

المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996

الأستاذ: دنش رياض
أستاذ مساعد بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة:

تختلف الأنظمة السياسية فيما بينها حول كيفية تشكيل مؤسساتها الدستورية المركزية وطريقة عملها واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها البعض، وهذه المؤسسات هي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما تتباين بشأن مدى أولويتها على الأخرى وإشراك الشعب في ممارسة السلطة، فهناك من الأنظمة من تبنت الديمقراطية النيابية، في اعتمدت أخرى الديمقراطية شبه المباشرة، ولكل منها طريقته في تنظيم كيفية ممارسة السلطة التي تعتمد على الانتخاب الذي هو مجال تدخل الأحزاب وتنافسها وأداة وصولها إلى السلطة.

فإذا كانت المهمة الرئيسية للسلطة التشريعية تنحصر أساسا في وضع القواعد العامة المجردة، فإن وظيفة السلطة التنفيذية تنحصر في وضع القواعد العامة موضع التنفيذ، وعلى هذا الأساس النظري يعتبر دور السلطة التنفيذية تابعا لدور السلطة التشريعية.

وقد عرف مفهوم السلطة التنفيذية تعاريف مختلفة كل حسب الزاوية التي ينظر منها إليها، ويمكن لنا أن نعرفها وفقا للنظام السياسي الجزائري بأنها: "مجموعة الهيئات الدستورية التي تختص أساسا بتنفيذ القانون الذي تسنه السلطة التشريعية، وعرضا بسن القوانين التنظيمية التي تسهل العمل الإداري، كما تسعى إلى عرض مشاريع القوانين على البرلمان، كما أن لها وظيفة رقابية داخلية، وفقا لأحد أساليب التنظيم الإداري وطبيعة نظام الحكم السائد. وتشكل السلطة التنفيذية في الجزائر من رئيس الجمهورية والحكومة وجميع الموظفين من كافة الدرجات والمستويات".

وقد حدد التعديل الدستوري لسنة 1996 على غرار باقي الدساتير التي سبقته اختصاصات السلطة التنفيذية، والتي يظهر من خلالها تقوية دور رئيس الجمهورية سواء في مواجهة الحكومة أو في مواجهة باقي السلطات في الدولة.

وفي الأنظمة التي تقوم على ثنائية السلطة التنفيذية تقضي بوجود رئيس الدولة غير رئيس الحكومة لا يمكن مسألتته أمام البرلمان سياسيا، في حين يمكن مسألتته جنائيا، ويكون رئيس الحكومة مع مجموعة الوزراء مسؤولين أمام المجلس النيابي الذي يحق له أن يوجه أسئلة واستجابات إلى السلطة التنفيذية.

فأعضاء السلطة التنفيذية وهم بصدد ممارسة مهامهم التي خولها إياهم الدستور، قد يرتكبون بعض الأخطاء التي قد تؤدي إلى حدوث الكثير من الأضرار، والتي ينجم عنها زعزعة النظام والمساس بحقوق وحريات الأفراد.

ونظرا للدور المتميز للسلطة التنفيذية كان الدافع إلى البحث حول مدى إعمال مبدأ ترتيب مسؤوليتها في ظل النظام السياسي الجزائري.

فإلى أي مدى يمكن أن تكون السلطة التنفيذية في الجزائر مسؤولة عن الأخطاء التي ترتكبها بمناسبة ممارسة صلاحياتها الدستورية وفقا لما قضى به التعديل الدستوري لسنة 1996؟

أولاً: مسؤولية رئيس الجمهورية

في الحكومات الجمهورية عكس الحكومات الملكية رئيس الجمهورية مسئول جنائيا ومن الناحية السياسية يختلف موقف الدساتير من حيث تقرير المسؤولية أو عدم تقريرها، فهناك بعض الدساتير تقرر المسؤولية السياسية للرئيس وذلك بإباحة عزله قبل انتهاء عهده الرئاسية مثل دستور ألمانيا سنة 1931 الذي أجاز عزل الرئيس بقرار مشترك يصدر عن المجلس الشعبي ومجلس الولايات بأغلبية خاصة، لكن هناك دساتير لا تقرر المسؤولية السياسية للرئيس وتلقي هذه المسؤولية على عاتق الحكومة وحدها سواء كانت مسؤولية جماعية أو مسؤولية فردية (1).

لقد كان رئيس الجمهورية في ظل دستور 1963 هو وحده المسئول أمام المجلس الوطني (2) فهو الذي يحدد السياسة الداخلية والخارجية للبلاد، طبقا لإرادة الشعب التي يرسمها الحزب ويعبر عنها المجلس الوطني (3)، بل من حيل هذه المرحلة أن التصويت على لائحة سحب الثقة تتم بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني قد تؤدي إلى استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس.

وفي ظل دستور 1976 فإن المسؤولية تنصب فيما يتعلق بحسن تنفيذ الأوامر الرئاسية وهو ما يبدو من خلال نص المادة 115 من الدستور "إن أعضاء الحكومة مسئولون أثناء ممارسة كل منهم لمهامهم أمام رئيس الجمهورية" (4) أما الأحكام التي جاء بها دستور 1989 فقد قررت مسؤولية رئيس الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني وأمام رئيس الجمهورية دون أن تقرر مسؤولية رئيس الجمهورية، رغم أن ضبط التوجيهات الكبرى للسياسة العامة تتم بمعية رئيس الجمهورية وتحت إشرافه في إطار مجلس الوزراء.

لذلك نتساءل عن كيفية مراقبة مجلس الحكومة في مهمته التنفيذية، والحال أن النصوص التنفيذية هي مجال مشترك إن لم نقل يتخذها أحيانا رئيس الجمهورية بمفرده.

إذا كان دستور 1963 قد أقر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، أما دستوري 1976 و 1989 فلم يلقيا أية مسؤولية على عاتق رئيس الجمهورية نتساءل كيف هو الحال في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 ؟

1- المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

يكتسي منصب رئيس الجمهورية أهمية بارزة في الحياة السياسية والدستورية للأمة، لما يتمتع به من سعة السلطات أمام غيره مثل حق حل المجلس الشعبي الوطني، يجبر رئيس الحكومة على الاستقالة، ترأس المجلس الأعلى للقضاء بوصفه السلطة العليا والهيئة المقومة للنشاط القضائي في البلاد.

القاعدة أن رئيس الجمهورية غير مسئول عن الأفعال والأقوال التي تصدر منه أثناء أدائه لوظيفته، لاسيما وأنه منتخب مباشرة من طرف الشعب، وأنه يعد محور النظام مما يصعب معه إثبات أن الأفعال التي ألحقت ضررا بالغير ماديا أو بدنيا أو معنويا ناتجة عن تصرفات لا صلة لها بأداء الوظيفة المنوطة به وهو ما يستتبع عدم مسؤوليته مدنيا عن الأضرار التي يلحقها بالغير أثناء أداء وظيفته وما على المتضرر إلا العودة على الدولة.

كما أنه غير مسئول سياسيا لانعدام أي نص في الدستور الجزائري يشير إلى ذلك أو يبين الجهة التي تتولى محاكمته أو محاسبته بل ما يعرف تقليديا بجريمة الخيانة العظمى لا نجد لها أثر في الدستور الجزائري.

