جامعة محمد خيضر
كلية الحقوق و العلوم السياسية
بسكرة
قسم الحقوق

دور الاستجواب
في الرقابة على العمل الحكومي

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري

إعداد الطالب :
عبد المجيد بن نويوة

إشـــراف الدكتور:
جلول شيتور

لجنة المناقشة:

لعجال عجال محمد لمين	جامعة بسكرة	رئيساً
جلول شيتور	جامعة بسكرة	مشرفاً
لشهب حورية	جامعة بسكرة	مقررا
فرحاتي عمر	جامعة بسكرة	مقرراً

السنة الجامعية : 2010/2009

ملخص

عنوان الرسالة : دور الاستجواب في الرقابة على أعمال الحكومة

في إطار التحضير لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري بجامعة محمد خيضر بسكرة

من إعداد الطالب : بن نويوة عبدا لمجيد، وإشراف الدكتور : شيتور جلول.

المقدمة

وفي مقدمة هذا البحث لا بد من الإشارة إلى أن أغلب الديمقراطيات الحديثة تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات ،الذي يقوم على تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف (وظيفة تنفيذية ،وظيفة تشريعية و وظيفة قضائية) لأن السلطة توقف السلطة كما قال مونتسكيو ،وتعمل الأنظمة على عدم تجميع هذه الوظائف أو هذه السلطات في يد سلطة واحدة تحقيقا لهذا الفصل ،ولكن هذا الفصل ليس فصلاً تاما ،مطلقا ،بحيث تنعدم معه كل علاقة للتعاون أو التأثير المتبادل خاصة ونحن نعلم أن هذه الوظائف هي بالأساس من أجل السير الحسن لكيان واحد هو كيان الدولة الواحدة .

فإذا كانت السلطة التنفيذية تملك سلطة حل غرفة النواب في النظام البرلماني أو شبه الرئاسي، فإن السلطة التشريعية تمارس تأثيرها على السلطة التنفيذية بواسطة الرقابة البرلمانية.

هذه الرقابة تتم عن طريق وسائل محددة دستوريا - حسب كل نظام سياسي – وهي جزء أساسي وأصيل في النظام الرقابي للدولة عموما ،ومن أهم هذه الوسائل أو الآليات الرقابية نجد لجان التحقيق ،الأسئلة بنوعيها ،الشفوية والكتابية ،ملتمس الرقابة ،طلب مناقشة عامة ،طلب إحاطة ،بالإضافة إلى الاستجواب الذي هو محور بحثنا.

أهميته

تأتي أهمية الاستجواب ،كموضوع للبحث والدراسة ،من كونه يرتب المسؤولية السياسية للحكومة ،عند تقصيرها أو إخلالها بواجبها ،فقد تكون مسؤولية سياسية تضامنية ،كما يمكن أن تكون مسؤولية سياسية فردية ،فهو يمثل الرقابة البرلمانية في صورتها الصارمة ،التي تحذرها الحكومة ،وتتوجس منها خيفة.

ولأن أغلب الوسائل الرقابية الأخرى قابلة للتحول إلى استجواب ،فقد تكون وسائل رقابة هادئة ،ولكنها قد تتحول إلى استجواب عندما يكتشف إخلال الحكومة بإحدى واجباتها ،من أجل إثارة مسؤوليتها .

كذلك فقد ربط المشرع الجزائري ،إقامة المسؤولية السياسية للحكومة ،بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي فقط ،عن طريق ملتمس الرقابة ،ورغم أنها فرصة ثمينة للرقابة البرلمانية ،إلا أنها ليست لصيقة بأعمال الحكومة اليومية ،والأحداث المتسارعة التي تتولد من حين للآخر ،مثل ما هو عليه الحال في الاستجواب ،الذي يمثل الرقابة البرلمانية الآنية ،التي تتابع أعمال الحكومة في كل حين.

من هنا كان اختياري له كموضوع للبحث والدراسة.

الإشكالية

ورغم أن الدستور الجزائري لسنة 1996 –الذي اعتمدته في دراستي هذه –قد نصّ على الاستجواب في مادته 1/133 بقوله : " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة .."

إلا أننا من الناحية العملية نلاحظ عدم استعمال هذه الوسيلة في الرقابة البرلمانية لأعمال الحكومة ،مما يدفعنا إلى البحث عن مكانة الاستجواب وطريقة تنظيمه في النظام القانوني الجزائري وهل يمتاز بالفعالية أم انه عديم الثر ؟ من أجل توضيح دوره في إحداث رقابة برلمانية حقيقية .

هذه الإشكالية تمت معالجتها من خلال فصلين .

الخطة

تناولت في الفصل الأول مفهوم الاستجواب وشروطه.

مفهومه:

فالاستجواب هو آلية للرقابة البرلمانية ،يحمل طابع الاتهام ،مؤيد بالأدلة التي تدين عمل من أعمال الحكومة ،يهدف إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بمجملها أو لوزير بمفرده ،فإثارة المسؤولية السياسية للحكومة هي الركن الأساسي في تمييز الاستجواب عن غيره من أدوات الرقابة الأخرى ،فإذا انعدمت إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ،لم يفترق الاستجواب عن السؤال ،وإذا لم يتحول التحقيق البرلماني إلى استجواب يثير مسؤولية الحكومة فما هي الفائدة من التحقيق .

