

الرقابة المتبادلة بين البرلمان والحكومة كضمانة لحماية القاعدة الدستورية في ظل التعديل الدستوري 2016

ط. د/ قوي نور الهدى

طالبة دكتوراه تخصص القانون العام المعرق

المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيلت

nourrihab1993@gmail.com

الملخص:

إن الرقابة المتبادلة بين الحكومة و البرلمان قد تجاوزت في ظل مسعى المؤسس الدستوري الجزائري نحو تحقيق دولة القانون الأهداف التقليدية، فبعد ما كان الوقوف على مبدأ الفصل بين السلطات هاجس مكانة نظام دولة بمجمله ، أصبح اليوم مبتغى النظام الديمقراطي و أن الوصول له يتطلب وجود ذلك المبدأ بحلته الجديد التي تجاوزت مجرد التأثير و التعاون بين الحكومة و البرلمان إلى الرقابة بينهما كأساس لتحقيق دولة القانون التي تحولت إلى ركيزة بناء توازن بين السلطتين، و أن تحقيق ذلك لا يتطلب مجرد وجود الرقابة، و إنما رقابة هدفها الحفاظ على القانون الأسى في هرم الدولة ، و لقد جاء التعديل الدستوري 2016 و أسس لتلك الرقابة المتبادلة في نصوص متفرقة ففي ما يتعلق برقابة البرلمان تظهر في آليات المسائلة و التحقيق بالإضافة إلى مناقشة مخطط عمل الحكومة و بيان السياسة العامة غير أن ما يؤخذ عليها الهيمنة التي تفرض في كل مرة من طرف الحكومة على البرلمان فآليات الرقابة الممنوحة له جد مقيدة و محدودة لا ترقى لمستوى البناء القانوني الديمقراطي، أما ما يتعلق بالحكومة فلم تمنح مجرد آليات للرقابة فقط فبعد الهيمنة على العمل البرلماني و جدت لتتمتع بآليات شبيهة بالسلح الذي يعدم البرلمان من الوجود الفعلي على الرغم من وجود آليات تسمح له بمواجهتها غير انه يبقى دائما جامدا لكونه مهددا بالإلغاء من طرف الحكومة، لذا فإن الرقابة بين الحكومة و البرلمان في النظام الدستوري الجزائري تعدت هدف حماية النص الدستوري إلى حماية الأهداف السياسية لذلك لا بد من آليات أكثر دعما للبرلمان و أقل حرية للحكومة من أجل الوصول إلى حماية النص الدستوري على اعتبار أن البناء الديمقراطي تجاوز إشكالية حماية النص الدستوري للسلطتين ليلقي على عاتقهم ضرورة حمايته بالحرص على تطبيق نصوصه و تجسيد مبادئه.

الكلمات المفتاحية: البرلمان ، الحكومة ، الرقابة ، القاعدة الدستورية، الدولة ، القانون ،
الدستور، الديمقراطية.

English Summary :

The exchanging censorship between government and parliament has exceeded, amid the endeavor of the Algerian constitutional founder towards realizing the state of law and the traditional objectives. After having the principle of authorities separation as a concern for the state system in whole, the objective today is the democratic system which require this principle to be realized, in its new form that is not merely affecting and contributing between government and parliament but is censoring them as a foundation to have the state of law, which in turn is the pillar to balance between the two authorities. Doing so, censorship alone is not sufficient, but having its objective to maintain the highest law in the state hierarchy. The constitutional amendment of 2016 has founded for such exchanging censorship in separated texts. With regard to parliament censorship, there are mechanisms of investigation and inquiry along with discussing the work plan of government and statement of general policy. But with a flaw that government is imposing domination, for having such mechanisms very restricted and limited and never conforming to the democratic law. The government has not just provided censorship mechanisms, but after dominating the parliament proceedings, it extends to deprive the parliament from many mechanisms as arms to end it, though the parliament has some mechanisms to confront, but still deemed as frozen and threatened of end by the government. Therefore, this censorship between the government and parliament in the Algerian constitutional system has overrode the objective of protecting the constitutional text, to protecting political objectives, the fact that entails having more mechanisms supporting the parliament and minimizing the government freedom to effectively protect the constitutional text, taking into consideration the democratic building has exceeded the problem of protecting constitutional text for both authorities, to oblige them to protect it being careful enforcing its texts and embodying its principles.

Keywords: Parliament, Government, Censorship, Constitutional Rule, State, Law, Constitution, Democracy.