وإذا بحثنا في دستور 1996 فإننا لا نجد أثرا لمسؤولية رئيس الجمهورية وإن كان إنشاء جهاز مساعد له يقوده رئيس الحكومة قد قلص من السلطات المخولة له فقد أسندت مهمة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لرئيس الحكومة الذي يعينه وينهي مهامه رئيس الجمهورية، وهو مسئول أمام المجلس الشعبي الوطني في حين احتفظ رئيس الجمهورية بالدفاع الوطني والشؤون الخارجية ومراقبة نشاط الحكومة عن طريق التعيين وإنهاء المهام ورئاسة مجلس الوزراء الذي تعرض فيه برامج الحكومة ومشاريع القوانين وغيرها من المسائل والاحتفاظ بالسلطة التنظيمية وسلطة التعيين في الوظائف الهامة وحل البرلمان وما إلى ذلك من صلاحيات دون أن يقرر مسؤوليته السياسية على الأقل وهو اتجاه يتجافى مع القاعدة القاضية بأنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية.

ويظن البعض أن لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء حسب نص المادة 07 في فقرتها الأخيرة والمادة 08/77 يرتب مسؤوليته وهذا نادر الحدوث، لا سيما وأن بإمكان

الرئيس أن يعتمد الحياد لدى طرح الموضوع على الشعب، كما أن نتائج الاستفتاء قد تصعب من بقاء رئيس الجمهورية في الحكم إذا اتخذ الشعب موقفا معارضا له، لكن ذلك لا يعني بالضرورة إجباره على تقديم استقالته لانعدام النص فطالما أنه منتخب من لمدة محددة وأن الدستور لم يرتب عليه أي مسؤولية يمكنه أن يواصل ممارسة الحكم والتقييد برأي الشعب، كما أن رأي الشعب قد يكون معارضا لبرنامج الحكومة وهو ما يدفع بالرئيس بالتضحية برئيس الحكومة وتعيين آخر يقدم برنامجا يساير مطالب الشعب.⁽⁵⁾

أما عن مسؤولية رئيس الجمهورية في مجال حماية الدستور وقيادة الدفاع أو تقرير السياسة الخارجية والحالات غير العادية، فالحقيقة أنه لا وجود لأي نص يبين إمكانية التأثير على رئيس الجمهورية معنويا إلا إذا كان النص يخول لرئيس المجلس الشعبي الوطني اللجوء إلى المجلس الدستوري للحكم على مدى دستورية اللوائح (المادتان 165 و 166) أو فتح مناقشة حول السياسة الخارجية (المادة 130) وهي أدوات قانونية تترتب عنها آثار معنوية لا ترقى إلى تقرير المسؤولية ذلك أنه في حالة اتخاذ موقف معارض من قبل المجلس للسياسة الخارجية التي تبناها ونفذها رئيس الجمهورية فإن النتيجة الوحيدة التي يتحمل أن تسفر عنها المناقشة هي إصدار المجلس للائحة تبلغ لرئيس الجمهورية هذه اللائحة ليست مقيدة له ولا تترتب أو تقرر مسؤوليته، غاية ما في الأمر أنه تنقل إليه انشغالات النواب بشأن الموضوع ومهما يكن رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور وممثل الشعب لا يمكن أن يتجاهل انشغالات النواب إلا أنه غير ملزم بها فقد يتمسك بموقفه بل يمكنه أن يقدم على حل البرلمان.

ومن كل ما سبق يمكن لنا أن نستنتج أن مسؤولية رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 غير واردة، إذ لا نجد أي نص يشير إليها أو إلى الإجراءات التي تتبع في تقريرها أو الجهة التي تتولى النظر في مدى توافر عناصرها وإصدار الحكم بشأنها، ولهذا كان لا بد من تدارك هذا النقص لما يحدثه من فجوة كبيرة في الدستور من جهة، وحدة الصراع على السلطة والتمسك بها من جهة أخرى.

إذا رعدنا إلى الدستور الفرنسي فإننا نجد أنه رغم الاختصاصات الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية، فقد نص الدستور في مادته 68 على أن رئيس الجمهورية غير مسئول سياسيا عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه.

ونفس الأمر يلاحظ على المشرع المصري بأن الرئيس غير مسئول سياسيا، بل تقام هذه المسؤولية على الحكومة، وهو ما لاحظناه في النظام السياسي الجزائري.

2- المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

لقد خطى المشرع الدستوري خطوة كبيرة في ظل التعديل الدستوري الأخير، بتقريره للمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية وهو ما يظهر من خلال نص المادة 01/158 من الدستور التي تقضي بـ : "تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، ورئيس الحكومة عن الجنايات والجرح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما لمهامهما".

هذا النص ليس له مصدر في أحكام الدساتير السابقة، وعليه فهذا المبدأ الدستوري حديث العهد، ومكن المؤسس الدستوري المحكمة العليا للدولة إمكانية محاكمة رئيس الجمهورية، وذلك في حالة إدانة رئيس الجمهورية بفعل الخيانة العظمى، ويتجلى لنا من كل هذا أن النظام الدستوري في الجزائر أفضى إلى إبعاد البرلمان وبالخصوص الغرفة الأولى لكي لا يكون له أي دخل في ذلك والو حتى من حيث تحريك الاتهام الرئاسي كما هو عليه الحال في النظام المصري والفرنسي⁽⁶⁾، فإذا رجعنا إلى نص المادة 85 من الدستور المصري نجدها حددت خطوات الاتهام والفصل فيه كما يلي :

أ - الاتهام : وذلك في حالة الخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية ويكون الاتهام بناء على "اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل".

ب - قرار الاتهام : ولا يصدر إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس وهي أغلبية مشددة.

ج - أما المحاكمة : فتكون أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها، وإجراءات المحاكمة أمامها، كما يحدد العقاب الذي يجوز توقيعه في حالة الإدانة.

د - وفي حالة الإدانة يعفى الرئيس من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

ه - متى ما صدر قرار مجلس الشعب بالاتهام بالأغلبية المشار إليها "يقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتا لحين الفصل في الاتهام.

هذا ولم يصدر حتى الآن القانون الخاص بتشكيل المحكمة الخاصة والذي ترك له الدستور مهمة تنظيم إجراءات المحاكمة، وتحديد العقوبات التي يمكن أن توقعها المحكمة في حالة الإدانة.⁽⁷⁾

كما أن الدستور الأمريكي أقر إمكانية مساءلة الرئيس عند ارتكابه جرائم الخيانة العظمى أو الرشوة، وتتم محاكمة الرئيس بعد توجيه اتهام من طرف مجلس النواب

بالأغلبية البسيطة ويتولى مجلس الشيوخ محاكمته ويصدر حكمه بأغلبية الثلثين في حالة إثبات التهمة الموجهة له، وفي هذه الحالة يتم عزل الرئيس.

