وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة يحي فارس بالمدية
كلية الحقوق والعلوم السياسية

صلاحيات كل من البرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في رسم السياسات التشريعية

أطروحة لنيل درجة دكتوراه "ل م د" في الحقوق

تخصص: القانون العام

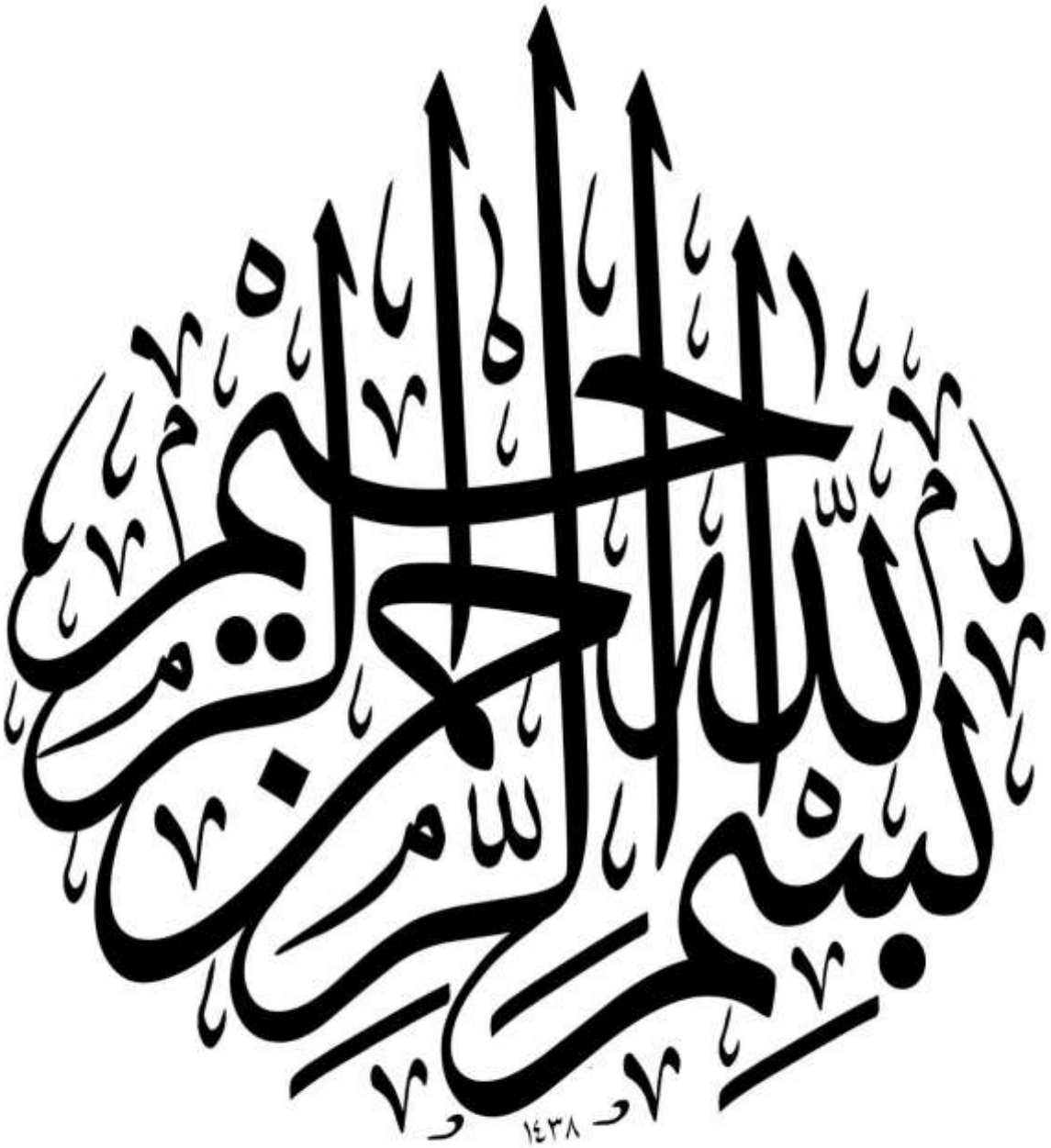
الطالب الباحث:
حدبي فؤاد

المشرف:
د/ توفيق قادري

لجنة المناقشة

إسم ولقب الأستاذ	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
أ.د/ دبيح زهيرة	أستاذة التعليم العالي	جامعة المدية	رئيسا
د/ توفيق قادري	أستاذ محاضر'أ'	جامعة المدية	مشرفا ومقررا
د/ سي موسى عبد القادر	أستاذ محاضر'أ'	جامعة المدية	عضوا
د/ أوراك حورية	أستاذ محاضر'أ'	جامعة المدية	عضوا
د/ شوقي يعيش تمام	أستاذ محاضر'أ'	جامعة بسكرة 2	عضوا
د/ تريعة نوارة	أستاذ محاضر'أ'	جامعة بومرداس	عضوا

السنة الجامعية :
2021/2020


بسم الله الرحمن الرحيم
١٤٣٨

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَقل رَّبِّ زِدْنِي عِلْماً﴾

(طه: ١١٤)

صدق الله العظيم

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

"وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون". (صدق الله العظيم).

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلى بطاعتك .. ولا تطيب

اللحظات إلا بذكرك .. ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك .. ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك

"الله جل جلاله"

إلى من بلّغ الرسالة وأدّى الأمانة .. ونصح الأمة .. إلى نبي الرحمة ونور العالمين

"سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم"

إلى من كلّله الله بالهيبة والوقار .. إلى من علمني العطاء بدون انتظار .. إلى

من أحمل إسمه بكل افتخار .. أرجو من الله أن يمدّ في عمرك لترى ثماراً قد حان

قطافها بعد طول انتظار وستبقى كلماتك نجوم أهتدي بها اليوم وفي الغد

وإلى الأبد.. والدي العزيز

إلى ملاكي في الحياة .. إلى معنى الحب وإلى معنى الحنان ولتفاني .. إلى

بسمة الحياة وسر الوجود إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي إلى أغلى الأحباب ... أمي الغالية

إلى من تحلّو بالإخاء وتميزوا بالوفاء والعطاء إلى ينابيع الصدق الصافي إلى من معهم سعدت، وبرفقتهم في دروب

الحياة الحلوة غنمت إخوتي الأعزاء

إلى من عرفت كيف أجدهم وعلموني أن لا أضيعهم ... زوجتي وأولادي يعقوب وجوري ألاء

إلى من كانوا معي على طريق النجاح والخير

إلى الأصدقاء والأحبة الذين رافقوني منذ أن حملت حقائب صغيرة، ومعهم سرت الدرب خطوة بخطوة وما زالوا

دوما للمحبة والوفاء مخلصين حتى الآن.

كلمة شكر

"كن عالما .. فإن لم تستطع فكن متعلما، فإن لم تستطع فأحب العلماء، فإن لم تستطع فلا تبغضهم"

بعد رحلة بحث وجهد واجتهاد تكلّلنا بإنجاز هذه الأطروحة، نحمد الله عز وجل

على نعمه التي منّ بها علينا فهو العلي القدير، لا يسعني في هذا المقام إلا أن أخصّ بأسمى

عبارات الشكر والتقدير والإمتنان للمشرف على هذا العمل، الدكتور توفيق قادري، نظير ما قدّمه لي

من جهد ونصح ومعرفة وصبر طيلة مدّة إنجاز هذه الأطروحة، فجزاه الله عنّي خير الجزاء وجعل كلّ

حرف منها في ميزان حسناته

ومصداقا لقوله صلى اللّه عليه وسلم " من لم يشكر الناس لم يشكر الله"،

لا يسعني إلّا أن أتقدم بالشكر الجزيل للدكتور حبشي لزرق على نصائحه وتوجيهاته، كما لا أنسى

أن أتقدم بأرقى وأتمّ العبارات إلى إدارة جامعة المدية وكل طاقمها من أساتذة وإداريين على ما

قدموه لنا من جهد لخلق جو علمي مريح والذي تكلّل بهذا النجاح. ولا يفوتني أيضا أن أشكر كل من

الأخ ربوح محمد وحدبي عبد المالك اللذان سهرا معي من أجل إخراج هذا العمل في أبهى حلّة،

إلى كل من زرعوا التفاؤل في دربي وقدّموا لي المساعدات والتسهيلات

والمعلومات، فلهم منّي كل التقدير والإمتنان.

مقدمة

مقدّمة:

تتحدد السياسة التشريعية في العالم المعاصر من خلال أنظمة الحكم حيث يوجد نوعان رئيسيان للنظم السياسية هما، النظام الرئاسي والنظام البرلماني بالإضافة إلى النظام المجلسي وهو محدود الانتشار كالنظام المتبع في سويسرا. وليست المسألة مجرد اختلاف في المسميات فقط، وإنما هناك اختلافات جوهرية في هذه الأنظمة السياسية تبعا لتركيب البرلمان ووظيفته في النظام السياسي أيضا. ففي النظم الرئاسية ينتخب الشعب رئيس الدولة مباشرة ويكون الرئيس هو المسؤول عن السلطة التنفيذية، فيعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم.

إنّ اضطلاع البرلمان بدوره الحقيقي كهيئة تشريعية ورقابية هو الخطوة الأولى لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث في العملية السياسية وذلك حتى لا تستأثر إحداها بكل الصلاحيات، بحيث تقوم كل منها بموازنة الأخرى من أجل تحقيق درجة من التنسيق فيما بينها وتوفير أكبر ضمانات ممكنة لفعالية وسلامة صنع السياسة العامة للدولة واحترام الإرادة الشعبية.

ولتحقيق هاته الفعالية، يعمل البرلمان وفق مجموعة من القواعد، حيث يحدّد الدستور صلاحيات البرلمان واختصاصاته بوجه عام، مثل التأكيد على سلطته التشريعية وأنه الجهة التي تضع القوانين في الدولة وتقوم بالرقابة على عمل الحكومة، ثم يقوم القانون سواء العضوي أو العادي بتفسير تلك الاختصاصات وتحديد مراحل عملية التشريع ومجالات رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية. فالنظم الداخلية التي تنظم عمل البرلمان تحتوي على مجموعة من القواعد التي تنظم قيام أعضائه بممارسة مهامهم الرقابية والتشريعية، وكذلك التي تتعلق بهيكل عمل المجلس وأجهزته الرئيسية، بما في ذلك تحديد حقوق وواجبات الأعضاء. أما العرف البرلماني فهو الذي يؤثر في مدى قدرة الأعضاء بالتحكم في مهامهم التشريعية والرقابية وكذا بالتحكم في إدراك طبيعة العلاقة التي تربط بينهم وبين الحكومة ودرجة احترامهم لواجباتهم البرلمانية. و بالتالي فإنّ كل من القواعد القانونية والعرف البرلماني يكملان بعضهما البعض ويحددان معًا قوّة البرلمان ونظرة المجتمع إليه.[1]

إنّ صلاحيات البرلمان هي نفسها الاختصاصات المقررة له بموجب الدستور والتي على ضوئها يقوم بالتأثير في صنع السياسات التشريعية باعتبار أن البرلمان هو من أهم مؤسسات الدولة التي تضطلع أساسا بوضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

---

[1]– حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012 – 2013، ص 02.

و بطبيعة الحال فإنّه لا تقتصر، في الأنظمة الديمقراطية، صناعة السياسات التشريعية على السلطة التنفيذية فحسب، بل تعتبر حصيلة جهود السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والأحزاب والجماعات ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وكذلك الأفراد. فالتشريع يجب أن لا يكون عشوائيا وإنما يرتبط بالسياسات العامة للدولة ويعكس حتما توجهاتها على نحو يُعبَّر عنه بالسياسة التشريعية التي تتفرع عنها سياسات السلطة التنفيذية في التشريع في مختلف المجالات.

إن دور السلطة التشريعية أو البرلمان يختلف من حيث التأثير في صنع السياسات التشريعية وتحليلها بين القوة والمحدودية حسب طبيعة وشكل النظام السياسي وتأثير المتغيرات الداخلية والخارجية، لذلك فانّ المجلس التشريعي هو الجهة التي يفترض فيها أن تتحمل المسؤولية الكاملة عن تمرير القوانين اللازمة لتنفيذ هاته السياسات بجانب مراقبة ومتابعة تنفيذ الحكومة لها.[1]

إذا فالسلطة التشريعية أضحت في كثير من الدول على غرار الولايات المتحدة الأمريكية تعبيرا صادقا عن إرادة المجتمع وأولوياته التي يجسدها المشرع في صورة قواعد عامة تحكم كل مجالات الحياة والتفاعلات بين الأفراد والجماعات وتنظم العمل والعيش المشترك بينهم. فالسلطة التشريعية هي جهاز للتشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية فقط لأنها لا تمتلك القدرة على التنفيذ ووضع الإحالات التنظيمية للقوانين، والقدرات الفنية والإدارية والمالية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسات اللازمة، إلاّ أنّ أقل ما يجب أن يقوم به البرلمان هو القيام بدوره المنوط به من تشريع ورقابة دون تدخل في صلاحياته من طرف السلطة التنفيذية. فصلاحيات كل من البرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في رسم السياسات التشريعية، تهدف إلى إزاحة الغموض عن جانب من الجوانب التي ينظمها الدستور ويتعلق الأمر بصلاحيات السلطة التشريعية التي كانت تتراوح بين التضييق والتوسيع في النظام الدستوري الجزائري على عكس النظام الدستوري الأمريكي الذي بقيت صلاحيات الكونغرس فيه كاملة دون تضييق باعتبار هاته الصلاحيات مكرّسة بقواعد دستورية ثابتة لا يمكن تغييرها.

وبالتالي فإنّ إحاطة هذا الموضوع بالدراسة والتحليل والنقد ضروري للتطرق لكل الجوانب التي تخص موضوع السلطة التشريعية في الجزائر ومقارنتها بنظيرتها في الولايات المتحدة الأمريكية، وكذا محاولة تقديم عمل ذو قيمة مع التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر. فالهدف من التطرق إلى الدراسة المقارنة –على وجه الخصوص– بين كل من النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري

---

[1]– د. محمد عبد الله محمد الركن، التنظيم الدستوري للحقوق والحريات العامة، مجلة الشريعة والقانون «حولية محكمة»، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الثامن، نوفمبر 1994، ص 413.

الأمريكي هو من أجل الوقوف على أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بين النظامين الدستوريين وتأثير كل منهما في صنع السياسات التشريعية في الدولة، خاصة وأن النظام السائد في كل من الدولتين هو النظام الرئاسي.

إنّ هذا الموضوع يسلط الضوء على الدور الحقيقي للبرلمان بحيث يجب أن يكون سلطة موازية لباقي السلطات وليس جهاز يخضع لتبعية جهاز آخر يتمثل في الجهاز التنفيذي، درجة هذه التبعية تختلف من نظام دستوري إلى آخر بحسب الصلاحيات المحددة في نص الدستور ودرجة الثقافة والوعي السياسي السائد لدى العضو المنتخب في لعب دوره كاملا كطرف أساسي لا غنى عنه وشريك فاعل في عملية التشريع والرقابة التي تحدّد مسار السلطة التنفيذية في رسم السياسات التشريعية.

إنّ لهذه الدراسة المقارنة أهمية تتمثل في البحث عن الصلاحيات الممنوحة لكل من البرلمان الجزائري ونظيره الأمريكي، وموقع المؤسس الدستوري الجزائري من ذلك كله ومعرفة دور البرلمان في صنع التوجه التشريعي لكل دولة، حيث من المفترض على البرلمان الجزائري أن يستنبط الأسس الصحيحة التي وجدت من أجلها السلطة التشريعية وأن يأخذ النموذج الأمريكي كقدوة له في ممارسة اختصاصاته المنوطة به، هذا بالنظر الى كون النظام الدستوري الامريكي نظام رئاسي على غرار ماهو موجود في الجزائر. في الأخير تمّ الخروج ببعض التوصيات والاقتراحات في مجال تهذيب فكرة العقلنة البرلمانية بما يحفظ للسلطة التنفيذية الحق في إشراكها في المسائل التشريعية الحساسة على غرار قانون المالية والموازنة العامة للدولة، وبما يحفظ للمؤسسة التشريعية حقها في ممارسة اختصاصاتها ودورها الأصيل الممنوح لها بموجب الدستور.

إنّ الهدف من هذا الموضوع هو الوقوف على مسار السلطة التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال وكذا المقارنة بين صلاحيات السلطة التشريعية في كلا النظامين في المجال التشريعي وكذا المجال الرقابي. هذه الدراسة هذه سوف تشتمل أيضا على توضيحات لمظاهر سلطة البرلمان وأثر هاته المظاهر على رسم السياسات التشريعية في الجزائر والولايات المتحدة الأمريكية.

من خلال الدراسة المقارنة يتم أيضا التركيز على الصلاحيات الممنوحة للكونغرس الأمريكي كنموذج فاعل والوقوف على مختلف الآليات القانونية التي تضمن تقوية مبدأ الفصل بين السلطات.

ورغم وجود الدراسات السابقة لموضوع السلطة التشريعية وصلاحياتها بحيث لا يسع ذكرها جميعا، بل كانت السمة الأولى التي تمّ الإعتماد عليها في هاته الدراسة، نذكر منها على سبيل المثال بعض المقالات المتعلقة بمسألة مشاركة السلطة التنفيذية للبرلمان في الوظيفة التشريعية، وتلك الكتب الإنجليزية

التي تتناول مسألة تفسير وتحليل مواد الدستور الأمريكي.[1] لكن ما يميز هاته الدراسة هو طريقة المقارنة في مسألة الصلاحيات الممنوحة للبرلمان وأثرها في رسم السياسات التشريعية خاصة تلك التي يتمتع بها الكونغرس الأمريكي ودوره المنوط به كهيئة تشريعية في النظام الدستوري الأمريكي، ومقارنة صلاحياته بتلك الممنوحة للسلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري على وجه الخصوص.

لذلك فإن مهمّة البحث في الأنظمة المقارنة عن علاقة السلطة التشريعية برسم السياسات التشريعية في الدولة كانت صعبة نوعا ما، خاصة وأنّها تتطلب في كثير من الأحيان التمحيص في معرفة حدود السلطة التشريعية في كل نظام وكذا معرفة وزنه وحجم تأثيره كسلطة ثالثة وموازية، لها من الصلاحيات ما يمكن بها تغيير التوجه التشريعي للدولة، أو هو مجرد أداة إقرار وموافقة وتبعية للسلطة التنفيذية لكونه يفتقد إلى مقومات الكفاءة لا من حيث أعضائه ولا من حيث الصلاحيات الدستورية المخولة له.

أما الإشكالية الرئيسية التي تحكم هذا الموضوع فتتمحور حول مدى قدرة البرلمان الجزائري للقيام بدوره المنوط به في رسم السياسات التشريعية للدولة من خلال عملية التشريع والرقابة على غرار ما هو سائد في الولايات المتحدة الأمريكية، وهل البرلمان الجزائري من خلال الاختصاصات والصلاحيات المكفولة له بموجب الدستور ومن خلال تشكيلته وتكوينه وكذا تنظيمه، كفيل بوضع تشريعات تساعد السلطة التنفيذية في تسيير الشؤون العامة للدولة وبلورة توجه تشريعي معين.

ومن أجل بلوغ أهداف البحث كان من الضرورة بمكان الاعتماد على المناهج التالية:

المنهج الوصفي: الذي يهتم بدراسة الظاهرة كما هي من خلال وصفها وجمع المعلومات عنها للحصول على أسبابها والعوامل التي تتحكم فيها، وذلك بوصف التطور الحاصل في مجال النص على صلاحيات البرلمان وحدوده وكذا مظاهر العقلنة البرلمانية ومبرراتها ومسألة دور البرلمان في رسم السياسات التشريعية.

المنهج التحليلي: وذلك باستقرار وتحليل نصوص الدستور وكذا دراسة الإطار القانوني لمختلف هاته النصوص في بعض الأنظمة الدستورية.

المنهج التاريخي: وذلك من أجل التطرق إلى مختلف الحقب التاريخية التي عرفتها الجزائر من خلال التعديلات الدستورية وتمييز هاته التعديلات عن بعضها البعض. وكذا التطرق إلى الحقب التاريخية

---

[1] – congressional Research service, The constitution of the United states of America, analysis and interpretation, U.S. government printing office. Washington. 2004.

في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية والرجوع أيضا إلى التطور التاريخي الحاصل في مجال الصلاحيات البرلمانية من خلال بعض التشريعات المقارنة.

المنهج المقارن: وذلك بالتلميح إلى بعض الأنظمة الدستورية، مع التركيز على النموذج الأمريكي، ومقارنة النصوص الدستورية لهذه الأنظمة مع النصوص الدستورية الجزائرية تارة والنصوص الدستورية الأمريكية تارة أخرى في مجال صلاحيات السلطة التشريعية.

وفي سبيل الإجابة على الإشكالية التي أثارها موضوع الدراسة تم تقسيم هذا العمل إلى بابين، أولا التعرض إلى مسألة الصلاحيات البرلمانية في المجال التشريعي والمالي (الباب الأول)، وبعد ذلك التطرق إلى الصلاحيات البرلمانية في مجال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (الباب الثاني).

الباب الأول:

الصلاحيات التشريعية وغير التشريعية للبرلمان وأثرها في رسم السياسات التشريعية

الباب الأول: الصلاحيات التشريعية وغير التشريعية للبرلمان وأثرها في رسم السياسات التشريعية

أضحت مسألة دراسة السياسات التشريعية تشكل محورًا أساسيًا مهمًا لتقييم درجة التطور الديمقراطي لمختلف الأنظمة الدستورية من خلال الوقوف على مؤشرات الشفافية والمحاسبة ومكافحة الفساد الإداري والمالي المرتبطة بتنفيذ السياسات العامة للدولة. فغياب أو ضعف أو تجاهل بعض الأعراف التي توصف بأنها تكريس للمنهج الديمقراطي يؤدي بالضرورة إلى هيمنة السلطة التنفيذية على عملية رسم السياسات التشريعية وتهميش دور المؤسسات المنتخبة، على غرار السلطة التشريعية.

يقصد بالسياسة عموما وبالمعنى الإجرائي هي عملية اتخاذ القرارات التي تتضمن المفاضلة بين البدائل المتاحة والممكنة على ضوء أولويات الجماعة ومصالح المجتمع. والسياسة التشريعية المقصودة هنا هي الفلسفة التي تحكم عملية التشريع بداية من اتخاذ قرار التصدي لموضوع أو قضية عن طريق التشريع أصلا، مرورا بتحليل الموضوع وتحديد أولويات المجتمع بشأنها وقدراتها ومصالحه إزائها ثم ترجمة مبادئ السياسة إلى نصوص قانونية وإصدارها بالطرق المقررة.[1]

انطلاقا من كون السياسة التشريعية تتأثر بالمعطيات السياسية القائمة فإن المناهج التشريعية تختلف من نظام إلى آخر وتتأثر بنوع النظام القائم باعتباره نظامًا تسلطيًا أو نظامًا ديمقراطيًا. فالسياسة التشريعية في النظام التسلّطي لا تتيح دورا كبيرا للمجالس النيابية وإنما يكون الدور الأكبر للسلطة التنفيذية، وفي بعض الحالات تكون السلطة التنفيذية منبثقة عن حزب واحدا وبالتالي يكون البرلمان مجرد تابع لها. أما في ظل الأنظمة الديمقراطية ووجود تعددية سياسية وأحزاب سياسية مستقلة ومنظمات مدنية متنوعة فان السياسة التشريعية تكون محصلة لتفاعل هذه الأطراف الاجتماعية والقوى السياسية على نحو ما، قد تزداد فيه كفة طرف معين على آخر ولكنها جميعا تبقى في دائرة التأثير وفق أطر قانونية محددة وواضحة.[2]

ويقصد بالتشريع القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة في الدولة التي تنظم قواعد تعامل الأفراد فيما بينهم من جهة، ومن جهة أخرى قواعد تعامل الأفراد مع الدولة ومختلف المؤسسات الدستورية. ويعتبر التشريع مصدرًا رسميا للقواعد القانونية وهو يشكل القناة الرئيسية التي من

---

[1]– علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد – إطار مقترح للدول العربية – ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، 2003، ص 5.

[2]– علي الصاوي، المرجع نفسه ص 5.

خلالها يفرض المشرّع الأحكام على المخاطبين بها، وتعتبر السلطة التشريعية هي المؤسسة الدستورية المخوّلة بوضع التشريع ومع ذلك فإن السلطة التنفيذية تشاركها في سنّ التشريعات القانونية، ويعتبر ذلك في كثير من الأحيان اختصاصا أصيلًا لها وعرفًا دستوريًا راسخًا لا يمكن تغييره.

فالدولة تحتاج إلى القوانين التي يسنّها البرلمان وذلك من أجل استعمالها كأداة رئيسية لها، حيث أن الوزارات المختلفة تعمل في مجالات الحياة المختلفة وتسيطر على سير هذه المجالات، ولذلك تصادف أمورًا تحتاج في إدارتها إلى ترتيبات منصوص عليها في القانون، هذا إضافة إلى ضرورة تحديد نشاطات الوزارات المختلفة بواسطة التشريعات حتى لا يساء تطبيقها،[1] لذلك فإنّ الحكومة تلجأ إلى المبادرة بسنّ أغلب القوانين في معظم الأنظمة الدستورية بما في ذلك الأنظمة التي توصف بأنها أنظمة ديمقراطية على غرار الولايات المتحدة الأمريكية.

أمّا الخطة التشريعية فهي النظام الذي على أساسه يتقرر مصير مقترحات مشروعات القوانين أي العمل على تشريع من التشريعات وترتيبه من ناحية الجدولة وذلك عندما تقرّر الحكومة المبادرة بالتشريع، وهي تتمّ عادةً في مرحلة تطوير السياسة التشريعية فيما قبل عملية الصياغة التشريعية. وعلى أساس ذلك يتم تقرير ما إذا كان من الضروري العمل على صياغة تشريع معين أم لا، ومتى ستتم المبادرة به ووفق أي ترتيب بالمقارنة مع التشريعات الأخرى التي بادرت بها الحكومة، ويكون هذا النظام عادةً على المستوى المركزي من العملية التشريعية. ترتبط الخطة التشريعية وأولوياتها بالسياسة التشريعية ومحدّداتها فهي تأتي تعبيرًا عن السياسة التشريعية العامة التي على السياسة التشريعية الخاصّة بكل قانون أن تتلائم معها، فإذا ما كانت السياسة التشريعية لتلك المرحلة لا تتلائم مع التشريع المطروح فإنّه قد يتمّ تأجيل العمل على القانون أو تغيير السياسة التشريعية لهذا القانون، وبالتالي فهي من أدوات تحديد السياسية التشريعية العامّة.

وتهدف الخطّة التشريعية إلى ضمان عدد من الأمور المتعلقة بمشاريع ومقترحات القوانين المُقدَّمة من ناحية الكم والجودة والمشروعية. هذا ما يمكن معالجته في فصلين، حيث نعمد إلى تناول الصلاحيات المقررة للسلطتين من خلال التطرق إلى الاختصاصات التشريعية للبرلمان والسلطة التنفيذية في النظامين الدستوريين الجزائري والأمريكي (الفصل الأول) ثم المرور إلى جانب مهم من جوانب التشريع وهو الاختصاصات المقرّرة للبرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في المجال المالي (الفصل الثاني).

---

[1]– فايز بكيرات وآخرون، المساندة التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2005، ص 7.

الفصل الأول:

الصلاحيات المقرّرة للبرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في مجال التشريع

الفصل الأول: الصلاحيات المقرّرة للبرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في مجال التشريع

إلى عهد قريب كانت الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من اختصاص البرلمان وحده، ومن أهم الوظائف الدستورية له باعتبارها المعبّرة عن الإرادة الشعبية، لكن مع ظهور الأزمات وتطور الأحداث التي فرضها التقدم العلمي والتكنولوجي وما يستلزمه ذلك من ضرورة إيجاد حلول سريعة وفعالة، أدى إلى بروز تقنيات جديدة لتأطير الحياة السياسية، حوّلت الأنظمة التقليدية وأظهرت لها علاقة جديدة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إختل فيها التوازن لصالح السلطة التنفيذية وأصبحت هذه الأخيرة العمود الفقري لمعظم الأنظمة السياسية المعاصرة.[1] هذا التجديد بطبيعة الحال قلب العديد من المفاهيم الدستورية التقليدية، ومن بينها القاعدة التي تجعل الوظيفة التشريعية حكرا على البرلمان.[2] وأصبحت السلطة التنفيذية تشارك في الوظيفة التشريعية مع البرلمان جنبا إلى جنب، بل أكثر من ذلك بإمكانها ممارستها بعيدة عن البرلمان وبصفة انفرادية.

لذلك فإن معظم الدساتير جعلت البرلمان والسلطة التنفيذية يقتسمان حق المبادرة بالقانون، وهذا بغية تحقيق أهداف الشعب وغاياته، وتحقيق التعاون والتشاور بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لكن قد يلاحظ أنه لا تقاسم السلطة التنفيذية البرلمان المبادرة بالتشريع فحسب بل تتفوق عليه في كثير من الأحيان، فالمشروع الحكومي والاقتراح البرلماني ليس على قدم المساواة بتاتا.[3]

ففي الجزائر عمل المؤسس الدستوري الجزائري إلى تحديد المجال التشريعي للبرلمان بموجب نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي نصّت فقرتها الأولى على إطلاق مجال التشريع في 29 مجالا مخصصا للسلطة التشريعية،[4] إضافة إلى التشريع في مجال القوانين العضوية.[1]

---

[1]– سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، الطبعة 1، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المملكة المغربية، 2001، ص 44.

[2]– د. وليد شريط، مشاركة الحكومة البرلمان في ممارسة وظيفتة التشريعية في ظل الدساتير المغاربية (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، جوان 2009، ص 01.

[3]– سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر،2009، ص 90.

[4]– يمكننا القول بأن المؤسس الدستوري الجزائري قد قوى من سلطة رئيس الجمهورية في مجال التنظيم بأن ترك له المجال مفتوحا دون حصره ببعض المسائل على عكس السلطة التشريعية التي حصرها في 29 مجالا لا يمكن الخروج عنها، كما أقتحم رئيس الجمهورية مجال التشريع في هاته المسائل المخصصة أصلا للبرلمان بموجب أوامر.

أما في النظام الدستوري الأمريكي، فقد أُسندت الوظيفة التشريعية إلى الكونغرس بوصفه صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة هذا العمل،[2] بالرغم من وجود دور للسلطة التنفيذية في المراحل السابقة واللاحقة للعملية التشريعية، لكن أمام التطورات التي شهدتها الولايات المتحدة الأمريكية في شتى المجالات، وكذا عجز الكونغرس عن مواجهة تلك التطورات، خاصة ما يتعلق منها بتحديد السياسات التشريعية للدولة، أخذ دور السلطة التنفيذية ممثلة في الرئيس الأمريكي بالتنامي على حساب الاختصاصات التشريعية للكونغرس. هذا التنامي يجد سنده في الأدوات التي منحها الدستور للرئيس، والتي تمكّنه من التأثير في العملية التشريعية بمراحلها المختلفة وتوجيه التشريع، ومع ذلك فإنه يبقى الاختصاص الأصيل للبرلمان في العمل التشريعي ظاهرا في مجال رسم السياسات التشريعية (المبحث الأول)، كما أن مساهمة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي لرسم السياسات التشريعية أمر لا غنى عنه (المبحث الثاني) .

---

[1]– نصت المادة 141 من القانون 16–01 مؤرخ في جمادى الأول الموافق لـ 06 مارس سنة 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 والمتضمن التعديل الدستوري الجزائري على أنه: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

– تنظيم السلطات العمومية وعملها. – القانون المتعلق بالإعلام .

– نظام الانتخابات. – القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.

– القانون المتعلق بالأحزاب السياسية. – القانون المتعلق بقوانين المالية" .

[2]– نصت المادة 01 فقرة 08 من الدستور الأمريكي الصادر سنة 1789 شاملا تعديلاته لغاية 7 ماي 1992 على مايلي: «سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لكي توضع السلطات آنفة موضع التنفيذ أو جميع السلطات الأخرى التي ينيطها هذا الدستور بحكومة الولايات المتحدة أو بأية إدارة أو موظف تابع لها ».

المبحث الأول: الاختصاص الأصيل للبرلمان في العمل التشريعي ودوره في رسم السياسات التشريعية

تعد الوظيفة التشريعية من أهم وظائف البرلمان تاريخيا وسياسيا. فمن الناحية التاريخية تجسدت قيم الديمقراطية في إنشاء نظام للحكم يعتمد على تمثيل الشعب وتحقيق حرية المشاركة والمساواة بين المواطنين، وارتكز هذا النظام على وجود هيئة تقوم بدور النيابة عن هذا الشعب في تقرير أمور حياته. وبلا شك، فإن أهم أمور تنظيم حياة المجتمع هي وضع القواعد التي يجب أن يسير عليها الكافة من أجل حماية قيم الحرية والمساواة. وبالتالي أصبح الدور الأوّل للبرلمان هو سن القوانين ووضع التشريعات، ومنه أصبحت التسمية المرادفة للبرلمان في مختلف الأنظمة الدستورية هي السلطة التشريعية.

بالرغم من أن المبادرة باقتراح القوانين وصياغتها في هيئة مشروعات تأتي غالبا من جانب السلطة التنفيذية، فإن ذلك لا ينفي دور البرلمان في مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها وكذلك اقتراح قوانين جديدة. ومن المهم أيضا معرفة أن القوانين ليست مجرد رخص وعقوبات يصدرها المشرّع، وإنما هي تعبير عن إرادة المجتمع وأولوياته التي يجسدها المشرّع في صورة قواعد تحكم التفاعلات بين الأفراد والجماعات وتنظيم العمل والعيش المشترك ببينهم. فالتشريع يأتي تاليًا بوضع الأولويات السياسية وتحديد ملامح السياسات العامة المرغوبة، ولا يتم في فراغ وهو ما يقودنا للحديث عن رسم السياسات التشريعية للدولة.

وبالتالي فانّ الذي يعبر عن السياسة التشريعية هو منظومة القواعد والقوانين الموضوعة وكيفية وضعها وطريقة تنفيذها، فمعرفة نطاق الوظيفة التشريعية التي يمارسها البرلمان لها دور مهم في معرفة مدى صلاحيات البرلمان في رسم التوجّه التشريعي للدولة وصلاحياته في إصدار القوانين. فالقاعدة العامة أن الإطار القانوني له مكونات عديدة، على رأسها الدستور ثم القوانين واللوائح التنظيمية والقرارات الوزارية والتعليمات الإدارية بالإضافة إلى الإتفاقيات والمعاهدات الدولية التي توقع عليها الدولة. بالنسبة للدستور فإن مرجعه الأصلي هو الشعب، لأن الدستور أعلى مرتبة من القوانين، وهو الذي يعبر عن القيم الأساسية للمجتمع وطبيعة نظام الحكم، وبالتالي لابدّ أن يكون للشعب الرأي المباشرة فيه أمّا دور البرلمان في هذا الصدد فإنّه يتمثل في مناقشة تعديل الدستور. وبالنسبة للاتفاقيات والمعاهدات الدولية، فإن السلطة التنفيذية هي التي توقع عليها لأنها المتحدث بإسم الدولة أمام العالم الخارجي، ويكون دور البرلمان في هذا الصدد هو الموافقة على تلك الاتفاقيات والمعاهدات قبل التوقيع عليها نهائيا من قبل رئيس الجمهورية. إنّ سلطة موافقة البرلمان على المعاهدات تجعله فاعلا ومؤثرًا في ترسيم حدود النشاط الدبلوماسي للحكومة وخصوصا المعاهدات التي تؤثر على سيادة الدولة أو موارد المجتمع مثل معاهدات

التحالف أو التجارة أو القروض الكبيرة أو تعديل حدود الدولة. من هنا تنصرف الوظيفة التشريعية للبرلمان إلى وضع القوانين أساسا وهذه الوظيفة هي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة باعتباره ممثل الأمة، ومن الضروري موافقته على كل المشروعات والقوانين التي تقدمها السلطة التنفيذية. أضف إلى ذلك فإنّ تنفيذ برنامج الوزارة يتوقف عادة على ثقة البرلمان لأنّ القوانين هي التي تحدد مجالات النشاط الحكومي كما أنّ مبدأ الشرعية يقيد قدرة السلطة التنفيذية على تعديل هذه القوانين من تلقاء نفسها، وإنْ كانت تستطيع فقط أن تحدّد تطبيقها إلاّ أنّ السلطة القضائية لا تطبق إلاّ القوانين التي تقرّها السلطة التشريعية.

يتطلب قياس نجاعة الوظيفة التشريعية، بعد القيام بحصر جميع مجالات التشريع، الوقوف على طبيعة عملها ومقاربتها من عدة أوجه، وذلك لأن تحقيق التوازن بين السلطات في الدولة مرهونا ليس فقط بإنشاء مجلس منتخب يقوم بوظيفة التشريع وإنما مستوقف أيضا على مدى قدرة المؤسسة التشريعية على المساهمة في تفعيل وظائفها وتطوير أدوات عملها وتعزيز مكانتها ضمن المؤسسات الدستورية القائمة وتأكيد وجودها من خلال إسهاماتها النوعية في تطوير الديمقراطية البرلمانية، وهي أمور مرتبطة بطبيعة وواقع العمل التشريعي وبكيفية تجاوز السلبيات التي تؤدي بالضرورة إلى الركود التشريعي وغياب سياسة تشريعية واضحة، وبالتالي فقدان الثقة في البرلمان والبرلمانيين فضلا عن تأزّم علاقة البرلمان بالمواطن.

إنّ اختصاصات البرلمان الجزائري قد عرفت توسعا على المستويين الكمّي والكيفي منذ دستور 1963،[1] إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016،[2] سواءٌ تعلق الأمر بهيكلة السلطة التشريعية وعدد أعضائها وانتمائهم السياسي أو من ناحية الصلاحيات الممنوحة للبرلمان كطرف أساسي في عملية التشريع عبر مختلف المحطّات الدستورية في الجزائر (المطلب الأول). هذا ما يجد سنده أيضًا في النظام الدستوري الأمريكي حيث أن المؤسسة التشريعية ممثلة في الكونغرس قد تم تكييفها بما يتناسب والاختصاصات المقررة لها بموجب دستور 1787 وذلك من أجل إشراك هاته المؤسسة في توجيه السياسة العامة للدولة ورسم معالمها جنبا إلى جنب مع السلطة التنفيذية (المطلب الثاني).

---

[1]– دستور 1963، صادق عليه المجلس التأسيسي في 23 أوت 1963، ووافق عليه الشعب في 08 سبتمبر 1963 باستفتاء شعبي.

[2]– القانون 16–01 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري.

المطلب الأول: مراحل تطور المؤسسة التشريعية في الجزائر ومدى مساهمتها في مجال رسم السياسات التشريعية

مرّت المؤسسات الدستورية الجزائرية بمراحل عديدة منذ الاستقلال حيث امتدت صلاحياتها بين التوسيع والتضييق في رحلة البحث عن فكرة الفصل بين السلطات وتجسيدها في أرض الواقع، فالمتأمل في مراحل التطور الذي عرفه نظام الحكم في الجزائر منذ الاستقلال يرى بأنه لا يمكن إنكار التعديلات المستمرة التي شهدتها المؤسسة التشريعية من خلال مختلف الدساتير والتعديلات الجزئية للدستور التي عرفتها الجزائر.

تعتبر هاته التعديلات بمثابة المنصات التي كان المؤسس الدستوري يقف عندها في كل مرحلة من أجل البلوغ بالمجتمع السياسي الجزائري إلى درجة معينة من الوعي السياسي وإحداث نظام دستوري يتماشى ومعايير الدولة القانونية الحديثة، كل ذلك وفق إطار واضح لرسم سياسة تشريعية تستجيب للتحديات التي تتطلبها تلك المرحلة.

فالمتتبع لتطور المؤسسة التشريعية في الجزائر، يدرك أنها مرّت بمرحلتين هامتين، الأولى كان فيها البرلمان مكون من غرفة واحدة وحزب واحد هو حزب الطليعة، حيث عبرت عنها بفترة الأحادية الحزبية وبالتالي يعتبر العضو المنتخب مجرد موظف منتدب لدى السلطة التنفيذية. وفي ظل نفس النظام الذي يعتمد على غرفة واحدة تمّ تبني التعددية الحزبية لفتح المجال أمام مشاركة سياسية أوسع (الفرع الأول). أما المرحلة الثانية فهي مرحلة ما بعد دستور 1996 حيث تمّ تبني نظام الإزدواجية البرلمانية والعمل بنظام الغرفتين كما هو معمول به في جل الأنظمة الدستورية وبالتالي استحداث مجلس الأمّة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المؤسسة التشريعية في ظل نظام الغرفة الواحدة ودورها في رسم السياسات التشريعية

عرفت هذه المرحلة ميلاد السلطة التشريعية في الجزائر الديمقراطية الشعبية، فقد تمّ إجراء أول انتخابات تشريعية بتاريخ 20 سبتمبر 1962، لتنصيب أول هيئة يناط لها دور البرلمان في الجزائر بشكل مؤقت وهو مجلس تأسيس وطني يضطلع بأعمال السلطة التشريعية.

يعتبر هذا المجلس ضمن الأعمال التي سعت الحكومة المؤقتة لتحقيقها خلال الفترة الإنتقالية حتى تتمكن البلاد من تحقيق الإستقرار السياسي الدستوري، وبناء دولة المؤسسات تحت سلطة الشعب، ويتكون هذا المجلس من 196 عضوا، حيث ينقسمون إلى 180 عضوا من الجزائريين، و16 عضوا من الفرنسيين

ويشترط في هذه التشكيلة أن تضم التمثيل النسوي المتمثل في 10 نائبات جزائريات ونائبة واحدة من أصول فرنسية، أما فيما يخص شروط عضوية المجلس فينبغي أن يكون العضو بالغا 21 سنة، ومولودا في الجزائر أو أقام بها 10 سنوات، وأن لا يكون قد صدر في حقه أي حكم قضائي.[1]

أما من جانب انتخاب المجلس فقد تم ذلك في 20 سبتمبر 1962 عن طريق الاقتراع العام المباشر السرّي، حيث يتكون من مكتب المجلس ولجان دائمة، ويتكون مكتب المجلس من رئيس وثلاثة نواب، وأربعة أمناء ورقيبان ماليان. ينتخب المكتب في بداية الدورة الأولى من كل سنة عن طريق الاقتراع السري، في حين أن اللجان الدائمة يسيرها مكتب منتخب عن طريق الاقتراع السري، مكوّن من رئيس ونائب للرئيس وسكرتير.

يمارس المجلس عمله من خلال أربع دورات في السنة كما يمكنه عقد دورات استثنائية بمبادرة من رئيس الحكومة أو من رئيس المجلس أو بطلب من خمسين نائبا، وانحصرت صلاحياته أساسا فيما يلي:

- تعيين الحكومة المؤقتة.
- التشريع باسم الشعب.
- إعداد الدستور والمصادقة عليه.[2]

واعتبرت هذه الصلاحيات مؤقتة، أين كانت تمهيدا لوضع دستور يشمل كل الأمور السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وهو بمثابة القانون الأعلى للبلاد يسير وفق مؤسسات الدولة ويكرّس مفهوم الديمقراطية النيابية بصفة شرعية.

تعتبر الديمقراطية النيابية أسلوبا للتمثيل الشعبي ولتسير الشؤون العمومية وتحقيق المطالب الشعبية من خلال مجالس منتخبة، والمؤسس الدستوري الجزائري تبنى هذا الطرح من خلال التجارب الدستورية الثلاث التي عقبت مرحلة الاستقلال حيث كان الرئيس دوما هو الفاعل الأساسي في تنظيم السلطات لا سيما في ظل أول دستورية للجمهورية الأولى، فبقدر ما عملت هذه الأحادية على تعزيز مركز رئيس الجمهورية داخل النظام عملت على إضعاف وتهميش دور البرلمان، غير أن تبني التعددية الحزبية أدى إلى تغير هذا الوضع وأصبح المجلس الشعبي الوطني يشمل نوابا من مختلف الأحزاب والتوجهات.

---

[1]– مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص 388.

[2]– حمدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2004، ص 25.

إن دراسة وتحليل وتكييف طبيعة عمل المؤسسة التشريعية في ظل نظام الغرفة الواحدة سواءًا في ظل نظام الحزب الواحد وهو حزب الطليعة أو في ظل نظام التعدد الحزبي لا يمكن أن يتحقق عمليا إلا إذا درسنا وظائف المجلس الشعبي الوطني من خلال المراحل الدستورية المتعاقبة وكذا الوقوف على تركيبة هذا المجلس وتقييم أدائه في رسم السياسات التشريعية للدولة.

أولا – المؤسسة التشريعية في ظل نظام الحزب الطلائعي:

لقد كان للسلطة التنفيذية وزن كبير في صناعة السياسات التشريعية بالجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وبغض النظر عن القوة الفعلية التي تقف وراها فقد كانت السلطة التنفيذية هي المهيمنة على جميع القرارات الإستراتيجية في الدولة الجزائرية، وهذا ما أكده كل من دستور 1963 و1976 حيث منحا صلاحيات واسعة للرئاسة بحيث شكل الرئيس محور النظام السياسي والطرف الأقوى في مجال صناعة القرار والبرامج والتوجهات الكبرى والإستراتيجية للدولة، لما يتمتع به من صلاحيات دستورية وسياسية برزت بشكل أكبر من خلال تبني النظام الإشتراكي في إطار الحزب شرعية الحزب الواحد.

وبطبيعة الحال فإنّ شرعية أي حزب سياسي تنبثق من تأييد الجماهير لهذا الحزب وتزكيته من قبلهم وقبولهم لمشروعه السياسي، ولا تأتي من خارج نطاق عمل الحزب ونشاطه ولا يمكن اكتسابها بقرار رسمي أو تشريع من قبل السلطة. ويأتي في مقدمة العوامل المؤثرة في اكتساب هذا التأييد عنصران أساسيان هما: المشروع السياسي الذي يحمله الحزب والشعارات التي يرفعها ومدى تعبير هذا المشروع عن طموحات وآمال ومصالح المواطنين، وكذا معرفة مدى تجسيد شعاراته لمتطلبات المرحلة ولتطلعات شرائح واسعة من المجتمع،[1] والثاني هو التفاف الجماهير حول الحزب ومشروعه السياسي وإعطاء الثقة بالحزب وقيادته ليقود نضالهم من أجل تحقيق هذا المشروع والذي يحقق في النهاية مصالحهم المادية والمعنوية.

تبنّت الجزائر بعد الفترة الاستعمارية مباشرة نظام الحزب الواحد أو الحزب الطلائعي الذي كانت تعول عليه كثيرا في بناء مؤسسات الدولة وإستكمالها، حيث تميز النظام السياسي الجزائري بهيمنة حزب جبهة التحرير الوطني على الحياة السياسية بصفة عامة وعلى توجيه السياسات الخاصة بالتنمية وتحديد سياسة الحكومة وتوجيهها وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد.

---

[1]– مولود مراد محي الدين، نظام الحزب الواحد وأثره على الحقوق السياسية للمواطن دراسة قانونية تحليلية مقارنة، مطبعة سيما، الطبعة الأولى، السليمانية، 2007، ص 15.

و بالتالي فقد منح كل من دستور 1963 والأمر الصادر في 10 جويلية 1965،[1] وكذا دستور 1976 لحزب جبهة التحرير الوطني مركزا محوريا في النظام السياسي الجزائري، فجبهة التحرير الوطني هي التي تحدد السياسة التشريعية للأمّة وتوصي بعمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة، كما يعين الحزب المرشح الوحيد لرئاسة الجمهورية، وكذا أعضاء المجلس الوطني.

1- المؤسسة التشريعية وفق دستور 1963

إن الدستور الصادر في شهر سبتمبر 1963 يعتبر أول دستور عرفته الجزائر بعد الإستقلال، حيث أوكلت مهمة إعداده للمجلس التأسيسي،[2] نص هذا الدستور تحت فصل "ممارسة السيادة" في إطار نص المادة 27 منه على أن : "السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني، وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمسة سنوات"، وفي المادة 28 نجدها تنص على مايلي :"يعبّر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين، ويراقب الحكومة".[3]

ما يمكن استنباطه من هاتين المادتين هو أن المجلس الوطني يعبّر عن الإرادة الشعبية ويمارس السيادة باسم الشعب، فهو الذي يعد القوانين ويناقشها ويصوت عليها كما أنه يعدلها ويلغي منها ما يتعارض مع مطامح الشعب،[4] وهذا في حد ذاته يصب في صميم الهدف الذي من أجله يتم ايجاد المجالس التمثيلية كتعبير صادق عن إرادة الشعب وانعكاسا لمطامحه في وجود هيئة تشريعية تمارس السلطة بإسمه.

وبصورة عامة فقد أوكل دستور 1963 للسلطة التشريعية عدة صلاحيات هي:

- التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين المقدمة من طرف رئيس الجمهورية والنواب بعد إحالتها للجان البرلمانية المختصة لدراستها، ويحق لأعضاء الحكومة الحضور لجلسات المجلس الوطني والمشاركة في مناقشات اللجان.[5]

---

[1]- الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ص 831 سنة 1965.

[2]- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص 45.

[3]- المادة 27 والمادة 28 من دستور 1963.

[4]- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 70.

[5]- المواد 37،36،28 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

- تقديم الاستشارة لرئيس الجمهورية قبل قيامه بإمضاء المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والمصادقة عليها والعمل على تنفيذها.[1]

- الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية عن طريق أدوات لا ترتب المسؤولية السياسة للحكومة وتتمثل في الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان والسؤال الكتابي أو الشفوي مع المناقشة أو بدون مناقشة، أو عن طريق أدوات ترتب مسؤولية السياسية للحكومة مثل سحب الثقة من رئيس الحكومة بعد توقيع لائحة من طرف ثلثي 2/3 النواب، والتصويت عليها يكون بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني بعد خمسة (5) أيام كاملة من إيداعها للمجلس، ويؤدي هذا إلى استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس النيابي.[2]

- مشاركة رئيس الجمهورية في تعديل الدستور، حيث ترجع المبادرة بتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني معًا. ويتضمن إجراء التعديل تلاوتين وتصويتين بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني يفصل بينهما أجل شهرين، ويعرض مشروع قانون التعديل للاستفتاء الشعبي، وفي حالة الموافقة عليه يتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية.[3]

إن المتّتبع لهاته الصلاحيات الممنوحة للمجلس الوطني يدرك جليًا أن دستور 1963 قد أقرّ للسلطة التشريعية، مثله مثل كل الدساتير الديمقراطية في العالم، حقها في ممارسة السلطة وتحقيق مطالب الشعب في وضع منظومة تشريعية تلبّي احتياجاته، لكن في حقيقة الأمر مسألة الحزب الواحد قد أثّرت بشكل كبير على هاته الصلاحيات. فالحزب هو الذي يرشح النواب لعضوية المجلس من بين مناضليه الذين يحملون نفس التوجه التشريعي الذي يحمله رئيس الحزب –أي رئيس الجمهورية– وبالتالي فإنّ هذا المجلس ما هو إلا امتداد للسلطة التنفيذية. إضافة إلى ذلك فإن مسألة سحب الثقة من رئيس الجمهورية والذي هو رئيس الحزب لم يحدث ولم يكن في الحسبان أصلًا أن يحدث، ولا يمكن التفكير فيه بتاتا لأنّه يعتبر طعنا في مصداقية الانتماء الحزبي لكافة الأعضاء.

نجد أيضا أنّ مؤسسة الرئاسة ممثلة في رئيس الجمهورية تتمتع بسلطات واسعة خاصة في تحديد السياسيات التشريعية للبلاد، إلى جانب توجيهها وإشرافها على تسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية، كما أنّ رئيس الحكومة كان يتولى عملية تنفيذ السياسات و المبادرة بالقوانين وممارسة سلطتي التنظيم

---

[1]– المادة 42 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

[2]– المواد 55 و56 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

[3]– المواد من 71 إلى 74 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

والتعيين في المناصب المدنية والعسكرية، مع حقّه في التشريع بالأوامر، وعزّز هذا الدور وجود جل السلطات المختلفة في يد الرئيس.

تم تجميد العمل بالدستور من طرف رئيس الجمهورية إستنادًا إلى نص المادة 59 من الدستور والتي تقتضي من الرئيس اتخاذ تدابير إستثنائية في حالة الخطر الوشيك حيث يعتبر اجتماع المجلس الوطني وجوبيًا، وهو آخر اجتماع له في هذه الفترة التي تأكد فيها انه لا يوجد صلاحيات للمجلس الوطني في رسم سياسات التشريعية وإنما هي من صلاحيات السلطة التنفيذية عن طريق أوامر رئاسية.

وبالتالي فان دستور 1963 لم يوضع لتنظيم العملية السياسية والسلطات وحل الخلافات بين مختلف الفاعلين، بل من أجل إضفاء شئ من اللون الديمقراطي على الحكم. فوجود سلطة تشريعية حقيقية لا تتحقق بمجرد وضع نص دستوري بل هو سمة ملازمة لنظام الديمقراطية النيابية القائمة على مبدأ الانتخاب الحر والمعارضة المؤسسة.

2- المؤسسة التشريعية في ظل الأمر 65- 182 المتضمن بيان مجلس الثورة:

بعد تجميد العمل بالدستور، صدر بيان في 19جوان 1965 عن مجلة الثورة يلغي دستور 1963 نهائيا،[1] ليعاد تنظيم السلطات وفق الأمر 65-182،[2] ويتكون هذا الأمر من ستة (06) بنود. ينص هذا الأمر على أن المؤسسات السياسية تستمد شرعيتها من ميثاق طرابلس والجزائر، وتتمثل في مجلس الثورة ومجلس الوزراء.

يُعتبر مجلس الثورة هيئة تشريعية حلّت محل المجلس الوطني، يتكون من 26 عضوّا وأُسندت له اختصاصات مؤسسات الدولة والحزب باعتباره السلطة المطلقة في الدولة، وتتمثل صلاحياته فيما يلي:

- تفويض بعض السلطات إلى الحكومة من أجل تسيير أجهزة الدولة.
- الإشراف والرقابة على أعمال الحكومة، فمجلس الثورة هو الذي يعين الحكومة ويعدّلها أو يحلّها والوزراء مسؤولون جماعيا أمام المجلس وفرديا أمام رئيس المجلس.
- تحديد وتوجيه سياسة البلاد داخليا وخارجيا.
- الرقابة على الحزب.
- ممارسة مهام رئيس الدولة ورئيس المجلس الوطني في نفس الوقت.

---

[1]- بيان مجلس الثورة الصادر بتاريخ 19 جوان 1965، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،ص 803 سنة 1965.

[2]- الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة، ص 831.

- ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر والمراسيم.

يتضح جليًا من خلال هاته الصلاحيات أنها حماية حقيقية لحق السلطة التشريعية في رسم السياسات التشريعية للدولة، فدور السلطة التنفيذية ضئيل جدا مقارنة بها أو لا يكاد يظهر،[1] لكن هل كان هذا المجلس فعلا مجلسا نيابيا منبثقا عن إرادة شعبية؟

أكدت المادة الثالثة من الأمر 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة الجزائرية، بأنّ هذه الأخيرة تمارس مهامها تحت سلطة مجلس الثورة المتكون من 26 عضوا بما فيهم رئيس المجلس الذي يعتبر في نفس الوقت رئيس الجمهورية ورئيس الحزب.

فمجلس الثورة إذا هو السلطة التشريعية والتنفيذية في نفس الوقت، حيث يشرّع بموجب أوامر ومراسيم ويساهم في صنع السياسة وتوجيهها وفق ما يراه الحزب الواحد وليس وفق إرادة الشعب وطموحاته.

3- المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1976:

في إطار الغرفة الواحدة وضمن نظام الحزب الواحد نصت المادة 126 من دستور 1976 على ما يلي: "يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد، يسمّى المجلس الشعبي الوطني. للمجلس الشعب الوطني في نطاق اختصاصاته سلطة التشريع بكامل السيادة. يُعدّ المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها".[2] حدّد الدستور المجالات التي يشرع فيها هذا المجلس بموجب نص المادة 151 والتي اشتملت على ستة وعشرين مجالا مسّت مختلف الجوانب التي تتعلق بالحقوق والحريات والأحوال الشخصية والقطاعات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية.

يمارس المجلس الشعبي الوطني مهامه في إطار الدولة الجزائرية الشعبية الديمقراطية ويُنتخب لمدة خمسة (05) سنوات قابلة للتجديد بناءا على قائمة تقدّمها قيادة الحزب بحيث تتكون أغلبية القائمة عادةً من العمال والفلاحين. ينتخِب المجلس رئيسه ومكتبًا تنفيذيا ولجانًا دائمةً كأجهزة ضرورية لسير عمل المجلس. أماّ عن دورات انعقاد المجلس فللمجلس دورتان عاديتان في السنة لا تتعدى مدّة كل دورة منهما ثلاثة (03) أشهر، أما الدورات الاستثنائية فتكون بناءا على طلب من رئيس الجمهورية أو ثلثي

---

[1]- هذا الطرح يصلح فقط إذا افترضنا أن مجلس الثورة كان سلطة تشريعية حقيقية ولم يكن أداة بيد السلطة التنفيذية تمرر من خلاله مختلف التشريعات التي تراها مناسبة لها.

[2]- المادة 126 من الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 والمتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 94.

الأعضاء. ومبدئيا يعقد المجلس جلساته علناً كما يمكن عقد جلسات مغلقة كلما تطلب الأمر ذلك فهي مسألة تتعلق بالتنظيم الداخلي للمجلس.

ومن الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني في مجال الرقابة على أعمال الحكومة هو حق استجواب الحكومة حول قضايا الساعة ومن حق لجان المجلس سماع الوزراء، كما يحقّ لأعضاء المجلس تقديم أسئلة كتابية لأعضاء الحكومة والتي بدورها تجيب عن السؤال الكتابي في أجل أقصاه مدّة 15 يوما،[1] لكن لم ينص الدستور على مسؤولية الحكومة أمام المجلس لأنه بقي رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس الحكومة والذي بدوره يترأس الحزب، وبالتالي فان مسؤولية الحكومة تعني سحب الثقة من الأمين العام. وفي مجال السياسة الخارجية منح الدستور للمجلس الشعبي الوطني الحق في فتح مناقشة حول السياسة الخارجية وإصدار لائحة تبلغ إلى رئيس الجمهورية، كما مُنح المجلس الحق في المصادقة على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدّل محتوى القانون.[2]

منح الدستور للمجلس الشعب الوطني الحق في إنشاء لجنة تحقيق في أي قضية إذا تطلب الأمر ذلك، ولكن تم وضع قيود على هذا الحق تتمثل في كون نتائج التحقيق يجب أن تُدوّن في تقرير سرّي ويُبلغ للحكومة، ولا يمكن حينها هذا المجلس أن يتصرف من تلقاء نفسه برفع دعوى قضائية أو معاقبة أي شخص في حالة ما إذا تم اكتشاف أيّة تجاوزات.

في نفس السياق نلاحظ أنّ دستور 1976 قد أعطى صلاحيات وسلطات واسعة للسلطة التنفيذية خاصة الرئاسة في صناعة السياسات التشريعية للأمة. فبموجب هذا الدستور صار رئيس الجمهورية هو الذي يرأس مجلس الوزراء وقيادة الجيش والحزب. مما جعل مكانة الرئاسة والرئيس تتدعم وتتعزز بسلطات كثيرة، إلى درجة منحه الإرادة المنفردة في اتخاذ القرار دون الرجوع إلى أي جهة ودون مراقبة من أحد. كل هذا في إطار توحيد السلطة في الدولة، بحيث أنّ أي جهاز دستوري لا يعبر عن إرادة سياسية مستقلة بل السلطة واحدة يمثلها الرئيس، أما الوظائف الأخرى فتعبر عن دورها داخل السلطة الواحدة، إلى جانب فكرة الجمع بين القيادة العليا للدولة وقيادة الحزب الواحد.

أمّا فيما يخص عملية التشريع فقد نص دستور 1976 على حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان، كما له الحق في طلب مداولة ثانية للقانون الذي أقرّه المجلس بشرط أن تتم

---

[1]– نص المادة 162 من دستور 1976.

[2]– المادة 157 من دستور 1976.

المصادقة عليه عن طريق موافقة ثلثي 2/3 الأعضاء.[1] أسند الدستور اختصاص التشريع إلى المجلس الشعبي الوطني وان كان قد أشرك رئيس الجمهورية في تلك المهمّة، وهو اختصاص يشمل ميادين مختلفة غير أنه أورد عليه قيودًا تحدّ أو تعرقل عمله بحريّة، نظرا لما تتمتع به المؤسسة التنفيذية من وسائل للتأثير على سير وظيفة المؤسسة التشريعية.

وبإيجاز فقد أصبح رئيس الدولة، رئيس سامي للسلطة التنفيذية، ومفتاح النظام ومصدر القرار. مما يجعلنا نخلص إلى أنّ فترة الأحادية شهدت سيطرة الجهاز التنفيذي دون منازع وخاصة الرئاسة نتيجة امتلاكها وسائل دستورية وعملية، الأمر الذي جعلها تؤثر في مقررات الأحزاب، المجتمع المدني، والمناصب العليا، وهذا باعتماد مبدأ الولاء والإنخراط في الحزب لتبوء المناصب العليا والإدارية في الدولة. أما علاقة الرئاسة بالبرلمان فارتبطت بقدرة الرئيس على حل البرلمان والتعديل الدستوري والتوجه للشعب من أجل الاستفتاء ومخاطبة الأمة.

مقارنة بدستور 1963 نجد أن دستور 1976 قد أقرّ للمجلس الشعبي الوطني بصلاحيته في ممارسة وظائفه السياسية مثله مثل كل الهيئات التشريعية في الأنظمة الدستورية، لكنه وضع قيودا وشروطا لتعطيل دور البرلمان في مسائل حسّاسة مما يطرح انعكاسات سلبية على مبدأ الفصل في السلطات. فإذا كانت الأمة هي التي تمنح وكالة التمثيل وهي جماعة لا يسعها التعبير عن نفسها بنفسها، فإنّ النواب هم التعبير الوحيد الممكن للإرادة الوطنية، فالنواب يمارسون إذًا وكالة تمثيلية تُفضي عمليا إلى السيادة البرلمانية.[2] هكذا نجد أن دستور 1976 قد تم من خلاله تعرية الأمّة واقعيا من السيادة التي أُقرّت لها قانونيا عن طريق المؤسسة التشريعية لرسم التوجه التشريعي للدولة.

ثانيا – المؤسسة التشريعية في إطار التعدد الحزبي والأحادية البرلمانية:

يختلف نظام الحكم الذي جاء به دستور 1989 عمّا سبقه من الدساتير حيث استجدّت فيه بعض المفاهيم الأساسية في بناء الدولة الحديثة والتي غابت بشكل واضح في كل من دستور 1963 ودستور 1976، حيث حلّ بموجب هذا الدستور مبدأ الفصل بين السلطات، والتعددية الحزبية، ومسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني محلّ مبدأ وحدة السلطة والحزب الواحد المحتكر لها والنظام الاشتراكي كبديل لا غنى عنه في توجيه سياسات الدولة.

---

[1]– المادة 153 و155 من دستور 1976.

[2]– موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري– الأنظمة السياسة الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة 2، بيروت، 2014.

ولذلك فإن أهم ما جاء به دستور 1989 هو إرساء القواعد لنظام يقوم على التعدّدية الحزبية بدل الحزب الواحد، حيث أنّ توسيع قاعدة للمشاركة السياسية وتشكيل الرأي العام عن طريق الأحزاب تساهم في تشجيع التجمع الإنساني بكل صوره لتحقيق أهداف مشتركة وبصفة خاصة التجمع الديمقراطي، وتدريب المواطنين على العمل السياسي والمشاركة في شؤون بلادهم، وتشجيع الفرد على الإقدام على هذه المشاركة بالانتماء لجماعة سياسية منظمة في حزب من الأحزاب، ومن ثم شعوره بالأمن السياسي مما تتحقق معه الشجاعة الأدبية في إبداء الرأي في المسائل العامة.

يكفل تعدد الأحزاب عنصر الاختيار للأفراد، فحرية انضمام الفرد إلى حزب ما أو رفض الإنخراط في عضويته أمرٌ له أهمية كبرى في تحقيق الديمقراطية، وذلك عن طريق تعدد التنظيمات المختلفة والمفتوحة أمام الأفراد وأمام الناخبين من أجل إنتخاب ممثلين لهم في الحكومة. والتوزيع الإختياري لأصوات الناخبين بين التنظيمات الحزبية هو الذي يحدد ما يتحصل عليه كل حزب من مقاعد في البرلمان والحكومة.

فالأحزاب السياسية هي التي تقدم المرشحين الأكفاء لتوالي الوظائف السياسية، وهي التي تقدم البرامج السياسية والطرق اللازمة لتنفيذها والوسائل الفعّالة لنقد أعمال الحكومة. وإذا كان الشعب في مجمله يستطيع الحكم على صلاحية السياسة الحكومية في مجال رسم السياسات التشريعية أو عدم صلاحيتها، فإنه لا يستطيع أن يقدم سياسة بديلة عنها إلا في حالة توافر التنظيمات السياسية وغيرها من الإمكانات التي توفرها الأحزاب وتتيح له المعلومات الكافية لفهم هذه السياسة.[1]

1- المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1989:

إن دستور 1989 لم يكن وليد ظروف عادية وإنما قد تم وضعه تلبية لمطالب عميقة جسدتها أحداث أكتوبر 1988 باعتبارها امتدادا لحركة ذات طابع شعبي كرد فعل لأوضاع سياسية وإجتماعية مزرية زادت في حدّتها تصرفات وسلوكات الأفراد في السلطة، لكنها ما لبثت أن عمّت واستفحلت،[2] ممّا أدّى برئيس الجمهورية إلى إعادة النظر في الإصلاحات السياسية وضرورة طرح القضايا الأساسية على الشعب للفصل فيها وفق ميكانيزمات محدّدة، وهو ما ذكره في خطاب 10 أكتوبر 1988 واعدًا

---

[1]- " نظام تعدد الأحزاب"، مقال منشور على الانترنت:
http://www.kenanaonline.com/users/mowaten/posts /324374

[2]- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 59.

بإصلاحات سياسية ودستورية في كافة المجالات للقضاء على إحتكار السلطة، والتي كان قد أشار إليها في خطابه إلى الأمّة أمام المجلس الشعبي الوطني في نهاية سنة 1987.[1]

فالتحول الديمقراطي من الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية عقب أحداث 1988، والتي كانت نتيجة متغيرات داخلية وخارجية قد نتج عنها إدخال تعديلات على دستور 1989 بحيث جاء بتغيرات جوهرية مست شكل وطبيعة السلطة التنفيذية ودورها ووظيفتها داخل الدولة، حيث جاء دستور هذا الدستور كمحاولة لإستيعاب الشعب والإستجابة لمختلف المطالب السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع. فقد اعتمد هذا الدستور في أساسه على دستور 1976 في جانبه القانوني، خاصة تنظيم السلطات واحترام سيادة الشعب ومصالحه، مع استبدال الشرعية الثورية بالشرعية الدستورية. كما مثّل هذا الدستور محاولة للخروج من النموذج السابق وسياساته الاشتراكية إلى نموذج غربي مبني على الديناميكية والتفاعل مع البيئة الاجتماعية واحتياجاتها، والانفتاح على الخارج مع إعطاء المجال للتعددية الحزبية والحريات العامة.

جاء هذا الدستور في حقيقة الأمر لإحداث القطيعة مع النظام الإشتراكي وممارساته ومبادئه قصد استبداله بمبادئ الديمقراطية الليبرالية من خلال السماح بحرية الإعلام والتعبير، واحترام حقوق الإنسان والمرأة، والتعدّد الحزبي والتداول على السلطة، فنجده قد أعطى أهمية كبيرة لمبدأ الفصل بين السلطات والفصل بين الحزب والدولة من خلال إلغاء فكرة وحدة القايادة السياسية للحزب والدولة المتمثلة في رئيس الجمهورية، ودعم الأسس الديمقراطية مع التقليل من السيطرة المطلقة للرئاسة على صياغة الشؤون العامة للدولة، وهذا باستحداث منصب رئيس الحكومة والإستعانة به في رسم السياسات التشريعية مع توسيع دور البرلمان في التشريع والرقابة.

يتشكل البرلمان الجزائري (المجلس الشعبي الوطني) وفق دستور1989،[2] من نواب يتم اختيارهم عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري لمدة 5 سنوات، وقد أسند المؤسس الدستوري للبرلمان سلطات واختصاصات عديدة أهمها إعداد القوانين والرقابة على أعمال الحكومة.

فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي، فإن الدستور حدّد على سبيل الحصر مجال تدخل المجلس الشعبي الوطني بنصه في المادة 115 الفقرة الأولى على ما يلي: "يشرّع المجلس الشعبي الوطني في

---

[1]– سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 60.

[2]– المرسوم الرئاسي رقم 89–18 يتعلق بنشر نص تعديل الدستوري الموافق عليه في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09 مؤرخة في 1989/03/01.

المجالات التي خوّلها إياه الدستور" أمّا نص المادة 116 الفقرة الأولى فتقضي بأنه: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، وهذا ما يؤكد لنا بأن مجال التشريع محدّد على سبيل الحصر صراحةً في الدستور وأنّ ما يخرج عن ذلك يدخل في المجال التنظيمي الذي يعود دستوريا لرئيس الجمهورية. هذا الحصر الدستوري له انعكاس سلبي على دور البرلمان في التدخل في مسائل كثيرة تخص شؤون الأفراد وبالتالي تقليص دور هاته المؤسسة بشكل مباشر لصالح سلطة التنظيم.

ومع ذلك فإن قراءة المادة 115 إلى جانب مواد أخرى في الدستور تبين لنا بوضوح أن مجال اختصاص المشرّع واسع بالمقارنة مع دستور 1976 الذي خوّل رئيس الجمهورية مشاركة المجلس الشعبي الوطني في التشريع بموجب أوامر بين دورات المجلس وأثر ذلك على تقييد سلطة البرلمان التشريعية لصالح رئيس الجمهورية.[1]

ويمكن حصر صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في النقاط التالية:

- المبادرة بالقوانين والتصويت عليها ويشاركه في ذلك رئيس الحكومة بتقديم مشاريع القوانين، إلّا أن سلطة إصدار القانون تعود إلى رئيس الجمهورية، ويكون ذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسليمه إياه، ولم يتكلم الدستور عن أية مسؤولية مترتبة لرئيس الجمهورية في حالة عدم إصدار القانون في الآجال المحددة، كما أن له الحق في طلب مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه، في أجل لا يتجاوز الثلاثين (30) يوما من إقراره.[2]

- فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناءا على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني مع إمكانية إصدار لائحة من المجلس.[3]

- أما الجانب الرقابي فيمنح الدستور للسلطة التشريعية آليات متعددة مثل الأسئلة الشفوية والكتابية واستماع لجان المجلس إلى أعضاء الحكومة في إحدى قضايا الساعة وحق سبع $\frac{1}{7}$ النواب في طلب التصويت على ملتمس الرقابة بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، ويتم التصويت عليه خلال ثلاثة (03) أيام من إيداع ملتمس الرقابة، غير أنّه أُفرغ من محتواه باشتراط أن يحوز ملتمس الرقابة على

---

[1]– سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 134.

[2]– المادة 113 و117 من دستور 1989.

[3]– المادة 121 من دستور 1989.

موافقة ثلثي $\frac{2}{3}$ النواب، وفي حالة توفّر الشرطين يقدّم رئيس الحكومة إستقالته لرئيس الجمهورية،[1] كما يمكن للّجان البرلمانية الاستماع إلى الوزراء، وأيضا يمكن للبرلمان إنشاء لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة وفي أي وقت إذا استدعت الضرورة ذلك.[2]

بالرغم من أن الدستور نصّ على ثنائية الجهاز التنفيذي وتقاسم السلطة والمسؤولية بين الرئاسة والحكومة، في محاولة لتقليص صلاحيات ريس الجمهورية وتقوية نفوذ رئيس الحكومة الذي أصبح هو المسؤول المباشر عن إعداد السياسات التشريعية والبرامج في الدولة، إلّا أنّ الرئيس بقي يحافظ ويحتل مكانة كبيرة ومميزة في رسم التوجهات الكبرى للدولة وله تأثير كبير على بقية المؤسسات نتيجة تمتعه بشرعية كبيرة، فهو منتخب مباشرة من الشعب مقارنة بالنواب الذين يتم إنتخابهم فقط في دوائرهم الإنتخابية، حيث أنّ الرئيس يعتبر حامي الدستور وممثل الأمّة، وفقا لنص المادة (07) من الدستور. فانتعاش الديمقراطية والتعددية الحزبية والعمل الإنتخابي بعد صدور دستور 1989، قد زاد من ثل المسؤولية على رئيس الجمهورية الذي يحق له التحكم في الحكومة التي يعينها ويترأسها في إطار مجلس الوزراء، مع انفراده بسلطة التعيين في المناصب الهامة في الدولة، لأنّ قرار التعيين في تلك المناصب يسمح له بإنتقاء العناصر الموالية له ولبرنامجه في الحكومة، كما أنه يستطيع التشريع بأوامر وينفرد بحق الدعوة إلى تعديل الدستور وتنظيم الاستفتاءات الشعبية، وبالرغم من إشراك مؤسسة الحكومة والبرلمان في الحكم ورسم السياسات من خلال الممارسة الفعلية للتشريع ومراقبة عمل الحكومة وحجب الثقة عنها من قبل البرلمان وإعداد برنامج الحكومة والمبادرة بالقوانين وعملية التنفيذ من بل الحكومة، فقد احتفظ الرئيس بسلطات واسعةفي مجال صنع السياسات، حيث أنه هو الذي يرأس مجلس الوزراء الذي يصادق على جميع السياسات التي تقترحها الحكومة. كما تبرز أهمية الرئاسة من خلال الصلاحيات المعطاة لرئيس الجمهورية في إقالة الحكومة وحل البرلمان، وهذا بالإضافة إلى الصلاحيات التي منحه إياها الدستور والمتمثلة في تعيين رئيس المجلس الدستوري وقيادات الجيش وتوليه رسم السياسات الخارجية للدولة وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

بالرغم من هذه الصلاحيات الواسعة للسلطة التنفيذية فإن المتتبع لصلاحيات المؤسسة التشريعية من خلال هذا الدستور يدرك جليا أن مركز هذه المؤسسة الدستورية قد أصبح أفضل مما كان عليه في الدساتير السابقة وذلك نتيجة الانفتاح السياسي ووجود إرادة حقيقية في النّهج الديمقراطي وقبول الرأي

---

[1]– المواد من 126 إلى 128 من دستور 1989.

[2]– المادة 151 من دستور 1989.

الآخر الذي يتمثل في المعارضة، غير أنّه وبالرغم من هذا التطور السياسي إلاّ أن تفوق مركز السلطة التنفيذية في هذا الدستور يبقى واضحا حيث منح رئيس الجمهورية الحق في حل البرلمان،[1] بدون أي ضغوط دستورية وهذا ما يؤثر سلبا على مركز السلطة التشريعية وفعاليتها في ممارسة صلاحياتها في مجال رسم السياسات التشريعية والنهوض بالمنظومة التشريعية وتحقيق آمال الشعب وتطلعاته خاصة على المستوى الاقتصادي.[2]

2 – المؤسسة التشريعية في ظل المجلس الاستشاري الوطني:

جاء هذا المجلس استجابةً لضرورة أملتها الظروف لسدّ الشغور المتعلّق بالمؤسسة التشريعية حيث أُنشئ بموجب إعلان المجلس الأعلى للأمن سنة 1992 المتضمن تأسيس المجلس الأعلى للدولة.[3] نصت المادة السادسة من هذا الإعلان على أنه: " يساعد المجلس الأعلى للدولة هيئة استشارية وطنية" وبعد ذلك صدر بشأنه نصّان، مرسوم رئاسي يتعلق بتحديد صلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وتنظيمه وطريقة عمله،[4] وبعد أن نُصّب في 23 مارس 1992 قام أعضاؤه بإعداد النص الثاني وهو النظام الداخلي،[5] الذي وافق عليه المجلس في شهر أفريل وصادق عليه رئيس المجلس الأعلى للدولة.

– يتكون المجلس من 60 عضوا يتم تعينهم بموجب مرسوم رئاسي من بين مختلف الفئات التي تشمل مجمل القوى الاجتماعية في تنوعها وحساسياتها واختلافها.[6] يعقد المجلس دورة عادية واحدة في الشهر بناءًا على استدعاء من رئيسه ويمكن له أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من المجلس الأعلى للدولة أو من مكتبه. ونظرا للكفاءة التي على أساسها تم اختيار أعضاء المجلس الاستشاري فقد أُنيط لهذا المجلس تقديم مساهمات واستشارات في كافة الميادين لا سيما تلك التي تتعلق برسم التوجه التشريعي للدولة وصنع السياسات التشريعية بناءًا على دراسة وتحليل وتقديم المعطيات وصياغتها في شكل رأي أو

---

[1]– المادة 120 من دستور 1989.

[2]– أحداث 05 أكتوبر 1988 كان السبب المباشر فيها هو الوضع المعيشي المتردي والبطالة والإقتصاد المنهار والإقصاء والحرمان والبيروقراطية.

[3]–إعلان صادر عن المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 10 جانفي 1992 المتعلق بإحداث مجلس أعلى للدولة يتولى تسيير البلاد في المرحلة الإنتقالية حيث يتولى رئاسته السيد محمد بوضياف، الجريدة الرسمية رقم 03 مؤرخة في 15–01– 1992.

[4]– المرسوم الرئاسي رقم 92–39 المؤرخ في 04 فيفري 1992 يتعلق بتحديد صلاحيات المجلس الإستشاري الوطني وتنظيمه وطريقة عمله، الجريدة الرسمية رقم 10، مؤرخة في 09–02– 1992.

[5]– وافق المجلس الإستشاري على نظامه الداخلي في يوم 25 أفريل 1992، وصادق عليه رئيس المجلس الأعلى للدولة بالمرسوم الرئاسي رقم 92– 258 المؤرخ في جوان 1992.

[6]– المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 92 – 39.

اقتراح يُقدّم إلى المجلس الأعلى للدولة من شأنه أن يحافظ على وحدة الدولة وإستمراريتها، وفي هذا الإطار يمكن تلخيص صلاحيات هاته الهيئة فيما يلي:

- دراسة القضايا التابعة لمجال النظام ذات الطابع التشريعي التي يعرضها عليه المجلس الأعلى للدولة ويفحص ذلك.
- مشاركة المجلس المكلف بمساعدة المجلس الأعلى للدولة في أداء مهمته وتحت رقابته مشاركةً إستشارية.
- إبداء آراء وتوصيات متعلقة بمسائل المصلحة العامّة بناءا على إخطار من المجلس الأعلى للدولة.
- المبادرة بعد الموافقة القبلية من المجلس الأعلى للدولة بدراسة وتحليل لمسائل محدّدة ذات مصلحة عامة أو بعد وطني.

من خلال هاته الصلاحيات الممنوحة للمجلس الإستشاري الوطني يبدو واضحا أن هذا المجلس له آراء غير ملزمة فيما يعرض عليه من قضايا ونصوص، وبإمكانه أن يصدر توصيات إلى المجلس الأعلى للدولة. وبإعتبار أن كل أعضائه معينون بما فيهم رئيس المجلس فهو لا يفرق عن كونه مؤسسة إدارية ولا تتمتع بأية استقلالية عن المجلس الأعلى للدولة وفق ما يسمى بمبدأ الفصل بين السلطات.

إن هذا الطرح قد أكدته مداولة المجلس الأعلى للدولة والتي أعطى من خلالها لنفسه سلطة التشريع عن طريق المراسيم التشريعية،[1] مقلصا في نفس الوقت من صلاحيات المجلس الاستشاري الذي حرم من مهمة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وبهذا يكون قد حظي هذا المجلس بهيكل السلطة التشريعية لكن ليس بوظيفتها. إذا فوظيفتها قد أصبحت من صلاحيات السلطة التنفيذية بموجب المادة الأولى من مداولة المجلس الأعلى للدولة لسنة 1992 حيث نصت على أن هذا الأخير يتخذ التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي، وبالتالي تتحدد من خلال هاته المراسيم السياسات التشريعية اللازمة التي تراها السلطة التنفيذية مناسبة وليست السلطة التشريعية.

إذا فالدور الذي يقوم به هذا البرلمان[2] هو دور التزكية وليس المناقشة حيث يقوم بصنع هذه المراسيم بلون تشريعي يضفي عليها طابع القانون ليقوم بعد ذلك رئيس المجلس الأعلى للدولة بإصدارها

---

[1]– مداولة المجلس الأعلى للدولة رقم 92– 02 مؤرخة في 14/ 04/ 1992 تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 28، مؤرخة في 15 أفريل 1992.

[2]– هذا إذا إعتبرنا أنا المجلس الإستشاري الوطني قد تم وضعه ليقوم مقام البرلمان المنحل كما ورد في الفقرة الثانية من الإستناد الموضوع للمداولة رقم92–02 حيث نص الاستناد: " نظرا إلى شغور السلطة التشريعية".

وتنشر في الجريدة الرسمية، هذا الدور المحدود للمجلس الإستشاري لم يكن ليضيف شيئا في تلبية إرادة الشعب وطموحه في أن يرى مؤسسة تشريعية فاعلة وقوية هي من تسنّ التشريعات الحديثة التي توائم بين تحسين ظروف العيش وتطويرها من جهة، وتنفيذ الإلتزامات الدولية الناشئة عن المعاهدات والإتفاقيات ذات المعايير التي تطبق في عالم اليوم حتى لا نكون غرباء من جهة أخرى.

3 – المؤسسة التشريعية في ظل المجلس الوطني الإنتقالي:

إلى جانب المجلس الإستشاري الوطني تم تكوين المجلس الوطني الإنتقالي الذي يضم مائتي (200) عضو يمثلون جهات مختلفة هي الدولة والأحزاب السياسية والقوى الإقتصادية والإجتماعية. حيث ظل المجلس الإستشاري قائما إلى غاية شهر ماي 1994 بالرغم من إنتهاء مهمة المجلس الأعلى للدولة في نهاية جانفي 1994 وهي السلطة العليا التي أنشأته.

إذًا تم تشكيل المجلس الوطني الانتقالي كهيئة تقوم مقام السلطة التشريعية تتكون من أعضاء كلهم معينون بموجب مرسوم رئاسي يتضمن أرضية الوفاق الوطني.[1]

اقتسمت هذه الأطراف مقاعد المجلس بمعدل 15% لممثلي هيئات الدولة (30 مقعدا) ووزعت 170 مقعدا حسب إتفاق مشترك بين الدولة والأطراف المعنية بحصص متساوية بين ممثلي القوى الاقتصادية والاجتماعية وممثلي الأحزاب،[2] ليشمل هذا المجلس تشكيلة متنوعة ومتعددة التوجهات فيحاكي بذلك المجالس التشريعية المنتخبة خاصة مع وضع شروط تتعلق بالعضوية مثلا بلوغ العضو سن 25 سنة. والتمتع بالجنسية الجزائرية والحقوق المدنية، كما يتحمل أعضاء المجلس مسؤوليتهم أمام نظرائهم الذين يمكن عزلهم إذا إرتكبوا عملا مخلا بوظيفتهم.[3]

أما فيما يتعلق بالتنظيم الداخلي للمجلس الوطني الإنتقالي وطريقة عمله فإن عهدة المجلس تبدأ بحكم القانون في اليوم العاشر الذي يلي تاريخ تعيين أعضائه تحت رئاسة أكبر أعضائه سنا بمساعدة أصغر عضوين في المجلس، حيث يعد المجلس الوطني نظامه ويصادق عليه وذلك بالتشاور مع الحكومة، ويقوم في هذا الصدد بانتخاب مكتبه وتشكيل اللجان البرلمانية،[4] وكذا إنتخاب رئيس للمجلس من قِبل زملائه. يعقد المجلس جلساته علانية في الأصل لكن إستثناءا يمكن له عقد جلسات مغلقة وذلك

---

[1]– المرسوم الرئاسي رقم 94–40 مؤرخ في 01/29/ 1994 يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، مؤرخة في 31 جانفي 1994.

[2]– سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 266.

[3]– المادة 28 من المرسوم الرئاسي 94–40.

[4]– المادة 34–35 من المرسوم الرئاسي 94–40.

بطلب من رئيسه أو أغلبية الأعضاء أو بطلب من الحكومة، كما يجتمع المجلس الوطني الإنتقالي في دورتين عاديتين، تبدأ الدورة الأولى في ثاني يوم عمل من شهر أكتوبر وتدوم مائة (100) يوم كحد أقصى، وتبدأ الدورة الثانية في ثاني يوم عمل من شهر أفريل وتدوم مائة وعشرين (120) يوما كحد أقصى، وبإمكانه أن يعقد دورات طارئة باستدعاء من رئيس الدولة بناءا على طلب من رئيس الحكومة أو بطلب من أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الوطني الإنتقالي.[1]

أُسندت إلى هذا المجلس صلاحية التشريع بناءا على مشاريع القوانين المتعلقة بالإنتخابات والأحزاب والإعلام وكل مشروع نص ذو طابع تشريعي متعلق بتطبيق الدستور وضمان إستمرارية الدولة، فصلاحيات المجلس حددتها الأرضية في المادة 24 و25 و26 وهي ممارسته الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون وذلك بمبادرة من الحكومة أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الإنتقالية بمبادرة من ثلث $\frac{1}{3}$ أعضاء المجلس بعد موافقة الحكومة، وبالتالي فإن سير العملية التشريع كانت تتم عبر مراحل متعددة إبتداءا من إعداد مشاريع الأوامر من طرف الحكومة وعرضها على مجلس الوزراء للمصادقة عليها، ثم تقديمها للمجلس الوطني الإنتقالي للمناقشة والإثراء وتعديل ما يمكن تعديله إذا تطلب الأمر ذلك، ثم التصويت على مشروع الأمر بالأغلبية البسيطة، ليأتي بعده دور رئيس الدولة في إصدار هذا الأمر التشريعي، ويحق لهذا الأخير أن يطلب قراءة ثانية للأمر المصوت عليه في مدة لا تزيد عن ثلاثين (30) يوما من نتائج المصادقة على الأمر وفي هذه الحالة فإنه يتطلب موافقة أغلبية ثلثي $\frac{2}{3}$ الأعضاء للمصادقة عليه مرّة أخرى.[2]

من خلال كل هاته الإجراءات القانونية والمراحل التي تتضمن عملية صياغة التشريعات الضرورية لسير الدولة وفق مبدأ الفصل بين السلطات وكذا مراعاة مبدأ الشرعية في إعداد هاته النصوص نرى أن لهذا المجلس تنوع في تشكيلته، وحرية في إنتخاب رئيسه وآجال مرتبط بها في عملية المصادقة، ونصاب قانوني يتقيد به لإصدار هاته النصوص لا يفرق الأمر بذلك عن كل الهيئات التشريعية في مختلف الأنظمة الدستورية، هذا إنْ راعينا هيكلة المجلس الإنتقالي وقواعد عمله، لكن الحقيقة التي تحكم هذا المجلس التشريعي هو أنه هيئة معينة بشكل كلي وليست منتخبة، فحتى ممثلي الأحزاب والجمعيات والقوى الإقتصادية والإجتماعية الذين يفترض فيهم ممارسة المعارضة داخل المجلس قد تم تعينهم من طرف السلطة التنفيذية وبالتالي فإنه لا يمكن لأي عضو أن يتجرأ بعرقلة أي مشروع وإلاّ فهو انتحار سياسي بالنسبة له. وعلى افتراض أنّ هذا المجلس بالرغم من تعيين كل أعضائه، قد قرّر عدم المصادقة

---

[1] – المادة 38 من أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية..

[2]– المادة 25 من أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية.

على مشروع ما فإن الأغلبية التي يتطلبها القانون لتمرير هذه المشاريع هي أغلبية بسيطة وهو ما يسهل على السلطة تحقيقها من خلال ممثلي هيئات الدولة وأحزاب المولاة.

أما فيما يخص الشروط المفروضة على الأعضاء سواء في تقديم اقتراحات الأوامر أو تعديل مشاريع الأوامر،[1] فذلك قيد آخر قد تعزّزت به السلطة التنفيذية حيث لا يمكن للمجلس تقديم اقتراحات إلا فيما يتعلق بأهداف المرحلة الإنتقالية وذلك بمبادرة ثلث $\frac{1}{3}$ الأعضاء أي في حدود الستين (60) عضوا على الأقل، وإشتراط أن تصاغ هاته النصوص في أبواب ومواد شبيهة بالشكل الذي تقدمه الحكومة وهذا في حد ذاته تعقيد وعائق يقف أمام أي إبداع لصياغة نص تشريعي يساهم في صنع السياسة التشريعية للمرحلة الانتقالية، فمسألة التصويت بدون مناقشة تحت مبرر الإستعجال أو المناقشة المحدودة للنص مثلا تضاف أيضا إلى عديد القيود التي حكمت هذا المجلس وقلصت دوره سواء كانت قيودًا مفروضة على المجلس ككل أو على أعضاء هذا المجلس بصفة خاصة.

وفي المجال الرقابي فإنه يمكن للجان المجلس طلب الإستماع لأعضاء الحكومة وتوجيه أسئلة شفوية أو كتابية بمناسبة مناقشة برنامج الحكومة والحصيلة السنوية، شرط أن تكون في الموضوع المطروح للنقاش وتجيب الحكومة كتابيا خلال 30 يوما من يوم استلام السؤال دون أن يترتب عن ذلك أيّة مسؤولية سياسية، وفي هذا الإطار فإن الاختصاص الممنوح للمجلس الوطني الإنتقالي هو إختصاص متابعي وليس رقابي، وبالتالي فإن الدور المحدود له قد جعله أداة للمصادقة فقط على النصوص دون أي مناقشة أو إثراء،[2] سواء كانت هذه النصوص دستورية أو غير دستورية،[3] وهو ما يلخص لنا ضعف هاته الهيئة وإنعدام الفعالية التشريعية لديها. فالفعالية تفترض اقتناع أعضاء المجلس بأن تطبيق التشريع شرط لازم لحسن سير حياتهم اليومية وضبط علاقاتهم الاجتماعية وهذا لا يتحقق للتشريع إلاّ إذا ضمن عنصر المشاركة الجماعية وحكم القانون،[4] وبعبارة أخرى فإن البرلمانات المنوط بها أساسا سلطة

---

[1]– سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 333.

[2]– من النصوص القانونية التي صادق عليها المجلس وتميزت بأهمية سياسية كبرى ما يلي:

– الأمر رقم 97–07 المؤرخ 06 مارس 1997 المتضمن قانون الإنتخابات.

– الأمر رقم 97–08 المؤرخ 06 مارس 1997 المحدد للدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد في البرلمان.

– الأمر رقم 97–09 المؤرخ 06 مارس 1997 المتضمن قانون الأحزاب السياسية.

[3]– من النصوص القانونية التي صادق عليها المجلس وثبت فيما بعد عدم دستوريتها، الأمر رقم 97–15 المؤرخ في 31 ماي 1997، المتضمن قانون محافظة الجزائر الكبرى.

[4]– السيد علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية، " الخبرات المقارنة والدروس المستفادة – ورشة عمل حول تطوير نموذج للصيانة التشريعية للبرلمانات العربية"، برنامج الأمم المتحدة، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، 2003، ص 2.

التشريع ستصبح مؤسسات هشة وبدون وزن إجتماعي إذا كان الغرض من تشريعاتها تحقيق الوجود التشريعي فقط، لأن هذا سينجر عنه حتمًا إنفصال بين البرلمان كمؤسسة والمجتمع الذي يمثله البرلمان .

الفرع الثاني: المؤسسة التشريعية في ظل الازدواجية البرلمانية ودورها في رسم السياسة التشريعية

عرفت الجزائر تحولا جذريا في هيكلة المؤسسة التشريعية حيث جاء دستور 1996 معدّلا ومغايرا لدستور 1989 وكافة الدساتير السابقة، فأخذ بنظام المجلسين عوضا عن نظام المجلس الواحد وهو نموذج تتبعه أغلب النظم الدستورية. وبموجب ذلك دخلت الجزائر مصاف الدول التي تعمل بنظام الغرفتين أو ما يسمى بالبيكاميرالية،[1] وبهذا تكون قد جسّدت النظام الرئاسي والنظام التمثيلي عن طريق تكريس المساواة والتوازن بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية والتعاون بينهما وفق إطار ما يسمى بالفصل المرن بين السلطات.

نص دستور 1996،[2] على أنه يتشكل البرلمان الجزائري من مجلسين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وذلك خلافا لما كان معتمدا عليه في الدساتير السابقة، وبالتالي فقد أسند المؤسس الدستوري للبرلمان سلطة التشريع والرقابة كقاعدة عامة.[3] تختلف الدوافع والأسباب التي تؤدي إلى تبني نظام الازدواجية البرلمانية من دولة إلى أخرى لكنها تشترك كلها في تكريس الديمقراطية وبناء دولة المؤسسات وتفعيل الأداء الرقابي على النصوص التشريعية، ولكل دولة طريقتها الخاصة في التنظيم الداخلي للمجلس وتشكيلته وإختصاصاته المقرّرة له دستوريا.

وبالحديث إذًا عن الصلاحيات التي يتمتع بها كل مجلس فإن معظم الأنظمة المقارنة قد منحت غالبية الصلاحيات للمجلس الأول، في حيث أن المجلس الثاني قد يتمتع بكل صلاحيات المجلس الأول وقد يحرم من بعضها، ولكن الاتجاه العام لتطور النظام البرلماني يسير نحو تقليص صلاحيات المجلس الثاني إنْ لم يكن نحو إلغائه، فقد ألغي في الدنمارك سنة 1953 وفي السويد سنة 1963، وقد يطرح التساؤل عن ضرورة إنشاء المجلس الثاني وتأسيسه كمؤسسة دستورية وهو مجلس غير ديمقراطي.[4]

---

[1]– التعريف الإصطلاحي لنظام البيكا ميرالية:

« Bicamérisme/ Bicaméralisme (N.M). système politique fondé sur un parlement composé de deux chambres distinctes par ex : chambre des députés et sénat, chambre des lords et chambre des communes en G.E de Bi : deux et camera ; chambre »

[2] - Dictionnaire de La langue Française (Encyclopédie et Nom propres), édition 83, imprimé en Italie 1994, P 133.

[3]– دستور 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، سنة 1996.

[4]– تنص المادة 98 من دستور 1996 على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ".

عموما إن المبرّر سوسيولوجي يقوم على وجود الطبقات التي تمثل كل ما هو قديم" العادات والتقاليد" في مواجهة المجلس الأول الذي ينبثق من الشعب ويتأثر باندفاعاته العاطفية وميوله التغييرية. فقد عدُّ المجلس الثاني، وهو المسمى مجلس الشيوخ في أمريكا أو اللوردات في بريطانيا أو مجلس الأعيان في الأردن أو مجلس الأمة في الجزائر، مجلسًا للتفكير والحكمة والإتّزان بينما عُدّ المجلس الأول مجلسا للخيال.[1]

أولا – هيكلة المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1996:

إلى غاية سنة 1996، كان العمل في التجربة الدستورية الجزائرية بسلطة تشريعية متكونة من مجلس واحد، لكن مع صدور دستور 1996 وُضع حدٌ لهذا التقليد مؤسسًا لأول مرة ثنائية المجلسين على مستوى البرلمان بطريقة أحدثت تغيرا جذريا على التوازنات السابقة، وذلك بتأسيس مجلس الأمة. وباعتبار أن دستور 1996 قد اختلف عن كل من دستور 1963 ودستور 1976 في كونه هو الآخر دستور قانون لا دستور برنامج فإنه أتى بمبادئ وأسس لم تكن معروفة في ظل الدساتير السابقة كالنص الصريح على تبني تسمية الأحزاب السياسية وكذا تبني النظام الاقتصادي الليبرالي القائم على حرية الصناعة والتجارة والمنافسة الحرة مكان النهج الاشتراكي المبني كما هو معروف على التخطيط المركزي والتوجيه الإداري،[2] وهذا في حد ذاته آلية دستورية قد تساعد البرلمان في فرض سياسة تشريعية معينة تفرضها التوجهات الحديثة.

تتشكل غرفتي البرلمان وفق دستور 1996 بطريقتين مختلفتين، فالمجلس الشعبي الوطني وهو ما يصطلح على تسميته بالغرفة الأولى،[3] يتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري في حين أنّ مجلس الأمة يتم انتخابه بواسطة الاقتراع غير المباشر بواسطة منتخبي المجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية في ثلثين، ويُعيّن الثلث الآخر بواسطة رئيس الجمهورية، [4] وهو ما يعبر عنه بالثلث الرئاسي.

---

[1]– د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثامنة، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، 2013، ص 269.

[2]– نصت المادة 37 من دستور 1996 على أنّ: " حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون".

[3]– د.عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 23.

[4]– سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري– دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2013، ص 07.

1 – تركيبة المجلس الشعبي الوطني:

يتكون المجلس الشعبي الوطني من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر السري وفق الاقتراع النسبي على القائمة لمدة خمسة (05) سنوات،[1] ويشترط في المرشح لعضوية هذا المجلس توافر بعض الشروط منها بلوغ سن 25 سنة والجنسية الجزائرية واثبات الخدمة الوطنية وأنْ لا يكون مسبوقا قضائيا.[2]

يضم المجلس الشعبي الوطني 46 مقعدا ويكون التمثيل فيه على أساس الكثافة السكانية وفق قاعدتين أساسيتين هما:

يُخصّص مقعد واحد لكل مجموعة من السكان تضم ثمانون ألف(80000) نسمة ومقعد إضافي لكل حصّة متبقية تشمل أربعون الف (40000) نسمة، وفيما يخص الولايات التي يساوي عدد سكانها ثلاثمائة وخمسون الف (350000) نسمة أو اقل من ذلك لا يمكن ان يقل عدد المقاعد المخصصة لها عن خمسة (5) مقاعد، هذا الحكم يخص ولايات الجنوب التي تتميز برقعتها الجغرافية الواسعة ونقص الكثافة السكانية.

هناك ثمانية (8) مقاعد مخصصة للجالية الجزائرية في الخارج أربعة(4) منها للمهاجرين بفرنسا وأربعة(4) مقاعد لأفراد الجالية في الدول الأخرى.[3] أما فيما يتعلق بالتنظيم الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فانه يضم مجموعة هياكل تمكنه من وضع نوع من التكامل من أجل أداء مهامه المنوطة به وتتمثل هاته الهياكل فيما يلي:

- **الرئيس:**

يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني لكامل فترة التشريعية،[4] عن طريق الاقتراع السري من بين المترشحين لشغل هذا المنصب، ويعلن فوز المترشح الذي يحوز على الأغلبية المطلقة للأصوات، لكن في حال عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة فانه يتم إجراء دور ثاني بين المرشحان اللذان تحصلا على المركز الأول والثاني، حيث يعلن الفائز في هذا الدور المترشح الذي يحصل على

---

[1]– المواد 101 و102 من دستور 1996.

[2]– المادة 90 من القانون العضوي رقم 12–01، مؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 61 مؤرخة في 14 جانفي 2012.

[3]– المادة 30 من الأمر رقم 97–08 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بالدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد في البرلمان.

[4]– المادة 114 من دستور 1996.

الأكثرية.[1] أماّ شغور هذا المنصب يكون بسبب الاستقالة أو التنحي أو العجز أو الوفاة، ويتم إجراء انتخابات خلال 15 يوما من إعلان الشغور بنفس الطريقة الأولى ويشرف على العملية نائب الرئيس الأكبر سنا بمساعدة اصغر نائبين.

أما عن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الوطني فان أهم امتياز سُحب منه هو إمتياز تولي منصب رئاسة الدولة في حالة الشغور على عكس ما كان مقررًا في دستور 1989، حيث كان بإمكان رئيس المجلس الشعبي الوطني تولي منصب رئيس الدولة في حالة المانع المؤقت أو شغور منصب رئيس الجمهورية، فدستور 1996 نجده قد أعفى رئيس المجلس الشعبي الوطني من هذا الإمتياز، وهذا في حقيقة الأمر تراجع سلبي في مجال تحسين وتعديل أداء السلطات لكون أن رئيس المجلس الشعبي الوطني هو الأقرب لشغل هذا المنصب لأنه شخص تم تزكيته عن طريق الإنتخاب في دورين مختلفين، الدور الأول بواسطة الشعب، والدور الثاني بواسطة النواب، ولربما دور ثالث في حال عدم حصوله على الأغلبية المطلقة.

وبالرغم من ذلك فإن رئيس المجلس الشعبي الوطني يتمتع بصلاحيات معتبرة في عمل البرلمان حيث يعتبر الرئيس الإداري للمجلس وموظفيه، وهو الآمر بصرف ميزانية المجلس، كما له دور مهم في النظام التأسيسي فهو من بين الجهات التي يستشيرها رئيس الجمهورية قبل تقرير حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الإستثنائية أو التعبئة العامة أو الحرب،[2] كما أن رئيس المجلس الشعبي الوطني من بين السلطات التي تتمتع بحق إخطار المجلس الدستوري وطلب مناقشة في البرلمان حول السياسة الخارجية.

- **المكتب:**

يتكون مكتب المجلس الشعبي الوطني من رئيس وثمانية (8) نواب يتم إنتخابهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد وذلك عن طريق إتفاق بين ممثلي المجموعات البرلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس ويتم المصادقة على القائمة التي تضم النواب من طرف المجلس، أما في حال ما إذا تعذر التوصل إلى

---

[1]– المادة 11 من القانون العضوي رقم 99–02 مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 15 مؤرخة في 1999/03/09، أحالت بدورها إلى المادة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 46، مؤرخة في 2000/07/30.

[2]– ينظر في مسألة الأطراف التي يستشيرها رئيس الجمهورية في إعلان هاته الحالات المواد من 91 إلى 95 من دستور 1996.

إتفاق في إختيار أعضاء المكتب فإنه يلجأ إلى إنتخابهم عن طريق الإقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد، يعلن نائبا للرئيس المترشح الأكبر سنا في حال تعادل الأصوات.[1]

يضطلع المكتب بمهام متعددة تمكنه من لعب دور مهم في عمل المجلس الشعبي الوطني بحيث يعتبر المحرك الأساسي له، فهو الذي ينظم سير الجلسات في إطار القانون والنظام الداخلي للمجلس كما أنه يتلقى مشاريع القوانين من طرف الوزير الأول وإقتراحات القوانين المطروحة من طرف النواب.إضافة إلى ذلك فإن المكتب يختص أيضا بإستقبال الأسئلة الشفوية والمكتوبة التي يطرحها النواب على أعضاء الحكومة. للمجلس أيضا دور في المصادقة على مشروع ميزانية المجلس وتنظيم مختلف المصالح الإدارية له.

- **هيئة الرؤساء:**

نصت المادة 10 من القانون العضوي 99-02 أنه بإمكان أيّ غرفة إنشاء هيئات تنسيقية وإستشارية ورقابية، ولم ينص على إنشاء هيئة الرؤساء صراحة،[2] بالرغم من ذلك، تلعب هاته الهيئة دورا مهما في حسن سير أشغال المجلس والتنسيق بين هياكله. تتكون هيئة الرؤساء من مكتب المجلس ورؤساء اللجان الدائمة فيه وتعقد إجتماعاتها بناءا على دعوة من رئيس المجلس.

تختص هيئة الرؤساء بإعداد مشروع جدول أعمال كل دورة، وتحضير دورة المجلس وتقييم مختلف الدورات السابقة، والتنسيق بين أنشطة اللجان الدائمة. فعمل هاته الهيئة هو عمل تحضيري محض، يعتمد عليها مكتب المجلس بصفة كلية في ضبط هاته الأعمال، مما يسمح في إستغلال الوقت وضمان أداء متكامل في عمل المجلس على المستوى الإداري.

- **هيئة التنسيق:**

تضمنت المادة 07 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تفصيلا لهيئات وهياكل المجلس الشعبي الوطني، وإعتبرت هيئة التنسيق من بين الهيئات الإستشارية والتنسيقية وليست جهازا دائما. تتكون هيئة التنسيق من أعضاء المكتب، ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، ورؤساء المجموعات البرلمانية، ويتم إستشارة هيئة التنسيق عند الإقتضاء في مسائل معينة من طرف رئيس المجلس، ومن بين المسائل التي

---

[1]- المواد من 21 إلى 23 من القانون العضوي 99-02.

[2]- تنص المادة 18 من القانون العضوي 99-02 :" يمكن لكل غرفة إنشاء هيئات تنسيقية وإستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين ".

يمكن أن تشكل إطارا للتشاور نجد جدول أعمال المجلس، تنظيم أشغال المجلس الشعبي الوطني وحسن أدائه، وكذا توفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية وضمانها.

أما فيما يتعلق بإجتماع هيئة التنسيق فإنها تجتمع بدعوة من الرئيس أو بطلب من مجموعتين برلمانيتين أو أكثر.[1]

- **اللجان الدائمة:**

إعتبر القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة من بين الأجهزة الأساسية في المجلس.[2] يُنشئ المجلس الشعبي الوطني من ضمن أعضائه لجانا تختص بدراسة مسائل مختلفة كالمالية والاقتصاد والتعليم والثقافة، ويضم المجلس حاليا إثنتي عشرة (12) لجنة دائمة تتشكل في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد،[3] يمكن لكل نائب أن يكون عضوا في لجنة دائمة كما لا يمكن للنائب أن يكون عضوا في أكثر من لجنة دائمة واحدة وهذا من أجل التفرغ التام لقطاع معين والإطلاع على مختلف جوانبه. تتكون كل لجنة من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضوا على الأكثر بإستثناء لجنة المالية والميزانية التي تتكون من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضوا على الأكثر وهذا نظرا لحساسية هذا القطاع وارتباطه مع القطاعات الأخرى.

أما فيما يتعلق بممارسة الصلاحيات فإن رئيس المجلس الشعبي الوطني يعرض على اللجان الدائمة جميع المشاريع أو الإقتراحات التي تدخل ضمن دائرة إختصاصها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها وكل ماله علاقة بالإختصاص الممنوح لكل لجنة، ويتم إستدعاء اللجان الدائمة أثناء الدورة من قبل رؤسائها في إطار دراسة المشاريع والمسائل المحالة عليها من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني.

- **المجموعات البرلمانية:**

هي تنظيم تنسيقي تشكّله مختلف التشكيلات السياسية سواءًا كانت أحزابا أو أحرارا، وذلك بمراعاة نسبة تمثيل كل مجموعة في المجلس. يجيز النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للنواب أن يشكلوا مجموعات برلمانية تتكون كل مجموعة من عشرة (10) نواب على الأقل بحيث لا يمكن للنائب أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، ومسألة الإنضمام إلى المجموعات البرلمانية هو أمر إختياري لذلك

---

[1]– المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 .

[2]– المادة 07 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادة 03 من القانون العضوي 99-02.

[3]– المادة 19 و32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

يمكن للنائب أن لا يكون عضوا في أية مجموعة برلمانية.[1] وبإعتبار أن الهدف من إنشاء المجموعات البرلمانية هو تقوية المعارضة داخل المجلس وإعطاء قوة للنائب من خلال التنسيق المحكم بين أعضاء المجموعة، فإن القانون الداخلي للمجلس يمنع من جهته تشكيل المجموعات البرلمانية على أساس مصلحي فئوي أو محلّي.

للمجموعات البرلمانية دور مهم في سير عمل المجلس فهي بحسب نص المادة 13 من النظام الداخلي تساهم في توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات عن طريق إتفاق ممثلوا المجموعات البرلمانية في إجتماع يُعقد بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ويكون توزيع المناصب بحسب التمثيل النسبي لكل مجموعة. يساهم أيضا رؤساء المجموعات البرلمانية إلى جانب كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس لجنة الشؤون الخارجية في تشكيل وإرسال الوفود البرلمانية، وكذا استقبال الوفود البرلمانية الأجنبية. للمجموعات البرلمانية أيضا دور آخر يتمثل في إتفاق رؤساء المجموعات في إجتماع يعقد مع المكتب بدعوة من رئيسه على توزيع مهام مكاتب اللجان من رئيس، ونائب رئيس، ومقرّر.