فالنظام القانوني الذي يرتب على الاستجواب المسؤولية السياسية للحكومة ،هو الذي يعتبر قد أخذ بالمفهوم الحقيقي للاستجواب ،أما النظام القانوني الذي يأخذ من الاستجواب الاسم تاركاً آثاره جانبا ، يعتبر بعيدا عن التنظيم

الحقيقي للاستجواب ،حتى ولو في الدستور ،لأنه يأتي مجردا من أخص خصائصه التي لا تنفك عنه ، وهي إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بأكملها أو لوزير بمفرده.

فالاستجواب هو أمضى وسائل الرقابة البرلمانية وأشدها على الحكومة ضراوة، لأنه وسيلة ذات أثر عقابي، وهنا تكمن أهميته الحقيقية كوسيلة خاصة تحذرها الحكومة كاملة، كما يتوخى الحذر منها كل وزير بمفرده.

وليقوم الاستجواب على قاعدة صحيحة من الممارسة، اشترط القانون مجموعة من الشروط لابد أن تتوفر فيه، منها ما يتعلق بشكل الاستجواب، ومنها ما يتعلق بالموضوع محل الاستجواب، وبدون هذه الشروط لا يمكن أن يصل إلى الحكومة، ولن يكون محلا لنظرها.

الشروط الشكلية:

الشرط الأول :-أن يوقعه 30 نائبا أو 30 عضوا : هذا العدد هناك من يرى بأنه عدد مبالغ فيه ،يعيق النواب والأعضاء عن القيام بمهمتهم الرقابية عن طريق الاستجواب لأن جمع (30) إمضاء تعتبر مهمة صعبة ،ولكن الذي نلاحظه هو مساواة عدد الموقعين على الاستجواب بين أعضاء غرفتي البرلمان ،رغم أن عدد النواب لا يساوي عدد الأعضاء فعدد النواب 389 نائبا وعدد الأعضاء 144 غضواً ،فلا يعقل أن تختلف الغرفتان من حيث عدد الأعضاء ويتساويان من حيث عدد الموقعين على الاستجواب .

والشرط الثاني: أن يقدم الاستجواب مكتوبا إلى المجلس: بحيث يمكن تداوله بين الأعضاء أو النواب ، ويمكن تعليقه بمقر المجلس ويمكن التوقيع عليه ، فالكتابة شرط شكلي أساسي في الاستجواب ولا يمكن تقديمه مشافهة

والشرط الثالث : أن يكون الاستجواب موجها إلى الحكومة : نستنتج من هذا الشرط أن المسؤولية في الجزائر مسؤولية تضامنية ولا وجود للمسؤولية السياسية الفردية للوزير ،بحيث لايمكن توجيه الاستجواب الى وزير معين بذاته .

الشروط الموضوعية :

-الشرط الأول :أن يكون الاستجواب مرتبطا بإحدى قضايا الساعة : بحيث لا يمكن أن تستجوب الحكومة على قضايا مضت منذ مدة ،وهي ليست مسئولة عنها ،كما لا يمكن أن تستجوب على قضايا لم تحصل بعد ،بل ي اشترط في موضوع الاستجواب أن يكون موضوعا من مواضيع الساعة .

-الشرط الثاني: أن يكون الاستجواب مطابقا للقانون: لا بد أن يتم الاستجواب وفق التنظيم القانوني للدولة، ولا يعقل أن يخرج على القوانين المنظمة له مهما كانت أهميته أو فائدته.

الشرط الثالث : أن يتعلق الاستجواب باختصاصات الحكومة : وهذا الشرط مكمل للشرط السابق بحيث لا يمكن أن تستجوب الحكومة على بعض أعمال رئيس الجمهورية مثلا ،كما لا يمكن أن تستجوب الحكومة حولا مواضيع بين يدي القضاء انسجاما مع مبدأ الفصل بين السلطات ،أما باقي الأعمال الداخلية والخارجية ،العامة والخاصة ،فيمكن أن تستجوب الحكومة بشأنها.

ويتناول الفصل الثاني آليات الاستجواب وآثاره.

إجراءات تقديم الاستجواب :

- إيداعه لدى مكتب المجلس المعني: سواء كان مجلس الأمة أو مكتب المجلس الشعبي الوطني.
- تبليغه إلى رئيس الحكومة خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه :
- تحديد جلسة للنظر في الاستجواب على ألا يتجاوز موعدها 15 يوما الموالية لإيداعه : هذا التحديد يتم من طرف مكتب المجلس المعني بالتشاور مع الحكومة ،فإذا حدد موعد هذه الجلسة فالإجراءات المتبعة لدراسته تتم وفق محطتين .