وعلى ضوء المقارنة الواردة تبدي أن البرلمان في الدول المذكورة يتحمل لوحده إقامة المسؤولية الجنائية على الرئيس ويكون ذلك وفق الوجه المبين لذات البلد، ومن ذلك خالفت هذه الدول الدستور الجزائري في كيفية وإجراءات إقرار المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، بيد أن جميع هذه الدول بما فيها الجزائر انتهى بهم المطاف إلى استقرار على أن تتولى محكمة خاصة مسألة المسؤولية الجنائية للرئيس.

ولكن نتساءل عن مدلول الخيانة العظمى التي على أساسها تترتب المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، إن المتأمل في النص يجد بان رئيس الجمهورية يجوز أن يسأل على مسألة محددة بالذات أي على الخيانة، وللعلم هذه الجريمة عرفها الفقه باسم الاتهام الجنائي ومن ذلك الفقه فرق بين هذه الجريمة وباقي الجرائم الأخرى المحصورة في القانون، ومن ثم حدد أركانها ومقدار العقوبة المقررة لكل فعل منها وبناء على هذا التمييز فجريمة الخيانة العظمى لها صبغة سياسية قبل أن يكون لها طابع قانوني لما في ذلك من خروج فاعلها على مقتضى مبادئ المواطنة.

ولكي لا يقع المؤسس الدستوري في التباس، فمن ثم عمد عدم تفسير عبارة الخيانة العظمى ويجمع ذلك التجاهل إلى ما هناك من تشابه بين الجانبين السياسي والقانوني ومنه الدستور لم يتضمن تعريفا لهذه الجريمة التي لها طبيعة مزدوجة، وترتبا على ذلك جريمة الخيانة العظمى ليس لها أي معنى عملي ملموس، والسبب في ذلك أن لم يحدد نطاق الجريمة وعلى ما يبدو فعل الخيانة العظمى ينحصر فيما يرتكبه رئيس الجمهورية من تقصير خطير، ويكون ذلك عن عمد أي الإضرار بالدولة بما للفعل من مفهوم واسع.

وإن كان الدستور لم يظهر ما لجريمة الخيانة العظمى من مضمون وما تتطوي عليه من معنى، وما يستتبع ذلك من تحديد، لكن على ما يبدو أنه يضيف عليها طابع المسؤولية الجنائية، وعليه يجوز أن يسأل رئيس الجمهورية جنائيا، وارتأى المؤسس الدستوري الجزائري أن ترجع محاكمة رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا للدولة ومرد ذلك ما لرئيس الجمهورية من شخصية، حيث يجسد وحدة الدولة برمتها ويمثلها على الصعيدين الداخلي والخارجي⁽⁸⁾. وتنصب المسؤولية على شخص الرئيس دون سواه حسب المبدأ القائل "من يرتكب جريمة على وزرها وحده".

ثانيا: مسؤولية الحكومة

إن العارف بالنظام الدستوري الجزائري يلاحظ أن الحكومة المشكلة من رئيس الحكومة من جهة ومجموعة الوزراء من جهة أخرى مسئولة عن تنفيذ برنامجها أمام رئيس الجمهورية بصفته صاحب السلطة في تعيينها وإنهاء مهامها، وعن طريق ترأسه لمجلس الوزراء، كما أن الدستور منح صراحة للبرلمان وبالتحديد الغرفة الأولى حق تحريك الاتهام الحكومي بناء على ما تتقدم به الحكومة من عروض أمام الغرفتين، ينتهي ذلك بمناقشة أو دونها من قبل المجلسين يمكن أن تترتب على إثره المسؤولية السياسية للحكومة، وبالتالي هناك رابطة عضوية يمكن أن ينجر عليها العزل الجماعي للحكومة حسب ما هو وارد في الدستور.

1- مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية

لقد نصت المادة 115 من دستور 1976 على المسؤولية سواء التضامنية أو الفردية لأعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية " إن أعضاء الحكومة مسئولين أثناء ممارسة كل منهم لمهامهم أمام رئيس الجمهورية "، وبذلك تنصب مسؤولياتهم على حسن تنفيذ الأوامر الرئاسية والسياسية العامة للحكومة.

كانت الحكومة مسئولة فقط أمام رئيس الجمهورية في دستور 1976 وكان دستور 1663 يخضع مسؤولية مراقبة عمل الحكومة للجمعية الوطنية وأعاد دستور 1976 رقابة الحكومة إلى مؤتمر الحزب خلال انعقاده وتقييمه لجميع أعمال القيادة الحزبية وقيادة الدولة. بينما دستور 1989 الذي عرف ثنائية السلطة التنفيذية أعاد صلاحية مراقبة نشاط الحكومة لرئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، حيث يحق لرئيس الجمهورية أن ينهي مهام رئيس الحكومة وبذلك تستقيل الحكومة وجوبا للمجلس الشعبي الوطني حق مناقشة حصيلة نشاطات الحكومة وأن يختتم هذه المناقشة بتوصية على لائحة أو التماس رقابة.⁽⁹⁾ أما مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية في دستور 1996، فجاءت نصوص مواد مؤكدة لما جاء به دستور 1989 على أن الحكومة يترأسها رئيس الحكومة الذي يعينه وينهي مهامه رئيس الجمهورية، ويختار رئيس الحكومة أعضاء حكومته ويقدمهم لرئيس الجمهورية لتعيينهم، ويضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه على مجلس الوزراء. لم يبين الدستور كيفية إنهاء مهام أعضاء الحكومة واكتفى بإسناد مهمة إنهاء مهام رئيسها لرئيس الجمهورية وبالتالي فإن إنهاء مهام رئيس الحكومة هو سلطة دستورية مخولة

لرئيس الجمهورية في مقابل سلطة تعيينه وأعضاء الحكومة مرتبطين قانونا مع رئيس الحكومة بمجرد انتهاء مهمته تتوقف مهمتهم بالتبعية. (10)

يتجلى بوضوح أن المؤسس الدستوري كرس ما لرئيس الجمهورية من سلطة معتبرة ومن بينها ما له من اختصاص والقصد بذلك إقالة الحكومة أو قبول ورفض استقالة الحكومة وبالتالي حافظ على ما للرئيس من اعتبار سلطوي موروث عن النظام السابق أي ما يتعلق بظاهرة العزل الجماعي للوزراء وكان الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يعفي رئيس الجمهورية من مباشرة هذه السلطة سواء في الحالة التي يتقدم فيها رئيس الحكومة بالاستقالة من تلقاء نفسه أو بمقتضى التصويت الإيجابي على ملتمس الرقابة لكي لا تهدر العلاقة العضوية بين الهيئتين، وعلى ضوء ما سبق ذهب المؤسس الدستوري إلى جعل رئيس الجمهورية ينازع المجلس الشعبي الوطني من حيث إقامة المسؤولية على الحكومة ومن ثم لإقالتها، ومن ذلك انتهى المشرع إلى تقييد النواب وحصر هذا الاختصاص في يد رئيس الجمهورية وبالتالي كرس ما للرئيس من مسؤولية عرفية. (11)

وينبادر إلى أذهاننا هل تعتبر الحكومة جهازا مستقلا عن رئيس الجمهورية تجعل للسلطة التنفيذية ثنائية وبالتالي تصبح مسؤولية الحكومة قائمة فعلا أمام رئيس الجمهورية أم هي أداة في يد رئيس الجمهورية تجعل من النظام رئاسيا؟

إن الدستور يقضي بأن رئيس الحكومة اختيار تعيينه من رئيس الجمهورية يضبط برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء ويمكن أن يكيّفه في ضوء مناقشة النواب له، ويأخذ في كل ذلك بعين الاعتبار توجيهات رئيس الجمهورية.

