

الاستجواب بوصفه وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى القانونين الجزائرى والمصرى دراسة مقارنة

ياسين بن بريح (*)

يترتب على مباشرة الرقابة البرلمانية آثار معينة، تتلخص فى المسئولية السياسية التى تتمثل فى مسئولية الوزراء أو الحكومة أمام المجلس المنتخب. وهى ليست مسئولية مدنية أو جنائية، وإنما هى مسئولية سياسية^(١). أما المسئولية السياسية فهى لا تتأسس على خطأ مدنى أو جريمة جنائية، وإنما تتأسس على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالمجالس النيابية. وقد تكون هذه المسئولية تضامنية، وقد تكون فردية، حينما توجه إلى أحد الوزراء، ويضطر إلى الاستقالة لأن المجلس النيابى لم يمنحه الثقة.

ولخطورة المسئولية السياسية بنوعها (المسئولية التضامنية والمسئولية الفردية) لما ينتج عنها من عدم الاستقرار الوزارى، إذا أسىء استعمالها فإنها تحاط عادة ببعض الضمانات التى تكفل حسن استعمالها، فتضع الدساتير الحديثة ضمانات، وتتص على إجراءات ومواعيد معينة، يقصد منها تأخير المناقشة، وإبداء الرأى بعض الوقت، حتى تهدأ النفوس، وتصدر القرارات فى جو هادئ، بعد كثير من التريث والتفكير والتدبر. وبذلك لا يخضع مصير الوزارات للعواصف السياسية ولا للحملات الحزبية المفاجئة التى يمكن أن يكون لها أثرها فى الحياة السياسية فى الدولة. وتتجه الدساتير إلى ضرورة أن يسبق سحب الثقة استجواب مقدم من أحد أعضاء المجلس التشريعى، وأن

(*) باحث جزائرى، حصل على درجة الماجستير من معهد البحوث والدراسات العربية (قسم القانون)، وهذا المبحث ممثل منها.

يتقدم بطلب سحب الثقة فور تقديم الطلب بها، ويجب أن تمر فترة زمنية معينة، كما يجب أن يصدر القرار بأغلبية خاصة تختلف عن الأغلبية العادية.

وبالرغم من النص على حق البرلمان في استجواب الحكومة في دستور الجزائر الدائم؛ فإنه لم يرتب على الاستجواب سحب الثقة، لا من الوزارة في مجموعها، ولا من أحد الوزراء، بل ترك لرئيس الجمهورية أن يرتب على نتيجة الاستجواب ما يشاء من نتائج، وهذا الأمر كان يتسق في السابق مع طبيعة نظام الحزب الواحد في الجزائر، ولا يزال هذا النهج سارياً ومعمولاً به حتى في ظل الدستور الحالي، ألا وهو دستور ٢٨ نوفمبر ١٩٩٦م، كما أنه يجسد المعنى الذي أبرزه واضعو الدستور في الجزائر من عدم تقيدهم بالنظم المطبقة في الخارج.

وتأكيداً لما أسلفنا ذكره، أن السلطة في حد ذاتها، السلطة التشريعية تبقى تعمل على النحو نفسه، وبالحدود المرسومة نفسها، سواء قبل دستور ١٩٩٦م المعدل أو بعده. بل أكثر من ذلك فإن هذه السلطة تشهد تدخلاً متزايداً من قبل السلطة التنفيذية إلى غاية استعمال أسلوب التعيين من طرف السلطة التنفيذية داخل السلطة التشريعية في تشكيلة مجلس الأمة المستحدث، في ظل دستور ١٩٩٦م المعدل؛ وهذا ما يبعد مجلس الأمة عن كل ما يعد فكرة ديمقراطية وتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات؛ إذ إن في أسلوب التعيين داخل مجلس الأمة مساساً بفكرة أن السلطة التشريعية تعكس تمثيل الشعب لا غير، في حين أن هذه الفكرة لا يمكن أن تتحقق داخل البرلمان الجزائري لتمكن رئيس الجمهورية من تعيين ثلث أعضاء هذا المجلس^(٢)؛ وهذا ما يجعل الثلث - حتى وإن كان داخل هيئة تشريعية - يسعى من أجل تحقيق رغبات السلطة داخل الهيئة^(٣).

أما الدستور المصري الحالي فيما يتعلق بالمسئولية السياسية للحكومة، فنجد أنه اعتنق مبدأ المسئولية الفردية للوزراء، والمسئولية التضامنية

للحكومة؛ وهذا مما يتفق مع الطابع البرلماني الذي يغلب على التنظيم الدستوري الذي تضمنه هذا الدستور، فذكر ذلك في صلب المادتين ١٢٦ و١٢٧، اللتين تقرر في ضوئهما موضوع طرح الثقة بالوزارة، ووفقاً لأحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادر سنة ١٩٧٩م، وذلك على اختلاف في قواعده الخاصة بالوزراء عنها بالنسبة إلى رئيس مجلس الوزراء.

أولاً : المسؤولية السياسية وإجراءات تحريكها- سحب الثقة

يقصد بالمسؤولية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها أو من أحد الوزراء، ويترتب على هذا الحق البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير بوصفها نتيجة حتمية لسحب الثقة منها أو من أحد الوزراء. وتعد المسؤولية الوزارية السياسية من الدعائم الأساسية في النظام البرلماني وحجر الزاوية فيه، فبدونها من غير الممكن تكييف نظام الحكم بأنه نظام برلماني؛ لذا كانت المسؤولية السياسية للوزراء مسؤولية فردية، تنور في وجه وزير معين أو وزراء معينين، كذلك فإنها قد تكون مسؤولية تضامنية تنور في وجه الحكومة كلها، أو في وجه رئيس مجلس الوزراء، أو وزير ساندته الحكومة وتضامنت معه. وإذا كانت المسؤولية الفردية يترتب عليها طرح الثقة بالوزير؛ فإن المسؤولية التضامنية قد تنتهي بطرح الثقة بالوزراء كلهم.

وبالرجوع إلى الخلفية التاريخية لفكرة المسؤولية السياسية، فإنها ظهرت في بريطانيا في شكل مسؤولية جنائية تكمن في حق مجلس العموم في مهاجمة الوزراء عن طريق الاتهام، وحق مجلس اللوردات في محاكمتهم. وكانت هذه المسؤولية تقتصر على الوزير الذي ارتكب الجريمة، ولا تؤدي إلى مسؤولية الوزراء التضامنية، فلم تكن الوزارة آنذاك مسؤولة بوصفها وحدة واحدة، بل الوزراء هم الذين تلحقهم المسؤولية بوصفهم من موظفي التاج. وفي خلال القرن السابع عشر تحولت المسؤولية الجنائية للوزراء إلى مسؤولية شبه جنائية وسياسية. وهكذا ظهرت المسؤولية السياسية أمام مجلس العموم، فظهرت

المسئولية الفردية أولا في فبراير عام ١٧٨٢م، حينما اضطر الوزير "روبرت والبول" إلى الاستقالة، ثم تكرر بعد ذلك تطبيق المسئولية الوزارية السياسية في شكل جماعي (تضامني) سنة ١٧٨٢م، حينما قدم إلى مجلس العموم اقتراحات باللوم وسحب الثقة من الحكومة "اللورد نورث"، ثم بعدها بعام قام مجلس العموم بنزع ثقته من الحكومة "اللورد شلبرت" سنة ١٧٨٣م، بسبب المعارضة التي واجهها في مجلس العموم بسبب عرض مشروع الصلح مع الولايات المتحدة الأمريكية.

ويستوى في شروط تحريك المسئولية السياسية أن تكون مسئولية فردية؛ أي تتعلق بوزير معين، أو جماعة تتصل برئيس مجلس الوزراء. وفي الحالتين تتطلب الشروط ذاتها. أما المغايرة بينهما في التسمية، فمرجعها إلى الأثر المترتب على كل منهما؛ فالأولى تثار دستوريا بطرح الثقة بالوزير، والأخرى بتقرير مسئولية رئيس الوزراء في النظام المصري، أما في النظام الجزائري فلا تثار أية مسئولية في حق الطاقم الحكومي، سواء في شكل المسئولية الفردية أو المسئولية الجماعية. وهذا راجع إلى طبيعة النظام أنه ذو نظام شبه رئاسي يميل أكثر إلى النظام الرئاسي، بالرغم من أنه نص على حق البرلمان في استجواب الحكومة، على الرغم من أن النظام السياسي الجزائري أخذ ببعض مظاهر النظام البرلماني التي تتمثل فيما يأتي:

١- الفصل بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وتقرير قاعدة عدم المسئولية السياسية لرئيس الدولة.

٢- يتولى السلطة التشريعية برلمان منتخب تستطيع الحكومة حله، غير أنه يغلب عليه أنه نظام شبه رئاسي أو أكثر، من خلال أن رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنفيذية.

