسبة تحقيق الأهداف المرجوة منها.

تتجلى الحقائق في خضم المناقشة الناتجة عن جلسة الاستماع، وتتضح الصورة، ويصل الحضور إلى قناعات معينة، وتقدم توصيات تدرج في تقرير تعده اللجنة ويسلم إلى رئيس المجلس، يمكن أن يكون التقرير مرجعا للبرلمان أثناء مناقشته لسياسات الحكومة، أو قيامه بدراسة مبادرات تشريعية تأتي من الحكومة أو البرلمانيين.

4- يمكن لجلسات الاستماع أن تمنح البرلمانيين وخاصة الأقليات منهم والمعارضة فرصة طرح الأسئلة السياسية المباشرة على الوزراء أو غيرهم من الموظفين الحكوميين⁽²⁾.

1- دايفيد أولسن، دايفيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية، تر: نور الأسعد، المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، أمريكا، 1996، 13.

2- جون وايلي، تعزيز القدرة التشريعية التنفيذية، تر: نور الأسعد، المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، أمريكا، 2004، ص 21.

5- إن جلسات الاستماع إذا ما تكرست واقعيًا، وفق برامج محددة وطروحات متميزة، يمكن أن توفق الصلة بين الجهاز التنفيذي والتمثيل الشعبي أيما توثيق، بل وتنمي الروح الجماعية، وروح المسؤولية، وآلية التشاور، بما يمكن من اجتياز أية عقبات، أو أحداث قد تصادف العمل الحكومي في إطار تلك الدائرة الوزارية المعنية... وهكذا يتكرس العمل بفعالية عبر هذه البوابة البسيطة والسهلة بل المتاحة في آن واحد⁽¹⁾.

الفرع الثالث: العوامل المؤثرة في استخدام اللجان الدائمة آلية الاستماع

يرى الأستاذ ' علي الصاوي ' أنه: " لا توجد موانع، سواء من الناحية الفنية أو المادية أو البشرية ما يمنع البرلمانات العربية من استخدام هذه الآلية المهمة في العمل البرلماني، وإن كان يرى أن لها دورا رقابيا⁽²⁾، والحقيقة أن آلية الاستماع في البرلمان الجزائري لا تعد من الوسائل الرقابية بل هي وسيلة من وسائل التعاون والتنسيق والتكامل مع الحكومة، وإن كانت في ظاهرها تشير إلى استعمالها أسلوب توجيه الأسئلة والمناقشة، مما يوحي بأنها وسيلة رقابية، غير أن الفارق الأهم هو في النتائج والغايات، فالغاية من آلية الاستماع هو التزود بالمعلومات والاستفسار عن المشاكل والصعوبات، وتقديم الآراء المختلفة للوصول إلى تعاون وتنسيق مع الحكومة لتذليل الصعوبات وتجاوز العقبات معا، بينما لوسائل الرقابة الأخرى غايات أخرى لعل أخطرها إقرار المسؤولية السياسية للحكومة أو دفعها لطل التصويت بالثقة.

في الحقيقة ليس هناك أية موانع تحول دون استخدام تلك الآلية الهامة، ومع ذلك يلاحظ أنها غير موظفة بالقدر الكافي في البرلمان الجزائري، ولا تحتل أهميتها المناسبة في العمل البرلماني، ويعود هذا لأسباب منها:

1- ما يتعلق بحساسية مسألة الاستماع، والانكشاف الشديد الذي قد تؤدي إليه، عندما يتم تفعيلها إلى مداها الطبيعي والمتصور، من حيث تنوع واختلاف الآراء التي يمكن أن تحتويها،

1- أحمد طرطار، مرجع سابق، ص 49.

2- علي الصاوي، مرجع سابق، ص 21.

والتعامل مع المعارضين الرافضين بكل تنويعاتهم المحتملة، وأوجه النقد التي يمكن أي يطرحوها أمام البرلمان لاسيما الموضوعات المثيرة للجدل⁽¹⁾.

