

جامعة محمد بوضياف - المسيلة -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق

محاضرات في مقياس  
الرقابة البرلمانية على أعمال  
الحكومة

إعداد الدكتور:  
رابعي ابراهيم

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر تخصص قانون إداري

بِسْمِ اللَّهِ الْعَزِيزِ

## مقدمة

تخضع اعمال السلطة التنفيذية لصور متعددة من الرقابة منها الإدارية ومنها القضائية ومنها البرلمانية، هذه الاخيرة التي يباشره البرلمان بوسائل مختلفة، والرقابة البرلمانية ليست دليلا على برلمانية النظام، لأن الرقابة هي حق أصيل للبرلمان إلى جانب حقه في التشريع. بينما ترتيب المسؤولية السياسية نتيجة ممارسته إحدى هذه الآليات المنصوص عليها في الدستور التي يمكن أن ينجر عنها سقوط الحكومة تعتبر معيارا على برلمانية النظام. لأن هذه المسؤولية تنعدم في الأنظمة الرئاسية<sup>1</sup>، وقد أضحت الرقابة البرلمانية دليلا على أهمية السلطة التشريعية، والبرلمان الذي يقتصر دوره على التشريع هو برلمان يفتقد مؤشرات قوته<sup>2</sup>.

وتعد رقابة البرلمان لأعمال الحكومة من الركائز التي يقوم عليها النظام الديمقراطي، وهي حق دستوري للبرلمان، مع التأكيد على أن عملية الرقابة البرلمانية ليست طريقة لتصفية الحسابات السياسية بين المعارضة والحكومة، ومن حيث الأصل ليست وسيلة بيد أعضاء البرلمان للقيام بالدعاية لأنفسهم من أجل كسب أصوات الناخبين لعهدا ثانية، بالإضافة إلى أنها ليست وسيلة لتحقيق الأهداف والغايات الشخصية، بل هي وسيلة دستورية من أجل تقويم عمل الحكومة ومن أجل أداء حسن لدور النائب تحقيقا للمصلحة العامة.

وقد كرس الدستور الجزائري لسنة 1996 مبدأ الفصل بين السلطات، واتجه نحو الأخذ بالفصل المرن، حيث تقوم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس التعاون والتوازن، بمنح سلطات متكافئة وآليات رقابة متبادلة للسلطتين، فالتعاون مهم لرسم وتجسيد السياسة العامة للدولة بمشاركة ممثلي الشعب، والرقابة ضرورية من أجل ضمان قيام دولة القانون وحماية وصيانة الحقوق والحريات.

ورغم أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي منح كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية آلية الحكم، وذلك بتحديد اختصاصاتها وتمكينها من ممارستها باستقلالية، وآلية الردع، بتحويلها وسائل لمراقبة السلطة الأخرى، وبذلك تؤدي السلطة التشريعية مهمتين أساسيتين على قدر متساو من الأهمية، هما مهمة التشريع ومهمة الرقابة، إلا أن التجسيد القانوني لهذا المبدأ والممارسة العملية له، عرفت تدخلا للسلطة التنفيذية في العملية التشريعية، وأصبحت فاعلا أساسيا فيها، بل ومتحكمة في الكثير من تفاصيلها، الأمر الذي ترتب عنه انحصار الدور التشريعي للبرلمان، وتراجعت سيادته في التشريع، متأثرا بمفهوم عقلنة النشاط البرلماني. ومع هذا التراجع ازداد الاهتمام بالدور الرقابي للبرلمان، باعتباره أداة لتحقيق التوازن بين السلطات، والضامن لالتزام الحكومة بالتطبيق السليم

<sup>1</sup> عباس عمار، المرجع السابق، ص 8.

فيصل شطناوي، المرجع السابق، ص 2352.<sup>2</sup>

للقانون، بل شكلت الرقابة البرلمانية أهم الأسس التي تقوم عليها الديمقراطيات الحديثة، خاصة في النظم البرلمانية وشبه الرئاسية، لأنها تجسد نموذجا للرقابة الشعبية الرسمية على أعمال الحكومة المختلفة، لاسيما المتعلقة منها بتنفيذ القوانين، وتسيير الأجهزة الإدارية، وإنفاق المال العام وتجسيد السياسة العامة، فتستهدف مراقبة الحكومة إجبارها على تبرير تصرفاتها وقراراتها أمام الشعب.

وقد حافظ دستور 1996 - بشكل عام- على نفس آليات الرقابة المقررة في دستور 1989، مع بعض الاختلاف في الأحكام التفصيلية، إضافة إلى أن الرقابة أصبحت تمارس من قبل غرفتين، بشكل مستقل عن بعضهما البعض، مدعمة بذلك الدور الرقابي للبرلمان، وأكد التعديل الدستوري لسنة 2016 إعمال مبدأ الفصل بين السلطات واختصاص المجلس المنتخب بالرقابة على عمل السلطات العمومية، وأضاف آلية جديدة للرقابة وهي تشكيل البعثات الاستعلامية، إضافة إلى تكريسه لحق المعارضة في المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة وهو ما اقره أيضا التعديل الدستوري لسنة 2020.

ومن خلال مقياس الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، سنتطرق لمختلف الآليات الرقابية التي اقرها التعديل الدستوري 2020 ونشير إلى أني اعتمدت في اعداد هذه المطبوعة بشكل أساسي على أطروحة الدكتوراه الدكتور عبد الغني حمريط بعنوان رقابة المعلومات البرلمانية، مع تحيين النصوص وبعض العناصر بما يتوافق والتعديلات التي اقرها التعديل الدستوري لسنة 2020 والقانون العضوي رقم 06-23 المعدل للقانون العضوي رقم 16-12. وسنتطرق لها وفقا للخطة التالية:

المحور الأول: ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

المطلب الأول: البرلمان

المطلب الثاني: الحكومة

المطلب الثالث: مفهوم الرقابة البرلمانية وبيان أهدافها

المطلب الرابع: نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتمييزها عن أنواع الرقابة الأخرى.

المحور الثالث: آليات الرقابة البرلمانية التي قد ترتب مسؤولية الحكومة

المبحث الأول: مناقشة مخطط عمل أو برنامج الحكومة

المطلب الأول: ضبط مخطط عمل أو برنامج الحكومة وعلاقته ببرنامج رئيس الجمهورية

المطلب الثاني: عرض مخطط عمل الحكومة او برنامجها للمناقشة والمصادقة

المبحث الثاني: تقديم بيان عن السياسة العامة

المطلب الأول: بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني

المطلب الثاني: تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

المطلب الثالث: إجراءات إثارة المسؤولية السياسية للحكومة المرتبطة بتقديم بيان السياسة العامة

الفرع الأول: ملتمس الرقابة:

الفرع الثاني: التصويت بالثقة

المبحث الثالث: الاستجواب كألية جماعية للرقابة البرلمانية قد يترتب عنها إثارة مسؤولية الحكومة

المطلب الأول: تعريف الاستجواب البرلماني

المطلب الثاني: شروط ممارسة الاستجواب

المطلب الثالث: اجراءات الاستجواب البرلماني

المحور الثاني: آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية

المبحث الأول: السؤال البرلماني وسيلة حوار وألية فردية للرقابة البرلمانية

المطلب الأول: التعريف بالسؤال البرلماني وتحديد شروطه

المطلب الثاني: إجراءات توجيه الأسئلة والإجابة عليها

المبحث الثاني: التحقيق البرلماني

المطلب الأول: لجان التحقيق البرلمانية

المطلب الثاني: ممارسة اللجان الدائمة للرقابة البرلمانية

(جلسات الاستماع والبعثات الاستعلامية)

الفرع الأول: الأساس القانوني للجان الدائمة ودورها في مجال الرقابة البرلمانية

الفرع الثاني: جلسات الاستماع كألية للرقابة البرلمانية

الفرع الثالث: البعثات الاستعلامية المؤقتة.