إجراءات دراسة الاستجواب :

- يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا عن موضوعه: هذا العرض قد يكون مختصرا أو مطولاً، فالقانون لم يحدد طبيعة هذا العرض، وعلى العموم فإن النواب أو الأعضاء يملكون نسخة عنه مثلهم مثل الحكومة، وبعد هذا العرض يأتي الإجراء الآخر وهو.

- تجيب الحكومة عن ذلك: وهي آخر مادة تنظم الاستجواب في القانون العضوي 02/99 وهي المادة 2/67 وبهذه المادة تنتهي دراسة الاستجواب.

فيلملم مندوب أصحاب الاستجواب أوراقه وينفض المجلس ،فلا مجال لسحب الثقة بالحكومة، ولا مجال لتكوين لجنة تحقيق، ولا مجال لإثارة مناقشة عامة، مهما كانت إجابة الحكومة صحيحة أو مجانبة للصواب والحقيقة، إلا الانصراف بهدوء .ومن هنا فإن الآثار التي ينتجها الاستجواب لا وجود لها ومن هنا نستخلص النتائج التالية .

نتائج البحث:

- لم ينص القانون على إثارة المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق الاستجواب سواء كانت مسؤولية تضامنية أو فردية : بالإضافة إلى هذه النتيجة فقد سجلنا .
- تراجع المشرع الجزائري عن بعض الآثار التي كانت موجودة من قبل كفتح مناقشة عامة أو إنشاء لجنة تحقيق:

فبالنسبة لفتح مناقشة عامة ،
فقد كان منصوصا عليها في المادة 2/79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، هذه المادة ألغيت من التعديلات اللاحقة، وصدر القانون العضوي 02/99 دون أن ينص على هذا الأثر.أما بخصوص تكوين لجنة تحقيق فقد نصت عليها أيضا المادة 3/79 في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 دائماً، كما أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 قد نص أيضاً على:

تكوين لجنة تحقيق كأثر للاستجواب في المادة 2/125 وهذه المادة أيضا ألغيت من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني اللاحق لسنة 2000 حيث لم ينص على الاستجواب مطلقاً. وهنا يبدو التراجع واضحا عن ترتيب أي أثر للاستجواب، ومنه نستطيع القول أن النتيجة التي توصل إليها البحث

أن الاستجواب عديم الفعالية ولا دور له في الرقابة على أعمال الحكومة ،وقد نظم على غير المفهوم المتعارف عليه في الفقه الدستوري ،وهذا يعكس رغبة المشرع في الحفاظ على الحكومة وعلى استقرارها حين جرده من إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ،وهي رغبة معقولة إذ لا يتم الإصلاح والتنمية والتطور إلا في ظل الاستقرار ،وان التغييرات المستمرة للحكومات تؤثر سلبا على إتمام المشاريع التنموية الطويلة الأمد أحيانا ،ولكن لا يجب أن يكون ذلك على حساب الاستجواب المنصوص عليه دستوريا وإهمال ما يجب أن تتحمله الحكومة من مسؤولية بسبب أخطائها أو تقصيرها الذي قد يصاحب قيامها بنشاطاتها ،فهي موازنة يجب أن تتحقق بحيث تستقر الحكومة من جهة دون إعفائها من تحمل مسؤولية أخطائها عن طريق تجريد الاستجواب من آثاره من جهة ثانية .ولتحقيق هذه الموازنة أتقدم بالاقتراحات التالية :

مقترحات :

- إضافة آليات رقابية هادئة مثل طلب مناقشة عامة ،أو طلب إحاطة حتى لا يضطر عضو البرلمان إلى اللجوء إلى الاستجواب ونحن نعلم ما فيه من صرامة وإمكانية الإطاحة بالحكومة : فهذه الوسائل هي فرصة للنقاش والحوار وتبادل الرأي بين النواب أو الأعضاء من جهة والحكومة من جهة ثانية ،وهي طريقة لتحفيز الحكومة على تدارك أخطائها ،فهذه الوسائل تقدم بطلب من عدد قليل من النواب أو الأعضاء ولا تثير المسؤولية السياسية للحكومة مثل الاستجواب .

- النص على ما للاستجواب من إثارة للمسؤولية السياسية التضامنية للحكومة قاطبة ،وللمسؤولية السياسية للوزير بمفرده : حتى يجد النواب أو الأعضاء الخيار بين المسؤوليتين ،ويجدون مخرجاً لتفادي إسقاط الحكومة برمتها .

- جعل إجراءات إثارة المسؤولية التضامنية أكثر تعقيدا وصعوبة من إجراءات إثارة المسؤولية الفردية : وذلك لتسهيل عملية اللجوء إلى المسؤولية الفردية بدل المسؤولية التضامنية .

- تحسين الجو السياسي العام بتطوير العمل الحزبي واعتباره علامة قوة وصحة وبناء للدولة الديمقراطية القوية وليس العكس : فالأحزاب السياسية أصبحت هي المظهر المميز للدول الديمقراطية والتداول السلمي على السلطة وترقية حقوق الإنسان وحرية التعبير ،هذا الجو السياسي العام يوفر المناخ الملائم للرقابة الحقيقية على أعمال الحكومة .