2- صعوبة مجاراة أعضاء اللجنة الدائمة للمستمع إليه، خاصة إذا كانت المسائل المعروضة ذات طبيعة خاصة، في ظل عدم توفر المعلومة لأعضاء اللجنة بسبب عدم توفر قاعدة للبيانات في البرلمان تسهل الأمر عليهم، فيؤثر عدم تحضير الموضوع جيدا قبل عقد الجلسة على مجرياتها، وبالتالي نتائجها، مما يحولها إلى محاضرة تسير في اتجاه واحد.

3- يتطلب تفعيل آلية الاستماع مهارات وقناعة مشتركة بين أطرافها لكي تنتج آثارها، وهي الاستنارة بآراء الغير والقدرة على تغيير المعتقدات الذاتية والمواقف السياسية بناء على التفاعل الإيجابي مع معلومات لم تكن متاحة أو آراء لم تكن معروفة أو لم تكن مقبولة⁽²⁾.

في مجال الأعمال المكتملة للمجال التشريعي واستعمال تقنية الاستماع وجب أن أشير في نهاية هذا الفرع أن أعضاء مكاتب اللجان الدائمة بصفة خاصة يقومون باستقبال والاستماع لمشاكل المواطنين من خلال طرح انشغالاتهم، وهذا في إطار الصلاحيات الدستورية المخولة لأعضاء البرلمان بموجب المادة 115 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾.

1- علي الصاوي، مرجع سابق، ص 21.

2- المرجع نفسه، ص 16.

3- دريوش مصطفى، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص 47.

خاتمة

إن الحديث عن اللجان البرلمانية هو نفسه الحديث عن البرلمان، فلا يكاد يخلو برلمان في العالم سواء أكان نظامه برلمانياً أو رئاسياً أو شبه رئاسياً من وجود لجان برلمانية، تسند إليها مهام ووظائف تسمح للبرلمان القيام بعمله، ولعل غالبية هذه البرلمانات تأثرت في تصنيف لجانها وإسناد المهام لها بنموذجين مهمين: أولهما النموذج الأنجلوسكسوني ويأتي على رأسه البرلمان البريطاني ممثلاً للنظام البرلماني والكونغرس الأمريكي ممثلاً للنظام الرئاسي، وثاني النماذج هو النموذج الأوربي الغربي ويمثله البرلمان الفرنسي، الذي كان له تأثير واضح المعالم على تصنيف المشرع الجزائري للجان البرلمان وتحديد دورها وإسناد الاختصاص لها ومن ثم تكييف نظام سير أشغالها.

أغلب البرلمانات في العالم تعتمد على اللجان لأداء وظائفها التشريعية أو الرقابية، ذلك أن أساس عمل البرلمان هو في الحقيقة نتاج عمل اللجان، والبرلمان الجزائري ليس استثناء فقد عهد بالمهمة التشريعية منذ نشأته إلى لجانته الدائمة، وفي الجانب الرقابي اعتمد أيضاً على لجان التحقيق منذ دستور 1976، إلى الدستور الحالي لسنة 1989 المعدل. ومن خلال تتبعنا لتطور استعمال اللجان والآليات القانونية الممنوحة لها في البرلمان الجزائري، في مراحلها المختلفة إلى ما استقر عليه الأمر في البرلمان الحالي بغرفتيه وتأثير ذلك على أداء البرلمان سجلنا جملة من الملاحظات التي تسترعي الانتباه، وتعتبر علامة فارقة في تحسين أداء البرلمان وتطوره:

1- لقد عهد المشرع الجزائري إلى كل غرفة في نظامها الداخلي، بتحديد عدد لجانها الدائمة واختصاصاتها وعدد أعضائها دون تقييد لذلك، والمسجل في هذا السياق أن عدد اللجان الدائمة متناسب مع عدد أعضاء كل غرفة وحجم الاختصاصات الممنوحة لكل لجنة، وبالتالي نتج عن ذلك أن عدد أعضاء كل لجنة ليس بالكبير الذي يحولها إلى جلسة عامة موازية، وليس بالقليل الذي يفرغ اللجنة من محتواها ومن جدية وجودة أعمالها.