إن مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية تتجلى من خلال صلاحيات كافية على رأسها إعداد البرنامج الذي ستقيم على ضوءه إذا استطاع رئيس الحكومة يحدد عن بعض توجيهات رئيس الجمهورية.

لا سيما إذا اعترضته صعوبات لتجسيدها في برنامجه أو ضغط النواب عليه باعتماد اتجاه معين.

إذن فرئيس الحكومة هو الذي يضبط البرنامج ولا يكفي بتقديم خطوط عريضته أمام مجلس الوزراء، ما يقلل من دور رئيس الجمهورية والدليل على ذلك أن رئيس الحكومة لتنفيذ برنامج حكومته هو الذي يبادر بمشاريع القوانين أي أن البرنامج يضبط من رئيس الحكومة بمساعدة أعضاء حكومته وفقا لأحكام الدستور وإمكانيات الدولة. (12)

ولكن لئن كانت الحكومة تتمتع دستوريا بسلطات وصلاحيات فإن ذلك لا يعني أنها مستقلة عن رئيس الدولة، بل هي امتداد له باعتبارهما يشكلان السلطة التنفيذية ويزداد ارتباط وتبعية الحكومة للرئيس في الأنظمة التي أقرت انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر.

لا يتوقف اختيار الوزراء من طرف رئيس الحكومة على استشارة الأحزاب الممثلة فحسب وإنما عليه أن يأخذ بعين الاعتبار توجهات رئيس الجمهورية إليه أثناء هذه المهمة. إذ يفترض بنا أن ننظر للسلطة التنفيذية كهيئة متكاملة ومن ذلك توضع بكاملها محل ثقة وعليه كل ما ينصب على الحكومة يمتد على نحو أو بآخر إلى رئيس الجمهورية، ومن ذلك رئيس الحكومة ليس هو الرئيس الفعلي لها، وليس هو صاحب السلطة السياسية فبتالي هو منفذ لتلك السياسة التي يضع عليها رئيس الجمهورية بصماته على ضوء الواقع أصبح رئيس الحكومة المسئول عن تصرفات رئيس الجمهورية فهو المسئول دستوريا على ما يقوم به، هذا الأخير من أعمال وممارسة السلطة التي ترجع له أصلا والراجح رئيس الحكومة لا يشارك رئيسه في النهوض بتلك الاختصاصات ومع ذلك تحريك الاتهام الحكومي يعني بالضرورة الإجابة على مسؤوليتين سياسيتين في ذات الوقت.⁽¹³⁾

2- مسؤولية الحكومة أمام البرلمان

تتأتى هذه المسؤولية من وراء الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة وهي إحدى مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ويتجسد هذا التأثير في مظاهر غدت معروفة عن معالم النظام البرلماني وهي: حق السؤال وحق طرح موضوع عام للمناقشة، وحق البرلمان في إجراء تحقيق، وأخيرا الاستجواب وسحب الثقة، وتدرج هذه الحقوق في نطاق واحد يجمعها وهي "المسؤولية السياسية" للحكومة أمام البرلمان ولقد نصت الدساتير العربية جميعها في ما عدا دستور تونس ودستور موريتانيا على هذه الحقوق، وإن اختلفت في الصياغة فبعضها سلك سبيل الإيجاز وبعضها الآخر تضمن التفاصيل.⁽¹⁴⁾

تعتبر الرقابة البرلمانية بمفهومها وأهدافها وطبيعتها الدستورية والقانونية الخاصة ووسائلها المختلفة جزء أساسي وأصيل في النظام الرقابي للدولة، وبدأت هذه الحقيقة تتضح وتترسخ حاليا بفعل انتشار وازدهار التطبيق الديمقراطي في المجتمعات والدول بدرجات ومستويات مختلفة، الأمر الذي أفضى إلى بلورة ضرورة تجسيد الإرادة العامة للشعب والأمة في مجال ممارسة عملية الرقابة على أعمال الدولة، وجهود ذوي الاختصاص في الموضوع

بالاهتمام والبحث والتأصيل والتنظيم والتحليل لعملية الرقابة البرلمانية ودورها في تدعيم النظام الرقابي في الدولة وسد ثغراته ونقائصه. (15)

والرقابة البرلمانية باعتبارها نوع أساسي من أنواع النظام الرقابي في الدولة، يمكن تعريفها بأنها " الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورا والمنظم بموجب قوانين أساسية، عضوية والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحرريات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري". (16)

أ - مناقشة برنامج الحكومة

يفترض التطور الدستوري الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة، فيما يتعلق بالسياسة الداخلية والخارجية وتكون هذه الموافقة مفتوحة يشترك فيها حسب الملاحظات التي جاء بها المجلس من أجل كسب أغلبية النواب حفاظا على التناسق بين الحكومة والبرلمان.

وبهذا أقر المشرع الدستوري في نص المادة 80 من الدستور على أن رئيس الحكومة ملزم بتقديم برنامجه إلى المجلس للمناقشة وليس له الخيار ويكون ذلك خلال 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة، ويبقى مصير حكومته متوقفة على تلك الموافقة (17)، فإذا رفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة على البرنامج، فإن الحكومة تقدم استقالتها وجوبا طبقا لما جاء في نص المادة 01/81 من الدستور يقوم رئيس الجمهورية في هذه الحالة بتعيين حكومة جديدة (18)، حسب الكيفيات التي تم بيانها سابقا، وجاء في نص المادة 82 من الدستور أنه إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد على برنامج الحكومة الجديدة فإنه ينحل المجلس وجوبا ويعاد انتخاب مجلس جديد خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر تستمر خلالها الحكومة الجديدة تسيير الشؤون العادية، والملاحظ في هذا المجال أن المؤسس الدستوري بتقريره مثل هذا النص قد قيد من سلطة النواب في مراقبة الحكومة.