١ - صور المسئولية الوزارية السياسية:

تعد المسئولية الوزارية من أهم الوسائل التي أعطتها النظام البرلماني للسلطة التشريعية لتراقب بها السلطة التنفيذية، ويعد الاستجواب البرلماني من أهم آليات الرقابة السياسية على أعمال الحكومة، وقد يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء، وإضافة إلى ذلك، فإن الوزير مجبر أو ملزم بقوة القانون أن يوضح سياسته بصدق مسألة معينة.

وبالرجوع إلى النصوص السياسية بنوعيتها، وهذا نص المادة ١٢٦ و١/١٢٨ من الدستور، عندما تطرق إلى المسئولية الفردية، والمسئولية الجماعية (التضامنية) في المادة ١٢٧ من الدستور ١٩٧١م، لذا فإن المسئولية الوزارية السياسية تتخذ صورتين؛ هما المسئولية الفردية وهي الحالة التي تتعلق بمسألة وزير معين، والمسئولية التضامنية وهي الحالة التي تتعلق بالسياسة العامة للحكومة.

أ - المسئولية الفردية للوزراء:

يتعلق هذا النوع من المسئولية بوزير معين أو بوزراء. محددين بأشخاصهم؛ أي أن ينسب تصرف معين إلى وزير معين أو إلى عدد محدد من الوزراء، بحيث لا يجوز عد الوزارة كلها مسئولة عنه. وهذا لا يحدث بطبيعة الحال إلا فيما يتعلق بالمسائل التي يستقل الوزير بالتصرف فيها، ومما يدخل في اختصاصه، فحينئذ ما لم يتضامن رئيس مجلس الوزراء مع الوزير أو الوزراء المسئولين، وما لم يعد مجلس النواب أن الفعل المنسوب إليهم مما يمس سياسة الوزارة كلها، فإن على الوزراء تقديم استقالتهم بعد طرح الثقة والتصويت عليها بسحب الثقة من الوزير، مع بقاء الحكومة.

إن المسؤولية الفردية هي حالة جزئية تنفرع من المسؤولية التضامنية؛ وبناء عليه فإنه ينطبق عليها المبادئ الثلاثة، الخاصة بإمكان محاسبة الوزير على أعماله باستمرار، واستمرار أداء الوزير لعمله مادام أن هناك تعصيذا برلمانياً، سواء كان تعصيذا صريحاً أو ضمناً، واستقالة الوزير في حالة فقد هذا التعصيد، وقد يكون هذا الفقد أيضاً صريحاً أو ضمناً، بأن يشعر الوزير إثر مناقشات برلمانية أن المجلس التشريعي غير راض عن تصرفاته، لذلك يتقدم باستقالته. وقد يشعر رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول إثر مناقشات حادة بين المجلس التشريعي والوزير، أن هذا الأخير قد جانب الصواب، وأن المجلس على حق في انتقاداته، لذلك يعمل عند أول تعديل وزارى ألا يدخل الوزير الموجه إليه النقد الوزارة من جديد. أما فقد التعصيد البرلماني الصريح فينشأ بعد مناقشة، ويقترح عضو أو عدد من الأعضاء سحب الثقة بالوزير، ويوافق المجلس على ذلك، ويجب أن يتقدم الوزير إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول باستقالته.

إذن هناك حالات ثلاث للمسؤولية الفردية تظهر من خلال أوجه ثلاثة؛ هي استقالة الوزير أو التعديل الوزاري أو سحب الثقة بالوزير، وذلك إثر مناقشات برلمانية، حتى يكون سحب الثقة أثراً من آثار الرقابة البرلمانية.

ولا شك أن هذا النوع من المسؤولية السياسية لا يتعارض مع طبيعة النظام البرلماني؛ لأن هذا النظام يخول الوزير سلطات واسعة في تصريف شئون وزارته، ولا يجعل من مجلس الوزراء سلطة رئاسية فوق الوزير، فمن الطبيعي أن يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة إليه شخصياً، إعمالاً لقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية، على أساس أن الوزير يعد الرئيس الإداري الأعلى للوزارة، ويملك سلطات واسعة في تصريف شئون هذه الوزارة، ويتخذ وفقاً لهذه السلطات قرارات إدارية لا تخضع لموافقة الهيئة

الوزارية، وهي قرارات أقل أهمية من القرارات التي تتعلق بالسياسة العامة للحكومة؛ كإبرام العقود المتعلقة بشئون وزارته، وهذه القرارات غالباً ما تكون قرارات فردية لا تنظيمية، ويمكن أن تكون لها آثار خطيرة؛ لأنه قد يشوبها إساءة استعمال السلطة، ومن ثم فإن تحريك المسؤولية عن هذه التصرفات لا ينتج أثره إلا في مواجهة هذا الوزير، فإذا سحبت الثقة منه فإنه يجب عليه أن يستقيل.

ويتبين من النص الدستوري المشار إليه في الهامش^(٤) أنه إذا قرر مجلس الشعب سحب الثقة من الوزير يؤدي بقوة الدستور إلى إعفائه من منصبه بدون انتظار أن يقدم الوزير استقالته، أو أن يصدر رئيس الجمهورية قراراً يقبل هذه الاستقالة. وبدءاً من تاريخ صدور قرار مجلس الشعب بسحب الثقة منه، فإنه يمنع على الوزير القيام بأي تصرف داخل اختصاصه، وإلا كان ذلك اغتصاباً للسلطة وتعدياً؛ لأن التصرف يكون صادراً ممن لا ولاية له في إصداره.

ب - المسؤولية التضامنية للحكومة:

المسؤولية التضامنية أو الجماعية هي مسؤولية الحكومة بأكملها أمام البرلمان، وهي مسؤولية جماعية؛ أي أنه لو لم تحز الحكومة الثقة الكاملة من البرلمان يجب عليها أن تستقيل؛ أي يستقيل رئيس الوزراء أو الوزير الأول وأعضاء حكومته، فالوزارة في النظام البرلماني هي سلطة تنفيذية جماعية؛ لذلك فهي مسؤولة بالتضامن. وهذه المسؤولية إما أن تكون أمام رئيس الدولة، وهي لا تعد في هذه الحال أثراً من آثار الرقابة البرلمانية وإنما هي أثر من آثار الرقابة السياسية لرئيس الدولة أو نتيجة لاستعمال حق الإقالة لهذا الرئيس، وقد تكون هذه المسؤولية أمام البرلمان، وهي في هذه الحال أثر من آثار الرقابة البرلمانية.

لذا، فإذا تقررت المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء؛ فإن الوزراء جميعاً يلتزمون بالاستقالة، حتى لو وجد بينهم من يعارض السياسة التي أدينت الوزارة بسببها؛ لأن النظام البرلماني يقوم على مبدأ التضامن الوزاري الذي يؤدي إلى عد القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء كأنها قد صدرت بالإجماع؛ إذ إن النص على المسؤولية التضامنية أو عدم النص عليها في أي نظام دستوري كفيل بتحديد طبيعة النظام، فالمسؤولية التضامنية للوزراء لا توجد إلا في النظام البرلماني، فهي لا تعد أحد ملامح هذا النظام الرئيسي فحسب، بل إنها جوهره.

والسؤال: إلى من توجه هذه المسؤولية؟ توجه هذه المسؤولية إلى الحكومة في شخص رئيس مجلس الوزراء، وتؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة كلها ثم استقالتها، وهذا يحدث في حالتين:

١- أن يطرح موضوع الثقة في شخص رئيس مجلس الوزراء بعد مناقشة استجواب موجه إليه في شأن من شئون السياسة العامة للوزراء.

٢- أن يطرح موضوع الثقة في شخص وزير أو أكثر بعد استجواب موجه إليه، ويعلن رئيس الحكومة تضامنه مع الوزير، وذلك قبل التصويت على موضوع الثقة. وكما هو واضح أن المسؤولية التضامنية تجمع بين طرفين؛ هما مجلس الوزراء من ناحية، والبرلمان من ناحية أخرى. وحتى تكتمل المبادئ الخاصة بالمسؤولية التضامنية لا بد من النظر إليها من ناحية هذين الطرفين، فمن وجهة نظر مجلس الوزراء نجد أن هناك ثلاثة عناصر أساسية، تتمثل في الآتي:

١- سرية أعمال مجلس الوزراء.

٢- وحدة مجلس الوزراء.

٣- المسؤولية الجماعية عن القرار المتخذ.

أما وجهة البرلمان، فنجد أيضاً أن هناك ثلاثة عناصر مهمة؛ هي:

١- إمكان محاسبة الحكومة عن أعمالها باستمرار.

٢- استمرار الأداء في حالة التعضيد البرلماني.

٣- الاستقالة في حالة سحب الثقة.