## المحور الأول

### ماهية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

تكفل الدستور بضمان رقابة عمل السلطات العمومية، وفي المادة 16 منه حدد إطار ممارسة هذه الرقابة، حيث نص على أن "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية" وجسدت هذه المهمة من خلال منح البرلمان دورا رقابيا، حددت المادة 115 من التعديل الدستوري أهم وسائله.

وقصد تحديد ماهية الرقابة البرلمانية لابد من تحديد أطراف عملية الرقابة، ثم تحديد المقصود بالرقابة، لننتقل لتحديد أهدافها، وبعدها نميّر الرقابة البرلمانية على غيرها من أنواع الرقابة التي تخضع لها الإدارة، ونحاول بذلك تحديد نطاقها.

## المبحث الأول

### مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

نتطرق في هذا المبحث لتحديد مفهوم الرقابة البرلمانية وتمييزها عن صور الرقابة الأخرى، وقبل ذلك نشير باختصار لأطراف هذه الرقابة، البرلمان وأجهزته من جهة باعتباره القائم بالرقابة، والحكومة كونها الجهة الخاضعة للرقابة.

**المطلب الأول: البرلمان:** يمثل البرلمان من الناحية التقليدية المعبر عن السيادة الشعبية من خلال سلطته في سن القوانين التي تؤثر بدورها على الحياة اليومية للمواطنين، فالقانون يجب أن يعبر في مضمونه عن الإرادة العامة ولذلك يجب أن يصدر من هيئة منتخبة. وبسبب طابعه التمثيلي يفترض أن يتفوق على باقي السلطات، وهو ما يلاحظ في النظام البرلماني الذي يجعل البرلمان مصدر كل سلطة في الدولة، والوحيد المعبر عن الإرادة العامة، وحتى في النظام الرئاسي فإن دوره لا يقل أهمية إذ أنه وبسبب الفصل المتوازن بين السلطات يحتكر البرلمان اختصاص التشريع لوحده ودون أي مشاركة من السلطة التنفيذية.<sup>3</sup>

ولا يمكن أن تكون السلطة التشريعية إلا منتخبة. فطالما أن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة فإن من يضع القانون يجب أن يكون معبرا عن هذه الإرادة ولا يمكنه ذلك إلا إذا كان منتخبا.

وتأخذ السلطة التشريعية في مختلف النظم السياسية أحد صورتين، فهي إما أن تنظّم في شكل مجلس واحد، يستقل بممارسة السلطة التشريعية والرقابة على أعمال الحكومة لوحده، ويسمى بنظام الأحادية البرلمانية (Monocaméralisme)،<sup>4</sup> وهو النظام الذي كان معتمدا في الجزائر قبل التعديل

<sup>3</sup>كمال جعلاب: المؤسسات الدستورية، ص 47.

<sup>4</sup> أنظر لمزيد من التفصيل علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، وزارة الثقافة، الطبعة 1، 2008 المملكة الأردنية الهاشمية، ص ص 66-67. نقلًا عن عبد الغني حمريط: آليات رقابة المعلومات البرلمانية.

الدستوري سنة 1996. أو تتشكّل هذه السلطة من مجلسين عملاً بنظام الثنائية البرلمانية (Bicaméralisme)، وهو النظام الذي اعتمد في الجزائر بموجب التعديل الدستوري 1996/11/28،

### الفرع الأول: المجلس الشعبي الوطني

**أولاً- أجهزة المجلس الشعبي الوطني:** حدد القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، هيئات وأجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث نصت المادة 09 منه على ان "أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي:

- الرئيس

- المكتب

- اللجان الدائمة

1- **رئيس المجلس الشعبي الوطني:** طبقاً للمادة 3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني لعهدة كاملة بالاقتراع السري ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للنواب، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة يلجأ الى اجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أكبر عدد من الأصوات، يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية، وفي حال تعادل الأصوات يعتبر فائزاً المترشح الأكبر سناً.

2- **مكتب المجلس الشعبي الوطني:** طبقاً للمواد 11 و12 و13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يتكون مكتب المجلس الشعبي الوطني من رئيس المجلس وتسعة (9) نواب للرئيس، ينتخبون من قبل زملائهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد، يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات البرلمانية التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي.

3- **اللجان الدائمة:** يشكّل المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة الآتية:

- لجنة الشؤون القانونية والإداري والحريات

- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية

- لجنة الدفاع الوطني

- لجنة المالية والميزانية

- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط

- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية

- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة

- لجنة الثقافة والاتصال والسياحة

- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني

- لجنة الاسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية

- لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلوكية واللاسلكية
- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي.

**ثانيا- هيئات المجلس الشعبي الوطني:** سمحت المادة 10 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشأ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية، وبناء عليه نصت المادة 7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على الهيئات الاستشارية والتنسيقية لدى المجلس وهي:

- **هيئة الرؤساء:** وتتكون من أعضاء المكتب (أي نواب الرئيس) ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس،  
- **هيئة التنسيق:** وتتكون من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية.

- **المجموعات البرلمانية:** تنشأ المجموعات البرلمانية على أساس الانتماء الحزبي، وتتكون كل مجموعة برلمانية من عشرة (10) نواب على الأقل، ولا يمكن للنائب ان يكون عضوا في أكثر من مجموعة برلمانية، كما لا يمكن للحزب السياسي أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، ولا يمكن أيضا للأحرار أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية، كما لا يسمح بإنشاء المجموعات البرلمانية على أساس مصلحي أو فئوي أو محلي.

**الفرع الثاني: مجلس الأمة:** استحدث مجلس الأمة كغرفة ثانية بموجب دستور 1996، ورغم انه يشارك في عملية الرقابة، إلا أنه دوره الرقابي والصلاحيات التي يتمتع بها في هذا المجال تختلف عن تلك الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني.

**أولا: أجهزة مجلس الأمة:** أما بخصوص تنظيم مجلس الأمة فإنه لا يختلف عن تنظيم المجلس الشعبي الوطني، بحيث يضم ذات الأجهزة التي تنشأ على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وهي الأجهزة المحدد في المادة 9 القانون العضوي 16-12<sup>5</sup> حيث نصت على أن " أجهزة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي:

- الرئيس،
- المكتب،
- اللجان الدائمة.