مقدمة

يقوم النظام السياسي الجزائري على سلطتين رئيسيتين أحدهما تختص بالتشريع والأخرى بمهمة التنفيذ، ولقد مرت بتطورات مختلفة يعكسها وضع الدولة ونظامها السياسي، وإن العلاقة بين السلطتين ليست بتلك الصورة التقليدية التي تطرحها الأنظمة السياسية الكلاسيكية، فبعدما تم التخفيف من حدة مبدأ مونتيسكيو المنادي بالفصل بين السلطات، والذي سعى من ورائه إلى خلق رؤى جديدة للديمقراطية والابتعاد عن الأنظمة الاستبدادية المهيمنة بات يطبق ذلك المبدأ اليوم بنوع من المرونة لاستحالة الفصل المطلق بين السلطتين، وهو ما أخذ به النظام الجزائري بعدم الفصل المطلق بين السلطتين، وبمعنى آخر فإن التأثير المتبادل بين السلطتين موجود حتما وتطور في أوقات لاحقة إلى حد الرقابة المتبادلة حفاظا على المبادئ الدستورية وعدم المساس بقواعدها، ولقد جسد المؤسس الدستوري الجزائري عبر مختلف الدساتير التي تعاقبتها الجمهورية وصولا لتعديل 2016، الذي أعطى وجهها لرقابة بين السلطتين وأن أبعادها تتعدى حدود الأهداف الكلاسيكية في الحفاظ على الحقوق والحريات إلى حماية المبادئ الدستورية فقد أصبح هذا المسعى لا ينحصر على المجلس الدستوري الذي أنشئ خصيصا لهذا الغرض بل تساهم السلطتين في ذلك بطريق غير مباشر عن طريق الرقابة المتبادلة التي أصبحت مظهرا يحقق دولة القانون.

و يبدو جليا أنه قد حافظ على مبدأ الفصل بين السلطات بمظهره الحديث حسب المادة 15 منه، فكما أسس لهاذين السلطتين دستوريا فقد ألقى عليهما رهانا بالحرص على حفظ مبادئه و تكريسها لكون ذلك هو قوام الاحترام الفعلي لسيادة القواعد القانونية التي تعكس وجود دولة القانون وتعزيز لسيادة الدولة.

و تكمن أهمية هذه الدراسة في كون الترابط بين السلطتين عن طريق التبادل الرقابي الفعلي هو مؤشر لإرساء دولة القانون، لكون تلك الرقابة تتمحور بالأساس حول حماية القواعد الدستورية باعتبارها الأسس في الدولة والأولى بالحماية، لذا فإن الهدف من هذه الدراسة هو محاولة الوصول إلى إعادة التوازن بين السلطتين على ضوء ما تم استحداثه في التعديل الدستوري 2016 بخلق آليات جديدة للرقابة التي من شأنها حماية الدستور ومبادئه، وأن الإشكالية التي نهدف للإجابة عليها تتجلى في : كيف تضمن الرقابة المتبادلة بين البرلمان والحكومة كسلطتين منفصلتين مبدأ

احترام القواعد الدستورية في ظل التعديل الدستوري 2016 ؟ و للإجابة عن هذا الإشكال اعتمدنا المنهج التحليلي الوصفي و وفق الخطة الآتية :

المبحث الأول:محدودية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

المبحث الثاني: فعالية رقابة الحكومة للعمل البرلماني

المبحث الأول: محدودية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة الحكومة

إن الرقابة التي منحها الدستور للسلطة التشريعية على أعمال الحكومة هي مظهر حقيقي يجسد حماية القواعد الدستورية بتطبيقها و تكريسها متى تم الأخذ بها بالشكل المطلوب، و إن وجودها الفعلي يعكس تحقيق دولة القانون تلك الدولة التي تجعل من النص الدستوري أمرا مقدسا لا تعلوه قاعدة و هو المسعى من التعديل الدستوري 2016 الذي أكد على أن الرقابة الممنوحة للبرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية جاءت حفاظا على مبادئ المشروعية، و أن هذه الرقابة لا تتعارض و البناء الدستوري الديمقراطي لسلطات الدولة.

و عليه من خلال هذا العنصر سنعالج مختلف الآليات الدستورية لرقابة العمل الحكومي التي تهدف لحماية المبادئ الدستورية بالإضافة إلى نتائجها

المطلب الأول : الآليات الدستورية لرقابة العمل الحكومي

لقد حرص المؤسس الدستوري الجزائري على وضع مجموعة من الآليات التي يمارس في إطارها البرلمان مهمة الرقابة على أعمال الحكومة، و الغرض الأسسى لهذه الرقابة هو مطابقة تلك الأعمال للدستور و بالتالي تحقيق المشروعية الدستورية التي تحمي الدستور في الدولة سعيا لتحقيق دولة القانون، و تتمثل تلك الآليات في كل من السؤال و التحقيق و الاستجواب بالإضافة إلى مناقشة السياسة العامة ، لذلك ارتأينا تقسيمها إلى ثلاثة عناصر كما يلي:

