

اختصاصات البرلمان ودوره في حماية الحقوق والحريات

*The specializations of the Parliament and its role in the protection
of rights and freedoms*

د. عطاء يونس

جامعة أحمد دراية أدرار (الجزائر)

att.younes@univ-adrar.edu.dz

ملخص:

تلعب السلطة التشريعية دورا كبيرا في حماية الحقوق والحريات، إذ خول لها الدستور مهمة تنظيم ممارستها، وتحرص هذه السلطة على احترام الحقوق والحريات من خلال وضع أحكام وأسس تضمن حمايتها وتفرض جزاء على من يخالفها، كما خول لها الدستور آليات لمراقبة عمل السلطة التنفيذية لمنعها من المساس بالحقوق والحريات المكفولة، من خلال عدة وسائل قانونية بصفتها الممثل عن الشعب ومن ينوبه في ممارسة السيادة، لكن النظام السياسي الجزائري يفرض بعض القيود على ممارسة اختصاصات البرلمان مما قد يعيق دوره في توفير حماية كاملة لهذه الحقوق والحريات. كلمات مفتاحية: البرلمان- الحقوق والحريات- المؤسس الدستوري- الأغلبية المطلقة- تصويت بالثقة.

Abstract:

The legislature plays a key role in the protection of rights and freedoms, as The Constitution gave it the task of organizing its practice, and this authority it keen to respect the rights and freedoms through put of provisions and rules to ensure it protection and impose a penalty for who Assault it, the constitution also authorized mechanisms to monitor the work of the executive branch to prevent it from violating the rights and freedoms guaranteed, Through many legal means as the representative of the people and his representative in the exercise of the sovereignty, but the Algerian political system imposes some restrictions on the exercise of the powers of parliament, which may hinder its role in put full protection of these rights and freedoms.

Keywords: parliament- rights and freedoms - the constitutional founder- absolute majority - a vote of confidence.

. مقدمة:

من المهم في إطار تقديم هذا البحث التذكير بشكل موجز، بدور البرلمان في أي حكم ديمقراطي فالبرلمان هو مجموعة الممثلين المنتخبين للشعب الذي أعطاهم سلطة العمل باسمه، من خلال وضع السياسات واتخاذ القرارات حول مسائل ذات أهمية وطنية. وبالتالي، يوكل إلى البرلمان مسؤولية سن القوانين التي تحكم المجتمع، والإشراف على الحكومة بهدف تأمين نظام حكم مسؤول، ويمثل مصالح الشعب بشكل عام، وتعتبر تبعاً لذلك البرلمان جسراً بين الشعب والحكومة.

ويتمثل موضوع الدراسة في بيان مجال تدخل البرلمان كسلطة تشريعية داخل في الدولة، في توفير حماية قانونية للحقوق والحريات، وكيفية صيانتها ومنع الاعتداء عليها، وكيفية تنظيمها بشكل عام، بعد أن أوكل له الدستور مهمة التشريع في مجال حماية الحقوق والحريات التي نص على ضرورة ضمانها.

ومن هذا المنطلق، يطرح دور البرلمان كآلية من الآليات الأولية لحماية حقوق الإنسان، حيث أنه يلعب دوراً متقدماً في هذه الحماية على بقية الآليات المحلية أو الدولية بعد الدستور، من خلال مكانته كمؤسسة دستورية، ومن هنا تبرز الأهمية العملية لهذه الدراسة من خلال السلطة التي يتمتع بها البرلمان كمؤسسة دستورية، أوكل له الدستور مهمة تنظيم الحقوق والحريات، ويشكل ذلك ضماناً كبيرة لهذه الحريات، وخصوصاً وأن الدستور أوجب احترام الحقوق من كل المؤسسات والأفراد، وأن القانون فوق الجميع.

ومن خلال ما سبق يتم طرح الإشكالية التالية: كيف يتجلى دور البرلمان في حماية الحقوق والحريات العامة؟ وسيتم معالجة هذه الدراسة وفق الخطة التالية:

- الفرع الأول: نطاق سلطة المشرع في تنظيمه للحريات.

- الفرع الثاني: النظام القانوني للسلطة التشريعية.

الفرع الثالث: مظاهر دور البرلمان في حماية الحقوق والحريات.

الفرع الأول: نطاق سلطة المشرع في تنظيمه للحريات

طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن السلطة التشريعية تتولى سن القواعد القانونية العامة، وهذا أمر طبيعي اقتضاه مبدأ السيادة الشعبية، حسب التعديل الدستوري،⁽¹⁾ وعلى هذا الأساس تأخذ القاعدة القانونية التي يقرها البرلمان مكانتها تحت القواعد الدستورية، في سلم تدرج القواعد القانونية في الدولة، متفوقة على ما يصدر من السلطة التنفيذية، وهذا ما يشكل حماية للحقوق والحريات.

أولاً: أساس سلطة البرلمان في سن القوانين المتعلقة بالحريات العامة

من البديهي أن إطلاق العنان للحريات العامة، قد يؤدي إلى نوع من الفوضى، مما يؤدي إلى المساس بالنظام العام، فمن الواجب في هذه الحالة تنظيم الحريات بشكل يحمي النظام العام، فالتنظيم ضروري لممارسة الحرية، وذلك لا يعني العدوان عليها، وتقييدها لا يعني الحد المطلق من ممارستها، لأن إلغائها ليس بتشريع أصلاً، بل يجب وضع حدود تفادياً للتناهي بين مصالح الفرد والمجتمع،⁽²⁾ وبناء على ذلك، فإن اختصاص المشرع بتنظيم الحريات أمر ضروري، وهو ما يجد سنده في أساسين: أساس اجتماعي وآخر قانوني.

أ - الأساس الاجتماعي

الفرد ليس منعزلاً بل لا يمكنه العيش إلا في وسط اجتماعي، يترتب عليه بالضرورة، مصالح عامة، فإذا كانت هذه الأخيرة شرطاً لإمكانية تمتع الفرد بحقوقه وحرياته، فإن المساس بها يعود بالضرر على الفرد نفسه، مما يستلزم التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، لذلك فالحياة الاجتماعية تحتاج إلى تنظيم يضمن ممارسة الحريات العامة بشكل لا يُخل بتوازن الحياة العامة للمجتمع، بمعنى أن سلطة التنظيم للمشرع ضرورة حتمية. (3)

ب - الأساس القانوني

يتمثل فيما يعرف بدسترة الحريات، باعتبارها مادة دستورية، يُعَدُّ الاعتداء عليها اعتداءً على الدستور في حد ذاته، إلا أن النصوص الدستورية تصاغ عادة بنوع من العمومية، خصوصاً إذا تعلق الأمر بالحريات العامة، لذا كان لازماً وجود تنظيم، يبين حدودها وشروطها، فالعبرة بالتمتع بها، وليس مجرد النص عليها، وذلك يفترض وجود تنظيم، بعد طريق إحالة الدستور إلى المشرع، باعتباره صادر عن الإرادة العامة، لا يميل للطغيان، بل أن الحريات تجدد في القانون ضماناً وحماية لها. (4)

ومن أمثلة إحالة الدستور للمشرع بتنظيم الحريات، ما جاء في المادة 74 منه: "أن القانون يحمي الحقوق المترتبة على الإبداع الفكري"، والمادة 36: "الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون، ويحدد القانون شروط اكتسابها والاحتفاظ بها أو فقدانها..."، والمادة 70: "الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون"، إلى غير ذلك من المواد التي تعطي للمشرع الحق في التدخل.