• **الرئيس:** وينتخب بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس ويتعين أن تتوفر فيه الشروط المنصوص عنها في المادة 87 من الدستور، أي شروط الترشح لرئاسة الجمهورية،

<sup>5</sup> القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ع 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

• **مكتب المجلس:** بناء على المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>6</sup> يتكون مكتب مجلس الأمة من رئيس المجلس وخمسة (5) نواب للرئيس". وهذا بخلاف مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يتكون من 09 نواب إضافة إلى الرئيس<sup>7</sup>. وعدد النواب يعكس الاختلاف في عدد الأعضاء. وحددت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة مدة العضوية في مكتب المجلس بسنة واحدة (1) قابلة للتجديد.

• **اللجان الدائمة:** ألزم الدستور مجلس الأمة بتشكيل لجانه الدائمة في إطار نظامه الداخلي، وهو ما تم بموجب المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث نصت على أنه " يُشكّل مجلس الأمة تسع (9) لجان دائمة، وهي:

- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي،
- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية،
- لجنة الدفاع الوطني،
- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية بالخارج،
- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية،
- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية،
- لجنة التجهيز والتنمية المحلية،
- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني،
- لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة".

في حين يضم المجلس الشعبي الوطني 12 لجنة دائمة<sup>8</sup>.

**ثانياً: هيئات مجلس الأمة:** وأضافت المادة 10 من القانون العضوي 16-12 أنه " يمكن كل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين"، وبالرجوع للنظام الداخلي لمجلس الأمة نجده أنشأ ثلاث هيئات هي:

- هيئة الرؤساء،
- هيئة التنسيق،

- المراقب البرلماني<sup>9</sup>. هذه الأخيرة استحدثت بموجب النظام الداخلي لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري 2016/03/06 حيث كانت هيئات المجلس تقتصر على هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق فقط. وقد حدد المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة صلاحياته على النحو التالي:

<sup>6</sup> النظام الداخلي لمجلس الأمة ج ر ع 42 المؤرخة في 22 أوت 2017

<sup>7</sup> المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيث تنص على أن " المادة 11: يتكون مكتب المجلس الشعبي الوطني، من رئيس المجلس، وتسعة (9) نواب للرئيس".

<sup>8</sup> المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

- متابعة تنفيذ ميزانية المجلس،
  - إعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على مكتب المجلس،
  - يمكن للمراقب البرلماني حضور اجتماعات مكتب المجلس وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس.
- وعموما فإن هذه الأجهزة والهيئات لا تتضمن أي تميّز لمجلس الأمة بحيث تشترك الغرفتين فيها، ويكمن الاختلاف في عدد الأعضاء فقط وهو راجع إلى عدد أعضاء كل غرفة ودورها في العملية التشريعية أو الرقابية.
- وقد منح الدستور الجزائري للبرلمان صلاحية التشريع بحيث جعله صاحب السيادة في اعداد القوانين والتصويت عليها، إضافة لاختصاص الرقابة واختصاصات أخرى متفرقة، غير أن تشكيلة البرلمان، وأليات عمله أثرت بشكل كبير على مركز السلطة التشريعية وعلى دورها التشريعي والرقابي. ورغم أن البرلمان هو المختص الأصيل بالتشريع، إلا ان الملاحظة -سواء بالنسبة للجزائر أو في النظم المقارنة- هو تراجع الدور التشريعي للبرلمان، حيث يعرف منافسة كبيرة من قبل السلطة التنفيذية، وتتجلى أهم مظاهر المنافسة في النقاط التالية:
- في مجال المبادرة بالقوانين، تغليب مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة على الاقتراحات المقدمة من قبل النواب، بحيث أصبحت المشاريع هي الأصل.
  - اختصاص رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر مما يجعله منافسا حقيقيا للبرلمان في التشريع، وحقه في طلب القراءة الثانية، واختصاصه بإصدار القوانين....
  - تدخل الحكومة في كل مراحل العملية التشريعية، من المبادرة إلى ضبط برنامج الدورة والجلسات إلى المناقشة والتصويت إلى حل الخلاف بين غرفتي البرلمان.....
- وقد أدى هذا التراجع في الدور التشريعي إلى زيادة الاهتمام بالدور الرقابي للبرلمان، حيث يعهد للبرلمان سلطة مراقبة عمل الحكومة والتأكد من الالتزام والتقييد بالتشريعات. ومدى ملاءمة تصرفاتها. ونشير بهذا الخصوص الى اتفاق الفقهاء على اختصاص البرلمان بمراقبة كل عمل صادر عن الحكومة، فهو اختصاص أصيل له، بل انه سبب نشأته.<sup>9</sup>
- المطلب الثاني: الحكومة:** الحكومة هي الهيئة التنفيذية الإدارية العليا للدولة، وتتكون من الوزراء ورئيس الحكومة أو الوزير أول. حيث نصت الفقرة 3 من المادة 103 على أنه "تتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها". وتشكل الحكومة أحد العناصر الأساسية في تحديد طبيعة النظام السياسي لأي دولة، فإذا اعتمد الدستور نظام الثنائية في الجهاز التنفيذي من خلال وجود حكومة مستقلة الى جانب رئيس الجمهورية، ولها صلاحيات حقيقية

<sup>9</sup> المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>10</sup> ذبيح مولود، المرجع السابق، 89

تمارسها باستقلالية عن رئيس الجمهورية. كان النظام برلمانيا، أما إذا لم يعتمد الدستور الثنائية أصلا أو كانت ثنائية شكلية بحيث لا تتمتع الحكومة باي استقلالية وكانت تابعة لرئيس الجمهورية فإن النظام حينذاك يكون نظاما رئاسيا.<sup>11</sup>

وخلافا لما كان عليه الوضع سابقا؛ فقد خص التعديل الدستوري لسنة 2020 الحكومة بفصل مستقل وهو الفصل الثاني من الباب الخاص بتنظيم السلطات، على غرار رئيس الجمهورية والبرلمان والعدالة، مؤكدا بذلك على الأهمية التي أعطاها المؤسس الدستوري للحكومة، ولأول مرة يميز الدستور في تعيين الحكومة بين الأغلبية الرئاسية حيث يقود الحكومة وزيرا أول، والأغلبية البرلمانية حيث يقود الحكومة رئيسا للحكومة.

ومهما كان شكل الحكومة ومن يرأسها، فإن أعمالها تخضع لرقابة البرلمان، من خلال عدد من الوسائل، وردت حصرا ونظمت بموجب الدستور والنصوص القانونية ذات الصلة.

### **المطلب الثالث: مفهوم الرقابة البرلمانية وبيان أهدافها.**

تأخذ الرقابة البرلمانية مفهوما خاصا، يميزها عن الأنواع الأخرى للرقابة، كما أن لها إطارا دستوريا وقانونيا يعكس أهميتها، ويحدد أهدافها، وهو ما سنتطرق إليه من خلال الفروع الموالية.