وإذا وافق المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة، يقوم رئيس الحكومة بتكليف برنامجه حسب المناقشة التي تمت داخل المجلس وتدخل الحكومة مباشرة في العمل أي تنفيذ البرنامج. (19)

وعليه فالدستور يعتبر الحكومة غير ملزمة بأن تتوجه لمجلس الأمة للسعي للحصول على موافقة على برنامجه رغم ما جاء في نص المادة 03/80 من الدستور التي تقضي بـ : "

يقدم رئيس الحكومة عرضاً حول برنامجه لمجلس الأمة"، ومن ذلك غدا بإمكان الغرفة الثانية أن تصدر لائحة وبهذا أصبح العرض الذي تتقدم به الحكومة أمام مجلس الأمة مجرد أداة، ومرد ذلك أن مجلس الأمة لا يعكس من خلال تأسيسه التمثيل الحقيقي للشعب. (20)

ب - بيان السياسة العامة

إن المسؤولية السياسية للحكومة لا تقتصر فقط على مناقشة برنامج الحكومة والموافقة عليه وتكليفه بما يتوافق ورؤية الحكومة وأغلبية النواب وهذا تجنباً لإحداث أي أزمة سياسية، وإنما تمتد هذه المحاسبة إلى كل الأعمال التي تقوم بها الحكومة طيلة بقائها في الحكم مما يستوجب عليه الإجابة عن جميع الأعمال التي تقوم بها. (21)

ولكي تستطيع الحكومة أن تستمر في أداء مهامها والمتمثلة في تنفيذ البرنامج الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يجب عليها أن تقدم بياناً سنوياً عن السياسة العامة للحكومة (22)، لتبين ما تم تطبيقه من برنامجها خلال السنة الماضية وما هو في دور التطبيق وعرض الصعوبات التي اعترضته والآفاق المستقبلية على أن تتبع ذلك مناقشة للبيان من قبل النواب تمكنهم من الإطلاع أكثر على مضمون البيان وتحديد موقفهم من سياسة الحكومة وهذا ما قضت به المادة 84/الفقرتين 01، 02 "تقدم الحكومة سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة.

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة".

ويمكن لرئيس الحكومة أن يطلب التصديق والموافقة على بيان السياسة العامة بعد مناقشة عمل الحكومة (23).

يتولى مكتب المجلس التنظيم والإشراف على المناقشة العامة وتختتم الجلسة باقتراح لائحة أو إيداع ملتمس رقابة من طرف النواب.

- اللائحة

إن اقتراح لائحة بشأن بيان السياسة العامة للحكومة يعد حقاً دستورياً للنواب يمكنهم من مراقبة نشاط الحكومة، تقدم لائحة أو اللوائح خلال 72 ساعة التالية لاختتام المناقشة طبقاً لما هو منصوص عليه في القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بالنظام الداخلي للبرلمان (24) مع ضرورة توفر الشروط المطلوبة في اللائحة (25).

بعد إتباع كل الإجراءات يتم التصويت على اللوائح بالأغلبية وطبق لنص المادة 56 والمادة 84 من الدستور في فقرتها الأخيرة فإنه يمكن للحكومة أن تقدم بيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة.

الملاحظ أن لائحة المجلس ليس لها أي أثر قانوني، وإنما مجرد لفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير وعدم الالتزام بالبرنامج المنفق عليه، وأن الثقة المتبقية فيها أصبحت مشروطة بالعودة إلى احترام البرنامج وتجاوز مواطن التقصير ومثل هذا الموقف يعتبر إنذار للحكومة⁽²⁶⁾.

– إيداع ملتمس الرقابة

يمكن أن تتوج مناقشة بيان السياسة العامة بإيداع ملتمس رقابة يؤدي إلى سحب الثقة بشكل نهائي طبقا لنص المواد 135، 136، 137 من الدستور، ولائحة ملتمس الرقابة التي تعرف باللائحة الفاعلة أو لائحة اللوم مؤداها حصر المسؤولية ومن ذلك تحديدها، وبالتالي يمكن أن يترتب على العودة إليها أن تؤدي إلى العزل الجماعي لأعضاء الحكومة دون أن يمتد هذا الأثر إلى المجلس الشعبي الوطني.

ويمكن تعريف ملتمس الرقابة بأنه : " هي الوسيلة التي يمكن للنواب من خلالها تحريك تصويت المجلس على سحب الثقة من الحكومة، وفي حالة المصادقة على الحكومة أن تستقيل. " ⁽²⁷⁾

وقد خول للغرفة الأولى من البرلمان دون الثانية هذا الاختصاص، فقد عقد المؤسس الدستوري للمجلس الشعبي الوطني سلطة تحريك الاتهام الحكومي ومنها إقامة المسؤولية السياسية على الحكومة وتعد هذه الوسيلة من أخطر الوسائل المقررة دستوريا بشأن العلاقة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، ومن أجل ذلك أحاطه المشرع بمجموعة من الشروط جعلت ممارسته شبه مستحيل لأنها غير معقولة جعلت منه فكرة غير قابلة للتطبيق واقعا.⁽²⁸⁾

في حين أن الدستور الفرنسي ينص في مادته 02/49 على إمكانية الجمعية الوطنية إثارة مسؤولية الحكومة باقتراح ملتمس الرقابة، ولكي يقبل يوقع عليه عشر النواب ويكون التصديق عليها بعد 48 ساعة من إيداعها⁽²⁹⁾، ويعتبر هذا النصاب مبالغ فيه وقد يمنع اللجوء إلى هذا الإجراء كما أنه لا يمكن للنائب أن يصوت على أكثر من ثلاثة لوائح لوم في دورة واحدة ولائحة لوم واحدة أثناء الدورة غير العادية.⁽³⁰⁾

- طلب التصويت بالثقة

يمكن أن يتم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق التصويت بالثقة على الحكومة التي تتوجه للمجلس لتطرح مسألة الثقة عليه ويكون ذلك في مجموعة من الحالات أهمها :

- في حالة ظهور معارضة لأعمال الحكومة وسياستها داخل البرلمان وخارجه فتتوجه للمجلس لطلب التصويت بالثقة، وفي حالة تصويت المجلس لمصلحة الحكومة فذلك يعني تفوقها على معارضيها، وفي الحالة العكسية فإنها تجد نفسها مضطرة لتقديم استقالته.
- في حالة ظهور نزاع بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، وفي حالة حصولها على الثقة فإن ذلك يعني تدعيم موقفها اتجاه رئيس الجمهورية وفي حالة العكس تقدم استقالته.
- يمكن للحكومة أن تطلب تصويتا بالثقة عندما تقدم عرض بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني.⁽³¹⁾

وقد نص المشرع على مسألة التصويت بالثقة في الفقرة الخامسة من نص المادة 84 من الدستور، والتي أوضحت أنه في حالة عدم تصويت البرلمان لمصلحة الحكومة فإنه يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته وجوبا لرئيس الجمهورية، وهذا قد يؤدي إلى نشوب أزمة سياسية في ظل البحث عن حكومة جديدة وبرنامج جديد وقد تتطور الأمور إلى درجة الحل الوجوبي للمجلس نفيه طبقا لنص المادة 82 من الدستور.

كما أن الفقرة السادسة من المادة 84 من الدستور منحت لرئيس الجمهورية قبل قبوله استقالة الحكومة أن يلجأ لأحكام المادة 129 من الدستور التي منحتة حق حل البرلمان في حالة عدم موافقته على لائحة الثقة إذا كانت له قناعة بأن المجلس هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة وعرقلة حسن سير شؤون الدولة.⁽³²⁾

والنظام الدستوري الجزائري قد أقر المسؤولية السياسية للحكومة عن أعمالها بالتضامن وذلك لأنها تتكون من وزراء يجمعهم مجلس واحد يسمى مجلس الحكومة يرأسه رئيس الحكومة، ولكل وزير سلطة فردية في حدود وزارته، ويملك مجلس الحكومة سلطة عامة في تحديد السياسة العامة للحكومة وتنفيذها ومن أجل ذلك أقر الدستور مسؤولية الحكومة ككل ولم يأخذ بالمسؤولية الفردية للوزير أمام البرلمان.