عناصر المسؤولية التضامنية من وجهة نظر الحكومة:

سرية أعمال مجلس الوزراء: إن العنصر الرئيسي من عناصر المسؤولية التضامنية من زاوية مجلس الوزراء هو سرية أعمال هذا المجلس، وبذلك يتعهد الوزراء بعدم إفشاء سرية مناقشات مجلس الوزراء. غير أنه من الضروري أن يتكلم الوزراء في اجتماع المجلس بحرية واضحة، ويمكن عرض وجهات نظرهم وسحبها، وأن يثيروا شكوكهم حول مسائل معينة أو أشخاص معينين. ومثل هذا النوع من المناقشات لا يجوز أن يطلق له العنان، إنما يجب أن يتم في سرية مطلقة. وقد ترتب على هذه السرية أن أصبح واجباً على الوزراء عدم إفشاء أسرار المجلس أو لجانه، ولا أن يعلن أحد الوزراء رأيه صراحة، أو يتداوله مع البرلمان أو الصحافة^(٥).

وحدة مجلس الوزراء: يعد هذا العنصر من العناصر الأساسية في المسؤولية التضامنية؛ فإنه لا يجوز للوزراء أن يهاجم بعضهم بعضاً؛ إذ إن ذلك يظهر الحكومة في مظهر التفكك، وفي الوقت نفسه تعد مهاجمة أحد

الوزراء للآخر مهاجمة للحكومة بأسرها، وعلى هذا الوزير المهاجم أن ينسحب منها، وكذلك فإن هزيمة أحد الوزراء هي هزيمة للحكومة؛ ذلك لأن الأعضاء حينما يعبرون عن آرائهم فهم يعبرون عن رأى مشترك.

المسئولية الجماعية عن القرار المتخذ: إن الوزراء فى مجموعهم يتقاسمون المسئولية العامة، ويتوقعون تحملهم مختلف النتائج السياسية التى تترتب على أعمال الحكومة، بغض النظر عن مشاعرهم تجاه هذه السياسة أو تلك الأعمال، وهم مطالبون بتعضيد قرارات الحكومة، فإذا ما صدر القرار، فهو يصدر باسم الحكومة، ويلتزم به جميع الوزراء، ومهما كانت الخلافات عند اتخاذ القرار، فمادام أن القرار قد صدر للعامة؛ فإن كل أعضاء الحكومة يجب أن يساندوا القرار، ويقولوا كلمة واحدة، وتنادوا ما يخرج عن هذا الإجماع أحد الوزراء، ويستمر باقياً فى الحكومة. وقد نتج عن هذا التضامن أن ساعدت وحدة الوزراء على تحمل المسئولية.

عناصر المسئولية التضامنية من وجهة نظر المجلس البرلماني:

إمكان محاسبة الحكومة عن أعمالها باستمرار: إذا كان واجب الوزارة أن تكون جهازاً واحداً، وليس فرداً واحداً، وسلطة واحدة، فهى أيضاً مسئولية واحدة. وبناء عليه تواجه البرلمان بهذا الموقف الواحد؛ وبذلك تعنى المسئولية التضامنية فى المقام الأول إمكان محاسبة الحكومة عن أعمالها باستمرار. ولا

تقتصر المحاسبة في الثقة على برامجها، إنما تمتد إلى كل الأعمال، ولا تتوقف المحاسبة عند لحظة معينة، إنما تمتد إلى زمن بقاء الحكومة في الحكم.

وأساس هذه المسؤولية في بريطانيا العرف الدستوري، أما في مصر والنصوص الدستورية، فحينما صدر الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١م جاءت أحكامه فيما يتعلق بالمسؤولية التضامنية؛ إذ تقرر المادة ١٢٦ من الدستور مسؤولية الوزراء الجماعية بنصها: الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة.

استمرار الأداء في حالة التعضيد البرلماني: تنسأ عن المسؤولية التضامنية أمام المجلس التشريعي نتيجتان:

١- إما أن يعضد المجلس العمل الحكومي، ومن ثم تستمر الحكومة في الأداء.

٢- وإما أن تفقد ثقة المجلس، ومن ثم تستقيل، ولا تستمر في أداء الأعمال الحكومية.

الاستقالة في حالة سحب الثقة: إذا لم يحصل برنامج الحكومة على ثقة البرلمان، يجب أن تستقيل. كذلك لا يمكن للوزارة أن تبقى في الحكم مادام أن سياسة المجلس التشريعي ضد سياستها، ومادامت سحبت الثقة بالحكومة، فلا تقسيم للمسؤولية بأن يستقيل بعض الوزراء ويبقى بعض آخر، إنما يجب أن يستقيل كل الوزراء.

٢ - إجراءات تحريك المسؤولية الوزارية السياسية:

إذا كان الاستجواب يقوم على اتهام الحكومة أو أحد الوزراء، فإن ترتيب سحب الثقة بوصفه أثراً لهذا الاستجواب يعد أمراً طبيعياً، وإذا كان ثمة صلة وثيقة بين الاستجواب وسحب الثقة؛ فإن الارتباط بينهما ليس قائماً في جميع الحالات، ذلك أنه من التقاليد البرلمانية المستقرة أن من حق الحكومة أن تطرح الثقة بنفسها عند تشكيلها أول مرة، وبعد عرض برنامجها على البرلمان، ومن ذلك أيضاً أن تخذل الحكومة بصدد موضوع تتقدم به، كمشروع قانون أو ميزانية أو قرض أو أمر من الأمور التي يتعين أن يوافق عليها البرلمان حسبما تقرره الدساتير. على أنه في كثير من الأحيان تلجأ الدساتير إلى تعقيد إجراءات سحب الثقة، فضلاً عن التمييز بين إجراءات سحب الثقة من أحد الوزراء، وتلك التي تتعلق بمسئولية رئيس الوزراء. وهذا ما سلكه المشرع المصري في المواد ١٢٦، و١٢٧ و١٢٨ في دستور ١٩٧١م. أما في النظام السياسي الجزائري فقد نص على حالات تكون الحكومة هي صاحبة المبادرة في طلب التصويت على الثقة، وهذا عند تشكيلها أول مرة، بمناسبة عرض برنامجها على المجلس الشعبي الوطني.

أ - إجراءات سحب الثقة من الوزير - المسؤولية الفردية^(١):

تتمثل ضوابط تقديم طلب طرح الثقة والقرار الصادر فيه بالنسبة إلى الوزير في اتباع القواعد الآتية:

١- لا يقدم طلب طرح الثقة بدون أن يسبقه استجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه، ومفاد ذلك أن الوزير المستجوب لم يفلح في تنفيذ الاتهام الذي تضمنه الاستجواب.

٢- ينبغي تقديم الطلب من عشر أعضاء المجلس (المادة ١٢٦/٢ من الدستور المصري)، وقد يكون طلب طرح الثقة بالوزير بناء على رغبة الوزير المقدم ضده الاستجواب؛ وهذا من أجل تجلية موقفه، والتأكد من أنه مازال محلاً لثقة البرلمان. ولا شك أن إقدام الوزير على مثل هذا الطلب يؤكد سلامة موقفه. واشتراط الدستور في تحريك المسؤولية الفردية أن يكون موقعاً عليه من عشر أعضاء المجلس، فإن بعض فقهاء القانون يرون أن في هذا مغالاة، ويتعين العمل على مراجعة النص لخفضه، مع التذكير أن يقدم الاقتراح كتابة إلى رئيس المجلس؛ وهو ما يعنى أن طلب الثقة ليس حقاً فردياً لكل عضو على حدة. وطلب سحب الثقة بالوزير سواء أكان مصدره الوزير نفسه أم كان أعضاء المجلس في الحدود التي وضحتها النصوص الدستورية له الأولوية على سائر الاقتراحات الأخرى. وإن كانت اللائحة الداخلية للبرلمان المصري تعطي أولوية الاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال عن غيره من الاقتراحات؛ فإن ذلك بطبيعة الحال لا يتطابق مع الاقتراح بطرح الثقة بالوزير. فهذه الأولوية للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال مترتبة على غيره من الاقتراحات الأخرى، وذلك أكثر اتساقاً مع طبيعة الاستجواب بوصفه اتهاماً يستهدف مسؤولية الوزير.

ولمناقشة اقتراح طرح الثقة بأحد الوزراء فإنه يجب اتباع الإجراءات

الآتية :

١- يعرض رئيس المجلس طلب طرح الثقة بالوزير في الجلسة ذاتها التي يقدم فيها. ويجب أن يتحقق من وجود مقدمى الطلب بجلسة المجلس. وبعد عدم وجود أحدهم بالجلسة نزولاً عن الاقتراح. وحضور الأعضاء للجلسة التي يتم فيها عرض الطلب بطرح الثقة من الوزير هو دلالة على جدية الأعضاء في طلبهم. وفي هذه الجلسة يحدد المجلس جلسة أخرى، يتم فيها التصويت على الثقة بالوزير. غير أن من الفقهاء من يعد غياب أحد الأعضاء الموقعين على اقتراح سحب الثقة من الوزير يوم الجلسة تضييقاً على السلطة التشريعية. ولا تخفى سمة التشدد التي يتسم بها النص؛ فالعضو وقع على تعديل موقفه، وكان بالأحرى ربط النزول عنه بإجراء مكتوب كما في الطلب الأصلي، فنص المادة ١/٢٤١ من لائحة مجلس الشعب تلزم رئيس المجلس عرض سحب الثقة على المجلس فور تقديمه وعقب التأكد من وجود النصاب المقرر.