- **المصالح الإدارية والتقنية:**

لكل مؤسسة أو هيئة مصالح إدارية تسهر على تنظيم عملها وحسن سير أنشطتها من الجانب الإداري، وبالتالي فالإدارة عموما تزاول نشاطها عن طريق مجموعة من الموظفين. يتولى الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي الوطني إدارة المصالح الإدارية والتقنية للمجلس الشعبي الوطني، وللموظفين كل الضمانات والحقوق المعترف بها لكافة موظفي الدولة، يكفل قانون أساسي خاص يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني بناءا على إقتراح من مكتب المجلس، كل الضمانات والحقوق الممنوحة لموظفي المصالح الإدارية والتقنية ويتم نشر هذا القانون الأساسي في الجريدة الرسمية.

2 – تركيبة مجلس الأمة:

تأسّس مجلس الأمة لأول مرة بموجب دستور 28 نوفمبر 1996 ويعد الغرفة الثانية للبرلمان الجزائري.[2] يضم المجلس 144 عضوا، يُنتخب ثلثا 2/3 أعضائه أي 96 عضوا عن طريق الإقتراع غير المباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس المحلية ضمن كل ولاية، فيما يعين رئيس الجمهورية الثلث المتبقي أي 48 عضوا، يدوم المجلس لمدة 6 سنوات فيما تجدد تشكيلته بالنصف كل ثلاث سنوات. يملك مجلس الامة الهياكل نفسها التي يملكها المجلس الشعبي الوطني غير أن الاختلاف الحاصل بين

---

[1]– المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

[2]– المادة 98 من دستور 1996.

المجلسين هو اختلاف من ناحية التنظيم وعدد الأعضاء في كل جهاز من الأجهزة المكوّنة للمجلس وذلك راجع إلى قلة عدد الاعضاء مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني.

نصت المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة،[1] على أن هيئات هذا المجلس تكون كالآتي:

- **رئيس مجلس الأمة:**

يتم إنتخاب رئيس المجلس من قبل الأعضاء كل ثلاث سنوات ويعلن فائزا المرشح الذي يتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حال عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة يتم إجراء دورتان، تقتصر المشاركة فيهما على الأول والثاني ويعلن فائزا المترشح الذي يحصل على الأكثرية. تتمثل صلاحيات رئيس مجلس الامة في تمثيل المجلس أمام المؤسسات الوطنية والدولية، وضمان الأمن والنظام العام داخل مقر مجلس الأمة والسهر على إحترام النظام الداخلي.[2]

يقوم رئيس مجلس الأمة بترأس جلسات وإجتماعات المكتب وإجتماعات هيئة الرؤساء وإجتماعات هيئة التنسيق، وكذا التعيين في المناصب الإدارية والتقنية بموجب قرارات. وبإعتبار أنّ رئيس مجلس الامة آمر بالصرف فإن له صلاحيات مالية أيضا حيث يقوم بإعداد مشروع ميزانية المجلس بمساعدة المكتب وضبط تنظيم المصالح الإدارية والتقنية للمجلس وإخطار المجلس الدستوري عند الإقتضاء.

- **مكتب مجلس الأمة:**

يتكون مكتب مجلس الأمة من رئيس المجلس وأربعة (04) نواب يتم إنتخابهم لمدة سنة واحدة (01) قابلة للتجديد. توزع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات وذلك بإتفاق ممثلي المجموعات البرلمانية في إجتماع يعقد بدعوة من رئيس مجلس الأمة وتعرض القائمة على مجلس الأمة للمصادقة عليها. عند عدم الإتفاق أو في حالة عدم المصادقة على القائمة وفقا للشروط المنصوص عليها بموجب القانون الداخلي، يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات الممثلة للأغلبية طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب، وتعرض القائمة على مجلس الأمة من جديد قصد المصادقة عليها. أما في حالة إستحالة الإتفاق وفق الشروط المنصوص عليها ينتخب نواب الرئيس بالإقتراع المتعدد الأسماء والسري في دور واحد، وفي حالة التساوي يتم إعلان فوز المترشح الأكبر سناً.[3]

---

[1]– النظام الداخلي لمجلس الأمة مؤرخ في 22 جانفي 1998، الجريدة الرسمية، عدد 08، مؤرخة في 18 فيفري 1998.

[2]– المادة 13 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

[3]– المواد 14،15 و16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

تتمثل صلاحيات مكتب مجلس الأمة في تنظيم سير الجلسات وضبط جدول أعمالها ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة وكذا تحديد أنماط الإقتراع في إطار أحكام القانون والنظام الداخلي. يصادق مكتب مجلس الأمة كذلك على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية وعلى كيفيات مراقبة المصالح المالية لمجلس الأمة، ومن المهام المالية للمكتب أيضا دراسة مشروع ميزانية المجلس.[1]

- **هيئة الرؤساء:**

تتشكل هيئة الرؤساء من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة، وتعقد إجتماعاتها بناءا على دعوة من رئيس مجلس الأمّة. تقوم هاته الهيئة بعدة إختصاصات وذلك تحت سلطة رئيس المجلس مثل إعداد جدول أعمال دورات المجلس والتحضير لها وتقييمها، كما تنظم سير أشغال اللجان الدائمة وتنسق بين أعمالها.[2]

- **هيئة التنسيق:**

تتألف هاته الهيئة من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية، تتم إستشارة هيئة التنسيق من طرف رئيس مجلس الأمة في جدول أعمال الجلسات وتنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتوفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية. تجتمع هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعتين برلمانيتين على الأقل.[3]

- **المجموعات البرلمانية:**

تشكيل المجموعات البرلمانية متاح لأعضاء مجلس الأمة على أن تتكون كل مجموعة من عشرة (10) أعضاء على الأقل ولا يسمح لعضو مجلس الأمة أن ينضم إلى أكثر من مجموعة، وفي المقابل يمكن للعضو أن لا يتواجد في أي مجموعة برلمانية. توضع تحت تصرف مختلف المجموعات البرلمانية الوسائل المادية والبشرية بما يتناسب وعدد أعضائها لضمان حسن سير أعمالها.[4]

- **لجان مجلس الأمة:**

يتشكل مجلس الأمة من لجان دائمة ولجان مؤقتة، فاللجان الدائمة عددها تسعة (09) ويشغل أعضائها هذا المنصب لمدة سنة قابلة للتجديد، يمكن لكل عضو في المجلس أن ينضم إلى لجنة دائمة

---

[1]– المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

[2]– المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

[3]– المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

[4]– المادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

كما لا يمكن للعضو التواجد في أكثر من لجنة واحدة، للجان الدائمة بمجلس الامة الحق في أن تستمع إلى ممثل الحكومة كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة ويسمع إليهم بناءا على طلب من الحكومة يُوجّه إلى رئيس مجلس الأمة. يعرض رئيس مجلس الامة على اللجان الدائمة كل نص يدخل في إختصاصها مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به، يمكن لمجلس الأمة أن ينشئ لجانا مؤقتة في المسائل ذات المصلحة العامة عند الضرورة بناءا على لائحة يصادق عليها المجلس وفقا للإجراءات المنصوص عليها.[1]

3- أسباب الأخذ بنظام المجلسين:

تتنوع الأسباب التي تفرض تبني نظام المجلسين وتختلف من نظام دستوري إلى آخر، وتكاد تشترك كلها في بعض المزايا أهمها:

- منع التسرع في التشريع:

تعتبر عملية التشريع عملية أساسية ترتبط بتنظيم مختلف أوجه النشاط البشري وتقوم برسم التوجه السياسي للدولة، ولذلك فإنه من الضرورة بمكان أن تتسم هاته التشريعات بالدقة وتحقيق الإستقرار التشريعي كي لا يكون هذا التشريع عرضه للتغيير والتعديل خلال فترات قصيرة من صدوره وبالتالي عدم إستقرار المعاملات في المجتمع وإنعدام الأمن القانوني. وكنتيجة لذلك، فإنه لا يجب أن تتسرع السلطة المختصة في إصدار التشريعات إلا بعد دراسة متأنية ومستفيضة وبعد تمحيص وتدقيق وما يمنع هذا التسرّع هو وجود مجلس ثاني يقوم بدور المراجعة والفحص ويضمن البطء في التشريع.[2]

- رفع مستوى كفاءة أعضاء البرلمان:

يتيح نظام المجلسين إمكانية إدخال عناصر تتمتع بكفاءات عالية وخبرات متراكمة لا سيما وأن المجلس الثاني يسمح بالتعيين لتمثيل أصحاب المصالح والطوائف والأقليات والكفاءات والخبرات والشخصيات الوطنية، فضلا عن ذلك فإن نظام الإنتخاب في المجلس الشعبي الوطني وثلثي مجلس الامة يمكن أن يضمن دخول أصحاب الكفاءات إلى المجلس.

---

[1]- المواد 21 إلى 25 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998.

[2]- د. عصام علي الدبس، النظم السياسية – الكتاب الثالث السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان، 2009، ص 84.

- **منع تعسف السلطة التشريعية:**

إنفراد مجلس واحد في الدولة بسلطة التشريع قد يؤدي إلى تعسف هذا المجلس في استعمال السلطة وخصوصا في مواجهة السلطة التنفيذية، أما إذا توزعت سلطة التشريع بين مجلسين، فإن ذلك يمنع وقوع هذا التعسف ويعتبر عاملًا لتحقيق نوع من التوازن بين السلطات، خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية.[1]

ثانيا – المؤسسة التشريعية في ظل القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري:

عمد المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2016 لدستور 1996 إلى تطوير البرلمان وإعادة الإعتبار للجهاز التشريعي من خلال توسيع نشاطه وتمكينه من بعض الصلاحيات في سبيل النهوض بمهامه على الوجه الأكمل، وذلك إدراكا منه لأهمية هاته المؤسسة في تكريس بعض المبادئ الدستورية كالاختيار الديمقراطي والعدالة الاجتماعية وتكافئ الفرص، ومبدأ السيادة للشعب والديمقراطية التشاركية.

ومن بين المستجدات التي أتى بها التعديل الدستوري الجزائري نجد نص المادة 117 التي تُجرّد صفة العضوية من المجلسين لكل من تخلى عن إنتمائه السياسي الذي ترشح بإسمه للإنتخابات، وكذا تقوية وضعية المعارضة البرلمانية بحيث أصبحت بمقتضاه مؤسسة قائمة بذاتها، سواء على مستوى الحقوق التي حازتها أو على مستوى وظيفتها التشريعية والرقابية التي باتت مضمونة بأسمى قانون في الدولة. غير أن أهم هذه المستجدات هو تمكين مجلس الأمة من ممارسة دور تشريعي يتمثل في إقتراح القوانين مثله مثل المجلس الشعبي الوطني، وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد قطع شوطا آخر في سعيه نحو إصلاح هاته المؤسسة الدستورية. فما مدى سلطة البرلمان في إقتراح القوانين، وكيف تم تفعيل الدور التشريعي لمجلس الأمّة، وماهي إنعكاسات كل ذلك على مساهمة البرلمان في تطور الرؤية الإستراتجية للتشريع وبالتالي توجيه ورسم السياسات التشريعية للدولة.

1 – سلطة البرلمان في إقتراح القوانين:

إستكمالا لصلاحيات السلطة التشريعية في الجزائر أعطى المؤسس الدستوري من خلال نص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا

[1]– د. عصام علي الدبس، المرجع نفسه، ص 85.

من مجلس الأمة ويودع إقتراح القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة.[1]

بالنظر إلى أهمية حق اقتراح القوانين فإنّ معظم الدساتير جعلت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تقتسمان هذا الحق، وهو اتجاه مقبول في الوقت الراهن وهذا بغية تحقيق أهداف الشعب وتحقيق طموحاته وتطلعاته، وكذا تحقيق التعاون والتشاور بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. لكن عمليا لا تقاسم السلطة التنفيذية البرلمان المبادرة بالتشريع فحسب بل تتفوق عليه في كثير من الأحيان، فالمشروع الحكومي والإقتراح البرلماني ليسا على قدم المساواة،[2] وبالتالي فإن الإقتراح البرلماني كان ولا يزال ينظر إليه على أنه توصية تستدعي تمحيصها والتدقيق في محتواها ومدى مطابقتها للتوجهات السياسية للدولة وملائمتها للنهج التشريعي المعتمد.

2 – المساهمة التشريعية لمجلس الأمة وأثرها على العمل التشريعي:

لم يعد مجلس الأمّة مجرد مؤسسة دستورية مهمتها المصادقة على القوانين فقط بل أصبح أعضائه يشاركون بطريقة حقيقية في عملية التشريع عن طريق إقتراح القوانين، شأنهم في ذلك شأن نواب المجلس الشعبي الوطني، وقد جاء نص المادة 137 من التعديل الدستوري 2016 ليحدد مجال مبادرة مجلس الأمّة باقتراح القوانين والتي تمثلت أساسا في ثلاثة (03) مجالات تتعلق بتنظيم الجماعات المحلية وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وما سوى ذلك يعود إختصاصه لمكتب المجلس الشعبي الوطني.

بغض النظر عن الإنتقادات الموجهة لهذا الحصر في تحديد مجالات إقتراح القوانين من طرف مجلس الأمة وإقتصاره على مجالات غير حيوية وقلّما يتم التشريع فيها، فإن تمكين مجلس الأمة من حق المبادرة هو تمكين لأعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية من ترجمة المطالب المحلية على مستوى البرلمان في شكل نصوص قانونية، لا سيما وأن المنتخبين المحليين هم أدرى الأشخاص بحدود أقاليمهم وكيفية تهيئتها.

إن هذا التمكين لمجلس الأمة يجد سنده في ضمان مسار تشريعي أفضل حيث يعتبر كهيئة تفكير وذلك بفضل تشكيلته التي تضم كفاءات وشخصيات وطنية ذات إختصاص ومعرفة في شتى المجالات، وبعيدا عن كون القراءة الثانية لأي نص تشريعي تؤمّن من الوقوع في الأخطاء والتناقضات، فإن مجلس

---

[1]– المادة 22 من القانون العضوي 16–12 مؤرخ في 25 أوت 2016، يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50.

[2]– سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 90.

الأمة بفضل تشكيلته التي تحتوي على أشخاص ذوي خبرة، يعتبر مصفاة لصياغة نصوص تشريعية هادفة ومكيّفة مع عناصر المحيط السياسي وبالتالي تأثيره ولو بطريقة غير مباشرة في صنع سياسات تشريعية ذات ميزة محلية وغير بعيدة عن الواقع المعاش.

3 – مدى مساهمة البرلمان في تطوير الرؤية الاستراتيجية للتشريع:

صار من المسلمات الدستورية التأكيد على دور البرلمان في تحقيق التحول الديمقراطي الحقيقي، فلا يمكن تحقيق ديمقراطية حقيقية بلا برلمان حر وقوي يقوم بتمثيل المواطنين ويحقق آمالهم ومصالحهم دون أن يخشى في ذلك أي سلطة أخرى. وغدت النظرة السائدة في كل مجتمع هي أن نظام الحكم الديمقراطي الصالح هو الذي يرتكز على فكرة النيابة والتمثيل الذي يتيح للجميع صنع السياسة من خلال نوابهم، ويساعد على تنوير الرأي العام من خلال المناقشات البرلمانية.[1]

هذا التنوير نجده قد أخذ مكانة في النظام الدستوري الجزائري رغم حداثة التجربة البيكاميرالية، لكن هاته المكانة بقيت تنصيصًا دستوريا لا تطبيقا عمليا، فإقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب هي في الأغلب تُعبّر عن مبادرات تشريعية محلية لمشكلة محدّدة خاصة بدائرتهم الإنتخابية، ولذا يغلب ألّا تكون قد توفرت لهذا الإقتراح صفة العمومية وهو ما يفسر قلّة عدد الإقتراحات التي تعرض على البرلمان للمصادقة عليها، مقارنة بالمشاريع المقدمة من طرف الحكومة، وقد نلمس للنائب بعض العذر في ذلك، لأنه ينغمس في مشاكل دائرته المحلية ويتقدم بإقتراحات لمعالجة بعض الأوضاع السيئة بها، وهذا ما يفسر ضعف المبادرات التشريعية ذات الأصل البرلماني مقارنة بالمبادرات التشريعية ذات الأصل الحكومي.[2]

فالبرلمان الجزائري خلال الفترة التشريعية السابعة (2012–2017) عرف إيداع 70 مشروع قانوني، تمت المصادقة على أربعة وستين (64) قانون، منها أربعة (04) قوانين عضوية، وأمرين إثنين (02)، وثمانية وخمسون (58) قانون عادي، كما تم سحب مشروع قانون واحد (01) من طرف الحكومة

---

[1]– د. عليان بوزيان، آليات إسترداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مداخلة مقدّمة في الملتقى الدولي الأول لكلية الحقوق والعلوم السياسية حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، أيام 15 و16 فيفري 2012.

[2]– بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة والقانون، دورية أكاديمية متخصصة في العلوم السياسية والقانونية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد الثامن (08) جانفي 2013، ص 173.

بتاريخ 18 سبتمبر 2013 .[1] وتجدر الإشارة إلى أن القوانين المصادق عليها خلال هذه الفترة التشريعية والتي بلغ عددها 64 قانوناً كانت جميعها بمبادرة من الحكومة، كما أبدت رأيها من جهة أخرى بشأن خمسة (05) إقتراحات قوانين لم تطرح للدراسة أمام البرلمان. وفيما يلي جدول توضيحي لمشاريع وإقتراحات القوانين المصادق عليها خلال الفترات التشريعية الأربعة الأخيرة.

جدول إحصائي لعدد المبادرات المصادق عليها في الجزائر[2]

الفترة التشريعية	مشروع قانون صادر عن الحكومة	إقتراح قانون صادر عن البرلمان
الرابعة 1997- 2002	**59**	**01**
الخامسة2002-2007	**59**	**01**
السادسة2007-2012	**60**	**00**
السابعة 2012-2017	**64**	**00**

من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية يتضح لنا ضعف المبادرات التشريعية ذات الأصل البرلماني مقارنة بالمبادرات التشريعية ذات الأصل الحكومي وبالتالي فإن الرؤية الاستراتيجية للتشريع وصنع السياسة التشريعية من طرف البرلمان تكاد تنعدم إنْ لم نقل منعدمة تماما ليبقى النص الدستوري بعيدًا كل البعد عن التطبيق العملي في ظل غياب استراتيجية واضحة لتمكين السلطة التشريعية من استرداد مكانتها كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني.

المطلب الثاني: تأثير النظام القانوني للكونغرس في رسم السياسات التشريعية الأمريكية

تتحدد مكانة البرلمان في الأنظمة السياسية الكبري عبر مبدأ الفصل بين السلطات والذي من خلاله تتحدد طبيعة النظام السياسي (برلماني، رئاسي، شبه رئاسي) السائد في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا كنماذج دستورية متنوعة.[3]

---

[1]– يتعلق الأمر بمشروع القانون الذي يحدد القواعد المطبقة على نشاطات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وتلك المرتبطة بتكنولوجيات الإعلام والإتصال، الذي تم إيداعه بتاريخ 05 فيفري 2013، وذلك خلال دورة الربيع 2013.

[2]– أنظر حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترات التشريعية :

– الرابعة 1997– 2002، أفريل 2002، ص 15.

– الخامسة 2002–2007، أفريل 2007 ،ص 11.

– السادسة 2007–2012، أفريل 2012، ص 01.

– السابعة 2012–2017، أفريل 2017، ص 02.

[3]– موريس دوفرجيه، النظم السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان 1992، ص 130.

ومن بين الأنظمة السياسية الكبرى التي يضطلع برلماناتها بمهام متعددة على غرار المهام التشريعية نجد النظام السياسي الأمريكي الذي يتميز بالنظام الرئاسي والمتمثل في توزيع السلطات بين رئيس الجمهورية والكونغرس. في هذا النظام نجد أداء الكونغرس يتحدد من خلال المجالات التي خصصها الدستور الأمريكي 1787 لكلا السلطتين في إدارة الدولة الفيدرالية، وعلى هذا الأساس نجد أن الفصل بين السلطات في المنظومة السياسية الأمريكية هو فصل مطلق ما يعني ذلك استقلالية السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية. من خلال هذا المطلب سوف نقف على هيكلة الكونغرس الأمريكي وإطلاق إختصاصه للتدخل في رسم السياسات التشريعية الأمريكية (الفرع الأول)، ومن ثم معرفة الإختصاصات المقررة له دستوريا والقيود الواردة على ممارستها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تشكيل الكونغرس وإطلاق إختصاصه في النظام الدستوري الأمريكي

لا شك أن غالبية الأنظمة الليبرالية التي توصف بأنها أنظمة ديمقراطية قد نصت دساتيرها على وجود هيئة نيابية تتولى وظيفة التشريع، حيث تعتبر هاته الهيئة واحدة من بين المؤسسات الدستورية الهامة التي تتمتع بإستقلال نسبي في إطار مبدأ الفصل بين السلطات ولذلك فإنه يتولى الكونغرس أساسًا السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية باعتباره صاحب الإختصاص الأصيل في ممارسة هذا النشاط. ونتناول فيما يلي تكوينه وطريقة عمله.

أولا – تكوين الكونغرس الأمريكي:

تتألف السلطة التشريعية "The congress" في الولايات المتحدة الأمريكية من مجلسين هما "House of Representatives" أي مجلس النواب و"Senate" أي مجلس الشيوخ. يجري تشكيل مجلس النواب على أساس عدد سكان كل ولاية، ولم يكن ظهور هذا المجلس إلا نتيجةً لإنتصار مبدأ سيادة الشعب، أما مجلس الشيوخ فيتألف من شيخين لكل ولاية، ولم يكن ظهور هذا المجلس إلا نتيجة لنجاح مبدأ إستقلال الولايات.[1]

1 – مجلس النواب:

يقوم مجلس النواب كما تدل عليه تسمية "House of Representatives" بتمثيل الشعب الأمريكي بوحدته القومية الشاملة بإعتبار أن الولايات المتحدة الأمريكية مكونة من شعب واحد، وجاء في مقدمة الدستور الأمريكي ما يؤكد ذلك " نحن الشعب الولايات المتحدة لكي نؤلف إتحادا أكثر تكاملا ...".

[1]– تشاردز وماري بيرد، تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية، منشورات مكتب الأطلس، دمشق، سوريا، 1950،ص 148.

يُنتخب أعضاء هذا المجلس من قبل مواطني كل الولايات وحسب عدد سكانها بمعدل نائب واحد عن كل ثلاثين ألف (30000) نسمة، ونائب واحد عن كل ولاية يقل عدد سكانها عن هذا العدد.[1]

ولتفادي وقوع منازعات بشأن عدد النواب الذين يمثلون كل ولاية نص الدستور على إجراء تعداد رسمي للسكان في كل عشر سنوات،[2] على أن تُبلّغ كل ولاية بعدد النواب الذين يجب أن ترسلهم بعد كل تعداد، ولا يمكن وصف الإقتراع الذي يتم من خلاله إختيار أعضاء مجلس النواب بالإقتراع العام بسبب الشروط التي تفرضها بعض الولايات على الناخبين،[3] حيث إشترطت قوانين بعض الولايات معرفة الناخب للقراءة والكتابة والتمتع بإيراد كافٍ للعيش، وإشترطت بعض القوانين الإنتخابية لولايات أخرى دفع ما يسمى بضريبة الإنتخاب، وليس لهذه القيود أهمية تذكر لو لم تستخدم لتبرير تدابير التمييز العنصري في وقت سابق.

أقرّ الدستور الأمريكي بحق التصويت من أجل إختيار أعضاء مجلس النواب لكل من تتوافر فيه شروط التصويت وأساسها بلوغ الناخب سن الثامنة عشر،[4] ويبلغ عدد أعضاء مجلس النواب حاليا أربعمائة وخمسة وثلاثين عضوا(435)، وتحظى ولاية نيويورك بالعدد الأكبر من أعضاء المجلس لأنها أكبر الولايات من حيث عدد سكانها. عند حصول فراغ في تمثيل أية ولاية، على السلطة التنفيذية إصدار أمر بإجراء الإنتخابات لملئ هذا الفراغ.[5]

ينتخب مجلس النواب رئيسا له ويكون عادة من الحزب صاحب الأغلبية في المجلس ويطلق على رئيس المجلس إسم "The speaker" والتي تعني في اللغة الإنجليزية " المتكلم" وهي ذات أصل بريطاني. أما فيما يتعلق بمدة العضوية في المجلس فهي سنتان، وهي مدة قصيرة جدا مقارنة بالأنظمة الدستورية الأخرى التي تتراوح بين أربعة وخمسة سنوات.

---

[1]– ودرو ولسن، الحكومة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة وليد الضبع، مطابع وعميس، دون ذكر مكان الطبع، 1924، ص 96.

[2]– المادة 01 فقرة 2 من الدستور الأمريكي لسنة 1789.

[3] – Ernest .s. Griffith - The American system Of government - New York University press. 1954, P 34.

[4] – نصت الفقرة الأولى من التعديل السادس والعشرون للدستور الأمريكي على أنه: "لا يجوز للولايات المتحدة ولا لأية ولاية فيها أن تحرم مواطني الولايات المتحدة، ممن بلغوا سن الثامنة عشر وما فوق، من حق الإنتخاب، أو تنتقص لهم منه بسبب السن".

[5]– المادة 01 فقرة 2 / ج من الدستور الأمريكي.

ومما لا شك فيه أن قصر هذه المدة يكلف الدولة أعباء إضافية لتهيئة مستلزمات الإنتخابات وكذا الدعاية الإنتخابية، كما أن قصر هذه المدة يجعل الولاية في حالة إنشغال مستمر من أجل إختيار المرشحين الجدد، والأهم من ذلك كله أن قصر هذه المدة لن يسمح للنائب بتحقيق ما وعد به ناخبيه مما يؤدي إلى زعزعة الثقة به وبالمجلس ككل.

وربما كان من مسوغات قصر هذه المدة هو أن النظرية الديمقراطية التي تدعو إلى أن تكون أعمال البرلمان الأطول عمرا تشجع على قيام حكومات مستقرة فقد أكدت هذه النظرية أن التجارب والممارسات البرلمانية نجحت في حل التناقض الظاهري بحيث أنّ فترة الأربع أو الخمس سنوات في حياة البرلمان كافية لتنفيذ المشاريع الكبرى دون انقطاع الصلة بالناخبين.

أما المؤهلات الواجب توافرها في النائب فقد رأى واضعو دستور 1787 أنها يجب أن تعادل في كل الولايات لأن التمثيل المركزي متصل بالولايات مجتمعة، وقد أوجب الدستور الأمريكي[1] توافر ثلاثة شروط وفي المترشح هي:

- ألا يقل سن المترشح عن خمسة وعشرين سنة.
- أن يكون مواطنا أمريكيا لمدة لا تقل عن سبع سنوات.
- أن يكون حين إنتخابه مقيما في الولاية التي سينتخب فيها.[2]

مجلس النواب الأمريكي بالطبع جمعية كبيرة، والجمعيات الكبيرة لا تستطيع أن تمارس بنفسها أعمالها بصورة دقيقة لذلك فهي تعمل على إنشاء لجان تشكل من بين أعضائها لترسم قرارات وتدرس ما يراد عرضه عليها، وهذه اللجان ليست لجانًا مؤقتة بل هي لجان دائمة تقوم بتقديم الدراسات والبيانات اللازمة من الشؤون التي تدرسها. وهذا ما يفسر كون السلطة الحقيقية في مجلس النواب تتركز في يد اللجان التي هي في الواقع مصدر التشريع، وعدد هذه اللجان عشرين (20) لجنة تتألف كل لجنة من عدد يتراوح بين خمسة عشر إلى سبعة وعشرين عضوا، ومن حق كل عضو الدخول في لجنة واحدة ولكن

---

[1]– الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي.

[2]– يمكن القول أن إشتراط كون المرشح مقيما في الولاية التي سيجري إنتخابه فيها هي لضمان كون الناخبين على معرفة تامة لمرشحهم، وأن يكون المرشح عارفا بحاجات الولاية، ناقلاً إياها إلى المجلس الذي يمثلها فيه، ولكن نتيجة هذا الشرط فإن أعضاء المجلس لا يكادون جميعا أن يكونوا مقيمين في ولايتهم فحسب لكن أيضا في مناطقهم الخاصة داخل الولاية، فنادرا ما ينتخب شخص يعيش في مكان آخر بواسطة منطقة من المناطق. إن هذا الشرط يدفع المرشح إلى أن يكون منحازا ومندفعا لتفضيل مصلحة ولايته على مصلحة الإتحاد وقد يؤدي هذا الشرط إلى إحتكار السياسة من قبل المقيمين في الولاية رغم إحتمال عدم كفاءتهم، وهذا يؤدي إلى إنخفاض مستوى الكفاءة في المجلس.

ليس في أكثر من لجنتين، وفضلا عن هذه اللجان الدائمة فإنه يحق لكل مجلس أن يُكوّن لجان مؤقتة لأمور خاصة ومن أمثلتها اللجان التي تؤلف لتقصّي الحقائق أو التحقيق في موضوع معين.[1]

ينفرد مجلس النواب بالفصل في صحة إنتخابات أعضائه وأهليتهم وبإستطاعته فصل أي عضو من أعضائه بأغلبية ثلثي الأصوات، ولم يشر الدستور الأمريكي إلى لهذه الحالة من حالات إنتهاء العضوية في المجلس على إعتبار أن الحالات الأخرى من باب تحصيل حاصل لإنتهاء العضوية كحالة وفاة العضو أو إصابته بمرض يمنعه من ممارسة وظيفته بصورة دائمة وإنتهاء مدة ولاية المجلس.[2]

2- مجلس الشيوخ:

نشأ هذا المجلس من فكرة إيجاد هيئة محافظة تعادل مجلس ممثلي الشعب، فكان تشكيل هذا المجلس ضمانا من تعسف سلطة المجلس الواحد. وإذا كان مجلس النواب يتصف بالعمومية الوطنية الشاملة للشعب الأمريكي بأسره فإن مجلس الشيوخ تتمثل فيه الصفة الإتحادية للدولة الأمريكية، ولا تختلف طريقة إختيار أعضاء مجلس الشيوخ عن طريقة إختيار أعضاء مجلس النواب إذْ يتم إختيار أعضاء هذا المجلس عن طريق الإنتخاب أيضا على أن يكون لكل ولاية شيخان سواء صغر أو كبر حجمها، وسواء قلّ أو كثر عدد سكانها، فتستوي في ذلك ولاية نيويورك التي يقرب عدد سكانها من عشرين مليون (20) نسمة مع ولاية ألاسكا التي لا يزيد تعدادها عن 300 الف نسمة، وهكذا يضمن هذا التمثيل المتساوي للولايات نوعا من التوازن ويحول دون طغيان الولايات الكبيرة على الولايات الصغيرة.[3] يجري إنتخاب أعضاء المجلس من قبل الناخبين في ولايتهم ويبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ في الوقت الحاضر مائة عضو، حيث يرأس هذا المجلس نائب رئيس الجمهورية بحكم الدستور،[4] وهو أيضا عضو في مجلس الأمن القومي مما أدّى إلى زيادة أهمية منصبه وأصبح حلقة وصل بين رئيس الدولة وقطاع مهم من السلطة التشريعية، وليس لرئيس المجلس الحق في التصويت إلا في حالة تعادل الأصوات حيث ترجح كفة الجانب الذي يصوت معه.

---

[1]- شمران حمادى، النظم السياسية، شركة الطباعة والنشر الأهلية، الطبعة 3، بغداد 1970، ص 179.

[2] - نصت المادة الأولى، الفقرة الخامسة من الدستور الأمريكي على أنّه: "يمكن لكل مجلس من المجلسين وضع قواعد نظامه الداخلي وعقاب أعضائه على سلوكهم غير النظامي، كما يمكنه بموافقة الثلثين طرد أحد الأعضاء".

[3]- حسن سيد أحمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، موسوعة القضاء والفقه، الجزء 109، بيروت، لبنان، 1982، ص 10.

[4]- نصت المادة الأولى، الفقرة الثالثة من الدستور الأمريكي: " يكون نائب رئيس الولايات المتحدة رئيسا لمجلس الشيوخ، ولكن لا يجوز له الإدلاء بصوته ما لم تتعادل الأصوات ".

لقد كان منْح نائب رئيس الجمهورية منصب رئاسة مجلس الشيوخ محل نظر إذْ قد يكون ذلك دافعا للتصويت إلى جانب الرأي المؤيد للسلطة التنفيذية عند تعادل الأصوات، خاصة وأنّ الدستور قد منح لرئيس الجمهورية الحق في توجيه رسائل للكونغرس للفت نظره إلى الإهتمام بموضوع معين بصورة مباشرة أو غير مباشرة من خلال أنصاره في أحد المجلسين، وقد يكون لرئيس المجلس دور للتأثير في الأعضاء من أجل التصويت إلى جانب ما إقترحه الرئيس.

أوجب الدستور توافر عدة شروط في المرشح لعضوية المجلس وهي:[1]

- أن يبلغ من العمر ثلاثين سنة.
- أن يكون مواطنا أمريكيا منذ تسع سنوات.
- أن يكون مقيما في الولاية التي يتم إنتخابه فيها.

من الملاحظ أن الدستور قد تشدّد شيئا ما في الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الشيوخ قياسا إلى الشروط الواجب توافرها في عضوية مجلس النواب ضمانا لتوفر خبرة وكفاءة أكبر كي تتناسب هاته الخبرة مع الوظائف التي يمارسها هذا المجلس.

ينتخب مجلس الشيوخ من بين أعضائه بعد إنعقاده خمسة عشر لجنة يتراوح عدد أعضاء هذه اللجان بين ثلاثة عشر (13) إلى سبعة عشر (17) عضوًا ولكل عضو من أعضاء المجلس الإشتراك في أكثر من لجنة. إضافة لهذه اللجان الدائمة توجد لجان مؤقتة يجري إنتخابها لتمارس مهاما معينة ومؤقتة وينتهي عملها بإنتهاء المهمة التي أوكلت إليها.[2]

مدة ولاية المجلس ستة (06) سنوات، يجري تجديد أعضاء المجلس بمعدل الثلث لكل سنتين على أن يتم تجديد المجلس في الوقت الذي يجري فيه إنتخاب أعضاء مجلس النواب، وبهذه الطريقة يحتفظ مجلس الشيوخ بالقدرة على الإستمرار في سياسته وأعماله. يتم تقسيم أعضاء المجلس إلى ثلاث فئات متساوية بقدر الإمكان في الإجتماع الأول للمجلس، ويتم تقسيم أعضاء المجلس إلى هذه الفئات عن طريق القرعة، ولعضو المجلس الذي إنتهت مدة ولايته الترشح لعضوية المجلس مرة أخرى.[3] أمّا بالنسبة لدورات المجلس فإن لمجلس الشيوخ دورة عادية تبدأ مع بداية إنعقاد مجلس النواب في جانفي وتنتهي في

---

[1]– المادة الأولى، الفقرة الثالثة من الدستور الأمريكي.

[2]– محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء 1، النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971، ص 493.

[3]– محسن خليل، المرجع نفسه، ص 493.

نهاية شهر جويلية ويجوز مد الدورات العادية في الظروف الإستثنائية، ولمنع عرقلة أعمال أحد المجلسين للآخر إشترط الدستور عدم جواز تأجيل إجتماعات احد المجلسين لمدة تزيد عن ثلاثة أيام إلا بموافقة المجلس الآخر.[1]

وأخيرًا ينفرد المجلس بالفصل في صحة إنتخابات أعضائه وفي إسقاط عضويتهم ولكن يجب إتخاذ القرار في هذا الشأن بأغلبية الثلثين، ويقوم حاكم الولاية التي يخلو مقعدها في المجلس بتعيين عضو مؤقت لحين إجراء الإنتخابات لإختيار العضو الذي يملأ المقعد الشاغر.

ثانيا – طريقة عمل الكونغرس الأمريكي:

يعقد الكونغرس الأمريكي دورة سنوية تمتد على مدى سبعة أشهر من 03 جانفي إلى غاية 31 جويلية، ولا يمكن لأي من المجلسين أن يؤجل إنعقاده لأكثر من يومين أو ثلاثة إلا بموافقة المجلس الثاني منعا لمحاصرة أحدهما للآخر بتأخير أعماله والمماطلة في دراسة فيما يكون قد وافق عليه وبالتالي تضييع الوقت الضروري للتشريع.

1 – كيفية إنعقاد المجلس:

يشترط لإنعقاد الجلسات توفر نصاب معين وهو أكثرية الأعضاء ولكن هذا النصاب قلما يحترم، أما الجلوس داخل القاعة فلا يراعى فيه التوزيع الحزبي بل يقوم على الإختلاط بين أعضاء الحزبين، والمناقشات في كل من المجلسين لا تحظى بالتنظيم الدقيق كما في البرلمانات الأوروبية. يجتمع كل من مجلسي الشيوخ والنواب في قاعتين منفصلتين بمبنى البرلمان (الكابيتول) بالعاصمة واشنطن.

يترأس مجلس النواب (House of Representatives) سبيكر، ينتخب في أول جلسة بعد إنتخاب أعضاء المجلس، ولكنه لا يمتلك الميزات الشخصية للسبيكر البريطاني[2]، أما مجلس الشيوخ فيترأسه نائب رئيس الولايات المتحدة، وفي حال غيابه أو رفضه ينتخب المجلس رئيس بالوكالة (pro tempore)،[3] يعد رئيس مجلس النواب العضو الأكثر تأثيرا في المجلس فهو الذي يرأس المجلس والقائد المعترف به لحزب الأغلبية ويتم إختياره بواسطة أعضاء الحزب وهو ليس عضوا في أيّة لجنة من اللجان

---

[1]– شمران حمادي، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 180.

[2]– محمد لطفي، زكريا الشيمي، النظام البرلماني، البرلمان الإنجليزي نموذجا، شبكة الألوكة، القاهرة، مصر، 2009، ص 07.

[3]– الدكتور عبد العزيز سليمان نوار، الدكتورة محمود محمد جمال الدين، تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية من القرن السادس عشر حتى القرن العشرين، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999، ص 81.

الدائمة للمجلس، وإن كان من حقه أن يصوت على مشروعات القوانين ويشترك في مناقشات الأعضاء. يقوم رئيس مجلس النواب بتفسير قواعد العمل بالمجلس وإحالة مشروعات القوانين إلى اللجان المختصة وتقرير المسائل الإجرائية وطرح الموضوعات للتصويت وإعلان نتيجة التصويت بين الأعضاء. ويقوم رؤساء المجلس الأكثر فعالية بالعمل عن كثب مع هيئة العاملين وزعيم حزب الأغلبية بالمجلس والعضو المنوط بتطبيق الأنظمة الحزبية وحمْل نواب الحزب على حضور الجلسات العامة، ويجب على رئيس مجلس النواب حتى ولو كان عضوًا في حزب المعارضة أن يحاول توطيد علاقته بالرئيس وهيئة مكتبه. تجدر الإشارة فقط إلى أن رئيس مجلس النواب يأتي في المرتبة الثانية لشغل منصب الرئاسة حال خلوه بعد نائب الرئيس.[1]

أما بالنسبة لمجلس الشيوخ فإنه وبالرغم من عدم وجود رئاسة مماثلة لمجلس النواب إلا أن زعيم حزب الأغلبية في المجلس يُعدّ المركز المعروف لشبكة إتصالات حزبه، ويجب عليه أن يعمل عن كثب مع زعيم حزب الأقلية بالمجلس تماما مثلما يعمل مع الرئيس،[2] ولزعيم حزب الأغلبية الحق في رئاسة المجلس عندما يبدأ النقاش حول أحد مشروعات القوانين.

2 – عمل اللجان البرلمانية:

يقوم الكونغرس بعمله التشريعي من خلال نظام من اللجان الدائمة واللجان الفرعية الصغرى، واللجان في حقيقة الأمر هي عبارة عن مجالس تشريعية مصغرة، حيث يمكن توزيع القدر الهائل من التشريعات في إطار تقسيم فعّال للعمل.[3] يبلغ عدد اللجان الدائمة في مجلس النواب ثلاثة وعشرين (23) لجنة يتراوح عدد الأعضاء في كل لجنة مابين تسعة (09) أعضاء وخمسين(50) عضوا، أما مجلس الشيوخ فيضم ستة عشر (16) لجنة يتراوح عدد أعضاء كل منها ما بين سبعة (07) أعضاء وسبعة وعشرين (27) عضوا. يتحدد التوزيع الفعلي للمقاعد في كل لجنة وفقا للنسبة المئوية التي يتمتع بها الحزب في كل مجلس ووفقا لمبدأ الأقدمية، ويتحقق ذلك بالنسبة لرئاسة اللجان على وجه الخصوص،

---

(1) −Karen L.Haas, Rules of the House of Representatives – one Hundred Fifteenth congress, Washington . january 5,2017,P.P ;01.

(2)– تجدر الإشارة إلى أن الحزب الديمقراطي هو الحزب الذي يحظى بالأغلبية في الكونغرس في السنوات الأخيرة إلى غاية سنة 2018 مع إنتماء الرئيس إلى الحزب الجمهوري، وكل من الحزبين له طريقته في فرض توجه تشريعي معين وإتباع سياسات بحسب مبادئه الحزبية خاصة في مجال السياسة الخارجية.

(3)– تبلغ أحيانا مشروعات القوانين إلى 20 ألف مشروع قانون خلال الدورة التشريعية الواحدة التي تبلغ مدتها سنتان، وهي مدّة غير كافية للنظر في كل مشروع قانون على حدى. لذلك فإن عمل اللجان محوري لإنتقاء ما يمكن مناقشته في الكونغرس.

فالنائب أو السيناتور الذي خدم أطول فترة في لجنة معينة وهو في الوقت نفسه عضو في حزب الأغلبية له فرصة أكبر في أن يصبح رئيسا لهذه اللجنة.

هذا ويمكن للكونغرس تكوين لجان خاصة بمهمة معينة " Ad hoc"، هذه اللجان تمتلك صلاحية إجراء الدراسات والتحقيقات وتستطيع أن تطلب من تشاء للمثول أمامها فإذا رفض يمكن أن تصدر اللجنة المعنية مذكرة جلب بحقه كما يمكن أن تُصدر عقوبات ضده كل ذلك بغرض توفير المعلومات للكونغرس. وانطلاقا من هذا التقليد فقد أخذ الكونغرس بمراقبة السلطة التنفيذية وتوجيه الانتقادات اليها كما أخذ يمارس بعض الصلاحيات القضائية وحتى الصلاحيات الضابطة.[1]

تتكون لجان مجلس النواب من ثلاثة مستويات حسب الأهمية، فاللجان العليا لها سلطات واسعة تمكنها من التأثير على صنع القرار ثم تليها اللجان ذات المستوى الثاني والثالث، أمّا لجان مجلس الشيوخ فتنقسم إلى لجان رئيسية ولجان ثانوية، يختار أعضاء الكونغرس الإنتماء إلى اللجنة التي يخدمون فيها مصالح مقاطعتهم من أجل خدمة ناخبيهم، كما لايمكن للكونغرس العمل دون اللجان البرلمانية لأنها هي التي تمد الجلسة العامة بالمعلومات والتقارير، كما تقوم بتقييم النصوص وتنسيقها وإعادة تحريرها حسب التعديلات المقترحة عليها.[2]

ومن صلاحيات اللجان على هذا الصعيد أنْ تُعدّ مشاريع القوانين أو تستبعد ما تشاء منها، والمشروع المستعبد بهذه الطريقة لا يعود إلى البرلمان إلّا بعد تصويت هذا الأخير على استعادته وهو أمرٌ نادرا ما يحصل، أمّا جدول أعمال المجلسين فإن لجنة القوانين Rules commitee هي التي تحدده.[3]

الفرع الثاني: اختصاصات الكونغرس الأمريكي والقيود الدستورية الواردة على ممارستها

كفل الدستور الأمريكي للكونغرس فرصة مناقشة ودراسة كل ما يدخل في اختصاصه، كما منح الدستور للأقلية البرلمانية فرصة الاستماع والانتقاد وتقديم ما تراه يصلح بديلا لما تُقدّمه الأغلبية، ويشترك

---

[1]– حصل هذا إبّان الحرب الباردة على يد لجنة مجلس الشيوخ للنشاطات المضادة لأمريكا برئاسة جوزيف مكارثي، والتي كرست ما يسمى بالمذهب المكارثي المعادي للشيوعية، أو كما حصل على يد لجنة التحقيق في فضيحة ووترغيت التي ترأسها سام اروين. ينظر في ذلك تاريخ الولايات المتحدة الامريكية من القرن السادس عشر حتى القرن العشرين، عبد العزيز سليمان ونوار محمود محمد جمال الدين، المرجع السابق، ص 114.

[2]– موريس بي فيورينا وآخرون، ترجمة لميس فؤاد يحي، الديقراطية الأمريكية الجديدة، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة العربية الأولى، 2008، ص 322.

[3]– د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص 303.

المجلسان في غالبية الإختصاصات مع انفراد كل منهما ببعض الاختصاصات التي لا يتمتع بها المجلس الآخر.

أولا- الاختصاصات المشتركة للمجلسين:

قبل الشروع في دراسة الاختصاصات المشتركة للمجلسين (النواب، الشيوخ) لابد من الاشارة إلى أنّ المجلسين يعقدان اجتماعاتهما بصورة منفردة تماما مثل ماهو عليه الحال في النظام الدستوري الجزائري، لكن قد يجتمعان بهيئة مؤتمر في حالات خاصة منها فرز أصوات الناخبين الرئيسين لرئاسة الجمهورية والإستماع إلى خطاب الرئيس. وتنقسم الاختصاصات التي يمارسها الكونغرس إلى نوعين: الإختصاص التشريعي العادي والإختصاص التأسيسي.

1- الاختصاص التشريعي العادي:

لكل من مجلسي الكونغرس الحق في اقتراح مشاريع القوانين، كما أنّ لكل من المجلسين الحق في إقرار أو رفض أي مشروع يحال اليه من المجلس الآخر بعد أن يكون قد أقرّه الأول، وفي حالة إختلاف المجلسين على المشروع يجري تشكيل لجنة مصالحة تضم ممثلين عن المجلسين وتصوغ مشروعا موحدا قد يحظى بموافقة الطرفين، وإذا تعذر ذلك يُستبعد المشروع الذي وقع الخلاف فيه.[1]

يجوز لأي من المجلسين أن يكون هو البادئ باقتراح ومناقشة أي تشريع باستثناء التشريعات ألضريبية حيث نص الدستور على ضرورة المبادرة في اقتراحها من قبل مجلس النواب، وعند انتهاء أي من المجلسين من النظر في تشريع معين يحال إلى المجلس الآخر فإذا أقرّه أحيل التشريع إلى الرئيس، فإذا وافق رئيس الجمهورية على التشريع ووقّع عليه يستكمل التشريع صفته ويصبح قانونا نافذا، أمّا اذا رفضه يعاد إلى الكونغرس مرفقا بمذكرة يوضح فيها أسباب رفضه، يجري مناقشة المشروع من الكونغرس مرة ثانية فإذا حصلت الموافقة عليه بأغلبية الثلثين يصبح القانون واجب النفاذ.[2]

تحّددت صلاحيات الكونغرس التشريعية في الفقرة الثامنة (08) من المادة الأولى من الدستور الأمريكي حيث منح الدستور للكونغرس على وجه التخصيص سبع وعشرين سلطة مختلفة. بالإضافة إلى ذلك خولته المادة الرابعة من الدستور سلطة قبول ولايات جديدة في الإتحاد، كما خوله التعديل السادس عشر سلطة تحصيل الضرائب الفدرالية على الدخل. وللكونغرس أيضا سلطة التنفيذ بالنسبة للتعديل

---

[1]- المادة 1 فقرة 1/ ج7، من الدستور الامريكي.

[2]- المادة 1 فقرة 2/ ج7، من الدستور الامريكي.

الثالث عشر إلى غاية التعديل السابع والعشرين، وبذلك يكون قد تقرّر للكونغرس سلطات دستورية تشريعية في مجالات مختلفة منها:

- **سلطة فرض الضرائب:** يحظى الكونغرس بسلطة فرض وتحصيل الضرائب والرسوم وتسديد الديون وتقديم الأموال للدفاع عن الولايات المتحدة وتحقيق الرفاهية للدولة،[1] ويتم تمويل العمليات والبرامج الحكومية من حصيلة هاته الضرائب، ولقد وضع الدستور قيودا على سلطة الكونغرس الخاصة بفرض الضرائب وهي:

- يجب أنْ تُوجه حصيلة الضرائب إلى تحقيق المصالح العامة وليست الخاصة.
- لا يمكن للكونغرس فرض ضرائب على صادرات الدولة لأنها تشكل مصدر قوّة للولايات المتحدة الأمريكية.
- أنْ يتم تحصيل الضرائب بحسب تعداد السكان في الولايات.

- **سلطة التشريع في المجال التجاري:** للكونغرس دورٌ فعال في اقتراحات القوانين التي تنظم التجارة مع الدول الأجنبية وبين الولايات المختلفة ومع القبائل الهندية في وقت سابق، وتعتبر سلطات الكونغرس في هذا المجال داعما أساسيا في اتساع السلطة الفدرالية وتقويتها.

- **سلطة اصدار القوانين المتعلقة بصك العملة:** يحظى الكونغرس بإصدار التشريعات التي تنظم مجال رصك النقود وإعطائها صفة موحدة بالنسبة لجميع الولايات وذلك تفاديا للفوضى المالية التي حصلت في فترة تشكيل الدولة الفدرالية أين تعددت العملات وتضاربت فيما بينها، ومن هنا كانت الرغبة القوية لواضعي الدستور في إيجاد نظام لعملة قومية واحدة، فمنحوا للكونغرس سلطة التشريع لإيجاد مثل هذا النظام.[2]

- **سلطة إصدار القوانين المتعلقة باقتراض الأموال** يمكن للكونغرس أن يقترض الأموال بضمان حكومة الولايات المتحدة، ويتمثل ذلك في أغلب الأحوال بإصدار سندات حكومية لتمويل الحروب ومساعدة الحكومة على تمويل برامج اجتماعية جديدة، كما يحظى الكونغرس أيضا في هذا الصدد بسلطة إصدار قوانين موحدة خاصة بالسنوات المالية وإشهار الإفلاس والسهر على إجراءات منح الجنسية، وكل التشريعات الخاصة بالغش الضريبي.[3]

---

[1]– المادة 1 فقرة 08، من الدستور الامريكي.

[2]– المادة 1 فقرة 08، من الدستور الامريكي.

[3]– حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الامريكي والكونغرس، مقال منشور على الرابط:
http://www.parliament. Gov. Sylsdo8lmsf/1435496752-pdf.

2- **الإختصاص التأسيسي:**

للكونغرس صلاحية تعديل الدستور عندما يرى ثلثا الأعضاء في كلا المجلسين ضرورة ذلك، كما أعطى الدستور الحق في التعديل بناءًا على طلب المجالس التشريعية لثلثي الولايات، وولنجاعة مشروع التعديل من الواجب الحصول على موافقة المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات عن طريق عقد مؤتمر وطني يجري فيه التصويت على مشروع التعديل.[1]

تم تعديل الدستور الأمريكي حتى الآن سبعة وعشرين تعديلا، جرت جميعها عن طريق الكونغرس لكون هذا الطريق أيسر من الطريق الآخر الذي يتطلب موافقة ثلاثة أرباع الولايات، يمكن التماس المرونة والجمود في تعديل الدستور الأمريكي في آن واحد، حيث نجد المرونة حينما يجري تعديل الدستور من قبل ثلثي الأعضاء في الكونغرس، ونجد الجمود عند تقديم الطلب من المجالس التشريعية لثلثي الولايات وموافقة المجالس التشريعية بثلاثة أرباع الولايات لتمام التعديل.

هذا الجمود يجد مبرره في ضرورة تحقيق الإستقرار الدستوري من ناحية ومن ناحية أخرى إعطاء فرصة لكل جيل ليشارك في وضع الدستور، وبغير هذه المشاركة سيقل اهتمام الشعب بالإعمال العامّة، وهو أمر لا يمكن الاستغناء عنه لكون أنّ المشاركة الشعبية في وضع التعديلات سواء على المستوى الفيدرالي أو في الولايات قد أصبحت حقيقة واقعة.[2]

ثانيا – الاختصاصات التي ينفرد بها كل مجلس:

خصّ الدستور الأمريكي كل مجلس باختصاصات يستأثر بها على المجلس الآخر، وتدخل ضمن نطاق صلاحياته بحيث لا يمكن أن تنافسه فيها سلطة موازية حتى ولو تعلق الأمر بالسلطة التنفيذية، لكن في مقابل إطلاق هذا الاختصاص تم تقييد بعض الصلاحيات دستوريا كضرورة يفرضها مبدأ الفصل بين السلطات ووفق ما يسمى بالعقلنة البرلمانية، لذلك سنقوم في هذا الجانب بدراسة الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس النواب أولا ثم بدراسة الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس الشيوخ على وجه الخصوص.

1 – الاختصاصات الممنوحة حصرا لمجلس النواب:

يضطلع مجلس النواب بمهام مقررة له دستوريا تتمثل أساسا فيما يلي:

- **الاختصاص المالي:** مُنح مجلس النواب دون مجلس الشيوخ صلاحية إعداد مشاريع قوانين المالية وإقرارها قبل أن ينصرف مجلس الشيوخ لمناقشتها.[3] ولكن لمجلس الشيوخ حق إقتراح التعديلات

---

[1]- Good. Nan pall. The American constitutional system. Oxford univesity press 1957. P 344.

[2]– هشام محمد فوزي، تقديم محمد مرغني خيري، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، القاهرة، 1999، ص 301.

[3]– المادة 1 فقرة 05، من الدستور الامريكي.

على مشاريع قوانين المالية التي يتقدم بها مجلس النواب.[1] هذه الصلاحية الممنوحة لمجلس الشيوخ لا خطورة فيها من حيث الواقع لأنّ هذا المجلس نادرا ما يستعمل هذه الصلاحية، وربما كان الأجدر بالدستور إشراك مجلس الشيوخ مع مجلس النواب في ممارسة هذا الاختصاص على حد سواء، لاسيما وأنّ المجلسان منتخبان من قبل شعب الولايات.[2] فالأولى إذا ممارسة هذا الاختصاص من قبل مجلس الشيوخ حيث يكون تمثيل كافة الولايات فيه متساوي هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن مجلس الشيوخ يضم في عضويته أشخاصا احتلوا سابقا مناصب عليا في الدولة كرؤساء دولة أو سفراء أو وزراء أو حتى أعضاءًا سابقين، ومما لاشك فيه أنّ هؤلاء تكون لديهم خبرة في هذا الميدان بحكم عملهم السابق، وعلاوة على هذا فإن الدستور تشدّد في شروط العضوية في مجلس الشيوخ ورفع سن المرشح لعضوية هذا المجلس وجعلها أعلى من سن المرشح لعضوية مجلس النواب، وهذا يعني أنّ المجلس سيضم في عضويته أعضاء لهم خبرة تفوق خبرة أعضاء مجلس النواب.

- **الاختصاص القضائي:** لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ توجيه الاتهام للوزراء وكذلك للرئيس ونائب الرئيس وجميع المسؤولين الاتحاديين حيث تزيد الصلاحية القضائية في قدرة الكونغرس على محاسبة الرئيس في حالة ارتكابه جريمة كبيرة كالرشوة أو الخيانة العظمى، يملك حينئذ مجلس النواب تحديد الجرائم وتقرير التهمة الموجهة إلى الرئيس ويتولى مجلس الشيوخ الحكم عليها، يتم اتخاذ قرار مجلس النواب في هذه الحالة بالأغلبية البسيطة، أمّا حكم مجلس الشيوخ فيتم بأغلبية الثلثين مع ترأس مجلس الشيوخ من طرف القاضي الأعلى للمحكمة العليا حال انعقاده للنطق بالحكم،[3] فهو أدرى بالجانب الإجرائي للمحاكمة وضمانات المتهم.

2 – الاختصاصات الممنوحة حصرا لمجلس الشيوخ:

علاوة على سلطة التشريع فقد تم حصر بعض الاختصاصات والمهام لمجلس الشيوخ، هذه المهام قد تكون أقرب إلى اختصاصات السلطة التنفيذية منها إلى السلطة التشريعية وتتمثل هاته الاختصاصات فيما يلي:

---

(1)- Michael laver. Legislatures and parliaments in comparative context. Oxford university press. 2010,P 131.

(2)– محمد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الامريكي والكونغرس، مقال منشور على الرابط:
www.parliament. Gov. Sylsdo8lmsf/1435496752-pdf.

(3)– المادة 1، فقرة 02، من الدستور الأمريكي تنص على أنه "... يختار مجلس النواب رئيسه والمسؤولين الآخرين وتكون لهذا المجلس وحده سلطة اتهام المسؤولين".

أ- **مشاركة رئيس الدولة في إبرام المعاهدات:** لمجلس الشيوخ دون مجلس النواب صلاحية مشاركة رئيس الدولة في إبرام المعاهدات، ومن أسباب منح مجلس الشيوخ هذه الصلاحية هو طول مدة ولاية المجلس التي تفوق مدة ولاية مجلس النواب وهذا ما يجعل أعضاء مجلس الشيوخ أقدر على تحديد حاجة الدولة إلى المعاهدة، وفضلا عن هذا فإن الأعضاء الذين يشملهم التجديد والمحفظين بمقاعدهم سيعملون على التنسيق بين ما تمّ اقتراحه سابقا في المجلس وبين ما يقترحه الأعضاء الجدد، ويذهب جانب من الفقه الأمريكي إلى ضرورة إشراك مجلس النواب إلى جانب مجلس الشيوخ في صلاحية عقد المعاهدات وسلب هذه الصلاحية من رئيس الدولة. هذا الاتجاه في الفقة يرى أنّ المعاهدة تحمل قوّة القانون وليس لأحد إلاّ أهل التشريع أن يتصدّى لعقد المعاهدات، ولكن البعض يرى أنّ هذا الرأي محل نظر، فصحيح أن المعاهدة لها قوة القانون بل إنّ بعض الدول أعطت للمعاهدة مركزا أسمى من القانون،[1] ولكن عقد المعاهدات يتطلب قدرا من الخبرة والدبلوماسية في التفاوض وليس مسألة وضع تشريع معين يطبق داخل الدولة فقط بحيث يمكن تعديله في أي وقت دون أخذ اعتبارت لأي قيد خارجي.

إنّ تعديل المعاهدة يتطلب اجراءات معينة كموافقة كافة الدول الأطراف أو مرور فترة معينة على عقدها، إضافة إلى ذلك، فإن المعاهدات قد يترتب عليها الحد من سيادة الدولة أو اقتطاع جزء من أراضيها أو الحصول على امتياز في دولة أخرى، من هنا يكون من الملائم أن يمارس هذا الاختصاص أشخاص على قدر من الخبرة في الشؤون الخارجية وهذه الخبرة متوفرة في أعضاء مجلس الشيوخ بحكم ممارستهم العمل السياسي سابقا على الأغلب.

قد تكون هذه الخبرة متوفرة في رئيس الدولة بحكم ممارسته للعمل السياسي قبل الفوز برئاسة الدولة وفضلا عن هذا فان الدستور الأمريكي سمح لرئيس الدولة لترشح لهذا النصب مرتين ومن المؤكد ان ذلك سيزيد من خبرته في الميدان الخارجي.[2] والملاحظ أنّ هذه الخبرة ربما لا تكون متوفرة في أعضاء مجلس النواب لأن جلّ عملهم يكون في المجال التشريعي، وبذلك يكون من الأنسب منح هذا الاختصاص لرئيس الدولة بالاشتراك مع مجلس الشيوخ دون إشراك مجلس النواب في هذا المجال.

ب- **الإختصاص القضائي:** يمارس مجلس الشيوخ وظيفة قضائية تتمثل في محاكمة الأشخاص الذين يُوجِّه اليهم مجلس النواب اتهامات خطيرة منها عدم الولاء حيث نص الدستور الأمريكي على أن لمجلس الشيوخ صلاحية المحاكمة في جميع الإتهامات الخاصة بالجرائم التي يرتكبها عادة المسؤولين،

---

[1]- نصت المادة 150 من القانون 06-01 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري على أن: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون".

[2]- المادة الثانية من الدستور الامريكي.

وعند عقد جلسة المحاكمة يترأس المجلس رئيس المحكمة العليا، والحكم الصادر يجب أن يقترن بموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين.[1] لا يمكن أن يتجاوز الحكم الصادر من المجلس عقوبة العزل والحرمان من تولي مناصب رفيعة أو التمتع بمنصب يقتضي ثقة أو يُدرُّ ربحًا في الولايات المتحدة.

ج- تعيين كبار الموظفين: يشارك مجلس الشيوخ رئيس الدولة في ترشيح أو تعيين كبار الموظفين كالوزراء والسفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا، ويشارك كذلك مجلس الشيوخ رئيس الدولة في تعيين الموظفين الذين لم ترد في الدستور نصوص خاصة بتعيينهم على أن يقرر القانون ذلك،[2] واشترط الدستور الحصول على موافقة مجلس الشيوخ على اختيار الرئيس للوزراء من باب المجاملة أو من باب الإقرار بامتياز يملكه الرئيس في اختيار أعضاء السلطة التنفيذية تحت تحمل مسؤوليته حيال ذلك.

د – الاختصاص الانتخابي: في الوقت الذي يملك فيه مجلس النواب صلاحية انتخاب رئيس الدولة من بين المرشحين الثلاثة الحاصلين على أعلى نسبة من الأصوات عند عدم حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة، مُنح مجلس الشيوخ صلاحية انتخاب نائب الرئيس.[3] نرى أنّ واضعوا الدستور قد منحوا مجلس الشيوخ هذا الإختصاص انطلاقا من مبدأ اختيار المجلس لرئيسه إذْ يحتل رئيس مجلس الشيوخ في ذات الوقت منصب نائب رئيس الجمهورية بحكم الدستور.

بغض النظر عن هاته الصلاحيات المخولة للسلطة التشريعية فقد نص الدستور الأمريكي على عدة قيود دستورية تعتري هذه السلطة وذلك في سبيل الحد من صلاحياتها المقررة لها، حيث نصت الفقرة التاسعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على هذه القيود المفروضة على السلطة التشريعية كضرورة أملتها نظرية العقلنة البرلمانية للوقوف في وجه إطلاق الإختصاص لهذه السلطة وتقليص مهامها وهذه القيود كما يلي:

- لا يجوز للكونغرس أن يوقف حق الحصول على أمر بالمثول أمام القضاء إلّا عندما تقتضي السلامة العامة ذلك في حالات التمرد أو الغزو، وهذا القيد يعتبر حماية قانونية للحقوق والحريات العامة في المجتمع الأمريكي.

---

[1]- المادة الاولى فقرة 3/ ج6، من الدستور الامريكي.

[2]- المادة الثانية فقرة 2/ ج2، من الدستور الامريكي.

[3]- المادة الاولى فقرة 1/ ج2، من الدستور الامريكي.

- لا يجوز إصدار أي قانون بالتجريد من الحقوق المدنية دون محاكمة أو دون سنّ قانون بأثر رجعي، ويعتبر ذلك حفاظا على المراكز القانونية للأفراد وحمايةً للحقوق المكتسبة.

- لا تفرض أي ضريبة على الأشخاص أو أي ضريبة أخرى مباشرة ما لم تكن متناسبة مع التعداد أو الإحصاء الفعلي الواجب إجرائه وذلك من أجل تكريس العدالة الإجتماعية ودسترتها.

- لا يجوز فرض أي ضريبة أو رسوم على السلع المصدرة من أية ولاية ويهدف هذا الإجراء إلى تكريس الإتحاد الإقتصادي للدولة الفدرالية.

- لا يجوز للكونغرس أن يصدر أي قانون خاص بإقرار دين من الأديان أو منع حرية ممارسته أو الحد من حرية الكلام أو الصحافة، أو تقييد حق الأفراد في عقد الإجتماعات السلمية وحقهم في التماس الإنصاف من الحكومة من أي ظلم او إجحاف.

إضافة إلى كل هذه القيود، فقد اشترط الدستور الأمريكي ضرورة أن لا يكون التشريع الصادر عن الكونغرس واقعا ضمن الاختصاص التشريعي للمجالس التشريعية في الولايات، ويعتبر هذا القيد غير صريح وغير معلن به بطريقة مباشرة لكن يستنتج من خلال نص المؤسس الدستوري الأمريكي عليه من خلال العبارة "... السلطات التشريعية التي يقررها الدستور ..." والتي وردت في نص الفقرة الأولى المحدّدة لنطاق ممارسة الكونغرس لاختصاصاته التشريعية، أما التعديل الدستوري لسنة 1791 فقد نص صراحة على أنّ: " جميع السلطات التي لم تفوض للولايات المتحدة بمقتضى الدستور تبقى من حق الولايات وشعبها".[1]

[1]– Amendment of 1791 : " The powers not delegated to the united states by the constitution nor prohibited by it to the states : are reserved to the states respectively or to the people ».

المبحث الثاني: مساهمة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي لرسم السياسات التشريعية

ان عملية رسم السياسات التشريعية تتكلف بها مؤسسات رسمية كالحكومة والبرلمان والجهاز الإداري وتستعمل من أجل ذلك كل الامكانيات المادية والبشرية المتوفرة لديها لأداء هذه الوظيفة، لكن رسم السياسات التشريعية عن طريق العمل التشريعي قد أقرّته مختلف الأنظمة الدستورية بأنه حق مكفول للسلطة التشريعية تمارسه عن طريق هيئة منتخبة لتجسيد مبدأ التخصص الوظيفي والاستقلال العضوي وهو إقرار صريح بسيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه.

هذا الإستقلال الوظيفي لا يعني الحرية المطلقة والإحتفاظ كليًا بالمجال التشريعي، بل من ناحية الممارسة العملية قد فسح المجال للتدخل المباشر للسلطة التنفيذية مما أدّى إلى تضائل الدور التشريعي للبرلمان. فالمتأمل لمعظم نظم الحكم المختلفة يجد أنّ الأوضاع تكاد تعود مرة أخرى إلى نظام تركيز معظم السلطات في يد هيئة واحدة وهي سلطة الحاكم ممثلة في السلطة التنفيذية التي أصبحت تحتل مكان الصدارة في معظم أعمال الدولة. فإنْ كانت السلطة التشريعية طبقا للمبادئ التقليدية للديمقراطية الكلاسيكية تحتل المرتبة الأولى لكونها المعبرة عن إرادة الأمّة في حين انّ دور السلطة التنفيذية ينحصر في تنفيذ ما يقرّه البرلمان، إلّا أنّ هذه المبادئ الكلاسيكية قد تتلاشى أمام الممارسات الواقعية وتغدو مجرد مبادئ يتم التنصيص عليها فقط أكثر من الممارسة العملية وذلك لأنّ أغلب الأنظمة السياسية المعاصرة تقرّ أولوية السلطة التنفيذية لاعتبارات تختلف من نظام سياسي إلى آخر.

سواء في النظام الدستوري الجزائري أو في النظام الدستوري الأمريكي لم تعد السلطة التشريعية تحتكر العمل التشريعي بالكامل بل تتدخل معها السلطة التنفيذية وتشاركها في الوظيفة التشريعية وتقتسم معها أغلب المراحل التي يمر بها النص التشريعي ابتداءًا من المبادرة بمشاريع القوانين والتأثير على سير العملية التشريعية (المطلب الأول)، وأيضا تدخل الرئيس في أغلب الأحيان بالتشريع عن طريق الأوامر (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المساهمة الحكومية في عملية التشريع في النظامين الجزائري والأمريكي

يهدف حق المبادرة بمشاريع القوانين إلى وضع الأسس الأولى للتشريع وذلك قصد وضع قانون يعالج مسألة من المسائل في حدود ما يسمح به الدستور، وبغض النظر عن المزايا أو العيوب التي يطرحها الفقه بشأن المبادرة الحكومية فإن هاته المساهمة تعد إجراءًا لا غنى عنه من الإجراءات الضرورية للتشريع.

هاته الضرورة التشريعية استدعت التعاون والتشاور من أجل تحقيق مطامح الشعب فتقرّر في مختلف الدساتير بطريقة أو بأخرى حق المبادرة بالتشريع عن طريق مشاريع أو اقتراحات قوانين تُقدم أمام المجلس الشعبي الوطني للمناقشة (الفرع الأول)، هذا مالا نجده في النظام الدستوري الأمريكي حيث أبقى المؤسس الدستوري على هاته الصلاحية كاختصاص أصيل للكونغرس لا تنافسه فيه أيّة سلطة أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبادرة الحكومة بمشاريع القوانين في الجزائر وأثره على التوجّه التشريعي للدولة

نص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 على أنّ للحكومة الحق في أنْ تبادر بالقوانين مثل ما هو متاح لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمّة عن طريق اقتراح القوانين.[1] يعرض أي مشروع قانون على مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة مرفقا بأسباب المبادرة بالمشروع وذلك في شكل مواد،[2] يتم دراستها وتنظيمها على مستوى هياكل السلطة التنفيذية التي تتمثل في الوزارة المعنية بالمبادرة وكذا الأمانة العامة للحكومة. بعد أن يتم صياغة هذا المشروع يتم عرضه على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيه ومراعاة مدى تطابقه مع النصوص سارية المفعول وانسجام أحكامه، ليتم عرضه بعد ذلك على مجلس الوزراء كمحطة أخيرة للمشروع لدى السلطة التنفيذية، فإن حاز على الموافقة في مجلس الوزراء يودعه الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمّة حسب الحالة،[3] مقابل اشعار بالاستلام، على أن ترسل كل غرفة معنية بدراسة المشروع نسخة إلى مكتب الغرفة الأخرى،[4] وذلك بقصد الإطّلاع على هذا المشروع وتكوين فكرة مسبقة عنه قبل التصويت النهائي.

أجاز القانون للحكومة سحب مشروع القانون بعد إيداعه لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمّة ويترتب على ذلك حذف النص من جدول أعمال الدورة ولا يمكن للحكومة بعد ذلك أن تعيد ايداعه للمكتب إلا بمرور سنة كاملة عن تاريخ إيداعه الأول، لكن إذا لم يتم سحب هذا المشروع فإن

---

[1]– المادة 136 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.

[2]– المادة 19 من التعديل القانون العضوي 16 – 12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

[3]– المادة 136 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.

[4]– المادة 20 من التعديل القانون العضوي 16 – 12.

مكتب المجلس يحيله على اللجنة المختصة لدراسته وإعداد تقرير بشأنه في أجل شهرين (02) من تاريخ الشروع في دراسته وهذا التقرير يعد تقريرا تمهيديا يضاف اليه تقريرًا يسمى بالتقرير التكميلي.[1]

يعدّ التقرير التمهيدي بمثابة الحوصلة والخلاصة التي قامت بها اللجنة على ضوء دراستها لمشروع القانون وإدخال التعديلات التي تراها مناسبة في جلساتها المخصصة للموضوع، وبعد الموافقة بالتصويت تقدمه أمام المجلس بغرض المناقشة والموافقة، وهو التقرير الذي توزعه على النواب قبل الجلسة بسبعة (07) أيام حيث بإمكانهم تقديم اقتراحات تعديلية بعد توزيع التقرير التمهيدي، في حال ما اذا تمت مناقشة التقرير دون اضافة أي تعديلات من طرف الحكومة فإن المشروع يعرض للتصويت عليه.[2] أما اذا لم تعد اللجنة المحال عليها المشروع أي تقرير بشأنه في أجل شهرين فانه يمكن تسجيل هذا المشروع في جدول أعمال الجلسات بناءا على طلب من الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة وذلك تفاديا للإخلال بالآجال القانونية المطبقة لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين وحسن جدولة مناقشتها.

يعتبر التقرير التكميلي بمثابة التقرير الثاني والنهائي الذي تصدره اللجنة المختصة بدراسة المشروع ويتم إصداره في حالة عدم اتفاق النواب على مروره للتصويت عند مناقشة هذا المشروع. فهدف التقرير التكميلي إذّا هو التوفيق بين مختلف الآراء مع ضمان انسجام أحكام النص وترابط أفكاره. يحضر ممثل الحكومة وبعض النواب أو الأعضاء الذين يريدون تعديل بعض نصوص المشروع وتتم المناقشة والإثراء لهذا التعديل، بعد ذلك يُطرح هذا التعديل بصيغته النهائية للموافقة عليه من جميع الأطراف ويتم إصداره في صيغة تقرير تكميلي.[3]

بالعودة إلى نص المادة 28 من القانون العضوي 16- 12 نجد أن حق التعديل ممنوح لكل من اللجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، في هذا الإطار يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين.[4]

---

[1]- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلة لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996. السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 118.

[2]- سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص 119.

[3]- سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص 120.

[4]- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 33.

وباعتبار أنّ مسألة التعديلات على المبادرة بالتشريع تُعدّ من القضايا الحساسة،[1] من حيث ممارسة نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة لهذا الاختصاص التشريعي، فقد تم وضع بعض القيود على اقتراح التعديلات نصت عليها المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 وهي شريطة تقديم التعديل من طرف عشرة أعضاء مجلس الأمة،[2] أو ما نصت عليه المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 حيث اشترطت نفس العدد لقبول التعديل، إضافة إلى ذلك فقط اشترط كل من النظامين الداخليين أن يكون اقتراح التعديل معلّلا وأن يخص مادة من مواد النص المودع أو له علاقة مباشرة به وأن تضمن ادراج مادة جديدة.

من بين القيود على اقتراح التعديلات أيضا نجد قيد المدة الزمنية التي يجب أن تودع من قبل الموقعين على التعديل أو من ينوبهم في ظرف أربع وعشرين (24) ساعة من الشروع في المناقشة العامة لمشروع القانون محل التعديل، وهو يعتبر في حقيقة الأمر أكثر القيود بعدا عن المنطقية بحيث أنّ النائب أو العضو تعترضه عوامل كثيرة دون تقديم تعديل يصلح بديلاً للنص الأول. فالنائب أو العضو في البرلمان عند انعقاد الدورة لديه مهام وانشغالات كثيرة تشمل عموما حضوره للجلسات العامة، والمشاركة في اجتماعات اللجان الدائمة اذا كان عضوا في إحداها والسعي لسماع انشغالات المواطنين في الدائرة التي انتُخب فيها عضوا على الأقل، إضافة إلى باقي الأنشطة البروتوكولية والأنشطة الرسمية وتنسيق مهامه مع الكتلة البرلمانية التي ينتمي اليها.[3] كل هذا يضاف اليه افتقار النائب أو العضو أحيانا إلى المعطيات القانونية المتعلقة بموضوع المبادرة محل التعديل فهو ملزم بمراجعة كافة النصوص القانونية والتنظيمية التي تساعده في تقديم نص بديل ينسجم والتشريعات السابقة.

لا تكتفي الحكومة بامتيازاتها في مجال التشريع وأفضلية المبادرة الحكومية على الاقتراح البرلماني بل نجدها تتحكم حتى في جدول أعمال البرلمان. فالمؤسس الدستوري الجزائري لم يعالج الموضوع بنص دستوري واضح يقرّ فيه سلطة البرلمان بصفة مستقلة في ضبط جدول أعماله بعيدا عن تدخل السلطة

---

[1]– عادة لا تقبل الحكومة هذا الإجراء لكونه يمس بالتوجه التشريعي والهدف المسطر له من خلال نصوص المبادرة بالمشروع، فهو بمثابة التحريف لوجهة المسار المرسوم لهذا القانون وبالتالي الحياد عن الأهداف المخصص لها، وحمايةً لهذا المشروع فقد نص القانون العضوي 16–12 على إمكانية سحبه من طرف الحكومة كحل تلجأ اليه هذه الأخيرة في حال ما إذا نجح النواب والأعضاء في القيام بتعديل على مشروع القانون.

[2]– النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، الجريدة الرسمية، العدد 49، مؤرخة في 22 اوت 2017.

[3]– نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد 04، 2004، ص 02.

التنفيذية مما ترك المجال مفتوحا للتنظيمات التي كرّست للهيمنة الحكومية على جدول أعمال المجلس،[1] وترتيب الأولويات التي تراها مناسبة في مجال التشريع بما يتوافق ومنظور السلطة التنفيذية وليس التشريعية لرسم التوجه التشريعي للدولة.

من خلال هاته السيطرة التامة على مفاصل العملية التشريعية ننتهي إلى أنّ الحكومة قد أحكمت قبضتها على العمل التشريعي في الجزائر وأخضعت البرلمان، الذي أصبح هيئة استشارية لديها أكثر منه سلطة موازية، وذلك عن طريق تفوقها شبه المطلق في كل مراحل التشريع بداية من إعداد جدول أعمال الدورة مرورا بالمبادرة بمشروع القانون والأولية التي يملكها، انتهاءًا بالتعديل أو السحب ثم المصادقة التي أصبحت شبه شكلية تصب في تحقيق الأهداف المسطرة للحكومة بنجاح ودون عرقلة أو دون حتى فهم في أغلب الأحيان لمشروع القانون محل التصويت.

الفرع الثاني: مدى امكانية تدخل الحكومة الأمريكية في المساهمة التشريعية

إذا كان النظام الدستوري الجزائري يقوم على إسناد وظيفة المبادرة بمشاريع القوانين للوزير الأول فإنّ الدستور الأمريكي قد استغنى عن هذا المنصب واعتبر رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة، فهو يعمل على تنفيذ كل القوانين ويتولى تعيين كل الموظفين التنفيذيين وكل القضاة الفدراليين. وبهذا الأسلوب يركّز الدستور السلطة التنفيذية والمسؤولية القانونية في الرئيس.[2]

يلعب الرئيس في النظام الدستوري الأمريكي دورا حيويا في إقتراح تشريعات جديدة وذلك عندما يمارس حق الموافقة أو الاعتراض على القوانين التي يسنها الكونغرس.[3] على عكس الدستور الجزائري الذي أقرّ صراحة بإمكانية تدخل الحكومة للمبادرة بمشاريع القوانين نجد أنّ الدستور الأمريكي لم يتضمن

---

[1]– نصت المادة 15 من القانون العضوي 16– 12 على انه:" يجتمع مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة".

[2]– تجدر الإشارة إلى أنّ علاقة الرئيس الأمريكي بالحكومة تقوم على وحدة السلطة التنفيذية وهي مكرسة بمقتضى النصوص الدستورية والوقائع العملية، فقد كان إسناد السلطة التنفيذية لفرع تنفيذي واحد من الأمور التي حسم فيها المؤتمر الدستوري المنعقد بفيلادالفيا. اذًا فالنظام الأمريكي لا يعرف الوزارة كمؤسسة مستقلة عن رئيس الجمهورية بل يعتبر الوزراء مجرد مساعدين ومستشارين للرئيس يخضعون له من الجانبين العضوي والوظيفي وبذلك يصبح الرئيس الأمريكي من أقوى المنفذين سلطةً في ظل نظام ديمقراطي، ينظر في ذلك:

–Jean Paul jaque, droit constitutionnel et institution politique, dalloz, 3ème édition, paris, 1998, p 62.

[3]– ثيودورو لووى وبنيامين جينيسبرج، الحكومة الأمريكية، الحرية والسلطة. الكتاب الأول، ترجمة عبد السميع عمر زين الدين ورباب عبد السميع زين الدين، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2006، ص 273.

أي نص صريح يعطي هذا الحق للرئيس بإعتباره رئيسا للحكومة أو يمنعه عنه، غير أن الممارسة العملية قد أكدت أنّ له سلطة تقديم المبادرات التشريعية استنادا إلى مادتين دستوريتين حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة الثانية على ما يلي: "يزود الرئيس الكونغرس من وقت لآخر بمعلومات عن حال الإتحاد، ويقدّم له للدراسة توصيات بتلك الإجراءات التي يعتقد أنّها ضرورية وملائمة"، أما النص الدستوري الآخر الذي يتيح للرئيس حق المشاركة في العملية التشريعية فيتمثل في سلطة الاعتراض على مشاريع القوانين المقدّمة له من طرف مجلس النواب ومجلس الشيوخ.[1]

أولاً – توجيه الرسائل كآلية لممارسة الحكومة حق اقتراح القوانين:

لم ينص الدستور الأمريكي صراحةً على سلطة الرئيس في اقتراح القوانين ولم ينظم مرحلة اقتراح القوانين بنص تشريعي حاسم، إلاّ أنّ الرأي الراجح والمستقر وفقا لما جرى عليه العمل في الولايات المتحدة، أنّ حق اقتراح القوانين للكونغرس وحده وذلك بالاستناد إلى نصّين أساسين في الدستور حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور على أن:" تخول جميع السلطات التشريعية التي يُقرّها الدستور لكونغرس الولايات المتحدة"، وبالطبع فإن حق الاقتراح يُعدّ جزءًا من هذه السلطات.[2] أمّا النص الثاني وهو نص البند الأول من الفقرة السابعة من المادة الاولى والمتعلق بالقوانين الخاصة بالضرائب وبعض الشؤون المالية، فقد خول الدستور حق المبادرة باقتراحها لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ، مع الإبقاء على حق هذا الأخير– أي مجلس الشيوخ– في الموافقة أو اقتراح ادخال التعديلات التي يراها مناسبة بعد أن تحال اليه من مجلس النواب، وذلك على قدم المساواة وبالطريقة نفسها المعمول بها مع مشاريع القوانين.[3]

أمّا المرحلة الأخرى التي تضم آليات وطرق العمل في كل من المجلسين فهي تحكم تقديم المقترحات ومشروعات القوانين، ذلك أنّ أي مقترح لأي مشروع قانون، وإنْ كانت الأفكار التشريعية بشأنه قد تأتي من الدوائر الانتخابية أو من الأحزاب السياسية أو من أصحاب المصالح أو من الأجهزة التنفيذية أو من أي مصدر كان، فلا يمكن أن يصبح مشروع القانون ساريا ما لم يتم تقديمه رسميًا من جانب أحد

---

(1)– نصت الفقرة السابعة، المادة الأولى من الدستور الأمريكي على أنّه: "... كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب قبل ان يصبح قانونا ان يقدّم إلى رئيس الولايات المتحدة، فاذا وافق عليه ،وقّعه، واذا لم يوافق عليه، أعاده مقرونا باعتراضاته إلى المجلس الذي قُدّم فيه..."

(2)- C. Herman pritchett ; the American constitution, Mc graw – Hill book company, second edition,New york, 1968 , p 195.

(3) -Ferguson and Mc Henry, the American system of Government, Mc graw – Hill book company, second edition,New york, 1950 , p 270.

أعضاء مجلس النواب أو مجلس الشيوخ إلى أمين المجلس الذي يتبع اليه العضو نفسه، ومن ثم يحال هذا المشروع من رئيس اللجنة صاحبة الإختصاص الموضوعي لمناقشته، وفي هذا الصدد لا يكمن اتخاذ اي اجراءات من جانب أي مجلس على أي مشروع قانون ما لم تأخذ اللجنة صاحبة الإختصاص الوقت المناسب لمناقشة القانون وعقد جلسات الاستماع اللازمة مع أشخاص ذو كفاءة ودراية بالمسألة المعنية بالتنظيم.[1]

غير أن هذه السلطة الممنوحة لكل من مجلسي النواب والشيوخ في حق اقتراح القوانين لا يمكن التسليم بها على إطلاقها، فهناك دور غير مباشر تمارسه السلطة التنفيذية ورئيسها في اقتراح معظم القوانين التي تصدر في الولايات المتحدة على الرغم من خلو الدستور الأمريكي من أي نص صريح يبيح للرئيس الحق في اقتراح القوانين.[2] وفي الوقت ذاته جاء الدستور خاليا من أي نص صريح أو ضمني يحضر على الرئيس أو على السلطة التنفيذية ممارسة هذا الحق الذي يعدّ أصيلاً بالنسبة للكونغرس.

وقد ذهب جانب من الفقه في تعليل هذا السكوت المبهم للدستور الأمريكي حول هذه المسألة إلى أنّ مشرعي القرن الثامن عشر، وخصوصا الدساتير التي وضعت على أساس مبدأ الفصل التام بين السلطات، كانوا قد تأثروا في ذلك الوقت بالفكر السائد الذي يعتبر مسألة اقتراح الملك للقوانين اغتصابا لحقوق المجالس التشريعية. ولعلّ واضعي الدستور الأمريكي قد تأثروا إلى حد ما بهذا الإتجاه، وترددوا في ذلك الوقت خوفا من أن يغرق الكونغرس بجملة من الاقتراحات التي تعيقه عن أداء وظائفه، فأرادوا للكونغرس أن ينفرد بمعظم مراحل العملية التشريعية.[3]

في ذات الوقت تم التوصل إلى تكليف الرئيس بإحاطة الكونغرس بأحوال الاتحاد من وقت إلى آخر وتنبيهه إلى ما يحتاجه المجتمع من تشريعات، وهنا لم يغفل المؤسس الدستوري عن ترجيح كفة الرئيس في رسم التوجه التشريعي للدولة. لكن ما يثار من غموض هو سكوت الدستور عن بيان الكيفية التي يجب أن تتم بها هذه الإحاطة، كما أنه لا يوجد في الدستور أسلوب معين يُلزم الرؤساء الأمريكيين بإتباعه عندما يريدون وضع توصياتهم للكونغرس وإحاطته بالمعلومات اللازمة عن وضع الإتحاد وما

---

[1]- Theodore J. Lowi and others, Amrican Government, « freedom and power » , copyright 2002 by w.w. Norton and company, Inc , printed in the USA. P 220.

[2]– سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1999، ص: 332.

[3]– السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة، الإسكندرية، ص: 210.

يحتاجه من قوانين.[1] غير أن العرف الدستوري الذي استقرّ عليه العمل في الولايات المتحدة جاء مكملاً لهذا السكوت، حيث دأب الرؤساء الأمريكيين على اتباع أسلوبين في هذا الصدد: الأسلوب المباشر، ويأتي عن طريق توجيه خطاب أو رسالة سنوية إلى الكونغرس،يتم من خلالها اقتراح عدد من القوانين وتوجيه العملية التشريعية قصد رسم سياسة تشريعية تتوافق وبرنامج الرئيس، والأسلوب غير المباشر ومقتضاه أنْ يتم إعداد مقترح أو مشروع القانون في مكاتب الهيئات التنفيذية[2] ويجري تقديمه إلى احد مجلسي الكونغرس بواسطة احد الأعضاء المقربين من رئيس الجمهورية الذين يدينون له بالولاء أو ينتمون إلى نفس الحزب الذي ينتمي إليه.

على هذا الأساس تصاعد دور الرئيس وأصبح للسلطة في الولايات المتحدة دورا بارزا في توجيه العملية التشريعية إلى أن أصبحت معظم القوانين التي يصدرها الكونغرس من اقتراح رئيس الجمهورية وأصبحت رسالة الرئيس بما يرفقه بها من مشروعات قوانين بمثابة الإطار التشريعي الذي يمارس من خلاله الكونغرس صلاحياته في رسم السياسات التشريعية للدولة الأمريكية.[3]

بعد الإنتهاء من مرحلة دراسة مقترح أو مشروع القانون من قبل اللجنة المختصة في أي من المجلسين وكذا الفراغ من مناقشته يُطرح المشروع للتصويت النهائي على أعضاء المجلس نفسه، فإذا تمت الموافقة عليه يحال عندئذٍ إلى المجلس الآخر الذي يدرس بالطريقة نفسها هذا المشروع بواسطة لجانه المختصة ويضعه موضع التصويت، فإذا لم يوافق عليه هذا المجلس وكانت هناك بعض الاختلافات بين المجلسين يحال المشروع إلى لجنة المؤتمر،[4] التي تحاول بدورها تقريب وجهات النظر وإيجاد صيغة مشتركة لمشروع القانون. إذا فشلت لجنة المؤتمر في إيجاد صيغة مشتركة بين المجلسين فإن هذا

---

[1]– استند الكثير من فقهاء القانون الدستوري في تفسير هذا الغموض بأنّ واضعي الدستور الأمريكي كانوا غير حاسمين ولم يكونوا محتارين بذلك، حيث أرادوا من وراء هذا الغموض تبنّي وجهات نظر مختلفة ليتركوا المجال مفتوحا لعدّة تأويلات. ينظر في غموض بعض نصوص الدستور الأمريكي:

theodore J. Lowi and others, American Government « Freedom and power » op.cit.P ; 266.–

[2]– وسام سليمان دلّة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، سوريا، 2002، ص: 424.

[3]– ينبغي القول أنّ الخطاب الذي قام به الرئيس الأمريكي يوم 28– 01– 2010 أمام الكونغرس والذي تضمن توجيه العملية التشريعية في عدد من الموضوعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية يعتبر بمثابة القرينة التي تدلّ على قوة السلطة التنفيذية ودورها الفعال في رسم السياسيات التشريعية للدولة، ينظر في ذالك صحيفة الدستور الأردنية، العدد رقم 1528، الصادرة يوم الجمعة 29 –01– 2010 .

[4]– تنشا هذه اللجنة لهذا الغرض ويمكن أن تؤدي دورها في التوصّل إلى حل وسط عندما ينشا الخلاف بين المجلسين حول أي مشروع قانون.

المشروع يُستبعد تماما، أمّا إنْ نجحت في ذلك فإنّه تتم الموافقة على مشروع القانون ويقوم كل من الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب بالتوقيع عليه وإرساله للتصديق عليه من قبل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية.

ثانيا – سلطة الموافقة والإعتراض كآلية لمشاركة الحكومة في عملية التشريع:

تأتي آخر مرحلة من مراحل عملية التشريع وهي مرحلة التصديق على القوانين. طبعا لم يكتف المؤسس الدستوري الأمريكي بمجرد مشاركة الرئيس في اقتراح مشروعات القوانين وإنما مدُّت سلطاته لتشمل حقّه في الموافقة أو الاعتراض على مختلف مشروعات القوانين والقرارات التي تحظى بموافقة مجلسي الكونغرس.[1] فسلطة الموافقة والاعتراض التي منحها الدستور للرئيس تشمل كل ما يصدر عن الكونغرس من أعمال بناءًا على موافقة كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ سواء كانت مشروعات قوانين أو قرارات أو أوامر، باستثناء ما يتعلق بفض دورات انعقاد مجلس الكونغرس. أمّا الأعمال التي جعلها الدستور من اختصاص أي من المجلسين منفردا عن الآخر فلا تخضع لموافقة الرئيس.[2] فمشروع القانون الذي يحظى بموافقة المجلس يبقى أمامه احتمالين اثنين، إمّا أنْ يوافق الرئيس عليه فيصبح قانونا نافذا وإما أن يعترض عليه وهذا الاعتراض يسمى بالفيتو الرئاسي « veto power ».

تكون موافقة الرئيس على مشروع القانون إمّا صريحة وإماّ ضمينة. فالموافقة الصريحة تتم بتوقيع الرئيس على القانون خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون اليه مع عدم احتساب أيام الأحد التي تتخلل هذه المدة، أمّا الموافقة الضمنية فتتحقق عند عدم توقيع الرئيس وعدم الاعتراض عليه في نفس الوقت خلال المدة الممنوحة له بالاعتراض وهي عشرة 10 أيام من تاريخ تقديمه له من طرف الكونغرس.

أ- سلطة الرئيس في الموافقة على مشروعات القوانين:

نصّت الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على أن: " كل مشروع قانون يحصل على موافقة مجلس النواب والشيوخ يجب قبل ان يصبح قانونا، ان يعرض على رئيس الولايات المتحدة، فإذا وافق وقع عليه، أمّا اذا لم يوافق عليه فإنه يتعين عليه إعادته، واذا لم يقم الرئيس بإعادة أي مشروع

---

[1]- د.يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية – دراسة مقارنة – رسالة دكتورة، جامعة عين شمس 1991، ص: 334.

[2]- تتمثل هذه الأعمال في معاقبة أعضاء المجلس والفصل في صحة عضويتهم، والأنظمة الداخلية الخاصة بكل مجلس، ومحاسبة الأعضاء، وتعين الموظفين بالمجلس.

قانون في غضون 10 ايام (ما عدا أيام الآحاد) بعد عرضه عليه يتسبب الكونجرس عن طريق تأجيل جلساته في منع إعادة مشروع القانون، إذ أنّه في هذه الحالة لن يصبح المشروع قانونا".

يبدو جليا من هذا النص أن الدستور الأمريكي إشترط ضرورة موافقة الرئيس على مشروع القانون المقدم اليه من الكونجرس حتى يصبح قانونا بشرط أن تتم هذه الموافقة في غضون عشرة أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون اليه، وهذه الموافقة إمّا أن تكون صريحة، وإما أن تكون ضمنية.

- الموافقة الصريحة:

تكون الموافقة الصريحة من خلال قيام الرئيس بالتوقيع على مشروع القانون بصورة صريحة خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون اليه دون أية شروط أو تحفظات، ويكون توقيع الرئيس على القانون بذكر إسمه ولقبه بحروف واضحة إلى جانب نموذج التوقيع الخاص والمصرّح به عند تاريخ إستلام مهامه.

هذا ولقد أقرّت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية في العديد من أحكامها بعض المبادئ المتعلقة في هذا الخصوص منها:

- الرئيس غير ملزم بأن يوقع على مشروع القانون في يوم يكون فيه الكونجرس في حالة انعقاد، بحيث أنّه كل الصلاحيات للتوقيع في أي وقت خلال مدة الأيام العشرة التالية لتقديم مشروع القانون عليه (باستثناء ايام الآحاد)، حتى ولو كانت تلك الفترة (الأيام العشرة) تمتد إلى ما وراء التأجيل أو الإنفضاض النهائي للكونغرس.

- يعتبر واجب الرئيس في الموافقة على مشروع القانون هو مجرد التوقيع عليه، فهو لا يحتاج لأن يكتب على الوثيقة كلمة " Approved" أي تمت المصادقة عليه، ولا التاريخ أيضا، وفي حالة عدم وجود مثل هذا التاريخ على وجه الوثيقة، فان المحكمة تتحقق من هذا الأمر باللجوء إلى أي مصدر من مصادر المعلومات يمكنه أن يزود المحكمة بالمعلومات المطلوبة.

- يصبح مشروع القانون المقدم إلى الرئيس قانونا صالحا للتنفيذ في تاريخ الموافقة عليه من جانب الرئيس.[1]

---

[1]- د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مناقشة بتاريخ 2006/01/19، ص 627.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الدستور الأمريكي قد اشترط أن تتم هذه الموافقة الصريحة خلال العشرة أيام التالية من تقديم هذا المشروع للرئيس شخصيا وليس من تاريخ إقرار الكونجرس له، كما لا تحسب من هذه الفترة أيام الآحاد، ويرجع السبب فيما ذهب اليه الدستور من وضع ضوابط محددة عند احتساب هذه المدة إلى رغبة واضعي الدستور في كفالة العشرة أيام كاملة، وقد جرى العمل على عدم ارسال المشروع إلى رئيس الجمهورية، اذا ترتب على ذلك إحداث بعض الاضطراب في حساب المدة، خاصة اذا كان الرئيس في سفر خارج البلاد، ولكي يمكن له الاحتفاظ بحقه في المدة كاملة لتكون له الفترة كافية لدراسة المشروع، على أن تنتهي المدة بانقضاء اليوم العاشر كاملا.[1]

سيرورة العمل الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية دأبت على قيام الرئيس الأمريكي بالتوقيع على مشروع القانون بعيدا عن كل الشكليات، لكن أحيانا يلجأ الرئيس لجعل من توقيع بعض مشروعات القوانين مناسبة لتكريم الذين ساهموا في سنّه وعملوا على دفع الكونجرس إلى الموافقة عليه، ولذلك فان التوقيع يتم عادة في احتفال رسمي يدعو فيه كبار أعضاء الكونجرس ورجال حزبه السياسي وبعض رجاله المخلصين، ويلجأ الرئيس إلى هذا الأسلوب متى اعتبر صدور القانون نصرا شخصيا له، ويهدف بذلك إعلان الأمّة بنجاح سياسته.[2]

كما دأب بعض الرؤساء على عدم الإكتفاء بالتوقيع على القانون فقط بل لجأوا إلى إضافة شرح أو تحفظ على القانون بجانب توقيعهم،[3] ووفقا لقضاة المحكمة العليا فانه ليس لهذه الاضافة أية قيمة تشريعية وإن كان القضاء يأخذ بها أحيانا كإضافة أو تفسير فنجده يستأنس بالشرح أو التحفظ عند تفسيره للقانون مثلما يستأنس بالآراء التي قد تبدى عند مناقشته على مستوى اللجان وجلسات مجلس الشيوخ والنواب.[4]

---

[1]– د. حسن مصطفى البحري، المرجع نفسه، ص 186.

[2]– د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص 200.

[3]– فالرئيس ترومان مثلا أرسل موافقته على مشروعين هاميين في خطابات تضمنت ما يعتقد انه تفسير للنصوص الغامضة فيهما، كما أن الرئيس فرانكلين روزفلت قد وقّع على أحد القوانين مع التعليق بأن أحد نصوصه ليس غير حكيم فقط، وإنما غير دستوري أيضا.

– د. أحمد شوقي محمود: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1980، ص 518.

[4]– د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 247.

1- الموافقة الضمنية:

تكون الموافقة الضمنية على مشروع القانون في حالة اذا لم يقم الرئيس بالإعتراض على مشروع القانون وإعادته إلى الكونجرس خلال مدة عشرة أيام، فإنّه يصبح المشروع قانونا صالحا للتنفيذ دون حاجة إلى أن يوقعه الرئيس.[1]

وتجدر الإشارة إلى أن صمت الرئيس عن إبداء رأيه في مشروع القانون خلال الفترة المذكورة وعدم قيامه بإعادته إلى الكونجرس خلال تلك الفترة، إنّما هو قرينة قانونية قاطعة على موافقة الرئيس الضمنية على هذا المشروع .[2]

ولكن هناك من يرى أنّ صمت الرئيس في هذه الحالة لا يمكن تصوره بأنه افتراض بالرضا على المشروع ولكن قد يكون امتناعا وامتعاضا من الرئيس عن التصريح بأي رأي بسبب الاستياء، مما دفعه إلى عدم التوقيع عليه وعدم رده لخوفه من امكانية التغلب على اعتراض بالحصول على الأغلبية المطلوبة لتمريره.[3]

من هنا يتضح جليا لنا بأنّ موافقة الرئيس على مشروع القانون، سواء كانت هذه الموافقة صريحة أو ضمنية، تعتبر عملا ذا طبيعة تشريعية يشارك به الرئيس في العملية التشريعية مما يجعله شريكا فعليا في ممارسة سلطة التشريع، وهذا ما أملته المحكمة العليا في أحد أحكامها عندما قررت أنّه: " عندما يقوم الرئيس بالموافقة على مشروع قانون فإنه يمكن اعتباره بدون أدنى شك مشاركا في خلق التشريعات التي يتطلب منه الدستور تنفيذها".[4]

---

[1]- د. سعيد السيد علي، المرجع نفسه، ص246.

ويستثنى من ذلك حالة فض دورة انعقاد الكونجرس قبل انقضاء فترة الأيام العشرة، وذلك لأن امتناع الرئيس عن الإعتراض على مشروع القانون وإعادته خلال تلك الفترة مع تمكنه من ذلك، يكون ذلك قرينة قانونية قاطعة على موافقته الضمنية عليه، فإذا لم تتوافر هذه القرينة عن طريق عدم تمكن الرئيس خلال كل الفترة من إعادة المشروع إلى الكونجرس بسبب فض دور انعقاده، فإن افتراض رضى الرئيس الضمني لا يقوم، وبالتالي لا يتحول المشروع إلى قانون.

د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، ص516.

[2] – د. يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، المرجع السابق، ص 278.

د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق ص 629.

[3]- د. محمد ربيع مرسي: السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، المرجع السابق، ص 188.

[4]- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 247.

وأخيرًا نجد أنّ مشاركة الرئيس الأمريكي في العملية التشريعية على النحو السابق ذكره، تدل على مدى مرونة مبدا الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الأمريكي، اذ أنّ واضعي الدستور لم يأخذو بالتفسير المطلق لمبدا الفصل بين السلطات، بل أضافوا عليه مرونة تفوق ما ورد في نظرية مونتسكيو، وذلك على عكس ما يعتقده بعض الفقهاء.

ب- سلطة الرئيس في الاعتراض على مشروعات القوانين Veto Power:

يعرف الفقه حق الإعتراض على القوانين بأنه: " سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان".[1]

ولا شك أن حق الإعتراض يعتبر أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا يكفي لاحترام مبدا الفصل بين السلطات أن تباشر كل سلطة الاختصاصات التي حددها الدستور لها، وانما عليها أيضا أن تتسلح بما يكفي من آليات لوقف تعدي السلطات الاخرى عليها وعلى صلاحياتها.[2]

وتعتبر سلطة الرئيس الأمريكي في الإعتراض على مشروعات القوانين سلطة تقديرية واسعة، فلم يحدد الدستور الأمريكي حالات بعينها يجب على الرئيس الاعتراض عليها، وقد ذكر هاملتون" أن استخدام الرئيس للإعتراض ليست فقط لحماية السلطة التنفيذية ولكنها تشكل ضمانة اضافية ضد إصدار قوانين غير سليمة وهي حماية للشعب من تأثيرات التحزب أو التهور أو أي اتجاه مناف للصالح العام يمكن أن يؤثر على أغلبية الكونغرس".[3]

على قدر ما نظّم الدستور الأمريكي كيفية موافقة الرئيس على مشروعات القوانين سواء بشكل صريح أو بشكل ضمني، فإنه نظّم أيضا حق الرئيس في الإعتراض على هذه المشروعات سواء بشكل صريح أو ضمني، حيث نصّت الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور على أنه: "... اذا لم يوافق الرئيس على القانون فإنّه يتعين عليه إعادته إلى المجلس الذي يكون مشروع القانون قد بدأ منه في الأصل مرفقا به اعتراضاته عليه، وعلى أعضاء هذا المجلس القيام بتسجيل هذه الإعتراضات باكملها في سجلات المجلس وإعادة النظر في المشروع، وإذا حصل المشروع على موافقة ثلثي أعضاء المجلس فإنه يرسل مرفقا به الاعتراضات التي سبق تسجيلها إلى المجلس الآخر الذي يتعين عليه إعادة النظر فيه

---

[1]- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التسريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، المرجع السابق، ص 120.

[2]- د. عمر حلمي فهمي، المرجع نفسه، ص 260.

[3]- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 247.

أيضا، فإذا وافقت عليه أغلبية ثلثي أعضاء هذا المجلس فإنه يصبح قانونا نافذ المفعول... واذا لم يقم الرئيس بإعادة أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام – ما عدا ايام الآحاد – بعد عرضه عليه، فإن مشروع هذا القانون يصبح قانونا كما لو أنّ الرئيس قد وقعه، ما لم يتسبب الكونغرس عن طريق تأجيل جلساته في منع إعادة مشروع القانون".

ويستنتج من هذه الفقرة أنّ سلطة الرئيس الأمريكي في الإعتراض على مشروعات القوانين إما أن تكون صريحة وإمّا أن تكون ضمنية وذلك على التفصيل التالي:

1- الإعتراض الصريح:

يكون الاعتراض الصريح في حالة اذا ما قُدّم مشروع القانون إلى الرئيس الأمريكي قبل فض دورة انعقاد الكونجرس بأكثر من عشرة أيام، في هذه الحالة فإنّ الدستور يخول له السلطة في الإعتراض صراحة عليه، وذلك برفض توقيعه وإعادته إلى المجلس الذي اقترحه، الا ان الدستور الأمريكي قد قيّد سلطة الرئيس في الإعتراض على مشروعات القوانين بقيدين:

– **القيد الأول:** هو ضرورة تسبيب الإعتراض، فقد أوجب الدستور على رئيس الجمهورية عند ممارسته لحق الإعتراض بيان أوجه الإعتراض على مشروع القانون، لأنّ الإعتراض يعتبر وسيلة لإقناع الكونجرس بالتعديل في النقاط التي يريدها الرئيس.

– **القيد الثاني:** وهو تسليم الإعتراض للكونجرس خلال عشرة أيام، فمرور اليوم العاشر كاملا دون أن يقوم الرئيس بإخطار الكونغرس بأسباب اعتراضه يعتبر موافقة ضمنية من جانب الرئيس على القانون.

أما عن الأثر الذي يترتب على هذا الإعتراض فهو ضرورة إعادة بحث مشروع القانون مرة ثانية بواسطة الكونجرس، وتقرير مصير القانون بناء على ذلك البحث، ولذا فقد أوجب الدستور على المجلس الذي أعيد اليه مشروع القانون أن يقوم بإدراج اعتراضات الرئيس، ويقوم هذا المجلس بإعادة دراسة المشروع، فإذا وافق عليه ثلثا أعضائه الحاضرين يصبح قانونا على الرغم من عدم موافقة الرئيس وعدم توقيعه عليه.

وبذلك يتبين أن الاعتراض الصريح للرئيس على مشروع القانون لا يترتب عليه زوال المشروع القانون أي انه اعتراض توقيفي فقط،[1] يترتب عليه إعادة عرض المشروع على المجلسين اللذين يكون بمقدورهما إقراره، شريطة حصوله في كليهما على الأغلبية الخاصة السالفة الذكر.[2]

وأخيرا فإن الإعتراض الصريح على مشروعات القوانين ليس عملا تشريعيا وإنّما هو عمل تنفيذي لأنّه سلطة منع وليس سلطة تقرير.[3]

2- الإعتراض الضمني أو اعتراض الجيب Pocket Veto:

يتضح من مدة العشرة أيام التي منحها الدستور الأمريكي للرئيس ليوافق أو يعترض على مشروع القانون المقدم اليه، أنها مهله للرئيس يستطيع من خلالها أن تكون لديه الفرصة الكاملة لدراسة المشروع دراسة جيدة، لذا كان من المنطقي أنه اذا لم تكتمل مدة العشرة أيام لدى الرئيس كان ذلك موجبا لعدم الزامه بالرد.[4]

وبناء عليه اذا قدم مشروع القانون إلى الرئيس قبل فض دور انعقاد الكونغرس باقل من عشرة ايام، ولم يقم الرئيس برفضه صراحة خلال تلك الفترة السابقة، كما لم يقم ايضا بالموافقة عليه خلال مدة الايام العشرة، في هذه الحالة فان مشروع لا يتحول إلى قانون بالرغم من عدم اعتراض الرئيس عليه صراحة[5]،

---

[1]- كما أنّ حق الإعتراض التوقيفي يعتبر من أسس الرقابة والتوازن بين السلطات في الولايات المتحدة وإن كان بمثابة استثناء من مبدا الفصل بين السلطات إلا أنه في الواقع لا يتعارض معه، لأنه لا يمكن اعتباره من أعمال التشريع ولا يدخل في إعدادها، فهو لا يخول صاحبه الاشتراك في وضع القانون وتقريره، وإنما وقف صدوره إلى أن تتوافر فيه شروط معينة.
د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 249.

[2]- د. سعيد السيد علي، المرجع نقسه، ص 250.

- د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 519.
- د. ايمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية التنفيذية في الأنظمة الساسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، 2005، ص 202.
- د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص 640.

[3]- د. السيد الصباحي، النظام الرئاسي، المرجع السابق، ص 280.

[4]- د. محمد ربيع مرسي، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، المرجع السابق، ص 193.

[5]- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 250.