2- التحلل شيئاً فشيئاً من ذلك القيد الموضوع على أعضاء البرلمان منذ الاستقلال، بعدم الانضمام لأكثر من لجنة واحدة، كما هو الحال في كثير من البرلمانات في العالم ربما بداعي ترسيخ التخصص، والاستفادة من عامل تراكم الخبرة، وذلك بكيفيتين مختلفتين: الأولى عن طريق السماح للجنة الدائمة بانتداب أي عضو من لجنة أخرى لحضور أشغالها ومشاركته

مداولاتها، والكيفية الثانية كانت على مستوى مجلس الأمة بالسماح لأي عضو من أعضاء مجلس الأمة الحضور لأشغالها دون أن يكون له حق أخذ الكلمة، أو التصويت ، وهو تطور يحسب للبرلمان الجزائري للاستفادة من الخبرات الموجودة فيه قبل اللجوء إليها خارجه ؛ غير أنه تطور ناقص بالنظر للف عالية المرجوة بالسماح لكل عضو بالانضمام إلى عدة لجان كما يطالب به بعض الدارسين ، للقضاء على ظاهرة الغياب داخل اللجان، وفتح مجال للأعضاء الناشطين لإبراز قدراتهم وكفاءاتهم من جهة أخرى.

3-منح اللجان بعض الصلاحيات التي تساهم في الرفع من جودة عمل ها، والتي تتعكس على عمل البرلمان ، ومن ذلك إعطاؤها الحق في استدعاء من تشاء من الخبراء والأخصائيين ، ومن تقدر أن لها فائدة في الاستماع إليهم، دون أن يفرض أحد عليها أو يتدخل في اختياراتها، مما يعطيها وحدها الاستقلال في اتخاذ قراراتها بهذا الشأن . فاللجنة هي أداة سماع لمن يحضر جلساتها وإسماع لرأيها ورأي غيرها من المخاطبين بتقاريرها من أعضاء البرلمان وغيرهم.

4-من أهم النقاط الواجب الإشارة إليها أن اللجان الدائمة انتقلت من دراسة وفحص النصوص المحالة إليها ، إلى توسيع دائرة اهتمامها خارج قبة البرلمان عن طريق قيامها بالمهام الاستطلاعية، وجلسات الاستماع المختلفة سواء بمناسبة دراسة نص أو بغير مناسبة ، والقيام بالإشراف على تحضير الأيام الدراسية والملتقيات والندوات في مختلف المواضيع ، خاصة منها ما يرتبط بالعمل البرلماني ، وهذا التطور لم يكن إلا نتيجة تراكم الخبرة التي اكتسبها البرلمان الجزائري طيلة سنين من العمل ، دفعته إلى تطوير نفسه مسايرة للبرلمانات في العالم ، ومراعاة للتطور الحاصل على مستوى المجتمع الجزائري بصفة خاصة.

5-توسع اللجان الدائمة في استعمال تقنية جلسات الاستماع ولو بغير مناسبة دراسة مبادرة تشريعية، سمح لأعضاء البرلمان إتباع نمط أسئلة أكثر تفصيلا مع الوزراء وغيرهم مقارنة بالأسئلة الشفوية والكتابية التي تتطلب من عضو البرلمان إجراءات خاصة . وكانت الاستفادة من هذه الوسيلة في الحصول على المعلومات التي يحتاجها البرلمان.

5-التنسيق الدائم بين اللجان الدائمة والحكومة وفق ما تقرر في النصوص المتعلقة بذلك، ساعد اللجان على أداء عملها بفعالية كبيرة ، من خلال توضيح الغاية والمقاصد من مشاريع القوانين التي بادرت بها الحكومة التي ترمي إلى إقناع البرلمان بصوابها وجدواها، من خلال إقناع أعضاء اللجنة الدائمة، وبطبيعة الحال فتقاريرها له الأثر المباشر على جموع البرلمانين وبلورة قناعاتهم . ولهذا التنسيق أثره من ناحية دراسة النصوص المحالة على اللجنة وإجراء التعديلات عليها وتقديم الملاحظات حولها، وذلك بربح الوقت وتجنب إبقاء النصوص على مستوى اللجان لمدة طويلة.