أولاً: الرقابة غير المباشرة النافية للمسؤولية السياسية

ويقصد بهذه الرقابة تلك التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة دون أن يترتب عنها إقالتها، وأن الهدف من وراءها هو الاطلاع على ما توصلت إليه الحكومة من انجازات خدمة للمواطنين وبطريقة أخرى غير مباشرة المحافظة على النصوص الدستورية، بل لا بد أن لا تخرج عنها وتتمثل هذه الرقابة في تعقب أعمال و نشاطات كل وزير في قطاعه و تتجلى هذه الرقابة فيما يلي:

أ- الاستجواب: إن الاستجواب هو وسيلة رقابية أكيدة يمارسها البرلمان في مواجهة الحكومة و هو يعني المحاسبة بل قد يحمل معنى الاتهام¹ كما أشار لذلك العديد من فقهاء القانون الدستوري و لقد أكد التعديل الدستوري 2016 على أن الاستجواب كأحد الآليات الدستورية للرقابة البرلمانية في مواجهة الحكومة حيث تنص المادة 151 " يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة و يكون الجواب خلال أجل أقصاه 30 يوما "

لذا يمكن اعتبار الاستجواب كألية للرقابة هو كذلك أداة ووسيلة لحماية الدستور و قواعده خاصة و انه لم يهدف من ورائه للحفاظ بالدرجة الأولى على قواعد المشروعية و أن البرلمان كسلطة تشريعية بالأساس هدفه تأطير للنصوص القانونية تحت كنف دستوري لا يحدد عنه، وقد نص القانون العضوي 16-12 في المادة 66 " يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة و وفقا لأحكام المادة 151 يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب الذي يوقعه حسب الحالة على الأقل 30 نائبا أو ثلاثون عضوا في مجلس الأمة على الوزير الأول خلال الثمانية و الأربعين ساعة الموالية لقبوله² لذا فإن هذه الرقابة و موازاة مع النص عنها في الدستور قد أحيطت بضمانة قانونية في نص هذه المادة يكفل ممارستها و إن لم يشر إلى الهدف أو المسعى من ورائها إلا أن المحافظة على كيان الدستور أسعى هدف قد يحقق بأسلوب غير مباشر من طرف البرلمان .

ب- لجان التحقيق:

هي آلية من الآليات الرقابية التي يتمتع بها كل نائب عضو في القبة البرلمانية أثناء ممارسته لوظيفته عندما يلاحظ أو يؤكد وجود خرق لنص دستوري، و بمعنى آخر قيام الجهاز التنفيذي بأعمال من شئها المساس بالحقوق و الحريات أو المال العام ، و بالتالي مخالفة المبادئ الدستورية ما يدفع بالبرلمان كهيئة رقابية إلى تشكيل لجان تحقيق توجه لأحد قطاعات الحكومة على اعتبار أن حماية المصلحة العامة هو حماية للقواعد الدستورية و الدستور ككل.

و لقد نصت المادة 180 من التعديل الدستوري 2016 على أنه " يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصها ن تشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة لا يمكن إنشاء

¹ فيصل شطاوي ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، مجلد 25 2011 الأردن ص 12 .

² القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل25 أغسطس سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

لجنة تحقيق بخصوص و وقائع تكون محل إجراء قضائي " ³ وهي إمكانية أعضاء القبة البرلمانية تشكيل لجان تحقيق حول أي مسألة تكون محل شكوك و إن المصلحة العامة كمصطلح فضفاض يسمح للباحثة أن تدرج تحته حماية تعارض النص الدستوري مع العمل الحكومي . كما أن المادة 77 و 87 من القانون 16-12 نصت على شروط إنشائها كسبب أو كدافع لها.

ج-السؤال البرلماني: يحق لكل عضو أو نائب توجيه سؤال للوزير المختص في القطاع حول مسألة قد تطرح غموضاً أو تناقضاً حيث تنص المادة 152 من دستور " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي لأي عضو في الحكومة و يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابياً خلال أجل أقصاه 30 يوماً بالنسبة للأسئلة الشفوية يجب ألا يتعدى أجل الجواب 30 يوماً"⁴ بالإضافة إلى أن القانون 16-12 قد نص على هذا الإجراء حيث تشير المادة 69 أنه " طبقاً لأحكام المادة 152 يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة " ⁵ فالهدف من السؤال هو محاولة الكشف عن أي غموض أو عدم تطابق قد يقع، وأن التطابق المقصود هو المتعلق بمدى مشروعية ذلك العمل الحكومي، لذا فإن السؤال هو آلية حماية للنص الدستوري إما من عدم تطبيقه أو مخالفته، و أن كان اختصاص تفسيرها يقع على عاتق المجلس الدستوري غير أن البرلمان و بطريقة غير مباشرة هو ممارس للمطابقة الدستورية في ظل اختصاصه الرقابي بطريقة غير مباشرة.