ورتّب الدستور الأمريكي على هذة الحالة أثراً مهماً وهو القضاء نهائيا على مشروع القانون،[1] والهدف من القضاء على مشروع القانون نهائياً هو منع الكونجرس من حرمان الرئيس من حقه في الإعتراض الصريح خلال مدةّ العشرة أيام التالية لتقديم المشروع اليه، بحيث يفرض الدستور على الكونجرس تقديم مشروع القانون للرئيس بوقت ملائم يمكنه من استعمال حقه الدسوري كاملا.[2]

وأخيرًا فاعتراض الجيب مثله مثل الإعتراض الصريح هوعمل تنفيذي، له سلطة المنع بمعنى الكلمة لأنّه يمنع تماما من تحول مشروع القانون إلى قانون.[3] والجدير بالذكر أنّ الإعتراض على مشروعات القوانين سواء كان صريحًا أو ضمنيا يجب أن يكون اعتراضا كاملا، فلا يملك الرئيس سلطة الإعتراض الجزئي، اي الموافقة على بعض المواد التي يحتويها المشروع والاعتراض على مواد اخرى من ذات المشروع [4]، فالرئيس اما أن يوافق على المشروع بأكمله او يعترض عليه بأكمله.[5]

وقد يستغل الكونجرس قاعدة عدم جواز الإعتراض الجزئي على مشروع القانون، فيقوم بإضافة بعض المواد التي يعلم أنّ الرئيس يعترض عليها إذا ماقدمت اليه في مشروع مستقل إلى جانب مواد مشروع القانون الذي يرغب الرئيس في إصداره، فيضطرّ الرئيس إلى الموافقة على المشروع حتى لايعطل تنفيذ سياسته التشريعية وخاصة بالنسبة لمشروعات القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية.[6]

ولعلّ هذه الطريقة التي استعملها الكونغرس لحمل الرئيس على الموافقة على مشروعات القوانين قد دفعت الرؤساء الأمريكيين إلى المطالبة بتعديل الدستور وإعطائهم حق الإعتراض الجزئي، ولكن فشلت

---

[1]– وهذا هو الفيصل بين الإعتراض الصريح والإعتراض الضمني أو إعتراض الجيب، لأن الأثر المترتب على الاعتراض الصريح لا يؤدي إلى القضاء علي مشرروع القانون بل يتعين على الكونجرس إعادة دراسته، وقد يستطيع تمريره في حالة توافر أغلبية ثلثي أعضاء المجلسين رغم اعتراض الرئيس، بينما يؤدي اعتراض الجيب إلى القضاء على مشروع القانون نهائيا ومن ثم لايتحول إلى قانون، مما استدعى بجانب من الفقه الي تسمية هذا الحق بالإعتراض المطلق نظرا لقضائه على مشروع القانون في مراحل صدوره الأولى.

[2]– د.ايمن محمد شريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي ين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السايق، ص 292.

[3]– أيمن محمد الشريف، المرجع نفسه، ص 164.

[4]– ويلاحظ ان الحكمة من تحريم الإعتراض الجزئي، وهو منع الرئيس الأمريكي من أن يتساوي تماما مع الكونجرس في العلمية التشريعية التي هي أصلا سلطة الكونجرس الأساسية، وإن كان الرئيس مشاركا له فيها ورقيبا عليها.

[5]– د. احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص524.

[6]– د. احمد شوقي محمود، المرجع نفسه، ص 282.

كل هذه المحاولات تحت ضغط من الكونجرس، الأمر الذي أدّى إلى قيام الرؤساء بالتضحية بقوانين هم في أشدّ الحاجة اليها وذلك للحد من هذه الظاهرة.[1]

ويلاحظ أن الهدف من الإعتراض هو تفادي ظاهرة القوانين المعيبة التي تصدر تحت وطأة الإنفعال أو التهور أو الإندفاع،[2] ذلك لأنّ البرلمان هيئة جماعية يسهل انسياقه تحت وهم طارئ أو انفعال وقتي، مما يستوجب إخضاع القوانين البرلمانية لفحص من جانب سلطة مستقلة.[3]

كما أنّ الإعتراض يعتبر من الأسلحة الدستورية الهامة التي يستخدمها الرئيس للضغط على البرلمان من أجل تنفيذ رغباته التي يتقدم بها في شكل مشروعات قوانين، وأيضا يعتبر وسيلة مهمة يستطيع الرئيس بمقتضاها التغلب على أي قانون يتعارض وسياسته التشريعية الخاصة.[4]

وتجدر الإشارة إلى أنّ الدستور الأمريكي لم يحدد الأسباب التي يجوز للرئيس الإستناد اليها في ممارسة سلطته في حق الإعتراض، فقد يستخدم الرئيس حق الإعتراض ليس فقط بسبب مخالفة مشروع القانون للدستور، وإنّما إذا رأى الرئيس عدم صلاحية مشروع القانون نظرا لما يحمله المشروع من تناقضات وأبعاد يراها هو مخالفة للصالح العام، وهذا بالتأكيد يؤدي إلى إطلاق سلطة الرئيس إلى حد كبير في شأن تحديد مسببات اعتراضه على مشروعات القوانين.[5]

وقد استخدم الرئيس حقه في الإعتراض بفاعلية كاملة، جعلت من حق الإعتراض سلاحا حقيقيا قلب التوازن بين السلطات العامة لمصلحة الرئيس وكفل له السيطرة الفعلية على العمل التشريعي، رغم أنّه قد تم خلق آلية حق الإعتراض لكونها تحمي التوازن بين السلطات العامة في الدولة فقط.[6]

---

[1]– د. عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، المرجع السابق، ص 208 وما بعدها.

[2]– ويكون ذلك في اللحظات الأخيرة في دور انعقاد الكونجرس، ففي هذه اللحظات ينتاب الكونجرس نوع من التسرع وذلك حتى يتمكن الكونجرس من التصويت على الكم الهائل من القوانين المتراكمة، وينتج عن ذلك قوانين واعمال مبتورة تتم دون إعداد أو دراسة.

– د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، المرجع السابق، ص 206.

[3]– د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، ص 252.

[4]– د. سعيد السيد علي، المرجع نفسه، ص 95.

[5]– د. احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، ص 526.

[6]– د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، المرجع السابق، ص 209.

فسلطة الاعتراض لا تستخدم فقط كدرع لحماية السلطة التنفيذية، ولكنها تشكل ضمانة اضافية ضد إصدار قوانين غير سليمة، فهي تشكل مراجعة مفيدة للجهاز التشريعي، بهدف حماية الشعب ضد تأثيرات التحزب او التهور، أو أي تأثير مخالف للصالح العام يمكن أن يؤثر على أغلبية الكونجرس، والإعتراض قد يكون لأسباب دستورية، أو سياسية، أو يرجع إلى اعتبارات الملائمة والمصلحة العامة.[1]

وأخيرًا نجد أنّ سلطة الرئيس الأمريكي له الحق في الإعتراض على مشروعات القوانين وبذلك يتنافى مع القول بوجود فصل مطلق بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية، فمن خلال استعراضنا لحق الرئيس في الإعتراض على مشروعات القوانين وجدنا أنّ هناك تداخلا بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في وظيفة واحدة وهي وظيفة التشريع، الأمر الذي يتعارض مع مبدأ استقلال كل سلطة بالوظيفة المسندة اليها.

المطلب الثاني: مدى إمكانية انفراد الرئيس بسلطة التشريع والتنظيم في النظام الدستوري الجزائري والأمريكي

سبق لنا التعريج على مشاركة السلطة التنفيذية للبرلمان في العمل التشريعي، سواءٌ كانت السلطة التنفيذية ممثلة بالوزير الأول مثل ما هو عليه الحال في النظام الدستوري الجزائري، أو ممثلة برئيس الجمهورية في النظام الدستوري الأمريكي فإن هذه المشاركة تبدأ من لحظة المبادرة بمشروع القانون إلى غاية التصويت عليه وإقراره أو رفضه. لكن أحيانا قد يمنح الدستور آليات بممارسة الاختصاص التشريعي والتنظيمي للسلطة التنفيذية بمفردها وبدون حاجة للرجوع إلى البرلمان مما يعطيها نفوذا تشريعيًا وامتيازًا تتفوق به على السلطة التشريعية وتنافسها في اختصاصاتها الأصيلة المكفولة لها دستوريًا.

من بين هاته الآليات الدستورية التي تعطي تفوقا لرئيس الجمهورية نجد آلية التشريع بأوامر والتي تُقصي إلى حدٍ كبير السلطة التشريعية من عملية التشريع (الفرع الأول)، كما أنّ السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي الأخرى تعتبر ضمانة دستورية ومكسبًا ثمينًا لرئيس الجمهورية لكونها أداةً تُعبّر عن التشريع الحكومي(الفرع الثاني).

---

[1]– د. يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي، المرجع السابق، ص 282.

ولمزيد من التفاصيل عن حق الرئيس الامريكي في الاعتراض على مشروعات القوانين، انظر:

– د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص 640 وما بعدها.

الفرع الأول: التشريع بأوامر كآلية للحد من صلاحيات البرلمان في رسم السياسات التشريعية

لطالما كانت استمرارية التشريع بطريقة منتظمة ودون توقف أمرًا مستعصيًا ويكاد يكون شبه مستحيل،, وذلك راجع لعدّة أسباب من بينها غياب البرلمان لإنتهاء عهدته التشريعية أو تواجده في عطلة أو ربما وجود ظرف استثنائي لا يمكن معه التأخير بسبب بطئ الإجراءات التشريعية.[1] ولسدّ هذا الفراغ فقد مكّن الدستور رئيس الجمهورية من مدّ مشاركته التشريعية بصفة تنافس التشريع البرلماني وذلك بالتشريع عن طريق الأوامر.

في الجزائر تُعتبر الأوامر التشريعية الوسيلة القانونية الوحيدة التي يمكن عن طريقها رئيس الجمهورية أن يساهم مباشرة في صنع القانون، ومن ثم التشريع في المجالات التي تختصّ بها أصلا السلطة التشريعية. فرئيس الجمهورية له صلاحية التشريع بأوامر طبقا لنص المادة 142 من الدستور من دون الحاجة لحصوله على تفويض مسبق من الهيئة المكلّفة بالتشريع. اقتبس المؤسس الدستوري الجزائري هاته التقنية من الدستور الفرنسي لسنة 1958، فاللجوء إلى هاته الوسيلة للتشريع في فرنسا يكاد يكون إجراءًا استثنائيا حيث بمقتضاه يمكن للسلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل المتمثلة في البرلمان الفرنسي أن تمنح السلطة التنفيذية بمقتضى تفويض،[2] منصوص عليه صراحة، صلاحيات سنّ القوانين وإصدارها في إطار أحكام منصوص عليها في المادة 38 من الدستور.

على الرغم من انعدام هذا التفويض في النظام الدستوري الجزائري فإنّ سلطة التشريع بأوامر قد منحها المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية نظير ضمانات تملكها السلطة التشريعية تُمكّنُها من مواجهة هاته الآلية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، وكي لا تصبح هاته الوسيلة سلطة مطلقة بين رئيس الجمهورية فقد أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من القيود التي نصت عليها صراحة المادة 142 من الدستور وتتمثل في قيود متعلقة بالإطار الزمني المسموح خلاله لرئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر وكذا قيود تتعلق بحالة الضرورة.

---

[1]– نصّت المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 على أنهّ: "لرئيس الجمهورية أنْ يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد أخذ رأي مجلس الدولة ... يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور".

[2]– يقصد بالتفويض التشريعي بأنّه: "تنازل السلطة التشريعية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية في موضوعات محددة ولمدة محددة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة بموجب قانون يسمى قانون التفويض، ويكون التفويض كتابةً لاشفاهةً وذلك قصد اكتساب قرارات السلطة التنفيذية خصائص التشريع البرلماني"، للمزيد حول التفويض التشريعي ينظر عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط ،دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 1996.ص 85.

أولا – القيد المتعلق بالإطار الزمني:

لقد تمّ حصر عملية التشريع بأوامر من حيث المجال الزمني في حالتين لا يمكن لرئيس الجمهورية الخروج عليهما، تتمثل الحالة الأولى في شغور المجلس الشعبي الوطني والحالة الثانية هي حالة العطل البرلمانية. ويترتب على هذان القيدان أنّ التشريع بأوامر خارج الاطار الزمني المحدد يعد اعتداءًا على اختصاصات السلطة التشريعية.

تتحقق حالة شغور المجلس الشعبي الوطني إذا تم حلّه وينقسم الحل إلى نوعين، إمّا أنْ يكون حلًا وجوبيًا أو حلًا اختياريًا. يكون الحل الوجوبي في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرّة الثانية على التوالي،[1] أمّا الحل الاختياري فيتحقق بأمر من رئيس الجمهورية عندما يرى ضرورة حل المجلس أو بغرض إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.[2] فبمجرد شغور المجلس الشعبي الوطني ينتقل الاختصاص التشريعي إلى رئيس الجمهورية،[3] ويصبح هذا الأخير هو الهيئة المنوط بها صياغة التشريعات وتوجيهها حسب ما يوافق رؤية السلطة التنفيذية في كل المجالات.

تتحقق حالة العطلة البرلمانية عند انتهاء الدورة التشريعية للمجلس والتي تدوم عشرة أشهر كاملة، كما يمكن تمديدها لأيام بطلب من الوزير الأول، ويمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية طبقا لأحكام المادة 135 من الدستور، وبالتالي فإن لرئيس الجمهورية اختصاص زمني للتشريع بأوامر خلال الشهرين المتبقيين من السنة التشريعية. يتولى رئيس الجمهورية اصدار أوامر لها صفة القانون ويتم العمل بها وتنفيذها فتنشأ الالتزامات والمراكز القانونية وتحدث التغيرات في المؤسسات، وبعد ذالك يقوم الرئيس بالتوجه إلى البرلمان في أوّل دورة له من أجل الموافقة على النصوص التي اتخذها حيث يعرضها على كل غرفة حسب الاختصاص طالبًا منها الموافقة كليا على هذه الأوامر دون تعديل أو نقاش على مستوى اللجان. بالرغم من نص الفقرة الثالثة من المادة 142 من الدستور على أنّ الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تُعدّ لاغيةً إلاّ أنّ موافقة البرلمان على هذه النصوص تُعدّ شبه مؤكدة إنْ لم نقل مؤكدةً تماما، فلا يمكن العدول عنها أو رفضها بعد أن دخلت حيز التنفيذ وأنتجت مراكز قانونية. أمّا في حال ممارسة

---

[1]– نصت المادة 96 من التعديل الدستوري 2016: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".

[2]– نصّت المادة 147 من التعديل الدستوري 2016 على أنّه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو اجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول".

[3]– عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص: 256.

البرلمان لحقه الدستوري في رفض هذه الأوامر فإنّ هناك طريقة أخرى لتمريرها وهي سلطة رئيس الجمهورية في إصدارها بمرسوم رئاسي ومعاقبة المجلس عن طريق الحل الإختياري له.

ثانيا – القيد المتعلق بالحالة الاستثنائية:

لطالما كانت حالة الضرورة سببًا يستدعي توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب باقي الهيئات في الدولة لاسيما الجهاز التشريعي منها، ومن بين أهم السلطات التي تمارسها السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية سلطة سنّ القوانين عن طريق الأوامر التشريعية. تتميز الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف العادية بأنها تُتخذ في غياب البرلمان إمّا بسبب حلّه أو بسبب انتهاء دورته العادية. أمّا الأوامر التشريعية التي تصدر في الحالة الاستثنائية فهي تصدر في ظل تواجد وانعقاد البرلمان.

نظّمت المادة 107 من الدستور الحالة الاستثنائية واعتبرتها بأنها الحالة التي تكون فيها الدولة مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، حيث يُتّخَذ هذا الإجراء بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئس المجلس الدستوري والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإلى مجلس الوزراء كذلك، هذا الأخير الذي يجتمع به رئيس الجمهورية أيضا عند التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

على خلاف الأوامر الصادرة أثناء غياب البرلمان التي تخضع لموافقته بعد انعقاده مباشرة فإن الأوامر التي تصدر في ظل الحالة الاستثنائية لا تعرض على موافقة البرلمان بعد اتخاذها. هذا إنْ دلّ فإنما يدلّ على أنّ حالة الضرورة تستلزم حتمًا أنْ تتسع سلطات رئيس الجمهورية لتشمل المجال التشريعي فيصبح حينها رئيس الجمهورية مُشرّعًا أصيلاً وليس استثنائيًا، وفي هذا الصدد يستطيع الرئيس أثناء تطبيقه للمادة 107 أنْ يتّخذ كافة الإجراءات التي يتطلبها الموقف ولو تعلقت بالمسائل التي يختص بها البرلمان، ذلك أنّ الفقرة الرابعة من المادة 142 تُعتَبر بمثابة ترخيص دستوري يستطيع بموجبه الرئيس مباشرة اختصاصات المشرّع العادي. هاته الإختصاصات في حقيقة الأمر ليست على إطلاقها، فالأوامر المُتخذة من رئيس الجمهورية تجد علّتها في أنّها ترمي إلى إنهاء الحالة الإستثنائية بالرجوع للبلاد إلى الحالة العادية، فإذا تجاوز رئيس الجمهورية في أوامره هذه الغاية عُدَّت أوامره مخالفة للدستور.

تبرز أهمية التدخل الممارس من طرف السلطة التنفيذية في الميدان التشريعي عن طريق الأوامر التشريعية كآلية لضمان حسن اتخاذ القرار في الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها أي دولة، ذلك أن التجربة دلّت على عجز البرلمانات في حل المشاكل المستعصية والتي تستدعي التدخل بصفة مستعجلة

لاحتوائها. لكن هذا التدخل في المجال التشريعي لم يعد قاصرا على الظروف الاستثنائية بل امتد إلى الحالة العادية، فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمّل لدور البرلمان وكبديل عنه أحيانا أخرى لاسيما في النظام الدستوري الجزائري.

حتى في الدول التي أخذت بنظام الفصل بين السلطات في أشدّ صوره كالولايات المتحدة الأمريكية نجد هذا التغول التنفيذي لكن بدرجة أقل لما هو عليه الحال في الجزائر، فالمؤسس الدستوري الأمريكي لم ينص على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية بل اكتفى بالنص على الأوامر التنفيذية التي لا يصادق عليها الكونغرس بالرغم من أنّ لها قوة التطبيق مثلها مثل أي قانون صادر عن السلطة التشريعية، هذا ما يقابله ما يعرف بالتنظيمات في النظام الدستوري الجزائري.

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ضمانة دستورية أخرى للتعبير عن التشريع الحكومي

يُعتبر تدخل السلطة التنفيذية في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ومحاولة توجيه مختلف السياسات العامة عن طريق التشريع بمثابة الدور المحوري الذي منحته مختلف الدساتير لهذه السطة تحت مسمى الفصل المرن بين السلطات. وبالتالي فقد أدى تدخل السلطة التنفيذية في العديد من المجالات إلى تضاعف دورها بشكل متزايد إلى حد أن مهمتها لم تعد تقتصر على مشاركة السلطة التشريعية في صناعة القوانين أو التشريع في أوقات محددة – التشريع بأوامر أثناء غياب البرلمان–[1] بل امتدت إلى حدّ اصدار قرارات تنظيمية عامة ومستقلة بذاتها دون استناد إلى نص قانوني قائم، فهي تتولى التشريع بصفة مبتدئة في مجالات غير مخصصة للبرلمان.

أوّلا – السلطة التنظيمية للرئيس في النظام الدستوري الجزائري:

بالحديث عن النظام الدستوري الجزائري يقودنا الأمر إلى نص المادة 1/143 من الدستور والتي نصت على أن النشاط التنظيمي يبقى من اختصاص رئيس الجمهورية،[2] والغرض من وراء ذلك أن نيّة المؤسس الدستوري كانت تسعى إلى إبراز مدى أهمية هذه السلطة سواء من حيث اتساع مجالها على حساب مجال التشريع أو من حيث فعاليتها في إدارة وتنظيم المرافق العامة وفق ما تقتضيه المصلحة العامة واحتياجات المواطن. وفي هذا الصدد، تتحمل مسؤولية إدارتها كاملة لأنها تعتبر أعمالاً إدارية

---

[1]– كيحل كمال، التشريع بأوامر في الدستور الجزائري، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، 05–06–07 ماي 2008، ص 02.

[2]– نصت المادة 1/143 من التعديل الدستوري الجزائري 2016 على أنه: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

بامتياز، لذا فان هذا العمل الإداري يُحتجّ به من أجل منح مطلق الحرية للإدارة باعتبارها الأقدر دون السلطة التشريعية على إدراك مقتضيات المرافق العمومية.

إذا فحق إصدار التنظيمات في شكل مراسيم رئاسية يُعدّ اختصاصا لصيقا بشخص رئيس الجمهورية لا يمكن تفويضه أو التنازل عنه سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، وإنْ كان الوزير الأول يصدر مراسيم تنفيذية لكنها لا تحوز قوة المرسوم الرئاسي الذي يكمل الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، هذا ما يقتضي منع أية منافسة في ممارسة هذه الوظيفة نظرا لأهميتها وخطورتها في مواجهة المؤسسات الدستورية المعنية بالنشاط التشريعي، وذلك باعتبار أن المراسيم الرئاسية لا تشكّل مجرد اختصاص تشريعي موازي للتشريع البرلماني،[1] بل تُعدّ كذلك أداة من أدوات تدعيم مركز رئيس الجمهورية وتوسع نفوذه في توجيه السياسات التشريعية للدولة.

فبإستقراء النصوص الدستورية المنظمة لعمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية نجد أن ممارسة الرئيس لها تتم بشكل مستقل ولا يحتاج إلى إذن أو ترخيص مسبق، فهي تتم بشكل نهائي ولا يحتاج إلى أيّة موافقة أو تصديق بعدي ماعدا الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة وهو أمر نادرا ما يحدث نظرا لأن بعض المراسيم تعتبر من أعمال السيادة، والأهم من ذلك كلّه نجد أنّ المراسيم الرئاسية غير مقيدة أو متوقفة على توفر حالات أو ظروف معينة وهو ما يعني أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي في الحقيقة سلطة أصيلة ولا يحتاج اليها فقط وقت الضرورة. بل يمكن القول أن السلطة التنظيمية استطاعت أن تفرض نفسها بقوة على أرض الواقع بفعل الخصائص والإمكانيات التي مكنتها من الاستجابة والتعايش مع جميع الظروف أكثر مما هو عليه الحال بالنسبة للسلطة التشريعية للبرلمان الذي بقي يراوح مكانه في مسألة تأقلمه مع التشريع في الظروف العادية والاستثنائية.

ثانيا- السلطة التنظيمية للرئيس في النظام الدستوري الأمريكي

لقد اكتسبت المجالات التي تتدخل فيها الدولة وهي كثيرة طابعا فنيا متزايدا بسبب التطور العلمي والتكنولوجي الكبير، وهو مايعجز معه البرلمان عن مواجهتها على الوجه السليم وبالسرعة اللازمة الامر الذي يستلزم معالجتها من قبل السلطة التنفيذية من خلال ما يعرف باللوائح او السلطة اللائحية.[2]

ويمكن تعريف اللوائح بأنّها عبارة عن قرارات إدارية تصدر من السلطة التنفيذية تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، وتعتبر وفقا للمعيار الموضوعي الذي يميز الأعمال

---

[1]– د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 457.

[2]– د. يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الامريكي والخلافة الاسلامية، المرجع السابق، ص 283.

الإدارية عن الأعمال التشريعية بمثابة قوانين تتضمن قواعد عامة كالقوانين الصادرة عن البرلمان تماما، ولهذا فإنّها في حقيقتها استثناء من مبدأ استقلال السلطات في شقه الخاص بإستقلال كل سلطة بالوظيفة المنوطة بها قانونا.[1]

ولم يتضمن الدستور الأمريكي أيّة إشارة تجيز الرئيس أو أي موظف من الأجهزة التنفيذية الأخرى ممارسة السلطة اللائحية،[2] سواء بإعتبارها سلطة أصلية لها أو مفوضة اليها من الكونجرس، إلاّ أنّ العرف جرى على جعلها أمرا مسلما به للرئيس والأجهزة التنفيذية الأخرى، بل إنّ هذه السلطة أخذت بالتوسع حتى صار البنيان القانوني الإتحادي يتشكل في غالبيته من اللوائح الصادرة عن الرئيس الأمريكي والأجهزة التنفيذية الأخرى.[3]

وقد تضافرت مجموعة عوامل وأسباب أدّت إلى تقرير هذه السلطة، وفي مقدمتها التطور الذي نجم عنه ازدياد الدور الملقى على عاتق الحكومة الإتحادية بالمقارنة مع سلطات الولايات، إلى جانب التطور الذي حدث نتيجة لكثرة المجالات التي تتدخل فيها الدولة بسبب التطور العلمي والتكنولوجي الكبير، واتسام العديد من مسؤوليتها بطابع فني معقد، بالإضافة إلى ما تفرضه الظروف الاستثنائية الطارئة من ضرورة المواجهة الفورية والسريعة التي يفتقر اليها العمل التشريعي العام، كل ذلك جعل من السلطة اللائحية للرئيس والأجهزة التنفيذية الأخرى أمرا مسلما به في مجال التطبيق العملي لنصوص الدستور.[4]

ويمارس الرئيس الأمريكي الأنواع الأربعة المعروفة في اللوائح، وهي اللوائح التنفيذية، واللوائح المستقلة، ولوائح الضرورة، واللوائح التفويضية، وهو ما نتطرق اليه بالتفصيل.

---

[1]– د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، ص 245.

[2]– ويرجع ذلك إلى أن الحاجة لم تكن ماسة إلى ممارسة السلطة التنفيذية لسلطة لائحية وقت وضع الدستور الامريكي عام 1787، نظرا لقلة المجالات التي كانت الدولة تدخل فيها انذاك، وعدم انطواء معظم هذه المجالات على المشكلات ذات طبيعة فنية ومعقدة يعجز البرلمان عن مواجهتها على الوجه السليم، كما يرجع ايضا إلى يمان واضعي الدستور الامريكي بفلسفة مونتسكيو في الفصل بين السلطات، وما تضمنته من عدم جواز وضع اكثر من سلطة واحدة في يد هيئة حاكمة واحدة.

– د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، ص 529.

[3]– د. يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الامريكي والخلافة الاسلامية، المرجع السابق، ص 283.

[4]– ايمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 298.

1- اللوائح التنفيذية:

اللوائح التنفيذية هي عبارة عن قرارات تنظيمية تصدر عن السلطة التنفيذية لبيان القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية،[1] والهدف من هذه اللوائح هو إبراز الجزئيات والتفصيلات اللازمة لنفاذ الأحكام التي يتضمنها القانون، وتعتبر هذه اللوائح بمثابة الصورة الأصلية لباقي اللوائح، لأنها تحقّق حكمة منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح، فإذا كان القانون يقتصر عمله في وضع المبادئ العامة، فإنّ السلطة التنفيذية بطبيعة وظيفتها وبحكم اتصالها الدائم بالجمهور أقدر على معرفة التفصيلات والجزئيات اللازمة لوضع هذه المبادئ العامة موضع النفاذ.[2]

وبالرغم من خلو الدستور الأمريكي من أي نص يجيز للسلطة التنفيذية حق ممارسة السلطة اللائحية، إلاّ أنّ الرؤساء الأمريكيين قد اتخذوا من نص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور والتي تقضي بأن يقوم الرئيس بتنفيذ القوانين تنفيذا أمينا. وأيضا من القاعدة المستقرة عليها في قضاء المحكمة العليا الأمريكية والتي تقضي بأن يتمتع الرئيس بكافة السلطات الضرورية اللازمة لممارسة كل السلطات المخولة اليها صراحة بموجب نصوص الدستور، وهي في الحقيقة نافذة عبروا من خلالها لسلطة إصدار اللوائح في الظروف العادية بصفة عامة.[3]

ويمارس الرئيس الأمريكي سلطة إصدار اللوائح التنفيذية لمختلف التشريعات ما نص منها وما لم ينص على تخويله سلطة اصدار لوائحها التنفيذية، وذلك فيما عدا الحالة التي ينص فيها التشريع على إسناد سلطة إصدار لائحته التنفيذية إلى أحد الأجهزة التنفيذية الأخرى.[4]

وقد أنكر بعض من الفقه حق الرئيس الأمريكي في إصدار اللوائح التنفيذية بحجة أنّ اللائحة تعتبر من الناحية المادية عملا تشريعيا، لذلك يمتنع على الرئيس وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات أن يمارس أي نشاط تشريعي حتى ولو كان لازما لسلطاته الدستورية، وبالتالي فالتنفيذ الأمين للقوانين لا يمنح للرئيس

---

[1]- د. احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 532.

[2]- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ، ص 488.

[3]- د. ايمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الساسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 299.

[4]- د. احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، ص 532.

حقوقا جديدة وإنّما يفرض عليه التزاما بمباشرة سلطاته التي حددها الدستور دون أن يكون ذلك مصدرا لصلاحيات جديدة لم ينص عليها الدستور.[1]

إلاّ أنّ هناك رأي آخر من الفقه ينتقد هذا الرأي فيما ذهب اليه، على أساس أنّه يأخذ بالتفسير الضعيف لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام الأمريكي، ويعتبر الفصل القائم فصلا جامدا لا يسمح بالتعاون بين السلطات في حين توجد مجالات عديدة للتعاون فيما بينها، بعضها نص عليها الدستور والبعض الآخر أوجدته التطورات العملية، إضافة إلى أنّ هذا الرأي يتنافى مع الواقع العملي حيث يلاحظ كثرة استعمال الرئيس الأمريكي لسلطته في إصدار اللوائح التنفيذية.[2]

ويؤيد جانب من الفقه هذا الرأي فيما ينتهي اليه، حيث يرى أنّ النظام السياسي في الولايات المتحدة ليس فقط نظاما قائماعلى التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فحسب، بل أصبح نظاما قائما على تزايد دور السلطة التنفيذية في كافة المجالات وبصفة خاصة في المجال التشريعي حتى أصبحت هذه السلطة صاحبة الولاية العامة في التشريع.[3]

2- اللوائح المستقلة:

وهي اللوائح التي يصدرها الرئيس دون أن تكون تنفيذا لتشريع صادر عن السلطة التشريعية أو لتفويض أو تصديق لاحق من جانبها، ومن هذا تكتسب صفتها المستقلة عن السلطة التشريعية وما يصدر عنها من تشريعات.[4]

---

[1]- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامي الرئاسي والبرلماني، المرجع السابق، ص 439.

[2]- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في انظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، ص 257.

[3]- د. ايمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 300.

[4]- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، ص 258.

والجدير بالذكر في هذا المقام بأن هناك اختلافا بين المعنى المقصود باللوائح المستقلة المقررة للرئيس الامريكي وبين المعنى المستقر عليه لهذه اللوائح في ظل الدستور الفرنسي الصادر في عام 1958، حيث يقصد بهذه اللوائح القرارات التنظيمية التي تصدر عن السلطة التنفيذية في المجالات التي لم يسند الدستور تنظيمها إلى السلطة التشريعية الفرنسية، ولا يجوز تنظيمها إلّا عن طريق اللوائح فقط، ولكن هذا المعنى لا يستقيم مطلقا في ظل الدستور الأمريكي حيث لا يملك الرئيس حق إصدار اللوائح في مجالات معينة لا يستطيع الكونجرس أن يتناول تنظيمها عن طريق تشريعات يصدرها، ذلك أنّ هذا الوضع لا يكون مطلقا مع ما تقرره الفقرة الاولى من المادة الاولى من الدستور الامريكي بأن تخول كل السلطة التشريعية المقررة في هذا الدستور إلى الكونجرس.

وتسمى هذه اللوائح باللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها، وتصدر السلطة التنفيذية هذا النوع من اللوائح في حالتين، حالة تنظيم المصالح العامة وتسمى اللوائح في هذه الحالة باللوائح التنظيمية، وحالة لوائح الضبط أو البوليس.[1]

ويستند الرئيس الامريكي في اصداره لهذه اللوائح على ما استقر عليه القضاء الامريكي في تخويل الرئيس كافة السلطات الضرورية لممارسة سلطاته المنصوص عليها صراحة في الدستور، وذلك في حالة تخلف الكونجرس عن وضع التشريع لذلك.[2]

ومن أمثلة هذه اللوائح ما استقر عليه الرأي من السماح للرئيس بإصدار اللوائح المنظمة لشتى أمور القوات المسلحة الامريكية في حالة تخلف الكونجرس عن إصدار التشريعات المنظمة لهذه الأمور، وذلك حتى يتمكن الرئيس من الاضطلاع بواجباته بصفة قائدا أعلى للقوات المسلحة الامريكية، وايضا تلك اللوائح المتعلقة بإنشاء وتنظيم ما يعرف " باللجان الاستشارية للرئيس" والتي يرى الرئيس ضرورة إنشائها بتقديم المشورة اللازمة إليه في شأن ممارسة سلطاته المختلفة.[3]

واذا كان شرط إصدار هذه اللوائح هو عدم وجود تشريع صادر من الكونجرس ينظم الموضوعات التي تكون ممثلا لها كشرط لتبريرها دستوريا، فإنه يترتب على ذلك عدم جواز إصدار الرئيس لهذه اللوائح إذا ما تناول التشريع تنظيمها، كما أن إصدار الكونجرس لتشريع يتناول تنظيم موضوع تنظمه إحدى هذه اللوائح يترتب عليه زوال كل قوة إلزامية قانونية لها، وذلك لأنها تأتي في مرتبة أدنى للتشريع الصادر عن الكونجرس.[4]

3- لوائح الضرورة:

تكمن الحكمة في إعطاء الرئيس الأمريكي سلطة إصدار لوائح الضرورة- والتي تعتبر اعتداء صريحا على سلطة الكونجرس نظرا لقيام الرئيس بممارسة سلطة التشريع صراحة- في عدم إمكانية توفير الحماية للدولة بواسطة القانون في الظروف الإستثنائية.[5]

---

[1]- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 504.

[2]- د. احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، ص 534.

[3]- د. احمد شوقي محمود، المرجع نفسه، ص 535.

[4]- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 258.

- د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، 536.

[5]- د. ايمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 302.

ويقصد بلوائح الضرورة في الولايات المتحدة الأمريكية تلك اللوائح التي يصدرها الرئيس دون تفويض سابق من الكونجرس لتنظيم بعض الوسائل التي لا يجوز تنظيمها إلاّ بواسطة الكونجرس، وذلك نظرا لضرورة الإسراع في إصدار هذه التنظيمات لمواجهة الظروف الطارئة، شريطة أن يلحقها التصديق من الكونجرس سواء أكان هذا التصديق صريحا أم ضمنيا.[1]

وعلى الرغم من أنّ الدستور الأمريكي قد خلا من أن يجيز للرئيس في أن يتدخل تلقائيا تحت مبرر الضرورة ليتخذ الإجراءات التشريعية اللازمة لمواجهة الموقف الاستثنائي، إلاّ أنّ الظروف الإستثنائية التي مرت بها الولايات المتحدة الأمريكية وخاصة الحروب الكبرى التي خاضتها كحرب الإنفصال والحربين العالميتين الأولى والثانية، أدّت إلى تدخل الرئيس دون ترخيص سابق من الكونجرس في المجالات التي نصّ الدستور بحق تنظيمها للسلطة التشريعية فقط.[2] وكان سند الرئيس في سلطته هذه الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الامريكي والتي تقضي بأن" يصبح الرئيس القائد الأعلى للجيش، وأسطول الولايات المتحدة ولقوات الميليشيا التابعة للولايات المختلفة عندما تستدعي إلى الخدمة الفعلية للولايات المتحدة". حيث استغل الرئيس هذه الصفة كقائد أعلى للقوات المسلحة ومارس سلطات تشريعية واسعة في الأزمات الكبرى.[3]

ونتيجة لذلك فقد أدّى هذا الأمر إلى اتساع سلطات الرئيس الأمريكي بشكل كبير حتى أمكن نعته بالدكتاتور كناية عن تعاظم سلطاته في حالة الضرورة، وبصفة خاصة السلطات التشريعية التي لم يصدر بها تفويض سابق من الكونجرس، وقد استمدت هذه السلطات شرعيتها من الظروف الطارئة التي تمر بها الولايات المتحدة والتي تستلزم التدخل السريع من قبل الرئيس بإصدار قرارات تبررها حالة الاستعجال في المواجهة ثم تعرض على الكونجرس عقب ذلك للتصديق عليها.[4]

أمّا موقف القضاء الأمريكي من هذه اللوائح، فقد أكّد على إقرار هذه السلطة للرئيس تماشيا مع الاتجاه الذي سار عليه والذي يقضي بإعطاء صفة المشروعية على تصرفات الرئيس المتجاوزة لحدود

---

[1]– د. احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 546.

[2]– د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، المرجع السابق، ص 439.

[3]– د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 259.

[4]– د. ايمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 303.

اختصاصاته في حالات الطوارئ، وذلك بناءا على التصديق اللاحق من جانب الكونجرس على هذه التصرفات.[1]

ومن أمثلة لوائح الضرورة تلك اللوائح التي أصدرها الرئيس فرانكلين روزفلت أثناء الحرب العالمية الثانية دون تفويض من الكونجرس، والتي تضمنت إنشاء وتنظيم العديد من الوكالات الإدارية، التي أسند اليها الكثير من المهام المتعلقة بمواجهة الظروف الناجمة عن الحرب والتي كان من أبرزها مكتب إدارة الطوارئ ومجلس العمل الحربي ومكتب إدارة الأسعار.[2]

ويتضح من إصدار اللوائح المنشئة والمنظمة لتلك الوكالات أنّها تعتبر تعديا على اختصاصات الكونجرس، وذلك بإعتباره صاحب السلطة في إنشاء وتنظيم الأجهزة الإدارية وفقا للدستور، إلّا أنّ الكونجرس قام بإصدار قانون يقرر الإعتمادات المالية اللازمة لهذه الوكالات، وهذا يعني التصديق الضمني على اللوائح المنشئة والمنظمة لها،[3] وقد اعتبر القضاء هذا التصديق الضمني اللاحق كافيا لإعطاء صفة الشرعية على اللوائح المنشئة للوكالات المذكورة على أساس المبدأ القانوني الذي يقضي بأنّ الإجازة اللاحقة كالموافقة السابقة.[4]

وتجدر الإشارة إلى أنّ التصديق اللاحق على لوائح الضرورة الصادر من الكونجرس ينسحب إلى تاريخ صدورها ويكون لها بموجب هذا التصديق مرتبة التشريع،[5] وبالنسبة لمرتبة لوائح الضرورة الصادرة عن الرئيس الأمريكي، فإنه يجب التفرقة في هذا الشأن بين أمرين:[6]

– حالة صدور لوائح الضرورة قبل صدور قانون التصديق عليها من الكونجرس، ففي هذه الحالة تكون هذه اللوائح في مرتبة أدنى من القانون، ومن ثم لا تستطيع هذه اللوائح إلغاء أو تعديل أي نص قانوني قائم بالفعل.

---

(1)– د. احمد شوقي محمود، الرئيس ففي النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 546.

(2)– د. يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي، المرجع سابق، ص 286 وما بعدها.

(3)– د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، ص 260.

(4)– د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري لولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، ص 548.

(5)– د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، المرجع السابق ص 287.

(6)– د. ايمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية العاصرة، المرجع السابق، ص 304 وما بعدها.

– حالة صدور قانون التصديق عليها من قبل الكونجرس، وفي هذه الحالة تعدّ هذه اللوائح وكأنّها صادرة من الكونجرس ذاته، ومن ثم فإنها تأخذ مرتبة التشريع بل ويمكنها قانونا أن تتناول بالتعديل أو الإلغاء التشريعات السابق إصدارها.

4- اللوائح التفويضية:

اللوائح التفويضية هي عبارة عن قرارات لها قوة القانون، تصدرها السلطة التنفيذية لتنظم بها بعض المسائل التي لا يتناولها التشريع وذلك بتفويض خاص من السلطة التشريعية.[1] وتجدر الإشارة إلى أنّ الدستور في الولايات المتحدة الامريكية قد اقتنع فكرة الفصل المطلق بين السلطات والتي تتعارض مع فكرة التفويض التشريعي، خاصة أن هذا النظام قد تأثر إلى درجة كبيرة بأفكار مونتسكيو في الفصل بين السلطات، والقائلة بأنّ الجمع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في يد حاكم واحد أو هيئة واحدة هو أمر يؤدي للإستبداد وضياع حقوق وحريات الأفراد، وهذا المعنى الذي تكرر حرفيا في كتابات كبار المشاركين في وضع الدستور الامريكي قد تمّ ترجمته في نصوص الدستور خاصة نص الفقرة الأولى من المادة الأولى والتي قضت بأن تخول كل السلطات التشريعية المنصوص عليها في الدستور إلى الكونجرس، وفي ذات الوقت فإنّ الدستور الأمريكي لم يتضمن أي نص يشير صراحة أو ضمنا إلى جواز تفويض الكونجرس لسلطته في التشريع إلى الرئيس.

ونتيجة لعدم تضمن الدستور الامريكي أي نص يشير صراحة أو ضمنا إلى جواز تفويض الكونجرس سلطة التشريع إلى الرئيس فقد تباين موقف الفقهاء حول انسجام مدى انسجام ظاهرة التفويض التشريعي مع الفلسفة التي يقوم عليها النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية.

فذهب جانب من الفقه الامريكي إلى أن تفويض السلطة التشريعية يتعارض والنصوص الدستورية التي تقتصر سلطة التشريع على الكونجرس، كما أنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات حيث يؤدي إلى الجمع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في يد حاكم واحد أو هيئة واحدة، بالإضافة إلى أن سلطة الكونجرس في سن القوانين ليست سلطة مطلقة أصلية وإنّما هي سلطة مفوضة من قبل الشعب ولا يمكن إعادة تفويضها ولذلك يجب ان تستقر حيث وضعها الدستور.[2]

---

[1]– د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، المرجع السابق، ص 520.

[2]– د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في الناظم السياسي للولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، ص 261

بينما ذهب رأي آخر إلى مشروعية تفويض الكونجرس سلطته التشريعية للرئيس استنادا إلى خلو الدستور الامريكي من أي نص صريح يحضر هذا التفويض، كما أنّ الدستور الامريكي ينتمي فيما يتعلق بتوزيع الاختصاص إلى طائفة الدساتير المرنة حيث اكتفت المادة الأولى من الدستور بعرض أمثلة للمسائل التي يجب حجزها لسلطة القانون، وهو ما يعني إجازة تفويض السلطة التشريعية في غير هذه المسائل، بالإضافة إلى ذلك فإنّ البرلمان هيئة تنعقد بمواعيد محددة، مما يبرر الحاجة إلى وجود سلطة دائمة تعمل على كفالة التشريع واستمرار تنفيذه.[1]

وبعيدا عن هذا الخلاف الفقهي حول مشروعية التفويض في الدستور الامريكي، فإن ظاهرة تفويض الكونجرس لسلطته التشريعية أصبحت من الأمور المستقرة في النظام السياسي الامريكي، وأخذت في الاتساع، فلم يقتصر التفويض للرئيس على الظروف الطارئة التي تستوجب ضرورة المواجهة السريعة فحسب بل امتدت لتشمل الظروف العادية، ويرجع ذلك لأسباب عديدة منها:[2]

- تزايد دور السلطة التنفيذية في النظم الحديثة بشكل كبير في مختلف المجالات نظرا لما تتسم به هذه المجالات بطابع فني معقد إلى التوسع إلى ظاهرة التفويض التشريعي.

- عدم انعقاد الكونجرس بصفة متصلة لمباشرة أعماله طول العام، إلى جانب السلطة التنفيذية الذي يتطلب عملها التواجد المستمر، ومن هنا ظهرت أهمية التفويض، وذلك حتى يتمكن الرئيس من التصرف بحرية في استغلال الوقت بمرونة كافية لتطبيق القانون.

- خلو نصوص الدستور الأمريكي من أي نص صريح يحظر عملية التفويض التشريعي، ومن ثم فإنّ عدم قيام الكونجرس بتفويض الرئيس لجزئه من سلطاته يعد التزاما سياسيا وليس التزاما قانونيا.

- حالة الطوارئ والظروف الطارئة حيث أنّه من بين الأسباب التي أدّت إلى التوسع في ظاهرة التفويض التشريعي حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية التي قد تتعرض لها البلاد، فتلك الظروف تتطلب مواجهتها سرعة التصرف بما لا يعرّض أمن البلاد للخطر، هذا وقد اعترف القانون الأمريكي للسلطة التنفيذية بقدرتها على التصرف السريع والذي يتفق وطبيعة الظروف الطارئة التي لا تتحمل التأخير الذي يعتبر سمة أساسية من سمات العمل في الكونجرس.

---

[1]– د. سعيد السيد علي، المرجع نفسه، ص 261.

[2]– د. ايمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 307.

أمّا عن موقف القضاء الأمريكي بالنسبة لتفويض الكونجرس لسلطته التشريعية، فقد استقرت المحكمة العليا على حظر التفويض التشريعي واعتبرته خرقا لمبدأ أساسي من مبادئ القانون، لأن هذا الحظر يشمل من وجهة نظرها تخلي السلطة التشريعية عن سلطتها في التشريع بصورة كاملة أو جزئية، وبذلك يجتمع في يد السلطة التنفيذية سلطتي التشريع والتنفيذ معا.

غير أن هذا التفويض غير مبني على إطلاق الإختصاص بل أنّ التفويض يعني سماح السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بممارسة جزء من نشاطها التشريعي مع احتفاظ السلطة التشريعية بمختلف الضمانات التي تكفل سيطرتها على السلطة التنفيذية عند مباشرتها لعملية تفويض التشريعي كتحديد موضوعات التفويض التشريعي، إلى جانب تحديد الأسس التي يتعين على السلطة التنفيذية مراعاتها عند ممارستها للنشاط التشريعي، وأيضا توقيت مدة التفويض بفترة زمنية معينة واشتراط الموافقة اللاحقة للسلطة التشريعية على ما تقرره السلطة التنفيذية من لوائح تفويضية.[1]

وتجدر الإشارة إلى انّ مرتبة اللوائح التفويضية الصادرة من الكونجرس تحتل مرتبة أدنى من التشريعات، والدليل على ذلك ضرورة التزام هذه الوائح وخضوعها للضوابط الواردة في قانون التفويض ذاته. وقد يبدو للوهلة الأولى تعارض ذلك القول مع قدرة اللوائح التفويضية، على إلغاء أو تعديل بعض القوانين الصادرة من الكونجرس، إلّا أن هذه القدرة لا تستند على القوة أو المرتبة الذاتية للّوائح التفويضية في حد ذاتها، بل على قوة قانون التفويض ذاته والذي منح هذه اللوائح تلك المكنة التي تسمح بموجبتها إلغاء أو تعديل قانون ما دون أن تتعداها لقانون آخر.[2]

وأخيرا فإنّ هذه اللوائح التي يمارسها الرئيس الأمريكي سواء كانت لوائح تنفيذية أو لوائح مستقلة أو لوائح ضرورة أو لوائح تفويضية لا تختلف عن القوانين من حيث المضمون، حيث تشتمل على قواعد عامة ومجردة، وبالتالي يمكن القول أنّ رئيس الدولة يباشر نشاط تشريعيا مما يدخل أصلا في دائرة عمل السلطة التشريعية، وبعبارة أخرى يمكن القول أنّ الدستور قد منح السلطة التنفيذية الحق في مباشرة أعمال تشريعية،[3] وهذا في الحقيقة يعد مظهرا من مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مجال رسم السياسات التشريعية.

---

[1]– د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، المرجع السابق، ص 263.

[2]– د. ايمن محمد شريف، المرجع نفسه، ص 310.

– د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 545.

[3] – د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص 672 وما بعدها.

وكخلاصة للفصل الأول فإنه تتحدّد قوّة البرلمان أو ضعفه من خلال الصلاحيات الممنوحة له دستوريا ومدى إمكانية استخدام هذه الصلاحيات لتوجيه السياسات التشريعية للدولة. في ذات الوقت فإنّ السياسة التشريعية الفعّالة تستدعي التدخل القوي للبرلمان بمناقشة القوانين وصناعتها والمساهمة في إثرائها لكونه الأقدر على فهم متطلبات المواطن والأقرب إليه وإلى انشغالاته. فمعرفة الدور الحقيقي للسلطة التشريعية في مجال التشريع وانعكاس هذا التشريع نفسه على توجهات الدولة من خلال تطور المؤسسة التشريعية داخل النظام السياسي والدستوري الجزائري له أهمية كبرى في تحديد الصلاحيات المنوطة بهذه المؤسسة.هذا ما لا نجده في المؤسسة التشريعية في الجزائر حيث نّصت مختلف الدساتير منذ الاستقلال إلى اليوم على استقلالية البرلمان وسلطته الأصيلة في التشريع لكن نجد في كل مرّة انتقاصًا لصلاحياته وانتهاكًا لها بواسطة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الوزير الأوّل.

علاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان في مجال التشريع أيضا تكتسي أهمية بالغة في معرفة الدور الحقيقي الذي يمارسه البرلمان في مجال رسم السياسات التشريعية مقارنةً بالدور الكبير والأساسي الذي تقوم به السلطة التنفيذية، خاصة وأنّ الرئيس في الجزائر له من الصلاحيات التي يمكن له بها أن يتجاوز أي قيد دستوري يحدّ من قدرته في فرض توجّه تشريعي معيّن. من خلال ما سبق التطرق اليه من دراسة مقارنة بين النظامين الجزائري والأمريكي يمكن الوقوف على أوجه تشابه وأوجه اختلاف من ناحية الاختصاصات المقررة للبرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في مجال التشريع.

مالا يختلف حوله اثنان من ناحية السلطات المقرّرة لكل من البرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في مجال التشريع هو أن هذه الصلاحية منصوص عليها بنص الدستور ومقررّة لكليهما لكن تشاركهما في ذلك السلطة التنفيذية بل تتعدّاهما في كثير من الأحيان إلى حدّ التشريع بصفة مستقلة وبعيدة كل البعد عن قبّة السلطة التشريعية فيكون للسلطة التنفيذية حينئذٍ وحدها صلاحية رسم السياسات التشريعية من خلال التشريع. أماّ في حالة صدور اقتراح القانون من طرف السلطة التشريعية وكان هذا الاقتراح لا يتوافق والرؤية التشريعية للرئيس فإنّ مآل هذا المقترح هو الزوال في كلا النظامين الدستوريين، إماّ عن طريق الاعتراض الرئاسي بأنواعه أو بطلب إجراء مداولة ثانية وبالتالي إفراغ النص من محتواه الأصلي الذي صدر عن السلطة التشريعية بالتعديل والتغيير فلا يختلف بذلك البرلمان الجزائري عن الكونغرس الأمريكي.

ما يمكن أن يتميز به النظام الدستوري الأمريكي عن النظام الدستوري الجزائري في مجال الاختصاصات المقرّرة للبرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في مجال التشريع هو أنّ الكونغرس له من

الأهمية في صناعة القوانين وتوجيه السياسات التشريعية للدولة مالا نجدها في البرلمان الجزائري. فالكونغرس له تأثير واضح في صنع القرار السياسي الأمريكي عن طريق التشريع وخير دليل على ذلك هو أنّ رئيس الجمهورية يسعى دوما إلى كسب رضا أعضاء الكونغرس لصياغة تشريعات تتوافق والسياسة الإستراتيجية للسلطة التنفيذية. ونظرًا لكون أنّ الكونغرس يسعى إلى تأكيد صلاحياته الدستورية المتمثلة في التشريع فإنّه يباشر إلى وضع القيود على بعض صلاحيات الرئيس الدستورية التي يباشرها لوحده، فالرئيس لا يستطيع أن يغض النظر أو يتجاهل مواقف واتجاهات ورغبات الكونغرس وإلاّ كتب لسياسته الفشل أو الجمود، لذا يسعى إلى مجاملة واحترام تدخل الكونغرس وتفادي الخلافات معه بقدر الإمكان حتى ينجح في تمرير التشريعات اللازمة بدون عراقيل. على عكس الرئيس في الجزائر، فهو لا يسعى إلى مجاملة نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمّة لأنّ دورهم في التشريع يقتصر على المصادقة الشكلية لإضفاء صفة القانون على النص المقدّم لهم، وبالتالي لا يمكن الحديث أبدا عن دور البرلمان الجزائري في رسم السياسات التشريعية عن طريق التشريع.

الفصل الثاني:

الصلاحيات غير التشريعية المقررة للبرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في المجال المالي

الفصل الثاني: الصلاحيات غير التشريعية المقررة للبرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في المجال المالي

بالرغم من إن الوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأصيلة للبرلمان، إلا أن الوظيفة المالية والرقابية تسبقها من حيث نشأتها التاريخية،[1] فالإيرادات والنفقات العمومية، فيما قبل العصور الوسطى في أوربا اعتبرت من اختصاص الملوك والحكام، حيث كانت تعتبر من الأموال، الخاصة بهم، ومن ثم لم يكن فصل مابين الأموال التي تستخدم لتغطية حاجات الملوك والأموال التي تستخدم لتسيير شؤون الدولة. وقد كان للملك حتى العصور الوسطى مطلق الحرية في الإنفاق وجباية الأموال وفق احتياجاته، ومن ثم كان يفرض من الضرائب والرسوم ما يراه مناسبا لتسيير الدولة، ويجمع الأموال وينفقها دون ضوابط وقيود مسبقة. غير أن تعسف الملوك في فرض الضرائب قد أثار الشعوب عليهم وحفّزهم على التمرّد،[2] بغية إخضاع الحكّام للإرادة الشعبية في فرض الضرائب وفي جبايتها وكذا في تحديد أوجه الإنفاق وأولوياته من هنا يمكن اعتبار المسائل المالية العامل الأساسي في ظهور النظام النيابي.

هذا النظام النيابي كان الهدف الأسمى من إيجاده هو تحقيق نظام رقابي فعّال قائم على مبدأ رقابة وحماية المال العام الذي يعود للشعب من طرف الشعب نفسه عن طريق ممثلين له في مجلس منتخبة، فوظيفة الرقابة تعتبر من الناحية التاريخية الوظيفة الأساسية التي وجدت البرلمانات من أجلها، كما أن المكانة المرموقة التي مازالت تحظى بها البرلمانات في الأنظمة المعاصرة لست ناتجة عن دورها التشريعي كما قد يعتقد البعض، وإنما عن قدرتها على توجيه ومراقبة عمل الحكومة ومدى تنفيذ هذه الأخيرة لما تمّ إقراره فعلا، هذه الرقابة ساعدت في ظهورها عدة عوامل منها ما هو سياسي ومنها ما هو اقتصادي، يعود تاريخها إلى القرن الثامن عشر عندما ربطت آنذاك طبقة الإقطاعيين والبرجوازيين استمرارهم في دفع الضرائب وتمويل الدولة بفرض رقابة على كيفية رف هذه الأموال، وذلك من خلال المجالس النيابية لمشكلة أساسا من أعضاء موالين لهذه الطبقات، ثم تطورت الأحداث بعد ذلك إلى أن انتقل الاختصاص المتعلق بالرقابة المالية إلى البرلمان.

انتقلت السلطة المالية بموجب ذلك إلى البرلمان وأصبح صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع المالي مما أدى إلى تقييد الحكومة في هذا المجال، حيث أصبحت البرلمانات هي التي تقوم بدراسة المشاريع المتعلقة بميزانية الدولة، وكذا تقييم نشاط وأداء الحكومة ماليا من خلال أدوات قانونية وضعتها

---

[1]– حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، مصر، 2009، ص 115.

[2]– علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة، مكتبة بستان المعرفة، مصر، 2008، ص 148.

مختلف الدساتير لهذا الغرض.[1] فنجد المؤسس الدستوري الجزائري على غرار المؤسس الدستوري الأمريكي قد أقر حق البرلمان واختصاصه التشريعي في مراقبة تحصيل الإيرادات وصرف نفقات الدولة عن طريق قوانين المالية ووضع له حدود تنعكس على مدى تأثيره قبل إقرار قانون المالية في رسم السياسات التشريعية للدولة (المبحث الأول)، غير أن التطور الذي عرفه المجال التشريعي بأن أصبح ميدان القانون هو الاستثناء وميدان التنظيم هو المبدأ،[2] لم يمنع من وضع بعض القيود على قوانين المالية بعد إقرارها أدت في الأخير إلى تقييد مبادرات الحكومة في هذا المجال (المبحث الثاني).

[1]– نجيب يوسف، علم المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة الجامعة الأردنية، الأردن، 2014، ص 08.

[2] - Duverger M, « Institutions Politiques et Droit Constitutionnel » ,t2, 1973, p 29.

المبحث الأول: حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان قبل إقرار قانون المالية وأثره على رسم السياسات التشريعية للدولة

بعد التغير الذي طرأ على وظائف الدولة وتحولها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، أصبح قانون المالية يكتسي أهمية بالغة من حيث كونه المحدد المباشر أو غير المباشر لمختلف الميكانيزمات المالية للدولة المعاصرة والشريان الحيوي الذي يغذي وينظم جهود ووظائف الدولة وأهداف سياساتها واستراتيجياتها وبرامجها العامة،[1] وكذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية والعسكرية. وبما أن البرلمان يمارس الاختصاص التشريعي انطلاقا من الإطار الدستوري متبعا آليات العقلة البرلمانية، سواء على مستوى مجال القانون أو ما يتعلق بآليات الرقابة فقد استطاعت الممارسة البرلمانية رغم كل هذا إن تجد لنفسها بعض الخصوصية تتمثل في مناقشة مختلف مشاريع النصوص القانونية والتعقيب عليها. هذه الممارسة كرست تفوّق الحكومة على البرلمان كمصدر للتشريع في الجزائر، لكن التشريع المالي قد أظهر انتشارا غير مسبوق من طرف الحكومة عن طريق مشروع قانون المالية تارة، وكذا سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي تارة أخرى.

فقانون المالية هو في الواقع المؤشر الحقيقي لكل السياسات المتبعة والمرآة العاكسة للحالة المالية للدولة، فهو من أهم الأدوات المستعملة لتقديم البيانات المحاسبية والمالية وإعطاء نظرة شاملة عن الواقع الاقتصادي والمالي، من خلال إبراز مختلف المبالغ التي رصدتها الدولة لتغطية نفقاتها المختلفة، بالإضافة إلى إعطاء صورة عن مصادر هذه المبالغ التي تشكل إيرادات الدولة وذلك قصد تحديد الإطار الأساسي لمفهوم المالية العمومية للدولة أو ما يصطلح عليه بالميزانية العامة.

المطلب الأول: مشروع قانون المالية بين المبادرة الحكومية والاختصاص البرلماني

بما أنّ قانون المالية هو وسيلة من وسائل تنفيذ البرامج الحكومية فانّه يعتبر أيضا الإطار العام للسياسة الاقتصادية والاجتماعية الذي من خلاله تتمكن الحكومة من تنفيذ برامجها في مدة محددة وهي سنة، وهو كذلك إطار تفصيلي لموارد الإعتمادات المالية المرصودة خلال هذه الفترة، فالأهداف التي يتضمنها هذا القانون تكون دائما بمثابة المؤشر الحقيقي على التوجهات الفعلية للحكومة، ولأهمية هذا القانون كان من الضروري إحاطته بجميع الضمانات حتى يكون في مستوى الأهداف المنتظرة منه وذلك

[1] - Pierre Allumière: les finances publiques, libraire Armand colin, paris, 1983, édition, p 8.

في جميع مراحل إعداده وتحضيره حتى المصادقة عليه، فقانون المالية هو ذلك القانون الذي يحدد العلاقة بين الموارد العامة والنفقات العامة وتأثيرها على الشأن العام.

في المفهوم التقليدي للمالية العمومية فان تنفيذ نفقة من قبل الإدارة المختصة لا تتم إلا إذا كان مرخصا لها مسبقا من قبل البرلمان، وهو يعبر عنه بالرخصة المالية المسبقة، أي هي الإجراء الذي يتم بمقتضاه منح الجهاز التنفيذي الوسائل المالية الضرورية لتنفيذ سياسته مما يجعل الحكومة في وضعية تبعية، اتجاه البرلمان، الأمر الذي يعطي قوة للرخصة المالية. هذا المفهوم التقليدي للرخصة المالية لم يعد قائما بالشكل الذي كان عليه وإنما أصبح مفهوما محدودا ومؤطرا بمجموعة من القواعد والتقنيات التي أصبحت الحكومة هي الأقدر على التحكم فيها وهذا ما يظهر من خلال احتكارها وانفرادها بإعداد وتحضير مشروع قانون المالية، وكذا تحكمها في المعلومات المالية وتزويد البرلمان بالوثائق والملحقات اللازمة التي يفترض تقديمها لممثلي الشعب لإطلاعهم على كل حيثيات وإبعاد النص المقدم لهم. هذا ما يصطلح عليه بأولوية المبادرة التشريعية في المجال المالي على الإقتراح البرلماني في الجزائر (الفرع الأول)، في مقابل ذلك نجد أن الدستورالأمريكي قد نص على أن يتم تنفيذ الموازنة بإشتراك وتعاون بين السلطتين التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية والتشريعية ممثلة في الكونغرس (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أولوية المبادرة التشريعية في المجال المالي على الإقتراح البرلماني في النظام الجزائري

يعتبر إعداد قانون المالية في الجزائر إجراءا تقنيا وسياسيا يتطلب التأقلم مع مختلف التطورات،[1] لذا فان الحكومة هي التي تنفرد بإعداد وتحضير مشروعه، فلا يمكن أن يكون ذلك بموجب اقتراح قانون بالرغم من عدم وجود ذلك صراحة في الدستور أو في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية،[2] وإنما يمكن أن يستنتج ذلك من خلال ما جاءت به المادة 138 الفقرة 09 من الدستور،[3] وكذا ما ورد في المادة 44 من القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة،[4] واللتان أشارتا إلى مشروع قانون تقدمه

---

[1]-Michael Bouvier, Marie Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassalle, finances publiques, paris, 2004, 7eme edition, p305.

[2]– القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية رقم:53 صادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018.

[3]– تنص المادة 138 فقرة 09 من التعديل الدستور 2016 على أنّه: " في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحددة سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر ".

[4]– جاء في نص المادة 44 من القانون 16-12 ما يلي: " في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان، خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية".

الحكومة، وذلك خلافا لما جاء به الأمر 59-02 الذي نص صراحة على أن قانون المالية يأخذ شكل مشروع قانون،[1] إذ ورد في المادة 37 منه ما يلي:" تحت إشراف الوزير الأول يقوم وزير المالية بتحضير مشاريع قوانين المالية التي تم تقريرها في مجلس الوزراء."

فاحتكار الحكومة لهذه العملية يعود لجملة من العوامل المنطقية تتمثل أساسا في كون أنّ:

- الحكومة هي الجهاز الأكثر إطلاعا على مختلف المعلومات والمعطيات المختلفة.
- الحكومة لها من الكفاءات التقنية ما يؤهلها لان تقوم بإعداد مثل هذا العمل المعقد القائم على التنبؤ والتوقع.
- الحكومة هي المسؤولة عن تنفيذ قانون المالية لذا فان من الطبيعي أن تسند لها مسؤولية إعداده.[2]
- إن قانون المالية يعبر عن برنامج عمل الحكومة وإعداد هذه البرامج هو إعداد لسيادة الدولة التي هي من اختصاص الحكومة.
- إن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، فتكون بذلك اقدر من غيرها على معرفة احتياجات هذه المرافق من نفقات وعلى دراية بالإيرادات المتوقع تحصليها، كما أن إسناد هذا الأمر إلى هيئة أخرى من شأنه أن يحدث عدم انسجام وتضارب للمصالح بين الهيئتين.[3]

وبالتالي فإن البرلمان في هذه المرحلة يبقى غائبا ولا يسمح له بالمشاركة إلا عند تقديم المشروع للمناقشة، وهذا خلافا لما كان عليه الحال في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة، أين كان البرلمان يتمتع بسلطة قوية في المشاركة في تحضير مشروع قانون المالية وذلك من خلال إرسال هذا المشروع الذي تم تقريره في مجلس الوزراء إلى البرلمان، الذي يحوله بدوره إلى لجنة المالية لتدخل عليه في الغالب تعديلات عميقة، ليتم إعادة طرحه من جديد أمام البرلمان لمناقشته وكأن النص عرض لأول مرة عليه، هذا الأمر الذي لقي انتقادا كبيرا من قبل الحكومة ليتم عقلنته في ظل الجمهورية الرابعة أين سمح بإدخال تعديلات فقط أثناء المناقشة، أما في ظل الجمهورية الخامسة ووفقا لما جاء به دستور 1958 فقد تم استبعاد البرلمان من مرحلة الإعداد وأصبح النص كما اشرنا إليه هو عبارة عن مشروع قانون،[4] ومع ذلك فان النواب في فرنسا لهم من الطرق ما يمكنهم من تقديم ملاحظاتهم أثناء مرحلة التحضير على

---

[1]- الأمر 59-02، المؤرخ في 02 جانفي 1959 المنظم لقوانين المالية.

[2] -p.m Gaudemer, j molinier, finances publiques, budget trésor, tome 1, Montchrestien, paris, 1992,6eme edition, p224.

[3]- محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1998-1999،ص21.

[4] – p.m gaudement, j molinier, finances publiques, budget trésor, opcit , p227.

غرار تلك المناقشات التي يجريها بشان توجيه الميزانية، فكان أول نقاش قد عقد في هذا الصدد في افريل 1990 بالجمعية الوطنية، أما النقاش الثاني فقد تم سنة 1997، وكان النقاش الثالث في ظل حكومة Jospin المنعقد يوم 90 جوان 1998 بالجمعية الوطنية وتم انعقاده يوم 25 جوان 1998 أمام مجلس الشيوخ وذلك لتحضير قانون المالية لسنة 1999 .[1]

أولا- استئثار السلطة التنفيذية بمشروع قانون المالية في الجزائر

إن عملية تحضير مشروع قانون المالية في الجزائر تقوم به الحكومة وجميع الوزارات المشكلة لها ويكون ذلك بدرجات متفاوتة، حيث تضطلع وزارة المالية بالدور الريادي وذلك من خلال الاختصاصات المسندة لوزير المالية،[2] ولدائرته الوزارية،[3] وقد تعزز دور وزير المالية بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 40/98،[4] الذي حول اليه صلاحيات مندوب التخطيط الخاضع آنذاك لوصاية رئيس الحكومة اذ كانت مهمة تحضير اعتمادات التجهيز مسندة اليه، وهكذا أصبح وزير المالية ودائرته الوزارية مكلفين بتحضير مشروع قانون المالية بصورة كلية، فتحققت بذلك وحدة التحضير التي تدعمت بواسطتها سلطة وزارة المالية،[5] هذه العملية التي تتخذ مراحل مختلفة يمكن تلخيصها فيما يلي:

1- توجيه السياسة التشريعية للميزانية العامة في الدولة

تعتمد هذه المرحلة على إعداد نصين أساسيين يتم الاعتماد عليهما لتقديم مختلف الاقتراحات من قبل مختلف الدوائر الوزارية ويتمثلان في:

---

[1]- سليم كسير، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجيستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق،2000-2001،ص 6.

[2]- المرسوم التنفيذي رقم: 54/95 المؤرخ في 15 فيفري 1995، يحدد صلاحيات وزير المالية، جز، رقم: 15 لسنة 1995.

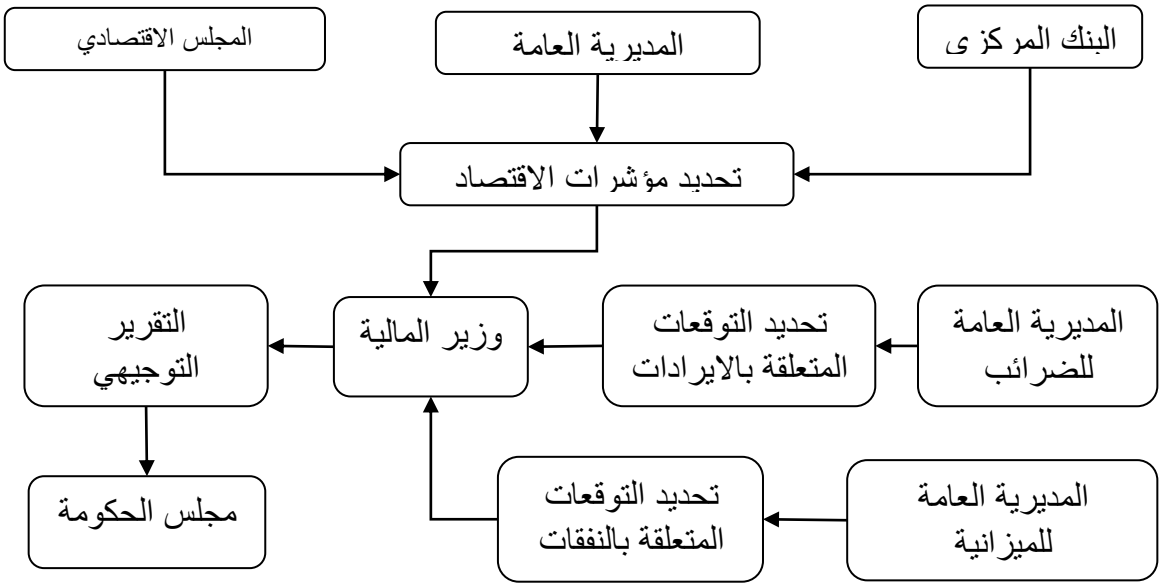
[3]- مرسوم تنفيذي رقم 194/03 المؤرخ في 2003/04/28 يتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، جريدة الرسمية، رقم 30 لسنة 2003.

[4]- المرسوم التنفيذي رقم: 40/98 المؤرخ في 01 فيفري 1998، المتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، جريدة رسمية رقم: 5، سنة 1998.

[5]- برزيق زكريا: كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق،2001-2002، ص70.

▪ **التقرير التوجيهي:** إعداد هذا المخطط يكون من قبل مختلف المديريات التابعة لوزارة المالية وهي المديرية العامة للضرائب،[1] المديرية العامة للدراسات والتوقع،[2] المديرية العامة للميزانية،[3] والتي تتولى إعداد تقارير بالتنسيق مع مختلف الهيئات وفقا للمخطط التالي:

▪ **نموذج هيكلي يوضح كيفية تحضير التقرير التوجيهي:**



من خلال ما ورد في المخطط يتضح أن مختلف هذه الهيئات والمديريات تتولى إعداد تقاريرها ثم تقدمها في الأخير إلى وزير المالية، ليتم صياغتها في شكل تقرير يوجه لمجلس الحكومة الذي يقوم بدراسة هذه الاقتراحات، يخلص في الأخير إلى ملاحظات وفرضيات يتم الاعتماد عليها لتحضير قانون المالية وهو ما تتكفل به عمليا المذكرة المنهجية التوجيهية، هذه المرحلة عادة ما تدوم من شهر جانفي إلى شهر مارس.

▪ **المذكرة المنهجية المتعلقة بتحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية:** عندما يوافق مجلس الحكومة على ما تضمنه التقرير التوجيهي يقوم وزير المالية بإرسال مذكرة توجيهية متعلقة بتحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية إلى كل الآمرين بالصرف، ويكون ذلك عادة خلال شهر مارس، والهدف

---

[1]– تجري المديرية العامة للضرائب تقريرا تفصيليا عن موارد الدولة بالتنسيق مع المديرية العامة للجمارك ومديرية أملاك الدولة.

[2]– تقوم المديرية العامة للدراسات والتوقع بإعداد تقرير عن التوقعات المتعلقة بالاقتصاد الكلي وذلك لوضع قانون المالية ضمن الإطار الكلي للاقتصاد وذلك بالتنسيق مع بنك الجزائر، المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

[3]– تضطلع المديرية العامة للميزانية بإعداد تقرير حول توقعات الإنفاق للسنة المقبلة اخذ بعين الاعتبار ما تم إقراره في السنوات الماضية.

من هذه المذكرة التوجيهية هو توحيد شكل الاقتراحات التي سيتم تقديمها،[1] وكذا إعلام مختلف الآمرين بالصرف بالوضعية المالية للدولة وإعطائهم التوجيهات الضرورية الواجب مراعاتها عند إعداد مقترحاتهم، فتأخذ بذلك شكل منشور وزاري بعناوين محدّدة مرفقا بمجموعة من الجداول.[2]

وتحدّد المذكرة التوجيهية أجلا أقصى لإرسال كل المعلومات المتعلقة بالتدابير الجبائية واقتراحات الميزانية، وهو ما تجسّد في المذكرة التوجيهية المتعلقة بتحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية لسنة 2019، والتي حدّدت تاريخ 15 أفريل 2018 كحد أقصى إلا أنّ الملاحظ في هذا الصدد أنّ هذه التواريخ تختلف من سنة لأخرى فلا يوجد هناك تاريخ موحد متعارف عليه وإنما يختلف التاريخ من سنة مالية إلى أخرى.

2- دراسة مختلف التوجهات والإقتراحات:

عند استقبال المذكرة التوجيهية من قبل مختلف الهيئات والدوائر الوزارية فإنه يتم تقديم الاقتراحات لترفع إلى الوزراء المعنيين أو مسؤولي مختلف الهيئات،[3] ليقدموها بدورهم إلى وزارة المالية في شكل ميزانيات تمهيدية وترفق بتقارير لتبرير الاعتمادات المطلوبة، تتولى المديرية العامة للميزانية بعد ذلك دراسة هذه الاقتراحات ويتم التأكد من مدى مطابقتها للتعليمات والتوجيهات التي تم تقديمها وهذا لتفادي الوقوع في عمليات التقديم المضخمة أو عمليات التقديم غير الواقعية.

3- إثراء ومناقشة السياسة التشريعية لقانون الميزانية:

تقوم المديرية العامة للميزانية بتنظيم جلسات وحصص تتعلق بالتحكيم المسبق وذلك حسب كل قطاع وكل ولاية، وتتم مناقشة أهمية المشاريع المقترحة وكذا الاعتمادات التي رصدت بشأنها، كما يتم

---

[1]– تتم طريقة توحيد شكل الاقتراحات المقدمة من قبل مختلف الدوائر الوزارية ومختلف الهيئات عن طريق اعتماد جداول ترفق بالمذكرة التوجيهية.

[2]– تضمنت المذكرة التوجيهية المتعلقة بتحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية لسنة 2019 تحت رقم: 427/ و.م/2018، مؤرخة في 20 مارس 2018، العناوين التالية:

1–التدابير الجبائية.

2– ميزانية الدولة.

2–1– ميزانية التسيير.

2–2– ميزانية التجهيز.

2–3– نفقات التخصيص الخاص.

2–4– تحديث العمليات الميزانية.

[3]– على سبيل المثال: رئاسة الجمهورية، مصالح الوزير الأول، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، المجلس الدستوري.

التطرق أيضا إلى احترام التوجهات التي تم تقديمها سلفا، والحرص على ضرورة تحقيق إنفاق سليم ويتم عرض النتائج التي تم الخروج بها في المرحلة القادمة، وذلك عند القيام بعمليات المناقشة على مستوى الوزارة الذين بإمكانهم تدعيم اقتراحات بأدلة وحجج جديدة، ومعالجة القضايا التي يتم الفصل فيها في مرحلة سابقة، باعتبارهم أكثر إلماما بالمشاريع المقترحة وكذا معرفتهم بالسياق العام للبرنامج الحكومي، ويتم ذلك في ظل رزنامة محددة سلفا. تتولى بعد ذلك المديرية العامة للميزانية إعداد تقرير تلخيصي بشأن ذلك وتجميع كل البيانات في ميزانية واحدة، ليتم تقديم المشروع التمهيدي لقانون المالية الذي يعرض على الحكومة وكذا مجلس الوزراء، كما يتم إشعار كل وزارة بحجم الغلاف المالي المقترح.

إن عمليات التقديم هذه تظهر حالات اختلال لابد من معالجتها، ويظهر ذلك جليا عندما يكون إجمالي النفقات المقترحة يفوق الإيرادات المتوقعة،[1] مما يدفع في بعض الحالات إلى رفع الإشكال إلى مجلس الحكومة.

4- صياغة مشروع قانون المالية وعرضه على مجلس الحكومة ومجلس الوزراء:

تقوم وزارة المالية بإرسال المشروع التمهيدي لقانون المالية إلى الوزارة الأولى قبل اجتماع مجلس الحكومة، ثم إرسال نسخ من المشروع التمهيدي إلى مختلف الوزارات تحضيرا لمناقشته أين يتم برمجة جلسة لتناول هذا الأمر.

يقوم وزير المالية عند اجتماع مجلس الحكومة بتقديم تقرير عن هذا المشروع مع التوضيحات اللازمة، بعد ذلك يفتتح النقاش ليقدم الوزراء توضيحاتهم ومبرراتهم بشان الاعتمادات المالية التي تقدموا بها، والتي لم يتم الفصل فيها أثناء جلسات التحكيم، وهنا يظهر دور الوزير الأول أثناء تحضير قانون المالية، فتعد هذه الفرصة مناسبة للوزير الأول لتقديم توجيهاته وفرض رؤيته بشان ظروف وكيفيات الإنفاق العام، وهو ما نستشفه من خلال ما جاء في التعليمة الصادرة من رئيس الحكومة التي كان موضوعها الصرامة في إنفاق أموال الدولة.[2]

---

[1]- محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، المرجع السابق، ص، 131.

[2]- جاء في التعليمة الصادرة عن رئيس الحكومة بتاريخ 13 جويلية 2008 والموجهة إلى أعضاء الحكومة ما يلي:" ... وفي كل الأحوال أحيطكم علما بأن دراسة مشروع قانون المالية لسنة 2009 سيكون موضوع مساهمتي المباشرة، إلى جانب السيد وزير المالية من اجل السهر على ما يلي:

أ- التخلي بيقظة اكبر في التقيد بتعليمات السيد رئيس الجمهورية، بما في ذلك تسيير البرنامج الخماسي.

ب- الاستجابة لحاجات السكان بشكل أفضل ...

ج- وضع حد للتماطل في تسجيل المشاريع العمومية وتسييرها ..."

إن الحديث عن دور الوزير الأول في عمليات التحكيم لا يستند إلى أي نص قانوني في ظل غياب نص يحدد كيفيات تحضير قانون المالية، والآجال المتعلقة بكل مراحله، وتحديد دقيق لكل المتدخلين وضبط صريح لعملية التحكيم.[1]

بعد اجتماع مجلس الحكومة يتولى وزير المالية أثناء مناقشة النص إدخال التعديلات التي قد تم إحداثها، ليرسل بعد ذلك إلى مصالح الوزارة الأولى، هذه الأخيرة تقوم بإرسال مشروع قانون المالية إلى مجلس الدولة لإبداء رأيه وذلك بعد تحرير نصه في شكل مواد وإرفاقه بعرض الأسباب ووضعه في الصيغة القانونية النهائية، ليتم بعد ذلك عرضه على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية،[2] وهنا تظهر أهمية ومكانة رئيس الجمهورية وحجم السلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها من خلال إجرائه لعملية التحكيم باعتباره آخر هيئة لفض النزاع،[3] أين يتولى الوزير الأول عرض الخطوط العريضة لمشروع القانون، كما يمكن أيضا لرئيس الجمهورية طلب توضيحات من قبل وزير المالية، ليقدم بعد ذلك الرئيس توجيهاته وتوصياته الرامية إلى تحقيق تنفيذ فعال ومثمر لما تم إقراره بموجب مشروع قانون المالية، فتكون بذلك هذه المرحلة هي آخر مرحلة في مسار تحضير قانون المالية وذلك قبل إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني لإقراره وفقا للشروط القانونية المحددة في الدستور والقوانين العضوية ومختلف النصوص القانونية الأخرى.

ثانيا – تحويل مشروع قانون المالية من السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية:

مشروع قانون المالية له خصوصيات عدّة تميزه عن باقي النصوص التشريعية الأخرى، وتظهر جليا هذه الخصوصيات أثناء إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني، وذلك من خلال إحاطته بمجموعة من الشروط والإجراءات التي تحكمه. هذه الإجراءات تجد أساسها في القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية لاسيما في المواد 71 و72.[4]

---

[1]– قد يفهم ذلك من خلال ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم: 54/95 المحدد لصلاحيات وزير المالية في مادته الأولى، والتي فرضت على وزير المالية عرض نشاطه على رئيس الحكومة سابقا ومجلس الحكومة ومجلس الوزراء حسب الأشكال والتقنيات والآجال المقررة.

[2]– نبيل امالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2007، ص107.

[3]– برزيق زكريا، كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية، المرجع السابق، ص 52.

[4]– المواد 71 و72 من القانون 18-15، جريدة رسمية رقم:53 بتاريخ 02 سبتمبر 2018.

تنص المادة 71 من القانون 18-15 على ما يلي: " يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 اكتوبر كأقصى حد، من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، ويضم موادا تتناول، في صيغة صريحة الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة". تتألف الوثيقة المتضمنة مشروع قانون المالية المقدمة بشكل شامل والتي يسمح محتواها بإجراء دراسة مستفيضة من جزئين مختلفين حيث:

يضم الجزء الأول: الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وبالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية، وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها في مخطط التنمية.

ويقترح الجزء الثاني:

- المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة في الميزانية العامّة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير وعلى كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية.
- المبلغ الجمالي للنفقات برأسمال.

كما يقترح أيضا:

- الترخيصات الإجمالية للإيرادات بصدد كل ميزانية ملحقة.[1]
- الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة.
- الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة والتي لا تنصبّ إلا على المحتويات التي ينص عليها هذا القانون.

يتم التمييز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة والأحكام ذات الطابع المؤقت، ويعد كل حكم يقترح دون تحديد مدة تطبيقه صراحة حكما ذا طابع دائم.

إن القراءة المستفيضة لهذه المادة تبين لنا أن المشرع أوجد مجموعة من الضوابط التي تحكم شكل قانون المالية كما حدد إطارًا زمنيا لابد من احترامه.

---

[1]- تم إلغاء الميزانية الملحقة للبريد والمواصلات بموجب المادة 58 من القانون 03-22 المؤرخ في: 28-12-2003 المتضمن قانون المالية لسنة 2004.

1- ضرورة إحترام الفترة الزمنية المحددة لإيداع مشروع قانون المالية

الفترة الزمنية المحدّدة لإيداع مشروع قانون المالية لم تطرح في القانون 84-17 في نسخته الأولى الملغى بموجب القانون العضوي 18-15، وإنما تمت الإشارة اليها فقط إلى الإجراءات التي يجب اتخاذها في حالة عدم المصادقة على قانون المالية عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية المعتبرة وفقا للكيفيات الواردة في نص المادة 69 منه.[1] انطلاقا من هذا الأساس فان إيداع مشاريع قوانين المالية في تلك الفترة كان في تواريخ متباينة، فعلى سبيل المثال، فان مشروع قانون المالية لسنة 1985 تم إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني في بداية الأسبوع الأول من شهر ديسمبر، وشرع المجلس الشعبي الوطني في دراسة هذا المشروع بتاريخ 16 ديسمبر 1984.[2]

إن هذا الأمر تم ضبطه بموجب القانون 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، وحدد يوم 30 سبتمبر للسنة التي تسبق السنة المالية المعتبرة كآخر أجل لإيداع مشاريع قوانين المالية، لكن تفحّص قوانين المالية الصادرة بعد هذا التاريخ يظهر عدم مراعاة هذا الإطار الزمني، كما هو الأمر بالنسبة لقانون المالية لسنة 1992، والذي تم إيداع مشروعه خلال شهر أكتوبر، في حين قد تم تسجيل تأخر معتبر في إيداع مشروع قانون المالية لسنة 1993 والذي كان خلال شهر ديسمبر الأمر الذي نجم عنه تأخر في المصادقة عليه إذ كان بتاريخ 19 جانفي 1993.

إن عدم احترام هذا الأجل في هذه الفترة يعود إلى عدم الاستقرار السياسي الذي كانت تشهده الجزائر، والوضعية المالية الصعبة التي كانت تعيشها،[3] ولكن هذه الظروف لم تكن قائمة في سنوات 1999 و2000 اذ الملاحظ هو تأخر كذلك في إيداع مشروع قانون المالية لسنة 2000 الذي كان بتاريخ 16-10-1999 وكذا مشروع قانون المالية لسنة 2001 الذي صوت عليه مجلس الحكومة بتاريخ 05 أكتوبر 2000، إن هذا الأمر يعكس لامبالاة الحكومة في الشأن المتعلق بتنفيذ سياسات تشريعية واضحة مبنية على أطر زمنية محدّدة وغير اعتباطية،[4] وهنا نتساءل عن الآثار القانونية التي قد تنجم في حالة عدم احترام الحكومة لهذا التاريخ، في ظل غياب أي جزاء لذلك على عكس السلطة التشريعية التي حدد

---

[1]- نصت المادة 69 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 على ما يلي: " في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة، تواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية .."

[2]- yahia denideni : la pratique du système budgétaire de l'etat en Algerie, OPU, Alger, 2002, p 318.

[3]- IBID, p 319.

[4]- سليم كسير، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص 12.

لها التعديل الدستوري لسنة 2016 أجلا للمصادقة على قانون المالية، وربط عدم التزام البرلمان بهذه الفترة (75 يوما) بجزاء وهو اصدار مشروع قانون المالية بأمر، وهنا يظهر تفوق السلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية وعلى ما تتمتع به من امتيازات في مجال التشريع المالي.

2- إلزامية إحترام الشكل القانوني المطلوب لمشروع قانون المالية:

إضافة إلى الشروط الشكلية الواردة في نص المادة 20 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المتضمنة ضرورة إرفاق مشروع أو اقتراح القانون بعرض الأسباب، وأن يتم تحرير نصه في شكل مواد، فان قانون المالية يتسم بخاصية أخرى وهي ضرورة وضع محتواه وفق الشكل المحدد في نص المادة 67 من القانون 84-17 المعدل والمتمم، فتعرض بذلك في قسمين متباينين، يختص الأول، بتحديد الأحكام والقواعد المتعلقة بتحصيل الإيرادات وطرق تحديد التوازنات المالية للمخطط السنوي للتنمية، أما الثاني فيقترح مجموع الاعتمادات المسجلة باسم الميزانية العامة للدولة لنفقات التسيير أو الاستثمار العمومي، مع إظهار الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة، لكن دون ذكر مبلغها، وهنا نسجل خرقا لمبدأ الشفافية المالية. في الحقيقة تم تدارك ذلك من خلال ذكرها ضمن الملحقات التفسيرية المنصوص عليها في المادة 68 من القانون 84-17 المعدل والمتمم، وذلك بتقديم قائمة بأسماء هذه الحسابات ومبالغها.

بالإضافة إلى ذلك فانه يتم التمييز أيضا في القسم الثاني بين الأحكام المؤقتة وتلك الدائمة التي تضمن احترام الإطار العام المستقر لقانون المالية كممارسة دورية تعود كل سنة، وهو ما يميز هذا الأخير عن باقي الوثائق والتشريعات، فهو يعبر عن الخطة المالية للدولة التي تحمل انشغالا سياسيا واقتصاديا في نفس الوقت.

ان تقديم قانون المالية للسنة يكتسي أهمية معتبرة، فهو يعد إجراء تشريعي بمفهومه التقليدي، فشكله ومضمونه يدلان على العلاقة التي تربط السلطة التشريعية ونظيرتها التنفيذية، ولتسهيل قراءته فقد أوجد المشرع مجموعة من المرفقات التي تعد في الأصل أهم تجسيد لحق البرلمان في الإعلام،[1] ولكن الإشكال المطروح هو مدى مراعاة الحكومة لهذا الحق ومدى استجابتها لمقتضيات المادة 68 من القانون 84-17 المعدل والمتمم.

[1] - Mohamed Taher Bouara, les finances publiques, librairie armand colin, paris, 1983, 7eme edition, p 334.

3- أحقية السلطة التشريعية في الإعلام:

نصت المادة 75 من القانون 18-15 على أن قانون المالية للسنة يرفق بما يلي:

- تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية.
- ملحقات تفسيرية تبين خاصة ما يلي:

- التقسيمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب لاسيما المتعلقة بالإجراءات الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحوصلة الناتجة عن موارد أخرى.
- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل ويكون مرفقا عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.
- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع.
- قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والكشوف المقررة لهذه الحسابات.
- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية.

إن الهدف من هذه المرفقات هو تمكين البرلمان من ممارسة دوره الرقابي وهو على دراية بالمعلومات المالية الخاصة بالعمليات التي هو بصدد ترخيصها، كما انه يشكل إضافة ايجابية لقانون المالية كوثيقة تشريعية يصوت عليها ممثلو الشعب على ضوء توفر المعلومات المالية وهو ما يصب في مطلب الشفافية والذي تتغنى به الحكومة ويسعى البرلمان إلى تكريسه فعلا.

لكن الممارسة الواقعية تبقى بعيدة عن الاستجابة لمتطلبات المادة 75 من القانون 18-15، وذلك لأنّ الحكومة لا تقوم بتقديم كل الوثائق للبرلمان اما نتيجة عدم إعدادها،[1] أو اختزالها لمختلف هذه الوثائق في تقارير وجداول تقدمها للبرلمان بشكل لا يستجيب لمبدأ الشفافية والوضوح المنشودين.

فالشكل الذي تقدم به حاليا المرفقات والملاحق الخاصة بقوانين المالية تبقى بعيدة عن ما هو منصوص عليه في المادة 75 من القانون 18-15، وهنا يطرح التساؤل حول إلزامية هذه الوثائق؟[2]

---

[1]- كما هو الشأن بالنسبة لقانون ضبط الميزانية.

[2]- Lucile tallineau : Les distinctions liées au caractére obligatoire des documents accompagnant le projet de loi de funances de l'année, Etude des finances publiques, Mélanges Gaudemet, Edition Economica, 1984, p 159 ; Cité par : yahia Denideni : La pratique du système budgétaire de l'éEtat en Algérie, Op. cit, p 199.

والتي يبدو إيجادها بهذا الشكل أمرا صعبا يطرح بشكل عام موضوع المعلومات المالية، والتي تبقى الحكومة هي المسيطرة والمحتكرة في هذا الشأن، وذلك في ظل غياب القنوات الرسمية المنتجة والموزعة لهذه المعطيات.[1]

إن أهم وثيقة تقدمها حاليا الحكومة للبرلمان في إطار حق الإعلام تتمثل في التقرير السنوي المتعلق بتقديم مشروع قانون المالية للسنة،[2] وتظهر أهمية هذه الوثيقة من خلال ما تحتويه من معطيات وملحقات تفسيرية تضع المبالغ التي تم رصدها والإيرادات التي حصلت عليها في الإطار العام للتوازنات الاقتصادية والإستراتيجية المالية التي تتبناها الدولة، وهو ما تعكسه العناوين التي تتضمنها هذه التقارير، والتي لا تأخذ في العموم شكلا متناسقا وإنما تختلف من سنة لأخرى وتختلف حسب نظرة كل وزير والطريقة التي يراها مناسبة لتبرير سياسته المالية.

ما يمكن استنتاجه عند فحص مضمون تقارير عرض قانون المالية هو غياب هيكلة واضحة ومفهومة لقراءة محتواها، فالتقنية الكبيرة التي تتميز بها هذه التقارير والتي تحتاج في كثير من الأحيان إلى أخصائيين في مجال المالية العامة وكذا العلوم الاقتصادية للوصول إلى فهم جيد لمحتواها يعيق أعضاء البرلمان بمستواهم المتواضع إلى الإلمام بمحتوى هذه التقارير، نفس الشئ يمكن قوله بالنسبة للوثائق الأخرى المرفقة كما هو الشأن بالنسبة لمشروع ميزانية الدولة وما تتضمنه من غموض وتعقيد.

إن هذا النقص المسجل في إعلام البرلمان بالمعطيات المالية نتيجة عدم تقديم الحكومة للوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية كما هو منصوص عليه قانونا أو تقديمها بشكل لا يرقى لتطلعات النواب تم أخذه بعين الاعتبار وتم التكفل به في إطار المشروع التمهيدي للقانون العضوي المتعلق بالقانون الإطار لقوانين المالية وذلك من خلال تعديل المادة 75 من القانون 18- 15.

من خلال كل ما سبق، يظهر بأن البرلمان لن يكون من السهل عليه دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية بشكل جيد وفقا لما تقتضيه متطلبات الرخصة المالية، مما يضعه في مواجهة غير متكافئة مع الحكومة يزداد الأمر حدّة أكبر من خلال تلك القيود الإجرائية والتقنية التي تحيط بمشاريع قوانين المالية عند دراستها والتصويت عليها، هذا ما يعكس الدور المحدود للسلطة التشريعية في رسم التوجه التشريعي

---

[1]- هذا ما ذهب اليه الأستاذ دوني في كتابه المذكور أعلاه اذ اعتبر الصحافة هي المصدر الوحيد بقوله:
« … La presse représente l'unique instrument pour l'universitaire, l'enseignant, ou le financier pour alimenter ses connaissances sur le budget de l'Etat… ».

[2]- يعتبر هذا التقرير بمثابة عرض أسباب تبرر فيه الحكومة الاختيارات الكبرى التي قامت بها.

المالي للدولة مقارنة بالسلطة التنفيذية التي تحوز فهم كل معطيات وتقنيات قوانين المالية وتتحكم في زمام توجيهها بالطريقة التي تراها تتوافق ونظرتها الإستشرافية.

الفرع الثاني: دور الكونغرس والسلطة التنفيذية الأمريكية في إعداد وإقرار مشروع الميزانية

أسند الدستور الأمريكي إلى الكونغرس سلطة تحديد وجمع الايرادات العامة للدولة عن طريق منحه سلطة فرض وجباية الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس، وسلطة اقتراض الأموال لحساب الولايات المتحدة، كما لم يسمح الدستور لأية ولاية أن تفرض بدون موافقة صريحة من الكونغرس رسوما أو ضرائب على الواردات أو الصادرات، إلا ما كان ضروريا لتنفيذ قوانين التفتيش الخاصة بها، على أن تكون حصيلة الرسوم أو الضرائب التي تفرضها ولاية ما على الواردات أو الصادرات لمنفعة أو لصالح خزانة الولايات المتحدة، وأن تكون جميع قوانين الولايات الخاصة بتلك الضرائب والرسوم خاضعة للمراجعة والتنقيح والمراقبة من جانب الكونغرس،[1] وكذلك حظر الدستور على الولايات أن تفرض أية رسوم على حمولات السفن من دون موافقة الكونغرس.

هذا وقد أورد الدستور الأمريكي عدة ضوابط على سلطة الكونغرس في تحديد وجمع الإيرادات العامة للدولة وتتمثل هذه الضوابط في:

- وجوب عدم فرض الضرائب على الأشخاص أو أية ضرائب مباشرة أخرى الا بمراعاة دفع كل ولاية لحصة من جملة حصيلة هذه الضرائب تتناسب مع تعداد سكان هذه الولاية بالنسبة للتعداد الكلي للدولة.

- لمجلس النواب الأولوية على مجلس الشيوخ فيما يتعلق بزيادة مصدر الدخل الحكومي، وذلك عندما نص على أن " جميع مشروعات القوانين التي تتعلق بزيادة الايراد يجب أن تصدر عن مجلس النواب، ولكن لمجلس الشيوخ أن يقترح أو يوافق على إدخال تعديلات عليها كما في مشروعات القوانين الأخرى.[2]

وبمثل ما وضع الدستور الأمريكي الضوابط السابقة على سلطة الكونغرس في تحديد وجمع الإيرادات العامة، فإنه أيضا وضع بعض الضوابط المتعلقة بالإنفاق العام حيث لم يشأ أن يجعل المؤسس

---

(1) −U .S CONST , Art.1, Sec.10,cl.3 : « No state shall, without the consent of Congress, lay any duty of tonnage … »

(2)– البند الأول من الفقرة السابعة من المادة الأولى للدستور الأمريكي.

الدستوري أن يجعل سلطة الكونغرس في هذا الشأن مطلقة من كل قيد، بل أورد عليها عدة ضوابط تتمثل فيها يلي:

- وجوب تحديد أغراض الإنفاق العام في تسديد الديون وتوفير السبل اللازمة للدفاع المشترك وحماية مصالح الولايات المتحدة الأمريكية.
- عدم جواز زيادة مدة الاعتمادات المالية المخصصة لحشد ودعم الجيش عن سنتين.
- ضرورة نشر من وقت لآخر بيان وتقرير دوري بإيرادات ونفقات جميع الأموال العامة، وذلك من أجل تحقيق رقابة مستمرة من قبل الرأي العام بهدف الحفاظ على المال العام.[1]

فالكونغرس يمارس سلطاته المالية عن طريق إصدار القوانين اللازمة لذلك، ومن أبرزها قانون الميزانية الفدرالية، أي القانون الذي يضع بيانا مفصلا بالتقديرات المتوقعة لنفقات وإيرادات الدولة لفترة مقبلة هي غالبا مقدرة بسنة واحدة لا يمكن تجاوزها.

وبالتالي فقد أعطى الدستور الأمريكي للكونغرس سلطة وضع كافة التشريعات المالية، بما في ذلك إعداد وإقرار مشروع قانون الميزانية العامة للدولة Budget Act، وقد مارس الكونغرس هذه السلطة بصورة فعلية منذ البداية، لكنها أخذت بالتراجع إلى أن استقرت للسلطة التنفيذية، وانحصر دور الكونغرس في إقرارها. هذا ما سنعمل على بحثه في فرعين، حيث نتناول في الفرع الأول مسألة تراجع دور الكونغرس لمصلحة السلطة التنفيذية في إعداد مشروع الميزانية، ثم نخلص إلى مسألة إقرار مشروع الميزانية العامة.

أولا ـ تراجع دور الكونغرس لمصلحة السلطة التنفيذية في إعداد مشروع الميزانية:

يعد موضوع ميزانية الدولة العامة من الموضوعات الجوهرية والمهمة في اقتصاديات أي دولة لكون أن الميزانية تشكل التعبير الصادق عن سياسة الدولة وبرامج عملها مدة عام كامل، لهذا فقد درجت العادة في غالبية دول العالم أن تولي موضوع إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة إلى السلطة التنفيذية، التي تقوم بدورها بتقدير الإيرادات العامة المزمع تحصيلها، وفي الوقت نفسه تقوم أيضا بتقدير النفقات العامة في ضوء تلك التقديرات ليرفع المشروع كاملا إلى البرلمان لمناقشته وإقراره.[2]

فإعداد ميزانية الدولة العامة يعد من الأمور المهمة والرئيسية في حياة البلاد لأنه التعبير الصادق عن سياسة الحكومة وبرنامج عملها خلال فترة سنة كاملة، ولهذا فقد جرت العادة في غالبية الدول على

---

[1]– البند السابع من الفقرة التاسعة من المادة الأولى للدستور الأمريكي.

[2]– د. يوسف شباط، المالية العامة/الكتاب الثاني، موازنة الدولة العامة، منشورات جامعة دمشق، 1994–1995، ص 134.

أن تضطلع السلطة التنفيذية بمهمة تحضير مشروع الميزانية العامة للدولة، أي تقدير النفقات العامة التي تزمع الدولة إنفاقها، وكذلك الإيرادات التي تنوي الدولة تحصيلها لسنة مالية قادمة.

ولا شك في أن قيام السلطة التنفيذية بهذه المهمة له الكثير مما يبرره، فهذه السلطة كما هو معلوم هي المسؤولة أو المكلفة بتنفيذ القوانين، ومنها قانون الميزانية وإدارة وتسيير مختلف المرافق العمومية، ونظرا لكونها ذت إتصال دائم بحاجيات الأفراد اليومية والمسؤولة تبعا لذلك عن إشباعها فهي بالتالي أكثر السلطات معرفة باحتياجات المجتمع وما تعاني منه مرافق الدولة من أوجه نقص أو قصور أو عدم كفاءة، أو ماتحتاج اليه هذه المرافق من عمليات تحديث وتطوير للأساليب المتبعة في كيفية أدائها للخدمات العمومية للمجتمع.

ضف إلى ذلك فإن إعداد الميزانية العامة يعد من الأمور المعقدة التي تتطلب اختصاصا أو خبرة لاتتوفر في كثير من الأحيان في أعضاء السلطة التشريعية، ويستدعي تحضيرها وجود احصائيات ومعلومات أساسية موجودة بصورة دائمة لدي وزارة المالية وإداراتها المختلفة، ولذا من المنطق بمكان أن يترك للسلطة التنفيذية مهمة القيام بتحضير مشروع الميزانية العامة بدلا من قيام السلطة التشريعية بذلك، وذلك لكون السلطة التشريعية غالبا ماتميل إلى الإسراف في النفقات تلبية لمطالب ناخبيها بصرف النظر عن الاعتبارات الاقتصادية والفنية المحيطة بأوجه الإنفاق العام.

بالرغم من ذلك فإن الدستور الأمريكي كان منذ وضعه يأخذ بخلاف ما استقر عليه الوضع في النظام البرلماني، ذلك أن صلاحية إعداد مشروع الميزانية بمراحلها المختلفة لم تكن للسلطة التنفيذية وإنما كانت للكونغرس وحده، وذلك سيرًا على النهج الذي خطّه الدستور في إعمال مبدأ الرقابة والتوازن بين السلطات بغية تمكين السلطة التشريعية من السيطرة والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال الصلاحيات الممنوحة للكونغرس بإنشاء الضرائب المباشرة وغير المباشرة وتقدير الإيرادات والتحكم بحجم الأموال، وأوجه النفقات العامة للدولة.[1]

وقد استمرّ الكونغرس بممارسة صلاحياته في إعداد وتحضير وإقرار مشروع الميزانية الفدرالية بمختلف مراحلها، وذلك من خلال لجنتين في مجلس النواب هما: لجنة الأساليب والوسائل ولجنتان في مجلس الشيوخ هما: لجنة الإيرادات ولجنة النفقات، وبقيت هذه الصلاحية في يد الكونغرس مدّة طويلة امتدت منذ عام 1779 إلى غاية 1921، وتميزت تلك المرحلة بدور سلبي لرئيس الدولة والسلطة التنفيذية

---

[1]– د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مناقشة بتاريخ 2006/01/19، ص 693.

في هذا المجال، اذ كان يقتصر هذا الدور على قيام الإدارات التنفيذية بوضع التقديرات اللازمة لتنفيذ برامجها مدة سنة قادمة ومن ثم إرسالها إلى وزير الخزانة الذي يقوم بتجميعها وإرسالها إلى الكونغرس لإحالتها إلى اللجان المختصّة، حيث تقوم كل لجنة بإعداد جزء من مشروع الميزانية، مما أدّى في كثير من الأحوال إلى وضع مشروع ميزانية غير متناسق، ولا يتفق مع أولويات الإدارة وبرامجها التنفيذية.[1]

لكن هذا الأسلوب بدا معيباً وظهرت مساوئه بشكل واضح خلال الحرب العالمية الأولى،[2] فقد كان من أبرز نتائج هذه الحرب على مفهوم الدولة في النظم السياسية الليبرالية – وعلى رئسها الولايات المتحدة الأمريكية– هو تقوية السلطة التنفيذية وتدعيمها على حساب السلطة التشريعية، على اعتبار أن البرلمان لم يعد قادرًا من الناحية الفنية على إدارة المعطيات الاقتصادية والمالية المتغيرة من حين إلى آخر، فلا يمكن ان تترك هذه المعطيات لتقرر من قبل جمعية ذات عدد كبير من الأعضاء وهذا ما كان يحدث قبل عام 1921، إذ لم يكن بمقدور الرئيس الأمريكي التدخل في إجراءات إعداد وتحضير مشروع قانون الميزانية، إلى أن صدر قانون الميزانية والمحاسبة بتاريخ 23 أوت 1921، ومنذ هذا التاريخ أصبح الرئيس مكلفا بتقديم مشروع الميزانية العامة إلى الكونغرس.[3]

وعلى أساس هذا القانون أنشئ ما يعرف بمكتب الميزانية، هذا المكتب كان قبل عام 1939 يتبع لوزارة الخزانة، وبعد هذا التاريخ أصبح أحد المكاتب التي يتألف منها المكتب التنفيذي لرئيس الولايات المتحدة، وتمّ تغيير اسمه إلى مكتب الإدارة والميزانية.[4]

ومهمة هذا المكتب القيام بإعداد مشروع الميزانية بإتباع عدد من الخطوات التي تتمثل بداية في إخطار الأجهزة الحكومية المختلفة بالخطوط العريضة للسياسة العامة لمالية الدولة عن العام التالي ومن ثم تلقي ردود هذه الأجهزة لما تتطلبه برامجها التنفيذية من نفقات، كذلك تلقي تقديرات وزارة الخزانة لما يمكن ان يتحقق للدولة من إيرادات العام الموالي المقصود، وفي ضوء ذلك يقوم المكتب بتشكيل عدد من اللجان الخاصة من أعضائه ومن موظفي الإدارات الحكومية ذات العلاقة لمناقشة تقديراتها المالية للعام الجديد، ومن ثمّ يقوم المكتب بإعداد المشروع النهائي للميزانية دون التقيّد بتقديرات الإدارات الحكومية

---

[1]– د. أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، نوقشت عام 1980، ص 556.

[2]– د. حسن البحري، المرجع السابق، ص 693.

[3]– د. وسام سليمان دلّة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 405.

[4]– د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار النشر للجامعات، جامعة القاهرة 2000–2001، ص 477.

المختلفة، فله أن يعدل تلك التقديرات بالزيادة أو النقصان.[1] وعندما ينتهي المكتب من إعداد مشروع الميزانية يقوم الرئيس بتوقيعه وإرساله إلى الكونغرس خلال خمسة عشر 15 يوما من تاريخ انعقاد الدورة العادية التي تبدأ في الثالث من جانفي من كل عام.[2]

ثانيا ـ إقرار مشروع الميزانية العامة:

يعدّ هذا الاختصاص بالنسبة إلى الكونجرس بمجلسيه من بين الاختصاصات المالية الأساسية التي خصه الدستور بها، ويسري عليها ما يسري على جميع مشروعات القوانين الخاصة بإقرار الضرائب والإيرادات العامة للدول وفقا لأحكام الدستور، كما نص قانون الميزانية congressionaL Budget Act 1974 المعمول به حاليا على عدد من المراحل والإجراءات التي ينبغي إتباعها عند وضع مشروع الميزانية ورفعه للكونجرس لإقراره، وذلك على النحو الآتي.[3]

1- وجوب عرض مشروع الميزانية على مجلس النواب أولا وهنا يبرز دور اللجان حيث يقوم المجلس بإحالة ما يتضمنه المشروع من ضرائب وإيرادات إلى لجنة الأساليب والوسائل Committee of Means and Ways، كما يتم إحالة ما يتضمنه المشروع من اعتمادات إلى لجنة الاعتمادات Committee of Appropriation لدراسته، ويتفرع عن هاتين اللجنتين عدد من اللجان الفرعية تتولى كل لجنة من هذه اللجان دراسة بند معين من بنود الميزانية.

2- بعد أن تنتهي هذه اللجان من دراسة المشروع وإقراره تحيله إلى مجلس النواب الذي يستطيع أن يعدل عليه ما يراه مناسباً ومن ثم يطرح للتصويت لأخذ موافقة المجلس عليه وإحالته إلى مجلس الشيوخ.

3- عند إحالة المشروع من مجلس النواب إلى مجلس الشيوخ يمر بالخطوات نفسها التي مر بها في مجلس النواب ولجانه، إذا يحق لمجلس الشيوخ أن يجري على المشروع التعديلات التي يراها مناسبة.

4- ينعقد الكونغرس على هيئة مؤتمر مشترك يضم أعضاء كل من المجلسين لمناقشة النقاط المختلف حولها بين المجلسين إلى أن يتم التوافق حولها وإقرار مشروع الميزانية العامة للدولة.

---

[1]– د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة، المرجع السابق، ص 271.

[2]– د. سعيد السيد علي، المرجع نفسه، ص 274.

[3]– د. سعيد السيد علي حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة، المرجع السابق، ص 274–275.

5- يحال مشروع قانون الميزانية بعد إقراره من الكونغرس للتصديق عليه من رئيس الولايات المتحدة، حيث يخضع هذا المشروع للقواعد نفسها التي تسري على كل مشروعات القوانين، إذا لا يملك الرئيس حق الاعتراض الجزئي على أي مشروع قانون، بما في ذلك مشروع قانون الميزانية، فله أن يصادق عليها ككل فتصبح قانونا نافذا، أو أن يعترض عليها ككل كما رأينا سابقا في عملية صنع القانون في الولايات المتحدة.