غير أنه مع التطور الحاصل في بعض المجالات المتعلقة باللجان وذات التأثير المباشر في أداء البرلمان سجلنا بعض النقائص التي تؤثر في حسن سير عمل اللجان وبالتالي في أداء البرلمان لوظيفته على الوجه الأحسن والأكمل في ظل دستور 1989 المعدل، وسأذكر هذه النقائص مع بعض الحلول والتوصيات لمعالجتها والتي استقيتها من أداء برلمانات عريقة أو من تجارب سابقة للبرلمان الجزائري أو بالاستئناس بآراء الباحثين والخبراء والمختصين القانونيين في المجال البرلماني:

1- التراجع المسجل على مستوى النصوص القانونية المتعلقة باللجان الدائمة، من ناحية عدم التنصيص على إلزامية انضمام أعضاء البرلمان إلى اللجان الدائمة، الأمر الذي يخالف ما كان معمولاً به في الأنظمة الداخلية السابقة للبرلمان، التي تلزم الأعضاء بالانضمام إليها تحت طائلة حسم بعض المنح والعلاوات المخصصة لكل من لا ينظم إلى لجنة من اللجان الدائمة في المجلس.

2-بالنسبة للغياب المسجل على مستوى جلسات اللجان الدائمة نجد أن النصوص القانونية السابقة قد حاولت معالجة هذه الظاهرة، بوضع أحكام خاصة لها، غير أن الغريب في الأمر هو سكوت النظامين الداخليين الحاليين لغرفتي البرلمان عن إيجاد حلول لهذه الظاهرة التي لا تؤثر على عمل اللجان فحسب، بل يمتد ذلك التأثير على أداء البرلمان الجيد والفعال، وإن تم معالجة هذه الظاهرة في بعض الجزئيات بفرض التصويت الشخصي لأعضاء اللجنة الدائمة أو بالوكالة في حدود توكيل واحد، غير أن هذا الإجراء غير كاف.

3-تدخل الحكومة في عمل اللجنة الدائمة ، سواء مباشرة بالحضور عن طريق ممثلها والتميز في أخذ الكلمة ،أو بطريقة غير مباشرة ، وإن كان له جانب إيجابي ، غير أنه في النهاية يصب في السياق الذي يخدم الحكومة على حساب البرلمان ، ذلك أن غالبية النصوص المعروضة عليه أصلها حكومي، في ظل ضعف زمام المبادرة بالتشريع لدى البرلمان وبا لتالي ستدافع الحكومة عن مشاريعها أمامه بكل الوسائل ، ومن ذلك استعمال اللجان الدائمة لهذه الغاية بإقناعها ب المعطيات و الحجج التي تقدمها ولا يملكها أعضاء اللجنة، أو عن طريق الأغلبية المشكلة للجنة والمالية للأحزاب المنضوية في الحكومة.

4-حق استدعاء اللجنة ا لمتساوية الأعضاء للاجتماع الممنوح للوزير الأول في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان وعدم تحديد أجل لذلك ، هذا الإجراء الذي عطل في بعض الأحيان العمل التشريعي لمدة طويلة بسبب تخلف الوزير الأول عن استدعائها، أما إذا تم اجتماع أعضائها وفق الإجراء السابق ولو بعد مدة طويلة فتكون النتيجة التي توصلت إليها هي تغيير لفظ بآخر كما سبق وأشرت إليه في دراستي . والأجدر أن تحل هذه المسألة على مستوى السلطة التشريعية عن طريق فتح المجال لآلية الذهاب والإياب ولو لمرة واحدة، أو تحديد أجل لاستدعاء اللجنة وأجل لإتمام عملها ، أو فتح المجال لرئيسي الغرفتين ليقررا معا وقت استدعائها مع ضرورة إعلام الحكومة.

5-تحديد اللجان الدائمة من المبادرة باقتراح إنشاء لجنة تحقيق أو من إبداء رأيها في لوائح اقتراحات إنشاء لجنة تحقيق المودعة لدى مكتب مجلس الغرفة والتي تدخل في مجال تخصصها.