ثانياً: طبيعة اختصاص المشرع بسن القواعد المنظمة للحريات العامة

يلتزم المشرع في حال تنظيمه لحرية ما، بالإطار الدستوري، فإذا ما تولى الدستور تنظيم حرية ما، فإن المشرع يمتنع عن التدخل، مثلاً: المادة 48 من التعديل الدستوري تنص على عدم انتهاك حرمة المسكن، ورغم الإحالة إلى المشرع بنصه "لا تفتيش إلا بمقتضى القانون"، إلا أن الدستور أوجب عدم انتهاك هذه الحرمة "دوماً أمر صادر من السلطة القضائية"، هنا الدستور يقيد سلطة المشرع التقديرية في تنظيم الحرية. (5)

وهذا القيد يعتبر في حد ذاته تحديداً لمجالات اختصاص المشرع وليس قيدياً على سلطته في التشريع له وحده، دون تدخل جهة أخرى، كقاعدة عامة، لكن قد ينص الدستور على تدخل السلطة التنفيذية في التشريع استثناءً، وهو ما يعرف بالتشريع بأوامر لرئيس الجمهورية حسب المادة 142 من الدستور، وما يدل على أن اختصاص التشريع أصيل للسلطة التشريعية، هو أن الأوامر يجب أن تعرض عليها بعد اتخاذها من رئيس الجمهورية، بحيث تكون لاغية إذا لم يصادق عليها البرلمان.

فالحقوق والحريات العامة، يكون للمشرع سلطة تقديرية في تنظيمها، بشرط عدم الانحراف بسلطته عن الغرض الذي قصده الدستور، وهو كفالة الحرية وعدم انتقاصها أو نقضها، رغم أن التنظيم يعني وضع بعض القيود، والتي تستهدف تمكين الجميع من التمتع بالحرية، فالدستور يوجب على المؤسسات أن تستهدف ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات. (6)

ومن جهة أخرى تقتضي الديمقراطية، بأن تعتبر الحريات مادة دستورية، والحظر النسبي أو المؤقت، المقتصر على منع ممارسة النشاط أو الحرية في مكان محدد أو وقت معين، أمر جائز لمنع تأزم النظام العام، كهدف يبتغيه المشرع من باب أولى، (7) وبالرجوع للمادتين 139 و 140 من التعديل الدستوري، فقد حدد الدستور للمشرع، مجالات التدخل والتي من بينها الحقوق

والحريات، والدستور قيد سلطة المشرع بمجالات التدخل وسكت عن بيان وجه معين للتدخل، وبالتالي لا بد من التدخل لتكريس الإرادة الدستورية، مع أن يكون الأمر مرهونا بالحياة.

الفرع الثاني: النظام القانوني للسلطة التشريعية

يلاحظ بأن النص على الحقوق والحريات في الدستور، يعد أحد الوسائل لضمان هذه الحقوق والحريات، والعمل على عدم انتهاكها، والنص عليها في الدستور، يعني أنها مبادئ دستورية وطنية يجب على كافة السلطات احترامها،⁽⁸⁾ وقد جاء النص على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، في الباب الثاني من الدستور العراقي لسنة 2005 تحت عنوان "الحقوق والحريات"، في 32 مادة مقسمة إلى فرعين، الفرع الأول بعنوان الحقوق، والثاني بعنوان الحريات.⁽⁹⁾

كما نص دستور الجزائر في آخر تعديل له أيضا على الحقوق والحريات، وخصها في الفصل الرابع تحت عنوان "الحقوق الأساسية والحريات العامة"،⁽¹⁰⁾ دون تقسيمها إلى حقوق وحريات، والذي احتوى على 43 مادة متعلقة بهذا المجال، وذلك ما يبين اهتمام المؤسس الدستوري وحرصه على حماية وكفالة حقوق الإنسان.

أولاً: مفهوم البرلمان

البرلمان مؤسسة دستورية مستقلة، تنشأ هذه الاستقلالية في صلاحيات التشريع باسم الشعب، أي أنه لا يمكن إصدار أي قانون، إلا بعد إقراره في البرلمان، ولا يجوز لأي جهة غير البرلمان إدخال تعديلات أو إلغائه كأصل عام.⁽¹¹⁾

يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، حسب المادة 114 من التعديل الدستوري، ويجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون، موضوع مناقشة من طرف كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه (المادة 145 من التعديل الدستوري).

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري اعتمد نظام الغرفتين أو نظام الثنائية البرلمانية لأول مرة في دستور عام 1996، وقد كان لهذا الاعتماد مبررات سياسية وقانونية، ومن بين هذه المبررات، مضاعفة التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية وكذا الكفاءات الوطنية ضمانا لاستقرار الدولة، ووجود غرفة ثانية يحقق توازن ويخفف ويمنع الانزلاقات، كما يمكن أن يعرقل أو يشل عمل الغرفة الأخرى،⁽¹²⁾ على أساس اشتراط المؤسس الدستوري أغلبية أعضاء مجلس الأمة الحاضرين للمصادقة على القوانين العادية التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، والأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية حتى تصبح سارية المفعول.⁽¹³⁾

وإنشاء غرفة ثانية من شأنه أن يحقق صياغة أفضل وعناية للنصوص القانونية مع استبعاد ما قد يشوبها من نقص أو غموض، ومع ان هناك من ينتقد على أساس أن الغرفة الثانية على أنها عامل من عوامل التعقيد، بحيث إذا حدث خلاف، سيكون هناك تنازع وضياع للوقت، لكن هذا النقد مردود عليه لأن بطء الإجراءات وعدم السرعة يعد ميزة لتفادي التسرع وإكمال القصور الذي قد يكتنف النص التشريعي.⁽¹⁴⁾

وحسبما يبدو فإن نظام الثنائية له ميزاته وله عيوبه، فقد تكون الغرفة ثانية معرقة وقد تكون مفيدة ومصلحة، لكن العيب الحقيقي هو بقيام رئيس الجمهورية بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، حسب المادة 121 فقرة 03 من الدستور، حيث يظهر هنا ميل المؤسس الدستوري نحو السلطة التنفيذية، الأمر الذي قد يميل الكفة لصالح هذه الأخيرة.

بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، فينتخب أعضاؤه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وينتخب المجلس لمدة 05 سنوات، أما مجلس الأمة فينتخب ثلثي 3/2 أعضاؤه عن طريق الاقتراع العام غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية، يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات الكفاءات الوطنية، وينتخب لمدة 06 سنوات تجدد تشكيلته بالنصف كل 03 سنوات حسب المادتين 121 و 122 من التعديل الدستوري.

ونصت المادة 136 من الدستور، على أن جلسات البرلمان علانية، لكن يجوز عقد جلسات كل غرفة مغلقة بطلب من رئيسيهما، أو من أغلبية أعضائهما الحاضرين، أو بطلب من الوزير الأول، وأضافت المادة 138 بأنه: يجتمع البرلمان في دورة عادية كل سنة، مدتها 10 أشهر، تبتدئ الدورة في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة طلب تمديد هذه الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، كما يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية، بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

وما تجب الإشارة إليه، أن مهمة التشريع الموكلة للبرلمان، ليست حصرية في المبادرة بالقوانين، بحيث نصت المادة 143 من الدستور على أن حق المبادرة بالقوانين حق لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، والنواب، وأعضاء مجلس الأمة.

وأما المادة 139 من الدستور، فتقضي بأن البرلمان يشرع في مجالات معينة من بينها: حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين، كما تنص المادة 140 على أن البرلمان يشرع بقوانين عضوية في بعض المجالات منها: الأحزاب والإعلام، والتي تعتبر حريات عامة حسب المواد 53 و 57-59 من ذات الدستور.

يلاحظ أن مع تحديد المؤسس الدستوري لمجالات اختصاص تشريع البرلمان، فإن ذلك تقييد وإضعاف لسلطته بقدر ما يعتبر توسيع لسلطة رئيس الجمهورية، حين منح لهذا الأخير الاختصاص التنظيمي في المسائل غير المخصص للقانون بفتح المجال له دون تحديد، وفق المادة 141 من الدستور، ليصبح مجال اختصاص التنظيم عاما واختصاص البرلمان مجالا استثنائيا. (15)

حيث لا يمكن للبرلمان أن يشرع في غير المجالات التي حددها له الدستور أو التي لها علاقة بهذه المجالات، فإذا حدث هذا فإنه يعتبر متجاوزا لاختصاصه وقد اعتدى على اختصاص رئيس الجمهورية الذي يمكنه إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية النص التشريعي واعتدائه على اختصاص التنظيم الذي ترك الدستور به المجال المفتوح باستثناء ألا يكون في المجالات المخصصة للقانون.

ثانيا: البنية الهيكلية للسلطة التشريعية

بالنسبة للقانون العضوي 16-12، فقد حدد أجهزة كل من غرفتي البرلمان وهي كالاتي: الرئيس-المكتب-اللجان الدائمة، (16) وبالرجوع للدستور فقد أكدت المادة 137 منه، على أنه يمكن لكلا الغرفتين تشكيل لجان دائمة وفق نظامهما الداخلي، كما يمكن كل لجنة تشكيل بعثات استعلام حول موضوع محدد أو وضع معين.

وهذا ما أكدته المادة 19 النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بنصها على أنه يُشكّل المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة وعددها 12 لجنة، مختصة في مجالات محددة، من بينها: لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات. (17)

تختص هذه اللجنة، بالمسائل المتعلقة بتعديل الدستور، وتنظيم السلطات العمومية وسيورها، وبمنظام الحريات ومنظام الحقوق، ومنظام الانتخابات، وبالقانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، وبقانون العقوبات، وبقانون الإجراءات الجزائية، وبالقانون المدني، وبقانون الإجراءات المدنية، وبالتنظيم الإداري والإقليمي، ... الخ، وبكل القوانين الأخرى التي تدخل في إطار اختصاصاتها، حسبما أشارت إليه المادة 20 من هذا النظام.

وأما بالنسبة لمجلس الأمة، فهو أيضا يشكل لجان عددها 09، من بينها لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، حسب المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. (18)

وحسب المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، فإن هذه اللجنة تختص بالمسائل المتعلقة بالدستور، وبعمليات تنظيم السلطات الدستورية، والهيئات العامة، والنظام القانوني لحقوق وحريات الإنسان، والنظام الانتخابي، والقانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، وفروع النظام القانوني، والأحوال الشخصية، وبالمسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، ... الخ، وكل المسائل الأخرى التي يمكن أن يحيلها عليها مكتب المجلس.

يمكن للجان الدائمة أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها، ويمكنها أيضا استدعاء مندوب عن أصحاب اقتراح القانون أو التعديل للاستماع إليه حسب المادة 44 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بينما النظام الداخلي لمجلس الأمة أضاف في المادة 39 منه، دراسة المشاريع التي يقدمها رئيس الحكومة بحيث يمكنها استدعاء ممثل الحكومة، والذي يفهم أن اللجنة في المجلس الشعبي الوطني لا تستدعيه، لكن بالرجوع إلى المادة 26 من القانون العضوي 16-12 والتي جاءت عامة بأن للجان في البرلمان أن تستمع إلى ممثل الحكومة أو أعضاء الحكومة.

يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، مشاريع واقتراحات النصوص التي صوتت عليها الغرفة الأخرى، وكل المسائل التي تدخل في اختصاصاتها مرفقة بالوثائق المتعلقة بها للدراسة و/أو إبداء الرأي، ثم تعد تقريرها في أجل شهرين حسب المادة 44 النظام الداخلي لمجلس الأمة، والمادة 25 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر، اجتماعات اللجنة الدائمة مغلقة ولا يمكن نشر محاضرها ولا يمكن الاطلاع عليها إلا بإذن من رئيسها، حسب المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

يمكن للنواب أو الأعضاء أو الحكومة أو اللجنة المختصة، تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع قانون أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، لا يمكن قبول اقتراح التعديلات المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى، حسب المادة 28 من القانون العضوي 16-12، المشار إليه سابقا.

التصويت على اقتراح قانون أو مشروع قانون يكون إما بالتصويت مع المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة، أو المناقشة المحدودة التي يقرها مكتب مجلس الأمة، أو مكتب المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، أو يكون التصويت دون مناقشة وهذا يكون في الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة لا يقبل تقديم أي تعديل ودون مناقشة، ويعرض للتصويت بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، حسب المواد 32-38 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا.

وهنا سلطة البرلمان مقيدة، حيث إذا كان الأمر يتعلق بالحقوق والحريات، فإنه لا يمكنه التدخل لا بالمناقشة ولا بالتعديل، ولا يتم الاستماع إليه، ونفس الأمر بالنسبة للمعاهدات والاتفاقيات الدولية، بحيث لا تكون مشاريع القوانين الموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان، محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل تعديل، وتقرر كل غرفة الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله، حسب المادة 38 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا، وتعد لاغية الأوامر التي لا يصادق عليها البرلمان حسب المادة 142 فقرة 04 من الدستور.