هنا تجدر الإشارة إلى أن هناك فارقًا جوهريا بين مشروع الموازنة الذي تقدمه الوزارة للبرلمان في النظام البرلماني Parliamentary System ومشروع الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية للكونجرس في الولايات المتحدة، ففي النظام البرلماني يتولى وزير المالية أو الوزير المختص الدفاع عن مشروع الموازنة أمام البرلمان، أما في الولايات المتحدة فيتم إرسال المشروع إلى الكونجرس الذي له مطلق الحرية في إقراره أو تعديله أو رفضه دون أي تدخل من الرئيس أو الوزير المختص، فضلا عن ذلك فإن كلا من المجلسين يستطيع إجراء التعديلات التي يراها مناسبة دون الرجوع في هذه التعديلات إلى السلطة التنفيذية.[1]

لكن موضوع تحضير الميزانية وإعدادها من قبل مؤسسة الرئاسة، وإقرارها من قبل المؤسسة التشريعية بمجلسيها في الولايات المتحدة الأمريكية – يبقى من الموضوعات السياسية والاقتصادية الساخنة ذات الأهمية الكبيرة المثيرة للصراع والجدل بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية، حيث أخذ الرؤساء الأمريكيون باستخدام هذا الصراع كنموذج لإستراتيجية الاحتكام إلى الشعب فقد استخدم الرئيس ريجان هذه الإستراتيجية بعد أسبوعين فقط من توليه لمنصبه في الخامس من فبراير عام 1981م، فاستخدم وسائل وأساليب التأثير كلها من تصريحات ورحلات سياسية إلى خطب رئاسية مكثفة ومذاعة إلى الأمة الأمريكية عبر وسائل الإعلام، فضلا عن الإعلانات التلفزيونية مدفوعة الأجر، وذلك بمناشدة التأييد الشعبي بغية الضغط على الكونجرس لتأييد برامجه السياسية والاقتصادية، فما كان من الكونجرس إلاّ الاستجابة للضغط الشعبي والإذعان لسياسة الرئيس ريجان وذلك بإقرار جميع مشروعات الموازنة التي قدمت في عهده بهذا الأسلوب.[2]

يعتبر اشتراك السلطة التنفيذية مع الكونغرس في وضع ميزانية الولايات المتحدة الأمريكية فرصة لخلق نوع من التعاون والحوار في مجال رسم السياسة المالية للدولة وتوجيهها حسب أولويات كل قطاع،

---

[1]- د. محسن خليل، النظام السياسي والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، منشاة المعارف بالإسكندرية، 1971م، ص417.

[2]- د. جابر سعيد عوض، الاحتكام إلى الشعب كإستراتيجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس في النظام السياسي الأمريكي، المرجع السابق، ص 43-44.

فالرئيس الأمريكي ومن خلال الدور الذي يلعبه في تحضير وإعداد الميزانية قد أصبح في مقدوره أن يوجه السياسة التشريعية وبالتالي تحديد الأسبقيات السياسية وتسمية المشروعات التي يرى أن لها أولوية عن غيرها، وبإمكانه أن يرصد الوسائل والإمكانيات اللازمة لتحقيق ذلك، إذ العادة أن الذي يملك مبادرة التقدم بمشروع الميزانية يملك التحكم في خطوطه أكثر مما تملكه السلطة المدعوة للمصادقة عليه.[1] والكونغرس يستطيع من خلال السلطة المطلقة له في شأن إقرار الصورة النهائية للميزانية العامة للولايات المتحدة الأمريكية أن يؤثر على سلطات الرئيس المختلفة، ذلك أن كل مظاهر السلطة والتي يمارسها الرئيس تحتاج إلى توفير الاعتماد المالي للنهوض بأعبائها، اضافة إلى أنه يحتاج إلى توفير هذه الاعتمادات لتنفيذ برامجه وسياساته المختلفة في كافة المجالات. إنّ توفير هذه الأموال يعتمد أساسا على موافقة الكونغرس وهذا يبين مدى تأثير الكونغرس على الرئيس الأمريكي وأجهزته التنفيذية عن طريق سلطة الكونغرس المطلقة في المصادقة على الميزانية.

وجه آخر لتأثير الكونغرس على سلطات الرئيس الأمريكي تتجلى في مجال العلاقات الخارجية حيث يختص باعتماد الأموال اللازمة للبعثات الدبلوماسية وللمشاركة في ميزانيات الهيئات والمؤتمرات الدولية، بالإضافة إلى الأموال اللازمة لبرامج المساعدات المالية التي تقدمها الولايات المتحدة إلى الدول الأخرى كوسيلة مهمة للتأثير في علاقاتها بهذه الدول، ولا شك أن سلطة تحديد حجم الأموال التي تخصص لأغراض العلاقات الدولية وتحديد أوجه إنفاقها يؤثر تأثيرا كبيرا على سلطة الرئيس في ممارسة العلاقات الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية وبالتالي رسم السياسات التشريعية على المستوى الدولي.

بخلاف النظام الدستوري الجزائري تعطي فترة مناقشة القانون المالي للولايات المتحدة فرصا عديدة للسلطتين لتبادل الحوار وتعميق دراسة المشاكل المثارة بين الرئيس والكونغرس وإيجاد الحلول المناسبة لها، بالإضافة إلى أنها تخلق فرصا مواتية لإنهاء المشاكل والقضايا الجانبية بين الرئيس والكونغرس والتغلب على أي أزمة في العلاقات بينهما، ويتم ذلك عن طريق قيام لجان الكونغرس المختصة بدراسة مشروع الميزانية باستدعاء رؤساء الأجهزة التنفيذية لمناقشتهم في مطالب أجهزتهم المالية، وكثيرا ما يصدر عن أعضاء لجنتي الاعتمادات في كل من مجلسي الكونغرس توجيهات إلى رؤساء الأجهزة التنفيذية في شأن سير أعمال أجهزتهم والتلويح بعدم الاستجابة إلى طلباتهم المالية في حالة عدم الامتثال لهذه التوجيهات، ومن النادر أن تجد احدى الأجهزة التنفيذية الجرأة في عدم الخضوع للتوجيهات السابقة، وخاصة أن هذه اللجان تستطيع أن تتابع مدى التزام تلك الأجهزة بهذه التوجيهات، يضاف إلى ذلك ما

---

[1]– د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص: 276.

يتمتع به الكونغرس من سلطة في تضمين قانون الميزانية من قيود توضح كيفية إنفاق الاعتمادات المختلفة.[1]

المطلب الثاني: الضوابط الإجرائية لقانون المالية

إن عدم التوازن بين الصلاحيات المخولة للسلطة التنفيذية وتلك الممنوحة للسلطة التشريعية، وغياب هذه الأخيرة أثناء مرحلة تحضير قانون مالية للسنة له ما يبرره كما سبقت الإشارة إلى ذلك، فالتحكم في المبادرة المالية يعد اختصاصا أصيلا للسلطة التنفيذية، وهذا الأمر يعتبر خاصية أساسية تتسم بها مختلف الأنظمة السياسية في العالم.[2]

لكن بالمقابل أعطى المشرع للبرلمان وسائل تمكنه من عقلنة هذه السيطرة والحد من حريتها في تنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية، ولهذا فلا يمكن للحكومة تنفيذ التقديرات التي قامت بها من تلقاء نفسها، ويتعين عليها للحصول على إذن مسبق من البرلمان .

واستنادا إلى هذا المبدأ الكلاسيكي الذي تم تكريسه رسميا في مختلف الدساتير الجزائرية، فإن البرلمان يتولى دراسة قوانين المالية السنوية من خلال إتباع جملة من الإجراءات المحددة في مختلف النصوص القانونية المؤطرة لعمل البرلمان في هذا الإطار.

فالمرحلة الأولى في الإجراء التشريعي أو عملية التشريع على مستوى البرلمان هي دراسة النص المقدم من قبل الحكومة والذي يأخذ شكل مشروع قانون على مستوى اللجان البرلمانية المختصة مثل لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة، هذه اللجان تستأثر بالدور الرقابي للبرلمان في هذا المجال (الفرع الأول)، وحتى بعد عرض مشروع قانون المالية للمناقشة والتصويت عليه فانه يحاط بجملة من الإجراءات تهدف إلى حمايته من أي تعديل أو تأخير في الإقرار (الفرع الثاني).

---

[1]– د، أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص: 562.

[2]– ومع هذا فان هذه التبريرات لا تعد حاسمة تماما، لأنه وبالنسبة لبعض الدول يكون دور السلطة التنفيذية في تحضير قانون المالية جد محدود في الولايات المتحدة الأمريكية التي تطبق بصرامة مبدأ الفصل الجامد بين السلطات أهم متطلبات النظام الرئاسي، ويكون دور الرئيس جد محدود وهو لا يتمتع، من الناحية القانونية، بحق المبادرة بالقوانين حتى بالنسبة للميزانية رغم التوجه العام الذي يقضي بالاعتراف له بهذا الحق. لمزيد من التفاصيل حول دور الرئيس الأمريكي في مجال المالية العمومية والميزانية، يمكن الرجوع إلى:

-Francis ; Querol : finances Publiques, ellipses, France,2002 , P19.

الفرع الأول: الدور الرقابي للجنة البرلمانية المختصة بالمالية العمومية

تسود معظم برلمانات العالم نزعة عامة تقضي بتحويل العمل التشريعي الفعلي إلى اللجان البرلمانية،[1] وذلك لما تحظى به من إلمام ودراية واسعة بمجال اختصاصها وهذا بالنظر إلى تركيبتها التي تضم أخصائيين وخبراء لهم من المؤهلات ما يمكنهم من تبسيط النص المعروض عليهم وتقديمه لباقي الأعضاء،[2] خصوصا وأن هذا النص يتميز بتقنية ودقة عالية تجعله مبهما بعض الشيء بالنسبة لغير المختصين بحكم أنّه يعرض على شكل أرقام موزعة ومقسمة في وثائق متعددة قد تكون صعبة الفهم إن قدم في شكله الخام.[3]

في الولايات المتحدة الأمريكية وبالرغم من أنه لا يوجد في دستورها أو في أي تعديل من تعديلاتها الدستورية المختلفة أيّ نص يوجب إنشاء لجان دائمة أو مؤقتة بمجلسي الكونغرس، فإن دارسي النظام السياسي الأمريكي يجمعون على أنّ العمل الحقيقي للكونغرس الأمريكي يتم داخل لجانه خاصة اللجان الدائمة منها، فهي تعتبر مركز القوة الحقيقية بداخله ويعود الفضل لها في توزيع طريقة عمله وتوجيهه حيث صارت المؤسسة التشريعية تصنع قراراتها بناءا على توصيات لجان ذات خبرة وتخصص، وأصبحت بالتالي أكثر قدرة على ممارسة دورها التشريعي والرقابي على حد سواء والتأثير في صنع التوجهات التشريعية للدولة، حيث يجمع دارسو النظام السياسي الأمريكي على أنّ اللّجان التابعة للكونغرس هي مركز القوّة الحقيقية بداخله، وذلك نظرا للدور المحوري الذي تلعبه هذه اللجان في كل مرحلة من مراحل العملية التشريعية، فاللجان تحال اليها مشروعات القوانين التي تقع ضمن نطاق صلاحياتها فتقوم بإعداد الدراسة اللازمة لهذه المشروعات، وإدخال التعديلات التي تراها ضرورية عليها، وربما إعادة صياغتها كلية إن لزم الأمر، وذلك لعرضها على مجلسي الكونغرس للبتّ فيها.

---

[1]– نظرا لأهمية اللجان البرلمانية فقد تم تكريسها دستوريا، وهذا ما تضمنته المادة 134 من الدستور: "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانهما الدائمة في إطار نظامها الداخلي"، وكذا المادة 15 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، التي تنص على صلاحية مجلس الأمة في انشاء لجان دائمة بالمجلس.

[2]– في كثير من الأحيان، يتم تغليب العوامل السياسية والتوازنات الحزبية خلال تشكيل اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني.

[3]– عبد المؤمن محمد، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، المرجع السابق، 133.

إن اللجنة المكلفة بدراسة مشاريع قوانين المالية هي لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة التي يحدد اختصاصها وتشكيلتها وآليات سيرها النظام الداخلي لكلا المجلسين،[1] فأصبحت تشكل بذلك مجالس مصغرة يتميز عملها بتقنية عالية، وأصبحت بذلك مركزا فعليا لاتخاذ القرار داخل البرلمان.

أولا – مميزات عمل اللجنة البرلمانية المكلفة بالمالية العمومية:

يتميز قانون المالية بتقنية عالية تجعله مختلفا عن كل النصوص القانونية الأخرى، وهذا ما يعطي عمل اللجان البرلمانية أهمية قصوى وضرورة استثنائية،[2] لأن البرلمان بتشكيلته الكاملة قد يكون من الصعب عليه البت في الموضوع بالسرعة والفعالية المطلوبة.

فالسلطة التنفيذية لا يمكن أن تعمل بمنأى عن السلطة التشريعية، وذلك لأنّ الرئيس لابد له من أن يستصدر قوانين وأن يحصل كذلك على الأموال اللازمة لنفقات المرافق العامة في الدولة، وهذان الأمران هما في يد السلطة التشريعية، كما أنّ التشريع والميزانية يتطلبان اتصال المشروعين الوثيق المستمر بالسلطة التنفيذية لأنّها أكثر دراية وخبرة بالاحتياجات العامة وبإمكانيات التنفيذ. فطبيعة الأشياء ومنطق الأمور لا يستقيم في الدولة العصرية الحديثة مع مبدأ الفصل المطلق ين السلطات، ولابد من قيام نوع من الاتصال والتعاون بين مختلف السلطات لتتمكن الدولة من أداء وظائفها على وجه كامل.

وبالتالي فإن الضرورة التي تقتضيها الحياة العملية من حسن سير المشروعات الحكومية، وكذا انجاز المهام المنوطة بالسلطة التنفيذية القيام بها على الوجه السليم هو محاولة إيجاد وسيلة للاتصال

---

[1]– تنص المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على ما يلي: "تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية، وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وبالنظامين الجبائي والجمركي، وبالعملة، وبالقروض وبالبنوك، وبالتأمينات وبالتأمين.

أما المادة 25 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد حددت اختصاصات لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على النحو التالي:

"تختص لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بالمسائل المتعلقة بالنظام والإصلاح الاقتصاديين ونظام الأسعار والمنافسة والإنتاج والمبادلات التجارية والتنمية والتخطيط والصناعة والهيكلة والطاقة والمناجم والشراكة والأسعار، وبالمسائل المتعلقة بالميزانية والنظامين الجبائي والجمركي والعملة والقروض والبنوك والتأمينات ونظام التأمين.

إن ما يلاحظ على مضمون المادتين هو عدم ذكرهما لقانون المالية واقتصارهما على ذكر الميزانية بالرغم من أن مفهوم قانون المالية أوسع من مفهوم الميزانية كما سبق الإشارة إليه في المبحث الأول وعليه كان الأجدر بالمشرع ذكر ما هو اشمل وأوسع أي قانون المالية.

[2]– كسير سليم، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص 14.

بالسلطة التشريعية للتشاور والتفاهم والتنسيق معها بشأن تلك المسؤوليات، وذلك بغية التغلب على مشكلة عدم أحقية الوزراء في حضور جلسات مجلسي الكونغرس أو الاشتراك في مداولات ومناقشات أي منهما، وقد كانت الطريقة المثلى لاجتياز هذا العائق تتمثل في آلية اللجان التابعة للكونغرس وبخاصة تلك التي تختص بتحضير مشروعات القوانين قبل عرضها على الكونغرس للتصويت عليها وإصدارها في شكلها النهائي.

يكون هذا التواصل في كثير من الأحيان عن طريق قيام الوزراء الذين يرغبون في صدور قانون معين يتعلق بشؤون وزارتهم بالاتصال برئيس اللجنة البرلمانية التي سيحال مشروع القانون عليها لدراسته تمهيدا لعرضه على المجلس التشريعي الذي تتفرع عنه. كما يتم هذا التواصل أيضا عن طريق قيام أعضاء اللجان البرلمانية الدائمة بدعوة الوزراء وغيرهم من كبار مسؤولي الأجهزة التنفيذية والإدارية لحضور اجتماعات هذه اللجان للاستماع إلى وجهة نظر السلطة التنفيذية بشأن الموضوع الذي تبحثه، والإجابة على ما قد يثيره أعضاء هذه اللجان من أسئلة واستفسارات، مما يتيح لأعضاء المجلسين التعرف على اتجاه الحكومة في رسم السياسات التشريعية للدولة والإحاطة بظواهر سياستها وحتى خفاياها في بعض الحالات.

1- أولوية اللجان البرلمانية المكلفة بالمالية العمومية على اللجان الأخرى لمناقشة المشروع

تعتبر لجنة المالية والميزانية ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية أحد اللّجان الدائمة المشكلة:

- للمجلس الشعبي الوطني.[1]

---

[1]– حسب ما تنص عليه المادة 19 من نظامه الداخلي يحتوي المجلس الشعبي الوطني على 12 لجنة دائمة وهي:

1. لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات.
2. لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الجالية.
3. لجنة الدفاع الوطني.
4. لجنة المالية الميزانية.
5. لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط.
6. لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
7. لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة.
8. لجنة الثقافة والاتصال والسياحة.
9. لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل التكويني والمهني.
10. لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية.
11. لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية والاسلكية.
12. لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعوي.

- ومجلس الأمة،[1] على الترتيب.

تجتمع عادة خارج الأوقات القانونية للدورات،[2] وهي تتكفل بصفة أولية بمعالجة مشروع قانون المالية السنوي باعتبارها مختصة في مجال المالية العمومية والجباية، كما تختص في كل القضايا ذات العلاقة بالميزانية، النظام الجبائي والجمركي، قانون ضبط الميزانية وكذا القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وتختص أيضا بكل ما يتعلق بالنقد والقرض، البنوك ونظام التأمينات.

وقد أشار كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة على إن المرور باللجنة المختصة هو إجراء وجوبي قبل المناقشة العامة،[3] وتم تحديد عدد أعضائها بحيث تتكون

---

[1]– حسب ما تنص عليه المادة 16 من نظامه الداخلي، يحتوي مجلس الأمة على 09 لجان دائمة وهي:

1. لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.
2. لجنة الدفاع الوطني.
3. لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج.
4. لجنة الفلاحة والتنمية الريفية.
5. لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.
6. لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
7. لجنة التجهيز التنمية المحلية.
8. لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني.
9. لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة.

[2]– حسب ما تضمنته المادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "يتم استدعاء اللجان الدائمة أثناء الدورة من قبل رؤسائها في إطار دراسة المشاريع والمسائل المحالة إليها من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني.

وفيما بين الدورات، يستدعي رئيس للمجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة حسب جدول أعمالها.

غير أنه لا يمكنها أن تجتمع عند انعقاد جلسات المجلس الشعبي الوطني إلا عند الضرورة وبموافقة مكتب المجلس.

وتنص المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على انه: "يتم استدعاء اللجان الدائمة أثناء الدورة من قبل رؤسائها في إطار دراسة النصوص التي يحيلها عليها رئيس مجلس الأمة، وفيما بين الدورات، يستدعي رئيس مجلس الأمة اللجان الدائمة حسب جدول أعمالها، غير أنه لا يمكنها إن تجتمع عند انعقاد جلسات مجلس الأمة، إلا بغرض المداولة في مسائل أحالها عليها المجلس قصد دراسة مستعجلة".

[3]– تنص المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: "يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجان الدائمة، جميع المشاريع أو الاقتراحات التي تدخل في إطار اختصاصها، مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها"، وهو ما تكرسه أيضا المادة 56 منه: "يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجنة المختصة مشاريع القوانين التي يودعها رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس، كما يحيل على اللجنة المختصة اقتراحات القوانين تطبيقا للمادة 25 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

لجنة المالية والميزانية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضو على الأكثر،[1] في حين تتكون لجنة الشؤون الاقتصادية من خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر(19) عضوا على الأكثر،[2] وهذا على عكس باقي اللجان الدائمة التي تتكون من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضوا على الأكثر بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ومن عشرة (10) إلى خمسة عشر (15) عضوا على الأكثر بالنسبة إلى مجلس الأمة.

إن تشكيلة هذه اللجان تبين لنا التفوق النسبي الذي تحظى به بالمقارنة مع بقية اللجان، هذا التفوق يستمد أساسا من الأهمية الاستثنائية التي يكتسبها قانون المالية.

أما بخصوص توزيع المقاعد داخل اللجنتين فيما بين المجموعات البرلمانية فيكون متناسبا مع عدد أعضائها، وتساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحددة، ويتم رفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى مباشرة عندما يفوق الباقي (0.5)،[3] ليتم بعد ذلك توزيع المجموعات البرلمانية لأعضائها على اللجنة في حدود حصة كل مجموعة،[4] أمّا بالنسبة للنواب غير المنتمين لأي مجموعة برلمانية فانه يتم تعيينهم أعضاء في اللجنة بناءا على طلبهم.

أما بخصوص مجلس الأمة فتنص المادة 33 من نظامه الداخلي على أنّه: "يحيل فورا رئيس مجلس الأمة على اللجان الدائمة، مشاريع واقتراحات القوانين والنصوص التي صوّت عليها المجلس الشعبي الوطني...".

[1]– تنص المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "تتكون لجنة المالية والميزانية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضو على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضوا على الأكثر".

[2]– تنص المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: "تختص لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من خمسة عشر (15) عضو إلى تسعة عشر (19) عضوا على الأكثر وتضم بقية اللجان من عشرة (10) إلى خمسة عشر (15) عضوا على الأكثر".

[3]– تنص المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها.

تساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحددة في المادة 34 أعلاه، ترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0.50 ".

وتنص عليه أيضا المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: "توزع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها، حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة تساوي نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحدد في المادة 28 أعلاه ترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0.50 ".

[4]– تنص المادة 36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "توزع المجموعات البرلمانية أعضائها على اللجان الدائمة في حدود الحصص المحددة تطبيقيا للمادة 35 أعلاه، يعين مكتب النواب غير المنتمين لمجموعة برلمانية بناء على

ينشط أعمال اللجنة رئيس ويساعده نائب رئيس ومقرر يتم تعيينهم أو انتخابهم في مناصب عملهم بناءا على اتفاق بين رؤساء اللجان ومكتب المجلس الشعبي الوطني لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد.[1]

إنّ الطريقة التي يتم بها تمثيل المجموعات البرلمانية داخل اللجنة المالية والميزانية يمكن أن تؤدي إلى سيطرة الأغلبية البرلمانية،[2] وهذا ما يمكن أن يظهر بوضوح في ظل التوازنات السياسية الحالية وظاهرة التحالفات السياسية، مما قد يحول لجنة المالية والميزانية إلى مجرد وسيلة لتزكية مشاريع قوانين المالية التي تقدمت بها الحكومة خصوصا وان مقرر اللجنة هو شخصية مهمة ومؤثرة،[3] يتم انتخابه أو تعيينه على أساس الاتفاق المتوصل إليه.

في الولايات المتحدة الأمريكية تقسّم لجان الكونغرس إلى ثلاثة انواع هي: اللجان الدائمة، اللجان المختارة أو كما تسمى أحيانا اللجان الخاصة، وأخيرا اللجان المشتركة، إلى جانب هذه اللجان هناك مايسمى بلجان المؤتمر وهي لجان مؤقتة تتشكل من مجلسي النواب والشيوخ لحل أو تسوية الخلافات التي قد تنشب بينهما بخصوص مشروع قانون معين.

يبلغ عدد اللجان الدائمة في الكونغرس عشرون (20) لجنة دائمة في مجلس النواب، ويقابلها ستة عشر (16) لجنة دائمة في مجلس الشيوخ، وكل لجنة من هذه اللجان تضم مابين عشرين وثلاثين

طلبهم أعضاء في لجان دائمة. يراعي المكتب في تعييناته رغبات النواب المعنيين. في حالة شعور مقعد أو استقالة عضو لجنة دائمة، يتم شغل المقعد الشاغر وفق الإجراءات المحددة في المادة 35 أعلاه".

وتنص عليه أيضا المادة 30 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: "توزع المجموعات البرلمانية أعضائها على اللجان الدائمة في حدود الحصص المحددة تطبيقا للمادة 29 أعلاه، يعين مكتب مجلس الأعضاء غير المنتمين لمجموعة برلمانية بناءا على طلبهم، أعضاء في لجنة دائمة. يراعي مكتب المجلس في تعييناته رغبات الأعضاء المعنيين بقدر الإمكان. في حالة شغور مقعد احد أعضاء لجنة دائمة، يتم شغل المقعد الشاغر وفق الإجراءات المحددة في المادة 29 أعلاه" .

[1]– وفق ما تنص عليه المادة 37 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "يتفق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع المكتب بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني: على توزيع مهام مكاتب اللجان من رئيس، ونائب رئيس، ومقرر يعين المرشحون وينتخبون طبقا للاتفاق المتوصل إليه. في حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب رؤساء اللجان، ونواب رؤسائها، ومقرريها طبقا لإجراء المنصوص عليه في المادة 13 أعلاه".

وتنص عليه المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: "يتفق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس مجلس الأمة أو بطلب من مجموعة برلمانية، على توزيع مهام مكاتب اللجان من رئيس ونائب رئيس ومقرر.

يعين المترشحون منتخبون طبقا للاتفاق المتوصل إليه حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب مكتب اللجنة من طرف أعضائها".

[2]– كسير سليم، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص16.

[3]– نظرا لأهميته يسمى أيضا في فرنسا "المقرر العام للميزانية" للتفصيل في ذلك يمكن الرجوع إلى:

-Francis Querol, finances Publiques, ellipses Op. cit. p 52.

عضوا، وتتخصص في حقل تشريعي معين. يتم تشكيل هذه اللجان في بداية كل مجلس جديد وذلك عن طريق قيام كل مجلس من مجلسي الكونغرس بانتخاب أعضاء اللجان المتفرعة عنه، وعلى الرغم من أنّ الكونغرس هو الذي يقوم رسميا باختيار أعضاء اللجان، فإن مهمة الكونغرس في الواقع هي مجرد التصديق على قرارات اختيار أعضاء اللجان حسب ما يتم الاتفاق عليه بين ممثلي الحزبين الجمهوري والديمقراطي.

2- أهمية تقارير اللجان البرلمانية المكلفة بالرقابة على مشروع قانون المالية:

تلعب اللجان البرلمانية دورا مهما في عملية سن القوانين باعتبارها مخابر تشريعية حقيقية نظرا للدور الأصيل الذي تلعبه في دراسة النصوص المحالة عليها، حيث تقوم بمهمة فنية تنحصر أساسا في تحليل مشاريع واقتراحات النصوص القانونية وتسجيل الملاحظات والاقتراحات عليها.[1]

بالنسبة لقوانين المالية وكما سبق ذكره فإنها تتميز بتقنيتها العالية وصعوبتها وتعقيدها، وهذا ما أدى بالمشرع إلى السماح للجان البرلمانية بالاستعانة بخبراء أو مختصين في الموضوع،[2] والذين غالبا ما يتحولون من مجرد مستشارين إلى مقررين فعليين، ورغم أن أعضاء اللجان البرلمانية عادة ما يكون لهم اختصاص وتحكم في المالية العمومية فضلا عن استقرارهم مقارنة مع باقي النواب،[3] وقد يبدو هذا الأمر مستحسنا لأول وهلة لأنه يسمح بتحضير أحسن للعمل البرلماني، غير أن الاستمرار فيه بشدة يمكن أن يجعل من اللجان البرلمانية مجرد مجموعة تكنوقراطية ومجموعة ضغط على المجلس بصفة عامة.[4]

عادة ما تنظم اللجان البرلمانية المكلفة بالمالية العمومية عدد معتبرا من الاجتماعات التي تخصصها لدراسة مشاريع قوانين المالية، وهذا ما يؤكد خصوصية هذا النوع من القوانين.[5] حيث أنه وبمجرد إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني تتم مباشرة إحالته إلى لجنة المالية

---

(1)– نبيل امالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 111.

(2)– تنص المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: "يمكن اللجان الدائمة، في إطار ممارسة أعمالها، أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها".

(3)– نبيل امالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص115.

(4)– كسير سليم، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص 19.

(5)– نذكر على سبيل المثال مشروع قانون المالية لسنة 1998 الذي بلغ عدد الاجتماعات المخصصة له أربعة وأربعين (44) اجتماعا، أما بالنسبة للقانون المالية لسنة 2001 فقد بلغ عدد الاجتماعات المخصصة له تسعة وعشرين (29) اجتماعا. يمكن الرجوع في هذا الصدد إلى: نبيل امالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 116.

والميزانية،[1] التي تقدم دراسة تحليلية للمشروع وتحضر حصصا منتظمة للمناقشة،[2] أما بالنسبة لمجلس الأمة فان لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية تتلقى عمليا نص المشروع في نفس الوقت تقريبا،[3] رغم عدم تمتعها بحق دراسته.[4]

وتلعب هذه اللجان دورا مهما في تحضير المناقشة العامة لمشروع قانون المالية، حيث تصاغ مختلف أرائها في شكل تقارير،[5] تهدف بالدرجة الأولى إلى إعلام البرلمانيين بالتفاصيل التي يتضمنها نص المشروع، كما تتولى مهمة إعداد التعديلات المقترحة،[6] والتي يجب أن تكون معللة،[7] وتودع في أجل 24 ساعة قبل أجل المناقشات العامة.

وبصفة عامة تتولى هذه اللجنة مهمة الفحص الشكلي والموضوعي لجميع مشاريع قوانين المالية، فمن حيث الشكل تقوم أساسا بالتحقق من مطابقة مشروع القانون للنصوص والتشريعات المعمول بها خاصة القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية،[8] حيث يجب أن يوضع مشروع قانون المالية في شكل متجانس، كما تتحقق من مدى احترامه للمقاييس المطلوبة والوثائق المرفقة والتقاليد المعمول بها في هذا الإطار (مدونة الميزانية، جداول التوزيع ...) أما من حيث الموضوع فيتولى أعضاء اللجنة دراسة مواد مشروع القانون وتحليل جميع الأرقام الواردة فيه، بما في ذلك الإعتمادات المخصصة لكل دائرة وزارية بالنسبة لنفقات التسيير العمومي وكل قطاع بالنسبة لنفقات التجهيز العمومي.

---

(1)- عبد الغفور معاذ، ميزانية الدولة للتجهيز منذ سنة 1998، مذكرة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002-2003، 2003، ص 29.

(2)- برزيق زكريا، كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية، المرجع السابق، ص 71.

(3) -Francis Querol, finances Publiques, ellipses Op.cit. p.53

(4)- Fatiha Benabbou –kirane : Les rapports entre le Président de la République et l'assemblée populaire nationale dans la Constitutions algérienne du 28 novembre 1996, thèse de doctoral, Université d`Alger, faculté de droit, 2005, p.55.

(5)- رغم أهمية التقارير والدور الذي تلعبه في إعلام البرلمانيين بغية التخفيف من الطابع التقني والمعقد لمشروع قانون المالية إلا انه لم يتم ذكرها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(6)- تنص المادة:28 من القانون العضوي 99-02 على ما يلي: "يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته.

(7)- عبد الغفور معاذ، ميزانية الدولة للتجهيز منذ سنة 1998، المرجع السابق، ص 29.

(8)- خاصة المادتين 71 و72 من القانون 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 .

وتختتم أعمال اللجنتين بإعداد تقريرين، الأول تمهيدي تحدد فيه الملاحظات الأولية للجنة واستنتاجاتها وتعديلاتها إن وجدت، يعرض في الجلسة العامة مع مشروع قانون المالية، والثاني تكميلي يدرج فيه ما تم اقتراحه وتداوله في الجلسات العامة.[1]

تسمح هذه التقارير بإعلام النواب وبتبسيط مضمون مشروع قانون المالية وبالوضعية الاقتصادية والمالية للدولة والتوجهات الجديدة المزمع وضعها في المشروع المعروض للتصويت عليه.[2]

ثانيا – حدود سلطات اللجان البرلمانية المكلفة بالرقابة على قانون المالية:

إن اللجان البرلمانية المكلفة بالمالية العمومية كما سبق وذكرنا تتلقى أولا مشروع قانون المالية وتعكف مباشرة على دراسته وتحليله من أجل تقديمه فيما بعد للمناقشة العامة في المجلس، ومع أن دور هذه اللجان محدّد حصرا في النظام الداخلي لكلا المجلسين حسب الحالة، إلا أن تركيبتها الحالية المتميزة تشكل أغلبية يمكن أن تمس بسيادة المجلس أو حتى الحلول محله، وهذا ما أدّى بالبعض إلى اعتبار هذه اللجان مجرد وسيلة لمساندة المشروع الحكومي، وقد تبلورت هذه الوضعية بوضوح بعد أن أصبحت الحكومة مجرد انعكاس لصورة البرلمان، والأغلبية البرلمانية تظهر مرّة أخرى في الحكومة، أما المواجهة بين الهيئتين فهي أمر مستبعد.

ولهذا فإن هذه اللجان تؤثر وبشكل كبير في عملية اتخاذ القرارات بالمجلس، خصوصا وأنها تتمتع بحق تقديم واقتراح التعديلات على النص الأصلي، مما يمكن أن يجعل منها هيئة ذات طابع تشريعي، وهذا ما أدّى إلى تحولها إلى مراكز حقيقية لاتخاذ القرارات بالمجلس.

وعليه فإن اللجان البرلمانية المكلفة بالمالية العمومية تمارس رقابة قبلية على مشاريع قوانين المالية بواسطة ما يسمى "الاستعلام"،[3] غير أن هذه الرقابة تبقى محدودة الجدوى مما يجعلها غير قادرة على مواجهة الحكومة، كما أنّ الواقع يبين أن عملها يختصر ويكتمل بمجرد الانتهاء من إعداد التقريرين وعرض النص على المناقشة العامة أمام النواب.

رغم أهمية التقرير وجلسات اللجان البرلمانية بصفة عامة، إلا أنها تختتم بمحضر سري،[4] لا يمكن إلا لأعضاء البرلمان والحكومة الإطلاع عليه، لذلك لا يتم نشره إلا بموجب ترخيص من رئيس المجلس

---

[1]– نبيل امالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 116.

[2] –François Chouvel : Fiances publiques, Gualino éditeur, paris 2003, p 95.

[3]– كسير سليم، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص20.

[4]– وفق ما تنص عليه المادة 82 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "... لا تنشر محاضر الجلسات المغلقة".

الشعبي الوطني،[1] وهذا ما يعتبره بعض المختصين حاجزا غير مبرر يحول دون القيام برقابة برلمانية فعالة، خصوصا وأن الدول العريقة في الديمقراطية تشترط نشر محاضر اجتماعات اللجان البرلمانية وتسمح بالبث السمعي البصري لأشغالها وهذا بغرض إعلام وتحسيس الرأي العام بعمل هذه اللجان وحقهم في معرفة التوجهات التشريعية للدولة وتقييمها.

من جهة أخرى فان الطابع التقني الشديد الذي يميز قانون المالية والوثائق المرفقة وغياب ذوي الاختصاص في اللجنتين قد يؤثر سلبا على أدائها، فقانون المالية بشكله الحالي صعب الفهم حتى على المختصين، ويصبح الأمر أشد صعوبة على النواب الذين ليسوا بالضرورة من ذوي الاختصاص خاصة في ظل عدم احترام الحكومة لما هو منصوص عليه قانونا، من تقديم للمرفقات الضرورية لاستيعاب ما جاء به قانون المالية، وفوق كل هذا فان أعضاء الحكومة وإطاراتها غير ملزمين بالرد على طلبات اللجنة،[2] كما يمكن للمجلس أن يستغني نهائيا عن تقارير اللجان،[3] في حال تأخرها في إعداد تقريرها لمدة شهرين، وهذا بهدف تلافي أي تأخير أو إعاقة للمسار الإقراري للمشروع.

تجدر الإشارة إلى انه بإمكان اللجنتين المكلفتين بالمالية العمومية أن تطلب من مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة عرض المشروع على لجنة أخرى لطلب رأيها فيه،[4] وهذا ما قد يفسح المجال لباقي اللجان للتدخل في القطاعات التي تمثلها،[5] على أن هذا التدخل لا يعطي لها حق إعداد تقارير حول مشروع قانون المالية وإنما تكتفي بإبداء آرائها حول الموضوع.[6]

بعد أن تنهي اللجان البرلمانية المكلفة بالمالية العمومية عملها، وتقدم ملاحظاتها والتوصيات والتعديلات التي ترى ضرورة إدخالها على مشروع قانون المالية، حسب الصلاحيات التي تخولها لها النصوص القانونية المعمول بها في هذا الإطار، يتم تحويل المشروع إلى المناقشة ثم الإقرار في الجلسات

---

[1]– عبد المؤمن محمد، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، المرجع السابق، ص 133.

[2]– نبيل امالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص117.

[3]– وهذا ما يستنتج من نص المادة 25 من القانون العضوي 16–12: "يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في اجل شهرين (02) من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني،أو مكتب مجلس الأمة.

[4]–Francis Querol, finances Publiques, Op.cit. p.54.

[5]– وفق ما تضمنه المادة 45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "يمكن لكل لجنة دائمة أن تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع أو اقتراح قانون محال عليها على لجنة دائمة أخرى، لتبدي رأيها فيه"، وكذا ما تضمنته المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: "يمكن لكل لجنة دائمة أن تطلب من مكتب مجلس الأمة عرض نص على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه".

[6]– برزيق زكريا، كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية، المرجع السابق، ص 75.

العامة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على الترتيب حتى تتم المصادقة عليه وذلك في ظل إجراءات قانونية صارمة ترمي إلى حماية هذه المشاريع من أي تدخل معتبر للسلطة التشريعية فيه.

الفرع الثاني: حدود وسلطات البرلمان في تعديل مشروع قانون المالية

رغم ما ينص عليه الدستور من أن السيادة التي يمارسها الشعب بواسطة ممثليه في البرلمان ليس لها قيد ولا شرط إلا ما نص عليه الدستور والقوانين المعمول بها في هذا الإطار،[1] إلاّ أن الأمر يختلف عندما يتعلق الأمر بقانون المالية الذي تحكمه مجموعة من القواعد والأسس تميزه عن باقي النصوص، هذا ما أدى إلى تحديد سلطة البرلمان خلال عملية المصادقة عليه.[2]

فالحكومة تهتم كثيرا بانسجام النص الأصلي الذي قدمته للبرلمان، وتسعى للمحافظة على الإبقاء على توازن الميزانية، ولتفادي أي تعسف من جانب النواب فقد تم تكريس هذا الأمر دستوريا، ومن جهة أخرى فان مبدأ السنوية الذي يحكم الميزانية العامة للدولة يجعل من الضروري تقييد المجال الزمني الذي يتعين على البرلمان المصادقة على مشروع قانون المالية ضمنه، وفي الحالة المعاكسة فقد تضمن الدستور والقوانين المعمول بها حلولا استعجالية لهذه الوضعية.

أولا – ضرورة مراعاة مبدأ التوازن بين النفقات والإيرادات في قانون المالية

رغم أن تعديل النص القانوني المعروض للمصادقة عليه حق أساسي للنواب، يرتبط بصفة أعم بالاعتراف بحق المبادرة التشريعية للبرلمان والتي تسمح باقتراح تعديلات على النص الأصلي، إلا أن التعامل مع مشاريع قوانين المالية يتم بنوع من الخصوصية،[3] التي تقيد مجال التدخل البرلماني وتحد من حق البرلمانيين في اقتراح التعديلات عليها.

ولذلك فان الدستور بمبادئه العامة إضافة إلى الأحكام القانونية الأخرى التي تتضمنها النصوص الأساسية في المالية العمومية تحد من صلاحيات البرلمان في هذا المجال،[4] سواء تعلق الأمر بمضمون

---

[1]– وفق ما تنص عليه المادة 11 من الدستور: "الشعب حر في اختيار ممثليه. لا حدود لتمثيل الشعب، إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات".

[2] – François Chouvel, : Fiances publiques Op. Cit. p. 97

[3] - Francis Querol, finances Publiques, Op.cit. p. 59-60.

[4]– كما أن البرلمان ذاته كثير ما يتخلى عن بعض صلاحياته ويفوضها للحكومة، من خلال إحالة بعض المسائل الجوهرية التي يفترض إن تكون في النص الأصلي للقانون إلى مجال التنظيم الممارس بواسطة المراسم التنفيذية أو حتى القرارات الوزارية التي تتخذ تطبيقا لنص القانون.

مشروع قانون المالية أو الإجراءات المرتبطة بالمصادقة عليه، هذه القيود تهدف أساسا إلى حماية التوازن المالي الذي لا يمكن أن يتسبب فسح المجال للتدخلات البرلمانية بتهديده، ولكن هذا لا يعني إطلاقا التخلي عن الاختصاص المبدئي للبرلمان بالرقابة المالية على عمل الحكومة.[1]

1- تقييد حق التعديل:

يقر بعض المختصين بأن الحق العام لتعديل مشاريع القوانين والمعترف به للنواب لا يشمل قوانين المالية لأن الحكومة تستأثر وحدها بحق المبادرة ولا يمكن بأي حال من الأحوال صدور قانون المالية بناء على اقتراح قانون، وهذا ما يعتبره البعض هيمنة للجهاز التنفيذي على المؤسسة التشريعية.[2]

لذلك تخضع المبادرة البرلمانية التي تهدف إلى تعديل مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة إلى قيود صارمة تهدف إلى حماية النص الأصلي وضمان السير المنتظم والجيد لعملية سن القوانين، وقد تضمنت المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني جملة من الشروط الأساسية حيث أحالت إلى نص المادة 28 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والتي مفادها هو أن تقدم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة.

"يجب أن يكون التعديل معللا وبإيجاز وان يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به أن يتضمن إدراج مادة إضافية. كما يجب أن يتضمن التعديل توقيع النواب ويودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

يقدر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب أحكام هذه المادة.

يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديل أو رفضه شكلا.

في حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معلّلا ويبلّغ إلى مندوب أصحابه، بحيث تحال التّعديلات المقبولة تطبيقا للفقرات السابقة، على اللجان المختصة وتبلغ إلى الحكومة، وتوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني، ويتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني.

---

[1] –François Chouvel, : Fiances publiques Op. Cit. P.97.

[2]– كسير سليم، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص 34.

لا يمكن لأعضاء اللجنة المختصة إيداع تعديلات كتابية وفق أحكام هذه المادة أو التوقيع مع أصحابها، كما يمكن للحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات، في أي وقت، قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها".

إن إدراج هذه المادة يدل على وجود إرادة لتقليص عدد التعديلات التي قد تؤدي إلى المساس بانسجام النص الأصلي، أما اشتراطها مكتوبة فإنه يهدف بالدرجة الأولى إلى إضفاء نوع من الجدية على التعديلات لأن أي تعديل يجب أن يكون معللا وبإيجاز.

من جهة أخرى فانه يمنع على النواب وعلى الحكومة إيداع تعديلات ليس لها علاقة مباشرة مع النص موضوع الدراسة، في نفس الإطار، نشير إلى أن النواب يمكنهم سحب اقتراحات التعديلات التي تقدموا بها سواء أثناء المناقشة في لجنة المالية والميزانية أو في الجلسة العامة للمجلس، ويمكن تفسير هذه الظاهرة باقتناع أصحاب الاقتراح بعد جدوى تقديم نصوص تعديلاتهم أمام النواب، كما يمكن أن يكون بسبب إبرام شبه اتفاق بين لجنة المالية والميزانية وأصحاب هذه التعديلات لسحب اقتراحاتهم مقابل تعهد بإدراج نص التعديل على شكل توصية في التقرير التكميلي الذي تعده.

2- القيود الأخرى الواردة ضمن نص المادة 139 من الدستور:

يعتبر حق التدخل البرلماني بالملاحظات والتعديل أو حتى الاعتراض شاملا لمشروع قانون المالية مثله مثل كل القوانين الأخرى رغم ما يميزه عنها، ولهذا فان حق التدخل البرلماني يخضع لنفس القيود المطبقة بصدد مشروع قانون عادي، ولكن المؤسس الدستوري ارتأى ضرورة إدراج مجموعة إضافية من القيود الأكثر صرامة، والتي تخص مشروع قانون المالية تضمنتها المادة 139 من الدستور والتي تنص على: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

تدل هذه المادة على أن الاقتراحات والتدخلات التي يتقدم بها النواب بصدد مشروع قانون المالية غير مقبولة إذا كان ذلك سيؤدي إلى انخفاض في الموارد العمومية أو خلق أو زيادة الأعباء العمومية، وتشكل هذه القاعدة تقليدا كلاسيكيا للمالية العمومية في الجزائر.[1]

[1]- نظرا لأهمية هذه المادة فقد احتفظ بها المؤسس الدستوري منذ دستور 1976 حيث نصت مادته 149 على ما يلي: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل أخر من النفقات العمومية، تكون متساوية، على الأقل، للمبالغ

إن التعديلات التي يمكن أن يقترحها النواب عند مناقشة مشروع قانون المالية غير مقبولة إطلاقا إذا كانت المصادقة عليها تؤدي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة إلى إنقاص في الموارد العمومية سواء في حجمها أو حتى في طريقة تحصيلها.

معنى هذا أنه بإمكان النواب تقديم اقتراحاتهم لزيادة الإيرادات العمومية، سواء من خلال زيادة مبلغ ومعدل الضرائب أو بخلق ضرائب جديدة، لكن اقتراح إنقاص الموارد العمومية بأي طريقة دون زيادة مقابلة من جهة أخرى، على الأقل تكون مكافئة لها، أمر غير مقبول وهو نفس الأمر كذلك بالنسبة لزيادة أو إنشاء النفقات العمومية، هذا ما يفسر عدد التعديلات المرفوضة من قبل اللجنة المختصة، فعلى سبيل المثال أثناء مناقشة قانون المالية لسنة 2017 تقدم النواب ب 90 تعديلا تبنت اللجنة 05 تعديلات ورفضت 85 تعديلا على أساس تجنب الإنفاق العمومي المفرط.[1] ومع هذا فان نص المادة 139 من

المقترح تغييرها، ودستور 1989 في مادته 114 مع تعديل طفيف حيث نصت على: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقًا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"، وكرسها دستور1996 في المادة 121، وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال نص المادة 139.

نفس الأمر يمكن ملاحظته في فرنسا، حيث تم إدخال المبدأ منذ عهد الجمهورية الثالثة 1946:

Article 40 de la constitution Française :" propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publique, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ".

وتجدر الإشارة إلا أن تقييد حق التعديل البرلماني لمشروع قانون المالية خلال التصويت عليه يختلف من دولة إلى أخرى، وفي هذا الإطار يمكن إيراد الأمثلة التالية:

- مملكة بلجيكا: يمكن للبرلمانيين، من كلا الغرفتين، حق اقتراح زيادة أو إنقاص الضرائب، أو النفقات أو الضرائب الجديدة.
- ايطاليا: يمكن للبرلمانيين اقتراح زيادة أو إنقاص الضرائب والنفقات العمومية، ولكن لا يمكنهم اقتراح خلق ضرائب جديدة أو نفقات جديدة.
- اليابان: يمكن للبرلمانيين حق زيادة أو إنقاص أو حتى إلغاء الأبواب في الميزانية. يجب أن تودع اقتراحات التعديل من طرف خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) مستشارا على الأقل.
- المملكة المتحدة: لا يقبل أي اقتراح لزيادة النفقات العمومية أو الضرائب دون الحصول على توصية مطابقة من الحكومة.
- مملكة السويد: للبرلمانيين حق اقتراح زيادة أو إنقاص الإيرادات العمومية وجميع الأشكال الأخرى.

لمزيد من التفاصيل حول دراسة المقارنة في الموضوع، يمكن الرجوع إلى:

Chiristian Bigaut, finances Publique, Droit Budgétaire, le Budget de l'Etat, ellipses 1995, P.109.

[1]– المجلس الشعبي الوطني: حصيلة النشاط التشريعي، الفترة التشريعية السابعة (2012–2017)، ماي 2017.

الدستور والأحكام القانونية المعمول بها في هذا الإطار لا تقضي نهائيا على المبادرة البرلمانية التي يكفلها الدستور، وذلك في الحالات التالية:

- إذا تضمن اقتراح التعديل البرلماني زيادة في الإيرادات أو إنقاصا في النفقات العمومية.
- إذا تضمن اقتراح التعديل البرلماني زيادة في النفقات مرفقة بتدابير تضمن زيادة مقابلة في الإيرادات العمومية.
- إذا تضمن اقتراح التعديل تخفيضا في الإيرادات مرفوقا بتخفيض في النفقات العمومية.[1]

على أن هذه المقاصة تتطلب توفر جملة من الشروط نلخصها فيما يلي:

- ان تكون الموارد المقترحة حقيقية وقابلة للتنفيذ، لأنه لا يسمح للنواب اقتراح إيرادات غير قابلة للتحصيل ولا الاستناد إلى معطيات غير عملية. أن تكون موجهة لنفس الهيئات التي تضررت من اقتراح الإنقاص.
- أن يكون التعويض آني أي أن الإيرادات التي يتم اقتراحها لتعويض النقص المفترض يجب أن تكون خلال نفس السنة المالية وليس بعد سنوات.

أما في فرنسا فإن قبول اقتراحات تعديل مشروع قانون المالية التي يتقدم بها النواب يخضع لبعض المرونة، لأن الحكومة تسمح بهامش من المناورة عندما يكون مشروع القانون قيد الدراسة والفحص لدى لجنة المالية والميزانية، حيث يخصص لها جزء من الإيرادات التي يمكنها التصرف فيها بنوع من الحرية.[2]

ثانيا – ضرورة مراعاة الفترة الزمنية المحددة للتعديل:

رغم الخصائص التي تميز قانون المالية إلا أنه لا يعدو أن يكون مجرد قانون عادي ككل القوانين الأخرى وفق ما ينص عليه الدستور،[3] لكن وبالنظر إلى أهميته الاستثنائية ومكانته الحاسمة في ضمان

---

[1]– إن اقتراح الزيادة في الإيرادات العمومية يجب أن تكون وتدخل ضمن مجال يكون مشروع مؤهل للتدخل فيه وفق ما تنص عليه المادة 78 والمادة 140 من الدستور:

المادة 78: "كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة، ويجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية، حسب قدرته الضريبية. لا يجوز أن تحدث أي ضريبة إلا بمقتضى القانون، ولا يجوز أن تحدث بأثر رجعي، أية ضريبة، أو جباية، أو رسم، أو أي حق كيفما كان نوعه.

المادة 140: "يشرّع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية...13– إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها..."

[2] – Francis Querol, finances Publiques, Op.cit. p.64.

[3]– نصّت المادة 140 من الدستور على ما يلي : "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية...11– التصويت على ميزانية الدولة..."

تسيير عمومي فعال فقد تم الاعتراف له بجملة من الخصائص التي سبق ذكرها، والتي تجعل من الضروري تجنب كل تأخر في المصادقة عليه وتنفيذ أحكامه،[1] وفقا لمبدأ السنوية الذي يقيد كل المالية العمومية، الأمر الذي من شأنه الدفع نحو تسريع المناقشات وتقييد حق التصويت تحت طائلة تفعيل المادة 138 فقرة 10 من الدستور وهو إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي.

1- تسريع المناقشات وتقييد حق التصويت:

إن إجراءات المصادقة على قوانين المالية تختلف عن باقي القوانين التي يصادق عليها البرلمان، والتي وضعت أسسها الكبرى بموجب الدستور والقانون 18-15 والقانون العضوي 16-12، إضافة إلى الأحكام التي تضمنها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، التي تفرض المصادقة على قانون مشروع المالية في أجل محدد قبل اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية المنصوص عليها والتي تحد كثيرا من حقوق النواب وتعطي صلاحيات إضافية للسلطة التنفيذية.[2]

بعد مناقشة قوانين المالية من طرف لجنة المالية لغرفة البرلمان،[3] تقوم المجالس بعد ذلك بدراستها في جلسات عامة، أين تظهر مكانة الحكومة وهيمنتها، إذ يباشر في المناقشة العامة بالاستماع لوزير المالية الذي يقدم عرضا عن المحاور والخطوط العريضة للمشروع، يتبع بعد ذلك بتقديم تقرير لجنة المالية من طرف مقررها ثم يتدخل بعد ذلك أعضاء المجلس بحسب ترتيب تسجيلهم.

تتم المناقشة على مرحلتين هما: المناقشة العامة والمناقشة مادة بمادة، لكن الملاحظ هنا أنّ هذه المناقشة تبقى بعيدة عن التقنية التي يتطلبها قانون المالية، إذ يثور نقاش يكتسي طابع العمومية وذلك نتيجة قلة المعلومات التي يملكها نواب المجلسين في ظل عدم التزام الحكومة بإرفاق مشروع قانون المالية بالوثائق المحددة قانونا، لذلك فإن النقاش يأخذ عموما طابعا سياسيا اجتماعيا، وكثيرا ما يعمد بعض النواب إلى انتقاد الحكومة دون الاستناد إلى مبررات كافية.[4]

كما تعتبر الأغلبية البرلمانية أيضا حاجزا يمنع معارضة مشروع قانون المالية، حيث أن أغلب النواب يخضعون لتوجيهات حزب الأغلبية وتعليماتهم، ويلتزمون بموافقه إزاء المسائل العامة المطروحة

---

(1) -Pascal Bertoni: Finances Publique, l`Essentiel du cours, Vuibert ,2001,3ème édition, p 41.

(2)- برزيق زكريا، كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية، المرجع السابق، ص 72.

(3)- إن لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني يمكنها أن تقدم اقتراح تعديلات على مواد المشروع بخلاف لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة الذي يحضر عليها تقديم تعديلات على المشروع الحكومي، وذلك طبقا للمادة 28 من القانون العضوي رقم 12/16.

(4)- نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 121.

للمناقشة فتصبح حريتهم مقيدة فيما يبدونه من آراء وملاحظات،[1] إن ما يميز هذه المناقشات أيضا هي المهل القصيرة التي تم إقرارها بحيث تتضمن المادة 138 من الدستور الشروط العامة التي يتعين على البرلمان احترامها عند مناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه، وهي تهدف أساسا إلى ضمان استمرارية التسيير العمومي، وتجنب أي اختناق بسبب اختلاف السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وبعبارة أدق فإنها تهدف إلى تجنب أي مبادرة برلمانية تهدف إلى خلق الاضطراب في سياسة الحكومة وتنفيذ برنامجها.[2]

وتتضمن المادة 71 من القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية تفاصيل إضافية لتفادي أي سوء تقدير للآجال أو تعسف من جانب الحكومة أو البرلمان، حيث تنص على أن مشروع قانون المالية يجب أن يودع مع الوثائق المرفقة به إلزاما في اجل أقصاه 07 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية بالميزانية.

وتعتبر أحكام هذه المادة جد فعالة باعتبارها الوسيلة العملية الوحيدة التي تجبر الحكومة على احترام الآجال المنصوص عليها في المادة 138 من الدستور، والتي تعطي مدة معقولة للبرلمان من أجل مناقشة مشروع قانون المالية، ومع هذا فان الإشكالية يمكن أن تطرح بطريقة مختلفة عندما نقف في جانب الحكومة أو في جانب البرلمان.

إن الخمسة والسبعين (75) يوما المنصوص عليها في المادة 138 من الدستور تدل على الأجل الأدنى الكافي حتى يتمكن البرلمان من دراسة ومعالجة مشروع قانون المالية والمصادقة عليه، ونظرا لأهمية الموضوع فقد تم تنظيمه بطريقة مانعة وجد صارمة، تم تأكيدها مرة أخرى بموجب المادة 71 من القانون 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، والمادة 44 من القانون 16-12.

وتجدر الإشارة إلا أن انطلاق الآجال الدستورية المرتبطة بالخمسة والسبعين (75) يوما، مرتبطة بشرط أساسي وهو إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب مجلس الشعبي الوطني،[3] حسب ما تضمنته المادة 20 من القانون العضوي 16-12.[4]

---

[1]- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 163.

[2] -Fatiha Benabou–kirane : Les rapports entre le Président de la République et l'assemblée populaire nationale dans la Constitutions algérienne du 28 novembre 1996, Op.cit. p 48.

[3] - IBID, P.49.

[4]- تنص المادة 20 من القانون العضوي 16-12 على: "يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، وتودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، طبقا للإجراءات التي تنص عليها أحكام المادتين 136 و137 من الدستور".

أما بالنسبة إلى تقسيم الآجال بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة،[1] فقد تضمنها القانون العضوي 16- 12 الذي يقضي بما يلي:

- يتعين على المجلس الشعبي الوطني أن يصوت على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه في مكتبه.
- يملك مجلس الأمة أجلا أقصاه (20) يوما للمصادقة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

في حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل 08 أيام للبث في شأنه، والتي تجتمع بطلب من الوزير الأول، وتتبع إجراءات إستعجالية سريعة بالنظر إلى الوقت القصير الممنوح لها طبقا للمادة 44 من القانون العضوي 16-12.

تعد اللجنة متساوية الأعضاء تقريرا تقترح من خلاله نصا حول الحكم محل الخلاف يبلغ إلى الوزير الأول الذي يمكنه أن يدخل عليه التعديلات الضرورية اللازمة من أجل المحافظة على انسجام النص القانوني، ثم يعرض النص الجديد للمصادقة عليه من قبل البرلمان.

إن حصر مدة المناقشة قانون المالية في وقت قصير نسبيا من شانه التأثير على فعالية العمل البرلماني، وعلى حرية البرلمان في إقراره.

تكرس المادة 77 من القانون 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية وجود نوع من الخصوصية في التصويت على مشروع قانون المالية حيث تنص على ما يلي: "تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت إجمالي"، وفضلا على ذلك يصوت بصفة إجمالية على:- نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية -نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع- إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة.

---

[1]- يعتبر البعض أن هذا التقسيم يكرس نوعا من اللامساواة بين غرفتي البرلمان، خصوصا وأن مجلس الأمة لا يمكنه التصويت إلا على النص الذي يحيله إليه المجلس الشعبي الوطني، والتي ترجع إلى كون هذا الأخير منتخب مباشرة من قبل الشعب على عكس الأول الذي ينتخب أعضاؤه بطريقة غير مباشرة أو يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية. لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع الى:

.- Fatiha Benabou–kirane : Les rapports entre le Président de la République et l'assemblée populaire nationale dans la Constitutions algérienne du 28 novembre 1996, Op.cit. p48.

عمليا يعرض مشروع قانون المالية ككل مشاريع القوانين الأخرى على شكل مواد، حيث تتم مناقشتها مادة بمادة قبل التصويت عليها، ورغم أن الحكومة مطالبة بأن ترفق مشروع قانون المالية بالمرافق التفسيرية التي ينص عليها القانون 18-15 إلا انه لا يتم التصويت عليها جميعها، أي أن بعضها ليس له قيمة تشريعية ولا يتم نشره في الجريدة الرسمية، لذلك يرى البعض في الرخصة البرلمانية مجرد عملية شكلية لا غير،[1] ويبرر هذا الرأي بنقص التخصيص في الرخصة البرلمانية وورودها بشكل إجمالي يتيح حرية كبيرة فيما بعد للحكومة في التصرف، مما يقلل في فعالية الرقابة اللاحقة.

حسب المادة 77 المذكورة من القانون 18-15 فإن البرلمان لا يصوت بطريقة مفصلة على أحكام قانون المالية، وإنما تتم العملية بصفة إجمالية على نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية، كما يصوت بصفة إجمالية على إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة، ويصوت أيضا بصفة إجمالية على كل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة، وهذا ما يكرس تقليصا لنسب التصويت وتكريسا لعقلنة سلطات البرلمان في المجال المالي.[2]

إن الهدف من تطويق سلطة البرلمان في التصويت على مشروع قانون المالية يهدف أساسا إلى الحصول على قانون مالية قابل للتنفيذ مع بداية السنة المالية الجديدة، وبعبارة أدق فإن الهدف هو الحصول على النص قابلا للإصدار قبل تاريخ 01 جانفي من السنة المالية المعنية.

2- صلاحية السلطة التنفيذية في إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي:

في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل (75) يوما المنصوص عليها في الدستور، وتجنبا لأي اختناق أو توقف نهائي للتسيير العمومي وتصريف شؤون الدولة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر مشروع الحكومة بموجب أمر له قوة قانون المالية وفق ما تنص عليه المادة 138 من الدستور والتي تنص على:"...وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدّد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر...".

---

[1] – IBID, P.49. p77.

[2]– تجدر الإشارة إلى التصويت المفصل على مشروع القانون المالية قد تمت ممارسته فيما سبق في فرنسا، حيث كان يتطلب أكثر من 3000 عملية تصويت في ظل الجمهورية الثالثة وأكثر من 5000 عملية تصويت في ظل الجمهورية الرابعة، ونظرا للصعوبات التي كانت تعترض هذه الممارسة، جاءت الجمهورية الخامسة بمبدأ عقلنة الإجراءات البرلمانية من خلال تجميع عمليات التصويت، وهو المبدأ ذاته الذي تم الأخذ به في الجزائر. للتفصيل يمكن الرجوع إلى:

– François Chouvel, : Fiances publiques Op. Cit.p. 105.

تعبّر هذه القاعدة عن ضمانة أساسية للحكومة لتمرير مشروعها دون عرقلة من طرف السلطة التشريعية، فالبرلمان ليس له حق المناورة بمشروع قانون المالية وتعطيل المصادقة عليه لمدة أطول من خمسة وسبعين (75) يوما المنصوص عليها تحت طائلة صدور المشروع الذي تقدمت به الحكومة دون الحصول على موافقته.

ومع هذا فإن البعض يعتبر هذا الإجراء تقييدا للسلطة المالية للبرلمان الذي يجد نفسه مضطرا للمصادقة على المشروع الذي تقدمت به الحكومة في أجل محدد بدقة، وهذا ما قد يتعارض مع روح الديمقراطية والسيادة البرلمانية رغم ما يعتبره البعض استثناء مشروعا يرتبط أساسا بمبدأ السنوية الذي يختص به قانون المالية.

ومع ذلك فإن هذا الرأي لا يستقيم تماما، على الأقل لأن المواعيد المشدد عليها بالنسبة للمصادقة على مشروع قانون المالية السنوي لا تنطبق عند المصادقة على مشروع قانون المالية التكميلي مع أنه يتميز بكل خصائص قانون المالية السنوي ويأخذ طابع قانون المالية الذي يمكن أن يعدل أو يتمم أحكامه.[1] ورغم ذلك فإن الدستور والقانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية لم يحددا أي آجال واجبة الاحترام بالنسبة للمصادقة على قانون المالية التكميلي.

إن تفعيل نص المادة 138 فقرة 10 من الدستور المتعلقة بإصدار مشروع قانون المالية بأمر يطرح التساؤل حول مصير المادة 76 من القانون 18-15،[2] والتي جاءت لتحدّد الطرق البديلة التي يمكن اتخاذها في تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة إذا ما كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية المعتبرة، لأن هذه الحالة كما هو معبر عنها في صياغة المادة 76 لا يمكن تصورها في الوقت الراهن.

---

[1]- وفق ما تنص عليه المادة 02 من القانون 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018.

[2]- تنص المادة 78 على أنّه: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة.

1- يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

أ/ بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات تحصيل المعمول بها تطبيقا للقانون المالية السابق.

ب/ بالنسبة لنفقات تسيير في حدود1/12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة، وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.

ج/ بالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير، كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

2- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية.

المبحث الثاني: حدود الإختصاص التشريعي للبرلمان بعد إقرار قانون المالية وأثره على رسم السياسات التشريعية للدولة

التصويت على قانون المالية للسنة لا يعتبر المرحلة النهائية بالنسبة للدور الرقابي للبرلمان، بل هو مجرد إعطاء الضوء الاخضر للسلطة التنفيذية بالشروع في تطبيق أحكامه من حيث التحصيل والإنفاق بشكل أساسي، وهو ما يعرف بالترخيص المالي أو الرخصة البرلمانية، فالبرلمان مطالب بإسم ولحساب منتخبيه القيام بعملية الرقابة من أجل السهر على تطابق التنفيذ العملي مع ما تم إقراره، لذلك فهذا النوع من الرقابة يعتبر من أهم سلطات البرلمان نظرا لحساسية المجال المالي، وهو في نفس الوقت جوهر وصميم كل نظام ديمقراطي، فهدف هذه الرقابة هو منع الحكومة من تجاوز الإعتمادات التي منحت لها أو التغاضي عن تحصيل الإيرادات، إلى جانب تفادي التبذير وعدم العقلانية في تسيير الأموال العمومية، وعليه فالرقابة البرلمانية في هذه المرحلة تشمل مستويين في التدخل: الأول أثناء التنفيذ،[1] والثاني يأخذ شكل الرقابة البعدية او اللاحقة.

وبالتالي فإن مراجعة مراحل وتفاصيل تنفيذ أحكام قوانين المالية قذ يظهر بعض التجاوزات التي من شأنها المساس مباشرة بما تقتضيه الرّخصة البرلمانية بصفة مباشرة أو غير مباشرة (المطلب الأول)، وكذا استعمال بعض الآليات التي من شأنها السماح بتكريس استمرارية تفوّق السلطة التفيذية على نظيرتها التشريعية، نظرا لعزوف هذه الأخيرة عن تفعيل الوسائل التي تسمح لها بالحصول على المعلومات الضرورية، وكذا كشف الإختلالات التي قد تحدث، واكتفائها بوسائل رقابية لا تترتب عنها أية آثار أو جزاء وهو ماسنقف عليه في الباب الثاني المتعلق بتأثير العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في رسم السياسات التشريعية، إضافة إلى ذلك فإن أهم آلية دستورية مكرّسة لدور الرقابي البعدي للبرلمان على تنفيذ قانون المالية وهو قانون ضبط الميزانية تبقى غير مفعّلة إلى حد الآن (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المساس بالرخصة المالية

إنّ تعريف قانون المالية على أنّه وثيقة تشريعية يعبّر على عملية ترخيصية تستمد جذورها وترتكز على مبدأ الفصل بين السلطات، إذ ترخّص السلطة التشريعية وبصفة تحمل عدّة دلالات لنظيرتها

[1]– إنّ الاعتقاد السائد هو أنّ قانون المالية السنوي أثناء مرحلة التنفيذ يخضع فقط للرقابة الإدارية الداخلية، وذلك نظرا لمحدودية وسائل الرقابة الأخرى بما فيها الرقابة البرلمانية والتي تعتمد على وسائل تقليدية لا تسمح بتحقيق الفعالية المنشودة.

التنفيذية بجمع وتحصيل الضريبة بمفهومها الواسع، وبالمقابل القيام بإنفاق المال العام في سبيل المنفعة العامة التي يقع على عاتق ممثلي الشعب تحقيقها، فقانون المالية يشكّل الإطار الأمثل لإفراغ السياسات التشريعية وأداة لتنفيذها بامتياز، فهو الوعاء القانوني الذي يقرّ مشروعية تدخل السلطة التنفيذية ونشاطها المالي، حيث يعتبر حلقة الربط بين النص الدستوري والنص التنظيمي، إذ يرسّم ويبين الأول حدود وكيفيات ممارسة هذا الإختصاص التشريعي ويكتفي الثاني بالتنظيم التقني لعمليات التحصيل والانفاق.

إنّ الرّخصة المالية هي نتيجة ومكسب لسيرورة تاريخية تميّزت بدايتها باستبداد الملوك في فرض الضرائب والإكتفاء بالانفاق العمومي المخصّص لحمايتهم من الغزو الأجنبي مكتفين عند حدود مفهوم الدولة الحارسة.[1] لتتعزّز بعد ذلك هذه الرّخصة المالية وتصبح من أهم مكاسب الممارسة الديمقراطية بشكلها الحديث، والتي تعترف للشعب من خلال ممثليه باتخاذ القرار فيما يخص تسيير المال العام سواء على شكل مشروع مبني على توقعات أو أثر تنفيذ هذا المشروع في الواقع. من هذا المنطلق تظهر أهميتها ومدى خطورة المساس بها خاصة من قبل الجهة التي يفترض بها التوقف عند التنفيذ فقط دون محاولة تعديلها، إلّا أنّ الواقع، ونتيجة للتعقيد الذي يعرفه الميدان المالي فإن الحكومة أصبح بإمكانها تعديل هذه الإعتمادات دون العودة إلى ممثلي الشعب (الفرع الأوّل)، أو اللجوء إلى تغيير ما جاء به قانون المالية السنوي عن طريق قانون المالية التكميلي الذي يأتي بمستجدات لم تقدّمها الحكومة في مشروعها المبدئي دون أن يخضع هذا النص الجديد لرقابة برلمانية حقيقية لا سيما أثناء التشريع عن طريق الأوامر، والتي أصبحت ظاهرة تتسم بها مؤخرا قوانين المالية التكميلية وذلك لخلفيات تتعلق بالطبيعة القانونية لأداة التشريع هذه، وكذا رغبة الحكومة في تضمين قانون المالية التكميلي بأحكام غير مالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التصرف الحكومي في الاعتمادات المرخصة

من المسائل المعبرة على تدهور المعيار التشريعي وجود محاولات للتحايل عليه بواسطة نصوص أقل منه قيمة في الهرم القانوني، فإذا كان عبء تنفيذ قانون المالية السنوي يقع عمليا على الحكومة بمجرد الحصول على الرّخصة المالية، فإنّ ذلك لا يبرّر استبعاد البرلمان من مراقبة هذا التنفيذ للتأكد من مدى مطابقته للإطار التي تمت المصادقة عليه.[2]

---

[1]-Luc Saidj: la loi de réglement et le développement du controle parlementaire de la restauration à nos jours. RFFP, N 51, 1995, p 171.

[2]–عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 165.

لكن الواقع يبين تملّص الحكومة من عبئ الرقابة المالية التي يمارسها البرلمان نتيجة تصرفها في الإعتمادات المرخصة وفقا لما تراه مناسبا، إمّا بتعديلها أو تحويلها، لتضع بذلك حدودا للرخصة المالية،

فالرخصة المالية تأتي لإعطاء الحكومة الضوء الأخضر لتحصيل الإيرادات وصرف النفقات حسب الأطر المحددة أي وفقا للمبلغ المحدد وموضوع الإعتماد، ويكون ذلك بوضع هذه الإعتمادات تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير والمتصرفيين العموميين بالنسبة للنفقات الأخرى وفقا لما تنص عليه المادة 20 من القانون 18-15 المعدل والمتمم[1]، وذلك عن طريق مراسيم توزيع الإعتمادات[2] تطبيقا لمبدأ التخصيص حسب الفصول .[3]

إنّ تنفيذ الحكومة لقانون المالية يستدعي في بعض الأحيان مراجعة الرخصة البرلمانية بنفسها نظرا لأسباب قد تتعلق بسوء التقدير أو ظهور متطلبات جديدة خلال السنة، مما يؤدي بالحكومة إلى السعي لتصحيح الرخصة البرلمانية أو التحايل عنها وفق شروط معينة من خلال استعمال تقنية تعديل تخصيص الاعتمادات.

لقد كرست المادة الاولى من القانون 18_15 قاعدة تخصيص الاعتمادات وإحاطتها بحماية مبدئية بموجب المادة 04 من نفس القانون والتي تخوّل : " لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية"، إلّا أنّ المادة 72 من نفس القانون قامت بإفراغ هذا المبدا من محتواه وذلك باقرار امكانية القيام بتعديل التوزيعات المحددة في مراسيم التوزيع وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون، مما يشكل خرقا آخر لقاعدة توازي الأشكال.

الهدف من هذا الإجراء هو التخفيف من حدّة الرخصة البرلمانية وتجاوزها عندما يتعلق الأمر بتعديلات طفيفة لا ترقى لكي تكون موضوع قانون مالية تكميلي، وتتسم بطابع السرعة مما يستدعي

---

[1]– تنص المادة 23 من القانون 18-15 المتعلق بقانون المالية على ما يلي أنّه توضع الاعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير والمتصرفين العموميين الذين لهم مسؤولية تنفيذ برامج التجهيزات الممولة بالمساهمات النهائية وكذا المستفيدون فيما يخص النفقات برأسمال، تخصص هذه الاعتمادات وتوزع حسب الحالات، على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض استعمالها.

[2]– في فرنسا وفي ظل الجمهورية الرابعة فإن مراسيم توزيع الاعتمادات يتم عرضها على غرفتي البرلمان للموافقة عليه، حول هذا الموضوع يمكن بالرجوع الى:

Jean- claud Martinez, Pierre Di Malta, Op.cit, P . 444

[3]– للتفصيل حول موضوع اعتمادات الميزانية ومبدأ التخصيص حسب الفصول يمكن الرجوع الى:

Denideni Yahia : la pratique du systémz budgétaire de l’Etat en Alg érie, Op. Cit, PP 266-276.

تدخلا عاجلا.[1] انطلاقا من هذا الاساس أوجد القانون 18-15 موادا تنص على آليات تمكّن الحكومة من إدخال تعديلات على الإعتمادات محددة التخصيص مسبقا إلى جانب توزيع الاعتمادات الإجمالية غير المخصصة.

أوّلا – تحويل الإعتمادات المرخصة:

أعطى القانون 18-15 للسلطة التنفيذية إمكانية تعديل الإعتمادات من باب إلى آخر وذلك بتقنية تحويل الإعتمادات التي لا تهدف إلى تغيير طبيعة النفقة لكن تقوم بتغيير المصلحة المسؤولة عن تنفيذها وهذا طبقا لما جاء في المادة 1/33 من القانون 18-15،[2] والغاية من ذلك هو وضع هذه الاعتمادات تحت تصرف المصلحة المؤهلة لتنفيذها وعليه فان التعديل هنا هو مجرد تعديل عضوي وليس تعديلا ماديا.

إن عملية التحويل هذه تتم بموجب مراسيم رئاسية، والتي يتم بموجبها رئيس الجمهورية بإلغاء مبلغ من باب التكاليف المشتركة وتحويلها إلى باب من أبواب وزارة معينة أو عدة وزارات، ويتم اتخاذ هذه المراسيم بناءا على تقرير يعده وزير المالية، وعليه فإنّ مراسيم تحويل الاعتمادات تتسم بازدواجية المبادرة، أي تقرير وزير المالية[3] ثم إصدار المرسوم الرئاسي.

هذه الطريقة تؤكد بوضوح رغبة السلطة التنفيذية في تجاوز الرخصة البرلمانية ومخالفة قواعد التسيير المالي، وذلك عندما تقوم بتضخيم تقديرات اعتمادات التكاليف المشتركة لتقوم فيما بعد بتحويلها وفقا لما تراه مناسبا دون الحاجة إلى ترخيص من البرلمان، هذا الأمر اشار اليه مجلس المحاسبة في تقريره السنوي لسنة 1995[4] والذي جاء فيه صراحة:" عدم مراعاة قواعد القانون المالي في تنفيذ ميزانية التسيير ولا سيما في التقديرات والعمليات المتعلقة بالتكاليف المشتركة التي أصبح تزايدها مبعث للقلق (35 إلى 45 من اعتمادات التسيير)"، كما سجل مجلس المحاسبة امتعاضه من هذه الممارسات والتي تهدف إلى التقليص من دور البرلمان وذلك بقوله: " فيما يخص تطور التكاليف المشتركة فانه يؤكد النزعة

---

[1]– لا تجد هذه المبرررات أساسا لها في الواقع كون قانون المالية التكميلي عادة ما يصدر في شكل أمر تفاديا لأي تأخير في الإقرار وكذا لتجاوز أي عقبات قد تظهر أثناء عملية الترخيص.

[2]– تنص المادة 33 من القانون 18-15 على أنه:" يمكن إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية لتعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج ".

[3]– في فرنسا يتم تحويل الاعتمادات بمجرد قرار لوزير المالية، حول هذا الموضوع يمكن الرجوع الى:
Jean-claud Martinez, Piere Di Malta, Op. Cit, P. 454.

[4]– تقرير مجلس المحاسبة لسنة 1995 المنشور في الجريدة الرسمية لسنة 1995 العدد 76.

نحو الزيادة المستمرة من سنة لأخرى لهذا الصنف من الاعتمادات، ويعزز الفكرة القاضية بان هذه الاعتمادات لا تشكل في نهاية المطاف حالة استثنائية بل في غالب الأحيان وسيلة تسهيل أصبحت عادية موضوعة تحت تصرف الهيئة التنفيذية لمواجهة عدم التحكم في تقديرات الميزانية ولتقليص مدى التصويت البرلماني، وبقيت التوصيات التي قدمها مجلس المحاسبة دون أي تدارك أو تصحيح.

بالإضافة إلى تحويل الاعتمادات فإن هناك تقنية تعد أكثر فعالية لتفادي جمود الرخصة البرلمانية، وتتيح فرصة تغيير موضوع وطبيعة النفقات المقررة، وهو ما يعد مساسا صارخا للرخصة البرلمانية، تتمثل هذه التقنية في نقل الاعتمادات.

ثانيا- نقل الاعتمادات

نقل الاعتمادات يتم أيضا بموجب مراسيم رئاسية، أو بمبادرة من الوزير الأول وهي أكثر أهمية من مراسيم تحويل الاعتمادات، الأمر الذي من شأنه تعزيز دور السلطة التنفيذية في مجال تسيير الاعتمادات المرخصة برلمانيا.

إنّ مراسيم نقل الاعتمادات المنصوص عليها في المادة 33 من القانون 18-15 الفقرة الثانية على عكس مراسيم التحويل فهي تؤدي إلى تعديل تخصيص الاعتمادات لانّها تغير من طبيعة النفقة كما تقوم بتخفيض مبالغ فصل ليستفيد منها فصل آخر.

يتم اتخاذ هذه المراسيم بناءا على تقرير للوزير المكلف بالمالية، ويُستوجب مراعات مجموعة من الشروط،[1] تهدف في مجملها إلى المحافظة على التوازن، وتتمثل فيما يلي:

- عملية النقل يجب أن تكون داخل معتمدات نفس الوزارة وذلك تطبيقا للمادة 02/33،[2] من القانون 18-15، أي لا يمكن نقل اعتماد فصل تابع لوازرة الفلاحة مثلا إلى فصل آخر تستفيد منه وزارة التربية، فآثار النقل لا يجب أن تمس بتوازن قانون المالية، بل يجب أن تبقى مجرد توزيع داخلي لاعتمادات الوزارة ويكون ذلك بنفس المبلغ.

---

[1]- Ministére des finances, direction du budjet : manuel de contrôle des dépenses engagées, imp-alger, décember 2007, p . 53.

[2]- تنص المادة 02/33 من القانون 18-15 على أنه تعدل عمليات النقل طبيعة النفقة ضمن ميزانية نفس الوزارة.

▪ لا يمكن إجراء نقل الاعتمادات ولا تحويلها من فصول تتضمن الموظفين إلى فصول أخرى تطبيقا لنص المادة 34،[1] من القانون 18-15.

▪ لا يمكن أن يتم نقل الإعتماد،[2] من فصول تتضمن اعتمادات تقييمية،[3] أو وقتية،[4] لفائدة اعتماد حصري، ومعنى ذلك أنّ عمليات النقل تكون لفائدة الاعتمادات التقييمية أو الوقتية ولا تمس بزيادة الاعتمادات الحصرية نظرا لطبيعة هذه الأخيرة، لكن المادة 02/33 من القانون 18-15 جاءت لتضع قواعد جديدة تخص تعديل هذا النوع من الاعتمادات، إذ نصت هذه المادة على ما يلي:" يتم نقل الاعتمادات المالية من برنامج لآخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية، بموجب مرسوم يتخذ بناءا على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة المعنية"، حيث ومن خلال السنة المالية يقضي المرسوم الرئاسي بتحويل الاعتمادات أو نقلها، و يتخذ المرسوم بناءا على تقرير الوزير المكلف بالمالية، غير أنّه يمكن أن تتم خلال السنة المالية التعديلات المتعلقة بتوزيع اعتمادات مخصصة لفصول تتضمن اعتمادات محددة عن طريق قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني، ولا يمكن لأبواب الاقتطاعات أن تستفيد خلال السنة المالية من تحويل الاعتمادات انطلاقا من ميزانية التكاليف المشتركة، تحدد عند الاقتضاء كيفيات تطبيق هذه المادة بنص تنظيمي.

هذه المادة توضح أن المشرع سمح بإدخال تعديلات على الاعتمادات الحصرية وفق شروط، لكن هذه الشروط تعد غير كافية لضمان حماية الرخصة البرلمانية، فالسماح بتعديل تخصيص الاعتمادات الحصرية جاء بشكل مفتوح أي دون تحديد الظروف أو الحالات التي يلجأ فيها إلى هذا التعديل.

كما أنّ الوسيلة التي تستعمل في التعديل تظهر تدهورا في المعيار القانوني، إذ يتم ذلك بمجرد قرار وزاري مشترك بين وزير المالية والوزير المعني، الإجراء الذي يعد مساسا واضحا بالرخصة البرلمانية.

---

[1]- تنص المادة 34 من القانون 18-15 على أنّه :" لايمكن ان تكون الاعتمادات المالية المسجلة في باب نفقات المستخدمين موضوع أي عملية حركة للاعتمادات المالية انطلاقا من أبواب أخرى من النفقات أو لصالح أبواب أخرى من النفقات".

[2]- طبقا لنص المادة 31 من القانون 18-15 تكون الإعتمادات إمّا تقييمية أو وقتية أو حصرية، وينبغي أن تكون هذه الأصناف الثلاثة من الإعتمادات موضوع فصول متميزة.

[3]- جاءت المادة 32 من القانون 18-15 لتعطي تعريفا للاعتمادات التقييمية وتحدد مجالاتها إذ نصت على أنه:" تستعمل الإعتمادات التقييمية للوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو اتفاقية مبرمة قانونا، كما تطبق على تكاليف العدالة والتعويضات المدنية وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق والإعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة".

[4]- حددت المادة 33 من القانون 18-15 مجال تطبيق الإعتمادات الوقتية.

إنّ القيد الوحيد الذي يمكن أن يحدّ من السلطة الواسعة لوزير المالية هو وضع سقف لهذا التعديل، وهو عدم تجاوز نسبة 20 من التخصيص الأصلي للفصل الأقل تخصيصا من الإثنين، كما أوجبت المادة أيضا إجراء آخر في حالة الإسفادة من هذا التعديل، وهو عدم إمكانية تحويل الإعتمادات انطلاقا من ميزانية التكاليف المشتركة.

إجراء الحكومة لعمليات نقل وتحويل الإعتمادات يفترض أن يتم بين فصول موجودة أصلا، أي دون اللجوء إلى استحداث فصول جديدة، لأنّ هذه الفصول لم تعرض على البرلمان وتم بموجبها اعطاء الرخصة البرلمانية لما هو غير موجود أثناء مرحلة الإقرار، هذا الأمر(استحداث فصول جديدة) خلال السنة المالية عرف مرحلتين، الأولى قبل صدور القانون 84-17 أين منع المشرّع صراحة استحداث فصول جديدة خلال السنة، وكان ذلك بموجب قانون المالية لسنة 1966 في مادته 4 مكرر وكذا المادة 08 من قانون المالية لسنة 1967، لكن وبعد صدور القانون 84-17 والذي حدّد شروط النقل والتحويل بواسطة المادتين 32 و33 لم يتم الإشارة على الإطلاق إلى منع الحكومة من إستحداث فصول جديدة، وهو ما يعدّ مساسا بمبدا الشفافية المالية.

الفرع الثاني: قانون المالية التكميلي

قانون المالية التكميلي له نفس خصائص قانون المالية وله نفس الدرجة القانونية، ذلك باجتماع كل المعايير،[1] لكن الاختلاف الوحيد أنّه مرتبط في وجوده بقانون المالية السنوي، إذ لا يمكن وجوده في غياب الأول لأنه الأصل الذي يستمد منه مشروعيته ولو على مستوى الشكل، كما أنّه يأتي خصيصا لتغيير ما جاء به قانون المالية السنوي استجابة للمتغيرات التي قد تواجهها الحكومة أثناء تنفيذ هذا الأخير.

ومن هذا المنطلق يتميز قانون المالية التكميلي بطابعه الاستثنائي وعليه سنتطرق في هذا الفرع إلى قانون المالية التكميلي من حيث تعريفه، من جهة للوقوف على مدى تأثيره أو حتى مساسه بفعالية الرقابة البرلمانية على المالية العمومية من جهة أخرى، وكذا مساره التشريعي ومايكتسبه من خصوصيات تجعل

---

[1]– تنص المادة 04 من القانون 18-15 على أنه: " يكتسي طابع قانون المالية:

– قانون المالية للسنة

–قوانين المالية التصحيحية.

– قانون المتضمن تسوية الميزانية.

منه وسيلة في يد السلطة التنفيذية لتمرير مقترحاتها أو سياساتها التشريعية في مختلف المجالات دون عراقيل حقيقية.

أوّلا – مفهوم قانون المالية التكميلي:

إن قانون المالية التكميلي هو الوحيد القادر على المساس بأحكام قانون المالية السنوي، بناءا على القاعدة الفقهية الشهيرة لتوازي الأشكال،[1] وتطبيقا لأحكام القانون 18-15 وذلك إمّا بتعديل أحكامه أو إضافة احكام جديدية متممة للأصلية، من هذا المنطلق تظهر أهمية قانون المالية التكميلي، والتي سنحاول إبرازها من خلال التطرق إلى تعريفه والإستثناءات التي يحملها.

1- تعريف قانون المالية التكميلي

فكرة وجود قانون المالية التكميلي جاءت نتيجة ضرورة عملية وهي استدراك النقائص التي ترد على قانون المالية السنوي، والتي تبقى مجرد أحكام مبنية على توقعات وتنبؤات يستحيل أن تكون دقيقة بشكل مطلق، وبالتالي لابد من وجود وسيلة قانونية تكون في نفس القانون الأصلي بإمكانها أن تصحح وتساير المستجدات التي قد تحدث، وهو ما كُرّس فعلا في نص المادة الخامسة من القانون 18-15.[2]

فالأصل أنّ قانون المالية التكميلي هو الوسيلة الوحيدة التي ترخص للحكومة التصرف في المال العام خلافا لما عرضه على البرلمان في البداية، وذلك على الأقل لمواكبة الظروف والمستجدات التي تطرأ خلال السنة المالية لا سيما ما تعلق منها بالكوارث الطبيعية وغيرها من ظروف القوة القاهرة، والتي من مميزاتها استحالة التنبؤ بها، كما تلجأ الحكومة إلى هذه الوسيلة لتنفيذ برامج اقتصادية جديدة وذلك بإجراء تخصيصات جديدة كما هو الشأن بالنسبة لبرنامج دعم الانعاش الإقتصادي، أو لغرض رفع مبالغ

---

[1]- رأينا كيف يتم تجاوز هذه القاعدة من طرف الحكومة، وذلك عند قيامها بتغييرات على ما جاء به قانون المالية للسنة من خلال تقنيتي تحويل ونقل الاعتمادات.

[2]- تنص المادة 05 من القانون 18-15 على أنه:" يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى كل سنة من طرف الحكومة، بناءا على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، في بداية إجراء إعداد قوانين المالية" و بهذا الصدد يتم إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية لقد تم تعديل صياغة هذه المادة في المشروع التمهيدي للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ولم تشر إلى أنّ قانون المالية التصحيحي هو الوسيلة الوحيدة التي بإمكانها إتمام قانون المالية للسنة أو تصحيحها، بل جاءت المادة السادسة منه بشكل أكثر مرونة فنصت على أنه:" يرمي قانون المالية التصحيحي إلى تعديل أو إتمام أحكام قانون المالية السنوي خلال السنة الجارية"، مما يفهم من ذلك بأنه يمكن أن تكون هناك وسائل أخرى بإمكانها إدخال تعديلات على قانون المالية الأصلي، ما دامت الصياغة لم تعترف صراحة في القانون 18-15 باحتكار قانون المالية التصحيحي لأي تعديلات.

الاعتمادات المسجلة في قانون المالية السنوي نظرا لوجود خلل في التقدير، كما تأتي أيضا قوانين المالية التكميلية لغرض مواكبة القرارات المتخذة في الجانب الاجتماعي والمهني، في اطار تنفيذ الدولة لسياستها الإجتماعية.

نجد في نص المادة الرابعة من القانون 18-15 بأنّ هناك إمكانية تعدد قوانين المالية التكميلية، وذلك عندما جاءت بصيغة الجمع " يمكن لقوانين المالية التكميلية"، وذلك على عكس قانون ضبط الميزانية مثلا والذي لا يمكن تقنيا أن يكون بصورة متعددة. إنّ إمكانية تعدد قوانين المالية التكميلية نجده أيضا في فرنسا،[1] لكن بصورة متذبذبة، إذ يمكن أن يكون هناك قانون مالية معدل واحد كما هو الشأن في سنوات 1970 إلى 1973 ومن 1979 إلى 1989، كما يمكن أن يكون هناك أربع قوانين معدّلة كما جاء في سنوات 1975 و1981 وثلاث قوانين مالية معدلة كما هو في سنوات 1976 و1978 او قانونين معدلين وذلك بالنسبة للسنوات 1993،1986 و1995، وبالتالي لا يمكن ان نتصور عددا او معدلا محددا خلال السنة على عكس ما هو موجود في بريطانيا[2]، إذ أنّ هذه القوانين تصدر بصورة دورية.

فاللجوء إلى قوانين المالية في الجزائر يتم بصفة دورية وفي كل سنة تقريبا، حتى أصبح بذلك تقليدا شائعا يكاد يكون قاعدة وليس استثناءا كما تدل عليه تسميته، إذ يصدر بحلول منتصف السنة المالية،[3] بالإضافة إلى ما سبق فإنّ أهمية قانون المالية التكميلي تظهر من خلال ما تحمله من استثناءات.

2- الاستثناءات الواردة في قانون المالية التكميلي

قانون المالية التكميلي يكتسي نفس مميزات قانون المالية السنوي وذلك تطبيقا لما جاءت به المادة الثانية من القانون 18-15، إلّا أنّ ذلك لم يمنعه من اكتساب طابع يميزه، خاصة في الممارسة الجزائرية، حيث أصبح يحمل في طياته استثناءات للمبادئ العامة لقانون المالية والميزانية، هذه الإستثناءات تتجلى بوضوح في مبدئي السنوية والوحدة.

---

(1) – l'article 02 de l'ordonnannce du 02 janvier 1959 précise que « …seules les lois de finances , dites rectificatives peuvent en cours de l'année, modifier les dispositions de la loi de finance de l'année.. ».

(2)– Jean-claud Martinez, Pierre Di Malta, Op. Cit, P 135.

(3)– عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 165.

- **مبدأ السنوية:**

مبدأ السنوية نجد أساسه في المواد 3،2،6 من قانون المالية السنوي،[1] فهو يحدد بذلك مدة الرخصة البرلمانية أين يتم تقدير الإيرادات والنفقات لمدة سنة واحدة، كما أنّ ترخيص السلطة التشريعية للقيام بعمليات التحصيل والدفع لا تتجاوز صلاحيتها مدة السنة.[2]

ولهذا المبدأ مبررات سياسية وهي تدعيم رقابة البرلمان وذلك بجعلها دورية منتظمة، لكن تقديم الحكومة لمشاريع قوانين المالية التكميلية في منتصف السنة المالية من شأنه التأثير على الرخصة البرلمانية الأوّلية وعلى أداء البرلمان لدوره الرقابي لا سيما إذا تم إصداره بأمر، إضافة إلى المبررات السياسية هناك مبررات تقنية تتمثل في كون السنة فترة مناسبة لتقييم الآثار الإقتصادية للإيرادات والنفقات، كما أنّ دفع بعض أنواع الضرائب يكون وفق مبدأ السنوية.[3]

إنّ تطبيق مبدأ السنوية في قوانين المالية الجزائرية يتخلله عدة استثناءات، ويعدّ قانون المالية التكميلي أحد أوجه هذه الاستثناءات لكون هذا الأخير عادة ما يتم اقراره في منتصف السنة المالية، وينتهي أثره بانتهاء قانون المالية السنوي، الذي يعد القانون الأساسي والأصلي الذي انبثق عنه وهو ما يجعل مدة سريانه أقل من هذا الأخير.

---

[1]– تنص المادة الثالثة من القانون 84–17 على أنه:" يقرر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقرر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات لراسمال".

كما تنص المادة السادسة منه على أنه:" تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الاحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

[2]– هذا ما يفسر تجديد هذه الرخصة كل سنة ويظهر ذلك جليا في قوانين المالية ضمن الأحكام التمهيدية، إذ تنص المادة الأولى من قانون المالية لسنة 2018 على ما يلي:" مراعاة أحكام هذا القانون يواصل في سنة 2018 تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والضرائب غير المباشرة والضرائب المختلفة وكذا كل المداخيل والحواصل الأخرى لصالح الدولة طبقا للقوانين والنصوص التنظيمية الجاري بها العمل عند تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية."

[3]– تبنت الجزائر مبدأ السنوية في عديد من النصوص القانونية ومثال ذلك القانون 84–17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية، المرسوم التنفيذي رقم 91–313 المتعلق بمسك المحاسبة من طرف الآمرين بالصرف، المرسوم التفيذي رقم 92–414 المؤرخ في 1992/11/14 المتعلق بالرقابة القبلية للنفقات الملتزم بها، والرسوم التنفيذي رقم 93–46 المؤرخ في 1993/02/26 بتعلق بآجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وقبول القيم المنعدمة ج ر رقم 9 الصادرة بتاريخ 1993/02/10.

- **مبدأ الوحدة:**

تبنى المشرع الجزائري صراحة مبدأ الوحدة في القانون 18-15 حيث نصت المادة الثالثة منه على مايلي: " يحدّد قانون المالية بالنسبة لسنة مالية طبيعة و مبلغ و تخصيص موارد و أعباء الدولة و كذا التوازن الميزاني والمالي الناتج عنه، مع مراعاة توازن اقتصادي محدد، تمتد السنة المالية لسنة مدنية. تعمل الدولة، في إطار تسيير المالية العمومية، على تفضيل تغطية نفقات تسييرها بواسطة موارد عادية، وتحدد نسبة التغطية عن طريق قانون المالية". ما يمكن ملاحظته انطلاقا من نص المادة هو أنّ القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية أخذ بمبدا الوحدة، كما تم إحلال عبارة الميزانية بعبارة قانون المالية كما فعل ذلك في الامر الفرنسي 59-02 المؤرخ في 02 مارس 1959 المتعلق بقوانين المالية،[1] وذلك للدلالة على جميع الموارد والأعباء المالية سواء كانت نهائية متضمنة في الميزانية العامة للدولة أو في حسابات التخصيص الخاص.[2] يتضح من خلال ذلك أنّه لا توجد وسيلة أخرى عدا قانون المالية السنوي بإمكانها الترخيص بتحصيل مختلف الموارد وصرف مختلف الأعباء، لكن الملاحظ أنّ هناك نص آخر يأتي في مرحلة لاحقة وفي وثيقة مستقلة بإمكانه تغيير أو إضافة أحكام مالية لم تكن مقررة، يتجلى ذلك في قانون المالية التكميلي مشكّلة بذلك مساسا بمبدأ الوحدة.

ثانيا – اكتساب قانون المالية التكميلي لخصوصيات على مستوى العملية التشريعية:

قانون المالية التكميلي من الناحية القانونية لا يتمتع بأية خصوصية على مستوى العملية التشريعية، لكن الممارسة الجزائرية هي من أكسبته هذه الخصوصيات والتي تظهر على عدة مستويات لا سيما فيما يتعلق بظروف إقراره خاصة إذا علمنا أنّ هناك ميل كبير في السنوات الأخيرة لإستعمال تقنية الأوامر للتشريع في مجال قوانين المالية التكميلية، فقوانين المالية الصادرة منذ 1996 إلى غاية الآن تصدر أغلبها عن طريق الأوامر، وعليه سنحاول التطرق فيما سيأتي إلى ظروف إقرار البرلمان لقوانين المالية التكميلية، على أن نبرز خلفيات اللجوء إلى الأوامر للتشريع في مجال قوانين المالية التكميلية.

---

[1]– يعد المرسوم الملكي المؤرخ في 31 ماي 1862 المتضمن النظام العام للمحاسبة العمومية الفرنسية من كرس قانونيا مبدأ الوحدة إذ جاء في مادته الخامسة:

« Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou autres services que les lois assujettissent aux méme régles ».

[2] –Yahia. Denideni : la pratique du systéme de l'Etat en Algerie, op.cit, p.p.107-130.

1- ظروف اقرار البرلمان لمشاريع قوانين المالية:

كما سبق وذكرنا فان مشاريع قوانين المالية التكميلية لا تحظى بأي خصوصية من الناحية القانونية خلال المراحل المختلفة التي تمر بها عملية إقرارها، فالإجراء المتبع في الدراسة ومناقشة قوانين المالية السنوية ينطبق كذلك على مناقشة قوانين المالية التكميلية، وأنّ مهلة 75 يوما المتعلقة بالمصادقة على قوانين المالية تنطبق على كل من مشاريع قوانين المالية السنوية ومشاريع قوانين المالية التكميلية.

وخلال مناقشة ودراسة مشاريع قوانين المالية التكميلية فإنّ للبرلمان فرصة كي يطلب من الحكومة تفسيرات وتوضيحات حول التغييرات التي يكون قد أدخلها على قانون المالية السنوي، من خلال استعمالها لتقنيتي تحويل الاعتمادات أو حتى الغائها الاعتمادات. كما يشكل ذلك فرصة لإعلام البرلمان واطلاعه على مختلف المستجدات التي أدّت بالحكومة إلى طلب اعتمادات جديدة أو تعديل الاعتمادات التي تم إقرارها سلفا، غير أنّ الحكومة لا تقدم أجوبة دقيقة وكاملة، فأعضاؤها وفي مقدمتهم وزير المالية

يكتفون بإعطاء أرقام وجداول يتضمنها التقرير التقييمي لمشروع قانون المالية التكميلي، والذي يشكل الوثيقة الأساسية المقدمة لأعضاء البرلمان، والتي تبقى بعيدة كل البعد عن إعطاء صورة واضحة للنواب عن ظروف وأسباب اللجوء إلى تعديل الاعتمادات الأولية وآثار ذلك على المستوى الكلي والجزئي، وكذا إبراز تطور استهلاك الاعتمادات المخصصة مما يعني إبعاد البرلمان عن ممارسة أي شكل من أشكال الرقابة،[1] كما يظهر نواب الأغلبية المساندين للحكومة تأييدهم لمشروع القانون المقدم، ويكتفون بإجراء مناقشة ذات طابع عام، وبالمقابل فإنّ نواب المعارضة يباشرون رقابة سياسية بحتة وذلك عن طريق التنديد بالسياسة المالية والاقتصادية للحكومة والتشكيك في التقديرات الحكومية المجسدة من قبل في قانون المالية السنوي وكذا انتقاد نشاطها وعملها.

كل ذلك يجعل من المناقشة البرلمانية لمشاريع قوانين المالية التكميلية مجرد إجراء شكلي خالي من أي أثر عملي حقيقي ويظهر ذلك جليا من خلال مرحلة التصويت والتي تبقى مجرد إقرار كلي وشامل لنص مشروع القانون، وبالتالي فان مهمة البرلمان تنحصر في مسايرة الحكومة لتكييف الميزانية بحسب الظروف والأوضاع التي طرأت وذلك دون ممارسة أي شكل من أشكال الرقابة على كيفية ونمط إنفاق وتسيير الأموال العمومية خلال السنة المالية.[2]

---

[1]- يفترض أن يقوم البرلمان بإجراء رقابة ملاءمة للإعتمادات المالية الممنوحة ورقابة تقييم على تسيير وتنفيذ هذه الاعتمادات.

[2]- سليم كسير، المرجع السابق، ص 84.

هذه المناقشات غير المؤثرة والملاحضات التي يقدمها النواب قد يحرمون منها إذا استعمل رئيس الجمهورية حقه الدستوري في التشريع عن طريق الأوامر في مجال قوانين المالية التكميلية، أين يجد النائب نفسه مطالبا بإقرار النص المعروض عليه دون أن يحق له مناقشته.

2- خلفيات التشريع بأوامر في مجال قوانين المالية التكميلية:

التشريع بأوامر هو حق مكرّس دستوريا لرئيس الجمهورية، لكن كما سبق الإشارة اليه هناك ميول كبير لاستعمال هذه الوسيلة في مجال قوانين المالية السنوية، وذلك لما يتمتع به النظام القانوني للأوامر من خصوصيات، الأمر الذي يتيح للحكومة تضمين قوانين المالية العديد من النصوص والإجراءات الغريبة، وهي تعلم مسبقا أنّها ستكون بمنأى عن أي تعديل، وإقرارها من الناحية العملية أمر مضمون.

- **خلفيات تتعلق بالطبيعة القانونية للأوامر**

طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2016[1] فإنه بإمكان رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، فالنص يقتضي إذا التفريق بين وضع عادي تماما حيث يكون المجلس الشعبي الوطني قائما، ووضع استثنائي نوعا ما تمثله حالة شغور المجلس الشعبي الوطني. فحق رئيس الجمهورية في التشريع في الحالة الأولى مقيد من حيث الزمان إذ لا يمكن ممارسته الا خلال العطل البرلمانية، مما يجعل مجال التشريع بأوامر ينحصر زمنيا في مدة أقصاها شهرين سنويا. أمّا في الحالة الثانية فإنّ المجال الزمني الذي يشرع خلاله رئيس الجمهورية بأوامر مرتبط بقيام حالة الشغور. لكن الأوامر ترتبط بشرط هام يقضي بوجوب عرض النصوص التي أصدرها رئيس الجمهورية بشكل أوامر على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له للمصادقة عليها.

إنّ عدم التقيد بهذا الإجراء يعرّض هذه الأوامر للإلغاء حيث تصبح عديمة الأثر وكأنها لم تكن، وهذا ما لا يمس بطابع التنفيذ الفوري بعد نشرها في الجريدة الرسمية لأن تعليق تنفيذها يمس بعلة وجودها وهي التكفل السريع بالمسائل التي تدخل في إطار الاختصاص التشريعي دون أن تتمكن تقنيا السلطة المطلقة تقليديا بمعالجتها.

---

[1]- تنص المادة 142 من الدستور على أنّه:" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن لرئيس الجمهورية ان يشرع باوامر، في الحال الاستثائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.

من الواضح أنّ الدستور لا يقيد حق رئيس الجمهورية عدى الشروط المتعلقة بالمجال الزمني، والحالة الاستثنائية في اتخاذ الأوامر في كل الميادين الخاصة بالسلطة التشريعية وتعود اليه وحده سلطة تقدير مدى ملاءمة هذا الاختيار،[1] لكن الواقع يبين أنّ الإختصاص غير المقيد الذي تكرسه النصوص يقابله استعمال انتقائي لبعض مواضيع التشريع، الأمر الذي من شأنه خلق حساسية في العلاقة بين السلطة التشريعية ورئيس الجمهورية، والذي يفترض فيه أن يحرص على احترام الإختصاص الأصيل للبرلمان كما هو الشأن في النظام الدستوري الأمريكي ولا يتعداه إلا لضرورة ملحة.[2]

وعليه فالتشريع بأوامر يكون على سبيل الإختيار الذي تفرضه عدّة مبررات من أهمها عامل الاستعجال لأنها تسمح باختصار الوقت الذي يتطلبه تعدّد الإجراءات المرافقة للقوانين العادية، والتي قد تطول مدتها بسبب مناقشات برلمانية تغلب عليها الاعتبارات السياسية، كل هذه التداعيات تجعل الأوامر هي أفضل وسيلة يتم اللجوء اليها في مجال قوانين المالية التكميلية لا سيما إذا علمنا أنّ هذه الأوامر تكتسب الصيغة التشريعية بمجرد إصدارها، وبالتالي المسألة لا تبقى معلقة على موافقة البرلمان بعد مناقشتها لأنّ هذا الأخير أصلا سلطته مقيدة، وذلك من خلال إلزامه بالموافقةعلى تلك الأوامر دون مناقشة أو تعديل وفي أول دورة، وهذا ما أكده القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة في مادته 38،[3] كما يستبعد أيضا احتمال رفض البرلمان الموافقة على هذه الأوامر، وذلك نتيجة مركز ومكانة رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، فالأدوات القانونية التي يملكها الرئيس تجعل البرلمان الجزائري في مركز ضعف عكس الكونغرس الأمريكي الذي يملك مركز القوة في مواجهة رئيس الجمهورية.[4]

---

[1]– رابحي احسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق 2005–2006، ص.350–367.

[2]– مراد بدران، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور– النظام القانوني للأوامر– مجلة الإدارة، العدد 2، الجزائر 2000، ص.20.

[3]– تنص المادة 38 من القانون العضوي 12/16 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على ما يلي: " يطبق اجراء التصويت بدون مناقشة على الاوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا لاحكام الفقرتين الأولى و2 من المادة 142 من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم اي تعديل، يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة."

[4]– حميد محديد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الادارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001–2002، ص.210.

انطلاقا مما سبق يتضح لنا بأنّ السلطة التنفيذية تجد في الأوامر الوسيلة المثلى التي تمكنها من تمرير قانون المالية التكميلي بكل ما تحتويه من تدابير دون أية عراقيل من قبل نظيرتها التشريعية فتلجأ إلى تضمين هذا النص بأحكام دخيلة من حيث محتواها على قانون المالية.

- **خلفيات تتعلق بالمضمون:**

مضمون قانون المالية التكميلي من الناحية القانونية لا يختلف عن قانون المالية السنوي إذ يحترم التقسيم الوارد في نص المادة 73 من القانون 18-15، فالدور الوحيد الذي أُوجد من أجله قانون المالية التكميلي هو إتمام أحكام قوانين المالية السابقة ويمكن تلخيص أهم مبررات إيجاد قانون المالية التكميلي في عنصرين هما:

- وظيفة التعديل، أي أنّ قانون المالية المعدل هو الوحيد القادر على إدخال تعديلات على قانون المالية السنوي، وهو ماجاءت به المادة 05 من القانون 18-15، فوظيفة التعديل تقتضي احترام الرخصة البرلمانية وذلك بتقديم طلب جديد للبرلمان معللا بالظروف الراهنة، التي تقتضي إعادة النظر في تقدير النفقات والإيرادات أو كلاهما.

- وظيفة الموافقة والتصديق على الإجراءات الحكومية ونصت عليها المادة 34 من القانون 18-15.[1]

من خلال ما سبق يتضح لنا أنّ لجوء السلطة التنفيذية إلى التشريع في مجال قوانين المالية التكميلية عن طريق الأوامر ليس أمرا عفويا، وإنّما ينمّ عن وجود خلفيات حقيقية وممارسات محسوبة سلفا ستؤدي حتما إلى إضعاف دور البرلمان، وإحداث خلل في التوازن بين السلطتين، من شأن ذلك أن يفرغ الرخصة البرلمانية من محتواها ويفقدها دلالتها.

المطلب الثاني: غياب قانون ضبط الميزانية

قانون ضبط الميزانية يعدّ نوعا متميزا من قوانين المالية، فهو يهدف إلى معاينة النتائج المالية لكل سنة مدنية وإثبات الفروقات الموجودة بين النتائج المحققة والتوقعات التي يتضمنها قانون المالية السنوي المبدئي أو المعدل بقوانين المالية التكميلية، فهو إذا في هذا الإطار يعدّ مثابة قانون معاينة وإثبات، هذه

[1] – Acticle 34 de l'ordonnance du 02 janvier 1959 : « les lois de finance rectificatives sont présentées en parties ou en totalité dans les méme formes que les lois de finances de l'année ; elles soumettre obligatoirement à la ratification du parlement toutes les ouvertures crédits opérées par décret d'avances »

الصفة تميزه عن قوانين المالية الأخرى والتي هي قوانين توقع وإجازة، يستمد هذا النوع فعاليته في الآجال القصيرة نسبيا لإقراره أي خلال السنة أو السنتين اللتين تليان السنة المالية لتنفيذ قانون المالية المعني إذ سيسمح ذلك بطلب الحسابات الدقيقة من المسؤوليين السياسيين الحقيقيين الذين كانوا في مناصبهم وقت إقرار قانون المالية ولا يزالون فيها.[1]

إنّ هذا الوصف لا يتطابق مع النظام الدستوري الجزائري، إذ أنّ اللجوء اليه قليل نسبيا، وذلك بخلاف ما هو منصوص عليه في النصوص القانونية على اختلاف درجاتها،[2] إذ يوجد هناك تجاهل كلي لقوانين ضبط الميزانية من طرف الحكومة (الفرع الأول)، لكن إصرار البرلمان ومطالبته بتقديم هذا القانون في عدة مناسبات، أدّى بالحكومة إلى إعادة الإعتبار لذا القانون وبالتالي أصبح مكسبا للرقابة البرلمانية للمالية العمومية، الذي يرمي إلى تكريس منهج جديد في تسيير المالية العمومية بصفة عامة في جوانبها المختلفة، بما في ذلك قانون ضبط الميزانية الذي أخذ مكانة هامة من خلال السعي إلى إعادة الاعتبار له، وتفعيله بالشكل الذي يسمح بتحقيق رقابة برلمانية بعدية فعلية (الفرع الثاني).