6-الضوابط الكثيرة على لجان التحقيق ، من ناحية المبادرة والتصويت على لائحة إنشائها ومجال عملها ثم الغاية من نتائج عملها) من ناحية تحديد المسؤوليات (ونشر هذه النتائج، تحول دون الاستفادة من هذه الوسيلة الفعالة في جعل البرلمان يساير النشاط الحكومي سواء من ناحية الرقابة عليها، أو من ناحية كشف النقائص التي تدفع كل من البرلمان والحكومة للتعاون من أجل تداركها.

وفي نفس السياق نسجل تراجع في جودة أحكام النصوص القانونية في ظل دستور 1989 المعدل

المعالجة لهذه المسألة مقارنة بجودة وشمولية النصوص التي صدرت في ظل دستور 1976

7-تراجع المشرع في ظل دستور 1989 المعدل على التنصيص على المهام الاستطلاعية التي تقوم بها وفود من اللجان الدائمة البرلمانية ، بعد أن كانت مذكورة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي

(1992، مع عدم الإشارة إليها لا من قريب ولا من بعيد في - الوطني للفترة التشريعية الثالثة 1987)

مجموع النصوص القانونية ، من جهة إجراءات القيام بها أو نتائج أعمالها ، إلا أن ذلك لم يمنع غرفتي البرلمان من اعتمادها كوسيلة هامة لجمع المعلومات ، ومعرفة النقائص المسجلة في شتى الميادين والقطاعات ، سواء ما تعلق منها بالمنظومة القانونية السارية المفعول أو عقبات تنفيذ البرامج المصادق عليها.

استعمال آلية المهام الاستطلاعية التي تقوم بها الوفود البرلمانية تخضع لتقدير واجتهاد مكتب المجلس لكل غرفة بالتنسيق مع اللجان الدائمة المعنية والأجهزة الأخرى.

7-لعل من أهم النقاط المسجلة على البرلمان الجزائري منذ تاريخ إنشائه هو تسجيل ذلك الضعف الشديد في اقتراحات القوانين على مستوى المجلس الشعبي الوطني، دون التفكير في إيجاد حلول لهذه المعضلة، وإن كان هذا الضعف الذي يعرفه المجلس الشعبي الوطني كغيره من البرلمانات راجع إلى أسلوب العمل الذي تنتهجه السلطة التشريعية وبقيت محافظة على ما كان عليه لم يعد يتماشى مع متطلبات العصر ، عكس السلطة التنفيذية التي قويت وتمركزت بفضل الفنيين والمتخصصين حيث أصبحت أعمالها تتصف في غالب الأحيان بالدقة . ويمكن تعويض عدم قدرة النواب على تقديم اقتراحات قوانين بالسماح للجان الدائمة بالقيام بذلك كما

هو معمول به في بعض الدول، نظرا لأسباب عدة أهمها أن هذه اللجان تمتلك تقدير الحاجة لاقتراح قانون ، نظرا لعامل تخصصها واستفادتها من أمرين هامين هما:

-إمكانية قيامها بالمهام الاستطلاعية وما يتبعها من كشف عن نقص تشريعي أو عدم مساندة التشريع للتطورات الحاصلة على أرض الواقع.

-الاستفادة من آراء الخبراء والمختصين والفاعلين في المجتمع المدني ، بحكم قيامها بجلسات الاستماع المختلفة، والمشاركة والإشراف على النشاطات الفكرية الداعمة للعمل التشريعي والبرلماني بصفة عامة، والتي في خضم ما يتبادل فيها من آراء وأفكار قد تترجمها اللجنة إلى اقتراحات قوانين، ضف إلى ذلك احتكاكها شبه الدائم بالحكومة ومسايرتها لبرنامجها في المجال الذي يتبع اختصاصها.

أخير فالمشعر الجزائري قطع شوطا معتبرا في تنظيم لجان البرلمان ومنحها وسائل القيام بدورها، مسايرا في ذلك للتجارب في الأنظمة المقارنة تطورا وتحسينا لأداء البرلمان في قيامه بوظيفته التشريعية والرقابية أو في تعاونه مع الحكومة، غير أنه يجب تقييم دور هذه اللجان منذ نشأة البرلمان في الجزائر المستقلة ، وذلك وقفا على الإيجابيات لنتميينها وعلى السلبيات لدرئها والتخفيف منها، والسعي دائما للإصلاح والتطوير كما تفعله البرلمانات العريقة.