وأضافت المادة 151 منه على أنه يمكن حل البرلمان بعد استشارة رئيس كلا الغرفتين ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول، والاستشارة هنا شكلية فقط إذ لا تؤثر على قرار الحل ولم ينص الدستور على جزاء عدم الأخذ بها، ولا يمكنها منع رئيس الجمهورية من الحل، والحل يعتبر أداة للرئيس في حال امتناع البرلمان من التصويت على الأوامر.

بل أن المادة 151 أعطت سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها من تلقاء نفسه خلال أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر، ولو نص الدستور على الاستشارة المسبقة، لأنها غير ملزمة كما سبق ذكره، وإن أهم هدف يمكن تصوره من إقدام رئيس الجمهورية على هذه الحل الإرادي هو تنظيم انتخابات تجلب أغلبية نيابة مساندة لرئيس الجمهورية، إذ لا يُتَصَوَّر أن يجازف الرئيس بمواجهة النواب بقرار الحل دون أن يدرك النتائج التي قد تترتب عليه. (19)

وتضيف المادة 149 من الدستور أنه يمكن لرئيس الجمهورية طلب مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في أجل 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وتضيف المادة 46 فقرة 02 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر أنه في حالة عدم المصادقة يصبح القانون لاغيا.

وأما المادة 222 من الدستور فتقضي: بأنه يمكن 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه، ولكن المادة نصت على أن رئيس الجمهورية ليس مجبرا على عرضه على الشعب، والمادة تحمل بعض الغموض، بحيث إذا لم يعرضه على الشعب، فما مصير هذا الاقتراح؟ هل يصدر التعديل الدستوري أم لا؟

وحتى بالنسبة للإصدار فرئيس الجمهورية هو من يتولى إصداره ونشره، حيث نصت المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020، في أجل 30 يوما من تاريخ تسلم رئيس الجمهورية لهذا القانون، ولم ينص الدستور على الجزاء المترتب عن عدم إصدار القانون بعد فوات الأجل أو عدم إصداره أصلا، وذلك من شأنه أن يعرقل عمل البرلمان، ولا شك أن هذا يشكل اعتداء على اختصاص هذا الأخير، تعتبره بعض الأنظمة خيانة عظمى. (20)

ومهما يكن فإن على رئيس الجمهورية حماية الدستور طبقا للمادة 84 من التعديل الدستوري، إضافة إلى القسم الدستورية طبقا للمادة 90 من الدستور التي جاء فيها: "...وأدافع عن الدستور..."، فمن الأولى أن يقوم الرئيس باحترام الأجل المحدد، ومن المقرر قانونا أن الإصدار ليس كافيا، بل لا بد من نشره في الجريدة الرسمية لإعلام الشعب، (21) وحتى يصبح ساري المفعول، حسب القانون المدني المعدل والمتمم. (22)

فالبرلمان عندما يصادق على نص تشريعي يتعلق بحماية الحقوق والحريات، فلا بد لهذا النص أن يمر برئيس الجمهورية لكي يصدره، إذ يبقى لهذا الأخير سلطة إصداره ونشره في الجريدة الرسمية وقد يتقاعس، مما قد يسبب مشاكل في صدور النص وتأخر في تطبيقه وذلك يحد من سلطة البرلمان في تقرير نص تشريعي في مجال حماية الحقوق والحريات.

الفرع الثالث: مظاهر دور البرلمان في حماية الحقوق والحريات

يقول الفقيه الفرنسي "باتريك فاشمان" في كتابه الحريات العامة» لقد ترسخت لدى الفرنسيين فكرة تركز على القول بأن البرلمان هو خير حامٍ لحقوق الإنسان وذلك من خلال دوره التشريعي ومن خلال المراقبة التي يجريها على عمل الحكومة.

ومن خلال إبرازه للوسائل التي يعتمد عليها البرلمان لحماية حقوق الإنسان فإنه يبرز دوره في ذلك من خلال مهمته الأصلية والمتمثلة في إصدار القانونين (أولاً) كما يتجلى كذلك من خلال دوره في مراقبة عمل الحكومة (ثانياً)، وأيضاً في الوظيفة التمثيلية (ثالثاً).

أولاً: دور البرلمان في حماية الحقوق والحريات من خلال مهمته التشريعية

إن المهمة التشريعية للبرلمان تتمثل في سلطة إصدار القواعد التشريعية وهي عملية معقدة متعددة المستويات، تتم بطريقة شكلية، وتنطوي على مجموعة من الإجراءات القانونية تبرز القيمة الفعلية لهذه العملية والمترتبة بمفهوم سيادة القانون خاصة من خلال عملية نشر القوانين باعتبارها عامل رئيسي وهام في تحقيق الشفافية في العملية التشريعية.

بالإضافة إلى ما تقدم فالعملية التشريعية هي عملية تشارك فيها جهات سياسية بحيث تتداخل فيها المستويات السياسية والقانونية فرغم أن الوظيفة التشريعية ترجع بالأساس للبرلمان ولكن هذا لا يمنع السلطة التنفيذية من المساهمة في العمل التشريعي من خلال مباشرتها حق اقتراح القوانين ومن هنا تبرز أهمية دور البرلمان في حماية الحقوق والحريات الأساسية من خلال سلطة المصادقة على مشاريع القوانين أو رفضها خاصة وأن هذه الحقوق يتم تنظيمها عادة بواسطة نصوص القوانين.

فالمرجع ومن منطلق دوره التشريعي الذي حدده الدستور، يصبح حامياً لحقوق الحريات والعامة، والقانون الذي يضعه البرلمان هو تعبير عن الإرادة الشعبية لأن الشعب هو من أختار ممثلي في البرلمان، فالدستور لما أحال للسلطة التشريعية تنظيم الحريات العامة يكون قد اعتبره الحامي الطبيعي لهذه الحريات.