---

(1) Amicie Maucour- Isabelle : La Rénovation des pouvoir budgétaires du parlement Sous la République, Dalloz, 2005, p 129.

(2)– إنّ التأخر في إقرار ضبط الميزانية كان مميزا أيضا للرقابة البرلمانية لتنفيذ قنون المالية في فرنسا، لا سيما في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة إذ وصل التأخير في بعض الحالات إلى 20 سنة، فعلى سبيل المثال ميزانية 1915 تم ضبطها سنة 1936 ويعود السبب في ذلك إلى عدم اهتمام البرلمان بهذا النوع من قانون المالية، ويظهر ذلك من خلال تخصيص جلسة واحدة فقط لضبط عدة ميزانيات في نفس الوقت، كما كان الأمر في سنة 1889 إذ تم ضبط ميزانية 1876 و1879، للتفصيل في هذا الامر يمكن الرجوع الى:

- Amicie Maucour- Isabelle, op. cit, p. 129.

هذه الوضعية أيضا تعرفها بعض الدول العربية على غرار المغرب مثلا، حول هذه النقطة يمكن الرجوع ايضا الي:

- محمد شوقي: المراقبة البرلمانية على المالية العامة بالمغرب، الملتقى الدولي حول رقابة المالية العمومية في المغرب العربي، تونس، أيام 28، 29، 30 جانفي 1988.

وبالرغم من التسليم بأنّ قانون ضبط الميزانية شكل من قوانين المالية طبقا لما ورد من نص المادة الثالثة من القانون 18–15، لكن ذلك لا يمنع من الإشارة إلى الغموض أو غياب التوافق بين نصي المادتين الأولى والخامسة من نفس القانون، إذ نجد أنّ المادة الأولى تنص على أنّ قوانين المالية تحدد طبيعة الموارد والأعباء المالية العامة للدولة، في حين تعرف المادة الخامسة قانون ضبط الميزانية على أنّه: وثيقة يتم بمقتضاها إثبات مدى احترام محتوى قانون المالية للسنة أو القوانين المعدلة أو المتممة له، وعليه يثار التساؤل حول أحقية منح صفة قانون المالية لقانون ضبط الميزانية على أساس وجود تباين في مجال ومحتوى كل قانون.

الفرع الأول: تجاهل الحكومة لقانون ضبط الميزانية

تنص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنّه: " تقدّم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرّتها لكل سنة مالية.تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

كما نصت المادة 08 من القانون 18-15 على أنّ:" القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة".

من خلال نص المادة يتضح أنّ قانون ضبط الميزانية هو فعلا الأداة المكرّسة لدور البرلمان في مراقبة مدى تنفيذ الحكومة للاعتمادات المرخصة من قبله، والتأكد من جباية الإيرادات العامة طبقا للإجازة، ومع ذلك فإنّ الممارسة الميدانية أثبتت أنّ هناك خرقا واضحا لهذين النصين من خلال امتناع الحكومة عن تقديم هذا الوثيقة – كما سبق الاشارة إليه- وذلك نظرا لعدة عوامل، لكن قبل التطرق إلى أسباب تجاهل الحكومة لقانون ضبط الميزانية سنحاول إبراز الضوابط القانونية لتقديم هذا القانون.

أوّلا – الضوابط القانونية لتقديم قانون ضبط الميزانية:

إعداد قانون تسوية الميزانية يقع على عاتق الحكومة وهي تراعي في ذلك مجموعة من الضوابط التي حدّدها القانون، فقد حدّد المشرع في المادة 86 من القانون 18-15 مشتملات هذا القانون إذ جاء فيها ما يلي: " يقدّم القانون المتضمن تسوية الميزانية حساب السنة المالية، الذي يتضمن:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين ايرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.
- الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.
- الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة".

يتسنى للبرلمان من خلال قانون ضبط الميزانية المعرفة الدقيقة لحجم الإعتمادات الأولية المخصصة لكل دائرة وزارية، والتعديلات التي طرأت عليها ونسبة استهلاك كل دائرة وزارية بشكل دقيق، كما يسمح الأمر كذلك للحكومة بتكوين قاعدة معلومات انطلاقا من هذه البيانات لتستعملها لأغراض تقييميه أو الإعتماد عليه كمؤشر لتحديد استراتجيتها المستقبلية، وبناء سياستها التشريعية.[1]

[1]– تحقيق هذه الغاية مرتبط بمدى تقديم الحكومة لقانون ضبط الميزانية في آجاله المحددة.

أيضا يعطي قانون ضبط الميزانية للبرلمان نظرة وافية عن ما تم استهلاكه خلال السنة المالية المعنية بضبط ميزانيتها من قبل مختلف القطاعات ونسبتها المئوية، وكذا الاعتمادات الباقية، فاستغلال هذا الإجراء يسمح بتوفير بيانات واضحة عن سير عمليات الاستثمار ونسبة تقدمها، كما يسمح أيضا باجراء مقارنة بين مختلف القطاعات، وتحديد مواطن النقص ليتم على ضوء ذلك اتخاذ الإجراءات اللازمة لتدارك هذا النقص بعد التشخيص الضروري لذلك. فقانون ضبط الميزانية يضفي نوعا من الشفافية في تسيير مختلف القطاعات، يمكّن البرلمان من الاطّلاع على مجمل الإيرادات التي يحصلها كل قطاع وكذا أوجه إنفاق هذه الإيرادات، وهي الغاية المرجوة من هذا القانون.

من خلال ما سبق يتضح لنا ان هذا النوع من الرقابة يحظى نظريا بأهمية بالغة لكن فعاليته تبقى جدّ محدودة من الناحية العملية، نظرا لعزوف الحكومة عن تقديم مشاريع هذه القوانين وذلك لعوامل وأسباب عديدة.

ثانيا – أسباب عدم تقديم الحكومة لمشاريع قوانين ضبط الميزانية:

عرفت الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية 2019 عشرة (10) قوانين لضبط الميزانية، وهي: قوانين التسوية لسنوات 1978 إلى 1981، ومن 2008 إلى 2019، مما يبين التذبذب الملحوظ في تطبيق الرقابة اللاحقة عن طريق قوانين ضبط الميزانية، الذي يرجع لأسباب عديدة يمكن أن نستشفها عبر المحطات التاريخية الآتية:

1- مرحلة دستور 1963 إلى غاية دستور 1977: هذه المرحلة عرفت وجود فراغ تشريعي في المجال المالي بحيث لم تكن في الجزائر نصوص قانونية منظمة ومكتملة تتناول المجال المالي، بل أنّ النص الوحيد الذي كان موجودا هو نص المادة 08 من قانون المالية لسنة 1966 الذي كان ينظم فقط مجال المحاسبة العمومية، أمّا باقي النصوص الأخرى فكانت مستلهمة من القانون الفرنسي وخاصة منه أحكام الأمر رقم 02/59 المتعلق بقوانين المالية والمؤرخ في 1959/01/02، ويرجع تطبيق القوانين الفرنسية إلى عزم الدولة الجزائرية بالعمل بالقوانين الفرنسية إلاّ ما تعارض منها مع السيادة الوطنية، حيث ظلت الجزائر على هذا الحال إلى غاية 1975/12/31 تاريخ إيقاف العمل بالقوانين الفرنسية.

2- المرحلة الممتدة ما بين 1978 إلى 1981: عرفت هذه المرحلة صدور أربع قوانين ضبط الميزانية وهي: قانون ضبط الميزانية لسنة 1978، قانون تسوية الميزانية لسنة 1979،، قانون تسوية الميزانية لسنة 1980، و، قانون تسوية الميزانية لسنة 1981. كما تميزت هذه المرحلة بإنشاء مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية حديثة النشأة وذلك بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس

1980، وهذا تطبيقا لأحكام المادة 190 من دستور 1976، حيث يخضع تسيير وتنظيم هذه المؤسسة حاليا لأحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995.

3- المرحلة الممتدة ما بين سنوات 1981 إلى 2007: تميزت هذه المرحلة بعدم صدور قوانين ضبط الميزانية ويرجع السبب في ذلك إلى الأوضاع التي كانت سائدة في الجزائر من أزمات سياسية واقتصادية وأمنية حيث عرفت هذه المرحلة بعدم الاستقرار مما عطّل السيرورة العادية للمؤسسات الدستورية.

4- المرحلة الممتدّة ما بين 2008 إلى 2019: تشكّل هذه المرحلة نقلة نوعية لتفعيل الرقابة اللاحقة على قانون المالية وذلك من خلال إلزام الحكومة بتقديم حساباتها بعد إنقطاع دام حوالي 28 سنة، ويعدّ قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 والذي عُرض على البرلمان سنة 2011، أول قانون تسوية في ظل برلمان التعددية الحزبية، وقد عبّر قرار لجنة المالية والميزانية أثناء مناقشة مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 على أهمية الحدث بقوله: " إنّ تقديم قانون ضبط الميزانية من جديد على البرلمان بعد أكثر من عقدين ونصف، زبعد إلحاح من النواب ولأول مرّة في عهد التعددية السياسية هو بمثابة نقلة نوعية في تفعيل دور المؤسسة الدستورية في مجال الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية، وضمان شفافية استعمالها، والمخولة للبرلمان طبقا للدستور وأحكام القانون المتعلق بقوانين المالية".

ومن ناحية أخرى اتخذت الحكومة تدابير مالية، تمّ من خلالها معالجة الحسابات الختامية لميزانية الدولة، وفق أحكام المادة 105 من الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، حيث نصّت على أنه: " تكون حسابات الدولة للسنوات المالية السابقة التي لم تتم تسويتها بموجب القوانين المتضمنة ضبط الميزانية، موضوع كشف إحصائي إجمالي حسب الطبيعة وحسب سنة الميزانية، يُرسل إلى البرلمان عند التقديم الأول لقانون ضبط الميزانية". وعليه تمّ تسوية الوضعية المالية بصفة نهائية للفترة الممتدة من سنة 1983 إلى سنة 2007، وذلك من خلال إخضاعها للرقابة البرلمانية عند التقديم الأول لقانون ضبط الميزانية.

كان الاعتقاد السائد بخصوص عدم تقديم الحكومة لمشاريع قوانين ضبط الميزانية بادئ الأمر يعود إلى سكوت التشريع الجاري العمل به عن تحديد آجال قانونية تكون فيها الحكومة ملزمة بتحضير هذه المشاريع، لكن وبعد رفع اللبس من خلال تعديل المادة 68 من القانون 84-17 والتي تنص على إرفاق قانون المالية السنوي بمشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية أصبحت الحكومة تفتقد إلى أي أساس قانوني تستند اليه لتبرير موقفها السلبي تجاه هذا الصنف المتميز من قوانين المالية، وهو الأمر الذي أدّى

إلى البحث عن أسباب أخرى تحول دون استجابة الحكومة لما هو منصوص عليه في الدساتير المختلفة بدءا بدستور 1976 إلى غاية التعديل الدستوري 2008، وكذا ما جاء به القانون 84-17 المعدل والمتمم وتمكين البرلمان من إجراء رقابة بعدية على تنفيذ قوانين المالية.

أول سبب يمكن الإشارة اليه هو عدم الإستقرار الحكومي الذي ميز الساحة السياسية الوطنية إذ تعاقبت عدة حكومات خلال الفترة الزمنية السابقة، مما يفقد قانون ضبط الميزانية أثره الرقابي المتعلق أساسا بإثارة مسؤولية الحكومة ومساءلة المسؤولين الحقيقيين عن عملية التنفيذ،[1] ومما زاد الأمر تعقيدا في ظل عدم الإستقرار هذا، هو التأخر الكبير المسجل في ضبط الحسابات وهو تأخر جدّ معتبر، وعليه فإنه من غير المهم فتح نقاش حول الميزانيات التي تم تنفيذها منذ عقود من قبل وزراء سابقين وحكومات غير قائمة، إنّ هذا الأمر يظهر بصورة جلية في عدم إيلاء البرلمان الأهمية المطلوبة أثناء مناقشة مشاريع قوانين ضبط الميزانية التي تقدمت بها الحكومة خلال سنوات 1980، 1984، 1985، 1987، وذلك لأن المناقشات نادرة وقليلة أثناء الجلسة العامة المخصّصة لمناقشة مشاريع قوانين ضبط الميزانية إذ انحصر النقاش في مجرد تقديم وعرض وزير المالية للمشروع، وقراءة تقرير لجنة المالية حول هذا المشروع وتنتهي الجلسة بالتصويت على هذا القانون.[2]

تضاف إلى هذه الأسباب التي يمكن اعتبارها ذات طبيعة سياسية مسألة تعقيد وتقنية قانون ضبط الميزانية، إذ أنّ تحضير هذا الأخير يتطلب إقفال نهائي للحسابات على المستوى المحاسبي، وعلى المستوى المالي، فقانون ضبط الميزانية يحضّر في إطار برنامج وتقويم محدد وجد معقد نظرا لصعوبة وتعقد المواضيع والمسائل المالية والمحاسبية في ظل نظام محاسبي تعتريه عدة نقائص، وهو ما ادّى بالحكومة إلى البحث عن آليات جديدة تسمح لها بتطوير وعصرنة الحسابات مما يسمح لها بالإسراع في إيجاد وضعيتها النهائية.

إضافة إلى هذه النقاط نجد سببا أساسيا ومهما وراء عدم تقديم الحكومة لمشاريع قوانين ضبط المزانية، وهو عدم قيام مجلس المحاسبة بالدور المنوط به سواء على صعيد عمليات الرقابة التي يقوم بها، أو من خلال المساعدة التي يمكن له أن يقدمها لكلا السلطتين باعتباره المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، فهو بهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه وتقييم تسييرها كما

---

(1) – Luc . Saidj : La loi de réglement et le développement du contrôle parlementaire de la restauration à nos jours, RFFP N : 51, 1995, p.177.

(2) – IBID, p28.

يتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وعليه فإن الرقابة التي يمارسها تهدف إلى تشجيع الإستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية،[1] وذلك من خلال مهمّات الرقابة التي يمارسها إمّا على أساس الوثائق المقدمة اليه،[2] أو بانتقاله إلى عين المكان فجائيا أو بعد التبليغ ويتمتع في هذا الصدد بحق الاطلاع وبصلاحيات التحري المنصوص عليها في المادة 55 من هذا الأمر،[3] كما أوجبت المادتين 60 و63 من الأمر 95-10 لكل من المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف على التوالي إيداع حساباتهم الإدارية لدى مجلس المحاسبة في الآجال المحددة، وذلك تحت طائل العقوبات المنصوص عليها في المادة 61 من نفس الأمر، يُعد على إثر ذلك مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية ويبين هذا التقرير المعاينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها، وكذا ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك، ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية وترسل نسخة منه إلى الهيئة التشريعية.[4]

وبذلك يتضح لنا أنّ مجلس المحاسبة وبالنظر إلى وسائل الإعلام المعتبرة التي هي بحوزته يعدّ الهيئة الرقابية الأكثر أهلية لمدة يد المساعدة لكل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، في مجال إعداد مشاريع قوانين ضبط الميزانية، التي يتم إقرارها من قبل هذه الأخيرة فهو يلعب بذلك دور المستشار للحكومة في هذا المجال،[5] وهو ما يستشف من خلال قراءتنا لنص المادة 18 من الامر 95-20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة، والتي تنص على أنّه:" يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدّها

---

[1]- المادة 02 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة.

[2]- تنص المادة 55 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة على ما يلي:" يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية، أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح الخاضعة لرقابته، لمجلس المحاسبة سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته، وله أيضا أن يجري كل التحريات الضرورية من أجل الإطلاع على المسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام، مهما تكن الجهة التي تعاملت معها بمراعاة التشريع الجازي العمل به."

[3]- المادة 14 من القانون 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة.

[4]- المادة 16 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة.

[5]- لا ينحصر الدور الاستشاري لمجلس المحاسبة في مجال مشاريع قوانين ضبط الميزانية، وإنّما يمتد ليشمل كل مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية، وذلك طبقا لما هو منصوص عليه في المادة 19 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة.

المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهئية التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها".

هذه المادة أكدت على الدور البارز الذي يقوم به مجلس المحاسبة في مجال إعداد مشاريع قوانين ضبط الميزانية، والذي لا ينحصر في الدور الإستشاري البسيط، وإنّما يدعم هذا الرأي الإستشاري بتقارير تقييمية يقوم المجلس بإعدادها ترفق بمشروع قانون ضبط الميزانية المزمع تقديمه للبرلمان.

بالموازاة مع ذلك فإن مجلس المحاسبة يعدّ من الناحية النظرية شريكا أساسيا للبرلمان في ممارسة عملية الرقابة بصورة عامة على المالية العمومية في النظام الجزائري على غرار ما هو معمول به في مختلف الدول،[1] وهو ما نستنتجه من خلال قراءتنا للمادة 20 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة والتي تنص على أنه: " يمكن لرئيس الهيئة التشريعية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس." هذا الإخطار أيضا يمكن أن يتم حتى من قبل رئيس المجموعة البرلمانية في الهيئة التشريعية.[2]

لكن التعاون الموجود بين كل من مجلس المحاسبة والسلطة التشريعية وحتى السلطة التنفيذية في مجال مراقبة المالية في النظام الجزتئري يبقى بعيدا كل البعد عن تحقيق الفعالية المنشودة والصرامة المطلوبة في مجال تنفيذ قوانين المالية، إذا ما قارناه بما هو معمول في بعض الدول كفرنسا مثلا، أين نجد هناك تطورا ملحوظا في علاقة مجلس المحاسبة بالبرلمان،[3] هذه العلاقة التي أسس لها الدستور الفرنسي في مادته 47 وكرسها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 01 اوت 2001، يظهر هذا التعاون الوثيق العضوي من خلال تنوع وثراء في وسائل المساعدة المقدمة للبرلمان فهو يقوم باعداد وارسال تقرير عام سنويا، حيث يوافي لجان المالية بمعاينات وملاحظات دورية ويقوم بتحقيقات بطلب من هذه الأخيرة ويمكن لرئيسه الأول أن يستدعي من قبل هذه اللجان لسماعه، كما يقدم تقريرا عن تنفيذ قانون المالية للبرلمان قبل إيداع الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية، هذا التقرير الذي يعد أداة

---

[1]- تختلف طبيعة العلاقات الموجودة بين مجلس المحاسبة والبرلمان في مجال الرقابة على المالية العمومية من دولة إلى أخرى، فمثلا في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وبلجيكا فإنّ الهيئة المكلفة بمراقبة الحسابات تابعة للبرلمان وتوافيه بصورة مباشرة بتقريرها، أمّا في فرنسا وايطاليا مثلا فإن هذه الهيئة مستقلة وتقدم مساعدتها لكل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على حد سواء، للتفصيل حول الدراسة المقارنة في هذا الموضوع يمكن الرجوع الى:

-Jean Jacques viseur : **Le contrôle parlementaire, La cours des comptes,** communication présentée au colloque international organisé par le parlement Algérien en collaboration avac le PNUD Alger, le 18-20 Mars 2006.

[2]- المادة 22 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم.

[3] -Amicie Maucour- isabelle,op.cit,pp 131-135.

هامة للبرلمان لمعرفة كل التفاصيل بشأن تنفيذ قانون المالية والذي يحتوي على دراسة مفصلة للتطور والنتائج العامة لقانون المالية للسنة المعنية، وكذا دراسة نقدية لتسيير الرخصة البرلمانية، كما يعد مجلس المحاسبة الفرنسي أيضا شهادة تصفية وحسن أداء والتي بموجبها يصادق المجلس على مطابقة الحسابات العامة للإدارات المالية مقدما بذلك عرضا عن تطور عمليات الميزانية بخصوص كل وزارة، هذه الشهادة ترفق بمشروع قانون ضبط الميزانية المقدم للبرلمان.

هذا ويشكل الإستفسار الموجه من قبل المقرّر العام للجنة المالية كل سنة لمجلس المحاسبة حول مشروع قانون ضبط الميزانية وسيلة أخرى من وسائل مساعدة مجلس المحاسبة للبرلمان في فرنسا في مجال مراقبة تنفيذ قانون المالية.[1]

ان افتقاد النظام الرقابي في الجزائر لهذه الآليات المكرسة لتعاون وثيق بين مجلس المحاسبة وكل من السلطة التشرعية والتنفيذية، وكذا عدم تفعيل ما هو موجود من آليات مكرسة في مختلف النصوص هو من بين أسباب غياب قانون ضبط الميزانية وحتى عدم فعاليته في حال وجوده.

الفرع الثاني: إعادة الإعتبار لقانون ضبط الميزانية

عدم تقديم قانون ضبط الميزانية يجعل التشريع المالي وحتى السياسة التشريعية في المجال المالي في وضعية غير دستورية تجاه التشريع الجزائري، وهذا رغم الوعود المختلفة التي تقدم بها الوزراء الذين تعاقبوا على قطاع المالية، بحيث يرجع ذلك لأسباب سبق التطرق إليها يضاف إليها التأخر في إضفاء صفة القانون العضوي على القانون المحدد لقوانين المالية. لكن هذه الحالة أدركتها السلطة التنفيذية وهو ما دفع بها إلى إعداد مشروع قانون يتضمن ضبط الميزانية لسنة 2008، وشكّل ذلك خطوة في اتجاه تطبيق النصوص القانونية باختلاف درجتها والمتضمنة لهذا النوع من قوانين المالية.

أوّلا- مضمون قانون ضبط الميزانية

إن تقديم قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 جاء في ظل الوتيرة الإقتصادية المتسارعة لنشاط الدولة وتدخلها من خلال البرامج الإنمائية المعتمدة وحجم الموارد المسخرة لتنفيذ هذه البرامج أو السياسات التشريعية مما حتّم على الحكومة إثبات رغبتها في إنفاق هذه الاعتمادات في ظل الشفافية المطلوبة،

[1]– تم استحداث هذا التفسير بمبادرة من البرلمان، وكان ذلك سنة 1975 اين وجهت لجنة المالية للمجلس الوطني الفرنسي استفسارا عن قانون ضبط الميزانية لسنة 1973 وبقي هذا العرف ساندا منذ ذلك الحين.

ووضع حد للمطالبات المتزايدة من قبل النواب لتوضيح ظروف صرف المال العام، الأمر الذي استدعى تجنيد كل الوسائل القانونية لضمان ترشيد استعمال الموارد المرصودة لمختلف القطاعات.

وعليه سنحاول في هذا الشأن التطرق إلى الجوانب المختلفة لهذا القانون من خلال استعراض الكيفية التي قُدّم بها إلى الحكومة، ثم مضمون ومحتوى هذا القانون.

1- كيفية تقديم الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية

لقد نصت المادة 76 من القانون 15/18 على الكيفية التي يقدم بها مشروع قانون ضبط الميزانية، وحدّدت الوثائق التي يجب أن ترفق بالمشروع وهي ما يلي:

– تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة. حيث يجب أن يبرز هذا التقرير الذي يعدّه وزير المالية بالتنسيق مع المصالح المختصة التي تأتي في مقدمتها المديرية العامة للمحاسبة والمديرية العامة للتقدير والسياسات، الشروط التي تم تنفيذ من خلالها قانون المالية، من حيث إظهار المبلغ النهائي للاعتمادات المفتوحة والنفقات المحققة فعلا، وكذا الفروق بين الرخصة البرلمانية والتعديلات التي طرأت أثناء تنفيذه، كما يجب أن يشير التقرير إلى تغيير طرق وقواعد المحاسبة المطبقة أثناء الممارسة.

– جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها. ترفق مشاريع قوانين تسوية الميزانية بثلاثة جداول وهي

– الجدول "أ" وهو جدول بين الحصيلة النهائية لجميع الابرادات المحصلة خلال السنة المعنية مع الاشارة إلى الفوارق بين التقدرات المسجلة في قانون المالية الاولى والانجازات المحققة

– الجدول "ب" يوضح هذا الجدول كيفية تنفيذ ميزانية التسيير حسب الدوائر الوزارية، كما يبين كل التعديلات والتغييرات التي طرأت أثناء تنفيذ الميزانية، بالإضافة إلى ذلك يجب الإشارة إلى كيفية تغطية العجز في حالة تحقق هذا الإخير أو إظهار الفائض في حالة تحققه.

– الجدول "ج" يبين هذا الجدول جميع العمليات المتعلقة بميزانية التجهيز المنفذة من قبل الدولة، والتي تم تسجيلها في قانون المالية السنوي مثل رخص البرامج واعتمادات الدفع، ويجب أن يشار في جدول الفوارق بين التقديرات والإنجازات.

إنّ عملية إعداد واعتماد قانون ضبط الميزانية في غاية من التعقيد، بحيث تتطلب تدخل عدد كبير من هيئات الدولة في مختلف القطاعات (وزارة المالية بمختلف مصالحها، مجلس الحكومة، مجلس

الوزارء، مجلس المحاسبة، مجلس الدولة، البرلمان بغرفتيه، رئيس الجمهورية)، فضلا عن ذلك فإنّ هذه العملية تنطوي على عدّة مراحل وأطوار متعددة تكمن فيما يلي:

أ- مرحلة جمع المعلومات: تتكفل وزارة المالية بجمع المعلومات الضرورية واللازمة لتحضير ملف مشروع قانون ضبط الميزانية وذلك في إطار احترام أحكام الدستور والقانون 18-15، بحيث حددت هذه الأحكام القانونية الدور الذي يضطلع به قانون ضبط الميزانية لاسيما فيما يتعلق بتقديم الحسابات وتخصيص نتائج قانون المالية المعني، كما اقتضت هذه النصوص القانونية تخصيص للحساب الدائم لنتائج الخزينة مايلي: الفائض أو العجز الناتجين عن الفرق الصافي بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة- النتائج المثبتة المتعلقة بتنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة - نتائج تسيير عمليات الخزينة، بالإضافة إلى ذلك يجب أن يشتمل مشروع قانون ضبط الميزانية على معلومات تتعلق بالاتجاهات الكبرى التي أدّت إلى إعداد قانون المالية الأولي.

ب- مرحلة إعداد التقارير واعتماد المشروع الأولي لقانون ضبط الميزانية: تشكل مرحلة إعداد التقارير واعتماد المشروع الأولي لقانون ضبط الميزانية المرحلة الأخيرة في إعداد هذا المشروع قبل إحالته على البرلمان. تبتدأ هذه المرحلة بإعداد التقارير والملاحق استنادا إلى وضعية الحساب العام للدولة المقدّمة من طرف الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة، وكذا مختلف الأجوبة المقدمة من طرف المديريات التابعة لوزارة المالية، حيث تقوم المديرية العامة للمحاسبة بواسطة المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية بتحضير التقرير الأولي المتضمن عرض المشروع التمهيدي للقانون المتضمن ضبط الميزانية وذلك فور حصولها على هذه المعطيات الأولية، وبعد ذلك يشرع بتوزيع هذا التقرير على مختلف المديريات التابعة لوزارة المالية من أجل المصادقة عليه.[1]

بعد توزيع التقارير تأتي مرحلة اعتماد المشروع الأولي لقانون ضبط الميزانية وتتحقق هذه المرحلة بعد قبول المشروع الأولي لقانون ضبط الميزانية من قبل مختلف المديريات التابعة لوزارة المالية، حيث يتم إحالة هذا الملف على مراحل متعددة إلى مختلف الهيئات العليا في الدولة وهي:

- مجلس الحكومة، من أجل الفحص والإعتماد.
- مجلس الدولة، من أجل مراقبة مدى مطابقة المشروع الأولي لقانون ضبط الميزانية مع التشريعي المعمول به.

---

[1]- فتينيش محمد صالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2011، ص344.

- مجلس المحاسبة، من أجل إعداد التقرير التقييمي.
- مجلس الوزراء، من أجل الفحص والإعتماد.

بعد إرسال هذا المشروع إلى مختلف الهيئات السالفة الذكر تأتي مرحلة عرض مشروع قانون ضبط الميزانية أمام البرلمان حيث هذا العرض فرصة سانحة للبرلمانيين للوقوف على مدى احترام الرخصة البرلمانية عند تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وعلى هذا الأساس تحرص المؤسسة التشريعية على بسط سلطتها على هذا النص من خلال رقابة موضوعية وذلك على مستويين، المستوى الأول هو رقابة لجنة المالية والميزانية، والمستوى الثاني هو مرحلة المناقشة والتصويت على المشروع.

فيما يخص المستوى الأول فإنّه تقتضي دراسة وفحص مشروع قانون ضبط الميزانية من قبل اللجان المالية المختصة ضرورة إعداد منهجية محددة نظرا لحداثة العمل بآلية قانون ضبط الميزانية، لذلك فقد عملت لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني على إيجاد صيغة مناسبة لدارسة مشروع القانون المرفق بالتقرير التقييمي لمجلس المحاسبة.

يمكن أن نتعرف على منهجية عمل لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني،[1] في ممارسة الرقابة البعدية على قانون المالية من خلال تسليط الضوء على كيفية جمع المعلومات وكذا أسلوب لجنة المالية والميزانية في صياغة تقارير المراقبة.

لابد من الإشارة إلى أنّ الإجتماعات الأولية هي في حدّ ذاتها أسلوب لجمع المعلومات حيث تعتمد لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني منهجية عقد الإجتماعات وذلك عن طريق الإستماع إلى وزير المالية كممثل عن الحكومة والإستماع إلى الهيئات ذات العلاقة المباشرة بإعداد مشروع قانون ضبط الميزانية والمتمثلة في المديرية العامة للمحاسبة والوكالة المحاسبية المركزية باعتبارها الجهة المخول لها إعداد مشروع القانون، وكذا رئيس مجلس المحاسبة على أساس أنّه المسؤول عن الهيئة التي تعدّ التقرير التقييمي المتعلق بمشروع قانون ضبط الميزانية طبقا لأحكام المادة 18 من الأمر 95-20، وأيضا الإستماع إلى ممثلي الهيئات والمديريات المركزية بوزارة المالية وهي المديرية العامة للخزينة،

---

[1]- طبقا لنص المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإنّ لجنة المالية والميزانية هي من بين اللجان الدائمة بالمجلسإ فهي الطرف المقابل للحكومة في عملية التفاوض مع وزير المالة عند تحضير الميزانية وكذا قانون ضبط الميزانية، وتعتبر هذه اللجنة من أكبر اللجان العضوية حيث تتشكل من 30 إلى 50 عضوا ولها مكانتها البارزة على مستوى الجهاز التشريعي، إذ هي مكلفة بالمسائل ذات الأمية البالغة والتي تتعلق بالميزانية، وبالقانون العضوي المتعلف بقوانين المالية، وبالنظام الجمركي والجبائي، وبالعملة والقروض والبنوك والتأمينات، كما يمكن لهذه اللجنة أن تدعو الهيئآت والأشخاص المختصين وذوي الخبرة للإستعانة بهم في أداء مهامها.

المديرية العامة للتقدير والسياسات، المديرية العامة للضرائب، المديرية العامة للجمارك، ورئيس اللجنة الوطنية للصفقات. نجد أيضا من بين الهيئات التي يتم الإستماع اليها مسؤولي القطاعات الوزارية والتي تعرف ميزانيتها استهلاكا معتبرا، أو القطاعات التي استهلكت اعتماداتها بنسب ضئيلة، أو القطاعات التي كانت محل ملاحظات مجلس المحاسبة.

إنّ هذه العملية تسمح للجنة المالية بتقييم ظروف تنفيذ الميزانية القطاعية بالنسبة للسنة المعنية، حيث يتناول التقييم جوانب تتعلق بضعف استهلاك الاعتمادات وتنفيذ البرامج إلى جانب تسيير حسابات التخصيص الخاص التابعة للقطاعات الوزارية.

بعد استكمال الاستماعات تتولى لجنة المالية والميزانية مهمة إعداد تقرير حول مشروع قانون ضبط الميزانية، حيث تبدي فيه جميع ملاحظاتها وتوصياتها طبقا لأحكام المادة 179 من التعديل الدستوري 2016، والمواد 2،5،76 من القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

أما فيما يخص المستوى الثاني وهو مستوى المناقشة والتصويت على قانون ضبط الميزانية فإنّه تقتضي منهجية مناقشة واعتماد مشروع قانون ضبط الميزانية التصويت إمّا بالموافقة أو الاعتراض على مشروع القانون دون إدارج أي تعديلات سواء من طرف اللجنة المختصة أو من قبل النواب وأعضاء مجلس الأمة، ويقتصر دور البرلمان في هذه المرحلة على تقديم بعض التوصيات والملاحظات تماشيا مع أحكام المادة 179 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على أن تختتم السنة المالية بالتصويت فيما يخص البرلمان على قانون ضبط الميزانية للسنة المالية المعنية من قبل كل غرفة.

أماّ فيما يخص المستوى الثاني والمتعلق بإجراءات التصويت وإقرار قانون ضبط الميزانية فإنّه يكتسي هذا القانون طبقا للمادة 04 من القانون 18-15 طابع قانون المالية، لذلك يفترض أن يخضع هذا النص القانوني لتفس القواعد والإجراءات المتعلقة بالتصويت المنصوص عليها في المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 والتي حدّدت المدة القانونية بـ 75 يوما.

وقد أثارت هذه المسألة جدلا فقهيا في فرنسا حول مسألة خضوع قانون ضبط الميزانية للمهلة القانونية للمصادقة البرلمانية المحددة بموجب المادة 47 من الدستور الفرنسي والمادة 40 من القانون العضوي لسنة 2001 للمصادقة البرلمانية، حيث حدّدت هذه النصوص آجالا للتصويت على قانون المالية والمقدرة بـ 70 يوما،[1] غير أنّ المجلس الدستوري الفرنسي وضع حدا لهذا الجدل الفقهي بموجب

[1]- نصت المادة 47 من الدستور الفرنسي على أنه: "تصوت كل من الجمعية الوطنية على مشاريع قوانين الموازنة وفق الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي".

قراره رقم 83-161 الصادر في 19 جويلية 1983 والذي قضى من خلاله بعدم تطبيق المهلة القانونية الواردة في المادة 47 من الدستور الفرنسي على قانون ضبط الميزانية، وبذلك ميّز المجلس الدستوري بين قانون المالية السنوي وقانون ضبط الميزانية من حيث أجل ومهل التصويت. أما فيما يتعلق بالإجراءات الأخرى فهي نفسها التي يخضع لها مشروع قانون المالية الأولي من حيث تقديمه للبرلمان والتصويت عليه.

إنّ استعراض الكيفية التي تقدم بها الحكومة قانون ضبط الميزانية يجب أن يأخذ بعين الإعتبار الخصوصية التي يتمتع بها هذا المشروع، والتي جاءت بعد قطيعة دامت طويلا.

وبالحديث عن قانون ضبط الميزانية للسنة المالية 2008 والذي يعدّ أول قانون في ظل التعددية الحزبية فإنّ تقرير عرض المشروع المتضمن قانون ضبط الميزانية للسنة المالية 2008 المؤرخ في جويلية 2010 قد احتوى على 125 صفحة متضمنة خمسة محاور رئيسية، بالإضافة إلى تذكيره بالإطار القانوني الذي قدّم فيه هذا المشروع، وجاء في المحور الاول المعنون ب: تأطير الإقتصاد الكلي لقانون المالية التكميلي، الإشارة إلى السياق الإقتصادي والمالي الذي تم فيه إعداد قانون المالية التكميلي لسنة 2008 وكذا قانون المالية لسنة 2008.

ان الملاحظ على ما جاء في هذا المحور أنّه بمثابة إعادة صياغة تقارير تقديم قانون المالية لسنة 2008 وقانون المالية التكميلي لنفس السنة، وتم التذكير بالأحكام الرئيسية التي تضمنها القانونين في المحور الثاني.

أمّا المحور الثالث فتطرق إلى تنفيذ قانون المالية من خلال إيراد ما جاء به من إيرادات وما تم إنفاقه، والعجز المسجل، ليتم التفصيل في كل ذلك في المحور الرابع المعنون ب: الميزانية العامة للدولة لسنة 2008 والذي بدوره حدّد بالتفصيل إيرادات الميزانية ونفقاتها وأثر هذه النفقات في كل من ميزانية التسيير وميزانية التجهيز.

إنّ تقديم الحسابات الخاصة للخزينة ورد في المحور الخامس إذ تم التطرق إلى حالتها القانونية والمحاسبية وبيّن تطور عمليات صندوق ضبط الإيرادات والتغيرات الصافية للحسابات الخاصة بالخزينة، واختتم تقرير عرض المشروع بالمحور السادس المتضمن عمليات الخزينة من منظورها المحاسبي، كما تضمن أربع ملاحق وهي على التوالي: أيرادات الميزانية، ميزانية التجهيز، برامج الاستثمار، الحسابات الخاصة للخزينة، لغرض تسهيل قراءة وفهم هذا التقرير فقد قدم ملخص له من 22 صفحة، جاءت بصورة

موجزة خالية من الجداول والأرقام المتشعبة والتي تحتاج إلى أخصائيين لتحليلها، والتأكد من سلامتها وهي ربما الغاية المنتظرة من تقرير مجلس المحاسبة.

ومنه فإن التقرير التقييمي المعد من قبل مجلس المحاسبة يعد وثيقة في غاية الأهمية من ضمن الوثائق المرفقة بمشروع قانون ضبط الميزانية، ويحرر هذا التقرير التقني طبقا لأحكام المادة 18 من الأمر 20/95 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، وكذا المواد 67 إلى 69 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المؤرخ في 1995/11/20 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

تم التصديق على هذا التقرير بتاريخ 29 سبتمبر 2010 من قبل أعضاء لجنة البرامج والتقارير المرؤوسة من قبل رئيس المجلس، وقد جاء هذا التقرير في 142 صفحة مقسمة إلى أربعة فصول، تضمّن الفصل الأول تحليلا لعمليات الميزانية العامة، وخصّص الفصل الثاني بالحسابات الخاصة بالخزينة، أما الفصل الثالث فجاء بنتائج تمويل عمليات الميزانية والخزينة، وتم التطرق في الفصل الرابع إلى شروط تسيير واستعمال الرخصة المالية.

إن استغلال التقرير التقييمي المعد من قبل مجلس المحاسبة يلخص لنا الوضعية الراهنة التي تتسم بها تسيير موارد الدولة، والتي تبقى بعيدة عن تحقيق الشفافية المرغوبة والوصول إلى إدراك الغاية التي من أجلها تم إقرار مختلف قوانين المالية، إذ تم رصد عدة تجاوزات ونقص للشفافية في تسيير موارد الدولة كما هو الشأن بالنسبة للغموض الذي يكتنف تسيير صندوق ضبط الايرادات لا سيما في جانبه المتعلق بالإيداعات التي يقوم بها لدى بنك الجزائر مقابل فوائد،[1] بالإضافة إلى التنويه بالحجم المتزايد بحسابات الخاص وحيادها عن الإطار القانوني وعن غايتها الأساسية، هذا بالإضافة إلى مجموعة من التجاوزات التي أوردها المجلس وفقا للتصنيف المقدم حسب الفصول المشار اليها أعلاه. لقد أُرفق هذا التقرير التقييمي بمجموعة من الملاحق بإيرادات الدولة ونفقات التسيير والتجهيز، وجدول النتائج وكذا نتائج الحسابات الخاصة للخزينة.

---

[1]– جاء في تقرير لمجلس المحاسبة المقدم بمناسبة تقديم قانون ضبط الميزانية 2018 عند تطرقه إلى تفحص حسابات التخصيص الخاص، وبالتحديد صندوق ضبط الايرادات ما يلي:

« On peut considérer que sa gestion n’est pas suffisamment rensegnée , puisque la reparution des prélévements par nature des dettes et justificatifs n’a pas présentée à la cours, notamment celle afférente aux placement des fonds avec intérêts auprés de la banque d’Algérie . »

2- محتوى مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية لسنة 2018

لقد جاء مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية لسنة 2018 في سبع مواد بما فيها المادة المتعلقة بالإصدار، واستند في ذلك إلى ما جاءت به المادة 179 من الدستور، وكذا أحكام المواد 3،5،68،76،77 و78 من القانون 17/84، وعليه فإن مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2018 جاء ليحدد نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة وقانون المالية التكميلي للسنة المعنية والتي تتمثل في:

- الفائض او العجز الناجم من الفرق الصافي بين الإيرادات والنفقات الخاصة بالميزانية العامة.
- النتائج التي تمت ملاحظتها عند تنفيذ العمليات المرتبطة بالحسابات الخاصة للخزينة.
- نتائج تسيير عمليات الخزينة.
- التغيرات الصافية للحسابات الخاصة للإقتراض والمساهمة.

للإشارة فإنّ الأرقام المحددة في هذا المشروع تعكس المعطيات المحاسبية المركزة في تقييدات الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة المتعلقة بالسنة المالية 2018.

من خلال ما سبق يتضح لنا ان عرض مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2018 بالشكل الذي هو عليه، وبالجداول والمرفقات الخاصة به تتطلب من أعضاء البرلمان درجة كبيرة من التخصص في المجال المالي والمحاسبي لكي تكون الملاحظات التي ستقدم للحكومة دقيقة تعبر عن وعي وفهم لما هو مسجل في نص هذا المشروع، وليس مجرد مزايدات سياسية أو انتقادات عشوائية.

كما تعد هذه المناسبة أيضا فرصة للبرلمان للتأكد فعليا أنّ عدم تقديم قانون ضبط الميزانية خلال العقدين الماضيين قد أخّل فعلا بالدور الرقابي للبرلمان وحقه في توجيه السياسات التشريعية للدولة في المجال المالي. كل ذلك يكون من خلال إعطاء الأهمية اللازمة التي يستحقها هذا النوع من قوانين المالية والتي تظهر في طبيعة ونوعية المناقشات التي تدور حوله.

ثانيا – محدودية الرقابة اللاحقة بواسطة قانون ضبط الميزانية:

إنّ التجربة القصيرة لقانون ضبط الميزانية والتي بدأت منذ سنة 2011 أفرزت عن رقابة برلمانية غير فعالة نتيجة عاملين مؤثرين على أداء المؤسسة التشريعية وهما: الممارسات السلبية المنتهجة من قبل الحكومة، والنقائص الواردة على التشريع المالي.

بالحديث عن مدى تأثير الممارسات النتهجة من قبل الحكومة على فعالية الرقابة البرلمانية فإنّ هذا الواقع أثبت ضعف البرلمان في مراقبة قانون ضبط الميزانية بسبب الممارسات العديدة والمتكررة والمخالفة لأحكام التشريع المالي التي تقوم بها الحكومة عند تقديمها لمشروع قانون ضبط الميزانية، حيث تتجلى مظاهر هذا الممارسات من خلال الإمتناع عن تقديم قانون ضبط الميزانية أو تأخير وإرجاء عرضه، أو عدم تقديم المعلومات والوثائق المتعلقة بمشروع قانون ضبط الميزانية كاملة، وعدم حضور الوزراء أثناء اجتماعات اللجنة لمناقشة المشروع.

1- **تجميد تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية لفترة طويلة جدا:** يعدّ تجميد عرض مشروع قانون ضبط الميزانية كما أثبتته التجربة العلمية أهم سبب استخدمته الحكومة لإضعاف سلطة البرلمان فيي ممارسة الرقابة اللاحقة على ميزانية الدولة، فمنذ تكريس هدا النوع من الرقابة في دستور 1976 جمدت الحكومة عرض هذا النص القانوني على البرلمان لمدة طويلة دامت ثمانية وعشرون (28) سنة ،بحيث امتنعت عن تقديم هذه القوانين لسنوات 1982 إلى 2007، بينما اكتفت فقط بالعرض على السلطة التشريعية أربعة (4) مشاريع قوانين متضمنة تسوية الميزانية تتعلق بالفترة الممتد بين 1978 إلى 1981. وعليه فإنّ انقطاع الحكومة عن تقديم عرض قانون تسوية الميزانية لمدة طويلة أدّى إلى تجميد صلاحية السلطة التشريعية في ممارسة الرقابة اللاحقة، وأدّى إلى انعدام الرقابة برلمانية لأوجه صرف المال العام رغم إلحاح نواب وأعضاء البرلمان على الحكومة والمطالبة بتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، حيث أوصت لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية بمناسبة دراسة مشروع قانون المالية لسنة 2004 الحكومة بضرورة إعداد قانون ضبط الميزانية المذكورة في المادة 179 من الدستور خصوصا أنّه وعدت في كثير من الأحيان الفارطة بأنّها ستجسّد هدا المطلب الدستوري عن قريب، غير أنّ الحكومة لم تستجب لهذا المطلب رغم الوعود الكثيرة التي قدمتها.

2- **نقص المعلومات المتعلقة بمشروع قانون ضبط الميزانية:** إنّ تجسيد مبدأ الشفافية في المجال المالي يرتكز أساسا على مدى تمكين البرلمان من الحصول على المعلومات الضرورية لممارسة مهامه في مجال مراقبة المال العام، وعلى هذا الأساس اقتضت المادة 76 من القانون رقم 18-15 والمتعلق بقوانين المالية أن يكون مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية مرفوقا بتقرير تفسيري يبرز شروط تنفيد الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة، وكذا بجدول تنفيد الإعتمادات المصوت عليها، ورخص تمويل الإستثمارات المخططة، كما نصّت المادة 18من القانون رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة على أن ترسل الحكومة التقارير التقييمية حول المشاريع التمهيدية

للقانون الخاص بها، غير أنّ التجربة العملية بينت عدم حرص الحكومة على تكريس مبدأ الشفافية، حيث عمدت أحيانا إلى عدم تقديم الوثائق المرفوقة بمشروع قانون ضبط الميزانية كاملة أو امتناع بعض أعضائها عن حضور جلسات الإستماع المقررة أمام اللجان المالية المختصة كما أنّها أحيانا أخرى تلجأ إلى عدم تقديم ردود على الملاحظات التي أبداها مجلس المحاسبة.

ولمواجهة هذا الموقف الحكومي أصدر البرلمان عدة توصيات وملاحظات تدعو الحكومة إلى ضرورة تحسين وتطوير أسلوب عرض مشروع قانون ضبط الميزانية شكلا ومضمونا، فمن حيث الشكل أوصت اللجنة المالية والميزانية مثلا من خلال تقريرها المتعلق بمشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2009 بضرورة " إرفاق مشروع قانون ضبط الميزانية بوثيقة تتضمن وضعية باقي التحصيل الجبائي حسب الجدول الذي يمثل الديون المستحقة على المكلفين بالضريبة لفائدة الخزينة لإضفاء شفافية على العملية".[1]

أمّا الملاحظات الموضوعية فهي عديدة، حيث أشارت مثلا لجنة المالية والميزانية بمناسبة مناقشتها للمشروع التمهيدي للقانون المتضمن ضبط الميزانية لسنة 2012 بأنه رغم استجابة وزارة المالية لتوصياتها المتعلقة بتقديم وثيقة تتضمن ردودا عن كل الملاحظات التي أوردها مجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي للقانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012، إلّا أنّ بعض الردود المقدمة من مجلس المحاسبة والتي رغم أهميتها إلّا أنّها لا تعبّر بالقدر الكافي عن التوضيحات اللازمة والتفسيرات المطلوبة بشأن بعض المسائل، مما يتعين على الجهات المعنية بذل الجهد بغية تشخيص الأسباب الحقيقية لبعض الإشكالات وبالتالي السعي لإيجاد الحلول اللازمة لها وتفادي تكرارها".[2]

3- **عدم فاعلية الرقابة كنتيجة حتمية للنقائص الواردة على التشريع:** يلاحظ أنّ القانون المرجعي للميزانية يحتوي على عدّة ثغرات قانونية أدّت إلى شلّ الرقابة البرلمانية اللاحقة وتتمثل هذه الثغرات القانونية في غياب النص التشريعي المحدد لمعيار التصويت مشروع قانون تسوية الميزانية، فتكريس مبدأ الأولوية في التصويت على مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية قبل دراسة ومناقشة قانون المالية السنوي أمام البرلمان يشكّل أفضل أداة في يد البرلمان لمواجهة السلطة التنفذية في حال

---

[1]- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 280، 05 مارس 2012، ص 10.

[2]- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 153، 09 فبراير 2015، ص 10.

إخلالها وعدم احترامها للترخيص المالي، إذ أنّ عدم التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية قد يترتب عنه عدم منح الرخصة البرلمانية في قانون المالية السنوي، وعلى هذا الأساس تجد السلطة التنفذية نفسها ملزمة على احترام الرخصة البرلمانية وتطبيق أحكام قانون المالية السنوي، غير أنّ الممارسات بينت ضعف البرلمان الجزائري في استخدام هذه الوسيلة بسبب عدم وجود نص صريح يحدّد آجال التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية، فقد اكتفى الدستور من خلال المادة 179 بترسيخ حكم يقضي بإلزامية عرض مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية على البرلمان، بينما اقتصر القانون المرجعي أي القانون رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم على تحديد تاريخ إيداع مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية على هذه الهيئة، حيث ألزمت المادة بإحالة مشروع قانون المالية السنوي على البرلمان قبل 07 أكتوبر من كل سنة، بينما اقتضت المادة 68، وذلك حينما نصت على أنّه يرفق مشروع قانون المالية للسنة بمشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية، وبالتالي فإنّه يمكن أن نتوصل إلى أنّ إيدع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية على البرلمان يجب أن يتحقق قبل 07 اكتوبر من كل سنة،على أساس أنّ المشرّع قد ألزم أن يرفق مشروع قانون المالية السنوي بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية، غير أنّ هذه الاحكام القانونية أغفلت عنصر في غاية الأهمية ويتعلق الأمر بتحديد تاريخ تصويت البرلمان على هذا النص التشريعي، حيث ترتب عن هذا الإغفال ممارسات عقيمة أدّت إلى تجريد الرقابة البرلمانية اللاحقة من فعاليتها وأفرغتها من معناها الحقيقي بسبب عدم احترام مبدأ الأسبقية، ممّا جعل التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية يجري بدون مناقشة موضوعية، ويتخذ طابعا شكليا إذ أنّه من غير المجدي إجراء مناقشات بشأن ميزانيات نفذت منذ زمن طويل.

كما أنّ القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم يتناولوا هذه المسألة، الأمر الذي انعكس سلبا على أداء البرلمان في استخدام آلية قانون ضبط الميزانية لمراقبة المال العام والتحكم في السياسة التشريعية المالية للدولة .

إنّ عدم التنصيص على آجال التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية قد أدّى إلى تبادل التهم بين الحكومة والبرلمان في تعطيل الرقابة البرلمانية اللاحقة، حيث حمّل النواب الحكومة مسؤولية إعطاء الأسبقية في التصويت لمشروع قانون المالية السنوي على حساب مشروع قانون ضبط الميزانية من خلال تعمدها إلى التأخير في إيداع هذا الأخير لدى البرلمان.

وكخلاصة للفصل الثاني فإنّه بتطرقنا إلى موضوع الاختصاصات المقرّرة للبرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في المجال المالي يظهر أن هناك تراجعا كبيرا للدور الرقابي للبرلمان الجزائري في هذا المجال، هذا التراجع ينعكس منطقيا لحالة عدم التوازن الموجود بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ويزداد الأمر تعقيدا في المجال المالي أين يلاحظ تفوقا واضحا للسلطة التنفيذية من حيث محاولة تأطير وعقلنة الرقابة البرلمانية ومحاولة تقييدها.

وبالتالي فإنه في ظل إعداد مشاريع قوانين المالية السنوية سجلنا انفراد السلطة التنفيذية بهذا الأمر، وهو ما قد يعتبره البعض أمرًا منطقيا يفسر بمجموعة من العوامل التي سبق الإشارة اليها من بينها نقص كفاءة أعضاء البرلمان في صياغة هذا النوع من القوانين. لكن الأمر الذي يبقى غير مفهوم للمهتمين بموضوع الرقابة البرلمانية للمالية العمومية هو إحاطة هذه المشاريع بمجموعة من الآليات، تهدف إلى تمرير هذه المشاريع بأقل تدخل ممكن من البرلمان، ويظهر ذلك أولا من خلال احتكار مهمة الرقابة في يد مجموعة من النواب المشكلين للجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني يعملون في إطار تكنوقراطي بعيدا عن الشفافية المطلوبة نتيجة عدم نشر مداولاتها واكتفائها بتقديم تقارير تكون في الغالب مزكية لمشاريع الحكومة، وهذا نتيجة تشكيلتها المكونة من نواب الأغلبية، يضاف إلى ذلك انشغال الحكومة بالمحافظة على التوازن المالي والهيكل الذي قدم فيه مشروع قانون المالية. وكذا محاولة تفعيل بعض النصوص الدستورية التي تزيح هاجس عرقلة البرلمان في المصادقة على القانون وإصداره مثل آلية إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي.

بالرغم من كل العراقيل التي تعتري عمل السلطة التشريعية في الرقابة على قانون المالية نجد أسباب أخرى تعيق عمل البرلمان في أداء وظيفته الرقابية على أكمل وجه في ظل الإمكانيات القانونية النسبية المتاحة، نذكر منها على سبيل المثال تقاعسه عن تفعيل حق الإعلام والاطلاع دستوريا عن طريق إنشاء لجان تحقيق للوقوف على النقائص المسجلة في تنفيذ قوانين المالية، واكتفائه بالمقابل بالأسئلة الشفوية والكتابية التي تفتقد لأي جزاء قانوني أو ردعي في مواجهة السلطة التنفيذية.

أمّا في الولايات المتحدة الأمريكية فإن المتأمل في ما ورد في الدستور الأمريكي من نصوص ومواد سوف يلاحظ بأنّ هذا الدستور قد منح للسلطة التشريعية ممثلة بالكونغرس هيمنة كاملة على مالية الدولة سواء من ناحية الإيرادات العامة أو النفقات العامة، وذلك إتباعا للنهج الذي تبناه واضعوه في تطبيق مبدأ الرقابة والتوازن فيما بين السلطات العامة، وذلك لتمكين السلطة التشريعية الممثلة للشعب من الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية عن طريق التحكم في حجم الأموال وأوجه إنفاقها. وبغض النظر عن الضوابط

التي وضعها الدستور الأمريكي على سلطة الكونغرس في تحديد جمع الإيرادات العامة من الولايات الفيدرالية وكذا بعض الضوابط المتعلقة بالإنفاق العام فإنّه لا يكفي قيام السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة لكي تصبح قابلة للتنفيذ كما هو الحال عليه في النظام الدستوري الجزائري، فمن القواعد المسلمة اليوم في الدول الديمقراطية أنه لكي يتحول مشروع الميزانية إلى قانون نهائي قابل للتنفيذ يجب إقراره من قبل السلطة التشريعية بسلطة منفردة ودون قيد أو شرط على خلاف الوضع السائد في الجزائر حيث اذا لم يتم المصادقة عليه في الآجال المحددة يتم إصداره بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية. هاته الآلية الدستورية الممنوحة للكونغرس الأمريكي الممثلة في سلطة المصادقة على الميزانية العامة هي التي تتيح له التحكم في توجيه السياسة التشريعية للدولة وتنفيذ سياساتها العامة.

إنّ الإطار القانوني الذي يضمن إعادة الاعتبار للرقابة البرلمانية للمالية العمومية في الجزائر لن يتحقق الا بإدخال إصلاحات عميقة عليه تجدّد من خلالها العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، من خلال تحقيق توازن وتكافؤ بين السلطتين وذلك بإعطاء البرلمان كل الوسائل الضرورية لممارسة دوره الذي يعدّ سببا في إنشائه. يكون ذلك من خلال إعادة النظر أيضا في مناهج وكيفيات مناقشة مشاريع قوانين المالية وإشراك البرلمان في تحضيرها ولو بطريقة غير مباشرة، كفتح نقاش جاد لتحديد التوجهات الكبرى للسياسات التشريعية المالية للدولة، وتوجيه الحكومة إلى أخذ تطلعات منتخبيه على عاتقها، الأمر الذي من شأنه أن يجعل البرلمان فعلا كحلقة ربط بين الحكومة والمواطنين ويساهم في خلق جو من الحوار المستمر بين السلطتين لا يتوقف عند مناسبة تقديم قوانين المالية للمناقشة وإنما يكون حوارا دائما يتجلى فيه بوضوح التوجه التشريعي المالي للدولة، ويكون هذا التوّجه مكرسا وفق مبادئ دستورية لا يمكن للسلطة التنفيذية ولا السلطة التشريعية الحياد عنها، ويعكس بذلك تطلعات الأفراد في رؤية سياسة تشريعية مالية واضحة المعالم أساسها الأول والأخير مبدأ الشفافية في تسيير الشأن العام.

من هنا نخلص في الباب الأول إلى أنّ البرلمان في الجزائر لم يصل إلى درجة معتبرة من النضج تمكنه من ممارسة سلطاته كاملة في المجال التشريعي سواء في مجال القوانين العضوية والعادية أو في مجال التشريعات المالية، مما يعكس الموقف الضعيف للبرلمان في علاقته مع السلطة التنفيذية، ويتجلى ضعف المؤسسة التشريعية في الجزائر أكثر من خلال هيمنة وسيطرة وإدارة السلطة التنفيذية على كامل مراحل الإجراءات التشريعية، حيث لا تمتلك الحكومة فقط حق المبادرة بالتشريع بل أصبحت كل المشاريع القادمة من الحكومة تحظى بالأولوية في المناقشة، والحجة التي يُستند اليها في ذلك هو أنّ البرلمان في حاجة ماسّة إلى خبرة الحكومة، وبالتالي خُوّل للسلطة التنفيذية التدخل لوضع نظرتها التشريعية وتوجيهها،

والتي من خلالها يتم الترتيب لتنفيذ سياساتها العامة على أرض الواقع، وبالتالي فإنّ التمكن من أعمال البرلمان والحلول محلّه خاصة في المجال التشريعي هو تمكين للسلطة التنفيذية من توجيه السياسة التشريعية للدولة دون أدنى تدخل أو إشراك للرأي العام ولمنتخبي الشعب من الإدلاء بآرائهم.

هذا مالا نجده في النظام الدستوري الأمريكي حيث أن السلطة التشريعية تملك من الوسائل ما يسمح لها بالتدخل في نشاطات السلطة التنفيذية، ومزاولة بعض اختصاصاتها والتعاون معها في بعض المجالات كسلطة تعيين كبار الموظفين وغيرها من السلطات التي أقرّها صراحة الدستور الأمريكي. بالرجوع إلى سلطة الكونغرس في التشريع نجد أنّ هذا الاختصاص مكفول دستوريا للسلطة التشريعية كاختصاص أصيل له، لكن هذا لا يمنع السلطة التنفيذية ممثلة في الرئيس من ممارسة بعض السلطات المهمة في المجال التشريعي، فهو من ناحية، يشارك عمليا في اقتراح القوانين، وهذه المشاركة قد تكون بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وتتلخص الطريقة غير المباشرة في أن يعهد الرئيس إلى أحد أعضاء الكونغرس من أصدقائه بأن يقدّم إلى المجلس اقتراح قانون، أعدّ نصوصه مكتب رئيس الجمهورية، وأمّا الطريقة المباشرة، فهي تتعلق بالقوانين التي تكون ملحقة بالرسالة السنوية التي يقدمها رئيس الجمهورية للكونغرس، والتي تعتبر بمثابة برنامج للنشاط التشريعي، والتي يمكن أن تضاف اليها تشريعات أخرى مكملة خلال السنة، ولا يقدّم رئيس الجمهورية هذه التشريعات فارضا رأيه على المجلس، وإنّما هو يدعوه إلى الموافقة عليها، معتمدا على مساندة الرأي العام له بسبب الدعاية التي تحيط بالرسالة السنوية للرئيس، وعلى العموم لابدّ من الإشارة إلى أن الدستور الأمريكي لا يجيز للرئيس سوى توصية الكونغرس بما يلزم سنّه من تشريعات، فليس له حق الاقتراح بالمعنى المفهوم في النظام الدستوري الجزائري، أي أنه لا يستطيع تقديم مشروع قانون يلتزم الكونغرس بالنظر فيه أو إعطائه أولوية على غيره من المسائل المدرجة في جدول أعماله، بل كل ما يسوغ له هو أن يفيد الكونغرس بالفكرة الجوهرية التي يراد تحقيقها من التشريع دون أن يصوغها صياغة كاملة، ليتكفل الكونغرس وحده بصياغة النص التشريعي بجزئياته وللرئيس بعد ذلك حق الموافقة أو الاعتراض كما رأينا سابقا. هذا الاختصاص الدستوري الراسخ يعطي للكونغرس مكانة هامة في صياغة التشريعات التي تسيّر الشأن العام الأمريكي وتمنح على الأقل حق الأفراد في رؤية تطلعاتهم وآمالهم تصاغ في شكل قوانين بما يضمن أن التوجه التشريعي للدولة نابع من صميم الإرادة الشعبية وليس مفروضا عليهم.

الباب الثاني:

العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والكونجرس الأمريكي في رسم السياسات التشريعية

الباب الثاني: العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والكونجرس الأمريكي في رسم السياسات التشريعية

تحتل الرقابة بأشكالها المختلفة، والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة خصوصا مركزا بارزا في الحياة السياسية والبرلمانية للدول الحديثة، لما لها من آثار وانعكاسات على مراكز صناعة القرار وعلى الأداء البرلماني، وبقدر ما تكون الرقابة البرلمانية فعالة بقدر ما يكون العمل البرلماني ايجابيا وناجعا ومثمرا، فالرقابة هي احد أهم الأدوات التي تهيئ للبرلمان موقعه الحقيقي والنافذ في الواقع السياسي، وتجسد دوره الفاعل في تحديث المجتمع وتطويره، بل وفي تحقيق فعالية وكفاية الدولة بشكل عام.

إن الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ليست حكرا على نظام حكم بعينة، فهي وإن كانت تتجلى بشكل أوضح في النظام النيابي البرلماني، إلاّ أن هذا لا يعني عدم وجود أيّة مظاهر لهذه الرقابة في نظم الحكم الأخرى، وعلى الأخص نظام الحكم الرئاسي، الذي يصنفه الفقه عادة على أنّه نظير النظام البرلماني، فالمتتبع بدقة لطبيعة سير المؤسسات الدستورية في نظام الحكم الأمريكي مهد النظام الرئاسي يلاحظ وجود العديد من مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات العامة في الدولة، وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذه المظاهر وان كانت تختلف عن الوسائل التقليدية المقررة في دساتير النظم البرلمانية، إلا أن لها ذاتيتها المستقلة، التي تمكنها من تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وعدم طغيان أحداهما على الأخرى، وهو ما يؤدي إلى خضوع الهيئات الحاكمة للقواعد الدستورية، الأمر الذي يضمن في نهاية تنفيذ سياسات تشريعية واضحة تتجلى فيها مبدأ التوازن بين السلطات.

فمن مقتضيات إحداث التوازن بين السلطات،[1] أن يحوز البرلمان وسائل التأثير والضغط التي تحدّ من جموح السلطة التنفيذية، وتحدّ من تجاوزها لاختصاصاتها، ومن أهم أدوات التأثير أن يمارس البرلمان وظيفته الرقابية الأصلية على أعمال الحكومة، ولا يتأتى له ذلك إلا بتوظيف الوسائل الرقابية التي ابتكرتها مختلف النظم وطبّقتها عمليا لكفالة هذا التوازن، وهذا يقتضي منّا تناول هذه الوسائل التي تكفل للبرلمان

---

[1] – إذا كانت فكرة التوازن من أهم خصائص النظام البرلماني، فإنها من أهم غايات النظام الرئاسي، وحكومة الجمعية، ولكن من منظور مختلف، فالتوازن التقليدي في النظام البرلماني لا يتحقق نتيجة المساواة في الاختصاصات، بل نتيجة التعاون والتداخل فيما بين السلطات بشكل متوازن، فكل سلطة تساهم في نشاط السلطة الأخرى عن طريق تبادل وسائل التأثير والضغط، وهذا ما يسمى بالتوازنات السياسية، ويكفل النظام البرلماني التوازن بين سلطتي التشريع والتنفيذ، بالاعتراف لكل منهما بالقدرة على إنهاء الوجود القانوني للأخرى" ينظر في ذلك:

– د. بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي، دار الجامعية للنشر، الإسكندرية، سنة 2004، ص 43.

– د. حسين عثمان حسين، النظم السياسية، منشورات الحلبي، بيروت، سنة 2000، ص 304.

المحافظة على مركزه الطبيعي في النظام السياسي، وكذا تقسيمات وخصائص هذه الوسائل، وأصولها وأهدافها وأثرها خاصّة في توجيه السياسة التشريعية للدّولة وفرض نمط من الإستقرار في السياسة العامّة للدولة.

ومن هنا تناول هذه الأدوات بالتفصيل بدءا بالوسائل الرقابية الشهيرة والمشتركة بين غالبية النظم، والوسائل الأخرى التي تعتمدها بعض النظم وتهملها أخرى، مثل الإتّهام الجنائي كآلية لرقابة الكونجرس الأمريكي أعمال السلطة التنفيذية، وبحث مدى تطبيق مختلف أدوات الرقابة البرلمانية على الفرع التنفيذي في النظامين الجزائري والأمريكي، وبحث مدى فعاليتها في هذا الخصوص، وذلك ضمن فصلين، حيث نتناول في الفصل الأول وسائل الرقابة البرلمانية المرتّبة للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظامين الدستوريين الجزائري والأمريكي، ثم في نقف في الفصل الثاني على وسائل الرقابة البرلمانية غير المرتّبة للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظامين الدستوريين الجزائري والأمريكي كذلك.

الفصل الأوّل:

وسائل الرقابة البرلمانية المرتّبة للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظامين الدستوريين الجزائري والأمريكي

الفصل الأوّل: وسائل الرقابة البرلمانية المرتّبة للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظامين الدستوريين الجزائري والأمريكي

إذا كانت العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في المجال التشريعي كما رأينا سابقا تشير إلى تركيز العمل التشريعي بيد الحكومة، خاصة رئيس الجمهورية معلنة بذلك التطبيق الضيق لمبدأ الفصل بين السلطات لصالح مبدأ وحدة السلطة مع تعدد الوظائف في نظام الأغلبية البرلمانية المسيطرة، فإننا نتساءل إن كان بإمكان البرلمان التخلص من الوصاية المفروضة عليه والوقوف موقف الندّ اتجاه الحكومة لرقابة نشاطها وفق مبدأ استقلالية السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية.

فالرقابة البرلمانية هي في الحقيقة رقابة تمارسها مؤسسة دستورية سياسية تتمثل في البرلمان على أساس أحكام دستورية تحدّد سلطات ووسائل هذه الرقابة من أعمال الحكومة بإعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف وتقود أعمال الإدارة العامة في الدّولة وتتحمل المسؤولية السياسية عنها بالمنطق والضرورة الدستورية.

ولذلك فإنه ومن أجل ممارسة مهمة الرقابة بالطريقة المثلى والإيجابية ينبغي أن يكون للبرلمان وسائل يستقي منها وبواسطتها المعلومات التي تمكنه من الاطّلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية، ومن بين هاته الوسائل نجد الرقابة البرلمانية التي ترتب مسؤولية سياسية تنعكس على الحكومة القائمة في النظام الدستوري الجزائري (المبحث الأول)، فالمتأمل في هاته الرقابة يرى أنّ أهمية أيّ وسيلة رقابية تنبع من النتائج التي تحققها على أرض الواقع بما يحفظ للسلطة التشريعية هيبتها ومصداقيتها أمام ناخبيها.

انطلاقا من هذا المبدأ أخذ النظام الدستوري الأمريكي هاته الآلية للرقابة على أعضاء السلطة التنفيذية بشكل مختلف تماما عن النظام الدستوري الجزائري حيث أقرّ النظام الدستوري الأمريكي للسلطة التشريعية الحق في محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية برلمانيا كآلية مختلفة لترتيب المسؤولية السياسية للحكومة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الرقابة البرلمانية المرتّبة للمسؤولية السياسية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

من بين المبادئ والأركان التي تقوم عليها الأنظمة البرلمانية والتي تحقق التوازن والمساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، هو تمتع كل منهما بحق تستعمله اتجاه السلطة الأخرى، وحق السلطة التشريعية في الاحتفاظ بالتوازن اتجاه السلطة التنفيذية هو التصويت بعدم الثقة. وحق السلطة التنفيذية المقابلة الذي يحفظ لها التوازن مع السلطة التشريعية هو حق الحل.

وبالنظر إلى ذلك، فإن أهمية وخطورة أي وسيلة للرقابة لا تكمن فقط في النتيجة التي يمكن أن تؤدي إليها ولكنها تكمن أيضا في مدى إمكانية تحقيق هذه النتيجة. ومن هذا المنطلق فإنّ تحديد وسائل الرقابة المرتّبة للمسؤولية السياسية للحكومة قائمة على جزئين، يتمثل الجزء الأول في تقديم مخطط عمل الحكومة أمام البرلمان،[1] (المطلب الأول)، أمّا الجزء الثاني فيتحقق من خلال تقديم البيان السنوي عن السياسة العامة للحكومة أمام البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقديم مخطط عمل الحكومة أمام البرلمان

في الواقع يعتبر مخطط عمل الحكومة الذي يتبناه مجلس الوزراء ليس نهائيا، بل يجب كذلك أن يتبناه المجلس الشعبي الوطني، فعمل الوزير الأول يخضع لرقابة مزدوجة حيث تنص المادة 94 من التعديل الدستوري 2016 يقدّم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن الوزير الأول أن يكيّف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية (الفرع الأول)، يمكن أن تتوج هذه المناقشة إما بالموافقة أو بالرفض، وان كانت مسألة الرفض مستبعدة حتميا لأنّ الأغلبية البرلمانية المساندة لها تمنع أي معارضة لبرنامج رئيس الجمهورية الذي هو برنامج حزب الأغلبية المنتمية إليها (الفرع الثاني)، ومع ذلك ورعايةً للدور التشريعي والرقابي المخول دستوريا لمجلس الأمة، تم توسيع الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وذلك بإقرار علاقة بين مجلس الأمة ومخطط عمل الحكومة بعد أن يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني (الفرع الثالث).

---

[1] – Fatiha Benabou–kirane : Les rapports entre le Président de la République et l'assemblée populaire nationale dans la Constitutions algérienne du 28 novembre 1996, Op.cit. p 206.

الفرع الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني

الواضح من نص المادة 94 من التعديل الدستوري 2016، أن مناقشة مخطط عمل الحكومة يكون في جلسة يتم خلالها التوسّع في الإثراء والمناقشة لهذا المخطط ويتبع هذه المناقشة إمكانية تكييفه على قبل التصويت عليها، وللإشارة قبل تقديم الوزير الأول مخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني يتم عرضه في مجلس الوزراء، حسب ما نصت عليه المادة 03/93 من التعديل الدستوري 2016،[1] وهذا من أجل إعطاء بصمات واضحة المعالم حول هذا المخطط، باعتبار انّه جاء من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، تجدر الإشارة إلى أن مناقشة مخطط عمل الحكومة يخضع لمجموعة من الإجراءات المحدّدة في القانون العضوي رقم 12/16.

بالرجوع إلى الدستور، نجد أنّه لم يحدد آجالا يلتزم فيها الوزير الأول بتقديم مخطط عمله، لكن القانون العضوي رقم 12/16 نص في المادة 47 على أنه : "يعرض الوزير الأول مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة"، منحت هذه المهلة أساسا لتمكين الوزير الأول وأعضاء الحكومة من تحضير التوجيهات الكبرى لسياسة الحكومة وإجراء المشاورات الكبرى اللازمة مع جميع الأطراف.

وبالرجوع إلى المادة 48 من القانون العضوي رقم 12/16 نجدها تنص على أنّه: "لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبع (07) أيام من تبليغ المخطط للنواب"، نجد أنّ تبليغ النواب بمخطط العمل الحكومي يثير بعض المسائل المتعلقة بكيفية التبليغ وآجال المناقشة، فبالنسبة لكيفية التبليغ لم يحدد القانون العضوي رقم 12/16 طريقة معينة لتبليغ النواب بمخطط عمل الحكومة، حيث أنّه في حالة ما إذا كان النائب بعيدا عن مقر المجلس الشعبي الوطني ولم يتمكن من حضور أشغال المجلس إلا في يوم مناقشة مخطط العمل الحكومي، فإنّه بطبيعة الحال لن يتمكن من تسجيل تدخله أو إبداء موقفه حول ذلك المخطط.

أما المسألة الثانية فتتعلق بآجال المناقشة، فقد منح القانون العضوي رقم 12/16 أجل 7 أيام للمناقشة من تاريخ تبليغ النواب به. إنّ الأجل يبدوا قصيرا بالنظر لأهمية مخطط عمل الحكومة المقدم للمجلس الوطني، وبالتالي يكون غير كافيا للنواب من أجل التفكير والاطّلاع على مخطط العمل وتقديم

[1] – تنص المادة 03/93 من التعديل الدستوري 2016: " تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء".

الملاحظات الجدية حوله.[1] بالرجوع إلى المادة 03/93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجدها اشترطت ضرورة عودة الوزير الأول لرئيس الجمهورية لاستشارته قبل إقدامه على تكييف مخطط عمله بناءا على الملاحظات التي أبداها النواب عند مناقشتهم،[2] ولعلّ الاستشارة يراد بها التأكيد على أن الوزير الأول ما هو إلا منسق للعمل الحكومي يستمدّ مهامه من رئيس الجمهورية دون سواه، وليس له إدخال تعديلات على برنامج رئيس الجمهورية إلا بعد استشارته.

وعلى إثر المناقشة التي تلي عرض لمخطط عمل الحكومة، يعرض المخطط للتصويت حيث تنص المادة 48 من القانون العضوي رقم 12/16: "يتم التصويت على المخطط العمل، بعد تكييفه أن اقتضى الأمر، عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة". إن المدة الممنوحة للنواب للتصويت على مخطط العمل تعدّ كافية فهي ستواصل العمل وتقوم بتنفيذه، وهذه الموافقة مفروغ منها في النظام الجزائري لأنه من غير المعقول أن يرفض المجلس الشعبي الوطني هذا المخطط الذي جاء كأساس لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية والذي تحكمه الأغلبية البرلمانية، ويكون أعضاء الحكومة هم أنفسهم الأغلبية البرلمانية فلا رأي للمعارضة هنا في تقييم هذا المخطط. هذا الوضع سائد في كل الدول التي تأخذ بنظام الأغلبية البرلمانية مثلا بريطانيا التي تتميز بالثنائية الحزبية مرتكزة على اقتراع الأغلبية بدورة واحد وتكون الحكومة تتمتع بأغلبية متجانسة وثابتة في البرلمان حيث تدوم في بعض الأحيان أثناء كل فترة تشريعية.[3]

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على مناقشة مخطط عمل الحكومة

إن مخطط عمل الحكومة المعدّ من طرف الحكومة قد يوافق عليه النواب وبالتالي فإنّ عبء التنفيذ يقع على عاتق كل من الحكومة والبرلمان. أما إذا رأى النواب ضرورة تكييفه ورفضت الحكومة ذلك وتمسّك النواب بموقفهم، فإنّه سيؤدي حتما إلى استقالة الحكومة (أولا)، لكن عند استمرار رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، وهو الأثر الذي لم يحصل أبدا في التاريخ التجربة الدستورية الجزائرية لحد الآن، فإنّ المجلس الشعبي الوطني سيكون مصيره هو الحل أيضا من طرف رئيس الجمهورية (ثانيا).

---

[1]- Fatiha Benabou–kirane : Les rapports entre le Président de la République et l'assemblée populaire nationale dans la Constitutions algérienne du 28 novembre 1996, Op.cit, p 208.

[2] – جاء في الفقرة الثانية من المادة 94 من التعديل الدستوري 2016: "..يمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية ...".

[3] – د.موريس دوفرجيه، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 201.

أولا – إستقالة الحكومة:

ينشأ عن عرض مخطط عمل الحكومة أمام البرلمان نتيجتان، إما أن يتوافق المجلس الشعبي الوطني، وإما أن يفشل في حيازة تأييده، وبالتالي يتعرض للسقوط التلقائي. ففي حالة التوافق البرلماني، وهو ما درج عليه إلى حد اليوم بفعل ان الأغلبية البرلمانية المؤلفة من ائتلاف الأحزاب دائما تساند الحكومة فان عبئ تنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط عمله الذي وافق عليه يعد إحدى المهام الأساسية التي يتولاها الوزير الأول كما تنص عليه المادة 02/93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث ينسق الوزير الأول عمل الحكومة. فالبرلمان إذا ملزم بالسهر والمساهمة في المصادقة عليه من خلال الموافقة على مشاريع القوانين التي تدخل في إطار تنفيذه.

في حال لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة المعروض عليه، فانه يكون لزاما على الوزير الأول وبقوة القانون تقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية الذي يعين مرة أخرى وزير أول لحكومة جديدة،[1] لسنا ندري ما هو الداعي لإعادة تعيين وزير أول وحكومة جديدة ملتزمين دستوريا بتنفيذ نفس البرنامج السابق الذي هو برنامج رئيس الجمهورية الذي قد يكون رفض إدخال تعديلات عليه على ضوء مناقشات النواب، ماعدا إذا كان المبتغى هو وضع النواب أمام الأمر الواقع ووضعهم أمام خيارين، إما دفعهم للموافقة على مخطط عمل الحكومة وذلك بجلب أغلبية برلمانية مساندة لرئيس الجمهورية، أو رفضه وقبول خيار الحل الوجوبي في انتظار انتخابات تشريعية مسبقة، يحكم فيها الناخبون في النزاع القائم.

ان التجربة الجزائرية تستبعد تماما أثر الاستقالة نظرا لتمتع الحكومة بوسائل تأثير مهمة على النواب أهمها إحداث سياسة التوافق أو التعايش الحاصل بين الأغلبية الرئاسية التي تتجسد توجيهاتها في البرنامج الرئاسي والأغلبية البرلمانية، وبالتالي يقع على عاتق الوزير الأول مسؤولية الحصول على ثقة رئيس الجمهورية الذي يعينه وينهي مهامه، كما عليه أن يفوز بتأييد البرلمان لمواصلة مهامه.

ثانيا – حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا:

الحلّ هو أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان، ويقصد به إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل الميعاد المحدد دستوريا. وقد تقرر هذا الحق في النظام البرلماني أين خوّل الدستور للسلطة التنفيذية حقّ حلّ المجلس النيابي في مقابل سحب ثقة الحكومة وتحدّد مسؤوليتها أمامه.

---

[1] – تنص المادة 95 من التعديل الدستوري 2016: "يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم الموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة. يعين رئيس الجمهوري من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها".

وامتد أثره في النظام السياسي الجزائري باعتباره حق مخول لرئيس الجمهورية، فهو بمثابة ردّ فعل على حق المجلس الشعبي الوطني في سحب الثقة من الحكومة أو عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة. فعن طريق ممارسة حقّ الحلّ يتمكن رئيس الجمهورية من إنهاء الانسداد الذي قد ينشأ من جرّاء عدم التوافق بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني. وبتفحص أحكام المادة 96 من التعديل الدستوري 2016 يكون الحلّ بقوة القانون وتلقائيا في حالة رفض مخطط عمل الحكومة للمرّة الثانية.[1]

ولكن بالنظر للواقع، فإن البرلمان يتجنب مواجهة الحكومة، ويقبل مخطط عملها دون أيّة معوقات تذكر فلم يحدث لحدّ اليوم حل المجلس الشعبي الوطني بسبب رفضه لمخطط عمل الحكومة، على خلاف الوضع في فرنسا لسنوات 1962، 1968، 1981، 1988، 1977.[2]

إن اللجوء إلى الاقتراع العام من أجل انتخاب المجلس الشعبي الوطني من جديد يتطلب قانونا الإبقاء على الحكومة القائمة بصفة مؤقتة في ظرف لا يتجاوز 3 أشهر. وتحمّل نتيجة رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية لا يقع فقط عاتق المجلس الشعبي الوطني، بل حتى على مجلس الأمة، إن كان يستحيل حله لضمان استقرار الدولة وإستمراريتها، إلا أنّه يبقى شبه مجمد إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد.

هذا ما يؤكّد تبعية مجلس الأمة للغرفة الأولى ويجعل من العلاقة بين الغرفتين مجرد علاقة شكلية بعيدة عن النظام البيكاميرالي المتعادل وقريبة جدّا من نظام الغرفتين غير المتعادل.[3] ومن ثم فإنّ رفض مخطط عمل الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني لن يتّخذ إلا بعد النظر في كلّ النتائج العكسية التي تترتب على موقفه، وغالبا ما تخلص الموازنة هذه إلى الموافقة اللامشروطة على المخطط المعروض، وبهذا يمكن اعتبار الحل وسيلة ضغط على البرلمان من أجل تحمّل المسؤولية الملقاة على عاتقه.

---

[1] – تنص المادة 96 من التعديل الدستوري 2016: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".

[2] – عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 119.

[3] – العربي شحط عبد القادر وعدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، 29– 30 أكتوبر 2002، الجزائر، ص 25– 28.

الفرع الثالث: الاكتفاء بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

إنّ مخطط عمل الحكومة الموافق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني وقبل الشروع في تطبيقه لابدّ من عرضه لمجلس الأمة للإطلاع عليه دون مناقشة، فبموجب المادة 50 من القانون العضوي رقم 12/16 يقدّم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني بشرط ان يتّم ذلك خلال عشرة (10) أيام على الأكثر، التي تعقب موافقة هذا الأخير وفق أحكام المادة 94 من التعديل الدستوري 2016.

فباستقراء نص المادة نجد أنّ الوزير الأول لا يقدم مخطط لمجلس الأمة، بل يكتفي بتقديم عرض عن المخطط، أي قراءة الأهداف والمحاور الكبرى التي اطّلع عليها المجلس الشعبي الوطني بكل تفصيلاتها وجزئياتها وناقشها ووافق عليها. وهنا يثار التساؤل حول الغرض من تقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة موافق عليها إلى المجلس الذي لا يملك في مواجهته أيّة سلطة؟[1] من جهة أخرى سكت المؤسس الدستوري بخصوص تلك المسألة، لكن رغم هذا السكوت يمكن تبرير الإجراء الدستوري بتقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة إلى مجلس الأمة لاعتبارات تتعلق بالحوار بين المجلس والحكومة والتعاون بينهما. فمن وجهة أولى نجد أنه من خلال إلزام الوزير الأول بتقديم عرض عن مخطط عمله لمجلس الأمة يضع المؤسس الدستوري بذورا لتنظيم حوار دستوري بين الحكومة ومجلس الأمة، وقد أراد المؤسس الدستوري أن يكون الحوار مكتملا، إذ مكّن مجلس الأمة من إصدار لائحة بشأن المخطط الذي يستمع إلى عرض عنه، فلا يعقل للحوار الذي يهدف إليه أن يتم إذا لم يكن للمجلس حقّ في التعبير عن موقفه منه.

ومن الوجهة الثانية يراد للحكومة ومجلس الأمة، من الناحية الدستورية أن يقوم تعاون بينهما ولن يكون هذا التعاون إلا إذا توفّر لمجلس الأمة وسيلة الاستعلام عن عمل الحكومة ونشاطها، ما يساعده على مباشرة المجلس لعمله التشريعي والرقابي وذلك على النحو التالي:

- من خلال مشاركة مجلس الأمة في سنّ القوانين التي تحتاجها الحكومة لتنفيذ مخطط عملها فلا يعقل أن يصوت على قوانين تتعلق بمخطط عمل يجهله.[2]

---

[1] – بن مالك بشير، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائية والأنظمة المقارنة، يومي 29–30 أكتوبر 2002، الجزء الأول، الجزائر، ص 109.

[2] – د. الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، يومي 23–24 أكتوبر 2000، الجزائر، ص 22.

- يراقب مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني عمل الحكومة، من أجل ذلك لا يمكن إعمال هذه الرقابة إذا لم يكن في مقدور مجلس الأمة الاستعلام عن مقاصد وتصرفات الحكومة، إذ الغرض من تقديم العرض المتعلق بمخطط العمل الحكومي هو حاجة المجلس إلى الإعلام من جانب الحكومة لممارسة رقابته.

نجد أنّه لم يتم النص على المدة الممنوحة لأعضاء مجلس الأمة من أجل دراسة مخطط عمل الحكومة دراسة معمّقة عكس ما هو معمول به على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فالمناقشة لا تكون إلا بعد سبعة (7) أيام من تبليغ مخطط عمل الحكومة إلى النواب.[1]

لكن بالرجوع إلى الواقع العملي، وبحكم العادة أصبح مجلس الأمة يناقش مخطط عمل الحكومة بمجرّد عرضه، وقد أثير الإشكال حول مدى دستورية الإجراء طالما أنّ المادة 93 تنص على تقديم العرض الذي يعقبه إصدار لائحة وليس المناقشة التي تعقبها إصدار لائحة فما مدى شرعية هذه المناقشة؟.

إنّ استغلال مجلس الأمة بمناسبة تقديم الوزير الأول عرضا عن مخطط عمله لإجراء نقاش حوله يثير إشكالا حقيقيا على مجلس الأمة، مما يثير إشكال فيما إذا كنا بصدد نشوء ممارسة دستورية أو مخالفة وخروجا من النصوص الدستورية، فلو تمسكنا بحرفية النصوص الدستورية فان هذا يعدّ خرقا لأحكام الدستور، ممّا يستوجب معرفة آراء الفقهاء حول هذه النقطة بين النص والممارسة.

– **الرأي الأول:** هناك أعمال وتصرفات لا تقوى الدساتير المكتوبة على منع نشأتها ذلك أنّ كل الأنظمة كما يذكر Philippe Ardant تعرف تباعدا نتيجة عادات وممارسات بين الدستور الرسمي والتطبيق اليومي المجسد لهذا الدستور، مما يؤدي تدريجيا إلى ظهور دستور حقيقي منفصل عن الدستور المكتوب الشكلي والأصلي إلا أنّ الضرر الذي يمكن ان تشكله تلك العادات والممارسات يختلف بحسب جسامة الخروج على أحكام الدستور.

في هذا الشأن، يرى Philippe Ardant بأن الممارسات قد تكون محترمة للدستور كما يمكن ان تمثل خرقا فاضحا له، ومن غير المقبول ان يتعمد الحاكم إبعاد أو تجميد أو خرق حكم دستوري.[2]

---

[1] – انظر المادة 48 من القانون العضوي رقم 12/16.

[2] – Philippe Ardant, institutions politique et droit constitutionnelle, 7 édition, L GDJ. 1995. P 62-64 André Hauriou, jean Gicquel, et patrice Garalde, lnstitutions politique et droit constitutionnelle, OPCT 6édition, Montchrestien, Paris, 1975, p 326-327.

– **الرأي الثاني:** ويتزعمه الأساتذة patrice Gerald, André Hauriou, jean Gicquel الذين يميزون بين الممارسات الدستورية التي تعد أحكاما دستورية مكتوبة وتحضى بقبول السلطات العامة المعنية بتلك الممارسات، أمّا الخروقات الدستورية فهي تصرفات تصدر عن إحدى السلطات العامة بالرغم من رفض وعدم قبول السلطات العامة الأخرى المعنية بتلك التصرفات،[1]

بهذا يمكن ترجيح الرأي الأخير لأنّ تصرف مجلس الأمة لم يشكل إبعادا لنص دستوري بقدر ما يشكل ممارسة دستورية لم يعارضها أي وزير أوّل لحد اليوم، بل بالعكس تماما، فقبول تدخلات أعضاء مجلس الأمة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة من طرفه مكّنت أعضاء مجلس الأمة من الإدلاء بآرائهم وملاحظاتهم وتحفظاتهم حول مخطط عمل الحكومة وإيصالها للرأي العام، وهذه الخطوة مهمة لتنمية علاقات التعاون وبناء حوار دستوري بين الحكومة ومجلس الأمة.

وبمناسبة تقديم عرض لمخطط عمل الحكومة بمجلس الأمة يمكن لهذا الأخير أن يصدر لائحة قد تتضّمن بيانا يؤيد الحكومة في مسعاها، هذا من شانه تقوية مركز الحكومة وتدعيمها، وقد تتضمن بيانا ينتقد فيه مخطط العمل وهذا من شأنه التأثير السلبي على مكانتها وإضعاف مركزها السياسي.[2]

لكن عمليا يصعب إصدار لائحة تتضمن بيانا سلبيا بالنظر إلى المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي اشترطت أن تكون موقعة من قبل خمسة عشر عضو لقبول اقتراح اللائحة، وهذا العدد يصعب تحقيقه، نظرا لأنّ أغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون لنفس الحزب المسيطر على الغرفة الأولى، الذين غالبا ما يكونون على توافق مع الحكومة. أمّا الجزء المعين فلا يمكن توقع لجوئه لمثل هذا، لأنّ رئيس الجمهورية قد اتخذ موقفا إيجابيا من مخطط عمل الحكومة عند عرضه في مجلس الوزراء وغير معقول وقوفهم ضدّ من له سلطة تعيينهم وإن كانت النصوص القانونية لا تفرض التوافق المطلق بين الثلث المعين ورئيس الجمهورية.

حتى وإن تمّ إيداع مقترح اللائحة إلا أن نجاحها يبقى مرتبطا بمصادقة المجلس ككل عليها وأبعد من ذلك وإن صادق مجلس الأمة على اللائحة فيبقى السؤال مطروح حول الأثر المترتب عنها. يبدو أنّ المؤسس الدستوري والمشرع لم يتطرقا لهذه المسألة، وبالتالي يبقى مصير اللائحة مجهولا.

---

[1] – بن مالك بشيرٍ، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، المرجع السابق، ص 110–111.

[2] – د.بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 1، 2000، ص 58.

يمكننا القول بأنّ المجلس الأمة يعدّ شريك للمجلس الشعبي الوطني في رقابة مخطط عمل الحكومة، إلا أن ضبط المؤسس الدستوري لعلاقة مجلس الأمة بالحكومة، وإقراره بعدم مسؤوليتها أمامه قضت على كلّ محاولة جادة للتأثير عليها هذا يجعلنا نؤكد أنّ المجلس الشعبي الوطني ومثلما يعدّ الراعي الرسمي الأول الدور التشريعي فإنّه لا يمثل المراقب الحقيقي للحكومة، ففي حالة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة فإنّه لا يتم عرضه أمام مجلس الأمة. ومنه فدور مجلس الأمة في إطار مخطط عمل الحكومة لا يرتقي إلى مصطلح الرقابة بمعناها القانوني والدستوري،[1] بل أصبح مجرد استماع إلى أعضاء مجلس الأمة لعرض مخطط العمل الحكومي عليهم دون زيادة أو نقصان.

المطلب الثاني: تقديم الحكومة بيانا عن السياسة العامة أمام البرلمان

تقدّم الحكومة في نهاية كل سنة اعتبارا من تاريخ الموافقة على مخطط عملها بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، يتضمن هذا البيان تقييما عاما لما تمّ تطبيقه من المخطط وتحديد الأجزاء الباقية منه. يتعلق الأمر إذا بوضع حصيلة الانجازات في السنة المنصرمة وإحصاء المشاريع والأفاق المستقبلية، ويعقب بيان السياسة العامة ومناقشة عمل الحكومة إمكانية استعمال وسائل الرقابة التي تعدّ الأكثر فعالية في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة (الفرع الأول).[2] وإن كان المجلس الشعبي الوطني يحجز بيده أهم وسائل الرقابة إلاّ أنّه وفي المقابل يبقى دور مجلس الأمة هامشيا جدّا بمناسبة بيان السياسة العامة،ولا ينتج عنه أيّ أثار تهدّد الحكومة، وهذا ما يدل على أنّ تدخّل مجلس الأمة في هذه الحالة مجرد تدخل سياسي لا غير، ما دامت صلاحية تدخله أم لا فيما يخصّ بيان السياسة العامة بيد الحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حصر معظم وسائل الرقابة بيد المجلس الشعبي الوطني

بمجرد تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني سيعقبه مناقشة من قبل النواب تمكنهم الاطلاع أكثر على خطة العمل الحكومي، ولإبداء موقفهم من السياسة الحكومية حيث يمكن أن تتوج

---

[1] – د. عمار عوابدي، الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1 أكتوبر، 2002، ص 54.

[2] – تنص المادة 02/98 من التعديل الدستوري 2016: "... تعقب بيان السياسة العامة مناقشة الحكومة. يمكن إن تختتم هذه المناقشة بلائحة كما يمكن أن تترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 و154 و155 أدناه. للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية ان يلجا قبل قول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة ".

المناقشة بلائحة (أولا)،[1] أو تختتم هذه المناقشة بلائحة ملتمس رقابة (ثانيا)، كما يمكن للوزير الأول طلب التصويت بالثقة (ثالثا).

أولا – تتويج مناقشة عمل الحكومة بلائحة:

تنص المادة 3/98 على أنه: " يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة ". إنّ اقتراح لائحة أو عدّة لوائح بشأن بيان السياسة العامة المقدمة من طرف الحكومة حق مخوّل دستوريا للنواب يمكنهم من خلاله إبداء رأيهم ومراقبة نشاط الحكومة دوريا، غير أنّ اقتراح اللائحة يخضع لضوابط وشروط محددة في القانون العضوي رقم 12/16 وتتمثل فيما يلي:

الشرط الأول: يتعلق بأجل تقديم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة وحسب المادة 52 من القانون العضوي رقم 12/16 فإن اقتراحات اللوائح يجب ان تقدم خلال الاثنين والسبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة حول البيان أمّا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 قد حدّدت بثمانية والأربعين ساعة الموالية للاختتام المناقشة. ولعلّ ترك هذه المدّة يعتبر أمرا معقولا حتى يستطيع النواب جمع التوقيعات المؤيدة لمضمون اللائحة.

الشرط الثاني: يتعلق بالعدد المطلوب لاقتراح اللائحة، فقد حددت المادة 53 من القانون العضوي رقم 12/16 بأنّه يجب ان يوقع على اقتراح اللائحة عشرين (20) نائبا على الأقل، مع عدم إمكانية توقيع اللائحة على أكثر من اقتراح لائحة،[2] هذا لتجنب التوقيعات التعسفية لمثل هذه اللوائح.

الشرط الثالث: يتعلق بضرورة إيداع اللائحة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف مندوب أصحاب الاقتراح حسب ما تقضي به المادة 53 من القانون العضوي، كما تتطلب المادة 56 من القانون العضوي رقم 12/16 شروطا أخرى خاصة بالتدخلات أثناء المناقشة التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة للحكومة يكون التدخل من قبل:

- الحكومة بناءا على طلبها.
- مندوب أصحاب اقتراح اللائحة.
- نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة.
- نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

---

[1] −Fatiha Benabou–kirane : Les rapports entre le Président de la République et l'assemblée populaire nationale dans la Constitutions algérienne du 28 novembre 1996, Op.cit, p 2013.

[2] – تنص المادة 54 من القانون العضوي رقم 12/16: " لا يمكن ان يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة".

الواضح من خلال إجراءات المناقشة أنها محصورة على فئات دون سواها، لا يمكن لكافة أعضاء المجلس التدخل والمناقشة حول اللائحة المقترحة بسبب سعي المؤسس الدستوري إلى جعل مناقشة بيان السياسة العامة يتم وفق أجال قصيرة حتى لا تطغى مناقشة بيان السياسة العامة واللائحة على أشغال المجلس.

ويعقب مناقشة اللائحة المقترحة تصويتا من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني وقد أشارت المادة 55 من القانون العضوي رقم 12/16 على أنّه في حالة تعدد اللوائح المقترحة فأنّه يجري التصويت على اللوائح حسب تاريخ إيداعها، لكن بموجب الفقرة الثانية من نفس المادة فإنّ التصويت على إحدى اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل اللوائح الأخرى لاغية. يطرح تساءل مهمّ مؤلف من شقين: الأول هو ما هو مضمون اللائحة ؟. والثاني ماهو الأثر القانوني المترتب عن لائحة المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة السنوي ؟.

فبالرجوع لأحكام الدستور وكذا القانون العضوي رقم 12/16 وحتى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فإنّ كل النصوص لم تبين محتوى اللائحة، فهل يتضمّن تأييدا للحكومة أم العكس. إذا كان مجموعة من النواب غير راضين على بيان السياسة العامة الذي قدمته الحكومة، وغير قادرة على توفير النصاب المطلوب لتقديم لائحة اللوم، إذن فالوسيلة الوحيدة للتعبير عن عدم رضاهم هو اقتراح لائحة تعارض سياسة الحكومة، لكن المجموعة الثانية يمكنها أيضا أن تقترح لائحة معارضة للائحة الأولى أي مساندة للحكومة. وعليه تبقى الفرضيات في هذا الإطار قائمة لكن الأكثر ترجيحا هي أنّ لائحة المعارضين لسياسة الحكومة يقصدون بها لفت انتباه الحكومة اليها قبل اللجوء إلى ملتمس الرقابة.[1]

أمّا بخصوص الشق الثاني من السؤال، وبالرجوع أيضا للنصوص التي سبقت الإشارة إليها، فإنّه لا يوجد أي إشارة للأثر القانوني المترتب عن لائحة المجلس الشعبي الوطني بمناسبة بيان السياسة العامة ولا القيمة الإلزامية للائحة، لكن من الناحية العملية من غير الحكمة اتخاذ موقف لا مبال بها لأنّ هذا سيكون سببا كافيا لاصطدامها بعراقيل من قبل النواب مستقبلا اذا لم يتمكنوا من تحريك ملتمس الرقابة بفعل ضرورة توافر أغلبية 3/2 النواب إلّا أنّهم سيلجئون لاحقا إلى معارضة مشاريع القوانين بغرض دفع الحكومة إلى طرح مسألة الثقة بها أمام المجلس ومنه إمكانية إسقاطها.

[1] – د.بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع،المرجع السابق، ص 396.

وبهذا فاللائحة تعد وسيلة مهمة للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير وعدم الوفاء بالالتزامات المتفق عليها في اطار البرنامج الرئاسي المصادق عليه، وهي تعد انذارا للحكومة مقتضاه ان استمرار ثقة المجلس الشعبي الوطني بها متوقفة على احترام ما تم الاتفاق عليه مسبقا.

غير أنّ إمكانية إصدار لائحة معارضة للسياسة العامة أمر مستبعد جدا نتيجة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة، وكذا عدم تحرر المجلس الشعبي الوطني من قيد الحل الرئاسي، الشيء الذي يؤثر سلبا على كل محاولة جريئة من أجل إثارة مسؤولية الحكومة التي عادة يرتبط بقائها برضى رئيس الجمهورية عنها لا غير.

ثانيا – استخدام لائحة ملتمس الرقابة:

تعتبر لائحة ملتمس الرقابة أو ما يعرف في بعض الدساتير بلائحة اللّوم وسيلة ضغط ثانية يستعملها البرلمان ضد الحكومة ويجبرها على الإستقالة إذا توافر النصاب المطلوب دستوريا. ولائحة ملتمس الرقابة مرتبطة ببيان السياسة العامة حيث تمّ تكُريس هذا الإجراء في المادة 04/98 من الدستور، ويكمن هدف اتخاذه كإجراء ضد الحكومة بأكملها باعتبار أنّ الوزراء ليسوا مسؤولين فرديا بل هم متضامنين.

في حقيقة الأمر إنّ اللجوء إلى لائحة ملتمس الرقابة من قبل النواب ليس بالأمر الهيّن نتيجة الأغلبية البرلمانية التي تتمتع بها الحكومة من جهة، كما أنّ هذا الإجراء محاط بمجموعة من الشروط والقيود جعلت من اللجوء إليه شبه مستحيل وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

الشرط الاول: ارتباط ملتمس الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة

تنص المادة 01/153 من الدستور: "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس رقابة ينصبّ على مسؤولية الحكومة"، هذا معناه أنّ النواب لا يمكنهم ممارسة هذا الحق إلاّ مرّة واحدة في السنة على الأكثر، رغم ذلك يمكن القول بمعقولية هذا الشرط على اعتبار أنّه يقلّل من إمكانية حدوث أزمات سياسية ومن ثم المحافظة على الاستقرار الحكومي لمدّة سنة على الأقل.

الشرط الثاني: اقتراح ملتمس الرقابة من طرف سبع النواب

وفقا للمادة 153 من التعديل الدستوري 2016، وكذا المادة 58 من القانون العضوي رقم 12/16 فإنّ اقتراح ملتمس الرقابة لا يقبل إلّا اذا قُدّم من قبل سبع النواب على الأقل، مما يفيد بأن هذا الإجراء

الدستوري لا يمكن ممارسته بطريقة فردية من قبل النواب وهذا شرط مقبول على إعتبار أنّه إذا لم يكن المجلس يمتلك هذا العدد لإيداع ملتمس الرقابة فهذا معناه أنّ النواب لا يرغبون في التصويت عليه، ويضيف القانون العضوي رقم 12/16 شروطا أخرى تتمثل في:

- عدم امكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من ملتمس رقابة واحد.[1]
- إيداع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني على أن يعلق بالمجلس ويوزع على كافة النواب وينشر في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني.

لعلّ الغاية من هذا النشر، هو تمكين الرأي العام من الاطلاع على مضمون الانتقادات الموجهة من قبل النواب للحكومة والتي تخرج عن إدانتها بالتقصير في إدارة الشؤون العمومية، الأمر الذي دفع بالنواب إلى محاولة إبعادها من سدّة الحكم.

الشرط الثالث: مناقشة ملتمس الرقابة

بالرجوع إلى المادة 61 من القانون العضوي رقم 12/16 نجد النص على الأطراف التي لا تتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلاّ:

- الحكومة بناءا على طلبها، مكّن المشرع من أن تتناول الحكومة الكلمة لأنها المعنية بالتنحي عن السلطة، وبالتالي يتم التخويل لها بالوقت الكافي في الدفاع عن نفسها وعلى ما انتهجته من سياسة خلال سنة كاملة، وتقدّم كل ما في وسعها من حجج وبراهين، وينصبّ تدخلها على نقد المبادرة بملتمس الرقابة من حيث الموضوع والشكل، وما في ذلك من محاولة للتدليل على عدم تأسيس اللائحة على قرينة من الصحة.

- ومن هذا المنطلق، فإن الحكومة تسعى الدفاع عن سياستها من خلال ما تبديه من حجج ومن ثم التاثير على المجلس الشعبي الوطني لكي يتأتى التصويت على صورة رفض اللائحة.[2]

- مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، هذا المندوب يبين الأدلّة التي تكشف الوجه الحقيقي لأخطاء الحكومة، من خلال ذلك يحاول هذا المندوب إقناع النواب غير الموقعين على هذه اللائحة بهدف التصويت لصالح ملتمس الرقابة.

- نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة.

---

[1] – المادة 59 من العضوي رقم 12/16.

[2] – د.بوقفة عبد الله، اليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 214.

- نائب يرغب في التدخل لتأكيد ملتمس الرقابة.

فهذان النائبان أحدهما بجانب الحكومة والآخر يدعم أصحاب الإقتراح ويمكن أن يؤثر أحدهما على أغلب النواب، ويتحقق ذلك إذا كان التدخل مدروسا ومعللا وقائما على جملة من الحجج.[1]

الشرط الرابع: التصويت على ملتمس الرقابة بعد مرور ثلاثة أيّام من إيداعه

حسب المادة 154 من التعديل الدستوري 2016، فإنّه لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلّا بعد ثلاثة أيام من التاريخ الإيداعي، وتعدّ المدّة كافية فهي تسمح من جهة للنواب سواء الموقعين على ملتمس الرقابة أو الذين يرغبون في التصويت لصالحها من التفكير في العواقب التي قد تنجر عن إسقاط الحكومة، وهي تسمح كذالك للنواب المبادرين بملتمس الرقابة من البحث عن دعم زملائهم قصد مساندتهم أثناء التصويت لإسقاط الحكومة، في الوقت الذي تقوم الحكومة بدورها بإجراء الاتصالات اللازمة لإقناع المتردّدين والأحزاب القابلة للتعامل معها للوقوف إلى جانبها،[2] حتى تتمكن من إفشال هذا الملتمس بإنسحاب بعض المصوتين عليه، أو أنها تلجأ إلى الاتفاق مع النواب المعارضين لها حول نقاط الخلاف،[3] وبفضل هذه المدّة تتمكن الحكومة من الصدّ لهذه اللائحة وإيقاف مفعولها.

الشرط الخامس: نصاب الموافقة على ملتمس الرقابة

الى جانب الشروط السالفة الذكر، فان الموافقة على ملتمس الرقابة تستوجب أغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني،[4] وتعد هذه النسبة قيدا حقيقيا على قبول هذه اللائحة، خاصة وأنّ الحكومة من الناحية السياسية تنبثق عن الأغلبية البرلمانية ولا يمكن أن نتصور من الناحية العملية أنّ هذه الأغلبية تصوت ضد الحكومة التي تنتمي اليها، وبواسطة هذا القيد – أغلبية ثلثي النواب– فإنّ الدستور أفرغ هذه الرقابة من محتواها لأن لائحة ملتمس الرقابة عموما ما تبادر بها المعارضة، هذه الأخيرة لا يمكن لها أن تجمع هذه النسبة، وبالمقابل فإنّ الحكومة تساندها الأغلبية ويترتب على التصويت على لائحة ملتمس الرقابة نتيجتين:

1/ اذا لم تحصل لائحة ملتمس الرقابة على موافقة ثلثي 3/2 النواب تستمر الحكومة في العمل.

---

[1] – د. عبد الله بوقفه، المرجع نفسه، ص 218.

[2] – د. بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص . 397.

[3] – أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري – السلطات الثلاثة – الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، الجزء الثالث، 276.

[4] – انظر المادة 154 من التعديل الدستوري 2016.

2/ أمّا في حالة التصويت بأغلبية ثلثي 3/2 النواب على لائحة ملتمس الرقابة، فان ذلك يدل على أنّ نواب المجلس الشعبي الوطني يعارضون السياسة المنتهجة من طرف الحكومة، وذلك يؤدي إلى قيام المسؤولية التضامنية للحكومة، حيث يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، هذا ما نصت عليه المادة 155 من الدستور التي تنص على أنّه: " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الاول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية ".

وبالتالي فان اللجوء إلى ملتمس الرقابة في حالة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة لا يكون الهدف منه إسقاط الحكومة لأنّ هذا سيكون غير ممكن بل يمكن أن تستعمله المعارضة للوقوف في وجه الحكومة وفي وجه مخطط عملها الذي قطع مسار سنة من التنفيذ الفعلي، ومن جهة أخرى يبقى المجلس الشعبي الوطني متحفظا كثيرا في تحريك ملتمس الرقابة ومنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

لذلك فإنّ كل مساس بالحكومة يعدّ مساسا ،بطريقة غير مباشرة، برئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني، هذا الذي تعدّ رقابته عن طريق ملتمس الرقابة البعدية لأنّها تمارس بعد التنفيذ الفعلي لبرنامج رئيس الجمهورية، وإن كان في جزء منه فقط، وهي رقابة منطقية على اعتبار أنّ المجلس الشعبي الوطني كان قد منح الترخيص بتنفيذ هذا البرنامج، ومنه يكون بمقدوره فحص ورقابة صحة تنفيذها من خلال بيان السياسة العامة واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة في حالة تجاوز الاتفاق.[1]

وبالتالي فإنّ الحكومة ملزمة قانونا كل سنة بتقديم بيان عن السياسة العامة تبين فيه ما تم إنجازه من البرنامج المصادق عليه وما تبقى منه، وإن كان الدستور قد أعطى للنواب إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة خاصة عن طريق ملتمس الرقابة، إلاّ أنّه وضع قيودا أعاقت فعاليته كإجراء رقابي مهم يشكّل درعا واقي لضمان استقرار الحكومة في مواجهة البرلمان.