ج - الأسئلة

يقصد بالسؤال الاستيضاح عن قضية معينة يوجهه أحد النواب إلى الوزير أو الحكومة.

لقد أتى السؤال من النائب لعضو الحكومة كنتيجة لطبيعة النظام البرلماني، ثم عزز هذا الحق بنصوص في الأنظمة الداخلية لهذه السلطة التي أخذت تتطور مع الزمن حتى أصبحت بعد صدور الدستور الفرنسي لعام 1958 مجيزة لكل نائب الحق في أن يوجه إلى الوزراء ما يريد من الأسئلة.(33)

إن حق طرح السؤال يمكن النواب من الاستفسار عن الأمور التي يجهلون، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، والمسلم به في النظام البرلماني أن السؤال هو علاقة مباشرة بين السائل والمسئول، ومن ثم فإن السائل وحده هو الذي يستطيع أن يعقب على رد الحكومة إذا لم يقتنع به أو وجد أن بالرد نقصا أو غموضا.

وقد نص على حق السؤال في المادة 124 من الدستور المصري التي منحت لكل نائب الحق في أن يوجه أي سؤال لرئيس الوزراء أو أحد نوابه أو إلى أحد الوزراء أو نوابهم ولا يجوز توجيه الأسئلة لغير هؤلاء، كما يجب أن يدخل السؤال في اختصاص المسؤول.(34) وقد حذا المشرع الدستوري الجزائري حذو كل من المشرع المصري والفرنسي وقرر من خلال نص المادة 134 من الدستور حق أعضاء البرلمان في طرح الأسئلة على الحكومة وقد يترتب عنها إجراء مناقشة عند الضرورة، وتنقسم الأسئلة إلى قسمين:

01 - الأسئلة الشفهية

لقد نص على هذا النوع من الأسئلة منذ نشوء أول دستور للجمهورية الجزائرية(35) وبمقتضى نص المادة 134 من التعديل الدستوري لسنة 1996 قرر للنائب بالبرلمان سلطة مراقبة النشاط الحكومي عن طريق توجيه السؤال الشفوي، وهذا النوع من الأسئلة كما يدل عليه اسمه يطرح شفويا، وبطبيعة الحال تأتي الإجابة وفق نفس الشكل، مما يترتب عليه إقامة علاقة وظيفية بين الهيئتين عن طريق ربط البرلمان بالوزير المختص.(36)

02 - الأسئلة المكتوبة

يقصد بالأسئلة الكتابية طرح سؤال من قبل أعضاء البرلمان كتابة، وتكون إجابة الحكومة بنفس الشكل من أجل الاستيضاح حول موضوع ذو مصلحة عامة، وهو أسلوب من أساليب الحصول على معلومات عن أعمال السلطة التنفيذية ويعتبر وسيلة لرقابة أعمال

الحكومة⁽³⁷⁾، ويلجأ إلى هذا النوع من الأسئلة ربحاً للوقت وإعطاء الحكومة وقتاً كافياً للإجابة عليه، وهو يتم وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون المنظم لعمل البرلمان، حيث يودع السؤال لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ثم يرسل إلى رئيس الحكومة من قبل رئيس الغرفة الأولى أو رئيس الغرفة الثانية، وتجيب الحكومة على هذا السؤال خلال مدة ثلاثين يوماً الموالية لتاريخ تبليغه⁽³⁸⁾، والملاحظ أن دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية الصادر سنة 1958 لم يتضمن أية إشارة إلى الأسئلة المكتوبة لكن العرف الدستوري هو الذي أجاز هذا الإجراء⁽³⁹⁾، والمشرع الجزائري قد أشار إليه صراحة في أحكام المادة 134.

إذا لم تجب الحكومة على السؤال الكتابي فإنه يتحول إلى سؤال شفوي⁽⁴⁰⁾ ويستطيع أحد النواب أن ينوب عنه غيره في طرح هذا السؤال، كما أن ذلك لا يمنع من إمكانية اقتراح مناقشة حول هذا السؤال بناء على اقتراح نائب أو أكثر وموافقة البرلمان.⁽⁴¹⁾

د - حق إجراء تحقيق

بموجب المادة 161 من الدستور يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وضمناً لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الحكومة يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان⁽⁴²⁾ كيفية تشكيل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسطة على أعضائها والجزاءات المترتبة عن نتائج التحقيق.

ويقصد بالتحقيق البرلماني رغبة السلطة التشريعية في الإطلاع على معلومات عن السلطة التنفيذية تتيح لها ممارسة صلاحياتها⁽⁴³⁾، ولا قيد على مجال التحقيق فقد يستهدف به المجلس التحقق من فساد بعض الإدارات والمصالح أو شركات القطاع العام... الخ، وقد يريد من ورائه فحص بعض المسائل المنسوبة إلى أحد الوزراء تمهيداً لاتهامه أو تحقيق طعن مقدم ضد أحد أعضاء المجلس.

وقد نص الدستور المصري على الحق في إجراء التحقيق من قبل مجلس الشعب في نص المادة 131 منه⁽⁴⁴⁾، كما أن الكونجرس الأمريكي يشمل في تقسيماته على عدة لجان، من بينها ما يضطلع بمهام التحقيقات، وهذه اللجان تعتبر أداة رقابة تمارس بمعرفة البرلمان في مواجهة الحكومة وتعتبر سلطات الكونجرس في إجراء التحقيقات وظيفية ملازمة لعمله التشريعي⁽⁴⁵⁾، كما نص الدستور الفرنسي على نفس الحق وهو ما يظهر من خلال الأمر رقم 58-110 المؤرخ في 17/11/1958 المتعلق بوظائف مجالس البرلمان في المادة 02/06

والفقرة 03 على هذه اللجان، كما تنص المادة 140 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية على أن تنشئ على إثر التصويت على اقتراح لائحة وهو ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 11 من القانون رقم 99-02 السالف الذكر⁽⁴⁶⁾.

ويمكن أن نستنتج من المادة 161 من الدستور أنها نصت على المبادئ التالية:

– يمكن للبرلمان أن ينشئ لجنة تحقيق من بين أعضائه للبحث في موضوع يتعلق بمصلحة عامة.

– الغرض من تشكيل لجنة التحقيق هو تفصي الحقائق، وإبلاغ البرلمان بحقيقة ما توصلت إليه بواسطة تقرير بذلك.

– مهمة اللجنة الأساسية جمع ما تراه مناسباً من أدلة وقرائن وشهادات الأطراف الذين تستمع إليهم وإبداء رأيها في تقرير ترفعه للمجلس.

– يتعين على جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لطلبات لجنة التحقيق وتوفر لها كل الإمكانيات التي تمكنها من أداء مهامها.

– ينتهي عمل اللجنة في المدة التي يحددها المجلس بإيداع تقرير يتضمن حصيلة ما توصلت إليه في بحثها وتحقيقها وتعرضه على المجلس⁽⁴⁷⁾.