#### **الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية**

تعرف الرقابة بشكل عام بأنها "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد".<sup>12</sup>

وعرف الأستاذ عمار عوابدي الرقابة البرلمانية على أنها: "الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظمة بموجب قوانين أساسية - عضوية، وفي حدود الشروط والإجراءات التي ينص عليها الدستور والقوانين المقررة والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العامة والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحرقات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري"<sup>13</sup>.

أوهي " قيام البرلمان بمراجعة الإجراءات الحكومية للتأكد من مدى توافقها مع المصلحة العامة"<sup>14</sup>

<sup>11</sup> غربي لحسن، الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، ص 10

<sup>12</sup> فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)، مجلة جمعة

النجاح للابحاث ( العلوم الانسانية)، مجلد 25(09) سنة 2011، ص 2350.

<sup>13</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 114.

<sup>14</sup> خلفه نادية و لوهاني حبيبة، المرجع السابق، ص 63.

وهناك من يعرف الرقابة البرلمانية مركزا على ما يترتب عليها من مسؤولية الحكومة وذلك بالقول أنّها "تقضي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الجهاز التنفيذي بغية الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته"<sup>15</sup> كما يعرفها البعض بأنّها "دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة في أن تصدر أحكاما قيمية عن هذه الأعمال، قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة"<sup>16</sup>.

أما الرقابة البرلمانية التي لا يمكن أن تترتب عنها مسؤولية الحكومة فتعرف بأنها رقابة المعلومات، ويمكن تعريفها بأنها "سلطة البرلمان في جمع المعلومات والحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية بواسطة الآليات المخولة له دستوريا وقانونيا من أجل تقييمها دون أن يؤدي ذلك إلى تحميل المسؤولية للطاغم الحكومي ككل أو أحد أعضائه"<sup>17</sup>. وليس الغرض الأساسي من الرقابة البرلمانية ترتيب المسؤولية على السلطة التنفيذية بقدر ما هو العمل على تقييم وتحسين أدائها، من أجل تحقيق المصلحة العامة<sup>18</sup>.

### الفرع الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية

يشكل تحقيق التوازن بين السلطات غاية أساسية يسعى إليها أي نظام دستوري، ولا يتحقق هذا التوازن الا من خلال مبدأ الفصل بين السلطات، ومنح كل سلطة آلية الردع، بتحويلها وسائل لمراقبة السلطة الأخرى، لأن السلطة لا تحدها إلا سلطة مماثلة، وإلا استأثرت بالحكم فتجور وتستبد ويختل التوازن وتضيع معه مصالح المجتمع ويختل النظام بأكمله، فتحقيق هذا التوازن هو باعث حقيق لوجود الرقابة البرلمانية.<sup>19</sup> من خلال النصوص الدستورية والقوانين العضوية المنظمة لعملية الرقابة فإننا نجد أنها تُقرر لتحقيق أهداف عامة وأخرى خاصة:

**أولا: الأهداف العامة للرقابة البرلمانية:** يسعى النائب أو العضو في البرلمان من خلال مختلف اليات الرقابة المقرر دستوريا لتحقيق الأهداف العامة التالية:

- 1- التيقن من مدى مطابقة العمل الحكومي مع المصلحة العامة.
- 2- حماية الشرعية الدستورية والقانونية لأعمال الحكومة، بمعنى احترام أسس ومبادئ وأحكام دولة القانون.
- 3- ضمان التوازن بين المؤسسات وانسجامها وتوجيهها لخدمة الصالح العام.
- 4- تشكل الرقابة البرلمانية أداة لتصويب مسار الحكم، وتعبير عن درجة ممارسة النائب لحقه وواجبه في مراقبة اعمال الحكومة.

<sup>15</sup> مفتاح حرشاو، المرجع السابق ص 13.

<sup>16</sup> فارس محمد عمران عبد الباقي، التحقيق البرلماني-لجان تقضي الحقائق البرلمانية - في مصر والولايات المتحدة الأمريكية، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 1999، ص 11.

<sup>17</sup> عبد الغني حمريط، المرجع السابق، ص 22.

<sup>18</sup> عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 6.

<sup>19</sup> مولود ذبيح، المرجع السابق، 94.

- 5- ترسي الرقابة ثقافة سياسية ذات مضمون ديمقراطي بممارسة المساءلة والمحاسبة، وتقديم التقارير والإجابات عن الأداء، وتنفيذ المهام بالمستوى المطلوب والعمل وفق توقعات الآخرين، وهي الثمن الذي يدفعه شخص أو مؤسسة لقاء تمتعه بثقة الآخرين.
- 6- تعزز الرقابة البرلمانية قيم النزاهة والشفافية والمساءلة، والمرتبطة أساسا بوجود بنية مؤسساتية سليمة، وأجهزة رقابية قوية وفاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية.
- 7- الاستفسار عن قضايا تتعلق بأداء الحكومة لمعرفة حقيقتها أو لمعرفة ما تنوي القيام به.
- 8- محاسبة الحكومة أو بعض أعضائها عن آدائها. فالرقابة هي الأداة المناسبة لكشف مخلفات العمل الحكومي.
- 9- الوقوف على النقائص ومعرفة العوائق التي تعترض تنفيذ المخططات بقصد معالجتها.
- 10- مراقبة الانفاق ومواجهة بيروقراطية التسيير، ومراقبة سياسية الحكومة على الصعيدين الداخلي والخارجي.
- 11-.....

**ثانيا: الأهداف الخاصة للرقابة البرلمانية:** إضافة للأهداف العامة لرقابة البرلمانية التي تشترك فيها كل الآليات، يوجد هدف خاص بكل آلية، لا يمكن أن يتحقق إلا باستعمالها، حيث أن وسائل الرقابة تتعدد وتتنوع بحسب الهدف المراد تحقيقه، فإذا كان المراد هو الاستعلام فإن الوسيلة الصحيحة هي آلية السؤال للاستفسار عن الأمور المجهولة والغامضة، بينما إذا كان الأمر فيه نوع من الاتهام بالتقصير يتطلب المحاسبة والمساءلة فإن الوسيلة المثلى هي آلية الاستجواب، حيث تعتبر هي الأقدر والأنجع، وإذا كان الأمر يتعلق بتوضيح أمر غامض وتعددت فيه الآراء ولم يقتنع فيه النواب بجواب الحكومة فإن التحقيق البرلماني يكون هو الأنسب لتجليه الغموض السائد على الأمر المراد التحقيق فيه، وهكذا تختلف الوسيلة باختلاف الغاية المراد تحقيقها وتمثل الأهداف الخاصة للرقابة البرلمانية فيما يلي:

- 1- **تحقيق بعض المصالح أو الأهداف الحزبية:** لكل حزب إيديولوجية وبرنامج يهدف إلى تحقيقه وتطبيقه على أرض الواقع إذا استلم هذا الحزب السلطة أو أن يحاول تطبيق جزء من برنامجه وإيديولوجيته إذا كان في المعارضة، وعليه فإن النواب التابعين له يسعون دائما إلى تحقيق مصالح الحزب وأهدافه عن طريق الرقابة البرلمانية، وتمثل هذه الأهداف فيما يلي:
- أ - دعم أو تنفيذ إيديولوجية محددة ومعلنة في البرنامج السياسي الذي وضعه الحزب وترشح على أساسه النائب القائم بالرقابة، حتى ولو تناقض ذلك مع رغبات النائب الشخصية.