٢- كما نصت المادة ٢٤١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أنه "يؤذن بالكلام لاثنتين من مقدمى الاقتراح، ثم تجرى مناقشة في الطلب إذا رأى المجلس محلاً لذلك؛ فالنص يُصرح بأنه يؤذن بالكلام لاثنتين من مقدمى الاقتراح لشرحه وبيان مبرراته لتجرى المناقشة فيه بعد ذلك إذا رأى المجلس محلاً لذلك. فهذه المادة تُعيد المناقشة في موضوع الاستجواب مرة أخرى، وهو أمر غير منطقي؛ وذلك لأنه تكرار للمناقشة لا طائل من ورائه، فالمطلب المقدم بطرح الثقة من الوزير كان نتاج مناقشة لموضوع الاستجواب، وهو مرتبط به، والمناقشة في هذا الطلب لا تنفك عن موضوع الاستجواب؛ وهو ما يعنى في نهاية الأمر تكراراً لهذه المناقشة. وفضلاً عن ذلك فإن اللائحة أجازت تأجيل المناقشة في الطلب إلى موعد يتحدد فيما بعد، وهو أمر يناقض روح الاستجواب، ويؤدى إلى التطويل في إجراءات سحب الثقة من الوزير بغير مبرر، كما

أنه يمثل عجزاً من جانب اللائحة الداخلية تركت الحرية للمجلس في مقدار مدة التأجيل، وهو ما يمكن أن يؤثر في فعالية الطلب.

٣- تنتهي المناقشة بإصدار قرار برفض طلب سحب الثقة أو الموافقة عليه، وفي الحالتين لا يجوز - بنص الدستور - للمجلس أن يصدر قراره في اقتراح طرح الثقة قبل مضي ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه، أما اللائحة فجعلت المدة المشار إليها ثلاثة أيام من تاريخ انتهاء المناقشة، ونصت على أنه "لا يجوز أن يصدر قرار المجلس في طلب سحب الثقة قبل ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ انتهاء المناقشة فيه"^(٧).

وهذا القيد يثير ملحوظة من شقين؛ هما:

أ- ربما يقال إن المدة المشار إليها مقررّة لنفاذ إصدار قرار متعجل. غير أن هذا التحليل غير مقنع؛ لأن المجلس يمكنه تأجيل المناقشة بلا قيود، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى؛ فإن تلك الفترة تفتح الباب للضغط على مؤيدي الاستجواب لتغيير موقفهم منه.

ب- قضت اللائحة بعدم جواز إصدار المجلس لقراره قبل ثلاثة أيام من تاريخ انتهاء المناقشة، ولكنها أغفلت تحديد الوقت الذي لا ينبغي تجاوزه، ومن ثمّ تحديد المجلس موقفه من طلب طرح الثقة بالرفض أو القبول. واللائحة بحكمها هذا تؤدي إلى إطالة أمد البت في اقتراح طرح الثقة، فإذا فرضنا أن المجلس أجل المناقشة في الطلب أسبوعاً، فإنه يجوز له وفقاً للنص الدستوري أن يصدر قراره في جلسة المناقشة أو في اليوم التالي لها؛ وذلك لأن هذا الطلب يتطلب مرور ثلاثة أيام على تقديم الطلب. أما إذا طبقت اللائحة فإنه يشترط مرور ثلاثة أيام بعد الأسبوع؛ إذ تشترط اللائحة مرور ثلاثة أيام على انتهاء المناقشة،

وعلى ذلك فإن المادة ٢٤٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تخالف نص المادة ١٢٦ من الدستور.

٤- يتطلب الدستور أغلبية خاصة لسحب الثقة من الوزير بنصه في المادة ١٢٦، على أن يكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء؛ لذا فالدستور المصرى يشترط لسحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وليس بأغلبية الحاضرين؛ أى أن الأعضاء الغائبين والممتنعين عن التصويت على قرار سحب الثقة يحسبون إلى جانب الحكومة من الناحية الفعلية، كما أنه يتم أخذ التصويت بطريقة المناداة على الأعضاء بأسمائهم^(٨).

ب - إجراءات تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء-المسئولية التضامنية:

هى المسئولية التى توجه إلى الحكومة كلها، أو إلى رئيس مجلس الوزراء بوصفه رمزا للحكومة، ومن ثم يعد هذا الإجراء أخطر سلاح يضعه النظام البرلمانى بين يدى البرلمان فى مواجهة الحكومة؛ وهو الأمر الذى يبرر تقرير حق السلطة التنفيذية فى حل البرلمان لكى تتوازن العلاقة بين السلطتين التى هى أهم مميزات النظام البرلمانى. وأول ما يلاحظ فى هذا الشأن أن المشرع الدستورى لم يطلق على قرار مجلس الشعب فى هذا الصدد تسمية، "سحب الثقة"، كما فعل بالنسبة إلى المسئولية الفردية لأعضاء الحكومة، وإنما أطلق عليه اسما آخر هو: "قرار بمسئولية مجلس الوزراء"، ومرجع الخلاف فى التسمية إلى أن المشرع الدستورى لم يرتب على قرار المجلس فى شأن رئيس مجلس الوزراء استقالته الحتمية، كما هو الشأن بالنسبة إلى بقية أعضاء الحكومة، وإنما ترك لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية فى هذا الخصوص، فالدستور المصرى نظم هذا الأمر (تقرير مسئولية الحكومة الجماعية) فى نص المادة ١٢٧ من دستور ١٩٧١، وأحاطه بكثير من القيود التى يصعب عملا تحققها.

ويتضح من النص المشار إليه أنه حين يقرر مجلس الشعب مسئولية مجلس الوزراء، فإنه يعد تقريراً بذلك يرفعه إلى رئيس الجمهورية مبيناً فيه عناصر الموضوع وقرار المجلس وأسبابه. ولرئيس الجمهورية - بعد أن يطلع على التقرير - أن يرده إلى مجلس الشعب في خلال عشرة أيام من تاريخ رفعه إليه، ليراجع المجلس نفسه في قرار سحب الثقة في ضوء ما يبديه رئيس الجمهورية من أسباب، كانت الأساس في عدم اقتناعه بقرار المجلس في سحب الثقة.

فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي. وفي هذا يرى بعض الفقهاء أن الهدف من ذلك هو تحقيق مزيد من الاستقرار السياسي، ورد الأمر إلى الشعب ليقوم بدور الحكم في النزاع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية^(٩).

ويترتب على تلك الإعادة (إعادة التقرير إلى المجلس) عرض الأمر على مكتب المجلس في جلسة طارئة^(١٠).

ويعرض مكتب المجلس ما ينتهي إليه بشأن التقرير المذكور، وأسباب إعادته إلى المجلس على اللجنة العامة^(١١). وتعد اللجنة العامة تقريراً للمجلس برأيها في الموضوع وفقاً لما تقرره بأغلبية أعضائها. ويعرض هذا التقرير على المجلس في خلال عشرة أيام من تاريخ رد رئيس الجمهورية التقرير الخاص بمسئولية رئيس مجلس الوزراء إلى المجلس^(١٢).

وخلاصة ذلك أن رئيس الجمهورية هو صاحب القول الفصل، ويتمتع بمجموعة صلاحيات دستورية تجعل له دوراً أساسياً في حسم النزاع بين الوزارة والأغلبية البرلمانية، وأعطته المادة ١٢٧ من الدستور حق الاختيار بين الفرضين:

١- إما أن يقبل استقالة الوزارة؛ وهو ما يعد تأييداً منه للأغلبية البرلمانية؛ وفي هذه الحال يجب قبول استقالة الوزارة أو إقالتها، وفي هذا الفرض يكون رئيس الجمهورية قد انتصر لرأى المجلس.

٢- وإما تأييد الرئيس لوجهة نظر الحكومة. وإذا اختار الرئيس الانحياز لهذا الفرض فإنه يقف صفاً واحداً مع الحكومة في مواجهة مجلس الشعب (١٣).

ويمكن للمجلس هو الآخر أن يختار بين أمرين:

١- إما أن يعدل عن قراره فينهي النزاع إذا أعاده إليه رئيس الجمهورية.

٢- وإما أن يعود إلى تأكيد قراره الأول، وهو ما يعنى رفض المجلس مساندة رئيس الجمهورية للوزارة.