ويمكن القول بأن دور البرلمان في حماية حقوق الإنسان من خلال مهمته التشريعية، يبرز بصورة فعلية عند وقوف أعضائه الذين يمثلون الشعب، ومن خلال ما خوله لهم القانون من صلاحيات ومن خلال الثقة التي وضعها الشعب فيهم، أمام أي قانون من شأنه أن يهدد حقوق الإنسان أو أن يحد من هذه الحقوق بصورة تعدم وجودها، وهذا يفترض إيمان أعضاء السلطة التشريعية بأهمية المهمة التي اختارهم الشعب لأجلها وبتحملهم لمسؤولياتهم التمثيلية، وأن يتصدوا لأي مشروع قانون مقدّم من شأنه أن يضع حقوق الإنسان في خطر وذلك بالتصويت ضدّ هذا المشروع، فمن واجب البرلمان أن يبقى وفيّاً لثقة الشعب، وتطلعاته. (23)

وبرز دور البرلمان أيضاً من خلا القوانين التي يسنها والتي تتعلق بالحريات، ولعل الأمثلة كثيرة، يمكن ذكر بعض منها، كالقانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، الذي ينظم حرية إنشاء الأحزاب السياسية، حسب المادة 57 من

الدستور، هذا القانون العضوي صدر نتيجة إحالة الدستور للمشرع بضمان هذه الحرية، ومن ثمة حدد المشرع في هذا القانون العضوي الذي يهدف إلى تحديد شروط وكيفيات إنشاء الأحزاب السياسية وتنظيمها. (24)

وأيضاً القانون العضوي المتعلق بالإعلام رقم 04-12 والذي يهدف إلى تحديد المبادئ والقواعد التي تحكم ممارسة الحق في الإعلام وحرية الصحافة، انطلاقاً من المادتين 54 و 55 من الدستور، حيث نص في المادة 02 من هذا القانون العضوي على أن ممارسة نشاط الإعلام يكون بحرية في إطار احترام التشريع والتنظيم والدستور وغيرها من المبادئ التي نص عليها هذا القانون العضوي. (25)

بالإضافة إلى قانون الجمعيات 06-12، والقانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات رقم 28-89 المعدل والمتمم، وقوانين البيئة، وقانون حماية التراث الثقافي 04-98، وقانون حماية الصحة 11-18، والعديد من القوانين التي أصدرها المشرع لحماية هذه الحقوق والحريات وتنظيمها، والمذكورة في الدستور.

ثانياً: مظاهر دور السلطة التشريعية في حماية الحقوق والحريات العامة من خلال الدور الرقابي

يتمثل هذا الطريق من الرقابة، برقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية من خلال مراقبة الحكومة وهي مهمة ملازمة للمهمة التشريعية، فالمهمة التشريعية نفسها تشكل في جانب من جوانبها مراقبة للحكومة والسلطة التنفيذية بصفة عامة، وتشكل هذه الوسيلة المتاحة للبرلمان لمراقبة الحكومة وسيلة ضغط على درجة كبيرة من الأهمية، تمكن من الاطلاع على عمل هذه الأخيرة ومراقبته عن قرب وتوجيه الاستفسارات والانتقادات إليها.

أ - المصادقة على مخطط عمل الحكومة

نصت المادة 106 من التعديل الدستوري على أنه: يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس مناقشة عامة، وهذا الإجراء يعتبر وسيلة وقائية قبل مباشرة الحكومة لعملها، بحيث تدرس وتناقش ما يحتويه مخطط العمل، بحيث إذا كان لا يتوافق مع الدستور والتشريع الساري المفعول، وبمس بموضوع الحريات، فإنها لا توافق عليه، وقد يترتب على هذا، استقالة الحكومة، ويعين رئيس الجمهورية وزيراً أولاً من جديد، وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني مرة أخرى على مخطط عمل الحكومة، ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوباً، وتستمر الحكومة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني في أجل 03 أشهر، حسب المادتين 107 و 108 من الدستور.

وما يلاحظ أن الحكومة بعد حل المجلس الشعبي الوطني هي من تتكفل بالأشغال العادية إلى غاية انتخاب مجلس جديد، وهذا ما يبين تدخل السلطة التنفيذية في اختصاص السلطة التشريعية، كما أن مجلس الأمة لا يناقش عمل الحكومة بل يعرض عليه بعد موافقة الغرفة الأخرى، حسب المادة 106 فقرة 03 من التعديل الدستوري، ويمكن أن يصدر لائحة لا يشترط فيها سوى أن تكون موقعة من ثلاثين عضواً على الأقل تودع بعد 48 ساعة من عرض المخطط، (26) دون قيود وذلك يؤكد عدم معارضة مجلس الأمة لأعمال الحكومة.

ب - مناقشة السياسة العامة للحكومة

بعد موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة، فإن الحكومة تشرع في تنفيذ البرنامج الذي على أساسه منحها البرلمان الثقة، فهي ملزمة دستوريا بأن تقدم حصيلة سنوية أمام المجلس الشعبي الوطني للوقوف على مدى التزامها بتنفيذ بنوده وهذا ما يسمى ببيان السياسة العامة. (27)

حسب المادة 111 من التعديل الدستوري، فإنه يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة أن يقدم سنويا، إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة ويمكن أن تحتتم بلائحة، قد تتضمن بعض التنبيهات حول مواضيع معينة مخالفة للحقوق والحريات العامة، وضرورة تصحيحها مستقبلا، وهو بمثابة إنذار للحكومة لكي تغير نهجها، لكن دون أن يفوق اقتراح اللوائح 72 ساعة الموالية لانتهااء المناقشة، مع اشتراط أن يوقعه 20 نائبا، وأيضا لا مكن للنائب أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة واحدة، وإذا صادق المجلس بأغلبية أعضائه على إحدى اللوائح، يجعل باقي اللوائح ملغاة، حسب المواد 52-55 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

كما يمكن أن يقوم المجلس بإيداع ملتمس رقابة، بهدف إسقاط الحكومة التي يرى فيها المجلس أنها لا تصلح لأداء مهامها، وأنها تشكل خطرا على الحقوق والحريات، هذا الملتمس لا يُقبل إلا بعد أن يوقع عليه 1/7 عدد النواب على الأقل، وتتم الموافقة عليه بتصويت أغلبية ثلثي النواب، ولا يمكن التصويت إلا بعد 03 أيام من إيداع ملتمس الرقابة، وفي حالة المصادقة عليه، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية، طبقا للمادتين 161 و162 من الدستور.

يعتبر ملتمس الرقابة كأداة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية في حال تسجيل أية خروقات تمس بالحريات، والتي تمت ملاحظتها إثر بيان السياسة العامة، لكن ما تجدر الإشارة إليه، أن بعد أن يوقعه سبع نواب المجلس الشعبي الوطني، إلا أن ملتمس الرقابة لا يتم التصويت عليه إلا بعد 03 أيام من تاريخ إيداعه، وهو ما يفتح المجال للحكومة للتحرك نحو إفشاله، كما أنه لإنجاحه لا بد أغلبية الثلثين، وهي نسبة صعبة التحقيق وخاصة إذا كان البرلمان مشكل من عدة أطراف سياسية قد لا تتفق مع المعارضة، وقد تكون مناصرة للحكومة، بالإضافة إلى أنه لا يمكن للنائب أن يوقع على أكثر من ملتمس رقابة واحد، حسب المادة 59 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر.