ثانياً: الرقابة المباشرة المرتبة للمسؤولية السياسية

إن الرقابة المباشرة التي تمارس على السلطة التنفيذية من طرف البرلمان لها مجموعة من الآليات التي قد أقرها التعديل الدستوري 2016 ، غير أن الملاحظ أن هذا النوع من الرقابة ومتى تمت ممارسته فإنه يرتب المسؤولية السياسية للجهة المقام في مواجهتها و تتمثل آلياتها فيما يلي:
أ-مناقشة مخطط عمل الحكومة: إن مناقشة مخطط عمل الحكومة ليس مجرد نشاط إداري أو دور سياسي يقوم به البرلمان، و إنما هو آلية مباشرة لمراقبة عملها حيث تنص المادة 94 من الدستور " يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة...يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط

³ المادة 180 من القانون 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق ل06 مارس 2016 المتضمن تعديل دستور 1996

المادة 152 من التعديل الدستوري 2016.⁴

⁵ القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة⁶ وليس ما المستبعد أن يتعارض مخطط العمل مع أحد المواد في الدستور حيث إن مناقشة مخطط عمل الحكومة يعد مظهر حقيقي يعكس التطبيق المرن لمبدأ الفصل بين السلطات و إن كان يظهر كآلية رقابية، غير أنه يجسد مظهرا للتعاون النسبي بين السلطتين، حيث إن الرقابة البرلمانية ليست حكرا على نظام حكم بعينه فهي و إن كانت تتبدى بشكل أوضح في الأنظمة النيابية البرلمانية إلا إن هذا لا يعني عدم وجود مظاهر الرقابة في باقي الأنظمة⁷ كما هو الحال فيما يتعلق بالنظام الجزائري وما نسقته على مناقشة مخطط العمل وتنص المادة 95 "يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة"⁸ وهي الاستقالة الوجوبية التي تعد أثر لهذا النوع من الرقابة.

و أن القانون 16-12 قد نص في المادة 47 أنه " يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة و الأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة. يفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة"⁹ و 48 " لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبعة أيام من تبليغ المخطط للنواب " والمادة 49 " يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة بعد تكييفه إن اقتضى الأمر عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة " ¹⁰ و بالرغم من هذا الإجراء غير أنها تبقى نشاط شكلي نسبي لا يعكس وجود الرقابة الفعلية.

ب- بيان السياسة العامة: لقد اعتمدت الأنظمة الدستورية المختلفة على تخويل البرلمان صلاحية مراقبة الحكومة من خلال مسائلتها و تقييم نشاطها عبر فرض رقابة برلمانية تقوم على متابعتها المستمرة لعملية تنفيذ السياسات العامة التي تتخللها عمليات التقييم و التقييم،¹¹ و لقد نصت المادة 98 من التعديل الدستوري 2016 انه يجب على الحكومة أن تقدم للمجلس الشعبي الوطني

⁶ التعديل الدستوري 2016

⁷ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية كضمانة لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة لنيل شهادة

الدكتوراه، جامعة عين الشمس 2005-2006 ص 03

⁸ التعديل الدستوري 2016

القانون العضوي 16-12 المرجع السابق⁹

¹⁰ المرجع نفسه

¹¹ نعيم شلغوم، دور البرلمان في إدارة الدولة الحديثة -مقاربة نظرية لفهم واقع العمل البرلماني، مجلة المجلس الدستوري، جامعة سطيف

العدد 05، 2015، ص 118.

بيان السياسة العامة، وتعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة يمكن أن تختتم بلائحة.

كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتصق الرقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني حسب المادة 153 و 155 من الدستور، لذلك فإن بيان السياسة العامة المقدم إلى البرلمان من طرف الحكومة هو مظهر حقيقي يقر بكون البرلمان هو أداة لإدارة الدولة الحديثة والتي هي مسعى المؤسس الدستوري الجزائري لتظهر بمظهر الدولة الديمقراطية القائمة على احترام مبادئ القانون، وإن البرلمان في بنيته المؤسساتية هو ركيزة لحماية الدستور لا يقتصر دوره في التشريع أو الرقابة التقليدية بل إن مراقبة مخطط عمل الحكومة ترتب مسؤوليتها متى حادت عن المبادئ المقررة في الدستور. وإن تقييم نشاط الحكومة عبر فرض الرقابة البرلمانية التي تقوم على متابعتها المستمرة لعملية تنفيذ السياسات العامة التي تتخللها عمليات تقييم مدى مطابقتها مختلف الأعمال للدستور¹²