فإذا عاد المجلس إلى تأكيد قراره من جديد، ورفع الأمر ثانية إلى رئيس الجمهورية ليتخذ بشأنه ما يشاء، يمكن أن يتخلى رئيس الجمهورية عن مساندة الحكومة ويقبلها أو يقبل استقالتها أو أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى. ويجب أن يجرى الاستفتاء فى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس. وتتوقف جلسات المجلس فى هذه الحال. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة عد المجلس منحلاً، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة (١٤).

والواقع أن تنظيم مسئولية الحكومة بهذه الصورة التى نصت عليها المادة ١٢٧ من الدستور، واستخدام الاستفتاء الشعبى بوصفه أسلوباً للفصل فى تقرير المسئولية أو عدمها يودى إلى صعوبة تحقيق رقابة مجلس الشعب على الحكومة (١٥)، فالمادة ١٢٧ تتناول بصريح كلماتها مسئولية الوزارة،

ولكن التفاصيل التي صاغتها لذلك تجعلنا أمام مجرد "طلب" لتقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ومن ناحية أخرى فإن مساهمة الشعب بدور الحكم تتم عن طريق الاستفتاء، وهو عادة يجري في دول العالم الثالث بدون الضمانات الكفيلة بتعبيره بصدق عن إدارة الأمة.

على أنه يلاحظ أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قد أغفلت تحديد المدة التي يلتزم فيها مجلس الشعب بالرد على رئيس الجمهورية للمرة الثانية. غير أن هناك من يرى ضرورة أن يراعى في هذا الأمر السرعة الواجبة، مادام أن الأمور قد وصلت إلى حد طرح الثقة بالحكومة، وفي هذه الحال يكون للشعب دور بارز في ترجيح الكفة لأحد القطبين. غير أن هذا الدور يتوقف على موقف رئيس الجمهورية، فهو الذي يملك حق عرض الموضوع على الاستفتاء الشعبي إذا رأى ضرورة لذلك، ومن ثم فهو ليس دوراً موقوفاً على إرادة الشعب، بل يدخل في النطاق الاختياري لرئيس الجمهورية، إما باستفتاء الشعب وإما قبول استقالة الحكومة، مع ملاحظة أن الحكومة التي تسحب منها الثقة تظل في مقاعد الحكم لحين حسم النزاع حول هذا الموضوع وفق ما تقدم من إجراءات وقواعد. غير أن عملها يقتضى في هذه الحال إصدار القرارات الكفيلة بتسيير العمل اليومي للحكومة التزاماً بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد. فإذا هي أصدرت قرارات لا يتوافر فيها هذا الطابع فإنها تغدو قرارات باطلة.

أما في الحالة الجزائرية: فمعروف أن سحب الثقة من الحكومة يكون جماعياً؛ أي إذا قرر البرلمان سحب الثقة يكون لكل أعضاء الحكومة أن يقدموا استقالتهم، ويكون ذلك بمناسبة مناقشة برنامج الحكومة إذا رفضت الغرفة الأولى ملتصق الرقابة. أما الاستجواب فلا يؤدي إلى استقالة الحكومة

لا فردية ولا جماعية. ذلك أن النواب لا يحق لهم عرض لائحة لوم الحكومة. فعلى الرغم من سهولة إجراء الاستجواب؛ فأعضاء البرلمان لا يعيرون له أى اهتمام، ويمكن تفسير ذلك بكون النص الدستوري لا يشير إلى أى سبيل آخر كحق إنشاء لجان التحقيق، بوصفه أثراً مترتباً على الاستجواب^(١٦)، فالمسئولية الوزارية السياسية فى النظام السياسى الجزائرى يمكن إثارتها بوسائل غير مباشرة، سواء بإجراء طرح الثقة بسياسة الحكومة بمناسبة عرض برنامجها على البرلمان أو بمناسبة اختتام السنة الحكومية بتقديم بيان السياسة العامة^(١٧).

أ- طرح برنامج الحكومة على البرلمان:

الرقابة السياسية ليس لها الطابع العقابى أو الردعى، وإنما تهدف إلى فقدان الوزراء لسلطاتهم، كما يقول هوريو: "أهمية الثقة البرلمانية تترجم بالمسئولية السياسية فى فقدان الوزراء لسلطاتهم فى الحكومة؛ أى إجبار الوزراء على الاستقالة، وكذا فى حالة رفض البرلمان لسلطاتهم فى الحكومة"^(١٨).

وهذه الحالة أدخلها الدستور الجزائرى لسنة ١٩٨٩ أول مرة؛ وهو الأمر الذى كرسه دستور ١٩٩٦؛ إذ إنه بمجرد تعيين رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية يختار قائمة من الوزراء ويقدمها لرئيس الجمهورية من أجل تعيينهم^(١٩).

وبعد تشكيل الحكومة يقوم رئيسها بضبط برنامج الحكومة، ويعرضه على مجلس الوزراء، وهذا الأخير يتم برئاسة رئيس الجمهورية، ومنه نستنتج أن الحكومة غير مستقلة فى وضع برنامجها؛ لأن رئيس الجمهورية يتدخل فيه

بتعديل بعض الخطوط، إن لم نقل في وضع الخطوط العريضة لبرنامج الحكومة، وهو ما أكدته التجربة الحكومية في حكومة أويحي سنة ١٩٩٧، وحكومة إسماعيل حمداني في سنة ١٩٩٩، وحكومة أحمد بن بيتور في سنة ٢٠٠٠م.

حدود مناقشة برنامج الحكومة من قبل النواب:

إن برنامج الحكومة الذي تبناه مجلس الوزراء ليس نهائياً، بل يجب كذلك أن يتبناه المجلس الشعبي الوطني؛ إذ تنص المادة ٨٠ من الدستور ١٩٩٦، على عرض رئيس الحكومة برنامج حكومته على نواب المجلس الشعبي الوطني؛ إذ تجرى المناقشة العامة، ويتدخل النواب بتقديم بعض التعديلات، ويمكن أن تتوج هذه المناقشة برفض النواب منح الثقة للحكومة، برغم أنه لا يمكن تصور رفض المجلس الشعبي الوطني منح الثقة للحكومة؛ لأن الأغلبية البرلمانية المساندة لها تمنع أي معارضة لذلك، وهذا ما حدث فعلاً في مسيرة البرلمان التعددي إلى يومنا هذا، المتمثل في الإقرار باللامشروط لبرنامج الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

عندما يعرض رئيس الحكومة برنامجها على البرلمان، وذلك في خلال خمسة وأربعين (٤٥) يوماً الموالية لتعيين الحكومة^(٢٠)، ويبدأ الشروع في مناقشة الحكومة، وذلك بعد سبعة (٧) أيام من تبليغ النواب بالبرنامج. وإذا نظرنا إلى هذه المدة فهي غير كافية للنائب من أجل دراسة برنامج الحكومة دراسة معمقة، فهذه المدة هي قيد للنائب حتى لا يستطيع تقديم تعديلات لبرنامج الحكومة، وحتى عند تنظيم مناقشة عامة لهذا الغرض تكون تدخلات النواب وفقاً لمدة زمنية محددة، وهذا قيد آخر؛ لذا على النائب أن يضع في حسبانته الوقت^(٢١). وبعد انقضاء مهلة عشرة أيام على الأكثر من عرض البرنامج يصوت النواب عليه، بعد تكيفه عند الاقتضاء، والتكيف إن وجد يكون طفيفاً لا أهمية له، فهو إجراء شكلي لا غير^(٢٢). والواضح من خلال الموافقة على برنامج الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني أن العلاقة

بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في أوجهها، وعلى أحسن حال أو ما يمكن أن تصل إليه، فإذا كان برنامج الحكومة هو نفسه برنامج الأغلبية، ويكون أعضاء الحكومة هم أنفسهم من الأغلبية البرلمانية، فلا رأى للمعارضة، ومن ثم يكون أمام إقرار برنامج الحكومة بدون شروط ولا مناقشة.

الأثر السياسي المستبعد لعدم منح الثقة للحكومة:

إن البرنامج المعد من طرف رئيس الحكومة معرض لتغيرات يمكن تكييفه بما يتوافق ورؤية الحكومة وأغلبية النواب، أما إذا تمسكت الحكومة بأرائها رافضة تكييف برنامجها، ومن جهة أخرى إذا تمسك أغلب النواب بموافقتهم المعارضة للبرنامج، سيؤدي ذلك إلى استقالة الحكومة^(٢٣).

وهو ما أوضحته المادة ٨١ من الدستور الحالي، التي جاء فيها: "يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه"، وأى شيء من هذا القبيل لم يحدث في التجربة الجزائرية، ومن ثم لا يمكن الحديث عن تعيين حكومة أخرى، ومن ثم حل البرلمان وجوباً إذا رفض برنامجها.