ووفقا للفقرة الأخيرة من المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمادة 57 من القانون العضوي 16-12، فإن الحكومة غير ملزمة بتقديم بيان عن السياسة العامة إلى مجلس الأمة، وهو ما قد يقصي دوره في مراقبة الحكومة حول مدى احترامها للحقوق والحريات العامة.

وفي أرض الواقع، فإن عدم الموافقة على السياسة العامة للحكومة المعروضة على السلطة التشريعية (البرلمان)، واللجوء إلى آلية ملتمس الرقابة والتصويت عليه ضد الحكومة، ثم استقالة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، يعتبر حالة لم يسبق لها وأن حدثت في الممارسة البرلمانية الجزائرية. (28)

وفي المقابل، يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة، تكفي فيه الأغلبية البسيطة، ودون إجراءات أخرى، وفي حالة عدم الموافقة على التصويت بالثقة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة، لكن قبل قبول

الاستقالة من رئيس الجمهورية، يمكن لهذا الأخير حل البرلمان وفق المادة 151 من الدستور، مما يعني أن المجلس الشعبي الوطني عليه بالموافقة، وإلا سيكون معرضاً للحل، بحيث يكون في موقف صعب، خصوصاً إذا كانت سياسة الحكومة تنتهك الحريات العامة، أو قد يبقى البرلمان مُضرباً على رأيه ولا يتنازل عن حقه في الدفاع عن حريات أفراد المجتمع، في انتظار موقف رئيس الجمهورية.

ج - الاستجواب

الاستجواب هو أحد الوسائل الرقابية المخولة للبرلمان على الحكومة لتوضيح مسألة معينة حول قضية من قضايا الساعة، وقد يكون الاستجواب سبباً في طرح الثقة بالحكومة أو ببعض أعضائها، فالاستجواب عبارة عن استيضاح مشوب بالاتهام أو النقد. (29)

حيث يمكن لأعضاء البرلمان (نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة) استجواب الحكومة في أي مسألة ذات أهمية وطنية وكذا عن حال تطبيق القوانين، والتي قد تتعلق بالحريات العامة، يوقعه 30 نائبا أو 30 عضواً، ويبلغه رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة خلال 48 ساعة الموالية لقبوله، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه 30 يوماً من تبليغه، ويتم تحديد جلسة الاستجواب بالتشاور بين البرلمان والحكومة، حسب المادة 160 من الدستور والمواد 66-68 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

كما يمكن للجان البرلمانية سماع أعضاء الحكومة حول كل مسألة تتعلق بالمصلحة العامة، حسب المادة 157 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهو ما يمكن للبرلمان من الرقابة على كل ما من شأنه أن يتعلق بالحقوق والحريات العامة أو بمسها، مما يعني حمايتها من خلال عملية الاستجواب.

ويلاحظ أن إقرار المؤسس الدستوري هذه الوسيلة الرقابية لا يترتب عنها أي آثار مادية يمكن أن تؤدي إلى مسؤولية الحكومة، (30) كما أن اشتراط 30 نائبا أو عضواً قد يعجز أحزاباً كثيرة في المعارضة عن استجواب الحكومة لأنها لم تحصل على هذا النصاب. (31)

د - الأسئلة الشفوية والكتابية

تتمثل الأسئلة أكثر الوسائل الرقابية المشتركة بين غرفتي البرلمان استعمالاً، والتي يمارسها أعضاؤه فردياً أو جماعياً، في توجيه أسئلة بنوعها كتابية كانت أو شفوية إلى أعضاء الحكومة، (32) يمكن أيضاً توجيه الأسئلة إلى أي عضو من الحكومة، ويكون الجواب خلال 30 يوماً، لا يمكن لعضو البرلمان طرح أكثر من سؤال في كل جلسة، ويتم الاتفاق حول عدد الأسئلة بين مكتب كل غرفة والحكومة، حسب المادة 158 من الدستور، والمواد 69-76 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر.

وتكتسي الأسئلة البرلمانية أهمية كبيرة، إذ تسمح بالإلمام بالمشاكل الأساسية التي يتعرض لها المجتمع والإحاطة بالحلول التي تضعها الحكومة لها، وفي نفس الوقت تمكّنهم من ضمان مراقبة نشاط الإدارة وتبيان التجاوزات الحاصلة، ثم طلب إصلاح الوضع، (33) لكن ما يلاحظ هو عدم النص على جزاء عدم إجابة أعضاء الحكومة على الأسئلة البرلمانية أو التأخر في الإجابة

عليها، عدا ما تم النص عليه في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 الملغى، وهو بتحويل السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي في حالة عدم الإجابة عن السؤال المكتوب. (34)

هـ - لجان التحقيق البرلمانية

يمكن لكل غرفة من البرلمان إنشاء لجان تحقيق في أي وقت للتحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة، عدا ما يتعلق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي، ومنه يمكن إنشاء لجان للتحقيق في قضايا تتعلق بحقوق وحريات الأفراد، بعد التصويت على اقتراح لائحة من 20 نائب أو عضو، وتعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى والحكومة، تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها بانقضاء 06 أشهر قابلة للتمديد، ويمكن للجنة أن تستمع إلى أي شخص وتعين أي مكان وتطلع على أي وثيقة وأخذ نسخة منها لها علاقة بالتحقيق، ماعدا التي تكتسي طابعا سريا يهم الدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، ويسلم التقرير إلى رئيس الغرفة، ويبلغ لرئيس الجمهورية والوزير الأول والنواب والأعضاء، حسب المادة 159 من الدستور والمواد 77-87 من القانون العضوي 16-12.

في الواقع استعملت اللجان والاستجوابات ولم تسفر عن شيء، كما أن الأسئلة استعملت أيضا أكثر من الوسيطتين السابقتين، لسهولة وأنها لا تتطلب توقيع النواب أو الأعضاء، مع ذلك ظل العديد منها بلا إجابة، فقد يكون صاحب السؤال هو الغائب لأن سؤاله برمجة بتأخر كبير، أو تكون بعد طرحه بسنة أو أكثر، وبلسان وزير جديد، وبالتالي هذه الوسيلة تتحكم بها الحكومة.

و - سلطة تمديد حالي الطوارئ والحصار

تعتبر هاتين الحالتين (حالة الحصار وحالة الطوارئ) من الحالات التي تمس مساسا خطيرا بالحقوق والحريات، ولها إجراءات خاصة لإقرارهما، وتمديده فترتهما يعني مزيدا من الانتهاكات، لذا أوكل الدستور للبرلمان بسلطة الموافقة على التمديد إذا أراد رئيس الجمهورية حسب تقديره. (35)

لكن الدستور لم ينص على سلطة البرلمان في منع إقرار هاتين الحالتين إذا شكلتا تهديدا على الحقوق والحريات، بل نص على الاستشارة المسبقة لرئيس الجمهورية كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة وجهات أخرى نصت عليها المادة 97 من الدستور، حيث أن هذه الاستشارة لا تؤثر في قرار رئيس الجمهورية، وبالتالي لا يملك البرلمان الاعتراض على قرار تقرير الحالتين، فرأيهم غير ملزم ولم ينص الدستور أيضا على جزاء عدم الأخذ بالاستشارة، كما لم ينص على دور البرلمان بالنسبة للحالة الاستثنائية.