لذلك فإنه و من خلال ما تم ذكره سابقا فإن الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة و بالرغم من تنوع آلياتها و مظاهرها التي من شأن ممارستها حماية الدستور إلا أنها تبدو محدودة حيث إن النص الدستوري قد أسس لوجودها عن طريق ذكر آلياتها المتنوعة، غير أن تلك الآليات ينقصها التفعيل الحقيقي و الحماية الأكثر، فعلى سبيل المثال فإن تحديد مدة الإجابة عن السؤال الموجه لأحد ممثلي الحكومة خلال أجل 30 يوما لم يرغمها بإجراء يجعل ردها إجباري فماذا بعد 30 يوما و لم يحدث الرد؟

و أن اعتبار الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة آلية لحماية النص الدستوري هو نتيجة تتحقق بعد عمل تلك الآليات فحتى إن حركت الرقابة بغرض حماية الحق العام أو المال العام فإن هدفها الأسسى يبقى حماية مختلف البنود الدستورية و جعلها تسمو فوق أي سلطة.

المطلب الثاني: النتائج المترتبة عن الرقابة البرلمانية كأساس لحماية المبادئ الدستورية

إن للرقابة التي يمارسها البرلمان على العمل الحكومي ترجحها ثوابت الدولة الديمقراطية التي تسعى نحو إرساء دولة القانون ، لذلك فإن هذه الرقابة تبدو و لأول مرة كحامي للحقوق والحريات و عدم المساس بالمال العام، غير أنها تتعدى ذلك إلى حماية النص الدستوري كقاعدة أسسى في الدولة،

¹²نعيم شلغوم، المرجع السابق ص 119 .

أن النشاط الذي تمارسه أحد أجهزة الحكومة قد يمس بأحد مبادئ الدستور لتكون الرقابة البرلمانية الآلية الفعالة لإيقافه عن طريق ما تتمتع به من وسائل و آليات تحمي و تكرس الدستور بقواعده، و عليه فإن من نتائج الرقابة البرلمانية ما هو ايجابي محرك للعمل البرلماني ومنها ما هو معيق لها بسبب غموضه أو تقييده لدرجة لا تسمح بالتكريس الفعلي لتلك الحماية، نظرا لكون الحكومة كسلطة تنفيذية بات من المعروف أنها الجهاز المهيمن على النشاطيين، لذا فإن نتائج هذه الرقابة تتجلى في أنه حقيقا أن الرقابة البرلمانية من أسى معالم دولة القانون التي تقدر القواعد الدستورية و تجعل من كل أجهزة الدولة كحامي لها وأن المؤسس الدستوري الجزائري يسعى إلى تكريس ذلك وهو ما يبدوا من خلال ما تم استحداثه ضمن آخر تعديل دستوري ، غير إن البرلمان كسلطة قد كرس له الدستور العديد من الآليات للقيام بالرقابة إلا أن تلك الآليات ينقصها التدعيم بنصوص قانونية أكثر توضيحا وتفعيلا، ففي ما يتعلق بإمكانية مساءلة الحكومة فإنها و في كل مرة تثبت عدم جدواها¹³ نظرا لصعوبة تحريكها و للقيود و الشروط الصعبة لتفعيلها و لكون الحكومة تمتلك سلاح الحل الموجه للغرفة الأولى، بالإضافة إلى عدم توضيح العديد من المسائل بغرض تحقيقها و نفس الأمر ينطبق على باقي الآليات، على الرغم من أن وجود تلك الآليات يجسد روابط الديمقراطية داخل الدولة، بل و يرسم معالم دولة القانون لما تعكسه من شفافية و تطبيق مرن لمبدأ الفصل بين السلطات، لذا فإن من نتائج هذه الرقابة و إن تمت ممارستها فعليا فإنها وسيلة مثلى تحمي و تجسد النص الدستوري الذي لا تعلقه قاعدة داخل الدولة و بتالي تحقيق الإرادة الشعبية.