ثالثا – حق الوزير الأوّل في طلب التصويت بالثقة:

طلب التصويت بالثقة – كقاعدة عامة – يمكن أن يكون على برنامج، أو بيان حول السياسة العامة للحكومة لموضوع معين، أو حول مشروع قانون لم يصوت عليه البرلمان، وفي هذه الحالة فإنّ تحريك المسؤولية السياسة للحكومة يتأتى بطلب من الحكومة تتوجه به إلى البرلمان فتطرح من خلاله مسألة الثقة، والحكومة حينئذ مخيرة بين اللجوء أو عدم اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة.

---

[1] – عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 131.

فالمادة 05/98 من التعديل الدستوري 2016 نصت على أنّ: " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة. في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الإستقالة، إلى أحكام المادة 147 أدناه".

فباستقراء هذه المادة، يتضح أنّ موضوع التصويت بالثقة من اختصاص الوزير الأول، خلافا لملتمس الرقابة المخصص أصلا لنواب المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فالحق يقتصر على الوزير الأول فقط دون سواه، فلا يملك البرلمان وسائل تجبر الوزير الاول لطلب التصويت بالثقة، وبالتالي الحكومة مخيرة باللجوء أو عدم اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة.

كما أنها لم تحدد الحالات التي يمكن للوزير الأول أن يطلب في إطارها التصويت بالثقة، إلّا أنّه من خلال تفسير المادة 98 من الدستور اختلفت الآراء حول تفسير النطاق القانوني الذي يمكن تحريك طلب التصويت بالثقة فيه بين موسع ومضيق حيث يفسّر البعض،[1] الفقرة الخامسة من المادة 98 في إطار المضمون العام للمادة 98، أي أنّه يربط مسألة التصويت بالثقة بالبيان السنوي للحكومة وبالتالي يعمل به مرة واحدة في السنة.

أمّا البعض الآخر فيفسّر الفقرة الخامسة من المادة 98 على أنّها غير مرتبطة بالفقرة الأولى من ذات المادة، ما يمكن طرح الثقة من طرف الوزير الأول في أي وقت دون انتظار البيان السنوي للحكومة.[2]

نلاحظ بأنّ المادة 05/98 جاءت بصيغة العموم ولم يأت نص آخر في الدستور يبين ارتباطها ببيان السياسة العامة للدولة ويقيد نطاقها كما هو الحال بالنسبة لملتمس الرقابة، حيث قيّدت المادة 153 من الدستور استعمال هذه اللائحة لمناقشة البيان السنوي للحكومة فقط، لهذا فان السؤال الذي يبقى مطروحا هو متى يمكن للحكومة أن تطلب التصويت بالثقة؟.

يُلاحظ عند مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة انّه قد تختتم إما بلائحة تأتي فيها بعض التحفّظات حول السياسة العامة التي تنتهجها الحكومة، وإما أن تتمكن المعارضة من إيداع لائحة ملتمس الرقابة، إلا انّ هذه الأخيرة لن تتحصل على نصاب (3/2) الذي يؤدي إلى إسقاط الحكومة بالنواب مستقبلا، كأن تعرقل هذه المعارضة مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، أو تتمكن من إصدار قوانين

---

[1] – د. الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 501.

[2] – بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 400.

تخالف سياسية الحكومة، وخوفا من الوقوع في هذا الانسداد بين المعارضة في البرلمان والحكومة مستقبلا فإن المؤسس الدستوري مكّن الحكومة من حق التقدم بطلب التصويت بالثقة.

فالمبادرة بطلب التصويت بالثقة يضطلع بها الوزير الأول، ويتوجه إلى المجلس الشعبي الوطني مطالبا التصويت بالثقة، ويتم ذلك باتباع إجراءات معينة نص عليها المواد 63 إلى 65 من القانون العضوي رقم 12/16 وتتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:

1- **التسجيل:** تنص المادة 63 من القانون العضوي السالف على مايلي : "يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا بناءا على طلب الوزير الأول وفقا لاحكام المادة 98 من الدستور".

فالغرفة الأولى، ومن ثم مكتب المجلس الشعبي الوطني يدرج طلب الثقة في جدول الأعمال، لكن ليس هناك نص يقضي بتحديد المدة الزمنية اللازمة لاجراء عملية التصويت على غرار ماهو منصوص عليه بخصوص التصويت على ملتمس الرقابة- كما تبين-، وبالتالي الأمر يُردّ إلى ما يحصل عليه من الإتفاق بين الحكومة ومكتب المجلس حول تحديد اليوم الذي يجرى فيه التصويت على طلب الثقة.

وبناءا على صمت القانون العضوي رقم 12/16 وما يحصل حول ذلك من تفاهم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني تُحدّد المدة المناسبة لإدراء التصويت على طلب الثقة، حيث تسمح المدة الأكثر طولا للحكومة والأغلبية البرلمانية معا بترتيب وضعهما لكي ينال طلب التصويت بالثقة الموافقة، كما أنّ المدة الزمنية الكافية تخول للغرفة الأولى أن تنظم نفسها ومن ثم تستعد للحدث، وبالتالي فإن طلب التصويت بالثقة لن يكون إجراءا مباشرا، ومهما يكن فإن الانتظار الطويل يؤثر على نفسية المعارضة أكثر من النتيجة، ولكن ذلك يحدّ من نشاطها من حيث محاولة إقناع من يمكن إقناعه من أعضاء الأغلبية بأن يصوتوا بالرفض على منوال ما تفعله بشأن لائحة ملتمس الرقابة.

بالإضافة إلى ذلك، يرى المجلس نفسه أحيانا غير متوفر على مجمل أعضائه للنهوض بإجراء التصويت على بعض المواضيع ذات الأهمية، فهو يفترض مدة زمنية لكي يلتحق النواب بالمجلس وعندئذ تنعقد الجلسة العامة للتصويت على طلب التصويت بالثقة.[1]

[1] – د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 236- 237.

2- **المناقشة:** تنص المادة 64 من القانون العضوي السابق على ما يلي: "يمكن أن يتدخل خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة بفائدة الحكومة زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة".

فزيادة على كلمة الحكومة التي تسعى من خلالها إظهار مؤدى الطلب، ومن ثم، تحاول توضيح الرغبة التي تريد ان تنتهي اليها ان نالت على الثقة فهناك نائب معارض ونائب مساند للحكومة ومن ذلك، المناقشة في هذا الخصوص ليست كالمناقشة المتعلقة بلائحة ملتمس الرقابة، ما يدل على عدم تكافئ الفرص بين الجهتين، أي المدافعة على منح الثقة وما يقابلها في ذلك من معارضة على ذلك. وفي ذات الاتجاه تثار مسألة بشان الوقت المقرر لأي من النائبين والحكومة، وبما أن أمر ذلك لم يكن محدد بنص قانوني، فإن المشرّع خول لرئيس المكتب سلطة تقديرية في هذا الصدد، ومن ذلك تأخذ الحكومة الكلمة إلى ان تنتهي مما تريد تبيانه بوصفها في هذه الحالة المعنية بالأمر، ومن ثم تمنح نفس المدة الزمنية للنائبين اللذان يختلفان بناء على أنّ لكل منها رؤية خاصة- بطلب الثقة من حيث الموافقة أو الرفض[1].

3- **التصويت:** النصاب المطلوب لكي ينال طلب التصويت بالثقة الموافقة حددته المادة 65 من القانون العضوي رقم 12/16 بالأغلبية البسيطة ويترتب على هذا التصويت إحدى النتيجتين:

- في حالة التصويت الإيجابي على طلب الثقة فان كل من الحكومة والبرلمان يستمران في السلطة.
- اذا كانت نتيجة التصويت سلبية فان الحكومة تقدم استقالتها لرئيس الجمهورية، لكن هذه الاستقالة محتملة وليست مؤكدة لأنّ هناك حل آخر يمكن أن يلجأ اليه رئيس الجمهورية حسب المادة 05/98 من التعديل الدستوري 2016 وهو حل المجلس الشعبي الوطني وفقا لأحكام المادة 147 قبل قبول استقالة الحكومة.

وإذا تفحصنا إلى نص المادة 147 من التعديل الدستوري 2016،[2] يتبين لنا بأنّ حل المجلس الشعبي الوطني يعدّ من الاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية (أ) كما انه لا يخضع لأي شروط موضوعية أخرى (ب).

---

[1] الثابت أنّ التصويت على طلب الثقة يجرى بطريقة علنية. حول هذه المسالة انظر: د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 238.

[2] – تنص المادة 147 من التعديل الدستوري سنة 2016: "يمكن رئيس الجمهورية ان يقرر حل المجلس الشعبي أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الامة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الاول. وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل اقصاه ثلاثة أشهر ".

أ – الحل اختصاص حصري لرئيس الجمهورية:

النظام السياسي الجزائري يفترض بصفة مباشرة ممارسة رئيس الجمهورية لحق الحل في حالة قيام نزاع بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، هذا النزاع قد ينتج من جراء المسؤولية المزدوجة للوزير الأول، إذ من شروط بقاء هذا الأخير في الحكم هو أن يكون محل ثقة رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، إلاّ أنه في خضم حياة سياسية تعددية فإنّه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يبقى محايدا ومستقلا في ممارسة حق الحل، وإنّما بوصفة حكما بين السلطات ويكون ذلك باسم الشعب،[1] فيتم اقحام الهيئة الانتخابية لاتخاذ موقف ازاء المشكل الناتج عن حل المجلس الشعبي الوطني.

ومن خلال أحكام المادة 147 من الدستور، فانه لم يتم اعتماد قاعدة التوقيع الوزاري المشترك، فالمرسوم الرئاسي الذي يصدره رئيس الجمهورية والمتضمن حل المجلس الشعبي الوطني لا يمكن إخضاعه بأي حال من الأحوال لتوقيع الوزير الأول، مما يجعل من هذا الاختصاص سلطة خاصّة برئيس الجمهورية، كما لا يمكنه أن يفوض أبدا سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني.[2]

ب – غياب الشروط الموضوعية المتعلقة بالحلّ:

إنّ المادة 147 من الدستور، تمنح لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في مجال الحلّ، فهو يتخذ قرار الحلّ بصفة شخصية ولا يتحدد ذلك بأي قيد موضوعي، باستثناء تلك الشروط الشكلية التي لا تؤثر في شيء على حق الرئيس في استخدامه، إذْ يجب على رئيس الجمهورية قبل الإقدام على الحل أن يستشير كل من رؤساء غرفتي البرلمان والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري.

وإن كان طلب الإستشارة إلزامي، إلا أنه وفي ظلّ غياب نص قانوني يبيّن القيمة القانونية لهذه الآراء الاستشارية، فإنه لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في الأخذ أو عدم الأخذ بها وبالتالي فالقرار النهائي يرجع له شخصيا دون سواه، وإن اشترط الدستور استشارة هذه الهيئات لكن هذا الإجراء ماهو إلّا إجراء شكلي لا يمس بأي حال من الأحوال إرادة رئيس الجمهورية ورغبته في حل المجلس الشعبي

---

[1] – يمارس رئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني لأنه يمثل الارادة العامة ومنتخب بالاقتراع العام وبهذا لا يمكن لرئيس الدولة الذي يشغل منصب رئيس الجمهورية وفقا لنص المادتين 102 و103 تطبيق احكام المادة 147 خلال فترتي 45 يوما و60 يوما، مع الاشارة إلى انه لا يمكن حل المجلس الشعبي الوطني خلال الظروف الاستثنائية.

[2] – انظر المادة 02/98 من التعديل الدستوري سنة 2016.

الوطني،[1] وإذا حدث وأن حلّ رئيس الجمهورية المجلس الشعبي الوطني فالحكومة تبقى قائمة بصفة مؤقتة حتى ينتخب مجلس وطني جديد.

الفرع الثاني: التدخل السياسي لمجلس الأمة في بيان السياسة العامة للحكومة

يحتل مجلس الأمة مركزا هامشيا جدا فيما يتعلق بحماية رقابته على بيان السياسة العامة السنوي فالنصوص القانونية وعلى رأسها الدستور،[2] لم تلزم الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة، كما هي ملزمة بذلك أمام المجلس الشعبي الوطني، وبهذا فان تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة يبقى متاحا كإمكانية بيد الحكومة لوحدها تتصرف فيها، ولقد أوضح البعض،[3] الحالات التي يمكن للحكومة أن تلجأ إلى تقديم بيان السياسة العامة السنوي أمام مجلس الأمة وتتمثل فيما يلي:

- إذا طلبت الحكومة عقب البيان الذي قدمته أمام المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة طبقا للمادة 05/98 من الدستور ونالت ثقة النواب.
- في حالة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة دون أن يتبعه طلب تصويت بالثقة او ايداع ملتمس الرقابة.[4]
- في حالة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة وأتبعه ايداع ملتمس الرقابة ولكن دون أن يحصل على موافقة أغلبية ثلثي (3/2) النواب.

ورغم توافر الحالات المشار إليها أعلاه، إلاّ أنّ تقديم بيان السياسة العامة السنوي أمام مجلس الأمة يبقى من صميم السلطة التقديرية للحكومة، ولا يوجد ما يجبرها على ذلك. وهذا الوضع يشير إلى علاقة احتمالية يمكن أن تربط مجلس الأمة بالحكومة فيما يتعلق ببيان السياسة العامة السنوي، على خلاف العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي، التي تكتسي طابع محقق النشأة، يؤكد أن المجلس الشعبي الوطني شريك مهم يجب إعلامه بالحصيلة السنوية وهو المراقب الحقيقي للحكومة في مختلف أطوارها.

---

[1] – د. بوكرا ادريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الادارة، العدد 1، الجزائر، 1998، ص 39.

[2] – انظر المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[3] – د.بوكرا ادريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 79.

[4] – د. بوكرا ادريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 38.

فبالرجوع إلى الدستور والقانون العضوي رقم 12/16 نجد أنهما لم يحددا الطريقة العملية لتقديم بيان السياسة العامة السنوي أمام مجلس الأمّة بخلاف المجلس الشعبي الوطني الذي يتم عن طريق المناقشة، وقد يكون الهدف من وراء ذلك ضمان عدم قيام علاقات عدائية بين مجلس الأمة والحكومة، كما لم تبين النصوص القانونية الآثار المترتبة عن تقديم بيان السياسة العامة السنوي لمجلس الأمة، مما يشير إلى أن دور المجلس يكاد ينعدم، ويمكن للحكومة أن تتفادى هذا الإجراء مما يشكل إضعافا دستوريا لمجلس الأمة في المجال الرقابي ويجعل من تقديم بيان السياسة العامة أمامه مجرد إعلام له بما تم تنفيذه، ولا يؤدي إلى إسقاط الحكومة إلّا إذا كان هذا البيان يتضمن تعديلات أُدخلت على مخطط عملها المصادق عليه، وهنا من الواجب إطلاع مجلس الأمة على هذا التعديل.

المبحث الثاني: المحاكمة البرلمانية لأعضاء السلطة التنفيذية كآلية لترتيب مسؤوليتها السياسية في النظام الدستوري الأمريكي

سبقت لنا الإشارة فيما مضى لدى حديثنا عن فهم واضعي الدستور الأمريكي لمبدأ الفصل بين السلطات، بأن الآباء المؤسسين للدستور قد آمنوا بفكرة مونتسكيو القائلة بأن" كل شيء سيكون مهدد إذا ما اجتمعت السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية في قبضة شخص واحد، أو تركزت في هيئة واحدة "، وتحقيقًا لهذه الفكرة، فقد رأوا ضرورة أن توزّع هذه السلطات الثلاث بين هيئات مستقلة، وأن يكون لكل واحد من هذه الهيئات أعضاؤها الذين لا يشتركون في عضوية أي من الهيئتين الأخريين، كما اتجهوا إلى أن يستبعدوا إلى أكبر حد ممكن مشاركة أي من أعضاء هذه الهيئات الثلاث في سلطة تقرير منح العضوية، أو إنهاء العضوية في الهيئتين الأخريين، وتطبيقًا لذلك، فقد استبعد واضعوا الدستور الأمريكي فكرة انتخاب الرئيس بواسطة الكونجرس، وأسندوا هذه المهمة إلى الشعب تأميناً لاستقلاله في مواجهة الكونجرس، ومن ناحية أخرى فإن الدستور الأمريكي لم يسند إلى الرئيس أي دور في اختيار أي من أعضاء مجلسي الكونجرس، وبخصوص السلطة القضائية فإنها أيضاً تتمتع بقدر كبير من الاستقلال في مواجهة السلطتين الأخريين.

إنّ الدستور الأمريكي لم يمنح رئيس الجمهورية سلطة حل الكونجرس congress Dissolve بعكس الوضع المستقر في النظام البرلماني حيث يملك رئيس السلطة التنفيذية سلطة حل البرلمان، في مقابل ذلك، فإنّ أعضاء الكونجرس لم يمنحوا السلطة المقررة للبرلمان في ظل نظام حكومة الوزارة في أن يصوّتوا على طرح أو حجب الثقة vote of no Confidence سواء من الرئيس أو من أي عضو آخر من أعضاء السلطة التنفيذية،[1] إضافة إلى ذلك فقد أصبغ الدستور الأمريكي على قضاة كل من المحكمة العليا والمحاكم الأدنى درجة حصانة ضد العزل.

لكن الدستور الأمريكي أورد استثناء وحيدا على هذه القاعدة، يتمثل في سلطة الكونجرس في عزل الرئيس الأمريكي أو نائب الرئيس أو أي عضو آخر من أعضاء السلطتين التنفيذية والقضائية من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي (أي من مجلس النواب) بارتكاب جريمة الخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات والجنح الكبرى، وأدينوا فعلاً بمثل هذه التهم من خلال محاكمة تجرى أمام مجلس الشيوخ،

---

[1] -Rossiter, Clinton ; The American presidency, « the powers and practices, the personalities and problems of the most important office on earth », New York, second edition, 1960, p.54.

وذلك كله من خلال العملية الدستورية المعروفة باسم الاتهام الجنائي أو المحاكمة البرلمانية Impeachment.

وبالرجوع ألى الدستور الإتحادي الأمريكي، نجد أنه تضمن العديد من النصوص والفقرات المتعلقة بعملية الاتهام الجنائي Impeachment، وهي كالتالي:

- البند الخامس من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور، وتنص على أن:"... يكون لمجلس النواب وحده سلطة توجيه الاتهام النيابي".[1]

- البند السادس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور، وتنص على أن:" يكون لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا الاتهام النيابي، وعند اجتماعه لهذا الغرض يجب أن يقسم أعضاؤه اليمين أو يدلون بالإقرار، وعندما تتناول المحاكمة رئيس الولايات المتحدة، يترأس جلسات مجلس الشيوخ رئيس المحكمة العليا، ولا يدان أي شخص بدون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين".[2]

- البند السابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور، وينص على أنه: " لا ينبغي أن يتعدى الحكم الصادر في حالات الاتهام الجنائي حد الإقصاء عن المنصب (أي العزل)، وتقرير عدم الأهلية لتولي منصب رفيع أو للتمتع بمنصب يقتضي ثقة أو يدر ربحاً في الولايات المتحدة، ولكن الشخص المدان يكون إلى جانب ذلك عرضة للاتهام فالمحاكمة ثم الحكم والعقاب يكون طبقاً للقانون".[3]

- البند الأول من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور، وتنص على أن: " تكون للرئيس سلطة إرجاء تنفيذ الأحكام، ومنح العفو عن الجرائم المقترفة في حق الولايات المتحدة إلا في حالات الاتهام الجنائي".[4]

---

(1)- Art. I. Sec.2, CI.5 (House impeaches) :" The House of Representatives … shall have the sole power of Impeachment.".

(2) – Art. I, Ses.3, CI.6 (Senate tries):" The Senate shall have the sole Pawer to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation When the president of the United States is tried, the Chief Justice shall preside; And no Person shall de convicted without the Concurrence of two-thirds of the Members present.".

(3) - Art. I, Sec.3, CI.7:" Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust, or profit under tge United States; but the Party convicted shall, nevertheless, be liable and subject to lndictment, Trial, Judgment, and Punishment, according to Law".

(4) - Art .II, Sec.2, Cl.I (Pardons) : " The President …. Shall have Power to grant Reprieves and Pardons for offences against the United States, except in Cases of Impeachment " .

- الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور،وتنص على أن: " يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم عند اتهامهم وإدانتهم بالخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات والجنح الكبرى".[1]

- الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور، وتنص على أن " يبقى قضاة كل من المحكمة العليا والمحاكم الأخرى" الأدنى درجة " شاغلين مناصبهم ما دام سلوكهم حميداً ".[2]

- البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور، وتنص على أن " تتم المحاكمة في جميع الجرائم، ما عدا حالات الاتهام الجنائي، أمام هيئة محلفين".[3]

وبتمحيص النصوص والفقرات الدستورية السابقة، نلاحظ أنها تبين النطاق العام لعملية الاتهام الجنائي، فتحدد الجهة التي تملك حق الاتهام وهي الكونجرس، ودور كل من المجلس الكونجرس في عملية المحاكمة البرلمانية، كما تحدد أيضاً الأشخاص الخاضعين لسلطة الكونجرس في المحاكمة البرلمانية، وأسس أو أسباب هذه المحاكمة، والعقوبة التي يمكن أن توقّع بحق الشخص المدان.

و بناءا على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث صلاحية الكونجرس الأمريكي في محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية برلمانياً، وذلك من خلال بيان ماهية المحاكمة البرلمانية (المطلب الأوّل)، وإجراءات المحاكمة البرلمانية وكذا العقوبات الصادرة في الدستور في حال تمت الإدانة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ماهية المحاكمة البرلمانية

مصطلح ال "Impeachment"، والذي يعني المحاكمة البرلمانية في النظام الدستوري الأمريكي،[4] ليس حديث النشأة. فالمناقشات التي دارت بخصوصه في الولايات المتحدة هي أقدم من

---

(1) - Art.II, Ses.4 (Grounds for) :" The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for and Conviction of, Treason, Bribey, or other high Crimes and Misdemeanors.".

(2) - Art.III, Sec.I (Judges hold office during good behaviour): " The Judges, both of the Supreme and inferior courts, shall hold their Offices during good Behaviour…".

(3) - Art.III, Sec.2, CI.3 (Trial by jury, except for impeachments): " The Trial of all Crimes, except in Cases of Impeachment, shall be by Jury,…".

(4)– تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى ان كلمة Impeachment لها معنيان في اللغة:
المعنى الاول: يشير إلى العملية الخاصة التي من خلالها يمكن لمجلس النواب في الولايات المتحدة–بعد ان يتقصى حقيقة أمر معين ويصيغ لائحة الاتهام– أن يواجه المتهم بارتكاب جريمة أو أكثر، من الجرائم المنصوص عليها في المادة الثانية من الدستور، ضد بعض الموظفين المدنيين في الحكومة الفيدرالية.

الدستور الامريكي ذاته،[1] إذْ ترجع هذه الفكرة في نشأتها إلى القرن الرابع عشر، حيث جرى البرلمان الإنجليزي على محاكمة وزراء الملك والقضاة عند خروجهم على القانون، أو تنفيذهم لأوامر ملكية تتعارض ومصالح الشعب، وقد كان لمجلس العموم الحق في اتهام رجال الملك أو التاج من المستشارين والوزراء، في حين كانت سلطة المحاكمة من اختصاص مجلس اللوردات الذي كان يملك سلطة توقيع مختلف أنواع العقوبات– بما فيها عقوبة الإعدام – على من تثبت إدانته من هؤلاء، على أنّ الملك لم يكن يخضع لهذا النوع من المحاكمة، إذْ كان يعد معصوما من الخطأ وفقا للمبدأ القائل بأنّ الملك لا يخطئ، وهو أحد المبادئ المسلّم بها في القانون الإنجليزي بشكل عام .

وقد أخذت معظم حكومات المستعمرات الأمريكية قبل استقلالها عن المستعمر البريطاني، وكذا دساتير الولايات الأمريكية المستقلة حديثا طبقا لمواد التحالف التي كانت تنظم الاتحاد الكونفدرالي أو التعاهدي الذي كان قائما بين هذه الولايات بأسلوب المحاكمة المذكور نقلا عن النظام البرلماني الإنجليزي في المحاكمة بما شمله من تطورات خلال القرنين الخامس والسادس عشر.[2]

وعلى الرغم من أنّ فكرة المحاكمة البرلمانية في النظام الأمريكي ترجع في أصولها التاريخية إلى النظام البرلماني الانجليزي، إلى أنّ مفهومها ليس واحدا في كلا النظامين، فقد أدخل واضعوا الدستور الامريكي على مفهوم المحاكمة البرلمانية ابتكارات عديدة جعلت نظام المحاكمة الأمريكي يتميز عن نظيره الانجليزي من زوايا عديدة.[3]

المعنى الثاني: يمكن ان يستعمل كإشارة مختصرة إلى سلطة الكونغرس العامة في العزل، حيث تتضمن كل من (سلطة مجلس النواب في توجية الاهتمام بارتكاب واحدة او اكثر من الجرائم المنصوص عليها في المادة الثانية من الدستور إلى من يرى اتهامه من اصحاب المناصب المدنية في الحكومة الفيدرالية)+(سلطة مجلس الشيوخ في اجراء المحاكمة لذلك المسؤول المتهم، واقصائه–في حال ثبوت ادانته– عن منصب، وتقرير عدم صلاحيته لتولي أي منصب آخر في الولايات المتحدة).

وهذا المعنى الأخير هو المقصود من مصلح impaechment, وأن ترجمة لهذا المصلح هي:"المحاكمة البرلمانية" أو"الاتهام الجنائي بواسطة الكونغرس".

ينظر في ذلك:

- Gerhardt ,Michael j :the Cinstitutional Limits to Impeachment and Its Alternatives ,(Texas Law Review,Volume 68,Issue No1. ,1989),p2. (at footnote No.3).

(1) - Ibid.p2..

(2) - Rommy,Matthew R :the ORIGINS AND Scope of Presidential Impeachment;(University of Utah, Hinckley Journal of Politics,Vol 2, No1.,spring 2000),pp67.-72.

(3)– يختلف مفهوم نظام المحاكمة البرلمانية في أمريكا عن نظيره في بريطانيا في نواح عديدة أهمها ما يلي:

وسنتحدث فيما يلي عن تعريف المحاكمة البرلمانية والأشخاص الخاضعون لها (الفرع الأول)، ومن ثم نتطرق إلى أسباب وطبيعة المحاكمة البرلمانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف المحاكمة البرلمانية والأشخاص الخاضعون لها

يمكن تعريف المحاكمة البرلمانية وفقا لما جاء في مواد الدستور المتعلقة بالاتهام الجنائي السابق ذكرها بأنّها: "تلك العملية الدستورية التي يقوم من خلالها الكونغرس الأمريكي بعزل رئيس الولايات المتحدة أو نائبه أو أيّ من الموظفين المدنيين التابعين للولايات المتحدة من أعضاء السلطتين التنفيذية والقضائية من مناصبهم، في حال وجه لهم اتهام نيابي (من مجلس النواب) بارتكاب جريمة الخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات والجنح الكبرى، وأدينوا فعلا بارتكاب واحدة أو أكثر من خلال محاكمة تجرى بواسطة (مجلس الشيوخ)".[1]

تنص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي بأن:"يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم عند اتهامهم وادانتهم..."، ويستفاد من هذا النص أنّ المشروع الدستوري في الولايات المتحدة قد بيّن على سبيل الحصر الأشخاص الذين يمكن للكونغرس الأمريكي أن يوجه لهم اتهام جنائي بارتكاب جريمة الخيانة العظمى أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات والجنح الكبرى، وهؤلاء الأشخاص هم، الرئيس الأمريكي، ونائب الرئيس،[2] وجميع الموظفين المدنيين في الولايات المتحدة.

هذه الأخيرة تعتبر عبارة فضفاضة وواسعة للغاية، لهذا فقد قيل بأنّها تشمل جميع موظفي الولايات المتحدة الذين يتم تعيينهم في الحكومة الفيدرالية، سواء كانت مهامهم قضائية أو إدارية أو تنفيذية، وسواء

أ- بينما حدد مؤسسي الدستور الأمريكي دائرة الجرائم القابلة للاتهام الجنائي، وحصروها بالخيانة والرشوة أو غيرها من الجنايات والجنح الكبرى، رفض البرلمان الانجليزي أن يحدد هذه الجرائم على سبيل الحصر، واعترف لنفسه بالحرية المطلقة في تكييف الجريمة وتحديد العقوبة.

ب – الدستور الأمريكي حصر الاتهام الجنائي في الموظفين المدنيين التابعين لحكومة الولايات المتحدة، بينما النظام الانجليزي سمح لمجلس العموم أن يتهم أي شخص قام بارتكاب أيّة جريمة أو جنحة، سواء أكان الشخص المذنب من الأشراف أو من عامة الشعب، وذالك باستثناء أفراد العائلة الحاكمة.

[1] -Huckabee, David C, et al : «Impeachement, Frequently asked Questions »,(Congressional Research Service (CRS),january 8, 1999),p.5.

[2]- تجدر الإشارة إلى أنه عبر تاريخ الدستوري الأمريكي لم تتخذ اجراءات الاتهام البرلماني حيال احد من نواب رئيس الجمهورية سوى مرة واحدة تتعلق بنائب الرئيس شويلر كولفاكس، وذلك عندما قامت اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب بالتحقيق في تهم الفساد المنسوبة إلى نائب الرئيس كولفاكس، وهي التي عرفت بفضيحة الشركة الأمريكية جريدت موبيلير.

كانوا من فئة كبار الموظفين أو من فئة موظفي الدرجات الدنيا.[1] ومع ذلك، فقد جرى تفسير عبارة "الموظفين المدنيين" على أنّها تشمل:

أ- كبار الموظفين الفيدراليين من اعضاء السلطة التنفيذية كأعضاء الوزراء، الذين يعينهم الرئيس بناء على مشورة مجلس الشيوخ وموافقته طبقا لما جاء في البند الثاني من الفقرة الثانية من الدستور الأمريكي.

ب- القضاة الفيدرالية بما فيهم قضاة المحكمة العليا الأمريكية، وهذا مستفاد من نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور، حيث يدخل القضاة ضمن فئة الموظفين المدنيين التابعين للولايات المتحدة، كما انّه مستفاد أيضا من نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور التي تنص على أن " يبقى قضاة كل من المحكمة العليا والمحاكم الأخرى الأدنى درجة شاغلين مناصبهم ما دام سلوكهم حميدا"، وقد جرى تفسير هذه المادة على أنّ القضاة يشغلون مناصبهم مدى الحياة، طالما كان سلوكهم حسن، فلا يجوز بالتالي اتهامهم ومحاكمتهم وعزلهم من مناصبهم إلاّ بناءا على ارتكابهم الخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات والجنح الكبرى.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أنّ هناك طائفة من الأشخاص لا يخضعون لسلطة الكونغرس في المحاكمة البرلمانية وهم:

أ- الأفراد العاديين، فلا شك أنّ الفرد الخاص أو العادي لا يخضع للإتهاام أو المحاكمة من قبل الكونغرس، ويستثنى من ذلك الجرائم المرتكبة من قبله عندما كان يتبوأ منصباً عاماً في الحكومة الفيدرالية.

ب- ضباط الجيش والبحرية، وهؤلاء أيضا لا يعتبرون من طائفة المدنيين في الولايات المتحدة، ولا يخضعون بالتالي للاتهام والمحاكمة البرلمانية،[2] وهو ما يؤكده التاريخ الأمريكي، حيث لم يذكر أيّة محاولة لاتهام أو محاكمة أيّ فرد من أفراد القوات المسلحة الأمريكية،[3] والسبب في ذلك واضح، وهو أن

ينظر في ذلك:

Brown, Wm.Holmes & johnson, Charlles W ; House Practice : A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House (Washington ; United states Government printing office, , Second edition,2003

(2) – Story, Joseph, LLD :Commentaries on the Constitution of the United States ; With a preliminary review of the constitutional History of the colonies and states, before the adoption of the constitution. In three volumes, (originally published, Boston, Hilliard, Gray and company, 1833,littleton, colorado ; frd B, Rothman and company, 1991, VoI.2, Ch. X(The Senate), Sec.790 , pp.258 .

(3)- Yankwich, Leon R ;Impeachment of Civil Officers under the Federal Constitution ;(Washington D.C ; Georgetown Law Journal, volume 26, no. 4, May 1938) . reproduced in « Impeachement ;

ضباط الجيش والبحرية يخضعون للمحاكمة والتأديب طبقا للتشريعات العسكرية الخاصة، وغيرهما من القوانين والقواعد والأعراف المقررة في زمن الحرب، ناهيك عن أن الطبيعة الخاصة للواجبات العسكرية، وفاعلية الانضباط العسكري يتطلب أن ينعقد الاختصاص بالمعاقبة للمحاكم العسكرية، خاصة وأنّ مجلس الشيوخ نادرا ما يمتلك المعرفة والخبرة في الشؤون العسكرية والبحرية، مما يجعله غير مؤهل للحكم على أفعال الرجال العسكريين، ولهذا فان الدستور كانت لديه الثقة التامة بقرارات المحاكم العسكرية.[1]

ج- أعضاء الكونغرس، وهؤلاء سواء كانوا أعضاء في مجلس النواب أو الشيوخ لا يخضعون لإجراءات الاتهام الجنائي، وقد استقرت هذه القاعدة منذ عام 1798 حيث أوقفت اجراءات المحاكمة البرلمانية التي كانت جارية أمام مجلس الشيوخ ضد السيناتور"وليام بلونت"، بدعوى أنّ مجلس الشيوخ لا يملك الصلاحية الدستورية لمحاكمته برلمانيا، وذلك لأنّ عضو مجلس الشيوخ لا يعتبر موظفا مدنيا ممن يشملهم نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور،[2] وبالتالي فإنه لا ينبغي أن يخضع لإجراءات المحاكمة البرلمانية،[3] ويؤيد ذلك نص الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي، وهي التي تحضر الجمع بين عضوية الكونغرس وتولي اي منصب مدني خاضع لسلطة الولايات المتحدة.

إضافة إلى ذلك، فان المؤسس الدستوري الأمريكي قد خوّل للكونغرس كامل السلطة لتوقيع العقوبات التي يراها مناسبة على الأعضاء الذين يُخلّون بواجبات العضوية، كما خوّله أيضا سلطة طرد أي عضو من أعضائه في حال وافقت على ذلك أغلبية الثلثين،[4] وبالتالي ليست هناك حاجة للجوء إلى أسلوب المحاكمة البرلمانية حيال أي عضو من أعضائه.[5]

---

selected Materials », prepared by the commitee on the judiciary of the U.S House of Representatives, 93rd cong, 1st sess. October 9, 1973,(Washington ; U.S. GPO, 1973).p.691.

(1)- Story, Joseph : Commentariees on the Constitution of the United States ; op.cit., VoI2, Ch. X (The Senate), Sec. 790, pp.258,259.

(2)-Brown & Johnson ; House Practice: A Guide to the Rules. Precedent, and Procedures of the House; op. Cit, Ch. 27(Impeachment), sec 2,p 589.

(3) - Hind's Asher C : Hinds' Precedents of the House of Representatives of the United States, including references to provisions of the constitution, the laws, and decisions of the United states Senate. (Washington : United States Government printing office, 1907) , Vol 3 , Ch. 70(Impeachment & Trial OF William Blomunt),sec 2316, pp 699-678.

(4)- تنص الفقرة الخامسة للبند الثاني من المادة الأولى من الدستور الأمريكي، على أن: "لكل من المجلسين (النواب والشيوخ) أن يقرّر لائحة إجراءاته (قواعد نظام العمل بداخله)، وأن يعاقب أعضاءه في حال إخلالهم بالنظام، كما يمكنه بموافقة ثلثي عدد الأعضاء طرد احد الأعضاء".

« Each House may determine the rules of its proceedings , punish hits members for disorderly behavior, and , with the concurrence of two thirds , expel a member ».

(5) - Hirsch , Alan : A Gitizen's Guide to Impeachment, (Washington, DC, Essential Books, 1998).p.11.

الفرع الثاني: أسباب وطبيعة المحاكمة البرلمانية

أقرّ المؤسس الدستوري في الولايات المتحدة الكونغرس الأمريكي صراحة ودون أيّة قيود سلطة عزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم عند اتهامهم وإدانتهم بالخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات والجنح الكبرى، وذلك بموجب الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور.

ويستفاد من هذا النص، أنّ الدستور الأمريكي قد حدّد على سبيل الحصر أسباب أو أسس المحاكمة البرلمانية وكذلك نجده قد حدّد طبيعتها وهي كالآتي:

أوّلا – جريمة الخيانة العظمى:

وهذه الجريمة تولّى الدستور الأمريكي ذاته تعريفها، حيث جاء في الفقرة الثانية من المادة الثانية بأن"جريمة الخيانة بحق الولايات المتحدة لا تكون إلاّ بشن حرب عيها، أو بالانضمام إلى أعدائها وتقديم العون والمساعدة لهم"، ونظرا لخطورة هذه الجريمة، والآثار التي تترتب عليها، فقد قرّر الدستور بأنّه "لا يدان بتهمة الخيانة إلّا استنادا إلى شهادة شاهدين يشهدان بأنّهما رأيا فعلا اقتراف الفعل المكون لجريمة الخيانة، أو بناءا على اعتراف المتهم بارتكابه لهذا الفعل في محاكمته علنية".[1]

ثانيا – جريمة الرشوة:

وهذه لم يرد لها تعريفا في الدستور بالرغم من أنّها كانت تعتبر جريمة وفقا للنظام القانوني الأمريكي المسمى بـ Common Law، وهو النظام القانوني القائم على العرف والمبادئ العامة المقررة في أحكام القضاء، وعلى كل فقد سنّ أوّل كونغرس في تاريخ الولايات المتحدة تشريعا للرشوة في نهاية شهر أفريل من العام 1790، تولّت بموجبه الفقرة 21 منه تحديد معنى الرشوة وبيان أركانها بدقة.[2]

---

[1] – Art 03 , Sec 03 : « Treason against the United States , shall consist only in levying war against tham, or in adhering to their enemies , giving tham aid and comfort .No person shall be convicted of treason unless on the testimony two witnesses to the same overt act, or on confession in open court ».

[2]– وهذا التشريع يشار إليه بـ :(Act of April 30, 1790, sec. 21, 1, Stat. 117)، مع العلم بأنّ هذا القانون تعرض للتجديد مرات عديدة كان آخرها في سنة 1962، حيث أصدر الكونغرس في 23 اكتوبر من تلك السنة قانون محاربة الرشوة (Act of Oct. 23, 1962)، وهذا الأخير جرى تعديله أيضا مرّات عديدة، كان آخرها تعديل سنة 1994، وقد ورد في الفقرة 201 من القانون المذكور تحديد دقيق لمدلول الرشوة وأركانها.

Federal Anti- Bribery Act, 18 U.S.C.Section 201(1994)

ثالثا – الجنايات والجنح الخطيرة:

وهاته الجريمتان لم يبين المشرع الأمريكي مدلولهما، لا في الدستور الإتحادي ولا في أيّ قانون من قوانين الولايات المتحدة، وذالك خلافاً للجريمتين السابقتين الخيانة والرشوة،[1] حيث حدّد الدستور والقانون مفهوم كل منهما بدقة ووضوح.

وأمام هذا الغموض الذي يكتنف عبارة « الجنايات والجنح الخطيرة»، فقد اختلف رجال الفقه في الولايات المتحدة الأمريكية حول التفسير الصحيح لهذه العبارة، وانقسموا في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية هي كالآتي:[2]

الاتجاه الأوّل: يرى أنصاره أنّ عبارة "الجنايات والجنح الخطيرة" تشير ضمنا إلى أنّه لا بد وأن يرتكب الرئيس أو غيره من الموظفين الخاضعين للمحاكمة البرلمانية أحد الأفعال الجرمية المعاقب عليها في القوانين الجنائية الفيدرالية أو في القانون العام المبني على العرف والسوابق القضائية المسمى بـ Common Law، كأن يرتكب شخص جريمة قتل أو اغتصاب أو سرقة، لكي تتخذ ضده إجراءات المحاكمة البرلمانية والعزل من المنصب العام. وهذا الاتجاه كان يمثله العديد من أعضاء الكونغرس والمستشارين القانونيين الذين عارضوا اتخاذ إجراءات الاتهام الجنائي ضد الرؤساء الثلاثة السابقين: أندرو جونسون، ريتشارد نيكسون، وبيل كلينتون.

ويبرر أنصار هذا الاتجاه وجهة نظرهم تلك بنصوص الدستور الأمريكي نفسه، ومنها نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية ذاتها، والتي يبدو منها أنّها تتحدث عن مصطلحات تعدّ من مفردات القانون الجنائي، كما يوجد هناك أيضا العديد من الأماكن في الدستور الأمريكي تؤيد هذا التفسير، فعلى سبيل المثال يقضي البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الثالثة من هذا الدستور بأن تتم المحاكمة في جميع الجرائم أمام هيئة محلفين، باستثناء حالات الاتهام البرلماني، ويتضح من مضمون هذا النص الدستوري،

United States Code :published by the Officce of the Revision Counsel of the U.S. House of Representatives, (Washington):U.S. GPO, 2000 Edition), Title 18(Crimes and Criminal Procedure) , Part (crimes), Chapiter 11 (Bribery , Graft, and Conflicts of Interest), Section 201(Bribery of public officials and witnesses)

AvaiIabIe at :http://www.gpoaccess.gov/uscode/browse.htmI.

(1) - the Constitution of the United States of America; Anaysis and Interpretation, with annotations of cases decided by the supreme court of the United States to june 29, 1992 : prepared by congressional research service, library of congress, Senate Document 103 – 6, 103rd congress, 1st sess (Washington, DC, US. GRO, 1996 Edition, with 3 supplements : 1996, 1998, and 2000) .p,587.

(2) – U,S, House of Representatives, Committed on the judiciary: Constitutionl Grounds for Presdential Impeachment ; Report by the staff of the Impeachment Inquiry. 93d Congress, 2d session. February 1974.(U,S, Government Printing Office , Washington: 1974); pp4.- 27.

أنّ المحاكمة البرلمانية يتم التعامل معها على أنّها جريمة جنائية، وبناء على ذلك فان الإتهام الجنائي يتطلب ارتكاب جريمة يعاقب عليها القانون الجنائي.

ونفس الشئ يقال بالنسبة لما ورد في البند الأول من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور، وهو الذي يخوّل للرئيس الأمريكي سلطة منح العفو عن الجرائم المقترفة في حق الولايات المتحدة باستثناء حالات الإتهام الجنائي البرلماني، وهذه الجملة تشير ضمنا إلى ان الآباء المؤسسين للدستور الأمريكي لا بد وأنّهم فكروا بأنّ الإتهام البرلماني أو الأفعال التي ستشكل دعامة له هي جنائية بطبيعتها.

الاتجاه الثاني: ويميل أنصاره إلى التوسّع في تفسير عبارة " الجنايات والجنح الخطيرة" الواردة في النص الدستوري، ويرون في هذا الصدد أنّ مدلول هذه العبارة لا ينبغي حصره في الجرائم الجنائية المعاقب عليها في القانون الجنائي العام، لأنّ هناك بعض التصرفات الأخرى التي قد لا تشكل جرائم يعاقب عليها قانون العقوبات، ومع ذلك فإنها تشكل مبررا كافيا للمحاكمة البرلمانية والعزل من المنصب العام. وبناء عليه، فإنّ مدلول عبارة "الجنايات والجنح الكبرى" يشمل بالإضافة إلى الجرائم الجنائية، الوقائع التي تشكل إساءة لإستعمال السلطة، أو خيانة للثقة العامة التي يتطلبها المنصب.

حيث يبرّر أصحاب هذا الاتجاه وجهة نظرهم تلك، بقولهم أن المحاكمة البرلمانية تختلف في أهدافها وطبيعتها عن المحاكمات الجنائية التقليدية، فليس الهدف منها معاقبة المسؤول الذي ستجرى محاكمته، وإنما الهدف الأكبر من ورائها هو المحافظة على سلامة النظام الدستوري،[1] ومثل هذه المحافظة لا يمكن أن تتحقق إذا اقتصر نظام الاتهام البرلماني على الأفعال التي تشكل جرائم جنائية فقط، ويستند هؤلاء في ذلك إلى حجتين أساسيتين:

- الحجّة الأولى أنّ كبار الشرّاح الأمريكيين ممن شاركوا في وضع الدستور الأمريكي– أمثال هاملتون وماديسون وجون جاي فسّروا النص الدستوري هذا التفسير الواسع.[2]

---

(1) - Kinkopf, Neil: the Scope of "High Crimes and Misdemeanors" After the Impeachment of President Clinton (North Carolina, Duham: Duke University, Law & Contemporary Probleme journal, Winter/ Spring 2000, Vol.Nol. 1 & 2), pp201.- 221.

- (2)ويذكر هاملتون في هذا الصدد بأن المواضيع التي تخضع لولاية المحكمة التي ستتولى إجراء المحاكمة البرلمانية (أي مجلس الشيوخ) هي تلك المخالفات التي تنشأ من سوء تصرف الموظفين العموميين، أو بمعنى آخر التي تنتج عن إساءة استعمال أو انتهاك الثقة العامة إلى حد ما، وهذه المخلفات هي من طبيعة يمكن وصفها بأنّها سياسية، لأنها تتعلق بصور أساسية بالأضرار التي ألحقت مباشرة بالمجتمع نفسه. كما تجدر الإشارة إلى أن عبارة "إساءة استعمال أوانتهاك الثقة العامة" التي استخدمها هاملتون تشير إلى ما هو معروف على نحو واسع "إساءة استعمال السلطة". وإساءة استخدام السلطة هي ذلك التصرف من جانب احد الموظفين العموميين الذي قد لا ينتهك القانون الجنائي مباشرة، ولكنه قد ينتهك احد

▪ الحجّة الثانية هي أنّ النص الدستوري ذاته ميز بين المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية حين قرر ان الاتهام الذي قد ينتهي بالعزل ليس بديلا عن المحاكمة الجنائية، مما يشهد بان لكل من النظامين نطاقه الخاص والمميز، وان بعض الانحرافات أو الإساءات البالغة ضد النظام الدستوري للدولة قد لا تنطوي على مخالفات جنائية.

ومع ذلك، يسلّم هذا الاتجاه بأنّ الجرائم التي تصلح أساسا للإتهام والمحاكمة البرلمانية، حتى ولو لم تكن من طبيعة جنائية، ينبغي أن تكون على درجة كبيرة من الخطورة، بحيث تهدّد سلامة النظام الدستوري للدولة بصورة واضحة.[1]

الاتجاه الثالث: وهو اتجاه يبالغ في التوسيع من سلطة الكونغرس في المحاكمة البرلمانية، حيث يذهب إلى منح الكونغرس الأمريكي سلطة اعتبار أي فعل يقدّر أن خطورته تبرّر العزل من المنصب سببا للمحاكمة البرلمانية. وهذا الرأي عبّر عنه عضو الكونغرس جيرالد فورد[2]، أمام مجلس النواب في منتصف أفريل من العام 1970، أثناء محاولته لإتهام قاضي المحكمة الفيدرالية العليا، حيث أكّد النائب في معرض تساؤله عن الجريمة القابلة التي تصلح سببا للاتهام الجنائي، بأنّ الجواب الأفضل والأصح

واجبات المنصب التي أقسم على تنفيذها بأمانة وإخلاص . ويكيّف هاملتون بوضوح مثل هذا الانتهاك على أنّه أذى أو ضرر يصيب المجتمع نفسه، أي الأمة بأكملها.

كما أنّه من الممكن أن يندرج ضمن مفهوم إساءة استخدام السلطة ما يسمى باغتصاب السلطة، أي إغتصاب السلطة لفرع آخر من فروع الحكومة الفيدرالية (اي خرق مبدأ فصل السلطات)، مع الملاحظة بأنّ مثل هذا الإغتصاب للسلطة لا يشكل فعلا جرميا، ولكنه ينتهك نصوص الكونغرس، فعلى سبيل المثال لا يجوز للرئيس أن يتخذ قرارا منفردا بشن الحرب ضد إحدى الدول، لأنّ الحرب والتفويض برد الاعتداء يكون بموافقة الكونغرس.

[1]–U.S.House of Representatives, Committed on the Judiciary : Constitutional Grounds for Presidential Impeachment ;op.cit. , p .59.

[2]– "جيرالد رودولف فورد" هو من مواليد سنة 1913، مهنته محام، عمل كعضو في مجلس النواب الأمريكي لمدة 24 سنة ممتدة من عام 1949 حتى عام 1973 ن وكان يتزعم خلاله حزب الاقلية (أي الحزب الجمهوري) في مجلس النواب كما عمل فورد كنائب للرئيس ريتشارد نيكسون (خلال الفترة 1973 / 1974، إلّا انه بعد استقالته الرئيس نيكسون من منصبه في أعقاب فضيحة ووترغيت، نجح بالفوز إلى منصب الرئاسة (الفترة من 09 أوت 1974 حتى 20 جانفي 1977)، وبذلك أصبح فورد الرئيس الثامن والثلاثين 38 للولايات المتحدة.

وبعد مضي شهر واحد فقط على تسلمه مهام منصبه كرئيس للولايات المتحدة. منح فورد سلفه نيكسون (الصديق الحميم) عفوا شاملا عن جميع الجرائم التي ارتكبها خلال الفترة من 20 جانفي لغاية 09 أوت 1974، وبذلك يكون قد أعفي من الملاحقة الجنائية أمام المحاكم الجنائية العادية عن جميع الأعمال التي اقترفها، والتي يمكن أن تكون موضع ملاحقة أمام أية جهة كانت وهو ما أدّى – وفقا لما أجمع عليه المؤرخون – إلى خسارة فورد في اقناع هيئة الناخبين في اعادة انتخابه في الانتخابات الرئاسية التي اجريت سنة 1976.

لمزيد من التفاصيل انظر: موسوعة ويكيبيديا الالكترونية على الرابط التالي :

http://en.wikipedia.org/wiki/Gerald Rudolph ford

هو أن الجريمة القابلة للاتهام الجنائي أو التي تصلح أساسا له هي "اي فعل تعدّ الأغلبية العادية لأعضاء مجلس النواب – في فترة معينة من التاريخ– صالحا لتوجيه الإتهام، ويعده ثلثا الأعضاء الحاضرين في مجلس الشيوخ على درجة من الخطورة تتطلب عزل المتهم من منصبه".[1]

تجدر الإشارة إلى أنّه لم يصدر عن القضاء الأمريكي حتى الآن أي حكم يحدّد فحوى عبارة الجنايات والجنح الخطيرة الواردة في نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور، أو يرجّح أي رأي من الآراء السالفة الذكر على الأخرى، وفضلا عن ذلك، فإن مسلك الكونغرس في الحالات القليلة التي مارس فيها سلطة الاتهام والمحاكمة البرلمانية لم يؤد إلى إعطاء معنى واضح للعبارة المذكورة، وذلك لأنّ قرارات الإتهام التي وجهها مجلس النواب ضد أولئك الذين اتخذت بحقهم إجراءات الاتهام الجنائي تضمنت دائما العديد من المواد أو التهم التي شكّل بعضها جرائم جنائية، وبعضها الآخر شكّل أفعالا لا تعد جرائم جنائية في القانون الأمريكي، كإساءة استعمال السلطة، والإخلال بالثقة الواجب توافرها فيمن تولى أحد المناصب المدنية في الحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة، وبالتالي فإنه يصعب معرفة ما اذا كانت إساءة استعمال السلطة والإخلال بالثقة يكفيان وحدهما كمبرر للمحاكمة البرلمانية، أم يتعين وجود أفعال أخرى تشكّل جرائم جنائية يكون الشخص المتهم قد إقترفها خلال توليه للمنصب الحكومي.

فواضعو الدستور الأمريكي قد استبعدوا كافة العبارات التي تجعل من إساءة استعمال السلطة أو فقدان الثقة فقط مبررا للمحاكمة البرلمانية كعبارة سوء التصرف، أو الإهمال في أداء الواجب، أو الفساد، أو سوء الإدارة. ومن جانب آخر فان السماح للكونغرس باتهام رئيس ومحاكمته ثم عزله من منصبه استنادا إلى إساءة استعمال السلطة أو فقدان الثقة فقط، من شأنه أن يخل بمبدأ الفصل بين السلطات على النحو الذي أراده وضاعوا الدستور الأمريكي، فهؤلاء وإن كانوا قد تطلبوا لكي يحقق الفصل بين السلطات أهدافه أن تمارس كل سلطة قدرا من المراقبة على غيرها من السلطات، إلا أنهم لم يقصدوا من

---

[1]– وقد عبر فورد عن ذلك بقوله:

« what , than,is an impeachable offense ? the only honest answer is rhat an impeachment offense is whatever a majority of the House Representatives considers it to be at a given moment in history; conviction results from whatever offense or offenses two- thirds of yhe other body (Senate) considers to be sufficiently serious to require removal of the accused from office ».

لمزيد من التفصيل أنظر:

–Gerald Ford's Remarks on the Impeachment of Supreme Court Justice William Douglas, April 15, 1970(Citation: House Floor Speech: Impeach Justice Douglas, Box D29, Gerald R. Congressional Papers, Geral R. Ford Library. 21.p), p.6.

-Berger, Raoul: " Impeachment for 'High Crimes and Misdemeanors' (southern California Law Review Volume 44, 1971). Reproduced in Impeachement : selected materials, prepared by the committee on the judiciary of the U.S. House of Representatives, 93rd cong, 1st Sess, october 9, 1973 (Washington, U.S. GPO, 1973), p. 617.

ذلك أن تسيطر إحدى هذه السلطات سيطرة كاملة على غيرها من السلطات، لأن ذلك يؤدي عمليا إلى ما أكدوا رفضه مرارا وتكرارا في أقوالهم، وهو الجمع بين أكثر من سلطة واحدة من سلطات الدولة في يد فرد واحد أو هيئة واحدة خشية أن يؤدي ذلك إلى الاستبداد. هذه الصلاحيات الموسعة للسلطة التشريعية قد تمنح للكونغرس سيطرة كاملة على سلطات الرئيس وتصرفاته، نظرا لتمكين الكونغرس من شهر سلاح الاتهام الجنائي ضد الرئيس عند كل نزاع قد يحدث بين الرئيس والكونغرس، وذلك لما تتسم به عبارتي إساءة استعمال السلطة وفقدان الثقة الواجبة من مرونة بالغة تسمح بأن يدرج تحتهما الكونغرس ما يشاء من الأفعال التي ينسبها إلى الرئيس ويفسح بذلك المجال للكونغرس لممارسة السيطرة الكاملة على الرئيس وعلى سياسته التشريعية، ويتحقق ذلك بصورة خاصة في ظل ما هو معلوم من عدم تمتع الرئيس بسلطة حلّ الكونغرس.[1]

ولا شك أن المؤسس الدستوري الأمريكي لم يقصد إطلاقا تحقيق مثل هذه السيطرة من جانب الكونغرس على الرئيس، بل على العكس من ذلك كان ينادي بتقوية السلطة التنفيذية، وتوسيع سلطة الرئيس، وهو ما تمّ ترجمته فعلا من خلال نصوص الدستور، فالإتجاه الأول- نظرا للحجج المقنعة التي ساقها أنصاره- هو الأقرب إلى الصواب، والأكثر اتفاقا مع النصوص الدستورية، كما أنّه يحظى بالقبول من جانب العديد من رجال الكونغرس والفقهاء والمستشارين القانونيين في الولايات المتحدة.

من هنا يمكن الوقوف على طبيعة المحاكمة البرلمانية التي لا تتشابه مع المحاكمات الجنائية العادية، وذلك لسببين: أوّلهما يتعلق بطبيعة تشكيل هذه المحكمة، حيث يتولى إجراءها الكونغرس الأمريكي، فيمثّل مجلس النواب جهة الإدّعاء، ويقوم مجلس الشيوخ بدور كل من هيئة المحلفين والقاضي، أمّا السبب الثاني فيتعلق بنوع العقاب المحتمل الذي يمكنه أن ينتج عن المحاكمة البرلمانية في حال ثبوت التهمة والإدانة، وهو كما بينه الدستور محصور في العزل من المنصب أو الحرمان من تولي بعض المناصب الفيدرالية في حكومة الولايات المتحدة مستقبلا، فضلا عن إمكانية الملاحقة في نفس التهمة أمام المحاكم العادية وفقا لقواعد القانون العام، وهو ما يعني أنّ أسلوب المحاكمة البرلمانية في النظام الأمريكي صمّم ليكون علاجيا بحيث يهتم بالمصلحة العامة أكثر من إهتمامه بمعاقبة الشخص الموجه إليه الإتهام.

ومن ناحية اخرى، فإنّه لا يجوز التوسع في هذه العقوبات لتشمل بعض العقوبات الجنائية الأصلية كالإعدام أو الأشغال الشاقة أو الإعتقال أو الحبس أو العقوبات المالية، وذلك خلافا لما هو عليه الحال

---

[1]- د. أحمد شوقي الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 594-595.

في نظام المحاكمات الجنائية العادية. وفضلا عن ذلك كله، فإن الرئيس الأمريكي لا يستطيع أن يستخدم سلطته في العفو بالنسبة للعقوبات التي يوقعها مجلس الشيوخ على من تثبت إدانته من خلال المحامة البرلمانية، بينما يملك هذه السلطة في شأن العقوبات الجنائية التي توقّع بناءا على المحاكمات الجنائية العادية.

أيضا لا تعتبر المحاكمة البرلمانية محاكمة تأديبية، لأن المحاكمة التأديبية ممكن أن تعاقب عن كل ما يعتبر إخلالا بواجبات الوظيفة سواء كانت هذه الأفعال مجرمة في قانون العقوبات أم ليست مجرمة، علاوة على أنّ تشكيل المحاكم التأديبية يختلف كلية عن تشكيل هذه المحكمة.[1]

في الواقع انتهى الفقه إلى إعتبارها محكمة تأديبية من نوع خاص، حيث أنّها لا تحاكم إلّا أنواعا محددة من الموظفين على سبيل الحصر، وهم كما رأينا الرئيس ونائبه وأعضاء وزارته والقضاة الفيدراليين وجميع الموظفين المدنيين في الحكومة الفيدرالية، ولا يخضع لها رجال القوات المسلحة ولا أعضاء مجلسي الكونغرس باعتبارهم ليسوا موظفين مدنيين، وهي أيضا لا توّقع إلّا عقوبات محدّدة على سبيل الحصر، كما أنّ توقيع هذه العقوبات على الشخص المدان لا يمنع من إمكانية محاكمته ثانية أمام محكمة جنائية عن نفس الافعال التي أدين بسببها، وهذا أمر يتفق مع طبيعة المحاكمات التأديبية.[2]

أمّا السبب في اعتبار المحاكمة البرلمانية متميزة من المحاكمات التأديبية، فيرجع إلى إجراء هذه المحاكمة بواسطة الكونغرس الأمريكي، كما يرجع هذا التميّز أيضا إلى عدم إمكانية استناد المحاكمة البرلمانية إلى مجرد ارتكاب الرئيس أو غيره لمخالفة إدارية، في حين يمكن اجراء المحاكمة التأديبية عادة استنادا إلى هذا النوع من المخالفات.[3]

المطلب الثاني: إجراءات المحاكمة البرلمانية والعقوبة التي تنجرّ عنها

تعتبر طبيعة المحاكمة البرلمانية ذات ميزة خاصة نظرا لطابعها الإجرائي الذي لخصته المجلة الفصلية المعنية بشؤون الكونغرس الأمريكي، حيث وصفت المجلّة طبيعة المحاكمة البرلمانية ونظامها الإجرائي بقولها: "إنّ سلطة المحاكمة البرلمانية ربما هي السلطة الأكثر رهبة من بين السلطات التي يملكها الكونغرس، ومع ذلك فإنّها الأقلّ استعمالا من قبله، والمحاكمة البرلمانية في جوهرها هي عمل

---

[1]– د. إبراهيم حمدان حسين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي"دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الاردني"، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة، بدون تاريخ، ص 225.

[2]– د. ابراهيم حمدان حسين علي، المرجع نفسه، ص 225

[3]– د. أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 600.

سياسي، يعبر عنه في الاصطلاح القانوني على أنّه موجّه ضد مسؤول كبير في الحكومة، فمجلس النواب هو المدّعي، وقاعة مجلس الشيوخ هي قاعة المحكمة، ومجلس الشيوخ هو الذي يقوم بدور كل من هيئة المحلفين والقاضي، والعقوبة التي يمكن أن تسفر عنها المحاكمة هي الحكم بالعزل من المنصب أو تقرير عدم الأهلية لتولي أي منصب آخر في المستقبل، وهو حكم لا يقبل الاستئناف أمام جهات قضائية أخرى".[1]

يتضح جليا أنّ سلطة الكونغرس الأمريكي في المحاكمة البرلمانية تمر بمرحلتين هما مرحلة الاتهام يتولاّها مجلس النواب، ومرحلة المحاكمة يتولاّها مجلس الشيوخ، وطبقا لنصوص الدستور الأمريكي واللوائح الداخلية المنظمة لسير العمل في مجلسي الكونغرس النواب والشيوخ، فإنّ هناك مجموعة من الاجراءات والقواعد ينبغي اتباعها والتقيد بها عند كل مرحلة من مراحل المحاكمة البرلمانية.

وعليه سنتناول بالدراسة في هذا المطلب المراحل التي تمر بها عملية المحاكمة البرلمانية في النظام الدستوري للولايات المتحدة والإجراءات المتبعة في ذلك (الفرع الأوّل)، والعقوبات الصادرة عن المحاكمة البرلمانية في (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل: مراحل وإجراءات المحاكمة البرلمانية

تم التطرق فيما سبق إلى أنّ عملية المحاكمة البرلمانية في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية تمرّ بمرحلتين أساسيتين هما الإتّهام والمحاكمة، وهاتان المرحلتان لاغنى عنها في في أي نظام إجرائي تقتضيه أسس المحاكمة العادلة، ولذلك سوف نقف على أوّلا على المراحل الأساسية التي تتطلبها عملية المحاكمة البرلمانية إبتداءا من الإتّهام البرلماني مرورا بالمحاكمة البرلمانية، ثم نقف ثانيا على الإجراءات العملية لهذه المحاكمة في إطارها التفصيلي.

أوّلا – مرحلتي المحاكمة البرلمانية:

للمحاكمة البرلمانية محطّتين هامّتين لايمكن الإستغناء عنهما في عملية المحاكمة هما على التوالي عملية الإتهام البرلماني من قبل مجلس النواب، وعملية المحاكمة البرلمانية من قبل مجلس الشيوخ.

---

[1] –Congressional Quarterly Guide to Congress of the United States : Power of Impeachment (Reproduced in « Impeachment :Selected Materials », prepred by the committee on the judiciary of the U.S. House of Representatives, 93rd cong, 1st Sess, october 9, 1973 (Washington : U.S. GPO, 1973) ,p.705.

1- عملية الإتّهام البرلماني من قبل مجلس النواب:

منح المؤسس الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية لمجلس النواب دون غيره سلطة توجيه الاتهام بارتكاب واحدة أو اكثر من الجرائم المنصوص عليها من المادة الثانية من الدستور الأمريكي ضدّ من يرى اتهامه من أصحاب المناصب المدنية في الحكومة الفيدرالية، وهذا ما ورد النص عليه صراحة في البند الخامس من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور المذكور بقوله: "تكون لمجلس النواب وحده سلطة توجيه الاتهام الجنائي"،[1] وهوما يعني أنّ دور مجلس النواب في عملية المحاكمة البرلمانية يتمثل في القيام بدور المدّعي العام.

2- عملية المحاكمة البرلمانية من قبل مجلس الشيوخ:

أعطى الدستور الأمريكي سلطة إجراء المحاكمة البرلمانية إلى مجلس الشيوخ وهذا ما ورد النص عليه صراحة في البند السادس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من هذا الدستوربقولها: "تكون لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا الاتهام الجنائي ..."،[2] وهو ما يعني أن دور مجلس الشيوخ في عملية المحاكمة البرلمانية يتمثل في القيام بدور كل من هيئة المحلفين والقاضي بهذا الإختصاص.

ثانيا – النظام الإجرائي للمحاكمة البرلمانية على مستوى المجلسين:

إذا كان المؤسس الدستوري في الولايات المتحدة قد حدّد الإطار العام لعملية المحاكمة البرلمانية، فإنّه قد خول مجلسي الكونغرس سلطة وضع التفاصيل المتعلقة بإجراءات هذه العملية الدستورية وإطارها العملي،[3] وفيما يلي نقف على أهم الإجراءات المتّبعة في مجلسي الكونغرس الأمريكي حسب كل مرحلة من مراحل المحاكمة البرلمانية.

---

(1) - Art, Sec.2, C1.5 (House impeaches) : "The House of Representatives…shall have the sole Power of Impeachment".

(2) -Art.1, Sec., C1 . 6(Senate tries) : "The Senate shall have the sole Power to try all impeachment . whan sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convictes without the Concuurrence of two-thirds of the Members present."

(3)–ينص البند الثاني من الفقرة الخامسة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على أن لكل من المجلسين (النواب والشيوخ) أن يقرر لائحة اجراءاته (قواعد نظام العمل بداخله).

1. النظام الإجرائي في مجلس النواب:

يأخذ النظام الإجرائي للإتهام البرلماني بعين الإعتبار مجموعة المبادئ التي تشتمل على أطراف المبادرة بحق الإتهام وطريقة عمل اللّجان المكلفة بالتحقيق في الإتهام وكذا طريقة تبليغ مجلس الشيوخ بهذا الإتهام.

يكون تحريك هذا الاتهام بناء على اقتراح عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب، وهذا الاقتراح إمّا أن يقدّم مباشرة وبصورة شفهية إلى المجلس على مسؤولية صاحبه،[1] أو يقدّم في صورة مذكرة كتابية تتضمن قائمة بالتهم المنسوبة للشخص محلّ الاتهام، يطلب النائب من خلالها إجراء تحقيق للكشف عما إذا كانت التهم المنسوبة للشخص موضع الإتهام تشكل سببا كافيا لاتخاذ اجراءات الاتهام الجنائي ضده أم لا، وبإمكان هذا النائب أن يقوم بإيداع اقتراحه الوارد في صندوق الاقتراحات الخاص بمجلس النواب وبذلك يكون قد قدّم اتهامه رسميا، عند ذلك يحال هذا الاقتراح إلى اللجنة المناسبة لفحصه،[2] كما قد يثار الإتهام البرلماني من قبل جهات أخرى من غير أعضاء الكونغرس، وهذه الجهات الأخرى هي:

- المؤتمر القضائي للولايات المتحدة، عندما يعلن عن رغبته في تلبية مجلس النواب لمطلبه بإتهام أحد القضاة الفيدراليين.
- المحقق المستقل، وذلك عندما يقوم بإبلاغ مجلس النواب بمعلومات جوهرية وموثوق بها بإرتكاب أحد الموظفين المدنيين في الحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة لأفعال أو تصرفات يعتقد أنّها قد تشكّل أساسا كافيا لإتخاذ إجراءات الإتهام الجنائي.
- رئيس الولايات المتحدة، وذلك بأن يبعث برسالة إلى الكونغرس الأمريكي يتّهم من خلالها أحد الموظفين الفيدراليين.
- الهيئة التشريعية في ولاية أو إقليم معين.
- هيئة المحلفين الكبرى.

---

(1)– وهو ما حصل بالنسبة لاتهام القاضي صموئيل تشيس Samuel Chase(القاضي المساعد في المحكمة الفيدرالية العليا) في سنة 1804، حيث تعد هذه الحالة بمثابة أول اتهام جنائي جاء بناء على طلب من أحد اعضاء الكونغرس.
لمزيد من التفصيل في ذلك يمكن الرجوع الى:
- Hind's Asher C : Hinds' Precedents of the House of Representatives of the United States, op.cit., Vol 3, Ch. 72 (The impeachment and trial of Samuel Chase), Sec.2342, pp. 711, 712.
(2) - Johnson, Charles W; House Rules and Manual, constitution, Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives of the United States one hundered seventh congress" (Washington : U.S. GPO, Revised edition, 2001) ,Sec.603.p.308.

- اللجنة القضائية بمجلس النواب أو احدى لجان التحقيق المتفرعة عن الكونغرس، وذلك عندما تتوصل من خلال تحقيقاتها إلى معلومات جوهرية وحقائق وأدلّة ملموسة قد تشكل أساسا كافيا للإتهام الجنائي.

- المواطنين العاديين، حيث يكون طلب الإتّهام بناءا على التماس أو عريضة يتقدم بها إلى مجلس النواب واحد أو أكثر من المواطنين العاديين.[1]

هذا ويلاحظ ان جميع الاتهامات البرلمانية التي وصلت إلى مجلس الشيوخ منذ العام 1900 وحتى الآن كانت بناءا على اقتراحات أرسلت من قبل اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب، وقبل إنشاء هذه اللجنة 1813 كانت هذه الإتهامات تحال إلى لجنة خاصة لإجراء التحقيق في ذلك.[2]

أ- إحالة الإتهامات إلى اللجنة المختصّة

ينقسم مشروع القرار المتعلق بالإتهام البرلماني إلى نوعين:[3]

▪ مشروع قرار يتهم مباشرة أحد الاشخاص الخاضعين لسلطة الكونغرس في الإتهام الجنائي، الوارد ذكرهم في نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور(الرئيس أو نائبه أو جميع الموظفين المدنيين الفيدراليين)، ويطلق عليه "مشروع قرار الاتهام"، ومثل هذا القرار يحال مباشرة إلى اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب.[4]

▪ مشروع قرار يطالب بإجراء تحقيق فيما إذا كانت التهم المنسوبة إلى الشخص موضع الإتهام تشكّل أساسا كافيا لإتّهامه أم لا، وهذا القرار الذي يطلق عليه اقتراح التحقيق في الإتّهام، يحال من قبل

---

(1) - IBID, pp.308, 309.

(2) - Brown, Wm.Holmes & johnson, Charlles W ; House Practice : A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House ; op.cit.,pp.587, 588.

(3) -Bazan, Elizabeth B ; Impeachment : A Overview of Constitution Provision, Procedure, and Practice U.S. library of congress, congressional Research Service (CRS) Report 98-186 A, Washington, February 27, 1998) , p.3(at footnote No.7).

(4)- ومثال ذلك مشروع القرار رقم 361(H.R. Res. 461) الصادر عن مجلس النواب في 03 جويلية سنة 1986 خلال دورة الانعقاد الثانية من الكونغرس رقم 99، الذي يتهم القاضي هاري كليبورن Harry E. Claiborne(أحد قضاة المحكمة لابتدائية الأمريكية "محكمة الدرجة الاولى" في مقاطعة نيفادا) بسوء التصرف وبارتكابه جنايات وجنح خطيرة، حيث تمت احالة هذا القرار مباشرة إلى اللجنة القضائية بمجلس النواب الامريكي.

ينظر في ذلك:

-U.S. House of Representatives, Committed on the Judiciary; Constitutional Grounds for Presidential Impeachment: Modern Precedents: Report by Staff of the Impeachment Inquiry. 105th Cong.: 2d Sess. November 1998.(Washington: U.S. GPO, 1998), pp.. 5-9 (With Appendix 1: Recent American Impeachment Proceeding).

رئيس المجلس إلى لجنة القواعد التابعة لمجلس النواب لفحصه،[1] ومن ثمّ يحال هذا الإقتراح إلى اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب.[2]

وتجدر الاشارة في هذا الصدد إلى أنّ اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب هي التي تقوم عادة بالتحقيقات في قضايا الاتهام الجنائي، لكن نجد هذه القضايا أحيلت في بعض الاحيان إلى لجنة أخرى مثل لجنة التحسينات أو لجنة إعادة البناء التابعة لمجلس النواب أو إلى لجنة خاصة تسمى من قبل رئيس المجلس، أو بموافقة بأغلبية أعضاء المجلس. بالاضافة إلى ما سبق، فإنّ التحقيق في الإتهام قد يحال من قبل اللجنة القضائية بمجلس النواب إلى إحدى لجانها الفرعية أو إلى لجنة فرعية يتم انشاؤها خصيصا لهذا الغرض.[3]

ب- تحقيقات اللجنة:

جرت العادة أنّه في جميع إجراءات الإتّهام السابقة، كان مجلس النواب يلجأ إلى فحص التهم المنسوبة للشخص موضع الإتّهام قبل إجراء أي تصويت،[4] وفي العادة كانت تجري تحقيقات أوّلية من قبل اللجنة القضائية التابعة للمجلس، وكانت هذه الأخيرة تراجع بصورة عامة تلك الاتهامات، فإن رأت أغلبية أعضاء اللجنة المذكورة أنّ المسألة تتطلب إجراء تحقيق شامل في قضية الإتهام، أرسلت اقتراحا

---

(1)- ومثال ذلك القرار رقم 803(H.R Res. 803) الصادر عن مجلس النواب في 6 فيفري سنة 1974 الذي خول اللجنة القضائية التابعة له صلاحية إجراء التحقيق في التهم المنسوبة ضد الرئيس ريتشارد نيكسون، حيث أحيل هذا القرار إلى لجنة القواعد التابعة لمجلس النواب.

ينظر في ذلك:

-Deschler Lewis; Deschler 's Precedents of he United States House of Representatives, including references to provisions of the constitution and laws, and to decisions of the court (Washington :U.S. GPO, 1977), ch.14, Sec.5 (Introduction and Referral of Charges), pp.2030, 2031.& Sec.15(Impeachment Proceedings against Presdient Nixon), pp.2169,2170.

(2)- وهو ما حصل فعلا في الكونغرس رقم 106 عندما تبنى مجلس النواب القرار المرسل اليه من قبل لجنة القواعد باحالة الاخطار الذي تقدم به مكتب المحقق المستقل كينيث ستار الذي أقرّ بوجود جرائم قابلة للاتهام قام بها الرئيس بيل كلينتون إلى اللجنة القضائية التابعة للمجلس، وفي وقت لاحق، تبنى مجلس النواب القرار(H. Res.**581**, Oct.8,1998) خوّل بموجبه اللجنة القضائية سلطة إجراء التحقيق في اتهام الرئيس كلينتون، ومنحها كافة الصلاحيات اللازمة لكشف الحقيقة.

ينظر في ذلك:

-Johnson, Charles W; House Rules and Manual, constitution, Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives of the United States one hundered seventh congress, op.cit.,Sec.603, p.309.

(3)- Power of Impeachment : Congressional Quarterly Guide to the Congress of the United States(Reproduced in « Impeachment : Selected Materials » ; op.cit.,pp.707,708.

(4) - Hinds : Hinds ' Precedents of the House . , op.cit., Vol.3, Ch.79, Sec.2501, pp. 1005, 1006.

بذلك إلى مجلس النواب، حيث أنّ هذا الأخير دائما يستجيب إلى طلبها ويصدر قرارا بتخويلها سلطة إجراء التحقيق اللازم بغية تزويد المجلس بنتائج هذا التحقيق والتوصيات التي تقترحها في هذا الشأن.

ومن الناحية العملية، غالبا ما يترأس اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب العضو الذي يحتل أعلى مرتبة في حزب الأغلبية، كما يشترك في عضوية هذه اللجنة أعضاء من كلا الحزبين المسيطرين في الولايات المتحدة، حتى لا تكون تحقيقاتها مشكوك فيها بالانتقام الكيدي للحزب المعارض، وكذلك ليزول كل شك او إلتباس له علاقة بالانتماء الحزبي في نتائج تحقيقها.

تبدأ هذه اللجنة في العادة تحقيقاتها بأيّة وسيلة تراها ضرورية، فلها ان تعقد جلسات استماع تتعرف من خلالها على وجهات النظر المختلفة والأدلّة والإثباتات المتوفرة، وأن ترسل في طلب الشهود للمثول أمامها لإستجوابهم وأخذ إفادتهم، كما أنّ لها الحق في أن تطلب وثائق معينة لفحصها أو الإطّلاع على محتواها.[1]

بعد انتهاء اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب من إجراء التحقيقات بخصوص الشخص موضع الإتهام، فإنّها تعدّ تقريرا بما توصلت إليه من نتائج، مع التوصيات التي تقترحها في هذا الشأن، وهذه التوصيات إمّا أن تتضمن الإقتراح بعدم متابعة إجراء الإتهام ضدّ الشخص أو المسؤول الحكومي الذي أجرت التحقيق بشأنه، نظرا لثبوت براءته من التهم المنسوبة إليه أو لعدم كفاية الأدلّة التي تبرّر توجيه الإتّهام إليه، أو أن تجد اللجنة المذكورة أنّ الأفعال والتصرفات المنسوبة للشخص المتهم تشكل أسسا كافية ومبررة لإتخاذ إجراءات الإتهام الجنائي بحقه، وفي هذه الحالة، ينبغي على اللجنة المذكورة أن تعد لائحة بالجرائم أو التهم التي تنسبها لذلك الشخص، يطلق عليها اسم لائحة او مواد الاتهام، وهي بيانات مفصلة بالإتهامات أو التجاوزات غير القانونية التي تتطلب من وجهة نظر مجلس النواب عزل المسؤول الحكومي من منصبه، وفي حال تمّت الموافقة على مواد الاتهام من قبل أغلبية أعضاء اللجنة القضائية، تقوم هذه الأخيرة بإرسال تقريرها مرفقا بمواد الإتّهام إلى مجلس النواب بكامل هيئته للنظر فيه.[2]

ج- عمل مجلس النواب بعد الإطّلاع على تقرير اللجنة المختصّة

عندما يستلّم مجلس النواب التقرير الذي أعدته اللجنة القضائية بخصوص نتائج التحقيق الذي كلفت بالقيام به، ويقوم بالإطلاع على كل من محتوياته والتوصيات التي تضمنها ذلك التقرير، فإن تصرفه حيال التقرير المذكور يكون كما يلي:

---

(1) - Hirsch, Alan : A Citizen »s Guide to impeachment ; op.cit .,p.9.

(2) -U.S. House of Representatives : Impeachment of William Jefferson Clinton, President of the United States; op.cit., pp.32-135.

- إذا كان تقرير اللجنة يوصي بعدم مواصلة إجراءات الإتهام ضدّ الشخص موضع الإتهام، فان مثل هذا الاقتراح على الرغم من تبنيه من قبل أغلبية أعضاء اللجنة المذكورة لا يكون ملزما لمجلس النواب، فقد يعمد هذا الأخير إلى إجراء تصويت على قرار الإتّهام، فإن وافقت الأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس على هذا القرار، يقوم المجلس باستكمال الخطوات التالية التي تتطلبها عملية الإتهام الجنائي، أمّا إذا لم توافق تلك الأغلبية على الإتهام فإنّه يتم إيقاف إجراءات الإتهام وتحفظ القضية من أجل التقادم المُسقط.[1]

- اذا كان تقرير اللجنة يوصي بإتّهام ذلك الشخص نظرا لكون الأفعال أو التصرفات المنسوبة اليه تشكل أساسا كافيا لإتخاذ إجراءات الإتهام الجنائي بحقه، فإن المجلس في مثل هذه الحالة قد ينظر في قرار الاتهام ككل، أو يقوم بالتصويت على كل مادة من مواد الإتهام الواردة فيه بشكل مفصل، أي يصوت عليها مادة بمادة بشكل مستقل.

ولذلك فإنّه يُشترط من أجل الموافقة على قرار الإتهام، أن توافق عليه الأغلبية البسيطة للاعضاء الحاضرين بشرط اكتمال النصاب القانوني للحضور،وهذا النصاب يساوي النصف زائد واحد أي 218 نائبا من مجموع عدد أعضاء مجلس النواب البالغ 435 عضوا، فإن حصل ذلك وتمت الموافقة على قرار الإتهام، فإنّ المجلس في هذه الحالة يختار مجموعة من أعضائه ليقومو بتقديم مسألة الإتهام إلى مجلس الشيوخ ويقوموا بدورالإدّعاء ضد الشخص المتهم في المحاكمة التي يقوم بها مجلس الشيوخ بهذا الخصوص.[2]

---

[1]– في عام 1933 قام مجلس النواب بإجراء تصويت على قرار يتعلق باتهام القاضي Herold Louderback – قاضي في المحكمة الابتدائية الأمريكية– محكمة الدرجة الأولى للمنطقة الشرقية لكاليفورنيا، وذلك بالرغم من أنّ اللجنة القضائية خلصت في تقريرها إلى أنه لا توجد أسباب كافية تبرر اتهام القاضي هارولد وعزله من منصبه، وبذلك يكون المجلس قد تجاهل عمليا توصية أغلبية أعضاء اللجنة القضائية،وأخذ برأي أقلية أعضائها الذين كانوا يؤيدون اتهام القاضي هارولد وعزله من منصبه، ولماّ وافقت أكثرية أعضاء المجلس على اتهام القاضي هارولد، قام مجلس النواب بإحالة القضية إلى مجلس الشيوخ لإجراء المحاكمة للقاضي المذكور، غير ان مجلس الشيوخ برّأه من التهم التي نسبت اليه.

ينظر في ذلك:

- Cannon Clarence; Cannon's Precedents of the House of Representatives of the United States, including references to the provisions of the constitution, the laws and decisions of the united states senate (Washington : U.S. government printing office, 1935). Vol.6, Ch.201 (The Impeachment & Trial of Harold Louderback), Sec.514,pp. 711, 712.

[2] - IBID. P. 713

عند تتبنّي مجلس النواب لمواد الإتهام بشكل نهائي ويقوم باختيار الأشخاص الذين سيمثلونه في المحاكمة التي ستجرى بواسطة مجلس الشيوخ، فإنه يقوم في الوقت نفسه باتخاذ قرار إبلاغ مجلس الشيوخ بالإجراء الذي تم اتخاذه تجاه الشخص المتهم ثم ينتظر الرد من طرف الغرفة الثانية.

2. النظام الإجرائي في مجلس الشيوخ:

على عكس مجلس النواب حيث لا توجد قواعد دائمة أو ثابتة تنظّم إجراءات الإتهام النيابي، فإنّ مجلس الشيوخ لديه مجموعة خاصة من القواعد يبلغ تعدادها ستة وعشرون قاعدة تبيّن الإجراءات المتّبعة في المجلس عندما يتحول إلى محكمة ضدّ الشخص أو المسؤول الحكومي الذي اتّخذ مجلس النواب قرارا باتهامه، حيث يمكن تلخيص أهم الإجراءات المتبعة في مجلس الشيوخ بخصوص المحاكمة البرلمانية.[1]

أ- بدء العملية التحضيرية للمحاكمة:

عندما يستلم مجلس الشيوخ الإخطار الذي يرسله إليه مجلس النواب بخصوص قيامه بتعيين النواب الذين سيتولون دور الإتهام في عملية المحاكمة، فإنه يقوم بإصدار أمر إلى سكرتير المجلس لإبلاغ مجلس النواب على الفور عن جاهزية مجلس الشيوخ لإستقبال ممثلي مجلس النواب، بغرض عرض مواد الإتّهام عليه والإطّلاع عليها كاملة.[2]

وعليه، يقوم الأعضاء ممثلوا مجلس النواب بالتوجّه إلى قاعة المحكمة بمجلس الشيوخ لتوجيه الإتهام بإسم مجلس النواب وجميع شعب الولايات المتحدة الأمريكية ضد الشخص المتورط بإرتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في الدستور، وعرض مواد الإتهام التي تبنّاها مجلس النواب ضده، وبعد هذا الإجراء يعود ممثلوا مجلس النواب إلى مجلسهم ويقدموا له تقريرا شفهيا عن سير إجراءات المحاكمة، أمّا فيما يخص مجلس الشيوخ فإنّه يقوم بتوجيه وإشراف مباشر من رئيس الجلسة بالإستعداد والتحضير لعملية المحاكمة، وذلك من خلال كافة الاجراءات التنظيمية التي تتطلبها هذه المحاكمة.[3]

من خلال مواد الإتهام التي قُدّمت إلى مجلس الشيوخ، والإجراءات التي تم اتخاذها لتنظيم عملية المحاكمة البرلمانية، يقوم مجلس الشيوخ باصدار مذكرة كتابية يستدعي بموجبها الشخص المتهم أي المدعى عليه للمثول أمام مجلس الشيوخ، ويتم تبليغه بهذه المذكرة بحسب القواعد التي جرت عليها العادة

---

(1) - Riddick, Floyd M. & Dove, Robert B.: Procedure and Guidelines For Impeachment Trials in the United States Senate (Revised Edition); Prepared Purrsuant to Senate Res 439, Senate Document No.33, 99th Cong., 2d Sess. August 15, 1986.(Washington:U.S. GPo, 1998), P 101

(2) - Riddick & dove : Procedure and Guidelines For Impeachment Trials in the United States Senate, op.cit, P.103

(3) - IBID, p.865

في المحاكمات العادية، وينبغي على المدعى عليه التواجد في قاعة المحكمة في اليوم المحدد لإجراء المحاكمة بمجلس الشيوخ سواء بشخصه أو من قبل مستشاره القانوني للرد على الاتهامات المنسوبة اليه، فإذا لم يحضر المدعى عليه ولم يرسل محاميه لتمثيله والدفاع عنه فإنّ المحاكمة لن تتوقف، بل تستمر بشكل عادي على النحو المقرر لها، ويعتبر تصرف المدعى عليه في هذه الحالة بمثابة ردّ من جانبه على التهم الموجهة اليه بأنّه برئ من هذه التهم.[1]

ب- عملية المحاكمة في مجلس الشيوخ:

عند التفرّغ من الترتيبات السابقة وتثبيت موعد إجراء المحاكمة، يأمر مجلس الشيوخ ممثلي جهة الإدّعاء من أعضاء مجلس النواب أو مستشارهم القانوني بتزويد مأمور التنفيذ بمجلس الشيوخ بالمعلومات المتعلقة بالشهود المطلوب إحضارهم، ووفقا لما جاء في الدستور الأمريكي فإن رئاسة جلسات المحاكمة التي تُجرى بواسطة مجلس الشيوخ تكون لنائب الرئيس بصفته رئيسا لمجلس الشيوخ، أو للرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ في الحالات التي يتغيب فيها نائب الرئيس عن الحضور لسبب أو لآخر، أمّا عندما تتناول المحاكمة رئيس الولايات المتحدة فإنّ رئاسة جلسات مجلس الشيوخ تكون لرئيس المحكمة العليا الأمريكية،[2] ويرجع السبب في ذلك إلى إستبعاد أي شك من ناحية نائب الرئيس، فقد يركن إلى إدانة الرئيس حتى يتولى الرئاسة من بعده إذا ثبتت إدانته وقد يتجه إلى محاباته إذا كان على علاقة جيدة معه. كما تجدر الإشارة إلى أنّه قبل الشروع في المحاكمة، يجب على كل عضو من أعضاء مجلس الشيوخ أن يؤدي اليمين أو يدلي بإقرا رأو شهادة أمام المحكمة من دون أداء اليمين على إقامة عدالة غير متحيّزة طبقا للدستور وقوانين الولايات المتحدة،[3] وينطبق نفس الحكم على رئيس الجلسة الذي سيتولى رئاسة مجلس المكلف بالمحاكمة.[4]

إنّ الغاية من تعيين رئيس المحكمة العليا رئيسا لجلسات المحاكمة الرئاسية، هي بهدف توخي أي شكوك أو تلاعبات غير نزيهة تؤدي إلى المساس بمصداقية المجلس في ضمان محاكمة نزيهة وشفافة،

---

[1] – IBID, p.868

[2]– البند السادس من الفقرة الثالثة من المادة الاولى من الدستور الامريكي.

[3]– البند السادس من الفقرة الثالثة من المادة الاولى من الدستور الامريكي.

[4]–وفيما يلي صيغة القسم الذي يوجه إلى اعضاء مجلس الشيوخ ورئيس اللجنة الذي سيتولى ادارة المحاكمة البرلمانية: "أقسم صادقا – أو أقرّ حسب الحالة– بأنّه في جميع الأمور التي تتعلق بمحاكمة عزل (...فلان....) التي ستجري الآن، سأعمل على إقامة عدالة غير متحيّزة طبقا للدستور وقوانين الولايات المتحدة، وعلى ذلك فليساعدني الله".

- Riddick & dove : Procedure and Guidelines For Impeachment Trials in the United States Senate, op.cit, P.869

حيث أنّ كثيرا من أعضاء مجلس الشيوخ يكونون على علاقة طيبة بالرئيس، وقد يكون بعضهم على خصومة معه الأمر الذي قد يؤثر على مصداقية حكمهم، ولهذا وضع اليمين الإضافي الجديد والرئيس الجديد كنوع من الضمانات لتأمين الوصول إلى حكم نهائي موضوعي.

وتماما لما هو الحال عليه بالنسبة للمحاكمات الجنائية العادية، يمكن لكلا الطرفين، أي جهة الإدّعاء وجهة الدفاع، في هذه المرحلة أن يتقدم بما لديه من حجج وأسانيد سواء كانت بتقديم شهود أو وثائق أو غيرها، حيث يجري العرض لجميع الوقائع، ومع أنّ من حق مجلس الشيوخ أن يحيل هذه الوقائع إلى لجنة من لجانه للنظر فيها وتقديم تقرير عنها، إلّا أنّ مثل هذا لا يحدث في حالة اتهام الرئيس نظرا لخطورة مركزه، واهتمام كافة الشعب بوقائع سير عملية الجلسة.

ج- إصدار الحكم النهائي:

بعد فراغ ممثلي مجلس النواب ومحامي المدعى عليه من تقديم الأدلة التي بحوزة كل منهما، ومناقشة الحجج والأسانيد التي يرتكز عليها كلا الطرفين، يجتمع مجلس الشيوخ بكامل هيئته في جلسة مغلقة للتداول والمشاورة، ثم بعد ذلك تأتي الخطوة الأخيرة وهي معرفة ما إذا كان قرار الاتهام يحظى بالدعم والتأييد من قبل أغلبية أعضاء المجلس من عدمه، ويكون ذلك من خلال إجراء التصويت بشكل منفصل على كل مادة من مواد الإتهام لمعرفة ما إذا كان الشخص المتهم مذنبا أو غير مذنب بالنسبة لكل إتهام من الإتهامات، ومن ثمّ يتم إحصاء عدد كل الموصوّتين بالقبول والمصوّتين بالرفض لهذه الإتهامات.[1]

إذا لم تحصل نتيجة التصويت عن تأييد أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين لأيّ مادة من مواد الإتهام المقدّمة ضد المدّعى عليه – وذلك طبعا بشرط اكتمال النصاب القانوني للحضور وهو حضور أكثر من نصف الأعضاء أي 51 شيخا على الأقل – فإنّه ينبغي على مجلس الشيوخ في مثل هذه الحالة أن يصدر حكما بالبراءة أي تبرئه ساحة المتهم من الأفعال والتصرفات المنسوبة اليه وإسقاط جميع التهم الصادرة في ذلك، أماّ في حال ما تمت إدانة المتهم في واحدة أو أكثر من مواد الاتهام المقدّمة ضده، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين،[2] فإنّ مجلس الشيوخ يتابع النظر

---

[1]- د. ابراهيم حمدان حسين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، المرجع السابق، ص 217.

[2]-هذا ما نص عليه صراحة الدستور الأمريكي في العبارة الأخيرة من البند السادس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى منه بقوله: "ولا يدان أي شخص بدون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين".

في المسائل الأخرى التي يراها مناسبة قبل النطق بالحكم، وعند اصدار الحكم أو النطق به تودع نسخة موقع عليها من طرف رئيس المجلس لدى مكتب وزير الخارجية.[1]

الفرع الثاني: العقوبات الصادرة عن مجلس المحاكمة البرلمانية

إذا كان الحكم الصادر عن مجلس الشيوخ بالبراءة لا يثير أيّة إشكالية حيث يعود الشخص أو المسؤول الذي تثبت براءته إلى ممارسة عمله بالشكل المعتاد، فإنّ الحكم الصادر عن مجلس الشيوخ بالإدانة يثير التساؤل عن النتائج أو العواقب التي قد تترتب على هذه الإدانة، لكن ما يجب الإشارة اليه هو أنّ الشخص الذي يتهم ويحاكم من قبل الكونغرس ويعزل من منصبه لا يخضع للعقوبات المقرّرة في القانون الجنائي كالحكم بالسجن أو الغرامة، فالعقوبة المقرّرة في حال صدور الحكم بالإدانة محدّدة بما جاء في نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور، التي تنص على أن "يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم عند اتهامهم وإدانتهم بالخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات

والجنح الكبرى"، وكذلك أيضا بما جاء في البند السابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور، التي تنص على أنّه: " لا ينبغي أن يتعدى الحكم الصادر في حالات الإتهام الجنائي حد العزل من المنصب، وتقرير عدم الأهلية لتولي منصب رفيع أو التمتع بمنصب يقتضي أو يدرّ ربحا في الولايات المتحدة". ويستفاد من هذين النصين، وفقا لشرّاح الدستور الأمريكي مايلي:[2]

- أنّ عقوبة العزل من المنصب في حال كان الحكم صادرا بالإدانة من قبل مجلس الشيوخ هو أمر لاغنى عنه كعقوبة أصلية، وهذا العزل يتم بصورة اتوماتيكية بمجرد صدور قرار الادانة ولا يحتاج إلى اجراء تصويت من قبل الأعضاء.[3]

- أنّ تقرير عدم الأهلية لتولي منصب رفيع أو التمتع بمنصب يقتضي ثقة أو يدرّ ربحا في الولايات المتحدة، هو أمر جوازي يعود تقديره إلى مجلس الشيوخ ذاته، فإن شاء حكم بهذه العقوبة الإضافية، وإن شاء اكتفى بالعقوبة الأصلية ألا وهي العزل من المنصب.

---

(1) – Riddick & dove : Procedure and Guidelines For Impeachment Trials in the United States Senate, op.cit, P.870

(2) –Hirsch, Alan : A Citizen's Guide to Impeachment ; op.cit., p.12.

(3) –Deschler ; Deschler's Precedents…… , op.cit., ch.14, Sec.13.9, p.2130.

وتجدر الإشارة إلى أنّه لا يشترط من أجل الحكم بالعقوبة الإضافية موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين كما هو الحال بالنسبة للعقوبة الأصلية، وذلك لعدم اشتراط الدستور لمثل هذه الأغلبية المشدّدة، وبناءا على ذلك، فإذا ما رغب مجلس الشيوخ بإصدار قرار بعدم صلاحية الموظف المدان لتولي أي منصب فيدرالي مستقبلا، فإنّ مثل هذا الحكم الإضافي لا يتطلب سوى موافقة الأكثرية البسيطة لعدد أصوات الحاضرين من أعضاء مجلس الشيوخ.

إنّ الرئيس الذي يعزل من منصبه خلال عملية المحاكمة البرلمانية لا ينطبق عليه وصف رئيس سابق، وبالتالي لا يحق له أن يتقاضى راتبا تقاعديا، أو الإستفادة من المزايا الأخرى التي يتمتع بها من يطلق عليه هذا الوصف طبقا لقانون الرؤساء السابقين، حيث حدّد هذا القانون في البند (F) من الفقرة 102 من الفصل الثاني منه المقصود من تسمية رئيس سابق على أنّه يعني الشخص الذي تولّى منصب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وكانت خدماته في هذا المنصب قد إنتهت لسبب لا علاقة له بإجراء العزل المنصوص عليه في الفقرة الرابعة من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية، ولم يعد يشغل مثل هذا المنصب في الوقت الحاضر.[1]

ويلاحظ في ضوء هذا النص، أنّ الرئيس الذي يكون موضع إتهام من قبل الكونغرس ثم تجري محاكمته أمام مجلس الشيوخ، ولا تؤدّي هذه المحاكمة إلى إدانته، أو يعزل من منصبه، يبقى ضمن مفهوم الرئيس السابق، ونفس الشئ يقال بالنسبة للرئيس المتهم الذي يستقيل من منصبه قبل أو خلال إجراء عملية المحاكمة بواسطة مجلس الشيوخ، وقبل أن يصدر ضده أي حكم بالإدانة في أيّ مادة من مواد اتهامه، حيث يحتفظ بصفة رئيس سابق، وبالتالي يتمتع بجميع المزايا المقرّرة في "قانون الرؤساء السابقين" المشار إليه سابقا.[2]

يُعتبرالشخص المدان من قبل مجلس الشيوخ بإرتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي، غيرمستفيد من سلطة العفو المخوّلة لرئيس

---

(1) - United States Code (2000 Edition) : Title 3 (ThePresident), Ch.2 (Office and Compensation of President), Sec.102 (Compensation of the President).
Available at: http//www.access.gpo.gov/uscode/title3/chapter2-.htm

وقد بينت الفقرة 102 من القانون المذكور المقصود من العبارة "الرئيس السابق" الذي يستفيد من المزايا والتعويضات المالية المقررة بموجبه على النحو التالي:

« (F) As used in this section, the the term '**Former President'** means a person---(1) who shall have held the office of President of the United States of America ; (2) whose service in such office shall have terminated other than by removal pursuant to section 4 of article 2 of the Constitution of the United States of America; and (3) who does not than currently hold suc office ».

(2) –Bazan ; The Intersection between the forme Presidents Act and the Impeachment Process, (CRS Report : No.524.A, June 5, 1998), pp.1-4.

الولايات المتحدة، وقد ورد هذا الحظر صراحة في البند الأوّل من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي، الذي ينص على أن: "تكون للرئيس سلطة..... منح العفو عن الجرائم المقترفة في حق الولايات المتحدة إلّا في حالات الإتهام الجنائي"، وقد أراد المؤسس الدستوري الأمريكي من هذا الحظر أن يضع في يد الكونغرس سلاحا يشهره في وجه الرئيس إذا ما أراد هذا الأخير ممارسة المحاباة في مباشرة سلطة العفو والإنحراف بها عن الأغراض التي وضعت من أجلها.

فالحكم الصادر عن مجلس الشيوخ ضد الشخص الذي ثبت ارتكابه واحدة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في الدستور، لا يمنع من ملاحقة هذا الشخص عن نفس الأعمال التي أُدين بسببها أمام المحاكم الجنائية العادية وتوقيع عقوبات جديدة عليه خلافا لعقوبة العزل،[1] وهذا ماجاء النص عليه صراحة في العبارة الأخيرة من البند السابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور، والتي تقول بأنّ "الشخص المدان يكون إلى جانب ذلك عرضة للإتّهام والمحاكمة ثم الحكم والعقاب طبقا للقانون".

من هنا يتضح جليا أنّ حكم الإدانة الصادر عن مجلس الشيوخ، سواء كان يقرّر عزل الشخص المدان من منصبه فقط، أو عزله مع تقرير عدم صلاحيته لتولي مناصب فيدرالية في الولايات المتحدة مستقبلا، هو حكم نهائي لا يقبل الإستئناف ولا يمكن أن يكون محلا لأيّ مراجعة قضائية.[2]

---

[1] - Bazan ; Impeachment :An Overview of Constitution Provision, Procedent, and Practice ; op.cit., p.6.

[2]– -حكم المحكمة الفيدرالية العليا في قضية"نيكسون مقابل الولايات المتحدة" الصادر في جلسة 13 جانفي سنة 1993، وهذا الحكم يشار اليه ب: Nixon v. United States, 506 U.S. 224 (1993)

-C.R.S : The Constitution of the United States of America ; Analysis and Interpretation ; op.cit., pp.590,591 (with Footnote No. 784).

وكخلاصة للفصل الأول من هذا الباب فإنّ إمكانية بسط البرلمان للرقابة التي ترتّب المسؤولية السياسية للحكومة عن أعمالها ليست بالأمر الهيّن في النظام الدستوري الجزائري. فبغضّ النظر عن العلاقة الوطيدة التي تربط الحكومة وبرنامجها برئيس الجمهورية وبرنامجه، وفي ظل غياب نظام تمثيل نسبي لأغلبية قوية في البرلمان، فإنّ المؤسس الدستوري الجزائري خوّل للمجلس الشعبي الوطني وحده إمكانية تحريك هذا النوع من الرقابة التي تقوم على مستوى البرنامج الحكومي، رغم عدم إلزامية عرض هذا البرنامج أمام المجلس ما يوحي مجددا بعدم نجاعتها في ترتيب المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية.

فإذا كان تصويت المجلس على برنامج الحكومة في النظام الدستوري الجزائري يُعدّ بمثابة الترخيص لها بتنفيذه فإنّ قرار المجلس بعدم منحها هذا الترخيص لا يمكن أن يقع إلاّ في حالة عدم حصولها على الأغلبية البسيطة من الأصوات وليست الأغلبية المطلقة، خلافا لما هو معمول به في النظام الدستوري الأمريكي أين يتطلب تمرير أي نص صادر من السلطة التنفيذية موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء، ضف إلى ذلك فإنّ تقييد البرلمان بمستويين للتصويت بعدم الموافقة على برنامج الحكومة يعتبر في حدّ ذاته تهديدا للمجلس الشعبي الوطني بأن رفضه قد يكون مصيره الفشل وبالتالي يستدعي الأمر عدم المجازفة بالرفض، لاسيما وأنّ مجلس الأمّة لم يتم تمكينه من مساءلة الحكومة بل اقتصر دوره على أن يساند الحكومة في مواجهة الغرفة الأولى.

أمّا الرقابة التي تكون أثناء تنفيذ برنامج الحكومة بمناسبة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة فإنّ أقصى ما يمكن الوصول اليه هو إمكانية إصدار المجلس للائحة، هذه اللائحة تُعدّ عديمة الأثر من الناحية القانونية ولها تأثير محدود سياسيا لاسيما في فرض توجّه تشريعي معيّن للدّولة، فلا يمكن بهذه اللائحة أن يتم التعرّض لبرنامج الحكومة وطرح مسؤوليتها السياسية إلاّ من خلال تبنّي ملتمس الرقابة الذي أُحيطت أحكام ممارسته بكثير من المبالغة والتعجيز يستحيل معها تبنيه، خاصة على مستوى التصويت الذي يتطلب ضرورة موافقة ثلثي أصوات نواب المجلس الشعبي الوطني.

وبالتالي فإنّ محاولة توضيح وضعية مسؤولية الحكومة سياسيا أمام البرلمان في النظام الدستوري الجزائري يجعل من توجيه هاته المسؤولية مجرّد تنصيص قانوني أكثر منه واقعا عمليا نظرا لغياب كل الضمانات التي تكفل قيام هاته المسؤولية وأوّلها تحصين المجلس من إجراءات الحل الرئاسي.

بخلاف ذلك نجد أن الدستور الأمريكي قد كفل للسلطة التشريعية بمجلسيها في إطار الرقابة التشريعية المرتّبة للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية حق عزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين التابعين للولايات المتحدة الأمريكية من أعضاء السلطة التنفيذية والقضائية من مناصبهم، في

حال وجّه لهم إتّهام نيابي من مجلس النواب بإرتكاب جريمة الخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات والجنح الكبرى. هذه السلطة الممنوحة للكونغرس مستمدّة من نصوص الدستور الأمريكي الذي لم يمنح لرئيس الجمهورية سلطة حل المجلس النيابي، عكس ماهو عليه الحال في النظام الدستوري الجزائري حيث يتم حل البرلمان بمجرّد عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرّة الثانية على التوالي. في مقابل ذلك، فإنّ أعضاء الكونغرس لم يُمنحوا السلطة المقرّرة للبرلمان في حجب الثقة سواء من الرئيس أو من أي عضو آخر من أعضاء السلطة التنفيذية، ولعلّ هذا يرجع إلى كون أنّ الرئيس الأمريكي ملتزم ببرنامجه أمام الشعب، وكذلك لأنّ الكونغرس قد أخذ سلطته الطبيعية في المبادرة بالتشريع فهو لا يحتاج أصلا للرقابة على مخطط عمل السلطة التنفيذية وإنّما تخطّاها إلى الوقوف على المسائل الجنائية المتمثلة في تبديد المال العام، هذه الرقابة الجنائية تعطي بلا شك للكونغرس سلطة ومكانة في النظام الدستوري الأمريكي تجعل منه الهيئة الدستورية التي تسهر على تقويم السلطة التنفيذية وتوجيهها وفق أطر ثابتة تفرضها تحديّات التوجهات التشريعية للدولة واستقرار سياساتها العامّة الداخلية منها والخارجية وعلى مستوى كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مهما تغيّرت تشكيلة السلطة التنفيذية ومهما تداولت على السلطة أحزاب مختلفة البرامج.

الفصل الثاني:

وسائل الرقابة البرلمانية غير المرتّبة للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظامين الجزائري والأمريكي

الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية غير المرتّبة للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظامين الجزائري والأمريكي

في جميع الأنظمة الدستورية يوجد هناك ترسانة هامة من الوسائل والآليات التي تستعملها السلطة التشريعية بهدف تحقيق غاية مشتركة وهي الرقابة على أعمال الحكومة، غير أنّ هذه الوسائل وإنُ كانت لا تهدف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة ولا إلى إسقاطها، إلاّ أنّها تسمح للبرلمان بالحصول على المعلومات والبيانات، وبالتالي المتابعة المستمرة لنشاطات وأعمال الحكومة أو حتى تنبيه الحكومة إلى النقائص في تطبيق البرامج والسياسات العامّة.

فصلاحيات السلطة التشريعية في الرقابة لا تنحصر فقط في الآليات التي تمنحها إمكانية وضع السلطة التنفيذية محل مساءلة مباشرة أمامه، بل تشمل كذلك آليات تمكّنه من متابعة أعمال ونشاطات الحكومة ومحاولة مساءلتها بصورة غير مباشرة أمامه وأمام الرأي العام أساسا.

وإنْ كانت إمكانية مساءلة الحكومة مباشرة إتّضح من خلال ماسبق دراسته عدم جدواها لصعوبة تحريكها في النظام الدستوري الجزائري، نظرا للقيود والشروط صعبة التحقيق المحاطة بها، من جهة، ولكون هذه المساءلة الموجهة للحكومة لا تتصف بالموضوعية بسبب الدور الثانوي للحكومة داخل السلطة التنفيذية، ولسلاح الحلّ الموجه ضد الغرفة الأولى للبرلمان المخولة دستوريا بصلاحية المساءلة هذه، من جهة أخرى. لكننا نجد في المقابل أنّ هذه المساءلة المباشرة قد أثبتت نجاعة لانظير لها في النظام الدستوري الأمريكي، حيث منحت للسلطة التشريعية قوّة في فرض التوجهات التشريعية للدّولة وإحتراما له من السلطة التنفيذية كسلطة موازية لايمكن تهميشها.

وعليه نقف في هذا الفصل على مدى فاعلية المساءلة غير المباشرة لأعضاء السلطة التنفيذية، وكذلك الدور المنوط بالسلطة التشريعية عمله في رقابة أعمال السلطة التنفيذية دون ترتيب مسؤوليتها السياسية وذلك من خلال الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية في النظام الدستوري الجزائري (المبحث الأول)، ومن ثم مراعاة سلطة الكونغرس في التحقيق ودورها في فرض التوجهات التشريعية للولايات المتحدة الأمريكية (المبحث الثاني).

المبحث الأوّل: الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

لا ينبغي أن يقف الأداء الرقابي عند حدود الموافقة على برنامج الحكومة وإقرار بيان السياسة العامة، وإنّما تفرض عليه وظيفته تتبع واستقراء تنفيذ البرامج والمخططات العامة، وكشف الإختلالات والنقائص في الممارسة العملية للحدّ منها أو إعادة توجيهها توجيها سليما، ولأجل ذلك تتاح للبرمان وسائل أكثر ذيوعا وتوظيفا وأكثر وفرة وأقل تعقيدا في إجراءاتها وشروط ممارستها، ولاتتقيد بدورة زمنية أو تقترن بتوظيف آلية أخرى، وتتحدد هذه الآليات في الأسئلة البرلمانية، والاستجواب، والتحقيق، ورقابة اللجان البرلمانية، وما يجمع بين هذا الآليات هو خاصية الإستعلام أو الاستيضاح أو الاستفسار، أو السعي إلى تجميع الحقائق، أو التحقق من واقعة وصلت إلى علم المجلس والوقوف على حقيقة أمرها.