ب- محاولة كسب التأييد الشعبي ومنافسة الأحزاب الأخرى: بعد قيام الحزب بنقد السلطة الحاكمة وتقديم البديل لسياستها العامة أو لأفكار الحزب الذي يمارس السلطة، فإن دور الحزب

المعارض هو السعي لكسب مزيد من أصوات الناخبين وذلك في المواعيد الانتخابية القادمة لاستلام السلطة أو لتكون له كفة راجحة في البرلمان<sup>20</sup>.

ج- **محاولة النائب البرلماني القيام بدوره على أكمل وجه:** كل نائب برلماني يسعى إلى الفوز بعهدة برلمانية ثانية أو تجديدها، ولهذا تجده يقوم بجهد مضاعف ومميز للفت نظر الناخبين لتجديد الثقة فيه مرة أخرى في المواعيد الانتخابية القادمة أو لفت نظر الأحزاب السياسية الأخرى لدعمه في الانتخابات اللاحقة،<sup>21</sup>.

2- **تحقيق بعض المصالح أو الأهداف الشخصية:** يسعى بعض النواب حين يمارس حقه الدستوري في مراقبة عمل الحكومة إلى تحقيق مآرب شخصية أو أهداف ذاتية كقيام النائب البرلماني بنشاط رقابي غايته الحصول على مكاسب من الحكومة مباشرة، ويكون هذا عندما تتوفر لدى النائب المعلومات والوثائق التي يمكن له أن يساوم بها الحكومة لتحقيق أهداف وغايات شخصية، حيث يقوم النائب بدوره الرقابي من أجل تسهيل عقد صفقات تجارية أو إقرار إعفاءات جمركية وضريبية إلى غيره من الأهداف الشخصية والذاتية. وهو ما يعد تجاوزاً لدور النائب واستعمال لآليات الرقابة في غير الوجه الذي أقرت من أجله. وقد يكون غرض النائب الحصول على خدمة مقابل قيامه بدوره الرقابي، ويعتبر هذا العمل مشيناً في حق النائب<sup>22</sup>.

ونشير إلى أنه رغم تعدد وتنوع وسائل الرقابة البرلمانية إلا أنها تنسم في كثير من الأحيان بعدم الفاعلية وقلة المردودية وانعدام تحقيق الأهداف المرجوة وهذا راجع إلى سببين هما:

- انعدام الكفاءة لدى النائب وجهله بالغاية المراد تحقيقها من خلال الآلية الرقابية، مما يؤدي إلى نتائج عكسية.

- انعدام النزاهة وغياب الروح الوطنية وانعدام الضمير المهني لدى بعض النواب، فهناك من يستخدمون هذا الحق الدستوري الرقابي لتحقيق أهداف ومآرب شخصية متسلحين بالحصانة البرلمانية من خلال ابتزاز أعضاء السلطة التنفيذية من خلال المساومات من أجل تحقق مصالح ذاتية ضيقة وتكون المصلحة العامة هي آخر انشغالاتهم<sup>23</sup>.

وحتى تحقق الرقابة البرلمانية أهدافها يجب توفر العنصرين التاليين:

أ- توفير المعلومات الكافية والصحيحة للنائب، حتى يقوم النائب بدوره الرقابي على أكمل وجه، لا بد أن يتوفر على المعلومات الكافية والصحيحة والدقيقة، ليستند عليها وتكون له الحجة القوية لكي يستطيع مسايرة الأمور بالإضافة إلى أن حجب المعلومات عن النائب وهو ما يراه في غالب الأحيان

<sup>20</sup> وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 20.

<sup>21</sup> البديري حسن علي، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العراق، المجلد الرابع، العدد الثاني عشر، 2011، ص 103.

<sup>22</sup> وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 22.

البديري حسن علي، المرجع السابق، ص 105.

<sup>23</sup> عبد الغني حمريط: المرجع السابق، ص 33

تجعل منه واقع تحت سلطة وسيطرة جماعة المصالح المحتركة لتلك المعلومات وهو ما ينقص من أدائه وفاعليته ودوره الرقابي والتشريعي، حيث كثيرا ما تمارس هذه الجماعات الضاغطة أسلوب الضغط سواء كان ذلك بالإغراء أو التهديد أو الإكراه من أجل تمرير قانون يخدم مصالحها أو رفض قانون يتعارض مع مصالحها، أو طمس الحقائق تفاديا لكشفها امام الرأي العام .

ب- امتلاك الآليات والوسائل والمعرفة والقدرة على تقييم العمل الحكومي، فتوفر المعلومات لدى النائب لا يكفي وحده للقيام بدوره الرقابي الفعال، بل لابد أن تتوفر القدرة والوسائل التي يمكن بواسطتها مراقبة العمل الحكومي، ويكون ذلك بناء على أسس ومعايير ثابتة، حتى تكون وظيفته الرقابية موضوعية وبعيدة عن كل الشبهات والأهواء والرغبات الشخصية.

**المطلب الرابع: نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتمييزها عن أنواع الرقابة الأخرى:** نحاول

تحديد نطاق الرقابة البرلمانية من خلال تمييزها غيرها من أنواع الرقابة التي تخضع لها الإدارة.

**أولا: الرقابة الشعبية:** تعتبر الرقابة البرلمانية أحد أشكال الرقابة الشعبية، هذه الأخيرة التي تعتبر إحدى أهم أنواع الرقابة التي قد تنتهجها الدولة في نظامها الرقابي، وتستند إلى فلسفة وثقافة "المشاركة الشعبية" التي تعزز سيادة الشعبية وتؤكدها<sup>24</sup>

وقد عرف الأستاذ (عمار عوابدي) الرقابة السياسية والشعبية على أعمال الإدارة العامة بأنّها: "الرقابة التي تقوم بها الأجهزة السياسية والاقتصادية والاجتماعية من أجل حماية وضمان المشروعية والملاءمة للنشاط الإداري في الدولة"<sup>25</sup>.

وهناك من عرفها على أنّها: "تلك الرقابة التي يمارسها الشعب عن طريق الرأي العام والصحافة والأحزاب والهيئة التشريعية"<sup>26</sup>.

ويعرفها الأستاذ (محيو أحمد): "الرقابة الشعبية هي التي تمارسها المجالس المنتخبة سواء كان المجلس الشعبي الوطني أو المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي"<sup>27</sup>، وقد جاء في نصوص الدستور تعديل 2016، أن المجالس المنتخبة تقوم بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي<sup>28</sup>.