غير أن عدم حدوث هذا الأمر لا يقف عند هذا الحد، بل يمكن على الأقل الوقوف عند الحقائق التي يمكن استنتاجها من خلال ما تضمنه دستور ١٩٩٦، فمناقشة برنامج الحكومة هو وسيلة من وسائل الرقابة الأولية، تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية. هذا أمر طبيعي؛ لأن المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يناقش ويصوت على قوانين تأتي تنفيذاً لبرنامج حكومي يرفضه النواب، وهذا يؤدي إلى انسداد حتمي في سير المؤسسات. فلا بد إذن تفادياً لهذا الاحتمال أن تستقيل الحكومة مفسحة المجال لرئيس الجمهورية بتعيين حكومة أخرى. ولكن هذا الحل مستبعد في النظام

الجزائري، وذلك لتمتع الحكومة بوسائل التأثير في النواب، وهي الأغلبية البرلمانية.

الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني:

نصت المادة ٨٣ من الدستور على أنه: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً". والملاحظ أن هذا الإجراء غير عادل، بالرغم من عدم حدوثه في ظل التعددية؛ لأن حل المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية قد يكون بمناسبة رفض التصويت بالثقة للحكومة. ويمكن عد الحل الوجودي للمجلس وسيلة لحماية استقلالية الوزراء، كما يمكن أن يؤكد تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان، وفي المقابل قيد دستور ١٩٩٦، وقلص من مشاركة المجلس الشعبي الوطني وسلطاتها.

كما يقدم رئيس الحكومة عرضاً حول برنامج حكومته أمام مجلس الأمة، فرئيس الحكومة ملزم بتقديم برنامج أمام مجلس الأمة بنصه: "يقدم". والملاحظ في هذا المجال أن عرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة لا يكون إلا بموافقة المجلس الشعبي الوطني على هذا البرنامج في خلال ١٠ أيام على الأكثر التي تعقب هذه الموافقة^(٢٤). لكن لمجلس الأمة بعد عرض رئيس الحكومة لبرنامج حكومته أمام المجلس أن يصدر لائحة، لكن هذه اللائحة منعدمة الأهمية؛ لأن هذه اللائحة ليس لها أي أثر قانوني في برنامج الحكومة؛ لأن هذه الأخيرة سبق أن حصلت على موافقة المجلس الشعبي الوطني. وفي هذه الحال يمكن أن نتصور أن تكون هذه اللائحة لتأكيد مساعي الحكومة، وهذا تدعيم للحكومة. ويمكن أن يكون خلافاً لذلك؛ إذ تنتقد الحكومة في مسعاها، ولكن ذلك لا يؤثر سلباً في مركز الحكومة، لكن في المقابل يضعف مركزها السياسي^(٢٥)، كما يؤكد الدستور انعدام الأثر القانوني للائحة بعدم

نصه على النتيجة المترتبة بعد اللائحة. فالواضح أن الهدف من عرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة هو إعلامه بالبرنامج، بما أنه سيشارك في العمل التشريعي، فلا يعقل منطقياً أن يصوت مجلس الأمة على القوانين اللازمة لتنفيذ برنامج الحكومة، وهو يجهل أساساً البرنامج في حد ذاته.

اختتام السنة الحكومية بتقديم بيان السياسة العامة:

تقدم الحكومة سنوياً عرضاً للبرلمان عن المهام المنوطة بها، وهو تنفيذ البرنامج الذي وافق عليه البرلمان، وعليه يعد البيان وسيلة إبلاغ عن أعضاء الحكومة لأعضاء نواب البرلمان وإحاطتهم بما تم تطبيقه في أثناء السنة الفارطة من برنامجها، وما هو في طور التحقيق، والآفاق المستقبلية التي تتوى الحكومة القيام بها، كما تبرز الصعوبات التي اعترضتها^(٢٦). ومن ثم تقدم الحكومة سنوياً بداية من تاريخ المصادقة على برنامجها من قبل البرلمان، بياناً عن السياسة العامة، تتناول فيه ما أنجزته من البرنامج^(٢٧). غير أن مناقشة هذا البيان تختتم بدون تصويت، بحيث يمكن أن ينتهي النقاش إلى إقرار لائحة، أو يلجأ النواب إلى إثارة مسئولية الحكومة عن طريق ملتصم الرقابة^(٢٨)، كما يمكن أن تلجأ الحكومة إلى طلب التصويت بالنقطة. وقد قدمت الحكومة بيان السياسة العامة مرتين أمام المجلس الشعبي الوطني، وذلك في دورة الخريف ١٩٩٨ من قبل حكومة أحمد أويحي، وفي دورة الخريف ٢٠٠١ من قبل حكومة علي بن قليس في خلال الفترة التشريعية الرابعة.

فاقتراح لائحة بشأن بيان السياسة العامة، يعد حقاً للنواب لكي يمكنهم من مراقبة نشاط الحكومة سنوياً، كما يمكن أن تكون أكثر من لائحة. وهذا ما يفهم من سياق المادة ٥٣ من القانون العضوي رقم ٢/٩٩ التي تنص على أنه: "لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة"؛ إذ تقدم اقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة في أجل ٧٢ ساعة الموالية لاختتام

المناقشة العامة^(٢٩). ولقبول اللائحة يجب أن تقترح من قبل ٢٠ نائباً تودع من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب المجلس. كما أنه لا يمكن أن يوقع مندوب على أكثر من لائحة في الموضوع نفسه، وإذا تعددت اقتراحات اللوائح تعرض للتصويت حسب تاريخ إيداعها^(٣٠).

وملتمس الرقابة مرتبط ببيان السياسة العامة. وقد كرس هذا الإجراء دستور ١٩٩٦^(٣١). وعند استقراء المواد المتعلقة بهذا المجال نجد هناك الإلزام بذكر: "تقدم"؛ أي البيان. فالحكومة ملزمة بتقديمه، وملتمس الرقابة يعد نتيجة لهذا البيان في حال اعتراض النواب عليه، ويكمن هدف ملتمس الرقابة في اتخاذه بوصفه إجراء ضد الحكومة بأكملها على أساس أن الوزراء ليسوا مسئولين فردياً، بل هم متضامنون. ويعد هذا الإجراء وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة؛ إذ يضع حداً للحكومة بعد سنة من توليها الحكم، ومنح الثقة بها من قبل المجلس الشعبي الوطني. ولقد برهن التنفيذ الجزئي لبرنامج الحكومة على عدم إمكانها المواصلة في الحياة السياسية، أو وضع الثقة فيها مدة أكثر من ذلك؛ مثل حكومة إسماعيل حمداني، وحكومة أحمد بن بيتور.

لكن اللجوء إلى ملتمس الرقابة من قبل النواب ليس بأمر هين، من حيث النصاب القانوني لاقتراح الملتمس واستعمال ضغوطات على النواب من خلال المدة الممنوحة للتصويت على ملتمس الرقابة ثم النصاب القانوني للتصويت على هذا الملتمس.

ولكى يقبل اقتراح ملتمس الرقابة، يجب أن يوقع (٧/١) سبع النواب حسب الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ في المادة ١٣٥، وهي نسبة صعبة التحقيق.

كما يضيف القانون العضوي رقم ٢/٩٩ قيوداً أخرى، تتمثل فيما يأتي:

- لا يمكن أن يوقع النائب أكثر من ملتمس الرقابة.
- يودع النص مندوب أصحاب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.
- ينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على النواب كافة.
- لا يتدخل في أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلقة ببيان السياسة العامة إلا :

- ١- الحكومة بناء على طلبها.
- ٢- مندوب أصحاب ملتمس الرقابة.
- ٣- نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة.
- ٤- نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة.

وهكذا تكون الحكومة ملزمة سنوياً بتقديم بيان السياسة العامة، كما أعطى الدستور الحق للنواب لإثارة مسئولية الحكومة عن طريق اقتراح ملتمس الرقابة، لكن من جهة أخرى وضع قيوداً وعراقيل تعيق النواب عن اللجوء إلى هذا الإجراء.

ومن جهة أخرى، فإنه يتم التصويت على ملتمس الرقابة بعد ٣ أيام من تاريخ إيداعه، وكان المؤسس الدستوري لم يكتف بالقيود الأول المتمثل في النصاب القانوني المطلوب للتوقيع على ملتمس الرقابة. وخوفاً منه من تحقيق هذا النصاب، أضاف قيوداً أخرى، ألا وهو مدة التصويت. ويظهر أن تأجيل المناقشة إلى ما بعد ٣ أيام التي هي مدة زمنية كافية تمكن مؤيدي الحكومة من

إجراء اتصالات بالضغط على النواب المترددين، ومن ثم إقناعهم برفض ملتصم الرقابة وعم التصويت عليه.