لذا فسلطة الموافقة للبرلمان على التمديد غير كافية، ويجب النص أيضا على الأثر المترتب عن الاستشارة وجزاء مخالفتها، وكذا سلطة البرلمان في توقيف الحالتين بالإضافة إلى الحالة الاستثنائية بعد الإقرار، ورأى أن الطرف الاستثنائي قد زال أو أن الأمر أصبح يمس مساسا كبيرا بالحريات لدرجة كبيرة لا يمكن معها الاستمرار في هذه الحالات.

ز - سلطة الموافقة على تقرير الحالات الاستثنائية في حالة الشغور

والتي تعني في حالة استحالة على رئيس الجمهورية ممارسة مهامه بسبب مرض خطير وثبت المانع، أو حالة الوفاة أو الاستقالة، أو حصول مانع شرعي للمترشح للانتخابات أو وفاته، فإنه لا يمكن تقرير أي حالة من الحالات الاستثنائية إلا بموافقة البرلمان بغرفتيه معا، ضمنا لعدم المساس أو استغلال منصب الرئيس لأي غرض ما قد يخل بالحريات العامة، حسب المادة 96 من الدستور.

إذ منع الدستور رئيس الدولة أن يقرر الحالات الاستثنائية، وفي هذا تقليص لدوره وحصره في تنظيم انتخابات وإجراء بعض القرارات لتسيير الدولة مؤقتا لغاية انتخاب رئيس جمهورية، ولا شك أن هذا أمر بديهي ومقبول، حتى لا يتسنى لأي كان أن يقرر الحالات الاستثنائية وبالتالي إعطائه سلطات أكبر في أن يتخذ أي قرار قد يمس بالحقوق والحريات ويضفي عليها المشروعية بحجة الحالة الاستثنائية التي تعيشها البلاد.

ي - المصادقة على القوانين والمعاهدات

يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية، بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين، يمكن إصدار لائحة من البرلمان تبلغ لرئيس الجمهورية، حول مدى توافق السياسة العامة مع النظام الداخلي، حسب المادة 152 من التعديل الدستوري، كما أن رئيس الجمهورية لا يصادق على أي معاهدة حتى يوافق عليها البرلمان ويتأكد من ملاءمتها التشريع المعمول به، ولا تمس بالحريات العامة، حسب المادة 153 من التعديل الدستوري.

تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري لم ينص على الآثار المترتبة عن اللائحة، وعن مدى إقرارها لمسؤولية رئيس الجمهورية، إذ يمكن لهذا الأخير عدم الاعتداد بها، وكأنها بدون أثر قانوني، فنص الدستور جاء غامضا وينبغي توضيح طبيعة هذه اللائحة، إذ يبدو أنه لا توجد مسؤولية وكأن المناقشة على سبيل الاستئناس، لكنها قد تأخذ توجيهات وتنبهات حول نقاط معينة فقط، للبرلمان أن يوجه ملاحظات خصوصا إذا كانت تتعلق بالحريات العامة حتى لا يتم المساس بها.

ثالثا: مظاهر دور السلطة التشريعية في حماية الحقوق والحريات العامة من خلال سلطة التمثيل

نص القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، على أن المجلس ينتخب من بين نوابه ممثلين في الهيئات الوطنية والدولية والتي قد تكون منظمات ومؤسسات لحقوق الإنسان سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي، (36) كما نص النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 في المادة 110 منه، على تمثيله في المجلس الوطني لحقوق الإنسان، حيث يختار رئيس المجلس الأمة عضوين للعضوية في المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وقد نص القانون رقم 16-13، على تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، والتي من بينها عضوان عن كل غرفة من البرلمان يتم اختيارهما من قبل رئيس كل غرفة، بعد التشاور مع رؤساء المجموعات البرلمانية. (37)

كما يشارك مجلس الأمة في الهيئات الوطنية الأخرى، وفقا لما ينص عليه القانون، كما يشارك أيضا في الهيئات البرلمانية الجهوية والدولية، بالإضافة إلى إمكانية كل مجموعة برلمانية ترشيح مرشح لاستخلاف عضو منتهية عضويته في المجلس الدستوري، حسب المواد 108-113 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

يبدو جليا أن السلطة التشريعية لما لها من سلطة التشريع، المعترف له بها دستوريا، قوة ودور كبير في حماية الحقوق الحريات العامة، من خلال إصدار النصوص القانونية لتنظيم الحريات وحسن كفالتها وحمايتها من أي اعتداء، فللمشرع الحق في تنظيم هذه الحقوق والحريات بما يكفل تمتع المجتمع ككل بها، بحيث يضع قواعد وأحكام لممارسة الحرية وشروطها وترتيب الجزاء لمن يخالف هذه الأحكام والأمثلة الكثيرة لا يتسع المجال لعددها.

ويشكل هذا ضمانا للحرية وممارستها، بحيث يتقيد الجميع باحترام القانون المتعلق بالحرية أفراداً وجماعات، باعتبار القانون في المرتبة الثالثة بعد الدستور والمعاهدات والتي لا يصادق عليها إلا بعد موافقة السلطة التشريعية بنص الدستور.

وللسلطة التشريعية عدة وسائل من أجل حماية الحقوق والحريات العامة، بالإضافة إلى سلطة التشريع، فهو يملك سلطة الرقابة على عمل الحكومة، ومناقشة السياسة الخارجية، والرقابة على المعاهدات، بالإضافة إلى سلطة التمثيل وطنيا ودوليا في الهيئات التي لها علاقة بحقوق وحريات الأفراد، لكن عند دراسة هذه السلطات الثلاث الممنوحة للبرلمان، يتضح أنها لا تشكل ضمانا كاملة بالنظر إلى سلطة الحكومة وتأثيرها عليه بشكل واضح.

بحيث سلطة التشريع لدى البرلمان، ليست مستقلة استقلالاً كاملاً، لأن مجلس الأمة والذي يعين الثلث منه من طرف رئيس الجمهورية، والثلثين ينتخبون انتخاباً غير مباشراً، مما يشكل انتقاصاً لاستقلالية البرلمان، هذا فيما يخص البنية الهيكلية للبرلمان، أما بالنسبة لعملية التشريع في حد ذاتها، فإنها لا تتم إلا بتدخل السلطة التنفيذية، إذ يخول لرئيس الجمهورية طلب قراءة ثانية لنص تمت المصادقة عليه، وكذا هو من يصدر النص وينشره، وهذا التدخل يؤثر على استقلالية البرلمان في عمله التشريعي ويؤثر سلباً على مضامين القوانين، بحيث إذا كانت غير متوافقة مع سياسة الحكومة قد لا ترى النور.