يلاحظ أنه لا تنتج أية آثار سياسية نتيجة التقرير الذي تعده اللجنة سوى مسألة نشر التقرير التي ترك فيها القانون المنظم لعمل المجلسين الحرية للنواب في نشره كلياً أو جزئياً، مع العلم أن المجلس لا يناقش محتوى التقرير وإنما يناقش فقط مسألة نشر التقرير، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الحكومة تستشار بشأن مسألة نشر التقرير⁽⁴⁸⁾.

ولا شك أن هذا التقييد الحاصل على نتائج أعمال لجنة التحقيق من شأنه أن يضعف من قيمة هذه الوسيلة كأداة فعالة في مراقبة أعمال الحكومة خاصة وأنه لا يؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة، والأمر الوحيد الذي يمكن أن تؤدي إليه نتائج أعمال لجنة التحقيق هو تقديم الملف للعدالة في حالة إذا ما تبين أنه حدثت تجاوزات غير قانونية.

إن أصل لجان التحقيق يعود إلى ظهور النظام البرلماني، إن إنشاء لجنة التحقيق تأتي بعد التصويت على اقتراح لائحة تودع من نائب أو سيناتور، شرط ألا تكون قد بوشرت إجراءات قضائية في نفس الملف الذي ستتناوله لجنة التحقيق بالمعالجة⁽⁴⁹⁾.

هـ - الاستجواب

يعتبر الاستجواب من أخطر حقوق السلطة التشريعية في علاقتها بالوزارة، ويقصد بالاستجواب الإنذار الموجه من أحد أعضاء السلطة التشريعية للوزير أو الحكومة لشرح عمل من أعمالها أو السياسة العامة للحكومة.

والفرق بين الاستجواب والسؤال أو طرح موضوع عام للمناقشة هو أن الأخيرين يحملان معنى طلب المعرفة أو تبادل الرأي من أجل استيضاح الأمر حول موضوع محدد، بينما يكون الاستجواب مقدمة لطلب الثقة بالحكومة أو الوزير فيما إذا لم يكون رد الوزير على الاستجواب مقنعاً وتصدر السلطة التشريعية بقرار معلل تعلن فيه هذه السلطة رضاها عن تصرف الحكومة أو عدم الرضا عن تصرفها، ويترتب عن عدم رضا السلطة التشريعية عن تصرف الحكومة طرح موضوع الثقة بالوزارة أو الوزير.⁽⁵⁰⁾

وقد نص الدستور المصري على هذا الحق في جميع الدساتير المصرية منذ دستور سنة 1963 وقد نظمته دستور 1971 في المواد 120 إلى المادة 128 منه.

وقد تقرر من خلال نص المادة 133 من التعديل الدستوري لسنة 1996 حقا أساسيا للبرلمان لمراقبة الحكومة وهو الاستجواب وفي الكثير من النظم فإن الاستجواب يؤدي إلى إجراء مناقشة يترتب عنها إصدار لائحة قد تذهب إلى درجة سحب الثقة من الحكومة⁽⁵¹⁾، وهذا الحق مخول لأعضاء الغرفتين، ولكن الملاحظ على حق البرلمان في استجواب الحكومة في دستور الجزائر أنه لم يترتب على الاستجواب سحب الثقة لا من الوزارة في مجموعها، ولا من وزير بمفرده.⁽⁵²⁾

ونظرا لخطورة الاستجواب وأهميته فإنه يؤدي إلى تكوين لجنة تحقيق إذا كان رد الحكومة غير مقنع وبسبب ذلك فقد أحاطه المشرع بمجموعة من الشروط والإجراءات الهامة.⁽⁵³⁾

و - طرح موضوع عام للمناقشة

طرح موضوع عام للمناقشة من قبل النواب أوسع من حق النائب في تقديم السؤال الذي يهدف إلى استفسار من وجه إليه السؤال من قبل مقدمه، حيث أن طرح موضوع عام للمناقشة أثاره موضوع عام يتعلق بالسياسة الداخلية والخارجية للدولة ومناقشته في المجلس مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من أعضاء السلطة التشريعية.

لما كان هذا الموضوع أوسع وأشمل من حق السؤال وتترتب عليه آثار أكبر من الأخير فقد اشترطت دساتير كثيرة نصاب معين من النواب لطرح موضوع عام للمناقشة⁽⁵⁴⁾، فقد اشترط المشرع الدستوري المصري في نص المادة 129 من الدستور على النحو التالي: "يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه" إذا كان الأمر كذلك فما هي أحكام الدستور الجزائري بهذا الشأن؟

يعتبر الدستور الجزائري من بين الدساتير التي قررت حق طرح موضوع عام للمناقشة وقد أورده بصيغة عامة/ ومن ذلك ما قرره دستور 1976 في مادته 157 والتي قضت بأنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني ويطلب من رئيس الجمهورية أو من رئيسه أن تفتح مناقشة حول السياسة الخارجية، يمكن عند الاقتضاء أن تقضي هذه المناقشة إلى إصدار لائحة من المجلس الشعبي الوطني تبلغ بواسطة رئيسه إلى رئيس الجمهورية وهو نفس الحكم الذي قرره دستور 1989 في المادة 121 منه وإذا رجعنا إلى التعديل الدستوري لسنة 1996 نجده نص على نفس الحق وهو ما يظهر من خلال نص المادة 130 التي منحت للبرلمان حق فتح مناقشة عامة حول السياسة الخارجية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان ويمكن عند الاقتضاء أن تقضي هذه المناقشة بإصدار لائحة من قبل البرلمان مجتمعاً بغرفتيه معاً وتبلغ إلى رئيس الجمهورية، ويلاحظ أن المشرع الجزائري قد حصر طرح موضوع عام للمناقشة حول السياسة الخارجية فقط.

يمكن اعتبار وسائل الرقابة المذكورة ضعيفة من حيث الأثر، ويمكن اعتبار أن كل مناقشة لا تكون متبوعة بالحق في إصدار لائحة من طرف المجلس الشعبي الوطني بالخصوص، مظهر نقص كبير في النصوص ومظهر عدم التوازن في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لصالح السلطة التنفيذية، الشيء الذي يجعل البرلمان الجزائري في مركز ضعف عموماً.

والجدير بالإشارة أنه بالإضافة إلى تقرير المسؤولية السياسية للحكومة فقد قرر المشرع الدستوري المسؤولية الجنائية للحكومة وهو ما يظهر من نص المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 1996، ولكنه رغم تقريره هذه المسؤولية إلا أنه لم يبين لا الجهة ولا الإجراءات الواجب إتباعها من أجل تحريك هذه المسؤولية، في حين نجد أن المشرع الدستوري

المصري قد أقر في نص المادتين 159 و160 من الدستور على اتهام أعضاء الحكومة، وقرر هذا الحق لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب.

وموضوع الاتهام هو كل ما يقع من جرائم أثناء تأدية الوظيفة واضح بدرجة كافية، ويشمل كل ما يمارسه عضو الحكومة بهذه الصفة، فإن بسبب الوظيفة هو الذي قد يشوبه الغموض، ومع ذلك فهو يشمل كل الجرائم التي تساهم الوظيفة في تيسير سبيل ارتكابها.