قائمة

المراجع

أولاً: الكتب باللغة العربية

1. أحمد وافي، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.
2. آن سيدمان، روبرت سيدمان، نالين ابيسكيري، الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي، ترجمة: مكتب صبر للتأليف والترجمة، مصر، 2005.
3. إيهاب زكي سلام، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، لبنان، 1983.
4. جون وايلي، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، ترجمة نور الأسعد، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، أمريكا.
5. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1990.
6. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
7. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1996.
8. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
9. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
10. عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.

11. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر 1980
12. العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الدار العثمانية، الجزائر، 2002.
13. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق، مجموعة النيل العربية، مصر، 1999.
14. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
15. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1995.
16. مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، الشكل والإجراء، د دار ن، الجزائر، 1996.
17. محمد أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار الجديدة للنشر، مصر، 1975.
18. محسن خليل، القانون الدستوري، الجزء الأول، مركز التكوين الإداري، المركز الجهوي، بالمدينة، الجزائر، د س ن.
19. ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2007.
20. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2002.
21. محمد سعيد جعفرور، مدخل للعلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، ط 3، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
22. مجلس الأمة، حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 1998، جانفي 2007، المؤسسة الوطنية للطباعة والإشهار، الجزائر، 2007.

23. ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، منشورات جامعة 8 ماي 1945، قالمة، د س ن.

ثانيا/ الكتب باللغة الفرنسية

- 1- D.G.Lavroff, le droit constitutionnel de la v république, Paris, 1995.
- 2- Eric Oliva, droit constitutionnel, Edition Dalloz, Paris, 1977.
- 3- Nicolas Lagasse et Xavier Baeselen, le droit d'enquête parlementaire, Bruxelles.
- 4- Yeles Chaouche Bachur, la rationalisation du contrôle parlementaire en Algérie, l'apport du conseil constitutionnel, thèse de droit publique, Université Oran, 1994.

ثالثا/ الرسائل والمذكرات الجامعية

1- يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010.

رابعا/ المقالات العلمية

1- أحمد أو دية، نحو مجلس تشريعي فعال، علاقة المجلس التشريعي مع الجمهور، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، مقال على الموقع التالي:

www.aman.palestine.org

2- الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، الجزائر، 2005.

3- الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، مجلس الأمة، الجزائر، 2002.

4- الأمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، مجلس الأمة، الجزائر، 2003.

- 5- بهسة الجسي، التجربة البرلمانية في البحرين وعلاقتها بمؤسسات المجتمع المدني، مداخلة في المؤتمر البرلماني حول تعزيز قدرات البرلمانيين العرب، مجلس الأمة، الجزائر، 22 سبتمبر 2005.
- 6- بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول: نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، مجلة وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002.
- 7- جعفر علي المجدوب، منى إبراهيم العيد، تطوير أداء مداخلات تقارير اللجان البرلمانية، مجلس شورى البحرين، قسم البحوث والدراسات، مقال متوفر على الرابط التالي: <http://www.shura.bh/ar/pages/default.aspx>
- 8- جون جيكال، جودة القانون، ترجمة فريق تحرير مجلة الوسيط، العدد 05، السداسي الأول لسنة 2007، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2007.
- 9- حسن طارق، المجتمع المدني والبرلمان أية تقاطعات وظيفية؟ ملاحظات أولية حول مساهمة المجتمع المدني في العمل التشريعي، مجلة فكر ونقد، العدد 39، مقال على الرابط التالي: http://www.fikrwanakd.aljabriabed.net/n93_03tarik.htm
- 10- درويش مصطفى، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، مجلس الأمة، الجزائر، 2003.
- 11- دايفيد أولسن، دايفيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية، ترجمة نور الأسعد، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، أمريكا، 1996.
- 12- رياض غانم، نظام اللجان البرلماني والمجتمع المدني، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2006.
- 13- سعيد مقدم، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، العدد الأول، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003.
- 14- صاش جازية، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، مجلس الأمة، الجزائر، 2008.