وبطبيعة الحال فّإنّ هذه المسائلة لا تؤدّي إلى الإثارة المباشرة لمسؤولية الحكومة، غير أنّها تتباين في بعض خصائصها، والضوابط الإجرائية لممارستها، وفي الآثار الخاصة بكل منها. وعليه، نحاول تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة أجزاء لدراسته، حيث نقف في الجزء الأول على آلية الأسئلة البرلمانية شروطها وإجراءاتها وتقييم مدى فاعليتها (المطلب الأول)، ومن ثم ننتقل إلى آلية الاستجواب والتحقيق البرلماني (المطلب الثاني).

المطلب الاول: آلية الأسئلة البرلمانية

على غرار غالبية النظم البرلمانية منها والمختلطة، تتصدر الأسئلة البرلمانية آليات الرقابة في مواجهة الحكومة في التوظيف، وذلك لبساطة إجراءاتها وسهولة شروطها، ولانّها من أفضل وسائل تثمين وتوطيد العلاقة بين الحكومة والبرلمان ودعم التعاون بينهما، فبالأسئلة يلاحق النائب كل تقصير يعتري نشاط الحكومة، وبواسطتها يفرضون عليها تبرير حقيقة أدائها وعملها، يتحقق الاقتناع بعد ذلك ويتم تعزيز ثقة النائب بالحكومة وثقة المواطن بالنائب.

لمّا كان السؤال الذي يبادر به عضو البرلمان بتوجيهه إلى الوزير المختص حول موضوع معيّن، يقصد الاستفسار عن أمر يجهله عضو البرلمان أو لتأكيد فكرة معينة من الوزير نفسه، فإنّ معظم

التعريفات تشير إلى هذه الأوصاف، فمثلا هناك تعريف يقول: " طلب عضو المجلس التشريعي من وزير إيضاح نقطة معينة ".[1]

آلية الأسئلة أخذت مكانة هامّة في النظام السياسي الجزائري بشقّيها الكتابي والشفوي بدءًا من دستور 1963 إلى غاية الدساتير المتلاحقة، وفي إطار الممارسة الموضوعية لهذه الوسيلة الرقابية جاءت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان التي تحكم توجيه الأسئلة وتضع ضوابطها مع أنّ المشرّع قد أغفل عن الكثير منها فهي ضرورية لإستعمال شروط صحة السؤال وأيضا إجراءاته. وتبدوا أهمية هذه الوسيلة الرقابية وتأثيرها من خلال الممارسة العملية التي تبيّن فعلا أنّ هناك أهداف رقابية وسياسية وراء طرح الأسئلة في البرلمان، سواء من جهة نواب المعارضة لتسليط الضوء على قصور وسلبيات الجماعة الحاكمة، أم جهة نواب الموالات لإفساح المجال أمام الجماعة الحاكمة لعرض منجزاتها وإظهار نجاحها في إدارة شؤون البلاد بهدف البحث عن الحقائق وتجنّب الإضرار بالمصلحة العامة.[2]

ونظرا لما لهذه الوسيلة الرقابية من أهمية فإنّنا نقف على شروط وإجراءات طرح الأسئلة البرلمانية (الفرع الأوّل)، وعلى كيفية الإجابة على الأسئلة البرلمانية وتقييم فاعليتها في تحقيق رقابة فعلية (الفرع الثاني).

الفرع الاول: شروط وإجراءات طرح الأسئلة البرلمانية

طرح الأسئلة حق لكل عضو في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمّة وذلك طبقا لنص المادة 152 من الدستور،[3] غير انّ هذا الحقّ يخضع لمجموعة من الشروط والإجراءات حتى لاتم إساءة إستعمالها وتخرج عن إطارها المحدد لها.

أولا- شروط صحّة طرح الأسئلة البرلمانية

توجد مجموعة من الشروط لابدّ من توافرها في السؤال المقدّم من عضو البرلمان تضمن صحته من الناحية القانونية كما هو منصوص عليه في التشريع الجزائري، وأيضا كما تضمنتها الأعراف البرلمانية، ومن هذه الشروط نجد الشروط الشكلية والشروط الموضوعية.

---

[1] – د. ايهاب زكي السلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، دار الناشر معالم الكتب، القاهرة، 1983، ص 26.

[2] – محسن خليل، النظام السياسي والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 437.

[3] – تنص المادة 152 من التعديل الدستوري 2016 على أنّه: " يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

1. الشروط الشكلية:

طبقا للدستور والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمّة، يحق طرح السؤال لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمّة والمجموعات البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني، مع مراعاة الشروط التي تخص طرح السؤال، وذلك دون سواهم.[1]

وطبقا لما جاء في نص المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني:[2] "يجوز للنواب طرح أسئلة شفوية أثناء الجلسات المخصّصة لهذه الغرض"، الواضح من نص المادة أنّ الحق يقتصر على أعضاء المجلس المنتخبين وليس لكلّ موظف أو إطار يعمل بإدارة المجلس الشعبي الوطني.

أمّا عن أعضاء مجلس الأمّة فقد نصّت المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنّه يودع نص السؤال الشفوي أو الكتابي من قبل صاحبه لدى أمانة مكتب المجلس، وهو مايوحي بإمكانية الأعضاء ممارسة هذا الحق.

وبالنسبة للمجموعات البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني فإنّ نص المادّة 55 من النظام الداخلي للمجلس قد نصّت على إمكانية طرح الأسئلة الشفوية أثناء الجلسات المخصصة لهذا الغرض، وبالرجوع للنظام الداخلي لمجلس الأمّة فانّ هذا الحق لم يمنح للمجموعات البرلمانية المكونة في مجلس الأمّة.

كما أنّ القانون العضوي 16-12 لم يشر هو الآخر إلى منح المجموعات البرلمانية في مجلس الأمة ولا في المجلس الشعبي الوطني إلى هذا الأمر، رغم أنّ النظام الداخلي لمجلس الأمة ينصّ على تشكيلها وتأسيسها، ومن هنا نجد أنّ حقّ طرح الأسئلة الشفوية لأعضاء مجلس الأمة سواء كانوا منتخبين أو معينين ضمن قائمة الثلث الرئاسي هو حق مكفول لجميع الأعضاء، وكما هو معمول به المجلس الشعبي الوطني، فإنه لا يجوز طرح الأسئلة من طرف موظفي مجلس الأمة، حيث يلزم ثبوت العضوية البرلمانية للمتقدّم بالسؤال وذلك من لحظة تقديم السؤال حتى الإجابة عنه، فاذا بطلت عضوية السائل لأي سبب من الأسباب المفضية لإبطال العضوية، أوزالت صفته نظرا لإقالته أو استقالته خلال هذه الفترة يسقط السؤال، وينبغي أيضا أن لا يأتي السؤال إلّا من عضو واحد فحسب، ويرجع ذلك إلى نقطتين:

- إحترام إرادة المشرع الدستوري الذي أضفى على السؤال طابعا فرديا، ممّا يكون مؤداه عدم تقديمه ألّا من عضو واحد.

---

[1] – د. بوكرا ادريس، السؤال الشفوي كالية من اليات الرقابة البرلمانية، مداخلة يوم دراسي حول موضوع السؤال الشفوي كالية من اليات الرقابة البرلمانية، جامعة الجزائر، 26 سبتمبر 2001، ص 24.

[2] – المادة 68 من القانون العضوي رقم 02/99.

- منع التحايل على وسائل الرقابة بإثارة أسئلة جماعية يقدّمها مجموعة من الأعضاء ليس بقصد السؤال وإنّما بهدف طرح موضوع ما للمناقشته العامّة، أو الإلتفاف حوله لتحويله إلى إستجواب ممّا يثير المسؤولية السياسية للحكومة أو الوزير المختص دون إتّباع الإجراءات المقرّرة لذلك.[1]

أمّا فيما يخص الشروط الخاصة بمن يوّجّه اليه السؤال فإنّه يجب أن يكون السؤال موجها إلى الوزير المختص، وأن يوجه إلى وزير واحد لا أكثر، فاذا كان موجها إلى غير مختص أوالى أكثر من وزير جاز لرئيس المجلس رفضه، ويجوز أيضا للوزير غير المختص الإمتناع عن الإجابة عنه إذا لم يرفضه رئيس المجلس.

من الشروط الواجب إحترامها أيضا من ناحية الشكل لقبول السؤال الكتابي، رغم أنّه لا الدستور ولا القانون العضوي رقم 12/16 ولا النظامين الداخليين أشاروا إلى ذلك بل فقط الممارسة العملية أقرّته، هو وجوب كتابة السؤال وأنْ يكون موجزا بحيث يحدّد فيه العناصر الضرورية التي يشملها السؤال.

2. **الشروط الموضوعية**

هذه الشروط وإنّ أغفل المشرع الجزائري الكثير منها، غير أنّ الممارسة البرلمانية في العديد من الأنظمة هي التي أقرّتها وقد انتهجها البرلمان الجزائري كذلك، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

▪ أن يتمحور السؤال حول مسألة من المسائل التي لها طابع الأولوية، حيث أشار المشرع الجزائري لهذا الشرط وخاصة فيما يتعلق بالأمور ذات الأولوية أو ذات المصلحة العامة التي ينص عليها السؤال، ويُفترض أنّ أسئلة أعضاء المجلس الشعبي الوطني ليس لها صفة الشخصية، إنّما تتصل بأنشطة الحكومة وكل هذه الأنشطة ذات أهمية عامة وذلك لأنّها تمس الصالح العام. وبالرجوع إلى بعض جلسات المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الامة نجد أنّ جلّ أسئلة النواب التي تُقدّم تنصبّ حول بعض الموضوعات ذات الأهمية العامة وهي موجهة لعضو من أعضاء الحكومة كل في مجال اختصاصه. وعليه يقتضي هذا الأمر أن لا يسأل النائب عن أمر خاص بفرد ذي صلة به، ذلك أنّه لو أجيز ان يكون السؤال شخصيا لخرجت وظيفة الرقابة البرلمانية عن نطاق أعمال مراجعة السلطة التنفيذية إلى مراجعة الأعمال الشخصية.

▪ ونظرا لعدم تحديد نطاق موضوع السؤال فالعضو له الحرية في طرحه، وإنْ كان هذا الأخير متقيد من تلقاء نفسه بالإستفسار حول الأمور ذات المصلحة العامة، ويثار مشكل تحديد نطاق السؤال إذا

---

[1] – د. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002، ص 57.

كان الأمر عاما أو يمسّ بشخص السائل أو أحد أقاربه بسبب عدم وجود معيار للتفرقة بين الأمور ذات الأهمية العامة والأمور ذات الأهمية الخاصة، ذلك أنّه في كثير من الحالات نجد بعض الأسئلة قد تبدو ذات طبيعة خاصة وتخدم مصالح شخصية ولكنها أُثيرت لكونها ذات اتصال بالحياة العامة للأفراد، فرئيس المجلس يبحث في الأمر ويحدّد ما إذا كان السؤال ذات أهمية عامة أو خاصة يتعلق بمسائل شخصية ومحلية بحتة.

▪ ضرورة خلوّ السؤال من جميع العبارات الدنيئة وغير اللائقة، وهذا الشرط يقتضي ألاّ يحتوي سؤال النائب أيّة عبارات غير لائقة أو أوصافا تمسّ بالشخص المسؤول أوتجرحه، وإنّما يجب أن يهدف السؤال إلى البحث عن الحقائق التي يجهلها السائل والتي لولاها لما طرح استفهامه، وبالرجوع إلى الدستور الجزائري والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان نجد أنّ المشرّع لم يتطرق إلى هذا الشرط ولم يتضمنه صراحة.

▪ لكن يعدّ هذا الشرط بالأساس من الأمور التي يتصف بها البرلماني نظرا للمكان الذي يحتله من جهة، ومن جهة اخرى صفات الإحترام هي من دواعي اختيار النائب لهذا المنصب وعليه يجب ألاّ تتضمن أسئلة البرلمانيين عبارات جارحة تمس بشخص الحكومة، وإنْ لم ينص المشرع الجزائري على هذا الشرط صراحة فإنّه ينتهج نفس النهج في عدم قبول الأسئلة المتضمنة عبارات مشينة.

▪ أن يكون السؤال قائما وهذا يعني أنّ السؤال لا يصحّ أن يصدر من شخص فقد عضويته بالمجلس، وفي هذه الحالة يسقط حق السؤال عند:

- إنتهاء عضوية السائل، ومهما كانت أسباب انتهاء العضوية فإن ذلك يؤدي إلى سقوط السؤال ويرجع ذلك إلى انتهاء العضوية في حدّ ذاته وليس السبب الذي أدّى إلى إنهائها، غير أنّ إنتهاء العضوية حتى يحدث أثره المسقط للسؤال فلا بدّ من توافر شروط وضوابط لذلك، وتنتهي العضوية إمّا بإرادة العضو ذاته أو بغير إرادته.

- فبالنسبة للإنتهاء الإرادي للعضوية، فيتحقق عند في رغبة العضو في التخلي عن عضويته. يرجع هذا الإنتهاء هنا لسببين، إمّا بسبب الإستقالة الصريحة التي يقدّمها العضو إلى المجلس معلنا عدم رغبته في الاستمرار في عضوية المجلس، وإمّا بسبب الإستقالة ضمنية مثل الغياب المتكرر لحضور الجلسات، بحيث يكون هذا الغياب غير مبرر ممّا يعدّ هذا ضمنيا أنّه غير راغب في العضوية وأن نيته من وراء ذلك هو سقوط العضوية عنه.[1]

---

[1] – د/ محمد باهي أبو يونس، المرجع نفسه، ص 84.

- امّا الإنتهاء غير الإرادي للعضوية فيكون إمّا بإبطال العضوية نتيجة عقوبة تعرّض لها بعد رفع الحصانة عنه ممّا يؤدي ذلك لسقوط مهمته البرلمانية بعد أن يقرّر كلّ من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمّة حسب الحالة هذا السقوط بأغلبية أعضائهما، أو نتيجة إنتهاء عهدة العضو وإستكمال فترته النيابية أو عدم إستيفاء العضو شروط قابلية انتخابه أو فقدانها.[1]

- زوال صفة الموجه اليه السؤال، وتعتبر هذه حالة أخرى تؤدي إلى سقوط السؤال، لأنّ الموجّه اليه قد زالت عنه الصفة التي يسأل عنها، فالوزير غير مختص بالإجابة على أسئلة طُرحت على وزير قبله ولا المجلس الجديد مختص بالمطالبة بالإجابة على أسئلة سابقة.[2]

- وتزول هذه الصفة إمّا بالإستقالة أو الإقالة للوزير المعني أو استقالة الحكومة برمّتها، إلّا أنّ العضو صاحب السؤال حين يتوجّه بسؤاله إلى الوزير المختص فإنه يتوجّه اليه بصفته يتقلد المسؤولية وليس بصفة شخصية، لذلك فالصفة تظلّ قائمة ولا تتأثر بتغير الأشخاص.

- كما تسقط الأسئلة أيضا باستقالة الوزير ومن ثمّ إذا حدث وان استقال الوزير المعني، فإنّ الوزير الذي يخلفه لا يجوز توجيه نفس الأسئلة اليه، كما لا يجوز أن يجيب الوزير الجديد على أسئلة مطروحة في دورة انعقاد سابقة للمجلس، غير أنّ هذه الحالة هي محلّ نقد وذلك لأنّ المتعارف عليه في جميع الأنظمة البرلمانية أنّ السؤال لا يوجّه إلى الوزير بصفته الشخصية وإنّما بصفته يتقلد المسؤولية وبالتالي لامناص من سؤاله لأن المشكل يخص قطاعه. وبالمقابل ذهبت التقاليد البرلمانية،[3] للتأكيد على أنّ السؤال لا يسقط الا بإنتهاء الفصل التشريعي الذي قدّم فيه، إذْ بإنتهاء هذا الأخير فانّ جميع الأعمال البرلمانية التي تمت خلاله تسقط رغبة في التخلص من أكبر عدد ممكن من الأسئلة، ونظرا للعدد الهائل من الأسئلة المطروحة التي لا يمكن الإجابة عنها في دورة الإنعقاد الواحد تعتبر هذه حيلة للتخلص من الأسئلة التي تكون ذات أهمية للصالح العام، وكان الأجدر أن تبقى الأسئلة قائمة حتى ولو انتهت دورة الإنعقاد.[4]

---

[1] – المادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2] – د/ محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص 89.

[3] – د/ ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 69.

[4] – د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص 88.

- التنازل عن السؤال، حيث يعتبر تنازل العضو السائل عن سؤاله حقا دستوريا لوجود العنصر الشخصي للسؤال، ويكون هذا التنازل صريحا من خلال سحب السؤال في أيّ وقت خيث يُعتبر كأن لم يكن.

ثانيا – إجراءات طرح الأسئلة البرلمانية:

إذا توافرت الشروط المطلوبة في السؤال فإنّه يجب على الجهة المختصة بذالك في الآجال المحدّدة أن تقوم بتبلغيه للجهة المكلفة بالرد عليه خلال الجلسة المخصصة، ليتم إدراجه في جدول الأعمال، وتتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:

1. تبليغ السؤال للوزير المعني:

نصّت المادّة 70 والمادّة 73 من القانون العضوي رقم 12/16 على أنّ السؤال الشفوي أو الكتابي يتم إيداعهما من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمّة حسب الحالة، ويتم إرسال السؤال من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمّة،[1] إلى الوزير الاول الذي يتولى بدوره تحويل السؤال للوزير المختص.

وقد أظهرت الممارسة البرلمانية للعديد من الدول أنّه في حالة ما إذا أخطأ النائب في صاحب الإجابة يتعين على رئيس البرلمان أو الوزير الأوّل تصحيح وجهة السؤال وتحويلها إلى الوزير المختص، ولم تحدد هذه النصوص المدّة المقررة بالضبط للرئيس بإبلاغ الوزير الأول.[2]

2. إدراج السؤال في جدول الأعمال:

لكلّ غرفة من غرف البرلمان أن تدرج السؤال الشفوي في جدول أعمالها كما نصت عليه المادة 70 من القانون العضوي، على أن يودع السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمّة خلال العشرة (10) أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض.

وتنص المادة 70 من القانون العضوي على ان تخصص خلال الدورة العادية لانعقاد دورات غرفتي البرلمان جلسة أسبوعية تخصص للأسئلة الشفوية المعروضة على أعضاء الحكومة، وتضيف الفقرة الثانية من نفس المادة أنّ تحديد الإجابة عن الأسئلة الشفوية يتمّ بالتشاور بين مكتبي غرفتي

---

[1] – نص المادة 70 من القانون العضوي رقم 12/16.

[2] – الفقرة 02 من المادة 70 من القانون العضوي رقم 12/16.

البرلمان وبالإتفاق مع الحكومة وللإشارة فإنه لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في جلسة واحدة حسب الفقرة الثالثة من المادة 04/71 المذكورة.

الفرع الثاني: الإجابة على الأسئلة البرلمانية

في معظم الأنظمة الدستورية تُعطى الإمكانية للوزير المختص بالرد على الأسئلة أو رفض الردّ عليها، كما تمنحه أيضا إمكانية فتح مناقشة عامة عند الرد على الأسئلة.

أولا- إجراءات الإجابة على الأسئلة البرلمانية

هناك جملة من الإجراءات التي تمرّ بها عملية الإجابة على الأسئلة البرلمانية بدءا من تحديد الجلسة للرد على الأسئلة الشفوية ثم كيفية الإجابة عليها من طرف الوزير المختص، حيث نصّت المادّة 71 من القانون العضوي رقم 12/16 على أن تخصص خلال الدورات العادية جلسة أسبوعية للرد على الأسئلة الشفوية من جهة، وعدم تهرب أعضاء الحكومة من الرد عليها من جهة أخرى، وللإشارة فإن تحديد الإجابة على الأسئلة يتم بالتشاور بين مكتبي غرفتي البرلمان وبالإتفاق مع الحكومة بمقتضى الفقرة الاخيرة من المادة 71 من القانون العضوي السالف الذكر، أمّا عن كيفية الرد على الأسئلة الشفوية فإنّه يتم الرد على السؤال من طرف عضو الحكومة بعد طرح السؤال مع إمكانية التعقيب عليه.

وفي هذا الإطار يتولى الوزير الردّ على السؤال اللشفوي في الحدود المتضمنة في السؤال مع العلم أنّه قد تحصل حالات يتعذّر فيها على عضو الحكومة الحضور شخصيا للإجابة عن السؤال الشفوي فيتمّ تكييف عضو آخر في الحكومة وهو الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

يجوز التعقيب بطبيعة الحال على الإجابة التي قدّمها عضو الحكومة حيث نصت المادة 72 من القانون العضوي على مايلي: "يمكن صاحب السؤال إثر جواب عضو الحكومة أن يتناول الكلمة من جديد، كما يمكن لعضو الحكومة ان يرد عليه".

بينما حددت المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمّة (03) دقائق لتعقيب عضو مجلس الأمّة على ردّ الوزير، وقد يدور تعقيب صاحب السؤال على بعض العناصر في إجابة الوزير كأن يدلي ببيانات متناقضة أو يغفل الرد عن بعض جوانب السؤال. ومثلما أعطى القانون حق التعقيب لأصحاب الأسئلة الشفوية فإن نفس المادّة مكنت أيضا، ومن باب المساواة، أعضاء الحكومة من حق الردّ على التعقيب وذلك في حدود (03) دقائق بالنسبة لسؤال عضو مجلس الأمّة.[1]

[1] – المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمّة لسنة 2017.

ثانيا – رفض الرد على الأسئلة البرلمانية وتأجيلها:

يمكن للوزير في الأنظمة المقارنة رفض الردّ على السؤال الشفوي، بينما لم يشر النص الجزائري لتأجيل الرد، ولهذا ظهرت معايير وأسس تبرر رفض الاجابة حيث تعتبر المصلحة العامة معيارا مشتركا لكلّ الانظمة التي تبيح جواز عدم الردّ على الأسئلة الشفوية، ففي بريطانيا يمكن عدم الردّ بدافع المصلحة العامة لا سيما إذا تعلق الأمر بأمور الدفاع الوطني أو المفاوضات التي ترتبط بها الحكومة. أما في فرنسا فيمكن للوزير المعنى رفض الإجابة بدافع المصلحة العامة خاصة إذا كان السؤال يتعلق بأمور الدفاع الوطني. كما يمكن رفض الرد للإستحالة المادية وقد تتحقق الإستحالة المادية في حالة تلف البيانات أو الملفات المتعلقة بها أو إذا تعلّق السؤال بمعطيات قديمة جدا يستحيل معها أن تتمكن المصالح المختصة من الوصول اليها.

وعلى الرغم من أنّ الأنظمة الداخلية لم تنص على هذه الحالات التي تحول دون الرد على الأسئلة الشفوية، فإن الوزير المعني ينبغي أن يبرر امتناعه عن الرد والإجابة طبقا للعلاقة الايجابية التي يقيمها عضو البرلمان وعضو الحكومة. أمّا عن الجزاء المترتب عن عدم الإجابة على السؤال الشفوي إنّه وبالرغم من أنّ القانون العضوي رقم 12/16 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم يحدّدوا جزاء عن عدم الردّ على الأسئلة الشفوية على غرار الأنظمة الاخرى التي حدّدت جزاءاته فإنّه يمكن[1] تحويل السؤال إلى استجواب.

ثالثا – إجراء المناقشة العامة:

تنص المادة 75 من القانون العضوي رقم 16–12 على أنّه: " إذا رأت إحدى الغرفتين أنّ جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة، تفتتح هذه المناقشة وفقا للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمّة ". ورغم أنّ السؤال المتبوع بمناقشة منصوص عليه بقانون عضوي فإن أغلب الأسئلة لم يحدث وأن تبعتها هذه المناقشة.

تجرى المناقشة بناء على طلب 30 عضوا من أعضاء مجلس الأمّة حسب نص المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمّة، كما نصت المادة 75 من القانون العضوي السابق الذكر على وجوب أن تقتصر هذه المناقشة على السؤال الشفوي أو الكتابي المطروح، على أن تُنشر الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة المتعلقة بها حسب نفس الشروط الخاصة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة في البرلمان.

---

[1] – د. بوكرا ادريس، السؤال الشفوي كالية من آليات الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 28 وما يليها.

الجدير بالذكر أن كل من القانون العضوي والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان لم يتضمنا أيّة أحكام تتعلق بكيفيات إجراء المناقشة الناجمة عن السؤال الشفوي، كما لم يحدّدا ايّة آثار تترتب عن إجراء هذه المناقشة ما يخلق صعوبة في فهم الغرض من إجراء هذه المناقشة العامة الأمر الذي يجعلها عديمة الأثر.

نخلص إلى أنّ توجيه الأسئلة البرلمانية تعتبرأحد وسائل الرقابة البرلمانية التي تتيح لأعضاء البرلمان التقدم للإستفسار عن غموض التدابير الحكومية، فهي تعدّ بذلك وسيلة لمراقبة مدى تنفيذ مخطط عمل الحكومة ومدى قدرتها على حلّ المشاكل التي تواجهها. ضف إلى ذلك فإنها تعتبر وسيلة إعلامية تمكّن عضو البرلمان من جمع المعلومات الضرورية لأداء المهمة التشريعية وتزويد الرأي العام بالخبايا وكشف ذلك أمام الشعب من خلال التطرق للمواضيع الحساسة التي تضع الحكومة في موقف حرج لما له من تأثير على الرأي العام، ومنه يمكن القول بأنّ الأسئلة أصبحت وسيلة يستعملها البرلماني لإرضاء ناخبية من جهة، ولإثبات أنّه عند وعد منتخبيه من جهة أخرى

وقد تناول المشرع الجزائري الأسئلة البرلمانية دون أن يمنحها الفعالية اللازمة من حيث الآثار التي ترتبها الأجوبة غير المقنعة لأعضاء الحكومة، إذ اكتفى فقط بالنص على المناقشة والتعقيب من طرف عضو المجلس الشعبي الوطني وإن كانت هذه المناقشة تعدّ كأثر إيجابي للأسئلة غير أنّ المجلس لا يستطيع إصدار لائحة تؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة، حيث سعى المشرع إلى تقييد وتضييق هذه الوسيلة قدر المستطاع ممّا ادّى إلى فقدان قيمة هذه الآلية للضغط على السلطة التنفيذية، لاسيما وأنّ المشرع الجزائري اكتفى بمجردّ النص على وسيلة الرقابة دون تقرير الجزاء.

من خلال كلّ هذه المعطيات نخلص إلى أنّ المشرع أبقى على حقّ النواب في طرح الأسئلة بنوعيها وهذا بالطبع بغية الإستعلام والإستيضاح دون أيّة نتيجة تذكر، ما عدا ما تعلق منه بوظائفه الأساسية من أنّه وسيلة للإعلام خاصة في حالة النشر، أما ما يتعلق منه بإمكانية إسقاط الحكومة فهو أمر مستحيل ما يفيد بأّن هذه الوسيلة ضعيفة وعديمة الآثار القانونية ما عدا بأهميتها السياسية وقدرتها على التأثير على الرأي العام.

المطلب الثاني: آلية الإستجواب والتحقيق البرلماني

بموجب نص المادة 151 من الدستور فإنّه يحقّ لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.[1] والاستجواب يُعدّ آلية دستورية للرقابة البرلمانية،[2] إذ لا يقتصر على مجرد استفسار وطلب معلومات حول موضوع معين مثل السؤال، بل تتعدّاه إلى درجة محاسبة الحكومة على تصرفاتها فهو يتضمن اتهاما للحكومة أو أحد أعضاءها نقدا وتجريحا لسياستها.[3] كما أنّ التحقيق البرلماني هو الآخر آلية لا تقلّ أهمية عن الاستجواب، فهو أداة أخرى من أدوات الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة نصّ عليها المؤسس الدستوري بموجب المادّة 180 من الدستور.

ونظرا لما للاستجواب والتحقيق من أهمية في الرقابة البرلمانية فقد أحاطهما المشرع بضمانات وشروط تكفل عدم استعمالهما بصورة انتقامية من جهة، وتضمن جدّية اللجوء إليهما في حالة الضرورة من جهة أخرى. وبهذا سنتطرق إلى آلية الاستجواب البرلماني شروطه وتقييم مدى فاعليته (الفرع الأول)، وآلية التحقيق البرلماني إجراءاتها والقيود الواردة على ممارستها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: آلية الاستجواب البرلماني

يعتبر الاستجواب وسيلة برلمانية للإعلام والرقابة، ذلك أنّه يمكن لأعضاء البرلمان الحصول من خلاله على معلومات تتعلق بمسألة معينة وبالتالي مراقبة ومتابعة عمل الحكومة.

أوّلا- شروط صحة الاستجواب البرلماني

تعتبر شروط ممارسة الاستجواب في حقيقة الأمر حدودا وضوابطا لممارسة هذا الحقّ، غير أنها ليست خاصة به فقط وإنما تشترك فيها جميع وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، لكن النزاع الذي مازال قائما بين البرلمان والحكومة يدور حول ضوابط الاستجواب بحيث لا بدّ من معرفة مدى تبيان هذه الشروط لمعايير إقامة التوازن بين حقّ الاستجواب كحق دستوري وبين مطالب الحكومة الداعية بضرورة ممارسته بشكل موضوعي.

---

[1] – تنص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنّه: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما".

[2] – د/ إيهام زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 88-89.

[3] – د/ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي التفكر الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، 1986، ص 553.

غير أن المتتبع للنصوص المنظمة للاستجواب يرى بوضوح أنّ هناك شروطا لممارسة هذا الحق وهي مقسّمة إلى شروط موضوعية، وشروط غائية، وأخيرًا شروط شكلية.

1 – الشروط الموضوعية:

لم تشر النصوص المنظّمة للاستجواب– سواء الواردة في الدساتير أو في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أو القوانين العضوية– إلى شيء من تلك الشروط، إلا أنّ الاستجواب في مضمونه ينصبّ على عمل سيكون من اختصاص الحكومة. بإمكان أعضاء البرلمان بغرفتيه استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة حسب نص المادة 151 من الدستور حيث أنّ إجراءاته مكرّسة أيضا بالقانون العضوي رقم 12/16، وبالتالي فإنّ أغلب التشريعات البرلمانية تأتي لتضيف إلى ذلك شروطا متعلقة بموضوع الاستجواب. من هنا يمكن لنا معرفة العناصر التي تشملها الشروط الموضوعية لممارسة حق الاستجواب وهي تتمثل في شرط الاختصاص، وكذا شرط عدم مخالفة الدستور والقانون.

أ- شرط الاختصاص لممارسة حق الاستجواب:

يقتصر الاستجواب على الموضوعات التي تدخل في إطار إختصاص الحكومة وهذا أمر لا جدال فيه، فهو يعني بذلك عدم توجيه الإستجواب إلى الحكومة في الأمور التي تدخل ضمن صلاحيات السلطات الأخرى، لكن يمكن أن نتساءل عن الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية وعن أعمال السلطة القضائية فهل يمكن في هاتين الحالتين توجيه استجواب للحكومة فيها.

الأصل العام الذي استقر عليه الفقه الدستوري هو عدم خضوع الأعمال التي يمارسها رئيس الجمهورية منفردا ولا تشاركه الحكومة فيها، للرقابة البرلمانية بصفة عامة، والاستجواب بصفة خاصة، وذلك يرجع لسبب هو أنّ توجيه الاستجواب في هذه الحالة يكون موجّها لشخص الرئيس، وهذا لا يجوز، لأنّ الرئيس في الأنظمة البرلمانية غير مسؤول، فضلا عن أنّ المسؤولية لا تقرّر إلا بنص، وطالما أنّ الدستور لم ينص على مسؤولية الرئيس فإنّ هذا معناه عدم جوازها وبمفهوم المخالفة فإنّه لا يمكن أنّ يتم استجواب الحكومة عن الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية وهذا عملا بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، وبما أنّه لا توجد سلطة فلا تكون هناك مسؤولية، وبانعدام المسؤولية لا يمكن أن يكون هناك سببا للاستجواب.

أمّا عن أعمال السلطة القشائية فقد أعفيت هذه الأعمال من الرقابة البرلمانية بصفة عامة والاستجواب بصفة خاصة، وذلك عملا بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يحظر على أي سلطة التدخل في عمل سلطة أخرى، هذا وقد استقرت التقاليد البرلمانية على أنّ الأعمال القضائية لا يمكن أن تكون

محلا للرقابة البرلمانية بوجه عام والاستجواب بوجه خاص، وأنّ الهدف من إعفاءها من هذا الاستجواب هو بغية حمايتها من أن تكون أعمالها عرضة للمساءلات البرلمانية بشكل يفقد هيبتها ويؤثر على مكانتها بين الناس، لكونها رمزا لسلطة الدولة وسيادة القانون.

وحظر تناول الاستجواب للأمور المتصلة بالقضاء غير مقتصر على قضاء بعينه من ناحية، كما لا يشمل كل أعمال القضاء من ناحية ثانية، فمن الناحية العضوية لا يقتصر الحظر على القضاء الجنائي أو المدني أو الإداري فحسب، وإنما يمتدّ إلى كلّ جهة أصبغ القانون عليها هذا الوصف أو تعارف عليها الفقهاء وفق معايير وضوابط موضوعية، ومن هنا لا نتردّد في القول بأنّ القضاء العسكري يشمله الحظر أيضا فلا يستجوبه البرلمان عن أعماله، كما يمكن القول عن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي نفس القول وذلك في حدود وظيفتها القضائية باعتبارها جهة قضائية يسند إليها الفصل في بعض القضايا.[1]

ب- شرط عدم مخالفة الدستور والقانون لممارسة حق الاستجواب:

من الطبيعي والمعروف أنّ البرلمان حينما يمارس أيّ اختصاص من اختصاصاته لا يجوز أن يخالف أحكام الدستور والقانون سواء كان هذا الاختصاص تشريعيا أو رقابيا، ومن ثمّ فإنه لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للدستور أو القانون، حتى وإن لم ينص القانون على ذلك صراحة، لكن الأمر يمكنه استنتاجه من الممارسات العملية حيث برّر بعض الفقهاء بقولهم أن الاستجواب في حقيقته اتهام للحكومة أو لأحد أعضائها بمخالفة دستور أو القانون فمن غير الجائز أن يكون لاستجواب نفسه مخالفا لهما.[2]

2 – الشروط الغائية:

تعتبر هذه الشروط بمثابة ضوابط وقواعد للاستجواب، والقصد منها هو تنزيه النائب والارتقاء به باعتبار ممثلا للشعب، ومن هنا تتمحور هذه الشروط في شرطين أساسيين هما تحقيق المصلحة العامة، وعدم المساس بالأشخاص أو احتوائه على عبارات غير لائقة.

---

[1] – د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص 131.

[2]– د. صادق أحمد علي يحي، الاستجواب كوسيلة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص 66.

أ- تحقيق المصلحة العامة:

لم يرد النص على هذا الشرط في المادة 151 من التعديل الدستوري الجزائري ولا في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، لكن بالرجوع إلى التقاليد البرلمانية نجد وجوب عدم تضمنّ الاستجواب ما يضر بالمصلحة العامة للبلاد، أي عند عدم احتواء الاستجواب لأمر فيه مصلحة عامة يعدّ سببا لرفضه وعدم الردّ عليه من طرف الحكومة. هذا الشرط منتقد لأنّ مفهوم المصلحة غامض يصعب وضع معيار دقيق لها، بل أنّ نسبية هذا المفهوم تجعل أعماله مضطربة، ومرهونة برغبة رئيس المجلس وإرادة الحكومة، كما أنّ هذا الشرط يمكن أن يكون سيفا في يد الأغلبية على نواب المعارضة ممّا يعطي الفرصة للحكومة بالتذرع به لرفض الردّ على ما لا ترغب فيه من الاستجواب بحجّة أنها تتعارض مع المصلحة العامة.[1]

ب- أن لا يتضمن الاستجواب على مساس بالأشخاص أو احتوائه لعبارات غير لائقة:

هذا الأمر مطلوب في كلام كلّ عضو قدّم استجوابا أو سؤالا أو ناقش أمرا بحيث لا يمكن للاستجواب أن يكون وسيلة لتصفية الحسابات بين مقدّمه والموجّه إليه، أو يكون أداة للنيل من كرامته والمساس بسمعته، ولو أنّ الدستور لم يذكر هذا الشرط فهذا لا يعني أنه يقرّه. فالتقيّد بآداب الاستجواب وعدم المساس بالحياة الشخصية للمسؤول هو في حقيقة الأمر قيد عام تجسده روح الدستور وتُنظّم وفقا له سائر الحقوق، ولا يعقل أن يكون البرلمان وهو الحصن المتين لحقوق الأفراد وحرياتهم هو نفسه المتسلط على تلك للحقوق، وعلى قدر غموض هذا الشرط وصعوبة تحديده على قدر الحاجة إليه لأنْ يكون معيارا للتوازن بين حقّ النائب في الاستجواب وحق المستجوب في حماية كرامته وسمعته من المساس.[2]

كما يقتضي الاستجواب كذلك وجوب خلوّه من عبارات غير لائقة، فالنائب مطالب بالتقيّد بآداب الاستجواب عند شرح استجوابه أو الردّ على إجابة الوزير المستجوب، وذلك بعدم استعمال عبارات غير لائقة وعدم مقاطعته للوزير أثناء ردّه على الاستجواب والانتظار لحين الانتهاء من الإجابة.

هذا الشرط لم ينص عليه المشرّع الجزائري سواء في الدستور أو في القانون العضوي، لكن جرت العادة على إتباع هذا الأسلوب الذي وإن دلّ على شيء إنما يدلّ على الاحترام الذي يجب أن يكون متبادلا بين أعضاء البرلمان والحكومة، فقد يحصل أحيانا مناقشات حادّة نتيجة مقاطعة النائب المستجوب أو مقاطعة الوزير وهو أمر لا يتفق مع أحكام الاستجواب، إذ ليس من حقّ أيّ عضو سواء المستجوب

---

[1] – د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص 141.

[2]– د. محمد باهي أبو يونس، المرجع نفسه، ص 144.

أو المجيب أن يقاطع الآخر أو يمنعه من الاستمرار في الكلام، أو يستخدم عبارات غير لائقة تتضمن تجريحا بالآخرين، ويكون لرئيس المجلس فقط الحقّ في مقاطعة أي عضو في حالة استخدامه لهذه الألفاظ والتي لا تمتّ بأيّ صلة للعمل النيابي.[1]

3 – الشروط الشكلية:

أحاطت الأنظمة الداخلية للبرلمان ممارسة العضو لحقه في تقديم الاستجواب بشروط شكلية تضمن جدّية الاستجواب وقيامه على أدلة تبرّر مساءلة الحكومة أو أحد أعضائه، بالإضافة إلى أنّ الممارسة العلمية قد فرضت قواعد وشروط شكلية لممارسة عضو البرلمان لحقه في تقديم الاستجواب تتمثل فيما يلي:

أ- وجوب كتابة الاستجواب:

يشترط أن يكون الاستجواب مكتوبا وهذا الشرط أجمعت عليه معظم التشريعات التي تنظّم وسائل الرقابة البرلمانية كما أكدته المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وكذلك المادة 67 من القانون العضوي رقم 12/16، وإن لم يشترطه هذه النصوص صراحة لكن يمكن استنتاجه ضمنيّا من خلال ماورد النص عليه بأن يوقع على الاستجواب ثلاثين (30) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا على الأقل، فلا يجوز قبول الاستجواب الذي يتقدّم به العضو أو النائب شفاهة في جلسة المجلس.[2]

إنّ اشتراط الكتابة أمر تستدعيه طبيعة الاستجواب باعتباره أخطر أداة رقابية ضدّ الحكومة، فلا بدّ أن يكون واضحا بحيث أنّ تلك الوقائع والأسانيد التي يحتويها الاستجواب ظاهرة وبيّنة توضّح وجها حقيقيا للمخالفة التي ينسبها النائب إلى من وُجّه إليه الاستجواب، ذلك أنّ الكتابة توضّح بدقة التّهم المنسوبة لعضو السلطة التنفيذية ممّا يعطيه الحقّ في فهم مجريات الأمور لكي يتمكن من الدفاع عن نفسه بسهولة ويسر.

كما أن اشتراط تقديم الاستجواب مكتوبا يسهل عملية تداوله في المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان وبذلك يستطيع الأعضاء الوقوف على موضوع الاستجواب ومعرفة أبعاد ما ينطوي عليه، وهذا ييسّر له مهمة الرقابة والمشاركة في المناقشة وإعداد ما يتعيّن لهم من حجج يمكن أنْ تثبت أو تنفي وقائع

---

[1]– د. صادق أحمد علي يحي، الاستجواب كوسيلة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، المرجع السابق، ص 64.

[2]– صادق أحمد علي يحي، المرجع نفسه، ص 55.

ما انطوى عليه الاستجواب، وأيضا لكي يستطيع رئيس المجلس أن يبحث في مدى توافر الشروط المطلوبة في الاستجواب.[1]

ب- أن يتمحور الاستجواب حول قضية من قضايا الساعة:

الأصل أن يوجّه عضو البرلمان الاستجواب إلى الحكومة أو أحد أعضائها في أيّ موضوع من الموضوعات المرتبطة بالشؤون العامة مع وجوب أن يكون الاستجواب متضمّنا وقائع محدّدة تُنسب للوزير الموجه إليه الاستجواب، وقد أوجب المشرع الجزائري أن يكون الاستجواب متمحورا حول قضية من قضايا الساعة بشرط أن يشرح المستجوب موضوعه ويوضح أسبابه كما يبيّن وجه الاتّهام الموجّه للوزير، ومن الأمور المهمة التي يقوم عليها الاستجواب كشرط لصحته هي أن يتعلق بعمل من أعمال السلطة التنفيذية المعروفة وأن لا يتجاوز حدود القانون.

ثانيا – إجراءات الاستجواب:

بعد توقيع الاستجواب من طرف عدد معين من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة يودع مكتب الغرفة المعنية ثم يبرمج لعرضه على الجلسة العامة ومناقشته.

1- إيداع الاستجواب وتحديد الجلسة للنظر فيه:

حتى يمكن عرض الاستجواب في الجلسة المخصصة لذلك، يجب أن يسجل إيداعه ويبلغ إلى الحكومة لتحضير ردّها عليه، ويودع الاستجواب لدى مكتب الغرفة المعينة، وللعلم فإنّه لا النظام الداخلي لغرفتي البرلمان ولا القانون العضوي قد حدّدوا الجهة التي يودع لديها الاستجواب، لكنهم قد أتوا فقط على ذكر الجهة التي تبلّغ نص الاستجواب إلى الحكومة وهم رئيسي غرفتي البرلمان، وبما أن الاستجواب يتعلق بقضية من قضايا الساعة، فالأمر استعجالي يتطلب علم الحكومة في أقرب الآجال بالقضية موضوع الاستجواب بمهلة التبليغ التي تقدر ثمانية وأربعين (48) ساعة،[2] على أن تنعقد الجلسة خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب،[3] أمّا فيما يتعلق بتحديد جلسة النظر في الاستجواب فإنّ نص المادة 67 من القانون العضوي 16-12 قد أقرّت بإنّ تحديدها هو من صلاحية مكتبي المجلسين بالتشاور مع الحكومة.

---

[1] – صادق أحمد علي يحي، المرجع نفسه، ص 56.

[2] – المادة 02/66 من القانون العضوي 16- 12.

[3] – المادة 02/67 من القانون العضوي رقم 12/16.

2- عرض الاستجواب والردّ عليه في الجلسة:

نصت المادة 68 من القانون العضوي رقم 12/16 أنّ صاحب الاستجواب يقدّم عرضا يتناول فيه موضوع الاستجواب في الجلسة المخصّصة، ويتمّ هذا العرض من طرف مندوب أصحاب الاستجواب الأمر الذي يُفهم منه أن نص الاستجواب يكون مختصرا في الجلسة وأنّ مندوب أصحاب الاستجواب ملزم بقراءة ما تضمنه نص الاستجواب المودع لدى مكتب المجلس، بعدها يتم الرد عليه من طرف الحكومة. في الحقيقة تعتبر الحكومة هي المكلفة بالرد على الاستجواب الموجه لها من طرف أعضاء البرلمان، وذلك وفقا للنص القانون العضوي: " تجيب الحكومة عن ذلك" أي على الاستجواب، غير أن السؤال الذي يُطرح هنا هو قصد المشرّع بمصطلح بالحكومة في هذه المادّة هل تتمثل في الوزير الأول أم فقط الوزير المختص.

إنّ خصوصية الاستجواب وما يحتويه من وقائع واتهامات على عضو الحكومة يجعل من باب أولى أن يكون الردّ على هذه الاتّهامات من طرف الوزير المعني، فإذا كانت المسؤولية شخصية تستهدف عمل الوزير بالذات فإنّه من المنطقي أن يكون الردّ كذلك شخصيا، أمّا القول بالمسؤولية التضامنية للحكومة فإنّه يمكن كذلك قبول هذا الطرح إذا كان من وجّه إليه الاستجواب هو الوزير الأول وليس الوزير المختص بشرط أن يكون متحملا هو ووزارته هذه المسؤولية.[1]

3- انتهاء الاستجواب بإجراء مناقشة عامة:

عند انتهاء مُقدّم الاستجواب من شرح استجوابه وقيام الوزير بالردّ، يتعين على رئيس المجلس فتح باب المناقشة وإصدار قرار خاص بنتيجة الاستجواب، ممّا يكون له الأثر المهّم في توضيح الاستجواب لأعضاء المجلس حتى يتمكنوا من تحديد موقفهم. وقد حدّد المشرع الجزائري مناقشة الاستجواب في مدة لا تقل عن 30 يوما من تاريخ إيداعه بمكتب المجلس، وتُعدّ هذه المدة طويلة نسبيا بالنظر لمسألة الاستعجال التي هي إحدى خصائص الاستجواب.

إنّ الهدف من طول هذه المدّة هو تمكين الحكومة من حرية التحرك، غير أنّ الثابت أنّ طول هذه المدّة يقلّل من حماس البرلمانيين ويفقد الاستجواب أهميته ليكون الاستجواب من الأمور الواردة في النظام الدستوري الجزائري كإجراء روتيني وشكلي وليس ذا طابع اتهامي خطير.[2] فقد جرت العادة البرلمانية

---

[1]- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص 162.

[2]- د. بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 407.

على قبول التأجيل في بعض الحالات التي تقتضي تأجيل مناقشة الاستجواب كأن يكون موضوعه متعلقا بمسألة معروضة على القضاء أو مستكملا للبيانات اللازمة للرد عليه، أو إذا كان الموجّه إليه الاستجواب مريضا وتعذّر عليه الحضور إلى جلسة المناقشة بعذر قهري يقدّره المجلس، وفي جميع الأحوال لابد من موافقة المجلس على التأجيل حيث أنه لا يمكن أن يتم بإرادة طرفي الاستجواب، بعكس ما جاء في السؤال الذي يعتبر حقا شخصيا، فالاستجواب ليس حقا شخصيا لمقدمه وإنّما بمجرد وصوله إلى المجلس يصبح حقا من حقوق إدارة المجلس.[1]

على العموم فإنّ الاستجواب في الجزائرعلى الرغم من النصّ عليه وتنظيمه دستوريا إلى أنّه شهد تراجعا مقارنة باستخدام أسلوب الأسئلة، فالاستجواب يتخلص مداه في أن يخوّل مجموعة نواب بالمجلس الشعبي الوطني أو مجموعة أعضاء بمجلس الأمة استجواب الحكومة برمتها حول سياسة الدولة العامّة أو توجيه استجواب للوزير الأول لمحاسبته في الشؤون التي تدخل ضمن إطار اختصاصاته، ومع هذا فإنه لا يترتب عنه نتائج تؤثر على الحكومة إذْ أنه لا يمنح للنواب ولا الأعضاء الحق في إصدار لائحة وبالتالي توقيع المسؤولية السياسية للحكومة.

إنّ هذا التراجع يعبّر عن سياسات معتمدة تتبعها السلطة التنفيذية بهدف تجنب بعض الوزارات التعرض للاستجواب بحجة الحفاظ على المناخ الاستثماري في البلاد، ليكون توجيه الأسئلة أكبر آلية رقابية استعمالا في النظام الدستوري الجزائري مقارنة بآلية الاستجواب.

رغم التطور الدستوري الحاصل فإنّه مايعاب على المشرع الجزائري هو أنّه لم يقرّر ما للاستجواب وما يمكن أن يرتّبه من جزاء ممّا يرسم للحكومة خطا مسبقا لا يتوجّب عليها تجاوزه، فالاستجواب هو في الأصل وسيلة استفهام قائمة على مبدأ المحاسبة بحيث أساسها الرئيسي الاتهام المباشر للحكومة، لكنّ المشرّع نجده قد ركّز على مبدأ الاستفهام دون المحاسبة ليقضي بذلك على الخاصية المميزة للاستجواب كآلية فاعلة وخطيرة في مواجهة السلطة التنفيذية.[2]

---

[1]– د. باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص 158.

[2]– د. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، المرجع السابق، ص 508.

الفرع الثاني: آلية التحقيق البرلماني

يمكن للبرلمان في إطار ممارسته للرقابة على أعمال الحكومة، بالإضافة إلى آليتي السؤال والاستجواب، القيام بالتحقيق البرلماني،[1] الذي يعدّ " شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء البرلمان، هدفها الكشف عن كافة العناصر المادّية والمعنوية في المسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الإطلاع على كل المستندات، واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع".[2]

لقد أقرّ المؤسس الدستوري لكل غرفة من البرلمان حقها في القيام بالتحقيق، إلا أنه دعي إلى ضرورة تشكيل لجان تحقيق خاصة لهذا الغرض،[3] ورغم أنّ هذا الشرط يهدف لضمان تفرغ هذه اللجنة للمهمة المنوط بها، إلا أنه يشكل معوقا أمام البرلمان في الممارسة الرقابة على نطاق واسع، خاصة من طرف لجانه الدائمة التي تمّ إبعادها عن ممارسة التحقيق، وإن تمّ اللجوء للجان التحقيق فقد فرض عليها قيودا تبقى حاجزا أمام نجاح الرقابة البرلمانية بطريق التحقيق.

أوّلا- إستبعاد اللجنة الدائمة عن القيام بالتحقيق

إن ممارسة التحقيق في النظام البرلماني لا تقتضي البتّة تشكيل لجنة تحقيق خاصة بذلك، بل للبرلمان الخيار بين أن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانه أو يكلف به لجنة خاصة،[4] وإسناد التحقيق إلى إحدى لجان البرلمان يعدّ وسيلة أكثر مصداقية بحكم تخصصها وإطلاعها عن قرب وبصفة دائمة بمختلف الأعمال الحكومية.

---

[1]- تعدّ بريطانيا أسبق الدول استخداما للتحقيق البرلماني 1689 وموضوع أول تحقيق برلماني هو سوء إدارة الحرب مع ايرلندا، ثمّ بعدها امتد إلى فرنسا حيث ظهر التحقيق البرلماني مع بداية القرن 19 م حول موضوع نبذة تاريخية للتحقيق البرلماني أنظر:

د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 126.

[2]- د. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 92- 93.

[3]- تنص المادة 180 من التعديل الدستوري 2016 على أنّه: "يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ".

[4]- د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 127.

وفي هذا الإطار يمكن للجان الدائمة الإستماع لأي عضو من الحكومة،[1] هذه المهمة الاستطلاعية للجان الدائمة تقترب كثيرا من عمل لجان التحقيق، وبناءا عليه تمارس اللجان الدائمة الرقابة على العمل الحكومي عن طريق مناقشة القانون محل الدراسة فيقوم أعضاء اللجنة بتوجيه أسئلة مباشرة للوزير المعني يمكن من خلالها الاستفسار حول بعض المسائل التي لها علاقة بمشروع القانون، وعلى الوزير المختص الإجابة على الانشغالات المطروحة عليه والغاية من ذلك معرفة ما يجري في القطاع، وتدوّن كل تدخلات أعضاء اللجنة الموجهة للوزير المعني وكذا الأجوبة في محضر يوزع على النواب، ومن ثم تكون اللجنة الدائمة قد مارست الرقابة على عمل وزاري معين.

لكن مهمة اللجان الدائمة في متابعة النشاطات الحكومية بصفة دائمة ولعدة سنوات تصطدم بتأثير الحكومة في عملها خاصة وأن أعضاء هذه اللجان كما رأينا سابقا ينتمون إلى مجموعات برلمانية التي تتقاسم المقاعد بكيفية تتناسب من عدد أعضاء كل مجموعة برلمانية مقارنة بالعدد الأقصى لأعضاء كل لجنة، وعلى اعتبار أن أساس قيام المجموعات البرلمانية هو أساس حزبي لا غير، فإنّ حزب الأغلبية ومجموعته البرلمانية سيقيمان قاعدة قويّة للردعلى كل محاولات التّشكيك في النشاط الحكومي، حتى تجد اللجان الدائمة نفسها تدور حول نفس المركز المتمثل في دعم الحكومة.

وعلى هذا الأساس فإنّ دور اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان لن تتعدى محاولة إعلام البرلمان بالمعلومات والحقائق بصفة منظمة بواسطة تقارير تشريعية رسمية تتمثل في التقارير التمهيدية والتقارير التكميلية عن النصوص محل الدراسة.

ثانيا – القيود الواردة على لجان التحقيق البرلمانية:

إنّ الرقابة التي يمارسها البرلمان بغرفتيه عن طريق لجان التحقيق هي أقلّ نجاعة وفعالية لأنّه إذا كان الدستور الجزائري في مادتّه 180 قد خوّل الأعضاء البرلمان حقّ إنشاء لجان تحقيق في أيّ وقت، إلا أنّ القانون العضوي رقم 16–12 قد قلص هذا الحق بفعل الشروط الصارمة التي فرضتها أحكام المواد 78 و 79 منه.

ويقصد بهذا الحق أن تقوم السلطة التشريعية في إطار اختصاصاتها في حالة ما إذا لم تقتنع بالبيانات والتوضيحات التي تقدمها السلطة التنفيذية عن طريق أجهزتها، وحبذت الوقوف على الحقيقة بنفسها إذا ما داخلها ريب أو شكّ أو لم تطمئن لسبب من الأسباب تلجأ في هذه الحالة السلطة التشريعية

[1]– تنص المادة 02/151 من التعديل الدستوري 2016: "يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة ".

إلى إنشاء لجان تحقيق خاصة، كوسيلة للكشف عن الفساد في بعض القطاعات أو الإدارات. وتتمتع هذه الجان بصلاحيات كبيرة حيث توضع تحت تصرفها جميع الإمكانيات والوسائل لأداء مهامها.

ويلتزم إنشاء لجنة التحقيق حسب المادة 78 من القانون العضوي 16-12 التصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها على الأقل عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا في مجلس الأمة، غير أنّ إنشاء لجنة التحقيق في غرفة ما لا يمنع الغرفة الأخرى من إنشاء لجنة تحقيق أخرى حول النفس الموضوع شرط أن تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق أولا الغرفة الأخرى بذلك.[1]

لكن لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف. ومعنى هذا أنّ حق البرلمان في إنشاء لجان التحقيق مقيدّ بعدم فتح تحقيق قضائي، وفي هذا مساس بالسلطات البرلمانية خاصة وأن الفرق بين التحقيق البرلماني والقضائي كبير، حيث أنّ لجان التحقيق البرلماني تقوم بتحقيقات سياسية ولا تعاقب عكس التحقيق القضائي الذي لا يمكن أن يقتصر على نتائج سياسية.[2]

وتضيف المادة 82 من القانون العضوي رقم 16-12 أن البرلمانيين الذين وقعوا على لائحة إنشاء لجنة التحقيق ليس لهم الحق أن يكونوا فيها، ويبدوا أنّ هذه المادة لم تتحدّد من يقوم باختيار أعضاء لجنة التحقيق، ولكن بالرجوع إلى الواقع فإننا نجد أنّ مكتب كل غرفة يقوم بتحديد عدد أعضاء اللجنة بنفس الكيفية التي يتمّ فيها توزيع المقاعد على اللجنة الدائمة.

وحسب المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12 فإنّه يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى شخص وفي أيّ مكان وأن تطلع على أيّ معلومة أو وثيقة ترى أنّ لها علاقة بموضوع التحقيق ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سرّيا وإستراتيجيا يهمّ الدفاع الوطني أو المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني أو أمن الدولة الداخلي والخارجي.[3]

ولا شكّ أن مفهوم الوقت يحظى بمكانة رئيسية بخصوص قيام لجنة التحقيق بالعمل البرلماني في مواجهة الحكومة ونتيجة لذلك جاءت المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-12 بما يلي:

---

[1] – المادة 02/79 من القانون العضوي رقم 16-12.

[2] – د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني المرجع السابق، ص 119-120.

[3]– المادة 85 من القانون العضوي رقم 16-12.

"تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا وتنتهي مهمّتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء ستة أشهر(06) قابلة للتجديد إبتداءا من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل إثنا عشر (12) شهرا إبتداءا من تاريخ انتهاء مهمّتها".

وبالرجوع إلى المادة 86 من القانون العضوي 16-12نجدها تنص على أنّه: "يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة. يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول. كما يوزّع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة".

والثابت أن دور لجنة التحقيق ينتهي قانونا بمجرد تسليم تقريرها نهائيا إلى مجلس الشعبي الوطني، ومن ثم يأمر رئيس الغرفة بتوزيعه على النواب أو الأعضاء، ويتبع ذلك بإبلاغ التقرير لرئيس الجمهورية بوصفه القاضي الأول، وفي ذات الوقت يرسله إلى الوزير الأول. ويُنشر التقرير كله أو جزء منه من قبل المجلس الشعبي الوطني أومجلس الأمة بناءا على اقتراح مكتب الغرفة المعنية ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة.

ويثار التساؤل عن موعد النقاش، لذلك يجب تحديد الموعد الأقصى لمناقشة هذا التقرير وإدراجه في جدول الأعمال كما يحدّد طبيعته وتوزيعه على أعضاء المجلس المعني لكي يتمكنوا من الإطلاع عليه، ولا ينشر هذا التقرير تلقائيا بمجرّد المصادقة عليه من طرف أعضائه بل يرجع ذلك لموافقة الغرفة المعنية.[1]

وفي هذا الإطار فقد أجازت المادة 01/87 من القانون العضوي رقم 16-12 بناءا على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية أن يقرر نشر التقرير كليا أو جزئيا، كما يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير هو ما تؤكدّه المادة 03/87 من القانون العضوي المذكور.

إنّ هذا التقييد الوارد على النشر وكذا على ضرورة مناقشة ملائمته من عدمها في جلسات مغلقة، يعود أساسا للآثار التي يمكن أن تنجم عن ذلك، حيث أنّ هذه المناقشة تؤدي إلى وضع الحكومة أمام مسؤوليتها تحت رقابة الرأي العام، لأن المفترض في هذه المناقشة أن تعطي الفرصة لأعضاء المجلس لتقييم التحقيقات التي أجرتها اللجنة ووجهات النظر المغايرة لما ورد بالتقرير فرصة للتعبير عنها.

---

[1]- المادة 02/87 من القانون العضوي رقم 16-12.

كما أنّ النشر من شأنه أن يدفع الحكومة إلى اتخاذ إجراءات عملية لسدّ النقائص المسجّلة ومتابعة التقصير الذي اكتشفته لجنة التحقيق.[1] ومن هنا فوسيلة التحقيق البرلماني لا تشكل وسيلة الرقابة التشريعية بالمعنى الدقيق على أعمال الحكومة، إذ أنها آلية استعلامية يستطيع النائب من خلالها كشف وتوضيح ما غمض عليه من نشاط الحكومة، وإن كان النواب بإمكانهم استخدام ما تتوصّل إليه لجان التحقيق واستغلال التقرير في استجواب الحكومة كآلية من آليات الرقابة.

[1]– د. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 138.

المبحث الثاني: سلطة الكونغرس في التحقيق

لاشكّ أنّ آلية التحقيق في النظام الدستوري الأمريكي هي من أهم الوظائف غير التشريعية للكونغرس، وتفوّض هذه السلطة عادة إلى اللجان التابعة للكونغرس، سواء اللجنة الدائمة أو اللجان الخاصة التي يتم انشاؤها لغرض معيّن، أو اللجان المشتركة التي تتألّف من عدد معين من أعضاء مجلس الكونغرس النواب والشيوخ معا. يهدف الكونغرس من وراء التحقيقات التي يجريها بين الحين والآخر، إلى تحقيق مجموعة من الأهداف أبرزها جمع المعلومات اللازمة بخصوص المواضيع التي ستكون محلا لتشريعات الكونغرس في المستقبل، أو لفحص واختبار جدوى القوانين التي سنها الكونغرس، أو للتحقيق في أداء ومؤهلات أعضاء ومسؤولي الفروع الأخرى التابعة لحكومة الولايات المتحدة خاصة الفرع التنفيذي منها، وفي مناسبات نادرة، لوضع الأساس لإجراءات الاتهام الجنائي الموجّه للسلطة التنفذية.

وبالرغم من أنه لا يوجد في الدستور الأمريكي أيّة فقرة تخوّل صراحة لمجلسي الكونغرس سلطة إجراء التحقيقات في أعمال السلطة التنفيذية، إلاّ أنّ الكونغرس الامريكي مارس هذه السلطة منذ نشأة الجمهورية، حتى صارت من السلطات المعترف بها فقها وقضاءا للسلطة التشريعية. وبناءا عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث مبرّرات وإجراءات ممارسة الكونغرس لسلطة التحقيق (المطلب الأول)، ثم نتناول أثر ممارسة سلطة التحقيق على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (المطلب الثاني).

المطلب الاول: مبرّرات وإجراءات ممارسة الكونغرس لسلطة التحقيق

لم يأت في دستور الولايات المتحدة الأمريكية ولا في أي تعديل من تعديلاته المختلفة ما يفيد منح الكونغرس سلطة مساءلة رئيس السلطة التنفيذية أو أي عضو من أعضاء مختلف الأجهزة التنفيذية والادارية التابعة لها، فإذا كانت السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري تملك حق مساءلة السلطة التنفيذية من خلال الأدوات الرقابية التقليدية المعروفة، كالأسئلة، والاستجوابات، وتشكيل لجان من داخل البرلمان للتحقيق في مختلف أعمال السلطة التنفيذية، أو طرح الثقة في أعضاء هذه السلطة أو في الحكومة بأكملها، فإنّ مثل هذه الأدوات الرقابية لم ينص الدستور الأمريكي على أيّة واحدة منها.[1]

---

[1] - Rossiter, Clinton ; The American presidency, « the powers and practices, the personalities and problems of the most important office on earth »,op .cit., p.54.

لكن بالرغم من ذلك فإنّ الكونغرس الأمريكي يمارس سلطة الإشراف والرقابة على نطاق واسع وبفاعلية كبيرة على أعمال السلطة التنفيذية بمختلف أجهزتها التنفيذية والإدارية، وذلك عن طريق ممارسته لسلطة التحقيق التي تعتبر من أهم الوظائف غير التشريعية للكونغرس، والتي أخذت أهميتها تتزايد يوما بعد يوم، حتى باتت توازي سلطة الكونغرس في التشريع من حيث الأهمية،[1] من هنا يتضح جليا بأن للكونغرس مبرّرات يستند عليها لممارسته لسلطة التحقيق (الفرع الأوّل)، كما أنه يوجد طرق وإجراءات يعتمد عليها الكونغرس في ممارسته لهذا الحق (الفرع الثاني).

الفرع الاول: مبرّرات ممارسة الكونغرس لسلطة التحقيق

يمكن القول بأنّ من المبرّرات التي سيتند عليها الكونغرس في ممارسته لسلطة التحقيق نجد عنصرين هامّين، أحدهما فلسفي والآخر قانوني وعملي، وهذا ما يبرّر اضطلاع هاته الهيئة بمهمة التحقيق كآلية لاغنى عنها في النظام الدستوري الأمريكي.

أولا – المبرّرات الفلسفية لسلطة الكونغرس في التحقيق:

يرى الفقه الدستوري عموما بأن حق التحقيق هو حق مقرر للمجالس النيابية في جميع الدول أيا كان شكل نظام الحكم فيه، وبالتالي فإنّ اختصاص المجالس النيابية في تكوين لجان التحقيق البرلماني هو اختصاص أصيل لهذه المجالس تقوم بممارسته حتى ولو لم يرد النص عليه في صلب الوثيقة الدستورية.[2] هذا ما أجمع عليه أيضا الفقه الدستوري في الولايات المتحدة، حيث يرى أنّ للكونغرس الحق في الإشراف والمراقبة على مختلف أعمال ونشاطات السلطة التنفيذية بما تتضمنه من وزارات ووكالات ولجان ومكاتب تنفيذية وإدارية، وأنّ هذا الحق هو أحد أهم المسؤوليات الملقاة على عاتق الكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية.

ويستند الفقه الأمريكي في تبريره لسلطة الكونغرس في هذا الشأن إلى مصادر عدة، أهمّها ما ورد من مناقشات في مؤتمر فيلادلفيا، حيث تمّ التأكيد فيه على أنّ أعضاء الكونغرس ليسوا مجرد مشرّعين

---

(1) –Smith, Steven & Others: The American Congress (New York, Houghton Mifflin Company, third edition 2003), op.cit,. Ch.7(The Standding Committees), p.30.

(2)– د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة، سنة 1981، ص 353.

فحسب، بل انّهم يملكون سلطات استقصائية، كما أنّ من الواجب عليهم ان يجتمعوا باستمرار أو لفترات كثيرة لفحص كيفية إدارة الوظائف العامة للحكومة.[1]

كما أكّد الفقه أيضا على أن دور المجلس التشريعي في الرقابة لا يقل أهمية عن دوره في التشريع، بل إنّ دوره في الرقابة يفوق دوره في التشريع، حيث أنّ الاشراف أو المراقبة الواعية واليقظة على الإدارة الحكومية هو أمر مهم للغاية، شأنه في ذلك شأن التشريع تماما، أو حتى أنّه يفوق التشريع من حيث الأهمية، فالواجب إذا على الهيئة النيابية هو أن تراقب وتدقّق بجدية وعناية كل شأن أو كلّ مسألة، أي بمعنى أن تكون هذه الهيئة بمثابة العيون التي تراقب والصوت الذي يخاطب الآخرين، وأن تجسّد إرادة ناخبيها.

إذا مالم يتم تمكين الكونغرس من جميع الوسائل التي تؤهله للاطلاع أو الإحاطة علما بأعمال ونشاطات الوكالات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية، فإنّ البلاد ستكون عاجزة عن معرفة كيفية قيامها بأداء واجباتها، وكذلك أيضا ما لم يقم الكونغرس بفحص تلك الأمور بشكل دقيق، ومناقشتها بشتى الطرق، فإن البلاد ستعيش في حالة من الإرتباك والجهل الشديد بأهم شؤونها وقضاياها، لذا فإنّ وظيفة الكونغرس هي الاطّلاع على أعمال السلطة التنفيذية عموما والتي يجب أن تأتي في مقدّمة سلّم أولوياته، بحيث تتقدّم حتى على وظيفته التشريعية.[2]

ثانيا – المبررات القانونية لسلطة الكونغرس في التحقيق:

على الرغم من أنّه لا توجد في الدستور الأمريكي أيّة فقرة تخوّل صراحة لكلا مجلسي الكونغرس سلطة إجراء التحقيقات مع أعضاء الأجهزة الإدارية والتنفيذية، وانتزاع الشهادة منهم بحجة تمكين الكونغرس من ممارسة وظائفه التشريعية بفاعلية أكبر، فإن هذه السلطة تمّت ممارستها كثيرا من قبل البرلمان البريطاني والمجالس التشريعية للمستعمرات الأمريكية قبل تبني الدستور الاتحادي في عام 1787، وقد تأكدت هذه السلطة من قبل مجلس النواب الأمريكي منذ الأيام الأولى لنشاة الجمهورية،[3] وكان ذلك على وجه التحديد في سنة 1792 عندما قام المجلس بتعيين لجنة مختارة من بين أعضائه للتحقيق في أسباب هزيمة الجيش الأمريكي بقيادة اللواء كلير Clair من قبل القبائل الهندية المتحالفة في المنطقة الشمالية، وقد خوّل المجلس اللجنة المذكورة صلاحية استدعاء من ترى فائدة في سماع أقواله

---

(1) –Fisher, Louis : Congressional Investigations : Subpoenas and Contempt power (the library of congress : CRS report : RL31836, April 2, 2003). p. 1.

(2) - Wilson, Woodrow ; Congressional Government, A Study in American Politics (Balimor, johns Hopkins University Press, 1981), Ch. Vl (Conclusion),pp.297-299.

(3) –IBID.P 230

وشهادته، وإحضار الوثائق والسجلات حسبما تقتضيه الضرورة، بهدف المساعدة في التحقيقات التي تجريها اللجنة في هذا الشأن.[1]

وبصورة عامة، يمكن القول بأنّ ممارسة الكونغرس لسلطته في الإشراف والرقابة على أعمال الفرع التنفيذي للحكومة الفيدرالية من خلال لجان التحقيق التي يشكلها لهذا الغرض، تجد سندها ومبررها في السلطات الضمنية المعترف بها للكونغرس،[2] والتي يمكن استخلاصها من بين سلطاته العديد الواردة في نصوص الدستور، وبالإضافة إلى ذلك، هناك النصوص الأخرى التي وردت في التشريعات الفيدالية وأهّمها قانون إعادة تنظيم الجهاز التشريعي لسنة 1946 الذي خوّل لأوّل مرة وبشكل صريح لجان مجلس النواب والشيوخ الدائمة مهمة الإشراف والرقابة المستمرة على نشاطات وبرامج الوكالات والأجهزة الحكومية حسب الإختصاصات والصلاحيات المخولة لكل لجنة، وهو ما قرّره أيضا قانون إعادة تنظيم الجهاز لتشريعي لسنة 1970، والأنظمة أو اللوائح الداخلية لكل من مجلسي النواب والشيوخ التي تقرّ له بمشروعية ممارسة مثل هذه السلطة.[3]

وانطلاقا من ذلك الفهم، فقد استقر القضاء الأمريكي وعلى رأسه المحكمة العليا، على الإعتراف للكونغرس بشكل صريح بسلطة التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية باعتبار أنّ هذه السلطة تعدّ أمرا لازما وضروريا لتمكين الكونغرس من ممارسة سلطته الدستورية عموما، وعلى الاخص سلطته في وضع التشريعات، وتقرير الاعتمادات المالية اللازمة للسلطة التنفيذية، والتعرف على مدى جدوى وكفاءة هذه التشريعات وتلك الاعتمادات.[4]

وفي هذا الشأن، قضت المحكمة الفيدرالية العليا في حكمها الصادر في 17 جانفي سنة 1927 في قضية McGrain v. Daugherty بأنّ:"سلطة التحقيق– مع تزويدها بالوسائل اللازمة للإجبار للخضوع لها– تعد أداة مساعدة وضرورية ومناسبة للوظيفة التشريعية".[5]

---

(1) - Hinds, Asher C: Hinds' Precedents of the House of Representaatives of the United States, Including References to Provisions of the Constitution, The Laws, and Decisions of The United States Senateop cit, pp.79, 80.

(2)– د.عادل عبد الرحمان خليل، التفويض غير التشريعي في القانون الأمريكي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 40.

(3) – Kaiser, Frederick M ; Congressional Oversight (Congressional Research Service, CRS Report : 97-936 GOV , Updated January 2, 2001),1-5

(4) – McClellan , James : Liberty, Order, and Justice ; An Introduction to the Constitutional Principles of American Government, (Indianapolis, liberty fund, inc, third edition, 2000),p.333.

(5) – Mc Grain v.Daugherty, 273 U.S.135,175(1927):« We are of opinion that the power of inquiry-with process to enforce it – is an essential and appropriate auxiliary to the legislative function ».

وبالنسبة لنطاق هذه السلطة، فقد اعترف القضاء الأمريكي للكونغرس بسلطة واسعة في التحقيق، بحيث أنّه تشمل هذه التحقيقات جوانب النقص أو الخلل في كافة مجالات عمل الأجهزة التنفيذية والإدارية التابعة للسلطة التنفيذية، وقد عبّرت المحكمة العليا عن ذلك في حكمها الصادر في 17 جويلية سنة 1957 في قضية Warkins v.United States بقولها: "إن سلطة الكونغرس في إجراء التحقيقات هي سلطة ملازمة للعملية التشريعية ومتأصّلة فيها، وهذه السلطة واسعة بحيث تشمل هذه التحقيقات كل ما يتعلق بكيفية تنفيذ القوانين المصادق عليها، بالإضافة إلى تحري القوانين المقترحة، أو التي تحتاج اليها الدولة، هذه الرقابة تتضمن مسح أو فحص لأماكن الضعف والخلل والنقص في النظام القائم سواء من الناحية الساسية أو الإقتصادية أو الإجتماعية، وذلك من أجل تمكين الكونغرس من معالجتها"، كما قررت المحكمة العليا في حكمها المتقدم بأن"التحقيقات التي يجريها الكونغرس هي بمثابة جسّ النبض في الدوائر أو المصالح التابعة للحكومة الفيدرالية بغرض الكشف عما قد يعتبرها من مظاهر فساد، أو ضعف في الكفاءة، أو تبديد للأموال العامة، ومثل هذه التحقيقات، على الرغم من اتساع نطاقها، إلّا أنّها ليست مطلقة أو غير محدودة، فالكونغرس ليست له سلطة عامّة للتعرّض للشؤون الخاصة للأفراد ما لم يستند في ذلك إلى ممارسة وظائفه الشرعية، فممارسة الكونغرس لسلطته في التحقيق لا ينبغي أن تكون غاية في حد ذاتها، وإنّما يجب أن تمارس بقصد استقصاء الحقيقة في شأن تنفيذ ما صدر عن الكونغرس من تشريعات أو اعتمادات مالية، حتى يتمكن من القيام بالدور الذي عهد إليه الدستور به على الوجه التام.[1]

لا شك أنّ وضع هذا الشرط الوحيد على سلطة الكونغرس في التحقيق من شأنه أن يسمح له بممارسة هذه السلطة في شتى مجالات عمل أجهزة السلطة التنفيذية، حيث أنّ هذه المجالات تكون موضعا لتشريعات الكونغرس سواء الآنية منها أو المحتمل اصدارها لاحقا.[2]

الفرع الثاني: إجرءات ممارسة الكونغرس لسلطة التحقيق

رأينا فيما سبق أنّه على الرغم من أنّه لا توجد في الدستور الأمريكي، ولا في أيّ تعديل من تعديلاته المختلفة، أيّة فقرة تخوّل صراحة لمجلسي الكونغرس سلطة إجراء التحقيقات في أعمال السلطة

---

(1) – Warkins v. United States, 354 U.S. 178, 187(1957).

« The power of the Congress to conduct investigations is inherent in the IegisIative process. That power is broad. It encompasses inquiries concerning the administration of existing la ws as well as proposed or possibly needed statutes. It includes surveys of defests in our social , economic or political syste; for the purpose of enqbling the Congress to remedy tham. It comprehends probes into departments of the Federal Government to expose corruption, inefficiency or waste. But, broad as is this power o inquiry, it is not unlimited. Congress has no general authority to expose the private affairs of individuals without justification in terms of the functions of Congress…No inquiry is an end in itself; it must be related to, and in furtherance of, a legitimate task of Congress ».

(2)– د. أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة، المرجع السابق، ص 572.

التنفيذية بمختلف أجهزتها التنفيذية والإدارية، إلاّ أنّ الكونغرس الأمريكي مارس عمليا تلك السلطة بشكل فعّال للغاية منذ نشأة الإتحاد، حتى صارت من السلطات المعترف بها فقها وقضاءا للكونغرس، والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو حول إجراءات ممارسة الكونغرس لسلطته في التحقيق، والجهة التي يعهد اليها إجراء هاته المهمّة.

أوّلا – الجهة المكلفة بالتحقيق:

يمارس الكونغرس سلطته في التحقيق عن طريق لجان التحقيق، التي يشكّلها أحد المجلسين، أو كلاهما للنظر في موضوع معين من المواضيع المهمّة التي تؤثر على الجهاز الحكومي أو سمعة الحكم، سواء كانت فضيحة مالية أو عملا إداريا أو حدثا سياسيا، وفي بعض الحالات الاخرى تتولى إحدى اللجان الدائمة أو اللجان المتفرعة عنها إجراء التحقيق بنفسها للوقوف على حقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الإقتصادية العامة.

والأمثلة على اللجان التي عهد اليها الكونغرس بمهمة التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية كثيرة جدا، يمكن ان نذكر منها على سبيل المثال ما يلي:[1]

1- تحقيقات اللجان الدائمة:

- التحقيقات التي قامت بها اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب في العديد من القضايا المهمة، ولعلّ أكثرها شهرة هي التحقيق في تهم الفساد المنسوبة إلى نائب الرئيس شويلر كولفاكس سنة 1873،[2]

---

[1] - Deschler, Lewwis ; Deschler's Prcedents of the United States House of Represenatives, Including references to provisions of the Constitution and laws, and to decisions of the courts .op.cit ,pp.2279-2303.

[2] – شويلر كولفاكس(1823–1885): سياسي أمريكي ينتمي إلى الحزب الجمهوري، عمل كنائب للرئيس الثامن عشر اوليسيس جرانت خلال فترة رئاسته الأولى(من عام 1869 حتى 1873).

وتتلخص وقائع هذه القضية، أنّه في عام 1873، وخلال عهد الكونغرس رقم 42، قامت اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب بالتحقيق في تهم الفساد المنسوبة إلى نائب الرئيس كولفاكس، وهي التي عرفت بفضيحة الشركة الامريكية كريدت موبيلير، والتي تتعلق باستغلال نائب الرئيس مهام منصه، وتلقيه رشاوى مالية من شركة Crédit mobilier – وهي شركة أمريكية أسّست سنة 1864 تعمل على مد خطوط السكك الحديدية– تتمثل في ملكيته لعدد معين من أسهم هذه الشركة، وأوصت اللجنة في تقريرها الذي قدمته إلى مجلس النواب أنه لا يوجد مبرر لاتخاذ إجراءات الإتهام الجنائي بحق كولفاكس نظرا لثبوت براءته من هذه التهمة، حيث تبين أنه كان قد اشترى أسهم هذه الشركة قبل توليه مهام منصبه كنائب رئيس.

ينظر في ذلك:

-House of Representatives: Report of the Committee on the Judiciary, 42d Congress, 1873, on inquiry as to Impeachment in Credit Mobilier Testimony(Regarding Schuyler Colfax, Vice President o the United States). Reproduced in « Impeachment :Selected Materials », prepared by the Committee on the Judiciary of the U.S. House of Representatives, 93rd Cong., 1st Sess. October 9, 1973.(Washingtom: U.S. GPO, 1973),pp.601-615.

والتحقيق في قضية اتهام كل من الرئيس ريتشارد نيكسون سنة 1974 بما سُميت فضيحة ووترجيت، والتحقيق في قضية الرئيس بيل كلينتون سنة 1998 بما سُميت فضيحة مونيكا لوينسكي.[1]

- التحقيقات التي قامت بها لجنة العلاقات الخارجية التابعة لمجلس الشيوخ بين عامي 1966 و1972 برئاسة السيناتور وليام فولراليت، بخصوص سياسات الولايات المتحدة الأمريكية في فيتنام.

- التحقيقات التي قامت بها لجنة الشؤون الحكومية التابعة لمجلس الشيوخ الأمريكي سنة 1998 برئاسة السيناتور فراد تومسون، بخصوص النشاطات غير القانونية للحملة الانتخابية لسنة 1996.[2]

2- تحقيقات اللجان الخاصة:

- تحقيقات اللجنة الخاصّة التي شكلها مجلس النواب سنة 1792 لمعرفة أسباب هزيمة الجيش الأمريكي بقيادة اللواء كلير من قبل القبائل الهندية المتحالفة في المنطقة الشمالية.

- تحقيقات اللجنة الخاصة التي شكّلها مجلس الشيوخ (1934- 1936) برئاسة السيناتور الجمهوري جيرالد ناي، بخصوص انتاج وبيع الذخيرة والظروف الإقتصادية بعد دخول الولايات المتحدة الحرب العالمية الأولى.

- تحقيقات اللجنة الخاصة التي شكلها مجلس الشيوخ في ماي سنة 1950 برئاسة السيناتور أست كيفوفر، لتحرّي أسباب تفشي ظاهرة الجريمة المنظّمة في الولايات المتحدة.

- تحقيقات اللجنة الخاصّة المسماة بلجنة ووترجيت التي مجلس الشيوخ في 07 فيفري سنة 1973 برئاسة السيناتور سام ايرفن، للتحقيق في الفساد المحتمل في حملة الانتخابات الرئاسية لسنة 1972.

---

[2]- تجدر الاشارة في هذا الصدد إلى أن الجمهوريين تمكنوا خلال عهد الكونجرس رقم 105 (1995- 1997)، ولأول مرة منذ أربعين سنة من السيطرة الواضحة على أغلبية المقاعد النيابية في مجلسي الكونجرس النواب والشيوخ، وذلك بسبب تراجع شعبية الرئيس كلينتون، وهو ما شكّل مخاوف حقيقية للرئيس كلينتون من احتمال فشله في حملة إعادة انتخابه عام 1996 الأمر الذي دفع به إلى تكثيف الجهود لإنجاح حملته الانتخابية الرئاسية، ومنها جمع التبرعات المالية من بعض الاصدقاء المقربين للرئيس من كبار رجال الأعمال، فضلا عن قيام جهات خارجية (جمهورية الصين الشعية) بتمويل الحملة الانخابية، وهو السبب الأكبر وراء نجاح حملة اعادة انتخاب الرئيس كلينتون. ولما وصل الأمر إلى الصحافة وأخذ الرأي العام يهتم بالقضية، تبنى مجلس الشيوخ في 11 مارس عام 1997 قرارا كلف بموجبه لجنته الدائمة للشؤون الحكومية بمهمة التحقيق في النشاطات غير الصحيحة أو غير الشرعية المرتبطة بالحملة الانتخابية الرئاسية لسنة 1996.

-U.S Congress : investigation of illegal or improper activities in connection with the 1996 Federal election campaign; Final Report of the Committee on Governmental Affairs, Senate Report. 105-167- 105th Congress 2d Session-March 10, 1998.
Available at : http//www.fas.org/irp/congress/1998 rpt/sgo-sir/index.html

- تحقيقات اللجنة الخاصة وايت ووتر التي شكّلها مجلس الشيوخ في 17 ماي سنة 1995 برئاسة السيناتور الفونس داماتو، لتحرّي شركة تطوير وايت ووتر وأمور أخرى ذات صلة.[1]

3- تحقيقات اللجان الفرعية التابعة للّجان الدائمة:

- التحقيقات التي قامت بها اللجنة الفرعية الدائة التابعة للجنة العمليات الحكومية بمجلس الشيوخ، برئاسة السيناتور جوزيف ماكرثي سنة 1953، بخصوص التأثير الشيوعي على الصحافة وأعضاء الحكومة، بما في ذلك صوت أمريكا القناة الاخبارية المعروفة، ومراكز الاستعمالات التابعة لوزارة الخارجية في الخارج، والجيش الامريكي.

- التحقيقات التي أجرتها لجنة التحقيق الفرعية (لجنة تايدينكس The Tydings committee) التابعة للجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ سنة 1950 برئاسة السيناتور ميلارد تايدينكس بشأن الاتهامات الموجهة من قبل السيناتور جوزيف ماكارثي لبعض مستخدمي وزارة الخارجية بالخيانة.

- التحقيقات التي أجرتها اللجان الفرعية التابعة لأكثر من لجنة من لجان مجلس الشيوخ الدائمة سنة 1999 بخصوص المزاعم المتعلقة بحصول الصين على معلومات مهمة عن أسلحة الولايات المتحدة الأمريكية النووية.[2]

4- تحقيقات اللجان المشتركة:

من بين الوقائع العملية المتعلقة بالتحقيقات التي أجرتها لجان الكونغرس المشتركة، ما حصل في فيفري سنة 2002، عندما وافقت كل من اللجنة المختارة لشؤون المخابرات التابعة لمجلس الشيوخ واللجنة المختارة الدائمة لشؤون المخابرات التابعة لمجلس النواب على إجراء تحقيق مشترك بخصوص نشاطات مجموعة المخابرات الأمريكية قبل وبعد الهجمات الارهابية التي وقعت ضد الولايات المتحدة في الحادي عشر من شهر سبتمبر سنة 2001.[3]

---

[1]- لمزيد من التفاصيل حول هذا التقرير انظر:

-United States Senate ; Senate Select Committee on Intelligence : Report of the Select Committee on Intelligence Community's Prewar Intelligence Assessments on Iraq(108th Congress, 2d Session:S.Report, 108-301; July 9, 2004).

-Available at: http://intelligence.senate.gov/iraqreport2.pdf

Or: http://www.gpoaccess.gov/serialset/creports/iraq.html

[2]- Kan, Shirley A ; China : Suspected Acquisition of U.S. Nuclear Weapon Secrets (The Library of Congress : CRS Report : RL30143, December 20, 2000),pp.12-55.

[3]- United States, Congress : Joint Intelligence Community Activities before and after the Terrorist Affacks of Septemper 11 , 2001; Repotr of the U.S Senate Select Committee on Intelligence & U.S House Permanent Select Committee on Intelligence together with additional views(107th Congress, 2d

ثانيا – الأطراف الخاضعة لسلطة الكونغرس في التحقيق:

يخضع لسلطة الكونغرس في التحقيق جميع أعضاء السلطة التنفيذية ما عدا الرئيس بما فيهم أعضاء الوزارة الإتحادية، ورؤساء مختلف الوكالات والأجهزة والمكاتب التنفيذية وقادة الجيش، وفي هذا الصدد فإنّ الرئيس هاري ترومان كتب في مذكراته أنّ مجلس الشيوخ كان قد شكّل في سنة 1941 لجنة برئاسته أثناء عضويته بهذا المجلس قبل توليه منصب رئاسة الولايات المتحدة وذلك للتحقيق في برنامج الدفاع القومي،[1] وقد كان أوّل شاهد في أول جلسة استماع عقدتها هذه اللجنة هو وزير الحرب ثم نائبه، ثم أعقب ذلك وزير البحرية، ورئيس أركان حرب الجيش، ورئيس فرع العمليات والتدريب في وزارة الدفاع، وعدد كبير من جنرالات الجيش، وقد شهد أمام هذه اللجنة أيضا عدد من المقاولين الذين كانوا يقومون بأعمال بناء المعسكرات، وكذا بعض المهندسين ومؤجري بعض الأماكن للجيش.[2]

وهكذا فإن جميع أعضاء الأجهزة التنفيذية الذين يتولون ممارسة معظم سلطات يخضعون لسلطة الكونغرس في التحقيق، الأمر الذي يعني أنّ معظم سلطات الرئيس التي تتم بواسطة هؤلاء تكون متاحة أمام الكونغرس للتحقيق في شأنها.[3] تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أنّ الأفراد العاديين هم أيضا يخضعون لسلطة الكونغرس في التحقيق، بدليل القضايا العديدة التي فصلت فيها المحكمة الاتحادية العليا، والتي كانت مرفوعة من قبل أفراد عاديين ضد حكومة الولايات المتحدة.

Session: S. Report.No. 107-351 & H.Report.No. 107-792, Washington, D.S: U.S. G.P.O., 2002, 858 Pages).
Available online at: http://www.gpoaccess.gov/serialset/creports/911.html
Or: http://www.fas.org/irp/congress/2002 rpt/911 rept.pdf.

(1)– بين شهري جوان وديسمبر لسنة 1940، منحت الحكومة الاتحادية بسبب مخاوفها من تداعيات الحرب العالمية الثانية مبالغ مالية بلغت قيمتها حوالي 11 مليون دولار أمريكي لصالح العقود المتعلقة بالدفاع. لكن سنة 1941 بدأت الروايات تتحدث عن وجود فساد من جانب المشرفين على هذا التمويل، وصلت هذه الإخبار إلى السيناتور هاري ترومان، فقرّر الذهاب لاستطلاع حقيقة هذه المزاعم، اكتشف خلال استطلاعه أنّ المقاولين يتقاضون مرتبات كبيرة لا تتناسب مع طبيعة الأعمال التي يقومون بها أي وجود تبذير في انفاق الأموال الحكومية. تقدم السيناتور ترومان مطلع سنة 1941 باقتراح لمجلس الشيوخ لإنشاء لجنة خاصة لدراسة مراقبة وتحسين برامج الدفاع الوطني، وقد وافق مجلس الشيوخ على اقتراح ترومان، وأصدر قرارا في شهر مارس يقضي بتشكيل لجنة خاصة للتحقيق في برنامج الدفاع القومي، وكان السياتور ترومان أول رئيس لهذه اللجنة، وهو ما أدى إلى تسمية هذه اللجنة باسم لجنة ترومان.
ينظر في ذلك:

-Robert W. Coren, Mary Rephlo, David Kepley, & Charles South ; Guide to the Records of the United States Senate at the National Archives, 1789-1989 :(Washington, D.C.:National Archives and Records Administration(NARA), Bicentennial Edition, 1989), ch.18(Records of Senate Select Committee, 1789-1988), Sec.4 (Records of Select Committee, 1921-1946). Availableonline at: http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/The Truman Cpmmittee.htm

(2)- Truman, Harry S; Memories, The Year of Decisions. New York, 1951, p.168.

(3)– د. احمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة، المرجع السابق، ص 573.

ثالثا – أعمال لجان التحقيق:

تعدّ لجنة التحقيق التي يشكلّها الكونغرس الأمريكي من أقوى أنواع لجان التحقيق على مستوى كافة برلمانات دول العالم، وقد أدّت الكثير منها دورا نافعا ومفيدا لمعاونة الكونغرس في ممارسة اختصاصاته الدستورية، سواء التشريعية منها أو الرقابية.[1] ويرجع السبب في علو مكانة لجان التحقيق في الولايات المتحدة إلى الصلاحيات أو السلطات الممنوحة لها والتي تسمح لها بانجاز مهمتها على أكمل وجه.[2]

يخول الكونغرس للجنة التحقيق التي يشكلها في قضية ما اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة للحصول على البيانات والوثائق والمستندات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل اليها من موضوعات، وكل ما تقتضيه معرفة الحقيقة من إجراءات أو تدابير أخرى، وبناء عليه فإنّ للجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه مناسبا من أدلة وأن تصدر مذكرات إحضار، وأن تستدعي للشهادة من ترى فائدة في سماع أقواله سواء كان من الأفراد أو الموظفين الحكوميين أو الخبراء، وأن تعقد جلسات استماع تستمع من خلالها إلى شهادات الموظفين ووجهات النظر المختلفة حول القضية محل التحقيق وذلك في جلسات علنية غالبا، وعلى جميع الأفراد وكذلك الجهات التنفيذية والإدارية التابعة للفرع التنفيذي لحكومة الولايات المتحدة أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك، تحت طائلة المساءلة والعقاب طبقا للقوانين الفيدرالية النافذة.[3]

---

[1]– د. عمرو احمد حسبو، اللجان البرلمانية – دراسة مقارنة، بحث بمجلة روح القوانين الصادرة عن كلية الحقوق بجامعة طنطا، العدد العاشر، سنة 1990، ص 28،29.

[2]- Rosenberg, Morton ; Investigative Oversight : An Introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressionl Inquiry(Library of Congress : CRS Report . Number 95-464 A, April 7, 1995, 67.p),pp.3-20.

[3]–تجدر الاشارة في هذا الصدد إلى انه لا يوجد في الدستور الأمريكي ما يشير صراحة إلى تخويل الكونغرس سلطة إصدار مذكرات إحضار لإرغام الشهود على المثول أمام لجنة التحقيق، وانتزاع الشهادة منهم حول القضية التي يجري التحقيق بشأنها، وبالرغم من ذلك، فقد قضت المحكمة الفيدرالية العليا في العديد من أحكامها بأن سلطة إصدار مذكرات الإحضار تعتبر عنصرا ضروريا ولازما لسلطة الكونغرس في تشريع القوانين، وقد عبرت المحكمة العليا عن ذلك في حكمها الصادر في 27 ماي 1975 في قضية" ايستلند مقابل صندوق جنود الولايات المتحدة للادخار والتوفير"بقولها:

« The issuance of a subpoena pursuant to an authorized investigation is similarly an indispznable ingredient of lawmaking; without it our recognition that the act"of authorizing" is protected would be meaningless ».

Eastland v. United States Servicemen's Fund, 421 U.S. 491, 505(1975).

كما قضت المحكمة الفيدرالية العليا في حكمها الصادر في 17 جانفي 1927 في قضية McCGrain v. Daugherty (المتعلقة بنزاع بين مجلس الشيوخ وادارة وزارة العدل بخصوص أحقية الكونغرس في التحقيق مع أحد الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية، وإرغام الشهود على المثول أمام لجنة التحقيق، وانتزاع الشهادة منهم حول القضية التي يجري التحقيق بشانها بأنّ"سلطة التحقيق مع تزويدها بالوسائل اللازمة للخضوع لها تعدّ اداة مساعدة وضرورية ومناسبة للوظيفة التشريعية.

وفي الواقع ليس هناك قانون يقرّر امتيازا معينا لأي شاهد يستطيع بموجبه رفض الإدلاء بشهادته بخصوص واقعة ما، أو رفض تقديم أيّة أوراق أو مستندات أو وثائق ذات صلة بالقضية التي يجري التحقيق فيها من قبل أي من مجلسي الكونغرس، أو من قبل أية لجنة مشتركة يتم انشاؤها بناءا على قرار مشترك صادر عن مجلسي الكونغرس، أو أيّة لجنة من لجان مجلسي الكونغرس، وذلك بحجة أن شهادته حول هذه الواقعة، أو تقديمه لتلك الأوراق والمستندات قد تجعله عرضة للخزي والعار، أو بمعنى آخر من شأن ذلك أن يلحق به السمعة السيئة.[1]

وتطبيقا لذلك، تقضي القوانين الفيدرالية في سبيل تفعيل دور لجان التحقيق وضمان نجاحها في انجاز مهمتها بأنّ: "كل شخص يستدعى كشاهد بموجب السلطة التي يملكها كل من مجلسي الكونغرس سواء النواب أو الشيوخ للإدلاء بالشهادة أو لتقديم أوراق أو مستندات أو وثائق عن أي قضية يجري التحقيق بشأنها من قبل أي من المجلسين المذكورين، أو من قبل أيّة لجنة مشتركة يتم انشاؤها بناء على قرار مشترك أو متلاقي يصدره مجلسي الكونغرس، أو أي لجنة من لجان الكونغرس، ثم يقصر أو يهمل في أداء واجبه بشكل متعمّد، أو أنّه بعد المثول أمام الجهة القائمة بالتحقيق يرفض الإجابة عن أي سؤال يكون وثيق الصلة بالموضوع محل التحقيق، فإنّه سيعتبر مذنب بارتكاب جنحة يعاقب عليها بالغرامة التي لا تزيد عن ألف دولار أمريكي ولا تقل عن مائة دولار، وبالحبس في سجن عمومي لمدة لا تقل عن شهر واحد، ولا تزيد عن اثني عشرا شهرا".[2]

وبالتالي فإنه بموجب القوانين الفيدرالية النافذة في الولايات المتحدة، يجب على كل شخص يطلب منه المثول أمام لجنة التحقيق لسماع إفادته حول حقيقة أمر أو واقعة معينة، الإدلاء بكل ما يعرفه عن

« The power of inquiry- with process to enforce it- is an essential and appropriate auxiliary to the legislative function, a legislative body cannot legislate wisely or effectively in the absence of information respecting the conditions which the legislation is intended to affect or chang; and where the legislative body does not itself possess the requisite information-which not infrequently is true- recourse must be had to others who do possess it. Experience has information which is volunteered is not a lways accurate or complete; so some means of compulsion are essential to obtain what is needed ».
McGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135, 174, 175(1927).

(1) - United States Code ; op.cit., Title.2(The Congress), Ch.6(Congressional and Committee Procedure; Investigations), Sec. 193(Privillege of witnesses).
Available at: http://www.access.gpo.gov/uscode/title2/chapter6-.html

(2) - « Every person who having been summoned as a witness by the authority of either House of Congress to Congress to give testimony or to produce papers upon any matter under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two House of Congress or any committee of either House of Congress willfully makes default, or who, having appeared, refuses to answer any questions pertinent to the question under inquiry, shall be deemed guilty of a misdemeanor, punishable by a fine of not more than 1,000 nor less than 100 and imprisonment in a common jail for not less than one month nor more than twelve months ».

القضية التي يجري التحقيق بشأنها، وإحضار ما يطلب منه تقديمه من وثائق أو مستندات أو ما شابه ذلك من الأدلة ذات الصلة بالموضوع الذي يجري التحقيق فيه، ويتعرض كل من يمتنع عن المثول أمام لجان التحقيق بعد تكليفه رسميا بالحضور للإدلاء بالشهادة، أو من يمتنع عن تقديم ما تطلبه هذه اللجان من وثائق أو معلومات، للمحاكمة الجنائية أمام القضاء بتهمة إهانة أو عدم إحترام الكونغرس.[1]

عند رفض الشاهد الإدلاء بشهادته أمام احدى لجان التحقيق التابعة للكونغرس، أو تقديم ما تطلبه من وثائق تكون بحوزته، وأراد الكونغرس تبعا لذلك الإنتقام لنفسه بمقاضاته جنائيا أمام المحاكم بتهمة إحتقار أو إهانة الكونغرس، فإنّ هناك ثلاث خطوات أو مراحل إجرائية ينبغي التقيّد بها في هذا الشأن، وهي:[2]

1. تقوم اللجنة المكلفة بالتحقيق من قبل أحد مجلسي الكونغرس، أو لجنة مشتركة يتم انشاؤها بناء على قرار مشترك أو توافقي يصدره مجلسا الكونغرس، أو أيّة لجنة دائمة أو فرعية من لجان مجلسي الكونغرس بإعداد مشروع قرار يكون موثقا ومصادقا عليه من قبل أغلبية أعضائها، يتضمن التوصية بإحالة من امتنع أو تخلّف من الشهود للمثول أمامها بعد تكليفه رسميا بالحضور، أو من رفض الإجابة عن أي سؤال يكون وثيق الصلة بالموضوع الذي يجري التحقيق فيه، أو عدم الاستجابة لمطلب اللجنة بضرورة تقديم ما بحوزته من وثائق أو ما شابه ذلك من الأدلة، إلى القضاء لمحاكمته بتهمة احتقار الكونغرس، بعدها ترسل اللجنة تقريرا بذلك إلى المجلس الذي تتبع له للنظر فيه بكامل تشكيلته.

---

[1]– الدستور الأمريكي لم يخول الكونغرس بشكل صريح سلطة اتهام أعضاء السلطة التنفيذية أو غيرهم بجريمة إحتقار أو إهانة الكونغرس، ومقاضاتهم بناءا على ذلك أمام المحاكم، وبالرغم من ذلك، فإن السوابق البرلمانية تؤكد بما لا يدع للشك أنّ ممارسة مجلسي الكونغرس لتلك السلطة كانت منذ نشاة دولة الاتحاد بحيث أصبحت من السلطات الضمنية المعترف بها للكونغرس.

[2]–انظر :مدونة الولايات المتحدة، المرجع السابق، الباب الثاني، الفصل السادس، الفقرة 194(Certification of Failure to testify or produce ; grand jury action) وقد جاء في ذلك ما يلي:

« Whenever a witness summoned as mentioned in section 192 of this title fails to appear to testify or fails toproduce any books, papers, records, or documents, as required, or whenever any whtness so summoned refuses to answer any question pertinent to the subject under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or any commuttee or subcommittee of either House while Congress is in session or when Ciongress is not in session, a statement of fact constituting such failure is reported to and filed with the President of the Senate or the Speaker of the House, it shall be the duty of the said President of the Senate or Speaker of the House, as the case may be, to certify, and he shall so certify, the statement of facts a foresaid under the seal of the Senate or House, as the case may be, to the appropriate United States attorney, whose duty it shall be to bring the matter before the grand jury for its action ».2[US.C.§194]

2. بعد وصول تقرير اللجنة إلى المجلس الذي تتبع له، يقوم رئيس المجلس سواء كان رئيس مجلس النواب أو الشيوخ حسب الحالة بالتصويت بالأغلبية البسيطة على الموافقة على طلب اللجنة باستعمال الكونغرس لسلطته في إدانة من لم يتمثل أمام اللجنة للإدلاء بشهادته، أو رفض الإجابة على أسئلة اللجنة، أو رفض تقديم ما لديه من وثائق ومستندات، بتهمة احتقار أو إهانة الكونغرس ومقاضاته أمام المحاكم المختصة.

3. في حال تمت الموافقة من قبل الكونغرس على استخدام السلطة المذكورة، يقوم رئيس مجلس النواب أو الشيوخ حسب الحالة بالمصادقة على قرار الإدانة بتهمة الإحتقار، وإحالته إلى محامي الولايات المتحدة المختص، وهو محامي مقاطعة كولومبيا التي يقع فيها مقر حكومة الولايات المتحدة، ومن واجب هذا الأخير تقديم القضية أمام هيئة المحلفين الكبرى لمناقشتها.[1]

المطلب الثاني: أثر ممارسة سلطة التحقيق على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

مما لا شك فيه أنّ قيام الكونغرس بممارسة سلطته في الإشراف والرقابة على أعمال مختلف الأجهزة التابعة للفرع التنفيذي للحكومة الفيدرالية من خلال لجان التحقيق التي يشكلها لهذا الغرض، تعد عنصرا ضروريا ومكمّلا لمبدأ التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وهو كما سبق لنا القول من المبادئ الذي يقوم عليه نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية.

ويمكن القول في هذا الصدد بأنّ قيام الكونغرس بممارسة سلطته في أعمال الجهاز الحكومي يمكن أن يحقق مجموعة من الأهداف وهي:[2]

- معالجة أعمال وبرامج الوكالات الإتحادية وتحسين مستوى الأداء فيها فلا يكتفي الكونغرس بتحويل السياسات التشريعية والبرامج إلى قوانين، بل يقوم بالتأكد من كيفية تنفيذ هذه السياسات أو تلك البرامج، وفيما إذا كانت تحقق النتائج المرجوة، وفي حال لم يكن الأمر كذلك، فإنه يبحث عن السبل والإجراءات التصحيحية المناسبة لذلك.

---

[1]– تجدر الاشارة إلى ان النص القانوني لم يوضح ما اذا كان محامي الولايات المتحدة ملزم بتقديم قضية احتقار الكونغرس إلى هيئة المحلفين الكبرى، ام انه يملك سلطة تقديرية في ذلك، بحيث يمكن ان يقرر الا يعرضها على هيئة المحلفين.

ينظر في ذلك لمزيد من التفصيل:

- Rosenderg, Morton ; Investigative Oversight : An Introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressional Inquiry (library of congress: CRS Report. Number 95-464 A, April 7, 1995), p.13

[2] –Kaiser, Frederick M ; Congressional Oversight , op.cit., p.2.

- السهر على حماية الحريات المدنية والحقوق الدستورية وكذلك إبلاغ أفراد الشعب وإعلامهم بأن سياسات السلطة التنفيذية تعكس مصالح ورغبات الجمهور.

- محاولة جمع المعلومات الضرورية اللازمة لدعم المقترحات المتعلقة بتحديث أو تعديل التشريعات القائمة.

- الوقوف ضج تجاوزات أو اعتداءات السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية عن طريق امتيازاتها.

- الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية والتحرّي والإستقصاءعن أنشطتها ومواردها وكيفية استخدامها لهذه الموارد والكشف عن الإدارات السيئة، ومعالجة أوجه الخلل فيها، ومكافحة جميع مظاهر الفساد من محاباة أو استغلال للوظيفة أو اساءة استعمال السلطة.

- الرفع من مستوى الكفاءة، والاقتصاد، وفعالية العمليات الحكومية.

- التأكد من التزام الأجهزة الإدارية بالأهداف والأغراض التشريعية بما يطابق السياسات التشريعية المقرّرة.

الفرع الأول: سلطة الكونغرس في التحقيق مع رئيس الجمهورية

فيما سبق دراسته رأينا كيف أنّ لجان التحقيق تملك اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحصول على المعلومات والوثائق المرتبطة بموضوع التحقيق، وقد تمت الإشارة أيضا إلى أنّه ينبغي على جميع الأفراد وكذلك الجهات التنفيذية والإدارية التابعة للفرع التنفيذي لحكومة الولايات المتحدة أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو ما شابه ذلك، تحت طائلة المساءلة والعقاب طبقا للقوانين الفيدرالية النافذة.

وقد يأتي في هذا الصدد تساؤل مهم حول ما إذا طلبت إحدى لجان التحقيق التابعة للكونغرس من رئيس الجمهورية تقديم معلومات أو وثائق حساسة نوعا ما وتتصل في الوقت نفسه بموضوع التحقيق، كأن تطلب من الرئيس على سبيل المثال تسليمها بعض أشرطة التسجيل للمحادثات الصوتية بينه وبين كبار مساعديه ومستشاريه في البيت الأبيض، ثم تتفاجأ لجنة التحقيق برفض السلطة التنفيذية الإستجابة لمطلبها في تقديم ما تطلبه من معلومات أو وثائق، مستندة في ذلك إلى مبدأ الامتياز التنفيذي الرئاسي،[1] أو إلى مبدأ الفصل بين السلطات بوجه عام والتوازن القائم بينهما.

[1]– مبدا الإمتياز التنفيذي هو الصلاحية التي يملك بموجبها الرئيس وبعض كبار معاونيه من موظفي السلطة التنفيذي حجب الوثائق والمعلومات التي تكون بحوزته او بحوزة الفرع التنفيذي عن الفرع التشريعي أو القضائي، ويكون الهدف وراء

للعلم فإنّه يجب الإشارة إلى أنّ التساؤل المطروح ما زالت الإجابة عليه محاطة بالكثير من الإبهام والغموض في مختلف ما كتب عن الرئيس الأمريكي، كما أنّه لم يصدر حتى الآن عن المحكمة العليا أي حكم يفصل في المسألة المطروحة للبحث حول ما إذا كانت السلطة التنفيذية تستطيع تحت أيّ ظرف من الظروف رفض تزويد الكونغرس بالمعلومات التي يطلبها استنادا إلى مبدأ أو نظرية الإمتياز الرئاسي.[1]

ولهذا فإنّ مسألة تمتع الرئيس بالحصانة أو بالإمتياز الرئاسي، أو امكانية تمرير هذه الحصانة إلى غيره من أعضاء السلطة التنفيذية تعدّ من الموضوعات التي كثر الخلاف حولها، كما أنّها من مسألة مثيرة للجدل والإنقسام في الرأي بين الفقهاء الأمريكيين ما بين مؤيد لهذا الامتياز بصورة مطلقة، أو معارض له تماما، أو مؤيد له ولكن بتحفظ.