الخاتمة:

من كل ما سبق يمكن لنا أن نقول بأن المؤسس الدستوري الجزائري قد قرر المسؤولية السياسية على جزء من السلطة التنفيذية، بإقراره عدم مسؤولية رئيس الجمهورية وإمكانية قيامها على الحكومة برمتها، مما يجعل رئيس الجمهورية يتمتع بمكانة هامة وبارزة وصاحب السلطة الفعلية في النظام الدستوري الجزائري، وتكون الحكومة مسؤولة أمامه من جهة وأمام البرلمان من جهة أخرى الذي يمارس عملية الرقابة عليها، ويرجع عدم إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية إلى ما قد يؤدي إليه ترتيبها من اضطراب وسير غير عادي للمؤسسات الدستورية.

وإذا كان المشرع الدستوري فضل عدم إقامة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية إلا أنه أقر المسؤولية الجنائية له والمحددة في الخيانة العظمى، كما أقر المسؤولية الجنائية للحكومة على الجنايات والجرح التي ترتكبها بمناسبة تأديتها لمهامها الدستورية، فالتعديل الدستوري لسنة 1996 على خلاف الدساتير السابقة فقد أقر المسؤولية الجنائية على السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الحكومة.

ورغم ذلك فإننا إلى غاية اليوم لم نعرف تنصيب المحكمة العليا للدولة التي تختص بمتابعة رئيس الجمهورية والحكومة عما هو محدد بنص المادة 158 من التعديل الدستوري الأخير، كما أن المؤسس الدستوري لم يحدد مفهوم الخيانة العظمى مما يجعلنا نتساءل عما يدخل ضمن هذا الإطار.

في الأخير بقي لنا أن نشير أنه على المشرع الدستوري الجزائري أن يوفر مجموعة من الآليات التي تتأتى من ورائها ترتيب المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية باعتبار أن الحكومة مجرد تابع ومنفذ لأوامره، ومن جهة أخرى لا بد عليه من تحديد ما يدخل في مفهوم الخيانة العظمى بتحديد مفهوم عملي وملمس حتى لا تبقى ذات مضمون صوري ومجازي.

- (1) عمر رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية. منشورات الحلبي، لبنان، بدون سنة طبع، ص. 152.
- (2) أنظر نص المادة 47 من دستور 1963.
- (3) أنظر نص المادة 48 من دستور 1963.
- (4) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري (الجزء الثالث السلطات الثلاث). ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، الجزائر، 1994، ص.ص. 148، 149.
- (5) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري. دار الهدى، الطبعة الثانية، الجزائر، 1993، ص.ص. 216، 218.
- (6) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة). دار هومة، الجزائر، 2002، ص.ص. 261، 262.
- (7) سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة). دار الفكر العربي، مصر، 1998، ص. 492.
- (8) عبد بوقفة، مرجع سابق، ص.ص. 262، 263، 264.
- (9) العيفا أويحيا، النظام الدستوري الجزائري. الطبعة الأولى، بدون دار نشر، 2002، ص. 250.
- (10) سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص. 298.
- (11) عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص. 257.
- (12) سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص. 245.
- (13) عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص. 257.
- (14) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة). دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، مصر، 1996، ص. 475.
- (15) خالد سمارة الزعبي، (وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة). مجلة العلوم الادارية، السنة 29، العدد الأول، 1987، ص. 97 وما بعدها.
- (16) عمار عوابدي، (عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطنين). مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص. 52.
- (17) أنظر نص المادة 46 من القانون العضوي رقم 99 - 02 المتعلق بتنظيم عمل البرلمان.
- (18) أنظر نص المادة 02/81 من دستور 1996.
- (19) أنظر نص المادة 83 من دستور 1996.

- (20) عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص.ص. 177، 178.
- (21) خلوفي خدوجة، (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996). رسالة ماجستير، غير منشورة، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 2001، ص.ص. 25، 26.
- (22) أنظر نصي المادتين 50 و 51 من القانون رقم 99 - 02، المؤرخ في 20 ذي القعدة الموافق لـ 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة.
- (23) رشيدة العام، (الحكومة في ظل دستور 23 فيفري 1989). رسالة ماجستير، غير منشورة، معهد الحقوق والعلوم الادارية، جامعة الجزائر، 1994، ص.ص. 130، 131.
- (24) إبراهيم بولحية، "علاقة الحكومة بالبرلمان". الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، 2000، ص. 77.
- (25) أنظر نص المواد 52، 53، 54/01 و 02، 55 من القانون رقم 99 - 02 المتعلق بتنظيم عمل البرلمان.
- (26) الأمين شريط، "علاقة الحكومة بالبرلمان". الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، 2000، ص. 25.
- (27) Maurice Duverger, **institutions Politique et Droit Constitutionnel**. PUF, Paris, 1973, P. 313.
- (28) نصر الدين عاشور، (السلطة التشريعية في الدساتير المقارنة وآثارها في النظام الجزائري). رسالة ماجستير، غير منشورة، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة بسكرة، 2003، ص.ص. 175، 176.
- (29) Y vesguchet, **elements de droit constitutionnel**. Albatros, 1982, p. 493.
- (30) Philippe ardant, **institution politiques et droit constitutionnel**. Edetion, (lg.dg), 1998, p.542.
- (31) إدريس بوكرا ووافي أحمد، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989. المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1991، ص.ص. 316، 317.
- (32) الأمين شريط، مرجع سابق، ص. 26.
- (33) Patrice Gélard, Jacques Meurier, **institutions Politiques et Droit Constitutionnel**. Montchrestien, Paris, 1999, P. 310.
- (34) سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة). مرجع سابق، ص.ص. 587، 588.
- (35) أنظر نص المادة 38 من دستور 1963.

- (36) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة). دار هومة، الجزائر، 2002 ص.ص. 63، 64.
- (37) رشيدة العام، مرجع سابق، ص. 119.
- (38) عاشور نصر الدين، مرجع سابق، ص. 183.
- (39) صلاح الدين فوزي، البرلمان (دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم). دار النهضة العربية، القاهرة، 1994 ص. 40.
- (40) أنظر نص المادة 02/134 من دستور 1996.
- (41) سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص. 403.
- (42) أنظر المواد 76 إلى 86 من القانون رقم 99 - 02 ، مرجع سابق.
- (43) قائد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني مقارن). المؤسسة الجامعية للدراسات، الطبعة الأولى، لبنان، 1995 ، ص. 377.
- (44) سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة). مرجع سابق، ص. 590.
- (45) صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص. 24.
- (46) خدوجة خلوفي، مرجع سابق، ص. 82.
- (47) إبراهيم بولحية، مرجع سابق، ص.ص. 69، 70.
- (48) إدريس بوكرا ووافي أحمد، مرجع سابق، ص.ص. 302، 303.
- (49) yves guchet, **droit parlementaire. Economica. paris, 1996, p. 55.**
- (50) قائد طربوش، مرجع سابق، ص. 383.
- (51) إبراهيم بولحية، مرجع سابق، ص. 26.
- (52) سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة). مرجع سابق، ص. 594.
- (53) أنظر المواد 65 إلى 67 من القانون رقم 99 - 02، مرجع سابق.
- (54) قائد طربوش، مرجع سابق، ص.ص. 395، 396.