غير أن ممارستها تبقى بعيدة كل البعد عن تحقيق المسعى الحقيقي من ورائها و إن البرلمان كسلطة و رغم ما له من آليات من شأنها المساهمة في حماية الدستور غير أنه ليس مستقل في ظل هيمنة الحكومة على نشاطاته بل و قوتها بالآليات كفل لها الدستور ممارستها في مواجهة الغرفتين و بغض النظر عن التدخل في النشاط البرلماني المتعلق بالتشريع فإن حقها في حل الغرفة الأولى يهدد بالمكانة الفعلية لهذه السلطة بعدم وجود ما يدعها لمواجهة الحكومة بآلية التحقيق أو المساءلة أو حتى إصدار لائحة أن التاريخ الدستوري و البرلماني في النظام القانوني الجزائري لم يشهد تحريك ولو لائحة واحدة ضد الحكومة أو حتى فتح تحقيق لكون هذا البرلمان يفتقر لبنية قانونية صلبة تدعم نشاطه في مجال حماية الدستور أو حتى عكس مبدأ الفصل بين السلطات .

¹³ بوسالم دنيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، جامعة باجي مختار عنابة ، 2006-2007 ص 101 .

المبحث الثاني: فعالية رقابة الحكومة للعمل البرلماني

لقد مكن الدستور البرلمان من متابعة أعمال الحكومة و نشاطها من خلال فتح قنوات للحوار بينهما¹⁴ عن طريق آليات رقابية تعزز من مكانة البرلمان كسلطة من سلطات الدولة، و من جهة أخرى منح الدستور لسلطة التنفيذية مهمة الرقابة أيضا على البرلمان لكن هذه المرة بأدوات دستورية أقوى من تلك التي يتمتع بها البرلمان في مواجهتها و هو مظهر حقيقي يؤكد اللاتوازن بين السلطتين و هو ما يجعلنا نقر بأنها رقابة متبادلة غير أنها ليست متوازنة و إن كانت تسعى لحفظ القانون بصفة عامة و الدستور بصفة خاصة لكونه الأسى ، و عليه من خلال هذا المبحث سنقف على أهم مظاهر الرقابة التي تمارسها الحكومة على البرلمان و مدى حمايتها لنصوص الدستورية كمظهر حقيقي يرسي دولة القانون.

المطلب الأول: مظاهر رقابة الحكومة للعمل البرلماني التي تثمن القاعدة الدستورية

إن البرلمان هو السلطة التشريعية و بمعنى آخر صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع بقوانين، و إن كانت هيمنة السلطة التنفيذية على هذا النشاط تبدو واضحة إلا أن سيطرتها الأكبر تتجلى في مختلف الآليات الرقابية التي منحها إياها الدستور لتمارسها في مواجهة البرلمان و إن كانت سلبياتها أعظم من ايجابياتها غير انه في هذه الدراسة سنقف على تلك الآليات بكونها من البداية كانت من محاور تعزيز دولة القانون في كنف تطور مبدئها المسعى بالفصل بين السلطات و بصورة نسبية تساهم تلك الآليات في حماية القواعد الدستورية التي قد يتعدها البرلمان أثناء ممارسة وظائفه فتتمثل هذه الآليات فيما يلي:

أولاً: الاعتراض

ويقصد به ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان و هو إجراء رقابي مسبق على النص التشريعي لجعله يساير السياسة التنفيذية التي ضمنها الحكومة لبرنامج عملها قبل صدوره و نشره¹⁵ و ليس بعيداً أن يحمي هذا الإجراء خرق النص الدستوري أو تعارض المشروع مع الدستور ، لذلك فإن الاعتراض يحمي بطريق غير مباشر تلك القواعد الدستورية و أي تجاوز لها ربما قبل أن يقع.

¹⁴ بوسالم دنيا، المرجع نفسه ص102

¹⁵ فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، الطبعة الثالثة الجزائر 2004 ، ص129 .

لذلك فإن الاعتراض كحق كرس للحكومة ممثلة في شخص رئيس الجمهورية يعد آلية تحمي وتحافظ على هيبة القانون الأساسي داخل الدولة ، و إن كان الاعتراض و كما هو مؤسس له لم تحدد أسبابه أو دواعي الدفع به غير أن القاعدة العامة أن أي دفع أو تعطيل في العمل سواء التشريعي أو الحكومي يكون المسعى منه مرتبطا بالحماية للحق العام و المال العام ، و كل ماله علاقة بمصلحة المواطن و الدولة و هي مصالح لم يغفل الدستور عن التأسيس لها.

و بالتالي فإن الاعتراض الممارس هو حماية لمصالح الدولة و المواطن و كأصل حماية للقواعد الدستورية التي من أساسها تحمي تلك المصالح.

إن سعي المؤسس الدستوري الجزائري في كل مرة نحو مواكبة الديمقراطيات الحديثة جعل منه يتبنى مبدأ الفصل بين السلطات في مظهره الحديث الذي تعدى مرحلة طبيعة العلاقة بين السلطات خاصة السلطتين التشريعية و التنفيذية ليصل إلى مرحلة كيفية إحداث توازن بينهما، و هو ما جسده من خلال آليات الرقابة المتبادلة أو المتوازنة هو ما يبدو في النظرة الأولى لنص الدستوري فرغم أن الهيمنة تبدو جلية للسلطة التنفيذية على البرلمان بل و ضعفه إلا أنها تبقى الوسيلة التي تحفظ بها قواعد الدستور.