ويمارس الرقابة السياسية الشعبية على أعمال السلطة التنفيذية، في الأنظمة البرلمانية قوتين هما هيئة الناخبين والأحزاب السياسية:

**01 - رقابة هيئة الناخبين:** تمتلك هيئة الناخبين من الوسائل والآليات ما يمكنها من أن تراقب عمل السلطة التنفيذية وتساعد في عزل السلطة القائمة أو احد وزرائها.<sup>29</sup> وتنقسم هذه الوسائل إلى وسائل مباشرة مثل الاستفتاء الشعبي والاعتراض الشعبي، ووسائل غير مباشرة. كالعرائض والدعاوى

<sup>24</sup> ذبيح مولود، المرجع السابق، ص 57.

<sup>25</sup> عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 09.

<sup>26</sup> سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1967، ص 162.

<sup>27</sup> Ahmed Mahiou, Etudes de droit publique Algerien, OPU , 1984, p99.

<sup>28</sup> المادة 178 من التعديل الدستوري 2016.

<sup>29</sup> إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 233.

التي يمكن ان ترفع من الناخبين للتظلم مما لحقهم من عمل السلطات ولذلك في الدول التي تعتمد هذا الاسلوب، او عن طريق مواقع التواصل الاجتماعي المتعددة التي أصبحت ذات تأثير على أعمال الحكومة ولو بطريقة غير مباشرة وغير فنية، وقد يحدث أن يتراجع الوزير عن قراراته أو يقوم بتوضيح أو تفسير حول أمر معين، وذلك بتأثير مواقع التواصل الاجتماعي.

أيضا يمكن لصحفي أن يسأل وزير ويكون لسؤاله، سواء كان على قنوات تلفزيونية أو الصحف وهذا ما يمكن تشبيهه بالاستجواب البرلماني. كما توجد أساليب أخرى قد تكون أكثر تطرفا وهي التي تأخذ طابع العنف أو الإضرابات.

**02 - رقابة الأحزاب السياسية:** تتعدد وظائف الحزب السياسي وتنوع حسب إيديولوجية كل حزب، وحسب موقعه في الحياة السياسية فهي تختلف من الحزب الذي يسير شؤون الدولة إلى الحزب المعارض وبخصوص وظائف الحزب هناك نظريتان:

(أ)- النظرية التقليدية: ويرى أصحاب هذه النظرية أن وظيفة الحزب هي تكوين وتوجيه الرأي العام بالإضافة إلى انتخاب المرشحين ودعمهم، أضف إلى ذلك اختيار النائب وتعليمه.

(ب)- النظرية الحديثة: ويرى أصحابها أن للحزب السياسي وظائف رئيسية وهي: الوظيفة الانتخابية والوظيفة الرقابية وتوجيه الأجهزة السياسية ووظيفة تحديد الأوضاع السياسية والتعبير عنها<sup>30</sup>. وعليه فوظيفة الرقابة على أعمال الحكومة من الوظائف الخاصة للحزب، وهذا عن طريق المنتخبين في البرلمان المنتمين لحزب سياسي.

ورغم أن الرقابة البرلمانية تتفق مع الرقابة الشعبية في الكثير من الجوانب كونها أحد صورها، بل ان الرقابة البرلمانية نابعة من الرقابة الشعبية، فمن حق الشعب أن يراقب عمل السلطات سواء بشكل مباشر، او من خلال ممثليه المنتخبين في البرلمان، لذلك يجمع الفقهاء على أن الرقابة البرلمانية تتفق مع الرقابة الشعبية في موضوعها ومجالها فتنصب على أعمال الحكومة، سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة وسواء كانت إيجابية أو سلبية. كما تتفقان في الهدف، وهو الصالح العام، ومع ذلك يمكن أن نميز بين الرقابة البرلمانية وباقي مظاهر الرقابة الشعبية في عدة نقاط:

– **من حيث الجهة التي تقوم بالرقابة:** حيث أن الجهة التي تقوم بعملية الرقابة البرلمانية هي البرلمان أي ممثلو الشعب، فلا يمكن أن نتصور أن يقوم بها أشخاص أو هيئات تكون خارج قبة البرلمان، وتكون هذه الرقابة بموجب نصوص الدستور وقوانين خاصة مثل القوانين العضوية<sup>31</sup>.

في حين أن الرقابة الشعبية يقوم بها المواطنون أنفسهم عن طريق الرأي العام أو الأحزاب السياسية، أو وسائل الإعلام المختلفة من صحف ومواقع اجتماعية أو قنوات تلفزيونية، كما يمكن لمنظمات المجتمع المدني القيام بها.

<sup>30</sup> إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 256.

<sup>31</sup> فرحان نزال المسعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، سنة 2011،

- من حيث الوسائل: تعد وسائل الرقابة البرلمانية معدودة ومحددة ومقننة وبالتالي لا يمكن لمن يمارس هذا النوع من الرقابة أن يخرج عما هو محدد بالدستور أو النظام الداخلي للبرلمان أو عما هو محدد بالقوانين العضوية التي تنظم العلاقة بين البرلمان والحكومة، بينما الرقابة الشعبية فوسائلها يمكن أن نقول عنها بأنها مفتوحة وغير محددة.

**ثانياً: الرقابة الإدارية:** يقصد بالرقابة الإدارية: "الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارية يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها قوانين ولوائح عامة، كما تلتزم فيما تباشره من إجراءات ووسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح"<sup>32</sup>.

وقد تكون الرقابة الإدارية ذاتية، بمعنى أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها، أي رقابة الجهاز الإداري على نفسه من خلال رؤسائه وقياداته وتشمل كل أنشطة الإدارة المتنوعة<sup>33</sup>، فتتولى تصحيح أخطائها، وتتأكد من مدى مطابقة تصرفاتها للقانون وملاءمتها للظروف المحيطة بها<sup>34</sup>، فهي تسعى لتحقيق مبدأي المشروعية والملاءمة، كما يمكن أن تمارس الرقابة الإدارية من قبل هيئات إدارية خارجة عن الإدارة والقصد من اعتماد هذا النوع من الرقابة هو تحقيق مصلحة الإدارة نفسها<sup>35</sup>.

**ثانياً: تمييز الرقابة البرلمانية عن الرقابة الإدارية:** تمارس الرقابة الإدارية بواسطة العديد من الهيئات، وباستعمال العديد من الوسائل، مما يجعلها متميزة عن الرقابة البرلمانية. ويمكن لنا أن نميز بين الرقابة البرلمانية والرقابة الإدارية من عدة جوانب نحاول حصرها في النقاط التالية:

1- من حيث مضمون كل منهما: حيث تنصب الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري في حد ذاته، أي بمعنى أنّها رقابة ذاتية، وتتم من خلال التدرج السلمي من رؤساء وقيادات في الجهاز الإداري، والأجهزة المتخصصة والمتنوعة، وتكون منصبة على أوجه النشاط الإداري المختلفة، وهذا من أجل تصحيح الأخطاء والمخالفات المرتكبة من قبل الإدارة نفسها<sup>36</sup>.

أما في الرقابة البرلمانية فإن البرلمان يقوم بتوجيه الحكومة من خلال الوسائل المتاحة له بموجب النصوص الدستورية والقوانين العضوية وإبلاغها بموقف الرأي العام فيما يتعلق بسياساتها العامة، وأنّها تقوم بأعمالها على أحسن وجه وإن لزم الأمر محاسبة الحكومة في حالة ما إذا ارتكبت أخطاء عن طريق البرلمان.