- 15- صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول: نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي: 29 و30 أكتوبر، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002.
- 16- عبد الناصر جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر، الواقع والآفاق، منشور في موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الخاص بالجزائر، مقال على الموقع التالي: www.dzunpd.org. الجزائر، 2006.
- 17- علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية، الخبرات المقارنة والدروس المستفادة، أوراق الندوة البرلمانية العربية لتطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، 04-06 فيفري، مجلس النواب اللبناني، لبنان، 2003.
- 18- عمر فرحاتي، أهمية ودور المجتمع المدني في الحياة السياسية والاجتماعية، مجلة المفكر، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مارس 2006.
- 19- علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مقال منشور على الرابط التالي: www.unpd-pogar.org/publications/legislature/sawi1a/
- 20- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003.
- 21- فاطمة العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية، دراسة منشورة في موقع مجلس الأمة الكويتي، جانفي 2001، مقال على الرابط التالي: <http://www.majlesalommah.net/cit/run.asp?id=750>
- 22- مفتاح عبد الجليل، حق السؤال كآلية رقابية برلمانية على أحكام الحكومة في الجزائر، مجلة الفكر، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، مارس 2006.

- 23- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب العدد 02، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003.
- 24- موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد الأول، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003.
- 25- المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، التقارير البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، مجلس الأمة، الجزائر، مارس 2003.
- 26- نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد 04 المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2004.
- خامسا/ النصوص القانونية**
- 1- رأي المجلس الدستوري رقم 11/ر.ن.د/م.د/2000 المؤرخ في 06 ديسمبر 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.
- 2- رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.ق.ع.م.د/04 مؤرخ في 22 غشت 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج ر ع 57، صادر في 08 سبتمبر 2004.
- 3- حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002، الجزء الأول، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، د س ن.
- 4- نص تقرير اللجنة البرلمانية المشتركة حول مشروع القانون المتضمن دسترة اللغة الأمازيغية كلغة وطنية، الجريدة الرسمية للمداولات للمجلس الشعبي الوطني، العدد 339، المؤرخة في 22 أبريل 2002، الجزائر.
- 5- علاوة العايب، المؤسسات الدستورية في ظل التعديل الدستوري 1996، محاضرة أقيمت على طلبه الحقوق للسنة الأولى ماجستير، اختصاص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مارس 2008.
- 6- حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002، الجزء الأول.

قائمة المراجع

- 7- مجلس الأمة، حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 2004 - جانفي 2007، المؤسسة الوطنية للطباعة والإشهار، الجزائر، 2007.
- 8- مقران آيت العربي، عضو مجلس الأمة، مداخلة، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 07، السنة الأولى، الجزائر، 1999.

الديساتير

- 1- دستور 1976.
- 2- مرسوم رئاسي رقم 98-18 مؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج ر ع 09، صادر في 01 مارس 1989.
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ل 28 نوفمبر 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 98-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر ع 76 صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ع 25 صادر في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ع 63 الصادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2006، ج ر ع 14 الصادر في 07 مارس 2016.

القوانين العضوية

- 1- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 01 مارس 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ع 37، صادر في 01 يونيو 1998.
- 2- قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ع 50، صادر في 28 غشت 2016.

القوانين العادية

قائمة المراجع

1- قانون رقم 80-04 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ع 10 صادر في 04 مارس 1980.

المراسيم الرئاسية والتنفيذية

1- مرسوم رئاسي رقم 02-250 مؤرخ في 24 يوليو 2002، يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، ج ر ع 52، صادر في 28 يوليو 2002.

2- مرسوم تنفيذي رقم 98-261، مؤرخ في 29 غشت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر ع 64، صادر في 30 غشت 1998.

النظم الداخلية

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مؤرخ في 13 مايو 2000، ج ر ع 46، صادر في 30 يوليو 2000.