ثانيا: طلب إجراء المداولة الثانية

إن طلب إجراء مداولة ثانية يعد آلية مباشرة لتجسيد الرقابة على العمل البرلماني و إن كانت تعتبر تدخلا في العمل التشريعي إلا أنها تقوم بدور الحماية للدستور حيث تنص المادة 145 من الدستور " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره".¹⁶ إن طلب إجراء المداولة الثانية يعد مظهرا لتحقيق مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يظهر وجود علاقة بين السلطتين يؤطرها ويحميها الدستور الذي تسعى تلك العلاقة من جانب آخر إلى حماية و تكريس مبادئه بإظهار أن هذا النوع من الرقابة الممارسة هو آلية لإرساء دولة القانون.

و لقد تم التركيز في هذا العنصر على آليات الاعتراض و طلب إجراء المداولة الثانية دون باقي الآليات لكونهما أكثر آليتين يمكن أن تظهر من خلالهما السعي لحماية النص الدستوري من إغفاله أو مخالفته.

المطلب الثاني: آثار رقابة الحكومة للعمل البرلماني كمظهر يجسد المبادئ الدستورية

¹⁶التعديل الدستوري 2016.

لرقابة الحكومة على العمل البرلماني آثار تظهر في تقييد النشاط البرلماني حيث أن بقائه تحت رقابة سلطة أخرى من شأنه عقلنة عمله بصورة تنسجم و الإطار الدستوري ، ثم إن مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى تحقيق شرعية الدولة، فهو يعد وسيلة فعالة لكفالة احترام القوانين وحتى تطبيقها، وإذا اجتمعت السلطات الثلاث سوف تخلع عن القانون حدثه وعموميته، لأنه وبالضرورة إذا تركزت سلطة التشريع والتنفيذ في يد واحدة سوف يعمل على تشريع القوانين التي تحقق مصلحته خاصة.

وهذه الرقابة جاءت لحماية احترام القوانين و عدم مخالفتها و المبتغى الأعم حماية للدستور ونصوصه و كذلك لو تركزت وظيفة التشريع في يد هيئة دون رقابة قد يؤدي إلى واقع مريع يتعرض إليه الشعب وهو نتيجة خلخلة صفة العموم والتجريد عن القانون، وهو ما يعني سن وتنفيذ القوانين سيكون لمصلحة الحاكم أو الملك، و ليس لمصلحة الدولة و شعبيها في ظل غياب سلطة تردعه بما أنه قد سيطر على كل السلطات و جعلها أداة من أدوات الاستبداد في يده¹⁷، لذلك فإن الرقابة المفروضة على البرلمان و التي تظهر في كل من الاعتراض و طلب إجراء المداولة الثانية لها من الايجابيات مالها ، غير أن سلبياتها تتجلى في عدم استقلالية هذه السلطة فلا يخفى علينا تبعيتها للحكومة في التشريع على الرغم من أنها صاحبة الاختصاص فيه.

لذلك فإن الرقابة الممارسة من طرف الحكومة على البرلمان قد تحمي النص الدستوري لكنها حماية تبقى نسبية فالبرلمان لا يمارس وظائفه بالاستقلالية بل يتبع الحكومة من البداية، ففي مجال انتخابات البرلمان فإن الحكومة هي من تشرف على انتخاب أعضائه و حق الحكومة في تحديد جدول اجتماعات البرلمان و استدعائه للانعقاد و في عقد جلسات مغلقة أو طارئة و كل ذلك من شأنه التأثير على هذا النشاط و بالتالي وجود هذه الرقابة في حد ذاته يكون غير مجدي.

إن من نتائج هذه الرقابة أيضا أنها تحقق نسبيا حماية الدستور و إن كان حقيقتا هو دور أصلي يقع على عاتق المجلس الدستوري ، غير انه لا عيب في أن تساهم الحكومة في ذلك على اعتبار أن ذلك المجلس ليس سلطة مستقلة داخل الدولة فإن للسلطة التنفيذية دور في حمايته عندما تظهر كمراقب للعمل البرلماني و إن كان تبرير تلك الرقابة الواقعي لا يفسر على انه حماية لدستور إلا أن حقيقته الواجبة هي حماية أسى قانون في الدولة.