<sup>32</sup> حمدي سليمان القبيبات، المرجع السابق، ص16.

<sup>33</sup> ، المرجع السابق، 47.

<sup>34</sup> بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012-2013،

ص21.

<sup>35</sup> وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2008، ص10.

<sup>36</sup> محمد رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص185.

2- من حيث الجهة التي تتولى عملية الرقابة: حيث أن الإدارة نفسها هي التي تتولى الرقابة الإدارية بمختلف أنواعها سواء كانت رئاسية أو وصائية أو رقابة من خلال الأجهزة المتخصصة، بينما الرقابة البرلمانية فإن البرلمان من خلال نوابه هو الذي يقوم بعملية الرقابة<sup>37</sup>.

3- من حيث الأهمية وأثر كل منهما: تبرز أهمية الرقابة الإدارية كونها وسيلة وغاية في نفس الوقت، فهي وسيلة لمراقبة العمل الإداري، وغاية أي أنّها تكافئ المجتهدين في العمل وتساؤل المقصرين وتعاقبهم، وتقوم بتصحيح الأخطاء بينما الرقابة البرلمانية فهي تعد وقائية وعلاجية في ذات الوقت، كونها تحاول تصحيح الأخطاء المرتكبة من قبل السلطة التنفيذية سواء كان ذلك قبل أو بعد وقوعها، من خلال منع صدور القرارات التي تكون مخالفة لنصوص الدستور، كما تختلف الرقابة الإدارية عن الرقابة البرلمانية من حيث الأثر، فيذهب أثر الرقابة الإدارية إلى محاسبة الموظف الذي أخطأ وإلى سحب القرار الإداري غير المشروع وإلى إلغاء القرارات أو تعديلها في حال كانت غير مشروعة، بينما الرقابة البرلمانية لا تستهدف تحميل المسؤولية بشكل مباشر، بل قد تستغل المعلومات المتحصل عليها في ممارسة صور أخرى للرقابة البرلمانية التي تؤدي إلى سحب الثقة من الوزير الذي أثبت عجزه في تسيير قطاعه أو يكون منصبا على الطاقم الوزاري برمته أو توجيه الشكر لهم في حال أثبت حسن تسييره<sup>38</sup>.

**ثالثا: الرقابة القضائية:** تمارس الرقابة القضائية من قبل الهيئات القضائية المخولة، وفقا للإجراءات المحددة قانونا، تستهدف بشكل أساسي ضمان احترام القانون. وبذلك فهي تختلف عن الرقابة البرلمانية من عدة أوجه، ترجع في الأساس للجهة المختصة بالرقابة، والإجراءات المتبعة لممارستها.

1- **تعريف الرقابة القضائية:** هي رقابة القضاء على أعمال الإدارة، يلجأ إليها الأفراد قصد الحصول على حقوقهم من الإدارة، وهي لا تتحرك من تلقاء نفسها، وإنما تكون بناءً على دعوى يرفعها صاحب المصلحة، كما أن الرقابة القضائية تعتبر من أقوى الضمانات وأكثرها فعالية من الرقابة البرلمانية، فهي تعتبر حصنا منيعا ضد تعسف الإدارة وانحرافاتها<sup>39</sup>.

فالرقابة القضائية هي تلك الرقابة التي تقوم بها المحاكم القضائية بناء على دعوى يتقدم بها صاحب المصلحة، ضد أعمال الإدارة المختلفة المخالفة لمبدأ المشروعية، من أجل تصحيح الوضع الناجم عن خطأ الإدارة أو انحرافها.

**وتستهدف الرقابة القضائية تقويم أعمال الإدارة وإجبارها على احترام القانون في ظل احترام مبدأ المشروعية، وهذا من خلال إلغاء قراراتها التي شأها عيب من عيوب القرار الإداري.**

<sup>37</sup> محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 47.

محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق ص 47. <sup>38</sup>

<sup>39</sup> ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 81.

كما تستهدف بصفتها رقابة مستقلة حماية حقوق الأفراد وحررياتهم وذلك عن طريق إلغاء القرارات الإدارية التي بها عيب من عيوب القرار الإداري أو عن طريق التعويض جراء ما لحق الافراد من ضرر أو عن طريق الإلغاء والتعويض معا.<sup>40</sup>

2 - تمييز الرقابة البرلمانية عن الرقابة القضائية: تتميز الرقابة القضائية عن الرقابة البرلمانية في عدة نقاط نذكر منها:

1- من حيث الموضوع: الرقابة البرلمانية تكون غير محددة النطاق حيث تمتد إلى كل ما يصدر من فعل أو قول أو حتى سكوت من قبل السلطة التنفيذية.

طالما أن هذه التصرفات تعتبر غير سليمة في نظر البرلمان، بينما الرقابة القضائية فإن نطاقها يتوقف عند الأعمال المخالفة لمبدأ المشروعية، تحت طائلة الإلغاء ولا يمتد هذا النطاق إلى مدى ملاءمة هذا العمل<sup>41</sup>. كما لا يمتد لأعمال السيادة، ولا للأعمال التحضيرية.

2- من حيث السند: الرقابة البرلمانية تستند في وجودها إلى حق الشعب في مراقبة أعضاء وأعمال السلطة التنفيذية، وهو من الحقوق الطبيعية، بينما الرقابة القضائية فلا بد أن تكون أعمالها غير مخالفة لمبدأ المشروعية فهي تستند على نص دستوري أو تشريعي يحدد نطاقها<sup>42</sup>.

3- الجهة التي تقوم بعملية الرقابة: يقوم بعملية الرقابة القضائية هيئة قضائية مستقلة، لها استقلالها وضماناتها ومحايده مما يجعلها أكثر عدالة واستقلالية، بينما الرقابة البرلمانية فإن الذي يقوم بها هو أعضاء البرلمان باعتبارهم ممثلون للشعب.

4- من حيث الحجية والإثبات: تعتبر الأحكام القضائية الصادرة نهائيا غير قابلة للطعن أو النزاع أو إعادة النظر فيها<sup>43</sup>، كما أنها تحتاج إلى أدلة قطعية ويقينية، بينما الرقابة البرلمانية، فهي تتحرك بمجرد أن تكون أعمال الحكومة غير صحيحة ومضرة بالمصلحة العامة، ولهذا فإن النواب غير مطالبين بتبيان الأسباب التي استندوا عليها لاتخاذ مواقفهم المتعلقة بالرقابة.

5- من حيث الأثر ونوع المسؤولية المثارة: يختلف أثر رقابة البرلمانية بشكل عام من سحب الثقة من الحكومة إلى توجيه الشكر لها وهذا بحسب التصرفات الصادرة عنها، وبالتالي فلا يمكن تحديد أو حصر أثر رقابة البرلمانية، كما أن أثرها قد يمتد إلى كامل الطاقم الحكومي برمته، أو يقتصر على وزير واحد، ورقابة المعلومات على وجه الخصوص لا تستهدف إقرار مسؤولية الحكومة بشكل مباشر، فهي لا تثير المسؤولية المباشرة للخاضع للرقابة، سواء كان الوزير أو الحكومة ككل.