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة، مؤرخ في 20 يونيو 2017، ج ر ع 49، صادر في 22 غشت 2017.

03	مقدمة.....
09	الفصل الأول: الدور التشريعي للجان البرلمانية.....
10	المبحث الأول: سلطة اللجان البرلمانية في العمل التشريعي.....
10	المطلب الأول: دراسة المبادرات التشريعية المحالة على الجان المختصة.....
10	الفرع الأول: المبادرات التشريعية التي تختص بها اللجان.....
18	الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في مناقشات ومداولات اللجان.....
	المطلب الثاني: الصياغة وإجراءات التعديل على المبادرة التشريعية على مستوى اللجان المختصة.....
20	الفرع الأول: التعديل على مستوى المجلس الشعبي الوطني.....
21	الفرع الثاني: التعديل على مستوى مجلس الأمة.....
26	المطلب الثالث: التقارير التشريعية للجان البرلمانية.....
31	الفرع الأول: أنواع تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية.....
32	الفرع الثاني: إعداد تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية.....
35	الفرع الثالث: حجية التقارير التشريعية للجان البرلمانية.....
38	المبحث الثاني: علاقات اللجان الدائمة ودورها في الإنتاج التشريعي.....
39	المطلب الأول: علاقة الحكومة باللجان الدائمة وتأثيرها على وظيفتها التشريعية.....
40	الفرع الأول: التأثير المباشر للحكومة على العمل التشريعي للجان الدائمة.....
40	الفرع الثاني: التأثير غير المباشر للحكومة على العمل التشريعي للجان الدائمة.....
42	المطلب الثاني: علاقة اللجان البرلمانية بالمجتمع المدني.....
46	الفرع الأول: مفهوم المجتمع المدني.....
46	الفرع الثاني: التنظيم القانوني لعلاقة اللجان البرلمانية بالمجتمع المدني.....
48	الفصل الثاني: الدور الرقابي للجان البرلمانية على الحكومة ومجالات التعاون معها.....
55	المبحث الأول: لجان التحقيق وسيلة دستورية للرقابة على أعمال الحكومة.....
56	المطلب الأول: الإجراءات الخاصة بتشكيل لجان التحقيق البرلمانية.....
57	الفرع الأول: المبادرة البرلمانية بإنشاء لجنة تحقيق.....
58	الفرع الثاني: الضوابط الواردة على تشكيل لجنة التحقيق.....
61	الفرع الثالث: ضمانات حياد لجان التحقيق البرلمانية.....
66	

68	المطلب الثاني: سلطات لجان التحقيق البرلمانية.....
	الفرع الأول: سلطة لجنة التحقيق في الاطلاع على الوثائق والمستندات والمعاینات
69	الميدانية.....
71	الفرع الثاني: سلطة اللجنة المتعلقة بالأشخاص.....
74	الفرع الثالث: سلطة لجنة التحقيق في إعدادها لتقريرها.....
	المطلب الثالث: نتائج أعمال لجنة التحقيق
76	البرلمانية.....
77	الفرع الأول: الآثار المترتبة عن نتائج عمل لجنة التحقيق البرلمانية.....
79	الفرع الثاني: مسألة نشر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية.....
	المبحث الثاني: تطوير البرلمان لوسائل لجانہ في مجال الرقابة والتعاون مع
84	الحكومة.....
84	المطلب الأول: استحداث العمل بتقنية المهام الاستطلاعية.....
85	الفرع الأول: الأساس القانوني لقيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية.....
87	الفرع الثاني: أهمية قيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية.....
88	الفرع الثالث: نتائج المهمة الاستطلاعية.....
92	المطلب الثاني: تفعيل وتوسيع اللجان لجلسات الاستماع الخاصة.....
93	الفرع الأول: السند القانوني لجلسات الاستماع الخاصة.....
95	الفرع الثاني: أهمية تفعيل وتوسيع جلسات الاستماع الخاصة.....
97	الفرع الثالث: العوامل المؤثرة في استخدام اللجان الدائمة آلية الاستماع.....
100	خاتمة
107	قائمة المراجع.....
116	فهرس المحتويات.....