¹⁷مبدأ الفصل بين السلطات و تأثيره على النظم الديمقراطية، <https://democraticac.de>

إن شعار التوازن و التشاركية بقي بعيدا فيما تضمنه تعديل 2016 ، وهو ما يتبين من خلال تتبع مسار العمل الحكومي و تعامله مع البرلمان وهو ما يمكن إدراجه ضمن آثار رقابة الحكومة للعمل البرلماني التي بالغ بها النص الدستوري ، حيث إن الرقابة المتبادلة و تحقيق التوازن يتطلب وجود النسبية في توازي الوسائل و الأدوات وهو ما لم يحققه التعديل الدستوري 2016، و لا ننفي ضرورة قيام الرقابة غير أن الوسائل التي تتمتع بها سيادة الحكومة في مواجهة البرلمان اقوي بكثير من تلك التي يملكها نظيرها باعتباره سلطة أيضا ، حيث أن سلب اختصاصه قائم و يقابله وجود كم من الرقابة التي لا تنفي حماية القواعد الدستورية و تطبيقها أو عدم مخالفتها غير الحقيقة أن هناك مبالغة في التأسيس لرقابة الحكومة على العمل البرلماني فيما لم تنطرق له في كل من الحل و الدعوة للانعقاد التي رأينا أنها تتعدى هدف الرقابة بغرض حماية النص الدستوري إلى حماية المصالح السياسية للحكومة.

الختامة

إن مختلف المعطيات التي ارتأينا دراستها كمنعرج مهم في حماية القاعدة الدستورية تفيد بضرورة أن الهدف الجوهرى من قيام علاقة أساسها التأثير المتبادل القائم على التوازن والتعاون بين البرلمان و الحكومة و الذي من مظاهره الرقابة بألياتها المختلفة الممنوحة للسلطتين والتي تتعدى الأهداف الكلاسيكية إلى تحقيق دولة القانون و دولة ترتقي إلى تحقيق الديمقراطية عن طريق منظومتها القانونية ففي ما تظهر رقابة البرلمان على عمل الحكومة لتكبح من التعدي على البند الدستوري كقاعدة أسى في الهرم القانوني للدولة تأتي رقابة الحكومة على البرلمان كمؤطر من جهة لمختلف النشاطات حتى لا تتعارض و مبادئ الدولة و هو ما يجب أن يكون.

غير أن الواقع و فيما يتعلق بالمؤسس الدستوري الجزائري قد انحرف عن ذلك بتغليب كفة الحكومة عن البرلمان و التي جعلها تحظى بنصيب الأسد فبعد هيمنتها على العمل البرلماني فهي تهيمن في المجال الرقابي و هو ما يتعارض مع أساسيات بناء دولة القانون فالتوازن مطلوب في كل حال و ربما نجد تفسير لهذا الوضع الذي يوصف باللاتوازن إلى ضعف البنية البرلمانية فحتى الرقابة الممنوحة له ليمارسها في مواجهة الحكومة لا تتعدى كونها نصوص شكلية فلم يشهد تاريخ البرلمان الجزائري تحريك أي منها خوفا من أسلحة الحكومة التي تهدده دائما و في أي لحظة ، بل و الغريب في أمر عدم تسبب حالات الأخذ بها أو تحريكها لتبقى للحكومة السلطة التقديرية في الأخذ بها متى شاءت و بعبارة أخرى متى رأت أن البرلمان يهدد كيانها أو يخرج عن مبادئها و هو الواقع الذي

يعيشه صراع توازن السلطتين في النظام القانوني الجزائري و في كنف دستورها، فقبل الحديث عن حماية الدستور كنص أسى داخل الدولة لا بد من آليات تجعل لكل سلطة أدواتها في مواجهة السلطة الأخرى دون ضغوط خاصة فيما يتعلق بالبرلمان و هو الممثل للمواطن و الجهاز الأقرب إليه، فالوصول إلى دولة قانون يحتم إدراج نصوص دستورية جريئة تعيد للبرلمان كسلطة هيئته التي تمكنه فعليا من حماية النص الدستوري على اعتبار انه المشرع الذي يصب المبدأ الدستوري في قالب تشريعي.

وعليه فإن من نتائج هذه الدراسة ما يلي:

- إن التعديل الدستوري 2016 جاء سعيا لتحقيق دولة القانون التي أصبحت مسعى معظم الدول غير انه لم ينجح من جعل الرقابة بين السلطتين كمحافظ على ركائزه.
- إن الرقابة بين الحكومة و البرلمان هي آلية حقيقة لحماية القاعدة الدستورية متى تم تفعيلها خدمة للمصلحة العامة داخل الدولة.
- إن إعادة النظر في النصوص المتعلقة بالرقابة البرلمانية على عمل الحكومة و منحها دعم أكثر هو أمر لا بد منه في ظل هيمنة الحكومة التي تتنافى و الديمقراطية الحديثة.