الرأي الأوّل – رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة الإمتياز الرئاسي بصورة مطلقة:

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أنّ الرئيس الأمريكي يتمتع بامتياز رئاسي إزاء ممارسة الكونغرس لسلطة التحقيق، وبموجب هذا الإمتياز يستطيع الرئيس أن يتجاهل مذكرات الإحضار التي قد توجه اليه من قبل الكونغرس، ويمتنع بالتالي عن المثول أمام لجان التحقيق للإدلاء بشهادته، وأن يحجب عن هذه اللجان ما يرى ضرورة الإحتفاظ بسريته من المعلومات والوثائق، وأن يصبغ هذه الحصانة أيضا على معاونيه من أعضاء السلطة التنفيذية عن طريق أمرهم بالإمتناع عن الشهادة أو تقديم معلومات أو وثائق معينة إلى لجان التحقيق دون التعرض للعقوبات الجنائية المقررة لذلك. ويبرر أنصار هذا الراي وجهة نظرهم تلك، بأنّه على الرغم من عدم وجود أيّ فقرة في الدستور تفيد بتمتع الرئيس بمثل هذا الامتياز لكنه

تمسك السلطة التنفيذية بهذا الامتياز هو الحاجة لحماية أسرار الأمن القومي الحساسة، أو الأسرار الدبلوماسية والعسكرية، وكذلك حماية المداولات الخاصة بالسلطة التنفيذية، والمناقشات التي تدور بين الرئيس وكبار مساعديه ومستشاريه في البيت الابيض متى كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك. والدستور الأمريكي لم يمنح السلطة التنفيذية بشكل واضح أي امتياز من هذا النوع، فلا توجد في الدستور أي نص يخول للرئيس سلطة حجب المعلومات عن الكونغرس، كما أنّه في الوقت نفسه لا توجد أي فقرة في الدستور تخوّل للكونغرس أن يطلب ويتلقى معلومات من السلطة التنفيذية، ومع ذلك فقد اعترفت المحكمة الفيدرالية العليا الامريكية للكونغرس بسلطة التحقيق، وذلك في حكمها الصادر عام 1927 في قضية McGrain v. Daugherty، كما اعترفت ايضا لرئيس السلطة التنفيذية بسلطة حجب المعلومات عن الكونغرس، وذلك في حكمها الصادر عام 1974 في قضية United States v. Nixon، ومع ذلك فإن هاتين السلطتين موجودتين عمليا، ومع او بدون الاحكام او القرارات القضائية، فخلال القرنين الماضيين أكّد كل من الكونغرس والرئيس على أن ممارستها لهاتين السلطتين هو أمر ضروري ولازم لتمكين كل منهما بالاضطلاع بواجباته الدستورية على نحو اكثر فاعلية. ينظر في هذا:

-Fisher, Louis; Congressional Access to Information: Using Legislative Will and Leverage.(Durham, North Carolina, Duke L. J : Vol.52, Number 2 [pp.323 – 403], November 2002), p.323, 324.

(1) −Rosenberg, Morton ; Investigative Oversight : An Introduction to the Law Practice and Procedure of Congressional Inquiry ; op.cit., p.15.

يعتبر من السلطات الضمنية التي يمكن استنتاجها من أمرين، أولهما، نص المادة الثانية من الدستور الأمريكي التي تخول لرئيس الولايات المتحدة مهمة الاضطلاع بأعباء السلطة التنفيذية بأكملها، تماما كما هو الحال بالنسبة للسلطات التنفيذية المعترف بها لكل من الكونغرس كسلطة التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية وسلطة مراقبة دستورية القوانين، ثانيها، من المبدأ الدستوري لفصل السلطات الذي يقوم على فكرة استقلال كل فرع من فروع الدولة الثلاثة بممارسة وظائفه المقررة في الدستور دون أي تدخل في وظائف الفرعين الآخرين.[1]

كما يستند أنصار هذا الاتجاه فلي تبريره لنظرية الامتياز الرئاسي إلى مبرر عملي يتمثل في ان الرئيس يتولى مهمة التقرير في شان العديد من الموضوعات ذات الطبيعة الحساسة او السرية، والتي تقتضي المصلحة العامة او مقتضيات الامن القومي في الولايات المتحدة المحافظة على سريتها التامة، ومثال ذلك تقرير الرئيس ممارسة ضغطغير معلن على احدى الدول، او التحول إلى اكتساب صداقة دولة اخرى بطرق غير معلنة، او ممارسة عمليات سرية داخل دولة أجنبية، أو وضع استراتيجيات أو خطط عسكرية يتطلب نجاحها الاحتفاظ بسريتها، وكل ذلك يستوجب تمتع الرئيس بسلطة حجب بعض الوثائق الرئاسية عن لجان الكونغرس، وذلك لأنّه عند طرح مثل هذه الوثائق على لجان التحقيق، فإنه يستحيل المحافظة على سريتها، حيث يشيع محتواها ما بين أعضاء تلك اللجان وموظفيها، وهكذا يتسرب ما تتضمنه هذه الوثائق من معلومات، مع ما يترتب على ذلك من الأضرار بالمصالح العليا للولايات المتحدة.[2] وفضلا عن كل ما سبق، فإن الحقائق التاريخية تؤكد عدم توقيع أيّة عقوبة جنائية على الرئيس أو على غيره من أعضاء السلطة التنفيذية بسبب امتناع الرئيس عن المثول أمام لجان التحقيق التابعة للكونغرس، أو امتناعه عن تقديم ما كانت تطلبه هذه اللجان من وثائق ومستندات وغير ذلك من الأدلة الأخرى؛ أو بسبب امتناع أي من أعضاء السلطة التنفيذية عن القيام بمثل ذلك بناء على تعليمات صادرة من الرئيس، رغم تكرار وقوع ذلك مرات عديدة ابتداء من عهد إدارة الرئيس الأول للولايات المتحدة الأمريكية جورج واشنطن.[3]

---

[1]– وهذا ما اكدته المحكمة الفيدرالية العليا الامريكية في حكمها الشهير الصادر في 24 جوان سنة 1974 في قضية "الولايات المتحدة ضد نيكسون" بقولها: "مهما تكن طبيعة الامتياز المتعلق بسرية الاتصالات الرئاسية تطبيقا للسلطات الواردة في المادة الثانية من الدستور الامريكي، فانه يمكن القولبان هذا الامتياز يستنتج من سيادة كل فرع من فروع الحكومة الثلاثة ضمن الدائرة الخاصة به المحددة لواجباته الدستورية".

[2]– د. احمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، مرجع سابق، ص 576.

[3] – Rozell, Mark ; Executive Privilege Revived Secrecy and Conflict during the Bush Presidency, (Durham, North Carolina, Duke L J, Vol.52, Number 2, - November 2002), pp.404

والسبب في ذلك أن النزاع الذي كان يحصل عند التعارض بين السلطتين الضمنيتين اللتين يملكهما كل من الكونغرس والتي تتمثل في سلطة التحقيق وطلب معلومات من السلطة التنفيذية، وكذا سلطة الرئيس التي تتمثل في سلطة حجب المعلومات عن الكونغرس، غالبا ما كان يحلّ هذا التعارض بين مؤسستي الكونغرس والبيت الأبيض عن طريق إجراء مساومات أو تسويات سياسية يرضى بها الطرفان.[1]

الرأي الثاني – رئيس الجمهورية لايتمتع بأي امتياز رئاسي:

عكس الاتجاه السابق، ذهب رأي آخر إلى معارضة فكرة إعطاء الحصانة على الرئيس أو غيره من أعضاء السلطة التنفيذية في مواجهة سلطة الكونغرس في التحقيق، ويستند أنصار هذا الرأي في تبرير ذلك إلى عدة حجج أهمها:

- أنّ هذه الحصانة تعد من موروثات النظم الملكية التي تعد ذات الملك مقدسة لا تمس، وأن الرؤساء الأمريكيين قد نقلوا هذه الحصانة إلى النظام الأمريكي عن طريق استخدامها بدون سند صريح من القانون، الأمر الذي يتعارض مع ما هو معلوم من اختلاف طبيعة النظام الدستوري الأمريكي عن النظم الملكية التي سادت فيها هذه الحصانة.[2]

- أنّ هذه الحصانة لا يجوز أن تستند إلى مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك لأنّ هذا الفصل وفقا للمفهوم الأمريكي ليس من شأنه أن يمنح سلطات أو حصانات لم ينص عليها الدستور، بل إنّ هذا الفصل قد قصد به قيام كل سلطة بممارسة الرقابة على غيرها من السلطات.[3]

- الطبيعة السرية للوثائق التي يستند اليها الإمتناع عن تقديم هذه الوثائق إلى الكونغرس هي ذريعة يمكن للرئيس أن يتذرع بها في شأن نسبة كبيرة من وثائق السلطة التنفيذية التي تتضمن العديد من المعلومات والمستندات التي يرغب الكونغرس في الإطلاع عليها، الأمر الذي يشكّل تهديدا بتعطيل جانب كبير من سلطة الكونغرس في إجراء التحقيقات الضرورية لإضطلاعه بسلطاته الدستورية في وضع التشريعات وتقرير الاعتمادات المالية.[4]

---

(1) – Fisher, Louis ; Congressional Access to Information : Using Legislative Will and Leverage ; Op.cit., pp.323, et seq.

(2) – Berger, Raoul ; Executive Privilege : A Constitutionl Myth. (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1974), pp.1, 2.

(3) – IBID, p.46.

(4) –IBID, p.214.

- قيام الرئيس بحجب الوثائق عن الكونغرس التي يعتبرها الكونغرس ضرورية لممارسة سلطته في التحقيق، قد يدفع الكونغرس إلى استخدام سلطته الدستورية على نحو لا يهدف به إلى تحقيق الصالح العام، وإنّما لممارسة الضغط على الرئيس ليجبره على الإذعان لطلبات الكونغرس، كأن يقوم برفض الإعتمادات المالية التي يطلبها الرئيس، أو إنقاصها إلى حد كبير، أو يقوم مجلس الشيوخ بالإمتناع عن الموافقة على التعيينات الرئاسية لبعض كبار الموظفين المدنيين في الحكومة الفيدرالية، أو بعض المعاهدات التي يبرمها الرئيس مع حكومات بعض الدول، أو غير ذلك من الأساليب التي تخرج ممارسة الكونغرس لسلطاته عن المسار الذي قصده الدستور.[1]

الرأي الثالث – رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة الامتياز الرئاسي بصورة محدودة:

هذا الرأي هو رأي قضاء المحكمة الفيدرالية العليا الأمريكية في حكمها الصادر سنة 1974 في قضية الولايات المتحدة ضد نيكسون حيث نص الحكم على أنّه من الصعب رفض فكرة الامتياز التنفيذي كلية، فحقيقة هذا الامتياز هو أنّه سلطة ضمنية مشتقة من نص المادة الثانية من الدستور التي تخول لرئيس الولايات المتحدة مهمة الاضطلاع بأعباء السلطة التنفيذية بأكملها، وهو ما يؤكده مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على سيادة كل فرع من فروع الدولة الثلاثة ضمن الدائرة الخاصة به المحددة لواجباته الدستورية .

وفي الوقت نفسه، يرى مؤيدوا هذا الاتجاه أنّه ليس من الحكمة دائما الإعتراف للسلطة التنفيذية بامتياز يخولها حجب المعلومات والوثائق عن الكونجرس، خاصة إذا كان الأمر يتعلق بالتحقيق في قضية حسّاسة تشغل الرأي العام، أو إذا كانت هذه المعلومات والوثائق ضرورية لتمكين الجهات القضائية من الإضطلاع بواجباتها للكشف عن الحقائق في القضايا الجرمية المطروحة أمامها، ولهذا فإنّ السلطة التنفيذية لاتملك حجب مثل هذه المعلومات أو تلك الوثائق عن الكونجرس أو القضاء إلاّ إذا كان ذلك ناشئا عن ضرورة المحافظة على سرية هذه الوثائق، متى كانت هذه السرية لازمة لتمكين الرئيس من الاضطلاع بسلطاته بطريقة فعالة.

أنصار هذا الإتجاه لم يؤيدوا فكرة منح الرئيس سلطة مطلقة في حجب الوثائق عن لجان التحقيق التابعة للكونجرس،[2] وإنّما اشترطوا لهذا الحجب أن يقدّر الرئيس ضرورة المحافظة على سرية هذه

---

[1] – IBID, p.305.

[2]– وذلك قياسا على ما قضت به المحكمة الفيدرالية العليا في دعوى"الولايات المتحدة ضد نيكسون" من أن الرئيس لا يتمتع بحصانة تامة ضد الأوامر القضائية، وقد عبرت المحكمة العليا عن ذلك بقولها انه:" ليس من شأن مبدا فصل

الوثائق لتمكينه من الاضطلاع بمهام وواجبات منصبه بطريقة فعّالة، فإذا لم يتوفّر هذا الشرط، فلا يجوز للرئيس أن يدّعي تمتعه بالحصانة إزاء سلطة الكونغرس في المطالبة بالوثائق لممارسة سلطته في التحقيق.

ولا يعد موقف الرئيس موقفا نهائيا في شأن تقرير ما إذا كانت سرية الوثائق المطلوبة ضرورية لاضطلاعه بسلطاته أم لا، بحيث لا يكون هناك أدنى تعقيب على ما يقرره في ذلك الصدد، وإنّما يعد القضاء رقيبا ومعقّبا على سلطة الرئيس تلك، فيمكن للقضاء أن يرى عدم توفّر شروط حجب الوثائق عن الكونغرس، ووجوب تقديمها له على الرغم مما قد يراه الرئيس مخالفا لذلك، ويتأسس ذلك القول على ما استقر في أحكام القضاء الأمريكي من أنّه لا أحد من أعضاء السلطة التنفيذية بما في ذلك الرئيس يمكنه أن يكون الحكم الوحيد في شأن طبيعة ومدى سلطته التقديرية، وأنّ هذا الدور يُعدّ من اختصاص السلطة القضائية وحدها.[1]

الفرع الثاني: الوسائل التي يملكها الكونغرس للضغط على السلطة التنفيذية

لأداء واجباته الدستورية يعتمد الكونغرس على المعلومات من الفرع التنفيذي للحكومة الفيدرالية، ومعظم المعلومات التي يلتمسها الكونغرس ويسعى للحصول عليها توجد ضمن الوكالات التنفيذية التي يتم إنشاؤها وتزويدها بالصلاحيات وتمويلها من قبل الكونغرس.

من الجانب القانوني والدستوري فإنّ الوكالات هي أجهزة تم إستحداثها عن طريق الكونغرس، لذلك يجب عليها أن تدرك كيف تخدم كلاّ من فرعي الدولة التشريعي والتنفيذي بدون تعسف في حق السلطة التي أنشئته. عندما يتم إجراء التحقيقات من أجهزة الفرع التنفيذي للحكومة الفيدرالية، فأنّ لجان الكونغرس وأعضاءها يحصلون على المعلومات المطلوبة للأغراض التشريعية؛ وفي حال عدم تجاوب الوكالات والإدارات التنفيذية، أو عدم تعاونها مع لجان التحقيق التابعة للكونغرس، أو تمسّك الرئيس بإمتيازه الدستوري، أو أصدر أوامر لموظفي السلطة التنفيذية بعدم المثول أمام لجان التحقيق التابعة للكونغرس لأداء الشهادة، أو حجب ما تطلبه هذه اللجان من معلومات أو وثائق أو ما شابه ذلك بحجة الإمتياز

السلطات ولا من شأن الحاجة للمحافظة على سرية المناقشات أو الاتصالات العالية المستوى، أن يدعم أو يؤيد فكرة الإمتياز المطلق أو الحصانة الرئاسية التامة ضد أمر قضائي تحت جميع الظروف".

« However, neither the doctrine of separation of power, nor the need for confidentiality of high-level communication, without more, can sustain an absolute, unqualified Presidential privilege of immunity from judicial process under all circumstances ».

- United States v. Nixon, 418 U.S. 683, 706 (1974).

[1] – د. احمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، المرجع السابق، ص 578-579.

التنفيذي،[1] فإنّه في هذه الحالة يتأزّم الموقف بين الكونغرس والرئيس، وتبدأ المعارك السياسية بينهما، حيث يلجأ الكونغرس إلى عدد من الوسائل أو السلطات التشريعية للضغط على السلطة التنفيذية، وحملها على الاستجابة لمطالبه، سواء بالسماح لمستشاري البيت الأبيض أو لمسؤولي السلطة التنفيذية عموما بالإدلاء بالشهادة، أو بتقديم ما تريده لجان التحقيق من معلومات أو وثائق أو ما شابه ذلك من الأدلة الأخرى التي تتصل بالموضوع الذي يجري التحقيق بشأنه.

وبالتالي فإنّه يجب الإشارة إلى أنّ النزاع الدائر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشأن الإطلاع على الوثائق الحكومية غالبا ما يُحلّ بعيدا عن المحاكم، لأنّ القضاة الفيدراليين بوجه عام يشجّعون الطرفين على حلّ خلافاتهم خارج المحكمة، ونظرا لأنّ الكونغرس هو الأكثر قدرة على كسب المعرفة لكون أنّ الأدوات السياسية التي يملكها في هذا الشأن هائلة وجبارة، فإنّ الرئيس في معظم الحالات يعرض على الكونغرس مساومة أو تسوية تؤدي في النهاية إلى إنهاء النزاع القائم بينهما بصورة تراضي.[2] أمّا الصلاحيات والسلطات التنفيذية والقضائية التي يملكها الكونجرس في مواجهة السلطة التنفيذية فتتمثل أساسا فيما يلي:

أوّلا – صلاحية منح الإعتمادات والإعانات المالية:

لاشكّ أنّ من لديه سلطة المال لديه بالضرورة سلطة الأمر والنهي، لذلك فإنّه ينبغي على الرؤساء ان يتنازلوا للكونجرس عن الوثائق التي يعتبرونها حساسة أو سرية ويضعونها تحت تصرفه للإطّلاع على محتوياتها، وذلك للحصول على الأموال اللاّزمة من الكونغرس لتنفيذ البرامج المسطّرة للسلطة التنفيذية وعدم فشلها.

في حقيقة الأمر يظهر نفوذ الكونغرس في هذا الشأن في عدد من المجابهات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشان سلطة عقد المعاهدة؛ فعلى الرغم من أنّ مجلس النواب ليس له دور رسمي في عملية إبرام المعاهدات، إلّا أنّه عند التصديق على هذه المعاهدة ودخولها حيز التنفيذ، فإنّ تطبيقها يحتاج بلا شك إلى الإعتمادات المالية لتنفيذها، وهو ما يدفع الرؤساء إلى التوجه إلى مجلس النواب للحصول على الدعم اللازم، هذا الأمر يتطلب إطّلاع المجلس على محتوى جميع الوثائق والمستندات مهما كانت أهميتها ودرجة سريتها.

---

(1) –Fisher, louis : Congressional Investigations : Subponas and Contempt power, op.cit., p. 1.

(2) –Fisher, Congressional Access to Information : Using Legisalative Will and Leverage : op.cit., p.325.

يتضح جلياً أنّ مجلس النواب يستخدم سلطته في تمويل المعاهدات كورقة ضغط على الإدارة الحكومية للإطّلاع على المعاهدة وما يتصل بها من وثائق ومستندات، بإمكان الكونغرس أيضا الحصول على مثل هذه الوثائق من خلال طرق دستورية أخرى، فإذا ما رفض مجلس الشيوخ الموافقة على قرار التصديق على المعاهدة المقدّمة اليه من جانب السلطة التنفيذية، أو أخفق في الحصول على الأغلبية التي يشترطها الدستور لذلك وهي أغلبية الثلثين، فإن الرئيس في هذه الحالة يتجه صوب الكونغرس ويحاول إنجاز نفس الغرض في صورة قانون عادي، وهذا الإجراء يُعدّ محاولة لتفادي أغلبية الثلثين التي نص عليها الدستور، حيث لا يُشترط من أجل الموفقة على هذا القانون سوى موافقة الأغلبية المطلقة للحاضرين في كل مجلس سواء مجلس النواب أو مجلس الشيوخ.[1]

ثانيا – صلاحية تعيين الموظفين الفدراليين:

يُعتبر الرئيس الأمريكي هو الجهة المختصة دستوريا بتعيين الموظفين الفيدراليين، كأعضاء الوزارة الاتحادية، والسفراء وغيرهم من الوزراء، والقناصل، والسفراء، غير أنّ هذا التعيين لا يترتب عليه أي أثر ما لم يقترن بموافقة أو تصديق مجلس الشيوخ عليه، وانطلاقا من ذلك فإن الرئيس يقوم بإرسال إسم الموظف الذي اختاره لتولي أحد المناصب الفيدرالية إلى مجلس الشيوخ، وبطبيعة الحال فإنّ مصادقة مجلس الشيوخ على هذا التعيين يقابله تنازل الرئيس عن الوثائق والمستندات الحساسة وتسليمها للكونغرس، وكذا السماح لمستشاريه ومسؤولي السلطة التنفيذية بالمثول أمام لجان الكونغرس والإدلاء بالشهادة، وإلاّ فإنّ الكونغرس قد يحرم هذا الموظف من تولي هذا المنصب.[2]

– في سنة 1844 رفض مجلس الشيوخ معاهدة ضم تكساس بسبب عدم موافقة أغلبية ثلثي أعضائه الحاضرين على ذلك، نصح الرئيس جون تيلر مجلس النواب بأنّ لديه الصلاحية التامة للموافقة على هذه المعاهدة من خلال قانون عادي يؤدي نفس الغرض، وبناءا على ذلك، أعطى الرئيس مجلس النواب مشروع المعاهدة المرفوضة، مرفقا به جميع المراسلات والمستندات التي قُدّمت لمجلس الشيوخ في جلساته التنفيذية، بما فيها الأوراق والوثائق الحساسة والسرية، وفي مسألة هذه المعاهدة كان مجلس النواب مساويا تماما لمجلس الشيوخ، وقد وافق الكونغرس على قرار مشترك بضم تكساس إلى الولايات المتحدة.

[1]– ينظر في ذلك:

–Fisher, Congressional Access to Information : Using Legisalative Will and Leverage : op.cit., p.326-333.

[2]– رفض الرئيس رونالد ريغان سنة 1986 تمكين مجلس الشيوخ من الإطلاع على بعض المذكرات الداخلية التي كتبها مرشحه لمنصب رئيس المحكمة العليا وليام رينكويست اثناء عمله في وزارة العدل في الفترة ما بين 1969– 1971، مستشهدا في ذلك بنظرية الامتياز التنفيذي. وقد برر الرئيس ريغان تصرفه بحجب تلك المذكرات عن الكونغرس بضرورة حماية سرية وخصوصية النصيحة القانونية المقدمة للرؤساء ومساعديهم؛ وبسبب تزايد حدة النزاع بين الكونغرس والبيت

ثالثا – صلاحية إصدار مذكرات ولوائح الإحضار:

استقر القضاء الأمريكي وعلى رأسه المحكمة العليا على الإعتراف للكونغرس بصلاحية التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية لكون أنّ هذه السلطة تعدّ أمرا ضروريا لتمكين الكونغرس من ممارسة وظائفه الدستورية. وفي سبيل إنجاح مهام لجان التحقيق، فإن مجلسي الكونغرس يخولان لجانهما الدائمة أو الفرعية سلطة إصدار مذكرات إحضار، سواء لإرغام الشهود على المثول أمامها للإدلاء بالشهادة أو لرفض تقديم المستندات والوثائق المتعلقة بالموضوع الذي يجري التحقيق فيه، طالما كان ذلك يدخل ضمن نطاق الصلاحيات المخولة لها.

لكن عند إمتناع أحد أعضاء الإدارة الإدلاء بالشهادة أمام لجان التحقيق التابعة للكونغرس، استنادا إلى التعديل الخامس للدستور الأمريكي، خاصة الفقرة التي تنص على أنّه: " لا يجوز أن يُكره أحد في أيّة قضية جنائية على أن يكون شاهدا ضد نفسه"، فإنّ بإمكان الكونغرس أن يصوّت على إرغامه على أداء الشهادة، ويكون التصويت بأغلبية أعضاء مجلسي الكونغرس أو بأغلبية ثلثي أصوات أعضاء اللجنة المكلفة بالتحقيق، ثم يطلب من المحكمة الإتحادية إصدار أمر يرغم الشاهد على الإدلاء بالشهادة، مع منحه إمّا حصانة جزئية وهذا يعني أنّ شهادة الشخص لن تستعمل ضده في قضية جنائية، بالرغم من أنّه قد يحاكم على أساس اتهامات أخرى، أو حصانة تامة أي حماية الشاهد حماية مطلقة من الإدّعاء بارتكاب أي جريمة.[1]

رابعا – صلاحية الحماية من إحتقار السلطة التنفيذية:

أحيانا قد ترفض السلطة التنفيذية، كما سبق الإشارة له، إعطاء الكونغرس ما يطلبه من معلومات أو وثائق أو ترفض السماح لموظفيها بالمثول أمام لجان الكونغرس للإدلاء بالشهادة، ليس خوفا على

الأبيض، لدرجة ان الامر وصل إلى حد التهديد من جانب الاعضاء الديمقراطيين في اللجنة القضائية التابعة لمجلس الشيوخ باصدار مذكرة احضار لتلك المذكرات، ثم تجميد مرشح الرئيس الآخر انتونين سكيليا لمنصب مساعد قاضي في المحكمة الفيدرالية العليا. وفي محاولة من البيت الابيض لحمل مجلس الشيوخ على الموافقة على المرشحين الرئاسيين رينكويست وسكيليا، وافق الرئيس ريغان على السماح للجنة بالإطلاع على محتويات ما بين 25 إلى 30 وثيقة من مجموع ما كتبه رينكويست أثناء عمله في وزارة العدل. وفي وقت لاحق، طلبت اللجنة القضائية المزيد من تلك الوثائق، وحصلت بالفعل على ما تريده، وامام هذا التجاوب من قبل الرئيس ريغان وافق مجلس الشيوخ على تعيين الموظفين.

-Fisher,louis : Congressional Access to Information : Using Legisalative Will and Leverage : op.cit., p. -341.

(1) -U.S. Const., Amend. V (1791) : « No person…… shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself…. ».

سرية الوثائق والمعلومات وإنّما إزدراءا واستخفافا بسلطة الكونغرس، في مثل هذه الحالة قد يقرّر الكونغرس اتهام مسؤولي السلطة التنفيذية بجريمة احتقار الكونغرس. وبهذا فإنّ سلطة الكونغرس في هذا الشان تعتبر من أهم السلطات التي تمكّنه من الحصول على ما يريده من السلطة التنفيذية من وثائق ومعلومات، كما أنّ مجرد التهديد باستعمالها قد يفي بالغرض.[1]

خامسا – صلاحية الاتهام الجنائي:

في إطار البحث الدائم للحصول على المعلومات والوثائق التي يريدها من السلطة التنفيذية، يمكن القول بأنّ الكونغرس بما يملكه من سلطة الاتهام الجنائي يملك نفوذا هائلا يستطيع من خلاله إرغام الأجهزة الحكومية على تقديم ما يريده منها من معلومات أو وثائق، خاصة إذا قرّر البدء في اتخاذ الإجراءات الأوّلية لعملية الإتهام الجنائي. ومثل هذا النفوذ لا تقتصر ممارسته فقط على الحالة التي يكون فيها الرئيس متهما شخصيا بارتكاب تصرف ما يستحق عليه العزل من المنصب، بل إنّه يمتدّ بصورة واسعة ليشمل حالات التجاوزات المرتكبة من قبل موظفي الإدارة، الفساد، عدم الكفاءة، النشاط الاجرامي، التصرف اللاأخلاقي، وحتى الخطأ الشخصي من قبل الموظفين الفدراليين.[2]

---

[1]– أثناء فترة حكم الرئيس رونالد ريغان 1975 هدّد الكونغرس عدة مرات بمقاضاة خمسة مسؤولين كبار في السلطة التنفيذية– كلهم من الوزراء– بجريمة احتقار الكونغرس لرفضهم التعاون مع اللجان التابعة للكونغرس، وبفعل ذلك توصل الطرفان في نهاية المطاف إلى تسوية تم السماح بموجبها للجان الكونغرس بالحصول على الوثائق والمستندات التي تريدها. وهؤلاء هم: وزير التجارة روجرز مورتن، وزير الصحة والتعليم والرفاهية ديفيد ماثيوز، وزير الخارجية هنري كيسنجر، وزير الطاقة تشرلز دونكان، وزير الداخلية جيمس وات.

ينظر في ذلك:

– Fisher, louis ; Congressional Investigations : Subpoenas and Contempt, op.cit., pp. 18- 29.

[2]– في سنة 1994 أعطى مستشار البيت الأبيض لويد كاذر.من خلال مذكرة كتبها توجيها للوزارات والوكالات حول الوثائق التي يطلبها الكونغرس، قائلا بأنّ:" مطالب الكونغرس سوف يستجاب لها لأقصى حد بتوافق مع الواجبات الدستورية والقانونية للسلطة التنفيذية"، وأضاف لويد بأنّه:" على الرغم من أنّ مبدأ الامتياز التنفيذي سيتم التأكيد عليه لحماية سرية المداولات والمشاورات داخل البيت الأبيض، فإنّه في الحالات التي تتضمن اتصالات تتعلق بتحقيقات في التجاوزات الشخصية من قبل المسؤولين الحكوميين، جرت العادة على أن لا يتم التأكيد أو الإستشهاد بالإمتياز التنفيذي، سواء في الإجراءات القضائية، أو تحقيقات الكونغرس، أو حتى جلسات الإستماع".

–Fisher, louis ; Congressional Access to Information : Using Legislative Will and Leverage ; op.cit., pp.333, 334.

وكخلاصة للفصل الثاني تحت عنوان وسائل الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظامين الجزائري والأمريكي، نجد أنّ العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في المجال الرقابي مازالت بعيدة نوعا ما عن مظاهر التكامل والتعاون وفق إطار مبدأ الفصل بين السلطات. تتنوّع الأسباب في ذلك بين أسباب داخلية التي تخصّ البرلمان في حدّ ذاته وأسباب خارجية تتصل بالإطار العام الذي تنظمه النصوص القانونية سارية المفعول.

تشكيل البرلمان وخاصّة مجلس الأمة الذي تتدخل السلطة التنفيذية فيه ممثلة برئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيين ثلث 3/1 أعضائه، وكذا ظاهرة الأغلبية البرلمانية التي غدت أهمّ قيد وأكبر خطر يواجه كلّ ممارسة ترمي إلى إمكانية الرقابة على أعمال الحكومة كلّها تعتبر من الأسباب الداخلية التي تعرقل عمل السلطة التشريعية، يضاف اليها بعض الأسباب الخارجية المتعلقة بهيمنة السلطة التنفيذية على صناعة القرار وعلى فرض التوجه التشريعي للدولة وهو ما يعكس غيابا تاما للسلطة التشريعية في أي مبادرة ترمي إلى صنع السياسات العامة.

ضف إلى ذلك فإنّ غياب الجزاء المترتب على وسائل الرقابة كالأسئلة البرلمانية بشقيها والذي أثبت أنّ له تأثير سياسي أكثر منه قانوني، نفس الشيء بالنسبة للتحقيق البرلماني وما يرتبه التقرير النهائي للجنة التحقيق، فتشكيله ليس الغرض منه سوى الحصول على المعلومات. أمّا الاستجواب فقد أوجده المشرع ليموت لحظة ولادته طالما أنّه يقتصر على النائب بالمجلس الشعبي الوطني دون عضو مجلس الأمة، وأيضا عدم ترتيبه أي نتائج تؤثر على الحكومة وتوجب مسؤوليتها السياسية، وبهذا فقد منح المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان هذه الوسائل المحدودة ليكرّس دائما تفوّق السلطة التنفيذية على جميع الاختصاصات التشريعية. وبالتالي فإنّ عضو البرلمان لا يتمتع بوسائل عمليّة فعّالة كما أنه مُبعد عن مصادر المعلومات، ممّا يعرقل قيامه بمهامه البرلمانية على أحسن وجه. وإلى جانب محدودية وسائل الرقابة نجد أنّ الممارسة العملية ناقصة أيضا وهذا راجع إلى عدّة اعتبارات منها خاصّة إهتمام النواب بتغليب المصالح الشخصية عن المصالح العامة، إضافة إلى انعدام التكوين العملي والقانوني لممثلي الشعب ومحدودية مستواهم في التمثيل.

في الولايات المتحدة الأمريكية نجد أنّه وبالرغم من عدم ترتيب آلية التحقيق البرلماني أي مسؤولية سياسية للسلطة التنفيذية – باستثناء ما تعلق بتهمة إهانة واحتقار الكونغرس أو تهمة رفض الإدلاء بالشهادة– فإنّ هذه الممارسة قد أثبتت نجاعة وفعالية منقطعة النظير في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بما فيها أعمال رئيس الجمهورية التي توصف بأنّها أعمال محصنة بما يعرف بالامتياز الرئاسي.

وبالتالي فإنّ خضوع جميع أعضاء الأجهزة التنفيذية ابتداءا من رئيس الجمهورية إلى غاية الأفراد العاديين وحتى قادة الجيش إلى سلطة التحقيق البرلماني يعطي لنا انطباعا أن الممارسة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية قد منحت للكونغرس مجالا واسعا في الرقابة على أعمال هذه الهيئات التي لابدّ وأن تكون أعمالها تصبّ في إطار السياسة التشريعية الموحدة التي تسير عليها مختلف المؤسسات الدستورية، ووفق أطر ثابتة ومبادئ متأصلة أوجدها الآباء المؤسسين للاتحاد حيث لايمكن بأي حجّة من الحجج الحياد عن هذه المبادئ بما يحفظ للدولة نوعا من الاستقرار في سياساتها العامة.

أمّا خلاصة الباب الثاني التي تتمحور حول الرقابة البرلمانية بشكل عام فهي من المواضيع المحورية في القانون الدستوري لكونها تعتبر نقطة التواصل بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية بعيدا عن مبدأ الفصل بين السلطات، هذه الرقابة التي لها أثر بالغ في صناعة القرار وتوجيه السياسة التشريعية لأي دولة لابدّ وأن تكون فعّالة ليكون العمل البرلماني إيجابيا يدعم أداء النظام السياسي ويعززه، لكن الإقرار للسلطة التشريعية بوظيفة الرقابة لا يكفي ما لم تقر لها الدساتير بوسائل عملية لمباشرة هذه الرقابة وممارستها وبالتالي ترتيب الآثار القانونية عند تفعيلها، هذه الوسائل ليست كلها عقابية رادعة ومهدّدة للحكومات وإنّما تتنوع إلى آليات علاجية يتم عبرها تبيان نواحي الضعف والقصور لتقويمها ومنع تكرارها، ووسائل أخرى تمتد إلى كشف الاختلالات الجسيمة التي ترتب إثارة مسؤولية الحكومة، والتي قد تمتد إلى عزل عضو الحكومة أو إسقاط الحكومة كلية.

تتنوع هاته الوسائل وتختلف فنجد منها إلزامية تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، وحيازة ثقة المجلس الشعبي الوطني حتى يمكنها البدء في مهامها، كما يتعين عليها تقديم بيان سنوي عن السياسة العامة التي تتبعها أمام الغرفة الأولى للبرلمان، وما يمكن أن ينجم عنه من طرح مسؤوليتها أمامها سواء بمبادرة من المجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار لائحة ضد الحكومة تلعب دور الإنذار والتنبيه إلى غاية تحريك ملتمس الرقابة وإسقاط الحكومة، أو الإمتناع عن منح الحكومة الثقة عند تقدّمها إلى المجلس لتطلب التصويت عليها. ولا يقف الأمر عند ذلك، فالحكومة بأعضائها تخضع لأسئلة أعضاء ونواب البرلمان والى الاستجواب أيضا، وذلك كله ليتمكن البرلمان من متابعة نشاطها وطرح مسؤوليتها غير المباشرة. ضف إلى ذلك فإن اللجان البرلمانية هي الأخرى لها دور في هذه الرقابة، فهناك استماع لأعضاء الحكومة والأخطر إمكانية فتح تحقيق برلماني من خلال إنشاء لجنة تحقيق برلمانية تكلف بدراسة مسألة من المسائل.

المتتبّع لكل هاته الوسائل القانونية المتاحة للبرلمان الجزائري من أجل فرض رقابته على أعمال السلطة التنفيذية يرى أن السلطة التشريعية لها كلمة الفصل في توجيه السياسة التشريعية للدولة وأن الحكومة تعمل في إطار محدّد يرسمه لها البرلمان ولا يمكنها الحياد عنه لكونها دوما في وضعية حرجة أمامه ومهددة في كل وقت من طرفه، لكن الممارسة العملية قد أثبتت عجزا فادحا للبرلمان في تطبيق أي من هاته الوسائل. فالأسئلة البرلمانية وهي الأكثر استعمالا لبساطة إجراءاتها قد أبانت على محدودية في التوظيف والفعالية حيث أصبح دورها إعلامي أكثر منه رقابي، ويعود ذلك إلى تفضيل الحكومة تأجيل الأجوبة أو تحويلها، أو عدم الرد عليها في غياب قواعد ملزمة تضمن تطبيق هاته الآلية بصورة صحيحة. أمّا الاستجواب فهو لايعدو كونه يوفّر فرصة لمناقشة قضايا الساعة حيث يُلزم الحكومة بمراعاة مواقف أعضاء البرلمان وتبرير اختياراتها ليكون بذلك وسيلة استعلامية أكثر منه أداة لمراقبة الحكومة وردعها. وفيما يتعلق بآلية التحقيق البرلماني فإنّا نجد مجلس الأمة قد تمّ تغييبه تماما عن هاته الرقابة، ليُترك المجلس الشعبي الوطني يقوم بهذا الدور بصفة منفردة، لكن مايعاب عليه هو أنّ تقرير لجنة التحقيق لا يرتب أي أثر فهو ليس الآلية الرقابية المباشرة الخطيرة وإنّما هو أداة للنقد فقط تفرض على الحكومة نقدا أدبيا يدعوا إلى مراجعة تصرفاتها وتصويب أعمالها أكثر منه إلى المحاسبة وترتيب المسؤولية.

على نقيض ذلك نجد أنّ النظام الرقابي في الولايات المتحدة الأمريكية ليس مجرّد تنصيص قانوني بل هو ممارسة عملية فعّالة يضطلع بها الكونغرس عند اكتشافه لأي خروقات قانونية أو حياد عن المبادئ التي تحكم المجتمع الأمريكي ضد كل هيئة أو جهاز إداري. فالمحاكمة البرلمانية هي جلسة قضائية بامتياز يقوم بها مجلس الشيوخ في حقّ كل من يتمّ توجيه الإتهام الجنائي اليه سواء كان رئيسا أو نائب للرئيس أو من الموظفين المدنيين التابعين للسلطة التنفيذية والقضائية. ترتيب هاته المسؤولية السياسية وعدم استثناء أي شخص منها مهما بلغت درجته يوحي أن المؤسس الدستوري الأمريكي قد رفع مكانة الكونغرس عند ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة لتضاهي بذلك درجة السلطة القضائية، فالدستور قد اعترف للسلطة التشريعية بممارسة عمل قضائي يتمثل في المحاكمة البرلمانية وهو عمل له منزلة لا تعلو عليه أي سلطة لكونه يستطيع أن يحاسب أي مسؤول.

أما سلطة الكونغرس في التحقيق فهي آلية لا ترتب أي مسؤولية سياسية للسلطة التنفيذية لكنها تبقى أداة قوية وفعالة في مراقبة الحكومة، فهي محبّبة عند أعضاء الكونغرس كونها تمكنهم من التحقيق في مسائل عادة ما تكون حسّاسة، ويترتب على ممارسة الكونغرس لهذه السلطة العديد من أوجه التأثير

المباشر على السلطة التنفيذية ولعلّ أبرزها هو إصدار تشريع بإلغاء وزارة بأكملها أو أي جهاز إداري آخر أو سحب بعض الاختصاصات منه أو إلغاء بعض أقسامه ومكاتبه، كما يمكنه تحديد أسلوب جديد لاختيار رئاسة هذا الجهاز أو يطلب مواصفات جديدة في الشخص الذي يتولى إدارة هذا الجهاز، ويقوم الكونغرس بذلك استنادا إلى سلطته في تنظيم الجهاز الإداري وإنشاء المناصب وتحديد شروط التوظيف في هاته المناصب.[1]

بخلاف النظام الدستوري الجزائري الذي يسوده التعتيم وينعدم فيه ضغط الشعب، فالتحقيق وسيلة رقابية فعّالة في النظام الدستوري الأمريكي وهو يشكّل كذلك أداة هامّة لإطلاع الرأي العام على أوجه القصور أو الفساد في الجهاز التنفيذي وعن المتسببين فيه، وذلك عن طريق نشر التحقيقات ونتائجها علنا، حيث تكون معظم هذه التحقيقات متاحة للجمهور وتحظى بتغطية واسعة من أجهزة الإعلام. فإعلام المواطنين بالقضايا العامة وإثارة اهتمام الرأي العام بها يعطي ضغطا أدبيا وسياسيا على السلطة التنفيذية لاتخاذ الإجراءات التي تدخل في حدود سلطاتها بما يتفق والنتائج التي أسفرت عليها تحقيقات الكونغرس، فهو بذلك يخدم رؤية الشعب في تسيير عجلة التنمية مباشرة أو عن طريق ممثليه مخالفة بذلك أخطاء السلطة التنفيذية وهيمنتها على فرض ما تراه مناسبًا من السياسات العامة.

[1] – د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة، المرجع السابق، ص 321.

خاتمة

خاتمة:

لقد شهدت الجزائر كغيرها من الدول نماذج مختلفة للمؤسسة التشريعية انسجاما مع الدولة الحديثةحيث تأسس في دستور 1963 مجلس وطني كسلطة تشريعية، ثم تلته سلطة تشريعية ذات غرفة واحدة أُطلق عليها اسم المجلس الشعبي الوطنيفي دستور 1976، وكانت وظيفة تلك السلطة التشريع والرقابة على عمل الحكومة في ظل نظام حزبي أحادي مبني على فكرة وحدة السلطة السياسية وتعدّد وظائف الدولة، وبموجب دستور 1989 الذي أسّس للتعددية السياسية والحزبية عرف النظام السياسي الجزائري تجربة تعدّدية في مرحلة التحول الديمقراطي، حيث حدّد هذا الدستور الاختصاص التشريعي للبرلمان صراحة على سبيل الحصر وأنّ ما يخرج عن ذلك يدخل في المجال التنظيمي الذي يعود دستوريا لرئيس الجمهورية، هذا الحصر الدستوري بطبيعة الحال له انعكاس سلبي على دور البرلمان في التدخل في مسائل كثيرة تخص شؤون الأفراد وبالتالي تقليص دور هاته المؤسسة بشكل مباشر لصالح سلطة التنظيم ممثلة في السلطة التنفيذية. لكن على العموم فإنّ مجال اختصاص المشرّع واسع بالمقارنة مع دستور 1976 الذي خوّل لرئيس الجمهورية مشاركة المجلس الشعبي الوطني في التشريع بموجب أوامر بين دورات المجلس.

لقد أسّس دستور 1989 لممارسة برلمانية جديدة من خلال إعطاء السلطة التشريعية بعض الآليات الجديدة المتمثلة في أدوات الرقابة البرلمانية لكن التجربة الدستورية الجديدة لم تكتمل بسبب الظروف السياسية الخطيرة والتي أدّت إلى حل البرلمان، ليتم بعدها تأسيس المجلس الاستشاري الوطني من أجل سدّ الشغور المتعلق بالمؤسسة التشريعية، حيث أنشئ هذا المجلس بموجب إعلان المجلس الأعلى للأمن سنة 1992 المتضمن تأسيس المجلس الأعلى للدولة. وباستقراء الصلاحيات الممنوحة للمجلس الاستشاري الوطني يبدو جليا أنّ هذا المجلس له آراء غير ملزمة فيما يعرض عليه من قضايا ونصوص وبإمكانه أن يصدر توصيات فقط إلى المجلس الأعلى للدولة. وباعتبار أنّ كل أعضائه معينون بما فيهم رئيس المجلس فهو لا يفرق عن كونه مؤسسة إدارية لا تتمتع بأية استقلالية عن المجلس الأعلى للدولة وفق ما يسمى بمبدأ الفصل بين السلطات.

الى جانب المجلس الاستشاري الوطني الذي بقي قائما لغاية سنة 1994 تمّ تأسيس المجلس الوطني الانتقالي بالتوازي كهيئة تقوم مقام السلطة التشريعية تتكون من أعضاء كلهم معينون بموجب مرسوم رئاسي يتضمن أرضية الوفاق الوطني. أسندت لهذا المجلس صلاحية سن مشاريع القوانين المقدّمة من السلطة التنفيذية حيث يناط به ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر ليقوم هو بإثرائها

والمصادقة عليها بالأغلبية البسيطة.أمّا فيما يخص المجال الرقابي فإنه يمكن للجان المجلس طلب الإستماع لأعضاء الحكومة وتوجيه أسئلة شفوية أو كتابية بمناسبة مناقشة برنامج الحكومة والحصيلة السنوية، شرط أن تكون في الموضوع المطروح للنقاش وتجيب الحكومة كتابيا خلال 30 يوما من يوم استلام السؤال دون أن يترتب عن ذلك أيّة مسؤولية سياسية، وفي هذا الإطار فإن الاختصاص الممنوح للمجلس الوطني الانتقالي هو اختصاص متابعي وليس رقابي، وبالتالي فإن الدور المحدود له قد جعله أداة للمصادقة فقط على النصوصو هو ما يلخص لنا ضعف هاته الهيئة وانعدام الفعالية التشريعية لديها. وبعبارة أخرى فإن البرلمان المنوط به أساسا سلطة التشريع سيصبح مؤسسة هشة وبدون وزن إذا كان الغرض من تشريعاته هو تحقيق الوجود التشريعي فقط، لأن هذا سينجرّ عنه حتمًا انفصال بين البرلمان كمؤسسة والمجتمع الذي يمثله البرلمان.

مع دستور 1996 شاملا لمختلف التعديلات اللاحقة إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016نجد أنّ المؤسس الدستوري قد اتجه إلى اعتماد ثنائية المجلسين على مستوى البرلمان وذلك باستحداث مجلس الأمة.لقد تنوعت أسباب تبني نظام المجلسين في الجزائر على غرار منع التسرع في التشريع ورفع كفاءة أعضاء البرلمان بإشراك شخصيات وكفاءات وطنية معينة عن طريق الثلث الرئاسي، وكذا الحد من تعسف الغرفة الأولى في مواجهة السلطة التنفيذية. لكن ما تمت ملاحظته في هذا الشأن هو ضعف المبادرات التشريعية ذات الأصل البرلماني مقارنة بالمبادرات التشريعية ذات الأصل الحكومي وبالتالي فإن الرؤية الاستراتيجية للتشريع وصنع السياسة التشريعية من طرف البرلمان تكاد تنعدم ليبقى النص الدستوري بعيدًا كل البعد عن التطبيق العملي في ظل غياب استراتيجية واضحة لتمكين السلطة التشريعية من استرداد مكانتها كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني.

إنّ المقارنة بين النظامين الدستوريين الجزائري والأمريكي تقودنا للوقوف على أوجه التشابه وأوجه الاختلاف من ناحية الاختصاصات المقررة للبرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في مجال التشريع. فمن أوجه التشابه نجد أنّ السلطات المقرّرة لكل من البرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في مجال التشريع هو أن هذه الصلاحية منصوص عليها بنص الدستور ومقررّة لكليهما لكن تشاركهما في ذلك السلطة التنفيذية بل تتعدّاهما في كثير من الأحيان إلى حدّ التشريع بصفة مستقلة وبعيدة كل البعد عن قبّة السلطة التشريعية فيكون للسلطة التنفيذية حينئذٍ وحدها صلاحية رسم السياسات التشريعية من خلال التشريع. أماّ في حالة صدور اقتراح القانون من طرف السلطة التشريعية وكان هذا الاقتراح لا يتوافق والرؤية التشريعية للرئيس فإنّ مآل هذا المقترح هو الزوال في كلا النظامين الدستوريين، إماّ عن طريق

الاعتراض الرئاسي بأنواعه أو بطلب إجراء مداولة ثانية وبالتالي افراغ النص من محتواه الأصلي الذي صدر عن السلطة التشريعية بالتعديل والتغيير فلا يختلف بذلك البرلمان الجزائري عن الكونغرس الأمريكي.

أمّا من أوجه الاختلاف في عملية التشريع يمكن أن يتميز النظام الدستوري الأمريكي عن النظام الدستوري الجزائري في كون أنّ للكونغرس أهمية بالغة في صناعة القوانين التي تساعد السلطة التنفيذية في توجيه السياسات التشريعية للدولة، هذا مالا نجد لها أثر فيالنظام الدستوري الجزائري. فالكونغرس له تأثير واضح في صنع القرار السياسي الأمريكي عن طريق التشريع وخير دليل على ذلك هو أنّ رئيس الجمهورية يسعى دوما إلى كسب رضا أعضاء الكونغرس لصياغة تشريعات تتوافق والسياسة الإستراتيجية للسلطة التنفيذية. ونظرّا لكون أنّ الكونغرس يسعى إلى تأكيد صلاحياته الدستورية المتمثلة في التشريع فإنّه يباشر إلى وضع القيود على بعض صلاحيات الرئيس الدستورية التي يباشرها لوحده، فالرئيس لا يستطيع أن يغض النظر أو يتجاهل مواقف واتجاهات ورغبات الكونغرس وإلاّ كتب لسياسته الفشل أو الجمود، لذا يسعى إلى مجاملة واحترام تدخل الكونغرس وتفادي الخلافات معه بقدر الإمكان حتى ينجح في تمرير التشريعات اللازمة بدون عراقيل، على عكس الرئيس في الجزائر، فهو لا يسعى إلى مجاملة نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمّة لأنّ دورهم في التشريع يقتصر على المصادقة الشكلية لإضفاء صفة القانون على النص المقدّم لهم، وبالتالي لا يمكن الحديث أبدا عن دور البرلمان الجزائري في رسم السياسات التشريعية عن طريق التشريع.

بمقارنة النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري الأمريكي في المجال المالي فإنه في ظل إعداد مشاريع قوانين المالية السنوية هناك انفراد للسلطة التنفيذية في الجزائر بهذا الأمر، هذا ما قد يعتبره البعض أمرا منطقيا سببه مجموعة من العوامل كنقص كفاءة أعضاء البرلمان في صياغة هذا النوع من القوانين. لكن التشريعالمالي في الجزائرتمت إحاطته بمجموعة من الآليات تهدف إلى تمرير هذه المشاريع بأقل تدخل ممكن من البرلمان، ويظهر ذلك أولا من خلال احتكار مهمة الرقابة في يد مجموعة من النواب المشكلين للجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني يعملون في إطار تكنوقراطي بعيدا عن الشفافية المطلوبة نتيجة عدم نشر مداولاتها واكتفائها بتقديم تقارير تكون في الغالب مزكية لمشاريع الحكومة، وهذا نتيجة تشكيلتها المكونة من نواب الأغلبية، يضاف إلى ذلك انشغال الحكومة بالمحافظة على التوازن المالي والهيكل الذي قدم فيه مشروع قانون المالية، وكذا محاولة تفعيل بعض النصوص الدستورية التي تزيح هاجس عرقلة البرلمان في المصادقة على القانون وإصداره مثل آلية

إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي.بالرغم من كل العراقيل التي تعتري عمل السلطة التشريعية في الرقابة على قانون المالية في الجزائر نجد أسباب أخرى تعيق عمل البرلمان في أداء وظيفته الرقابية على أكمل وجه في ظل الإمكانيات القانونية النسبية المتاحة، نذكر منها على سبيل المثال تقاعسه عن تفعيل حق الإعلام والاطلاع دستوريا عن طريق إنشاء لجان التحقيق للوقوف على النقائص المسجلة في تنفيذ قوانين المالية، واكتفائه بالمقابل بالأسئلة الشفوية والكتابية التي تفتقد لأي جزاء قانوني أو ردعي في مواجهة السلطة التنفيذية، وبالتالي لا يمكن الحديث أيضا عن دور البرلمان الجزائري بالمساهمة في رسم السياسات التشريعية عن طريق الرقابة المالية.

أمّا في الولايات المتحدة الأمريكية فإن المتأمل في ما ورد في الدستور الأمريكي من نصوص ومواد سوف يلاحظ بأنّ هذا الدستور قد منح للسلطة التشريعية ممثلة بالكونغرس هيمنة كاملة على مالية الدولة سواء من ناحية الإيرادات العامة أو النفقات العامة، وذلك إتباعا للنهج الذي تبناه واضعوه في تطبيق مبدأ الرقابة والتوازن فيما بين السلطات العامة، وذلك لتمكين السلطة التشريعية الممثلة للشعب من الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية عن طريق التحكم في حجم الأموال وأوجه إنفاقها. وبغض النظر عن الضوابط التي وضعها الدستور الأمريكي على سلطة الكونغرس في تحديد جمع الإيرادات العامة من الولايات الفيدرالية وكذا بعض الضوابط المتعلقة بالإنفاق العام فإنّه لا يكفي قيام السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة لكي تصبح قابلة للتنفيذ كما هو الحال عليه في النظام الدستوري الجزائري، فمن القواعد المسلمة اليوم في الأنظمة الديمقراطية أنه لكي يتحول مشروع الميزانية إلى قانون نهائي قابل للتنفيذ يجب إقراره من قبل السلطة التشريعية بسلطة منفردة ودون قيد أو شرط على خلاف الوضع السائد في الجزائر حيث إذا لم يتم المصادقة عليه في الآجال المحددة يتم إصداره بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية. هاته الآلية الدستورية الممنوحة للكونغرس الأمريكي الممثلة في سلطة المصادقة على الميزانية العامة هي التي تتيح له التحكم في توجيه السياسة التشريعية للدولة وتنفيذ سياساتها العامة.

مقارنة النظام الدستوري الجزائري بالنظام الدستوريالأمريكي أيضا في الجانب الرقابي أثبت غياب الجزاء المترتب على وسائل الرقابة كالأسئلة البرلمانية بشقيها في الممارسة الدستورية الجزائرية، نفس الشيء بالنسبة للتحقيق البرلماني وما يرتبه التقرير النهائي للجنة التحقيقمن نتائج حيث يكون الغرض من هذا التحقيق الحصول على المعلومات فقط. أمّا الاستجواب فإنّه يقتصر على النائب بالمجلس الشعبي الوطني دون عضو مجلس الأمة ولايرتب أي نتائج تؤثر على الحكومة وتوجب مسؤوليتها السياسية، وبهذا فقد منح المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان هذه الوسائل المحدودة ليكرّس دائما تفوّق السلطة التنفيذية

على جميع الاختصاصات التشريعية. وبالتالي فإنّ عضو البرلمان لا يتمتع بوسائل عمليّة فعّالة كما أنه مُبعد عن مصادر المعلومات، ممّا يعرقل قيامه بمهامه البرلمانية على أحسن وجه. وإلى جانب محدودية وسائل الرقابة نجد أنّ الممارسة العملية ناقصة أيضا وهذا راجع إلى عدّة اعتبارات منها خاصّة إهتمام النواب بتغليب المصالح الشخصية عن المصالح العامة، إضافة إلى انعدام التكوين العملي والقانوني لممثلي الشعب ومحدودية مستواهم في التمثيل.

في الولايات المتحدة الأمريكية نجد أنّه وبالرغم من عدم ترتيب آلية التحقيق البرلماني أي مسؤولية سياسية للسلطة التنفيذية – باستثناء ما تعلق بتهمة إهانة واحتقار الكونغرس أو تهمة رفض الإدلاء بالشهادة– فإنّ هذه الممارسة قد أثبتت نجاعة وفعالية منقطعة النظير في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بما فيها أعمال رئيس الجمهورية التي توصف بأنّها أعمال محصنة بما يعرف بالامتياز الرئاسي، وبالتالي فإنّ خضوع جميع أعضاء الأجهزة التنفيذية ابتداءا من رئيس الجمهورية إلى غاية الأفراد العاديين وحتى قادة الجيش إلى سلطة التحقيق البرلماني يعطي لنا انطباعا أن الممارسة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية قد منحت للكونغرس مجالا واسعا في الرقابة على أعمال هذه الهيئات التي لابدّ وأن تكون أعمالها تصبّ في إطار السياسة التشريعية الموحدة التي تسير عليها مختلف المؤسسات الدستورية، ووفق أطر ثابتة ومبادئ متأصلة حيث لايمكن بأي حجّة من الحجج الحياد عن هذه المبادئ بما يحفظ للدولة نوعا من الاستقرار في سياساتها العامة ومساهمة بذلك في رسم توجه تشريعي معين.

من خلال هاته المقارنة بين عمل البرلمان في النظام الدستوري الجزائري وعمل الكونغرس في النظام الدستوري الأمريكي نصل إلى جملة من النتائج التي تؤكد أنّ هناك علاقة وطيدة بين البرلمان والسياسة التشريعية، حيث تمّ التوصل إلى أنّ السلطة التشريعية على العموم تؤثر في عملية إعداد وتقييم السياسة التشريعيةمن خلال الإطار الدستوري والقانوني الذي يحكم عمل البرلمان، إلى جانب ذلك وجدنا أنّ البرلمان له دور معين في التأثير على حيثيات هذه العملية لكونه مؤسسة دستورية ممثلة للسلطة التشريعية، لكن درجة تأثيره في مضمون السياسات التشريعية تختلف من نظام دستوري إلى آخر بحسب درجة ترسخ الديمقراطية في ذلك النظام.

نجد أيضا من خلال النتائج المتوصل اليها أن درجة تدخل السلطة التشريعية في مجال السياسة التشريعية يكون محكوما بمدى تمثيله الواسع لمختلف شرائح المجتمع، إذ أنّ العملية التمثيلية تمنح له مصداقية وقوة في التأثير على التوجهات العامة لمختلف السياسات. ودور الكونغرسهنا هو عبارة عن استجابة للمطالب المجتمعية التي يتقدم بها الأفراد لممثليهم، الذين يعملون بدورهم على مناقشة هذه

المطالب وبلورتها في شكل سياسات تشريعيةتأخذ طابعا تشريعيا تقوم الحكومة بتنفيذه، مما يعني أنّ السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية تعدّ الحلقة الأساسية في إيصال المطالب والعمل على تحويلها إلى سياسات قابلة للتنفيذ يلتمس المواطن فائدتها من خلال مختلف التشريعات التي تخدم مصالحه.

وما يمكن أن نخلص إليه هو أن التدخل البرلماني في مجال إعداد وتقييم السياسات التشريعية يكون قويا عندما تتوافر مجموعة من الشروط والظروف التي تجعل دوره في هذه العملية تتم بطريقة فعالة، وهذا بشرط أن يحمل مواصفات البرلمان الديمقراطي الذي يرتكز على مجموعة من القواعد والأسس التي تؤهله بأن يكون فاعلا رئيسيا في التأثير على مختلف السياسات التشريعية عبر كافة المراحل التي تمرّ عليها من خلال تكريس المتابعة الدائمة والمستمرة لها وبذلك يكون مرافقا للنشاط الحكومي الذي يتميز بالديمومة وعدم الانقطاع عن هذه العملية، وهو ما تجسّد حقيقة في عمل الكونغرس الأمريكي، على عكس البرلمان الجزائري الذي تمّ تغييبه كليا في مرافقة النشاط الحكومي.

- أشارت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها غياب أي علاقة بين السياسة التشريعية ومحيط تطبيقها في الجزائر على مستوى السلطة التشريعية،حيث يلاحظ تغييب دور البرلمان بالمساهمة في رسم أي توجه تشريعي سواء من ناحية الاقتراح التشريعي أو من ناحية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فهو غياب شبه تام لمؤسسة البرلمان في مجال ممارسته للصلاحيات المخولة له عن طريق الدستور، الأمر الذي يعني حقيقة غياب تحديد وفهم اختصاص ووظائف مؤسسات الدولة في مجال صناعة السياسات التشريعية، وكذا الجهل بعملياتها ومنه انعدام القدرة على توزيعها بين تلك المؤسسات، مما يكرّس غياب التنسيق والانسجام بين مختلف مؤسسات الدولة. بعكس النظام الدستوري الأمريكي الذي يلعب فيه الكونغرس دورا محوريا سواء في عمليتي التشريع أو الرقابة فلا يمكن تغييبه بأي حال من الأحوال.
- من خلال المقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري الأمريكي رأينا أنّ وظيفة الغرفتين تختلف بين النظامين، ففي الجزائر يكون دور الغرفة العليا (مجلس الأمة) استشاري فقط أو محاولة لكبح الغرفة السفلى، أي محدودة الصلاحيات، أما في الولايات المتحدة الأمريكيةتلعب الغرفة العليا (مجلس الشيوخ) دور الضبط تجاه الغرفة السفلى التي وظيفتها التعبير عن مصالح الشعب.
- بتفحص النظام الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية تبين وجود أوجه عديدة للتعاون والرقابة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية نافية بذلك كل مظاهر استقلال السلطات الثلاث عن بعضها البعض. فالسلطة التنفيذية تلعب دورا مهما في تكوين السلطة التشريعية وذلك من خلال النظام الحزبي

حيث أصبح اختيار أعضاء السلطة التشريعية يتوقف بدرجة كبيرة على رضا أعضاء السلطة التنفيذية عليهم، وفي المقابل فإنّ للسلطة التشريعية دور في تكوين السلطة التنفيذية وذلك من خلال قيام مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية وقيام مجلس الشيوخ بانتخاب نائب الرئيس في حال عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلوبة لأصوات الهيئة الناخبة، إضافة إلى ذلك فإنّ السلطة التنفيذية تقوم بممارسة بعض الاختصاصات التي تدخل في صلب صلاحيات السلطة التشريعية، كما أنّ لهذه الأخيرة الحق في ممارسة بعض الاختصاصات التي تدخل ضمن صلاحيات السلطة التنفيذية مثل التعيين في الوظائف الحكومية. بالرغم من هذا التداخل في الصلاحيات إلاّ أنّ مظاهر التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين لاتقتضي بالضرورة أن تقف كل من هاتين السلطتين أمام الأخرى موقف الخصومة، بل الهدف من إقرار هذه الرقابة المتبادلة وهذا التوازن هو ضمان عدم تجاوز أي من السلطتين للوظيفة التي أسندها الدستور إليها بما يضمن سيرورة مؤسسات الدولة ودوامها من جهة،نجاعة السياسة التشريعية التي تستجيب لرغبات الشعب وطموحاته من جهة أخرى، وبالتالي فإنّه كلّما كانت عملية صياغة النصوص التشريعية قد تمت في إطار تشاركي محترمة للصلاحيات الممنوحة لكل جهاز في الدولة وتتحلى بالشفافية وتتيح للقانون مقومات التطبيق السليم كلما كانت داعمة لمنظومة الحكم الجيد، فالحكم الجيّد إذا هو الذي يبشر بنظام حكم وأسلوب لصنع السياسة التشريعية واحترام سيادة القانون والشفافية في صنع القرار وتشجيع المشاركة في الحياة العامة.

- على هذا الأساس يمكن أيضا التوصل إلى أن مسؤولية الوزير الأول في الجزائر تثار أمام المجلس الشعبي الوطني عند عرضه لمخطط عمل الحكومة، على عكس النظام الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث لم يرد النص على مسؤولية الرئيس –باعتباره رئيس الحكومة في نفس الوقت– باستثناء المحاكمة البرلمانية التي تؤدي إلى عزله.
- لا يتدخل البرلمان في النظام الدستوري الجزائري في تكوين السلطة التنفيذية على عكس الكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يكون له دور في اختيار الرئيس ونائبه، كما أن نائب الرئيس هو نفسه رئيس مجلس الشيوخ.
- يقوم الوزير الأول في الجزائر بطلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني وهو أمر اختياري حيث أنّ الحكومة مخيرة بين اللجوء أو عدم اللجوء إلى طلب هذا التصويت. في حال قيام المجلس بهذا التصويت فإنّ مسؤولية الحكومة تقوم عند عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدّم الوزير الأول استقالته وجوبيا إلى رئيس الجمهورية بعد هذا الطرح. وهو ما لا نجد له أثرا في النظام الدستوري الأمريكي حيث تطرح مسؤولية السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية عند المحاكمة البرلمانية.

- تعتبر الأسئلة البرلمانية والاستجواب آليتان دستوريتان للرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة في الجزائر في حين نجد أن النظام الدستوري الأمريكي قد طوّر شكلا آخر من هذه الرقابة وهي آلية التحقيق.
- للسلطة التنفيذية في الجزائر الحق في تكوين البرلمان من خلال تعيين الرئيس للثلث الرئاسي في مجلس الأمة على خلاف الكونغرس الأمريكي الذي يتم انتخاب أعضائه كلهم دون تعيين.
- لرئيس الجمهورية في الجزائر الحق في حل البرلمان قبل إتمام عهدته النيابية التي تدوم لخمس سنوات (5) للمجلس الشعبي الوطني وست (6) سنوات لمجلس الأمة، بينما لا يمكن للرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية أن يقوم بحل الكونغرس قبل نهاية العهدة المقدرة بسنتين (2) لمجلس النواب وست (6) سنوات لمجلس الشيوخ.
- في النظام الدستوري الجزائري تكون المبادرة بالقوانين من صلاحية الحكومة واقتراح القوانين من صلاحية المجلس الشعبي الوطني وهو حقمشترك بين الحكومة والنواب، بينما في النظام الدستوري الأمريكي فإنّ المبادرة هي اختصاص أصيل لأعضاء الكونغرس فقط حيث لم ينص الدستور الأمريكي صراحة على سلطة الرئيس في اقتراح القوانين ولم ينظم مرحلة اقتراح القوانين من قبل الرئيس بنص حاسم باستثناء آلية توجيه الرسائل للكونغرس.
- أمّا فيما يتعلق بالرقابة البرلمانية فهي لا تمثل سوى وسيلة إعلام متبادلة بين البرلمان والحكومة، فهذه الأخيرة تعلم البرلمان بمحتوى برنامجها وبيان سياستها العامة، والبرلمان بدوره يعلمها بانشغالات نوابه وأعضائه من خلال الأسئلة والاستجوابات ونتائج تحقيقاته بالإضافة إلى طلب الاستماع المخول لكليهما. حتى هذا الإعلام متوقف عمليا على المستوى المالي، فالبرلمان الجزائري عكس الكونغرس الأمريكي ليس له الحق في اقتراح مشروعقانون المالية سوى المصادقة عليه.
- إنّ حالة البرلمان التي هو عليها الآن ليست ملائمة لكي يكون طرفا فاعلا في صنع السياسات التشريعية للدولة وتوجيهها بما يخدم المصلحة العامة. وعليه أصبح من الضروري القيام بتغيير الوضعية التي هو عليها حتى يصبح ذو سيادة مستقلة في أداء أدواره خاصة وأنّ التعديل الدستوري المرتقب لابدّ أن يأخذ بعين الاعتبار تقوية مكانة السلطة التشريعية،كإعادة النظر في ترتيب مسؤولية الحكومة وكذا تقوية الرقابة البرلمانية عن طريق ضرورة إرفاق الحكومة للنصوص التطبيقية لمشاريع القوانين، وهذا كضرورة قصوى تفرضها تحديات الفصل الحقيقي بين السلطات في الدولة.

هذا الوضع يملي على الباحث تقديم التوصيات التي يراها ضرورية لتحسين مركز السلطة التشريعية في الجزائر ويتم تدعيم صلاحياتها في أداء أدوارها وذلك من خلال:

- القيام بتطوير الإعلام البرلماني لتقريب هذه المؤسسة من المواطن وذلك عن طريق إنشاء التلفزة البرلمانية كما هو موجود في العديد من الدول، ووضع برامج لتدريب أعضاء البرلمان والعاملين به، لرفع مستواهم واستعدادهم لأداء دورهم بالفعالية المطلوبة.
- تكييف البرلمان باستمرار مع التحولات التي تشهدها الدولة، وذلك من خلال إعادة النظر في العملية التمثيلية وتحديثها ليكون البرلمان معبرا عن طبيعة المجتمع ويسمح له بتلبية متطلبات كافة الفئات الاجتماعية، هذا ما يدخل في نطاق ضمان التمثيل العادل لكافة القوى الفاعلة في المجتمع ومنه تفعيل دور البرلمان في عملية إعداد وتقييم السياسات التشريعية.
- إعادة النظر في الأحكام المتعلقة بالآليات الخاصة بالمسائلة المباشرة للحكومة، وذلك بتوضيح أحكام تقديم البرنامج الحكومة، من حيث طبيعته ونسبة التصويت عليه، وتخفيف النصاب المتشدد في تبني ملتمس الرقابة بجعله أغلبية نسبية.
- إعادة النظر في سلطة الحل الموجهة ضد الغرفة الأولى للبرلمان، وذلك بإلغاء الحل التلقائي واستبداله بحظر لجوء هذه الغرفة بعد طرحها لمسؤولية الحكومة إلى طرح مسؤولية الحكومة الجديدة لمدة معينة، وتنظيم مسألة الحل الرئاسي والتضييق من اللجوء إليه إلاّ في الحالات غير العادية لكي يباشر البرلمان اختصاصاته دون عقدة خوف من السلطة التنفيذية.
- نظرا لضعف الصلاحيات الممنوحة للبرلمان في التشريع المالي فإنّه من الضرورة بمكان إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية وتقوية مركزها في هذا المجال وذلك بأن يكون رئيسلجنة المالية من المعارضة، كما يمكن تقوية مركز البرلمان عبر تمكينه من آلية للاتصال بمختلف الهيئات والأجهزة المالية في الدولة على غرار مجلس المحاسبة والمفتشية العامة والبنك المركزي.
- متابعة النصوص التطبيقية أو التنفيذية للقوانين المصادق عليها، حيث يمكن الاهتمام بالدور الرقابي للجان البرلمانية عموما، وذلك بمنحها سلطات لرقابة مدى تنفيذ الحكومة للقوانين المصادق عليها واستطلاع أحوال ذلك بنصوص قانونية واضحة، وبالتالي توسيع مجال تدخلها وعدم الاكتفاء بصلاحية الاستماع فقط لأعضاء الحكومة الأمر الذي لا يرقى إلى المستوى الرقابي الفعلي.
- ضرورة صدور ملف التحقيق البرلماني في الجريدة الرسمية، وبذلك يكون مبدأ سريّة التحقيق البرلماني استثناءا من القاعدة العامة وهي علنية التحقيق البرلماني، بعدها تباشر لجنة التحقيق إجراءاتها المتعلقة بالتنسيق مع أجهزة الرقابة مثل مجلس المحاسبة والمفتشية العامة ليأخذ التحقيق بعدها طابعا قضائيا.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أ- المراجع باللغة العربية:

أولا- النصوص القانونية:

1- الدساتير:

- دستور 1963، صادق عليه المجلس التأسيسي في 23 أوت 1963، ووافق عليه الشعب في 08 سبتمبر 1963 باستفتاء شعبي.
- بيان مجلس الثورة الصادر بتاريخ 19 جوان 1965، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ص 803 سنة 1965.
- الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 والمتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 94.
- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 يتعلق بنشر نص تعديل الدستوري الموافق عليه في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09 مؤرخة في 1989/03/01.
- إعلان صادر عن المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 10 جانفي 1992 المتعلق بإحداث مجلس أعلى للدولة يتولى تسيير البلاد في المرحلة الإنتقالية حيث يتولى رئاسته السيد محمد بوضياف، الجريدة الرسمية رقم 03 مؤرخة في 15-01- 1992.
- دستور 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، سنة 1996.
- القانون 16-01 مؤرخ في جمادى الأول الموافق لـ 06 مارس سنة 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 والمتضمن التعديل الدستوري الجزائري.
- الدستور الأمريكي الصادر سنة 1789 شاملا تعديلاته لغاية 7 ماي 1992.

2- القوانين والأوامر:

- القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 15 مؤرخة في 1999/03/09.
- القانون العضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 61 مؤرخة في 14 جانفي 2012.
- القانون العضوي 16-12 مؤرخ في 25 أوت 2016، يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50.

- القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية رقم 53، صادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018.
- القانون 84-17 المعدل بموجب القانون 89-24 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية رقم:28 صادرة بتاريخ 10 جويلية 1984.
- القانون 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، المعدّل للقانون 84-17، جريدة رسمية رقم:01 بتاريخ 03 جانفي 1990.
- القانون 03-22 المؤرخ في: 28-12-2003 المتضمن قانون المالية لسنة 2004.
- الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بالدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد في البرلمان.
- الأمر 59-02، المؤرخ في 02 جانفي 1959 المنظم لقوانين المالية.
- الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة.
- الأمر رقم 97-07 المؤرخ 06 مارس 1997 المتضمن قانون الإنتخابات .
- الأمر رقم 97-08 المؤرخ 06 مارس 1997 المحدد للدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد في البرلمان.
- الأمر رقم 97-09 المؤرخ 06 مارس 1997 المتضمن قانون الأحزاب السياسية .
- الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997، المتضمن قانون محافظة الجزائر الكبرى.

3- المراسيم:

- المرسوم الرئاسي رقم 92-39 المؤرخ في 04 فيفري 1992 يتعلق بتحديد صلاحيات المجلس الإستشاري الوطني وتنظيمه وطريقة عمله، الجريدة الرسمية رقم 10، مؤرخة في 09-02- 1992.
- المرسوم الرئاسي رقم 92- 258 المؤرخ في جوان 1992 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الاستشاري.
- مداولة المجلس الأعلى للدولة رقم 92- 02 مؤرخة في 14/ 04/ 1992 تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 28، مؤرخة في 15 أفريل 1992.
- المرسوم الرئاسي رقم 94-40 مؤرخ في 01/29/ 1994 يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، مؤرخة في 31 جانفي 1994.
- المرسوم التنفيذي رقم: 54/95 المؤرخ في 15 فيفري 1995، يحدد صلاحيات وزير المالية، جز، رقم: 15 لسنة 1995.
- مرسوم تنفيذي رقم 194/03 المؤرخ في 2003/04/28 يتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، جريدة الرسمية، رقم 30 لسنة 2003.

- المرسوم التنفيذي رقم: 40/98 المؤرخ في 01 فيفري 1998، المتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، جريدة رسمية رقم: 5، سنة 1998.
- المذكرة التوجيهية المتعلقة بتحضير المشروع التمهيدي لقانون المالية لسنة 2019 تحت رقم: 427/ و.م/2018، مؤرخة في 20 مارس 2018
- تعليمة صادرة عن رئيس الحكومة بتاريخ 13 جويلية 2008 موجهة إلى أعضاء الحكومة
- المرسوم التنفيذي رقم: 54/95 المحدد لصلاحيات وزير المالية

4- الأنظمة الداخلية:

- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، الجريدة الرسمية، العدد 49، مؤرخة في 22 اوت 2017.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 46، مؤرخة في 2000/07/30.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة مؤرخ في 22 يناير 1998، الجريدة الرسمية، عدد 08، مؤرخة في 18 فيفري 1998.

ثانيا- المؤلفات:

1- الكتب:

- أو صديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري – السلطات الثلاثة – الطبعة الاولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، الجزء الثالث
- تشاردز وماري بيرد، تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية، منشورات مكتب الأطلس، دمشق، سوريا، 1950
- ثيودورو لووى وبنيامين جينيسبرج، الحكومة الأمريكية، الحرية والسلطة. الكتاب الأول، ترجمة عبد السميع عمر زين الدين ورباب عبد السميع زين الدين، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2006
- حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، مصر، 2009
- حسن سيد أحمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، موسوعة القضاء والفقه، الجزء 109، بيروت، لبنان، 1982

- حكم المحكمة الفيدرالية العليا في قضية"نيكسون مقابل الولايات المتحدة" الصادر في جلسة 13 جانفي سنة 1993، وهذا الحكم يشار اليه ب: Nixon v. United States, 506 U.S. 224 (1993)
- د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، دار الناشر معالم الكتب، القاهرة، 1983
- د. بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي، دار الجامعية للنشر، الإسكندرية، سنة 2004
- د. حسين عثمان حسين، النظم السياسية، منشورات الحلبي، بيروت، سنة 2000
- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي التفكر الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، 1986
- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دار الفكر العربي، القاهرة، 1976
- د. صادق أحمد علي يحي، الاستجواب كوسيلة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008
- د. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006
- د. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013
- د. محسن خليل، النظام السياسي والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، منشاة المعارف بالإسكندرية، 1971
- د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثامنة، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، 2013
- د.عادل عبد الرحمان خليل، التفويض غير التشريعي في القانون الأمريكي والمصري،دار النهضة العربية، القاهرة، 1995
- د.عصام علي الدبس، النظم السياسية – الكتاب الثالث السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان، 2009
- د.محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002
- د.محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار النشر للجامعات، جامعة القاهرة 2000-2001

- د.يوسف شباط، المالية العامة/الكتاب الثاني، موازنة الدولة العامة، منشورات جامعة دمشق، 1994-1995
- الدكتور عبد العزيز سليمان نوار، الدكتورة محمود محمد جمال الدين، تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية من القرن السادس عشر حتى القرن العشرين، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999
- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر،2009
- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري- دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2013
- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013
- السيد خليل هيكل، القانون الإداري الأمريكي وحقيقة وجوده، جامعة أسيوط، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 1997
- السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة، الإسكندرية
- شمران حمادى، النظم السياسية، شركة الطباعة والنشر الأهلية، الطبعة 3، بغداد 1970
- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010
- صحيفة الدستور الأردنية العدد رقم 1528الصادرة يوم الجمعة 29 -01- 2010 .
- عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط ،دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 1996
- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري – دراسة مقارنة، دار هومة ،الجزائر، 2003
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007
- علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العامة، مكتبة بستان المعرفة، مصر، 2008
- فايز بكيرات وآخرون، المساندة التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2005
- محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء 1، النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971
- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001

- محمد لطفي، زكريا الشيمي، النظام البرلماني، البرلمان الإنجليزي نموذجا، شبكة الألوكة، القاهرة، مصر، 2009
- موريس بي فيورينا وآخرون، ترجمة لميس فؤاد يحي، الديقراطية الأمريكية الجديدة، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة العربية الاولى، 2008
- موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري– الأنظمة السياسة الكبرى، ترجمة د.جورج سعد، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة 2، بيروت، 2014.
- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005
- مولود مراد محي الدين، نظام الحزب الواحد وأثره على الحقوق السياسية للمواطن دراسة قانونية تحليلية مقارنة، مطبعة سيما، الطبعة الأولى، السليمانية، 2007
- نجيب يوسف، علم المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة الجامعة الأردنية، الأردن، 2014
- هشام محمد فوزي، تقديم محمد مرغني خيري، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، القاهرة، 1999
- ودرو ولسن، الحكومة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة وليد الضبع، مطابع وعميس، دون ذكر مكان الطبع، 1924
- وسام سليمان دلّة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، سوريا، 2002

2- الرسائل الجامعية

- برزيق زكريا، كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق،2001–2002
- حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012 – 2013
- حمدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2004
- د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة، سنة 1981.

- د.ابراهيم حمدان حسين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي"دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الاردني"، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة، بدون تاريخ
- د.أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، نوقشت عام 1980
- د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مناقشة بتاريخ 2006/01/19
- سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1999
- سليم كسير، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجيستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق،2000-2001
- عبد الغفور معاذ، ميزانية الدولة للتجهيز منذ سنة 1998، مذكرة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002-2003، 2003
- محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1998-1999
- نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2007
- يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية – دراسة مقارنة – رسالة دكتورة، جامعة عين شمس 1991

3- المقالات

- بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة والقانون، دورية أكاديمية متخصصة في العلوم السياسية والقانونية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد الثامن (08) جانفي 2013
- جابر سعيد عوض، بحث بعنوان الإحتكام إلى الشعب كإستراتجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونغرس في النظام السياسي الأمريكي، مقال منشور في مجلة النهضة لكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، العدد الثالث، جامعة القاهرة، أفريل 2000

- د. بوكرا ادريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الادارة، العدد 1، الجزائر، 1998
- د. بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 1، 2000
- د. عمرو احمد حسبو، اللجان البرلمانية – دراسة مقارنة، بحث بمجلة روح القوانين الصادرة عن كلية الحقوق بجامعة طنطا، العدد العاشر، 1990
- د. محمد عبد الله محمد الركن، التنظيم الدستوري للحقوق والحريات العامة، مجلة الشريعة والقانون «حولية محكمة »، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة ،العدد الثامن، نوفمبر 1994
- د. وليد شريط، مشاركة الحكومة البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية في ظل الدساتير المغاربية – دراسة مقارنة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الثالث، كلية حقوق العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، جوان 2009.
- د.عمار عوابدي، الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1 أكتوبر، 2002.
- سيدي محمد ولد سيد آب، «الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي» الطبعة 1، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المملكة المغربية، 2001.
- نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد 04، 2004.

4- الملتقيات وورشات العمل والأيام الدراسية:

- بن مالك بشير، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائية والأنظمة المقارنة، يومي 29–30 أكتوبر 2002، الجزء الأول، الجزائر.
- د. الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي 23–24 أكتوبر 2000.
- د. بوكرا ادريس، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، مداخلة يوم دراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، جامعة الجزائر، 26 سبتمبر 2001
- السيد علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية، " الخبرات المقارنة والدروس المستفادة – ورشة عمل حول تطوير نموذج للصيانة التشريعية للبرلمانات العربية"، برنامج الأمم المتحدة، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، 2003.

- العربي شحط عبد القادر وعدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، الجزائر، 29- 30 أكتوبر 2002.
- علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد- إطار مقترح للدول العربية- ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، 2003.
- عليان بوزيان، آليات إسترداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مداخلة مقدّمة في الملتقى الدولي الأول لكلية الحقوق والعلوم السياسية حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، أيام 15 و16 فيفري 2012.
- كيحل كمال، التشريع بأوامر في الدستور الجزائري، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، 05-06-07 ماي 2008

ب- المراجع باللغة الأجنبية

- André Hauriou, jean Gicquel, et patrice Garalde, lnstitutions politique et droit constitutionnelle, OPCT 6édition, Montchrestien, Paris, 1975
- Bazan, Elizabeth B ; Impeachment : A Overview of Constitution Provision, Procedure, and Practice U.S. library of congress, congressional Research Service (CRS) Report 98-186 A, Washington, February 27, 1998).
- Berger, Raoul ; Executive Privilege : A Constitutionl Myth. (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1974)
- Berger, Raoul: " Impeachment for 'High Crimes and Misdemeanors' (southern California Law Review Volume 44, 1971). Reproduced in Impeachement : selected materials, prepared by the committee on the judiciary of the U.S. House of Representatives, 93rd cong, 1st Sess, october 9, 1973 (Washington, U.S. GPO, 1973)
- Brown, Wm.Holmes & johnson, Charlles W ; House Practice : A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House (Washington ; United states Government printing office, , Second edition,2003
- C. Herman pritchett ; the American constitution, Mc graw – Hill book company, second edition,New york, 1968
- Cannon Clarence; Cannon's Precedents of the House of Representatives of the United States, including references to the provisions of the constitution, the laws

and decisions of the united states senate (Washington : U.S. government printing office, 1935)
- Chiristian Bigaut , finances Publique, Droit Budgétaire, le Budget de l'Etat, ellipses 1995
- Congressional Quarterly Guide to Congress of the United States : Power of Impeachment (Reproduced in « Impeachment :Selected Materials », prepred by the committee on the judiciary of the U.S. House of Representatives, 93rd cong, 1st Sess, october 9, 1973 (Washington : U.S. GPO, 1973)
- congressional Research service , The constitution of the United states of America , analysis and interpretation , U.S.government printing office . Washington . 2004.
- Deschler Lewis; Deschler 's Precedents of he United States House of Representatives, including references to provisions of the constitution and laws, and to decisions of the court (Washington :U.S. GPO, 1977)
- Duverger M, « Institutions Politiques et Droit Constitutionnel » ,t2, 1973
- Eastland v. United States Servicemen's Fund, 421 U.S. 491, 505(1975).
- Ernest .s. Griffith - The American system Of government - New York University press. 1954
- Fatiha Benabbou –kirane : Les rapports entre le Président de la République et l'assemblée populaire nationale dans la Constitutions algérienne du 28 novembre 1996, thèse de doctoral , Université d`Alger ,faculté de droit ,2005
- Ferguson and Mc Henry, the American system of Government, Mc graw – Hill book company, second edition,New york, 1950
- Ficher louis, the Pocket veto, its current status, the library of Congress,C RS Report No.Rl30909. March30.2001
- Fisher, Louis : Congressional Investigations : Subpoenas and Contempt power (the library of congress : CRS report : RL31836, April 2, 2003)
- Fisher, Louis; Congressional Access to Information: Using Legislative Will and Leverage.(Durham, North Carolina, Duke L. J : Vol.52, Number 2 [pp.323 – 403], November 2002)
- Francis Querol : finances Publiques, ellipses, France, 2002,
- François Chouvel : Fiances publiques, Gualino éditeur, paris 2003
- Gerald Ford's Remarks on the Impeachment of Supreme Court Justice William Douglas, April 15, 1970(Citation: House Floor Speech: Impeach Justice Douglas, Box D29, Gerald R. Congressional Papers, Geral R. Ford Library. 21.p)
- Gerhardt ,Michael j :the Cinstitutional Limits to Impeachment and Its Alternatives ,(Texas Law Review,Volume 68,Issue No1. ,1989)
- Good. Nan pall. The American constitutional system. Oxford univesity press 1957
- Hind's Asher C : Hinds' Precedents of the House of Representatives of the United States, including references to provisions of the constitution, the laws, and

decisions of the United states Senate. (Washington : United States Government printing office, 1907).
- Hirsch , Alan : A Gitizen's Guide to Impeachment, (Washington, DC, Essential Books, 1998)
- House of Representatives: Report of the Committee on the Judiciary, 42d Congress, 1873, on inquiry as to Impeachment in Credit Mobilier Testimony(Regarding Schuyler Colfax, Vice President o the United States). Reproduced in « Impeachment :Selected Materials », prepared by the Committee on the Judiciary of the U.S. House of Representatives, 93rd Cong., 1st Sess. October 9, 1973.(Washingtom: U.S. GPO, 1973)
- Huckabee, David C, et al : « Impeachement, Frequently asked Questions »,(Congressional Research Service (CRS),january 8, 1999)
- Jean Paul jaque, droit constitutionnel et institution politique, dalloz, 3eme édition, paris, 1998
- Johnson,Charles W; House Rules and Manual, constitution, Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives of the United States one hundered seventh congress" (
- Kaiser, Frederick M ; Congressional Oversight (Congressional Research Service, CRS Report : 97-936 GOV , Updated January 2, 2001)
- Kan, Shirley A ; China : Suspected Acquisition of U.S. Nuclear Weapon Secrets (The Library of Congress : CRS Report : RL30143, December 20, 2000)
- Karen L.Haas, Rules of the House of Representatives – one Hundred Fifteenth congress, Washington . january 5,2017
- Kinkopf, Neil: the Scope of "High Crimes and Misdemeanors" After the Impeachment of President Clinton (North Carolina, Duham: Duke University, Law & Contemporary Probleme journal, Winter/ Spring 2000, Vol.Nol. 1 & 2)
- Lucile tallineau : Les distinctions liées au caractére obligatoire des documents accompagnant le projet de loi de funances de l'année, Etude des finances publiques, Mélanges Gaudemet, Edition Economica, 1984
- McClellan , James : Liberty, Order, and Justice ; An Introduction to the Constitutional Principles of American Government, (Indianapolis, liberty fund, inc, third edition, 2000)
- McGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135, 174, 175(1927).
- Michael Bouvier, Marie Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassalle, finances publiques, paris, 7eme edition, 2004
- Michael laver. Legislatures and parliaments in comparative context. Oxford university press. 2010
- Mohamed Taher Bouara, les finances publiques, librairie armand colin, paris, 7eme edition, 1983

- p.m Gaudemer, j molinier, finances publiques, budget trésor, tome 1, Montchrestien, paris,6eme edition, 1992
- Pascal Bertoni: Finances Publique, l`Essentiel du cours, Vuibert ,2001,3eme édition
- Philippe Ardant, institutions politique et droit constitutionnelle, 7 édition, L GDJ. 1995
- Pierre Allumière :les finances publiques, libraire Armand colin, paris, 1983,édition, p8.
- Riddick, Floyd M. & Dove, Robert B.: Procedure and Guidelines For Impeachment Trials in the United States Senate(Revised Edition); Prepared Purrsuant to Senate Res 439, Senate Document No.33, 99th Cong., 2d Sess. August 15, 1986.(Washington:U.S. GPo, 1998).
- Robert W. Coren, Mary Rephlo, David Kepley, & Charles South ; Guide to the Records of the United States Senate at the National Archives, 1789-1989 :(Washington, D.C.:National Archives and Records Administration(NARA), Bicentennial Edition, 1989), ch.18(Records of Senate Select Committee, 1789-1988), Sec.4 (Records of Select Committee, 1921-1946).
- Rommy,Matthew R :the ORIGINS AND Scope of Presidential Impeachment;(University of Utah, Hinckley Journal of Politics,Vol 2, No1.,spring 2000)
- Rosenberg, Morton ; Investigative Oversight : An Introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressionl Inquiry(Library of Congress : CRS Report . Number 95-464 A, April 7, 1995, 67.p)
- Rosenderg, Morton ; Investigative Oversight : An Introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressional Inquiry (library of congress: CRS Report. Number 95-464 A, April 7, 1995)
- Rossiter, Clinton ; The American presidency, « the powers and practices, the personalities and problems of the most important office on earth », New York, second edition, 1960
- Rozell, Mark ; Executive Privilege Revived Secrecy and Conflict during the Bush Presidency, (Durham, North Carolina, Duke L J, Vol.52, Number 2, - November 2002)
- Rybicki,Elizabeth,veto override procedure in the House and senate,congressional research service,Report No Rs22654 ,july19,2010
- Smith, Steven & Others: The American Congress (New York, Houghton Mifflin Company, third edition 2003)
- Story, Joseph, LLD :Commentaries on the Constitution of the United States ; With a preliminary review of the constitutional History of the colonies and states, before the adoption of the constitution. In three volumes, (originally published, Boston,

Hilliard, Gray and company, 1833,littleton, colorado ; frd B, Rothman and company, 1991
- Sullivan John v ; How our laws are made. US Government printing office.24th editon. Washington.2007
- the Constitution of the United States of America; Anaysis and Interpretation, with annotations of cases decided by the supreme court of the United States to june 29, 1992 : prepared by congressional research service, library of congress, Senate Document 103 – 6, 103rd congress, 1st sess (Washington, DC, US. GRO, 1996 Edition, with 3 supplements : 1996, 1998, and 2000).
- Theodore J. Lowi and others, Amrican Government, « freedom and power » , copyright 2002 by w.w. Norton and company, Inc , printed in the USA
- Truman, Harry S; Memories, The Year of Decisions. New York, 1951
- U,S, House of Representatives, Committed on the judiciary: Constitutionl Grounds for Presdential Impeachment ; Report by the staff of the Impeachment Inquiry. 93d Congress, 2d session. February 1974.(U,S, Government Printing Office , Washington: 1974)
- U.S Congress : investigation of illegal or improper activities in connection with the 1996 Federal election campaign; Final Report of the Committee on Governmental Affairs, Senate Report. 105-167-105th Congress 2d Session-March 10, 1998.
- U.S. House of Representatives, Committee on the Judiciary; Constitutional Grounds for Presidential Impeachment: Modern Precedents: Report by Staff of the Impeachment Insuiry. 105th Cong.: 2d Sess. November 1998.(Washington: U.S. GPO, 1998)
- U.S.Congress.Senate ; Presidrntial Vetoes.1989.2000 (US Gouvernement printing office. Washington.dc,2001)
- United States Code (2000 Edition) : Title 3 (ThePresident), Ch.2 (Office and Compensation of President), Sec.102 (Compensation of the President).
- United States Code :published by the Officce of the Revision Counsel of the U.S. House of Representatives, (Washington):U.S. GPO, 2000 Edition), Title 18(Crimes and Criminal Procedure) , Part (crimes), Chapiter 11 (Bribery , Graft, and Conflicts of Interst), Section 201(Bribery of public officials and witnesses)
- United States Senate ; Senate Select Committee on Intelligence : Report of the Select Committee on Intelligence Community's Prewar Intelligence Assessments on Iraq(108th Congress, 2d Session:S.Report, 108-301; July 9, 2004).
- United States, Congress : Joint Intelligence Community Activities before and after the Terrorist Affacks of Septemper 11 , 2001; Repotr of the U.S Senate Select Committee on Intelligence & U.S House Permanent Select Committee on Intelligence together with additional views(107th Congress, 2d Session: S. Report.No. 107-351 & H.Report.No. 107-792, Washington, D.S: U.S. G.P.O., 2002, 858 Pages).

- Washington : U.S. GPO, Revised edition, 2001)
- Wilson, Woodrow ; Congressional Government, A Study in American Politics (Balimor, johns Hopkins University Press, 1981)
- yahia denideni : la pratique du système budgétaire de l'etat en Algerie, OPU, Alger, 2002
- Yankwich, Leon R ;Impeachment of Civil Officers under the Federal Constitution ;(Washington D.C ; Georgetown Law Journal, volume 26, no. 4, May 1938) . reproduced in « Impeachement ; selected Materials », prepared by the commitee on the judiciary of the U.S House of Representatives, 93rd cong, 1st sess. October 9, 1973,(Washington ; U.S. GPO, 1973).
- Young, william H ; Ogg and Ray's Essentials of American Nitional Gouvernant, Appleon- century- crofts. Ninth edition. New york,1963

ج- المواقع الإلكترونية:

- http://www.kenanaonline.com/users/mowaten/posts /324374
- http://www.parliament. Gov. Sylsdo8lmsf/1435496752-pdf.
- http://www.gpoaccess.gov/uscode/browse.htmI.
- http://www.gpoaccess.gov/serialset/creports/911.html
- http://intelligence.senate.gov/iraqreport2.pdf
- http://www.gpoaccess.gov/serialset/creports/iraq.html
- http://en.wikipedia.org/wiki/Gerald Rudolph ford
- http//www.fas.org/irp/congress/1998 rpt/sgo-sir/index.html
- http://www.fas.org/irp/congress/2002 rpt/911 rept.pdf.
- http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/TheTruman Cpmmittee.htm
- http://www.access.gpo.gov/uscode/title2/chapter6-.html
- http//www.access.gpo.gov/uscode/title3/chapter2-.htm

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الإهداء	01
كلمة شكر	02
المقدمة	04
الباب الأول: الصلاحيات التشريعية وغير التشريعية للبرلمان وأثرها في رسم السياسات التشريعية	10
الفصل الأول: الصلاحيات المقرّرة للبرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في مجال التشريع	13
المبحث الأول: الاختصاص الأصيل للبرلمان في العمل التشريعي ودوره في رسم السياسات التشريعية	15
المطلب الأول: مراحل تطور المؤسسة التشريعية في الجزائر ومدى مساهمتها في مجال رسم السياسات التشريعية	17
الفرع الأول: المؤسسة التشريعية في ظل نظام الغرفة الواحدة ودورها في رسم السياسات التشريعية	17
أولا– المؤسسة التشريعية في ظل نظام حزب الطليعة	19
ثانيا– المؤسسة التشريعية في إطار التعدد الحزبي والأحادية البرلمانية	25
الفرع الثاني: المؤسسة التشريعية في ظل الازدواجية البرلمانية ودورها في رسم السياسة التشريعية	35
أولا– هيكلة المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1996	36
ثانيا– المؤسسة التشريعية في ظل القانون 16–01 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري	45
المطلب الثاني: تأثير النظام القانوني للكونغرس في رسم السياسات التشريعية الأمريكية	48
الفرع الأول: تشكيل الكونغرس وإطلاق إختصاصه في النظام الدستوري الأمريكي	49
أولا– تكوين الكونغرس الأمريكي	49
ثانيا– طريقة عمل الكونغرس الأمريكي	54
الفرع الثاني: اختصاصات الكونغرس الأمريكي والقيود الدستورية الواردة على ممارستها	56
أولا– الاختصاصات المشتركة للمجلسين	57
ثانيا– الاختصاصات التي ينفرد بها كل مجلس	59
المبحث الثاني: مساهمة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي لرسم السياسات التشريعية	64
المطلب الأول: المساهمة الحكومية في عملية التشريع في النظامين الجزائري والأمريكي	64
الفرع الأول: مبادرة الحكومة بمشاريع القوانين في الجزائر وأثره على التوجّه التشريعي للدولة	65
الفرع الثاني: مدى إمكانية تدخل الحكومة الأمريكية في المساهمة التشريعية	68

أولاً– توجيه الرسائل كآلية لممارسة الحكومة حق اقتراح القوانين	69
ثانيا– سلطة الموافقة والإعتراض كآلية لمشاركة الحكومة في عملية التشريع	72
المطلب الثاني: مدى إمكانية انفراد الرئيس بسلطة التشريع والتنظيم في النظام الدستوري الجزائري والأمريكي	81
الفرع الأول: التشريع بأوامر كآلية للحد من صلاحيات البرلمان في رسم السياسات التشريعية	82
أولا– القيد المتعلق بالإطار الزمني	83
ثانيا– القيد المتعلق بالحالة الاستثنائية	84
الفرع الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ضمانة دستورية أخرى للتعبير عن التشريع الحكومي	85
أوّلا– السلطة التنظيمية للرئيس في النظام الدستوري الجزائري	85
ثانيا– السلطة التنظيمية للرئيس في النظام الدستوري الأمريكي	86
الفصل الثاني: الصلاحيات غير التشريعية المقررة للبرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في المجال المالي	99
المبحث الأول: حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان قبل إقرار قانون المالية وأثره على رسم السياسات التشريعية للدولة	101
المطلب الأول: مشروع قانون المالية بين المبادرة الحكومية والاختصاص البرلماني	101
الفرع الأول: أولوية المبادرة التشريعية في المجال المالي على الإقتراح البرلماني في النظام الجزائري	102
أولا– استئثار السلطة التنفيذية بمشروع قانون المالية في الجزائر	104
ثانيا– تحويل مشروع قانون المالية من السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية	108
الفرع الثاني: دور الكونغرس والسلطة التنفيذية الأمريكية في إعداد وإقرار مشروع الميزانية	114
أولا– تراجع دور الكونغرس لمصلحة السلطة التنفيذية في إعداد مشروع الميزانية	115
ثانيا– إقرار مشروع الميزانية العامة	118
المطلب الثاني: الضوابط الإجرائية لقانون المالية	121
الفرع الأول: الدور الرقابي للجنة البرلمانية المختصة بالمالية العمومية	122
أولا– مميزات عمل اللجنة البرلمانية المكلفة بالمالية العمومية	123
ثانيا– حدود سلطات اللجان البرلمانية المكلفة بالرقابة على قانون المالية	130
الفرع الثاني: حدود وسلطات البرلمان في تعديل مشروع قانون المالية	132
أولا– ضرورة مراعاة مبدأ التوازن بين النفقات والإيرادات في قانون المالية	132
ثانيا– ضرورة مراعاة الفترة الزمنية المحددة للتعديل	136
المبحث الثاني: حدود الإختصاص التشريعي للبرلمان بعد إقرار قانون المالية وأثره على رسم السياسات التشريعية للدولة	142

المطلب الأول: المساس بالرخصة المالية	142
الفرع الأول: التصرف الحكومي في الاعتمادات المرخصة	143
أوّلا– تحويل الإعتمادات المرخصة	145
ثانيا– نقل الاعتمادات	146
الفرع الثاني: قانون المالية التكميلي	148
أوّلا– مفهوم قانون المالية التكميلي	149
ثانيا– اكتساب قانون المالية التكميلي لخصوصيات على مستوى العملية التشريعية	152
المطلب الثاني: غياب قانون ضبط الميزانية	156
الفرع الأول: تجاهل الحكومة لقانون ضبط الميزانية	158
أوّلا– الضوابط القانونية لتقديم قانون ضبط الميزانية	158
ثانيا– أسباب عدم تقديم الحكومة لمشاريع قوانين ضبط الميزانية	159
الفرع الثاني: إعادة الإعتبار لقانون ضبط الميزانية	164
أوّلا– مضمون قانون ضبط الميزانية	164
ثانيا– محدودية الرقابة اللاحقة بواسطة قانون ضبط الميزانية	171
الباب الثاني: العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والكونجرس الأمريكي في رسم السياسات التشريعية	179
الفصل الأوّل وسائل الرقابة البرلمانية المرتّبة للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظامين الدستورين الجزائري والأمريكي	182
المبحث الأول: الرقابة البرلمانية المرتّبة للمسؤولية السياسية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري	183
المطلب الأول: تقديم مخطط عمل الحكومة أمام البرلمان	183
الفرع الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني	184
الفرع الثاني: الآثار المترتبة على مناقشة مخطط عمل الحكومة	185
أولا– إستقالة الحكومة	186
ثانيا– حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا	186
الفرع الثالث: الاكتفاء بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة	188
المطلب الثاني: تقديم الحكومة بيانا عن السياسة العامة أمام البرلمان	191
الفرع الأول: حصر معظم وسائل الرقابة بيد المجلس الشعبي الوطني	191
أولا– تتويج مناقشة عمل الحكومة بلائحة	192
ثانيا– استخدام لائحة ملتمس الرقابة	194

ثالثا– حق الوزير الأوّل في طلب التصويت بالثقة	197
الفرع الثاني: التدخل السياسي لمجلس الأمة في بيان السياسة العامة للحكومة	202
المبحث الثاني: المحاكمة البرلمانية لأعضاء السلطة التنفيذية كآلية لترتيب مسؤوليتها السياسية في النظام الدستوري الأمريكي	204
المطلب الأول: ماهية المحاكمة البرلمانية	206
الفرع الأول: تعريف المحاكمة البرلمانية والأشخاص الخاضعون لها	208
الفرع الثاني: أسباب وطبيعة المحاكمة البرلمانية	211
أوّلا– جريمة الخيانة العظمى	211
ثانيا– جريمة الرشوة	211
ثالثا– الجنايات والجنح الخطيرة	212
المطلب الثاني: إجراءات المحاكمة البرلمانية والعقوبة التي تنجرّ عنها	217
الفرع الأوّل:مراحل وإجراءات المحاكمة البرلمانية	218
أوّلا– مرحلتي المحاكمة البرلمانية	218
ثانيا– النظام الإجرائي للمحاكمة البرلمانية على مستوى المجلسين	219
الفرع الثاني: العقوبات الصادرة عن مجلس المحاكمة البرلمانية	228
الفصل الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية غير المرتّبة للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظامين الجزائري والأمريكي	234
المبحث الأوّل: الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري	235
المطلب الأول: آلية الأسئلة البرلمانية	235
الفرع الأول: شروط وإجراءات طرح الأسئلة البرلمانية	236
أولا– شروط صحّة طرح الأسئلة البرلمانية	236
ثانيا– إجراءات طرح الأسئلة البرلمانية	241
الفرع الثاني: الإجابة على الأسئلة البرلمانية	242
أولا– إجراءات الإجابة على الأسئلة البرلمانية	242
ثانيا– رفض الرد على الأسئلة البرلمانية وتأجيلها	243
ثالثا– إجراء المناقشة العامة	243
المطلب الثاني: آلية الاستجواب والتحقيق البرلماني	245
الفرع الأول: آلية الاستجواب البرلماني	245
أوّلا– شروط صحة الاستجواب البرلماني	245
ثانيا– إجراءات الاستجواب	250

الفرع الثاني: آلية التحقيق البرلماني	253
أوّلا– إستبعاد اللجنة الدائمة عن القيام بالتحقيق	253
ثانيا– القيود الواردة على لجان التحقيق البرلمانية	254
المبحث الثاني: سلطة الكونغرس في التحقيق	258
المطلب الأول: مبرّرات وإجراءات ممارسة الكونغرس لسلطة التحقيق	258
الفرع الأول: مبرّرات ممارسة الكونغرس لسلطة التحقيق	259
أولا– المبرّرات الفلسفية لسلطة الكونغرس في التحقيق	259
ثانيا– المبررات القانونية لسلطة الكونغرس في التحقيق	260
الفرع الثاني: إجراءات ممارسة الكونغرس لسلطة التحقيق	262
أوّلا– الجهة المكلفة بالتحقيق	263
ثانيا– الأطراف الخاضعة لسلطة الكونغرس في التحقيق	266
ثالثا– أعمال لجان التحقيق	267
المطلب الثاني: أثر ممارسة سلطة التحقيق على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية	270
الفرع الأول: سلطة الكونغرس في التحقيق مع رئيس الجمهورية	271
الفرع الثاني: الوسائل التي يملكها الكونغرس للضغط على السلطة التنفيذية	276
أوّلا– صلاحية منح الإعتمادات والإعانات المالية	277
ثانيا– صلاحية تعيين الموظفين الفدراليين	278
ثالثا– صلاحية إصدار مذكرات ولوائح الإحضار	279
رابعا– صلاحية الحماية من احتقار السلطة التنفيذية	279
خامسا– صلاحية الاتهام الجنائي	280
الخاتمة	286
قائمة المصادر والمراجع	296
الفهرس	
الملخص العام	

الملخص

صلاحيات كل من البرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في رسم السياسات التشريعية

ملخص الأطروحة باللغة العربية

ترتكز دراسة البحث الموسوم بـ : " صلاحيات كل من البرلمان الجزائري والكونغرس الأمريكي في رسم السياسات التشريعية"، على المقارنة بين مسار السلطة التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال وتراوح صلاحياتها بين التضييق والتوسيع باختلاف المحطات الدستورية التي عرفتها الجزائر، ومدى مساهمة هاته السلطة من خلال آليتي التشريع والرقابة في رسم التوجهات التشريعية للدولة. هذه المقارنة تمت بالتوازي مع النظام الدستوري الأمريكي حيث تمّ الوقوف على الصلاحيات الممنوحة للكونغرس الأمريكي بموجب الدستور والتي على ضوئها يقوم هو الآخر بالمساهمة في رسم توجه تشريعي معين في الولايات المتحدة الأمريكية.

ويكشف هذا البحث ضعف أدوات الرقابة للبرلمان الجزائري وانعدام الجزاء القانوني المترتب على بعض هذه الأدوات بالإضافة إلى تفوق الحكومة في تقديم مشاريع القوانين وتقييد اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب، ضف إلى ذلك فإنّ الممارسة العملية للبرلمان الجزائري كثيرا ما حملت تناقضات فعلية تظهر بأنّ هناك قيودا لا يستطيع البرلمان أن يتجاوزها في علاقاته بالسلطة التنفيذية، هذا ما يعيق فعلا مسألة مساهمة السلطة التشريعية في رسم السياسات التشريعية للدولة من خلال الدور التشريعي والرقابي للبرلمان. على العكس من ذلك، نجد أنّ النظام الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية له أوجه عديدة للتعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية التنفيذية. إنّ مظاهر التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين لا تقتضي بالضرورة أن تقف كل من هاتين السلطتين أمام الأخرى موقف الخصومة، بل الهدف من إقرار هذه الرقابة المتبادلة وهذا التوازن هو ضمان عدم تجاوز أي من السلطتين للوظيفة التي أسندها الدستور اليها بما يضمن سيرورة مؤسسات الدولة ودوامها من جهة، ونجاعة السياسة التشريعية التي تستجيب لرغبات الشعب وطموحاته من جهة أخرى وهذا ما تجسّد فعلا في النظام الدستوري الأمريكي.

الكلمات المفتاحية:

(البرلمان – الكونغرس – السياسة التشريعية – الرقابة – التشريع – المالية العامة)

ملخص الأطروحة باللغة الإنجليزية

The powers of the Algerian Parliament and the US Congress in formulating legislative policies

This research: "The powers of the Algerian Parliament and the US Congress in formulating legislative policies" is based on a comparison between the path of the legislative authority in Algeria since independence, and its powers ranged between narrowing and expanding according to the different constitutional stages that Algeria has known. In this study, we also address the extent of the legislative authority's contribution, through the legislative and oversight mechanisms, in drawing the state's legislative directions. This comparison was made in parallel with the American constitutional system, whereby the powers granted to the US Congress were examined as it contributes to drawing the legislative direction in the United States of America.

This research reveals the weakness of the oversight tools of the Algerian Parliament and the lack of legal sanction resulting from some of these tools, in addition to the government's superiority in submitting draft laws and restricting proposals of laws submitted by MPs. In addition, the powers of the Algerian parliament carry actual contradictions that show that there are restrictions that parliament cannot overcome in its relations with the executive authority. This is what actually hinders the issue of the legislative authority's contribution to drawing the state's legislative policies. On the contrary, we find that the constitutional system in the United States of America has many aspects of cooperation and oversight between the legislative authority and the executive authority. The goal of this mutual oversight is to ensure that neither of the two authorities exceeds the position assigned to it by the constitution, in a way that guarantees the functioning and permanence of state institutions on the one hand, and the efficacy of legislative policy that responds to the desires and aspirations of the people on the other hand, and this really exists in the American constitutional system.

key words:

(Parliament - Congress - legislative policy - oversight - legislation - public finances)