وإلى جانب ما تم ذكره، فإن تأكيد اقتراح ملتصم الرقابة يستوجب أغلبية ثلثي النواب؛ وعليه يتعين عرض ملتصم الرقابة الموقع من (٧/١) سبع نواب على المجلس الشعبي الوطني للتصويت، ولا يصبح نافذاً إلا إذا حاز على ثلثي أصوات النواب بالموافقة عليه. ونتيجة لذلك تقدم الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية^(٣٢). ومن خلال ذلك فإن تدخل البرلمان من خلال ملتصم الرقابة يكون منطقياً وطبيعياً في النظام السياسي الذي عهد بالسلطة الرقابية إلى المجالس المنتخبة، على أساس أن هذه الأخيرة تمنع الترخيص بتنفيذ برنامج الحكومة، فيستوجب ذلك أن تكون قادرة على فحص صحة تنفيذها عن طريق بيان السياسة العامة واتخاذ الإجراءات في حالة ما إذا تم الخروج عنها^(٣٣).

فمن المؤكد أن طلب التصويت بالثقة كقاعدة عامة، يمكن أن يكون على برنامج الحكومة أو بيان السياسة العامة للحكومة^(٣٤)، كما يمكن أن يكون على مشروع قانون، فيه احتمال رفضه من قبل الغرفة الأولى، فتلجأ إلى طلب التصويت بالثقة؛ أي الحكومة، فإلى جانب أن الحكومة مخيرة بين اللجوء أو عدم اللجوء إلى ذلك الإجراء؛ فإن الرقابة الممارسة عن طريق هذا الإجراء ذات فعالية ضعيفة. والواضح أنه يُراعى ضمان استقرار الحكومة وتفوقها بدون أن تحظى مسألة الفعالية بذات الرعاية التي لن تتحقق إلا بتبني رقابة ناجحة وفعالة.

كما نجد إمكان عرض بيان السياسة العامة على مجلس الأمة، لكن هذا النص لا يقيد الإلزام، بل الإمكان؛ فالحكومة غير ملزمة بتقديم البيان أمام مجلس الأمة، لكن يمكن أن يكون ممكناً في الحالات الآتية:

- إذا طلبت الحكومة التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطنى ونالته، فيمكنها ذلك، وإذا رفض التصويت بالثقة فلا يمكن للحكومة تقديم البيان أمام الغرفة الثانية؛ لأنها تستقبل مباشرة أو يحل المجلس الشعبى الوطنى (٣٥).

- إكمان تقديم البيان أمام مجلس الأمة، وذلك فى حالة تحريك ملتمس الرقابة ولم يحصل على موافقة أغلبية نواب البرلمان.

لكن من المنطق أن يعرض رئيس الحكومة بياناً عن سياسته العامة أمام مجلس الأمة؛ لأن الحكومة من قبل ملزمة بتقديم برنامجها أمام هذا المجلس، فمن المنطق أن يطلع على الحصيلة السنوية لتنفيذ هذا البرنامج (٣٦).

حتى وإن قدمت الحكومة بياناً فى السياسة العامة أمام مجلس الأمة، فلا يكون له أى أثر فى الحكومة، ولا يمكنه اللجوء إلى ملتمس الرقابة، ولا يمكنه إسقاط الحكومة عن ذلك البيان، وإنما هو مجرد من كل سلطة فعلية تمكنه من ممارسة الرقابة على الحكومة.

ج - الآثار المترتبة على قرار سحب الثقة:

وجه التفرقة بين سحب الثقة من الوزير وتقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء يتجلى فيما يترتب على ذلك من آثار؛ من أهمها:

أن الوزير لابد أن يعتزل منصبه حال موافقة المجلس على سحب الثقة منه، وهذا ما صرحت به المادة ١٢٨ من الدستور المصرى، ومن ثم يجب عليه اعتزال منصبه، ويجب عليه أن يتقدم باستقالته على الفور. وما تقديم الاستقالة فى هذه الحال إلا استيفاء للشكل الدستورى فقط، فبمجرد صدور قرار سحب الثقة يسرى ذلك على الوزير أو نوابه أو نواب رئيس الوزراء الذين سحبت منهم الثقة، بوصف ذلك أثراً مباشراً لقرار سحب الثقة، ومن ثم

لا يملك أى وزير سحبته منه الثقة أن يمارس أى اختصاص متعلق بوزارته. ولو فعل ذلك كانت قراراته معدومة لصدورها من غير ذى صفة. ومن هنا يتضح أن الدستور المصرى قد التزم بقواعد النظام البرلمانى فيما يخص المسئولية الفردية للوزراء، أما العلاقة مع رئيس مجلس الوزراء، فالوضع مختلف؛ إذ لا ينتج قرار المجلس بتقرير مسئوليته وإنما يعرض المجلس تقريره على رئيس الجمهورية. وقد يكون لهذا الأخير رأى مخالف لمجلس الشعب، فيرده فى خلال عشرة أيام إلى المجلس من أجل قراءة ثانية، فإذا أصر المجلس على قراره مرة أخرى، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض الموضوع على الاستفتاء الشعبى، ومن ثم فإنه بصدر قرار سحب الثقة تدخل الحكومة فى فترة ريبية، ولهذا قرر القضاء الإدارى فى فرنسا أن الحكومة التى تسحب منها الثقة وتظل فى مقاعد الحكم يقتصر عملها على إصدار القرارات الكفيلة بتسيير العمل اليومى للحكومة إعمالاً للقاعدة المشهورة، من ضرورة سير المرافق العامة بانتظام وباطراد.

إن هناك من الفقهاء من رأى أن عرض النزاع بين الحكومة والبرلمان على الاستفتاء الشعبى يخالف المبدأ المسنق فى النظام البرلمانى الذى يقضى بوجود استقالة الحكومة متى قرر البرلمان مسئولية رئيسها، ويكون الاستفتاء الشعبى خاصة حين تأتى نتيجة على خلاف موقف الرئيس ومؤيدة للبرلمان باستقالة الوزارة؛ إذ إن هذا لا معنى له غير طرح الثقة بالرئيس ذاته الذى أصر على وزارة لا تحوز ثقة الشعب، وحال بين البرلمان وبين حقه فى إقصاء من أثبت مسئوليته^(٣٧).

على أن أحكام المادة ١٢٧ من الدستور المصرى قد عدلت فى الاستفتاء الأخير بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٠٧م، بحيث تم الاستغناء نهائياً عن الاستفتاء الشعبى، وأصر هذا الأخير على مساندة الحكومة ومؤازرتها، بحيث

نصت الصياغة الجديدة على: "ولرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة، أو أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة"^(٣٨).

وعلى ضوء التعديل المستحدث في الفقرة الرابعة من المادة ١٢٧، يقوم مجلس الشعب برفع تقريره إلى السيد رئيس الجمهورية بشأن تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويكون أمام رئيس الجمهورية خياران: إما قبول استقالة الوزارة، وحينئذ يكتفى بتقرير أعدّه المجلس، وإما أن يرد التقرير ثانية إلى المجلس، وهذا الأخير يكون أيضاً أمام خيارين: إما عدوله عن موقفه بشأن تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء، وإما تأكيده موقفه الأول، بشرط ثلثي أعضاء المجلس. فإذا ما تم رفع التقرير ثانية إلى رئيس الجمهورية بالنسبة التي نصت عليها المادة، يقبل رئيس الجمهورية استقالة الحكومة، وليس له في هذه الحال عرض النزاع على الاستفتاء الشعبي؛ إذ يفرض عليه التعديل الدستوري الجديد إقالة الحكومة أو قبول استقالته.

وهذا ما يعد عاملاً إيجابياً يساعد على تقوية أساليب الرقابة من جانب المجلس، وكذلك يرسخ أكثر أسس النظام الدستوري أنه متى قرر المجلس مسئولية رئيس مجلس الوزراء، فعلى الحكومة تقديم استقالته.

في حالة القرار بطرح الثقة من الوزير يعد معتزلاً الوزارة من يوم موافقة المجلس على قرار سحب الثقة، وليس من يوم تقديم استقالته، ولا يمكنه بدءاً من ذلك التاريخ القيام بأي عمل مما يتعلق بشئون وزارته، وإلا كان عملاً منعدماً. ومن ناحية أخرى لا يجوز له البقاء في الوزارة لتصرف العاجل من الأمور، وإنما تسند أعمال وزارته إلى وزير آخر حتى يتم تعيين وزير جديد، وهذا على خلاف الوزارة، فإنه في حالة تقرير مسئولية رئيس الوزراء، يترتب على إعفائه من منصبه نتيجة لذلك، أن يظل في منصبه لتصرف العاجل من الأمور حتى يتم تشكيل وزارة جديدة، وذلك حتى لا يحدث فراغ وزارى^(٣٩).