بالإضافة إلى تدخل رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، بحيث عادة يستغل الرئيس العطلة البرلمانية لتمرير قانونه، لأن الأوامر لا تناقش ولا تعدل، فإذا تصوت عليها بالموافقة أو الرفض وهذا ما حدث مع قانون الأسرة الذي كان يحمل الكثير من الجدل حول علاقته بالدين الإسلامي، وفي حالة رفض التصويت عليها يواجه المجلس الشعبي الوطني وحده بالحل.

وبالنسبة لسلطة البرلمان في الرقابة، فهي أيضاً تشهد نوعاً من التحيز لصالح الحكومة، ففي الوقت الذي يتطلبه إبداء ملتزم الرقابة الذي يشترط لاقتراحه، توقيع سبع نواب المجلس الشعبي الوطني، بالإضافة إلى موافقة أغلبية الثلثين من أعضائه لقبول هذا الملتزم ولا يتم التصويت عليه إلا بعد 03 أيام من قبوله، في حين أن التصويت بالثقة من طرف الحكومة يكفي فيه موافقة الأغلبية البسيطة لقبوله، دون إجراءات معقدة، وإذا تم رفضه يمكن أيضاً أن يحل المجلس الشعبي الوطني.

وبالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، فإنه لم يعد يساير التعديلات والإصلاحات القائمة، بعد تعديل الدستور في 2016 ثم في 2020، وإلغاء القانون العضوي المنظم لغرفتي البرلمان والعلاقة بينهما وبين الحكومة رقم 99-02، في 2016، بالقانون العضوي 16-12، وتعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة في 2017.

كما يجب تعديل النصوص الداخلية لكل من غرفتي البرلمان، وكذا القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا قانون الإعلام والأحزاب والقانون المعلق بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان، لأن صدر

تعديل دستوري جديد في سنة 2020، نص على بعض التغييرات، لذا يجي مواكبة التعديل الدستوري، حتى تتوافق معه وتجنب اللبس والغموض.

وما يمكن قوله، هو أنه يجب إعطاء سلطة حقيقية وأكبر في كل الحالات الاستثنائية والتي تعتبر أكثر خطرا وتهديدا للحقوق والحريات، ومنحه حق طلب إلغائها وتفعيل الاستشارة المسبقة بأن يصبح الاخذ بها إلزاميا وأن تشمل الاستشارة كل النواب والأعضاء وليس فقط رئيسي الغرفة التي عادة ما يكونان من الأغلبية البرلمانية التي تنتمي للحزب الحاكم.

كما أنه لا بد من تقوية السلطات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني - وإن كان له السيادة في التشريع في مجال الحريات العامة، وله صلاحيات تمثيلية أيضا - وتقليص تدخل السلطة التنفيذية في عملية التشريع، وتسهيل ممارسة الرقابة عليها، حتى تتم الموازنة بينه وبين السلطة التنفيذية، وحتى يكون هناك حماية أكبر للحقوق والحريات من طرف المشرع، ومن خلال النظام الدستوري الجزائري، يتضح تغليب السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وتبقى هذه الأخيرة وكأنها سلطة استشارية فقط، في ظل تعزيز سلطة رئيس الجمهورية، والذي يبين أن النظام الجزائري نظام رئاسي متشدد يميل إلى تقوية سلطات رئيس الجمهورية على حساب باقي السلطات.

الهوامش:

(1) المادة 114 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

(2) حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013/2012، الصفحة 84.

(3) حبشي لزرق، المرجع السابق، الصفحة (85-86).

(4) المرجع نفسه، الصفحة 89.

(5) حبشي لزرق، المرجع السابق، الصفحة 94.

(6) المادة 35 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري.

(7) حبشي لزرق، المرجع السابق، الصفحة 104.

(8) عادل شميران الشمري، ضمانات حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في النظم القانونية الداخلية، 27 سبتمبر 2008، www.fcds.com/h-article.php?act=view_article&aid=2.

(9) دستور جمهورية العراق، مؤرخ في 28 ديسمبر 2005، الجريدة الرسمية لجمهورية العراق، العدد 4012 لسنة 2005، السنة 47، الصفحة 04.

(10) المواد (34-77) من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري.

(11) نور الدين حاروش، تطوير علاقة البرلمان بالمجتمع المدني...البرلمان المدني؟؟، مجلة المفكر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 10، يناير 2014، الصفحة 151.

(12) شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012/2011، الصفحة (165-167).

(13) المادة 145 فقرة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري.

(14) شريط وليد، المرجع السابق، الصفحة 167.

(15) أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، الصفحة 261.

(16) المادة 09 من القانون العضوي رقم 16-12، مؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.

(17) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة في 30 جويلية 2000.

(18) النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية عدد 49، الصادرة في 22 أوت 2017.

- (19) عمار عباس، العلاقة بين السلطتين في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة 01، 2010، (174-175).
- (20) منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، رسالة ماجستير، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013/2014، الصفحة 212، نقلا عن خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، الصفحة 64.
- (21) شريط وليد، المرجع السابق، الصفحة 283.
- (22) المادة 04 من الأمر رقم 58-75، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975.
- (23) المادة 117 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري.
- (24) المادة 01 من القانون العضوي رقم 04-12، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية عدد 02، الصادرة في 15 يناير 2012.
- (25) قانون عضوي رقم 05-12، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة في 15 يناير 2016.
- (26) المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر.
- (27) لزرق عائشة ومسراتي سليمة، العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2016، مجلة صوت القانون، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، الجزائر، العدد 11، أكتوبر 2018، الصفحة 307.
- (28) عمار عباس، المرجع السابق، الصفحة 185.
- (29) لزرق عائشة ومسراتي سليمة، المرجع السابق، الصفحة 301.
- (30) سليمة عبة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، رسالة ماجستير، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2013/2014، الصفحة 98.
- (31) دلال لوشن ونادية خلفه، التمثيل النسبي والأداء البرلماني، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، العدد 02، يناير 2011، الصفحة 146.
- (32) عمار عباس، المرجع السابق، الصفحة 150.
- (33) محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011/2012، الصفحة 78.
- (34) المادة 99 من لائحة المجلس الشعبي الوطني، مؤرخة في 29 أكتوبر 1989، المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الملغاة، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة في 11 ديسمبر 1989.
- (35) المادة 97 فقرة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري.
- (36) المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، السابق الذكر.
- (37) المادة 08 من القانون رقم 16-13، مؤرخ في 03 نوفمبر 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 65، الصادرة في 06 نوفمبر 2016.