بينما الرقابة القضائية فإن أثرها هو تنفيذ النصوص القانونية وتطبيقها في حق المخالفات الصادرة من أي شخص أو جهة، أما فيما يتعلق بالمسؤولية فإن الرقابة البرلمانية قد تكون سببا في

<sup>40</sup> حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 42.

<sup>41</sup> ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 83.

<sup>42</sup> محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 46.

<sup>43</sup> حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 45.

إثارة المسؤولية السياسية فقط، عن كل تصرف صادر من أعضاء الحكومة قد يضر بالمصلحة العامة، بينما الرقابة القضائية فإنها يمكن أن تثير عدة مسؤوليات من خلال رقابتها عن كل تصرف مخالف لنص قانوني أو اتفاق قانوني وبالتالي فقد تكون المسؤولية إدارية كما يمكن أن تكون المسؤولية مدنية أو مسؤولية جنائية<sup>44</sup>.

وكخلاصة لما سبق فإن نطاق الرقابة البرلمانية ومجالها يوصف بأنه ممتد وواسع، يشمل جميع أعمال الحكومة، ذات الطابع الإداري وذات الطابع السياسي، التصرفات الإيجابية والسلبية، تشمل رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، فالبرلمان يملك رقابة السياسة العامة للحكومة، ويبحث مدى سلامة القرارات والإجراءات الوزارية المختلفة، كما لا يشترط لممارسة الرقابة البرلمانية أن يكون عمل الحكومة تاما ومنجزا، ولا أن يكون العمل في طور التنفيذ، بل تمارس على الأعمال التحضيرية أو التمهيديّة بل ربما تمتد حتى إلى ما تنوي الحكومة القيام به في المستقبل، وما تعبر عنه من خلال التصريحات<sup>45</sup>. في حين نجد أن أثرها ضيق ومحدود، فهي لا تعدو أن تستهدف الحصول على المعلومات، وقلما تكون مؤثرة أو مرتبة لمسؤولية الحكومة.

#### الفرع الرابع: نشأة وتطور الرقابة البرلمانية في الجزائر

نشير باختصار لتطور الرقابة البرلمانية في الجزائر من الاستقلال

**أولا: وفي ظل المجلس الوطني التأسيسي:** انتخب المجلس الوطني في 20/09/1962 وعهد له مهمة تعيين الحكومة مؤقتة والتشريع باسم الشعب، واعداد دستور للبلاد، وتولى حينها السيد احمد بن بلة رئاسة الحكومة بموجب اللائحة الدستورية المؤرخة في 26/06/1962، وشكل حكومته، ومارس صلاحيات ومهام السلطة التنفيذية.

وبالرجوع للمادة 131 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي نجدها تقضي بأنه يمكن لرئيس الحكومة أن يضع مسؤوليته محل ثقة بموجب تصويت على نص مقدم من قبله أو على برنامج له أو على تصريح له يتعلق بالسياسة العامة. تكون الموافقة بأغلبية الأصوات ..

كما أقر النظام الداخلي في المادة 132 حق النواب في اقتراح ملتصق رقابة والذي كان مرتبطا باستجواب الحكومة حيث يحق لكل نائب أن يستجوب الحكومة ويعلم رئيس المجلس في جلسة عامة، ويرفق بطلبه ملتصق رقابة ممضي من قبل 50 نائبا.

**ثانيا: في ظل دستور 1963:** نص دستور 1963 على عدة آليات لرقابة عمل الحكومة من قبل البرلمان، سواء بواسطة الاستماع للوزراء داخل اللجان، أو بموجب حق السؤال الكتابي والشفهي بمناقشة أو بدونها.

<sup>44</sup> محمد شهاب محمد أمين، المرجع السابق، ص 46.

<sup>45</sup> مفتاح حرشاو، المرجع السابق، ص 18.

كما أقر الدستور في المادة 47 مسؤولية رئيس الجمهورية لوحده أمام المجلس الوطني، بحيث يحق لهذا الأخير إيداع لائحة سحب الثقة موقعة من قبل ثلث النواب والتصويت عليه بالأغلبية المطلقة للنواب. فان تحقق النصاب قدم رئيس الجمهورية استقالته وجوبا وينحل المجلس تلقائيا.

**ثالثا: في ظل دستور 1976:** رغم اعتماد الدستور لصور مختلفة للرقابة من الاستعلام الى الاستجواب (نص المادة 161 من الدستور) أو الأسئلة الكتابية حيث نصت المادة 162 على إمكانية توجيه أسئلة كتابية (دون الشفوية) لعضو الحكومة وتتم الإجابة عنها في اجل 15 يوما مع النشر الأسئلة والاجوبة في محاضر المناقشات.

ومن بين الآليات المعتمدة أيضا مراقبة كيفية استعمال الاعتمادات المالية وتقديم قانون ضبط الميزانية (المادة 187) وانشاء لجان تحقيق وفقا لنص المادة 188. إلا أنه أعضاء الحكومة غير مسؤولون امام المجلس الشعبي الوطني، فلم يقر الدستور أي آلية تثير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بل كل أعضاء الحكومة مسؤولون أمام رئيس الجمهورية. وفقا لنص المادة 115 من الدستور.

واستمر الوضع على هذا الحال إلى غاية تعديل 1988 حيث تبني ازدواجية السلطة التنفيذية بأن أصبح على رأس السلطة التنفيذية رئيس جمهورية غير مسؤول أمام البرلمان، ورئيس حكومة مسؤول أمام البرلمان، بموجب جملة من الآليات بداية بالتصويت على برنامج الحكومة (المادة 114) الى مناقشة بيان السياسة العامة وإمكانية التصويت على لائحة، وإمكانية طلب رئيس حكومة التصويت بالثقة (المادة 115).

**رابعا: في ظل دستور 1989:** تبني هذا الدستور خول الدستور للمجلس الشعبي الوطني باعتباره الغرفة الوحيدة حينذاك آليات لرقابة الحكومة، منها ما يرتب مسؤوليتها، كالموافقة على برنامج الحكومة وملتمس الرقابة والتصويت بالثقة، واليات أخرى للمعلومات كالاستجواب والاسئلة الكتابية والشفهية ولجان التحقيق وجلسات الاستماع.

**خامسا: دستور 1996:** حافظ دستور 1996 على نفس الآليات السابقة المقررة في دستور 1989، مع بعض التعديلات في الاحكام المتعلقة بها، كما أنه تبني نظام الازدواجية في السلطنة التشريعية، فأصبحت اليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية تمارس على مستوى الغرفتين. وأضاف لها بموجب تعديل 2016 آلية البعثات الاستعلامية. وهي نفس الآليات المعتمدة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 مع بعض التعديل في الأحكام المتعلقة بكيفية ممارسة هذه الآليات.

وستقتصر دراستنا خلال هذا السداسي على آليات الرقابة في ظل دستور 1996 والتعديلات التي أدخلت عليه.