ثانياً: عدم فاعلية الاستجواب والمعوقات التي تواجهه

إن دراسة الرقابة البرلمانية في إطارها النظري لا تعطينا إلا صورة جزئية عن الرقابة البرلمانية التي يباشرها المجلس التشريعي على أعمال الحكومة. ولو تمعنا النظر في هذه الرقابة في واقعها العملي لوجدنا أنها لم تحقق الهدف المرجو منها، ذلك أن البرلمان بحكم طبيعته بين سلطات الدولة وتكوينه عن طريق الانتخاب يقدر له أن يكون الرقيب الأول على تصرفات السلطة التنفيذية وأجهزتها، وأن يأخذ زمام المبادرة، لما له من وسائل قانونية لاكتساب رقابته كثيراً من الحيوية وطبعها بالطابع الإيجابي. لكن الواقع غير ذلك؛ إذ نجد أن البرلمان بصفة العموم سواء في النظام الجزائري أو النظام المصري غير قادر على مراقبة الحكومة مراقبة فعالة، وأن السلطة التنفيذية هي المهيمنة على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتملك في يدها زمام الأمور في الدولة ومصير البلاد. ومن هنا يتضح أن الرقابة البرلمانية هي رقابة الأحزاب المعارضة، فهي رقابة الأقلية؛ لأن الحزب أو الأحزاب المعارضة عادة لا تحكم، لذلك تسعى لنقد الحكومة حتى يضعف مركزها أمام الناخبين.

سنتطرق هنا إلى عدم فعالية الاستجواب في النظام السياسي الجزائري، مركزين في ذلك على نقطتين أساسيتين؛ هما:

أ- ضعف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعدم إمكانهما مراقبة الحكومة.

ب- هيمنة السلطة التنفيذية وسيطرتها على أعمال السلطة التشريعية.

ثم نعرض بعد ذلك على معوقات الاستجواب في النظام السياسي المصري التي تلقى بظلالها على عملية عرض الاستجوابات أمام المجلس النيابي ومناقشتها. وتتراوح هذه المعوقات بين ذات الطبيعة العامة التي ترتبط

بالنظام البرلماني عموماً، وبين تلك التي تعد وليدة عملية الممارسة البرلمانية ذاتها، من حيث طبيعة الموضوعات التي تتعرض لها الاستجابات ومدى أهميتها، والنمط السائد للمناقشة في المجلس.

١- عدم فاعلية الاستجابات في النظام الجزائري:

يظهر من خلال هذه الدراسة، ديناميكية العلاقة بين المجلس والحكومة، وأن المجلس البرلماني سواء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ضعيف وغير قادر على مراقبة الحكومة مراقبة فعالة. ففيما يخص وسائل الرقابة البرلمانية (السؤال الاستجواب... إلخ) لم تستعمل أبداً استعمالاتاً أصولياً لكي يمكن المجلس من مراقبة السلطة التنفيذية مراقبة فعالة، ووضعها في مأزق حرج إذا اقتضى الأمر.

أ- ضعف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعدم إمكانها مراقبة الحكومة(٤٠):

يمثل الاستجابات أهم الوسائل التي يمارسها البرلمان؛ إذ إنه يحمل في طبيعته معنى المحاسبة المؤاخذة لأعمالها، وإذا ما أسقطنا تطبيق هذه الآلية على أرض الواقع التي يمارسها النواب في خلال الفترتين التشريعتين الرابعة والخامسة(٤١) والتي تعد من أصعب آليات الرقابة المتاحة لهم من حيث الشروط الشكلية، فعلى مدار الدورات التي عرفها البرلمان التعددي الأول، تم تقديم سبعة استجابات فقط، انصبت على مواضيع مختلفة، على عكس مجلس الأمة الذي لم يلجأ إلى هذه الآلية نهائياً، سواء في الفترة التشريعية السابقة أو الحالية. لكن وبرغم وضوح القانون العضوي رقم ٢/٩٩ فيما يتعلق بالمدة المحددة بخمسة عشر يوماً للحكومة للرد على الاستجابات؛ فإنه لم يتم احترام هذه المدة في خلال الفترة التشريعية الرابعة حتى الحالية، ناهيك من الحالات التي يمكن عدها تعدياً لمكتب المجلس الشعبي الوطني على صلاحياته، من

خلال إثارة بعض العراقيين لقطع الطريق على مبادرة استجواب الحكومة، إلى جانب لجوء ممثل الحكومة إلى الرد على بعض أجزاء الاستجواب بدون الأجزاء الأخرى، أو الاكتفاء برد سطحي وعام. كما تم تسجيل تكليف رئيس الحكومة ممثلاً عنه ليرد باسم الحكومة بدل أن يحضر إلى الغرفة الأولى للرد على الاستجواب شخصياً؛ لأن الاستجواب موجه إلى الحكومة وليس إلى أحد أعضائها.

ومن جهة أخرى لم تشر الإجراءات المحددة في القانون العضوي رقم ٢/٩٩ إلى أى سنبل يلجأ إليه النواب وأعضاء البرلمان في حالة تقديم الحكومة إجابات غير مقنعة. فحتى الاستجواب قضى على أهميته لانعدام الجزاء المترتب على ممارسته، فالاستجواب لا يترتب عنه نتائج تذكر أو تؤثر في مركز الحكومة؛ لذا نجد أن أعضاء البرلمان لا يعيرون الاهتمام الكبير لهذه الآلية. ويمكن تفسير ذلك بكون النصوص في هذا الشأن لا تقدم أى أثر على ممارسته، ويمكن في هذه الحالة طرح إشكالية حق الرد عند طرح السؤال الشفوي وعدم إعطاء هذا الحق عند تقديم الاستجواب، ومن هنا يقول أحد نواب المجلس الشعبي الوطني^(٤٢): إن الاستجواب يعرف خلافاً في النصوص، فهو أقوى ولكنه أدنى؛ إذ يضاف الاستجواب إلى مختلف الأدوات القوية، ولكنها في التطبيق ضعيفة^(٤٣). ولكن برغم ذلك وبالرجوع إلى نصوص القانون العضوي رقم ٢/٩٩، نجد عدم ترك هذه الآلية للبرلمانى بمفرده؛ وهو الأمر الذى يؤدي إلى عدم تمكين النائب من ممارسة هذا الاختصاص بصفة مطلقة، وكان المؤسس الدستوري أراد بذلك أن يقول للنائب إنه من الصعوبة أن تستجوب الحكومة بمفردك؛ إذ تم استحداث شرط قانونى فى النظام الداخلى لكللا المجلسين. ومرد ذلك إقرار نسبة معينة من النواب لكى يحصل استجواب

الحكومة؛ أى إدراج هذا القيد غير وارد فى الدستور فى هذا الشأن^(٤٤)،
فالتساؤل: لماذا يقيد المشرع نفسه بهذا الضابط؟

أما عن المدة الزمنية التى تبدو طويلة، فلعل الهدف من وراء ذلك هو ترك حرية التحرك للحكومة. ومهما يكن فطول المدة يقلل من حماس البرلمانين فى ذلك، فالاستجواب لا يشكل سوى أداة ووسيلة بسيطة للإعلام، لا يترتب عليها اتخاذ أى إجراء تجاه الحكومة ومنح الأولوية لصالح الحكومة، ويقلل من فعالية تدخلات النواب عن طريق الاستجواب.

ب- هيمنة السلطة التنفيذية وسيطرتها على أعمال السلطة التشريعية:

الوظيفة التشريعية فى مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية فى الدولة؛ ذلك أنها تعد الإطار العام للتعبير عن الإرادة الشعبية. واكتساب البرلمانات فى العالم لهذه الوظيفة العامة، كان وليد تطورات تاريخية أمكنتها من أن تصبح المشرع باسم الشعب، ولكن ولأسباب متعددة يتضاءل الدور التشريعى للبرلمانات مُفسحاً المجال أمام التدخل الحكومى بالتشريع^(٤٥)، بل أضحي ما يمكن الاصطلاح عليه بالتشريع الحكومى، الجزء الغالب على التشريعات الصادرة فى مقابل تقوية السلطة التنفيذية لأسباب مختلفة؛ منها البحث عن الفعالية من جهة، إلى الأسباب التقليدية المعروفة؛ كبطء أعمال البرلمان للمصادقة على القوانين، وكذا الإطار الزمنى المحدد الذى ينعقد فيه. لكن هذا التدخل فى المجال التشريعى لم يعد مقصوراً على الظروف الاستثنائية، بل امتد إلى الحالة العادية، فظهر الدور التشريعى متمماً لدور البرلمان، وبدلاً عنه أحياناً أخرى، وبذلك تعاضد دور السلطة التنفيذية فى العمل التشريعى بصفة عامة.

الطرق المباشرة للتدخل فى العمل التشريعى:

- التدخل فى المبادرات التشريعية:

يبتدى تدخل الحكومة من خلال اقتسامها حق المبادرة بالتشريع مع النواب، كما أنها فى الإطار ذاته تحتل مكانة متميزة؛ وذلك بسبب آلية الرقابة التى تصب على المقترحات البرلمانية والتى تجعل الحكومة متمتعة بالأفضلية، ناهيك من احتكارها المبادرة التشريعية فى المجال المالى. ومن جهة أخرى تمتلك الحكومة الحق فى تقديم التعديلات، كما تتمتع دائماً بالمعالجة القانونية التى تمنحها مكانة متميزة فى تطبيق نمط التصويت على المبادرات التشريعية.

- حق المبادرة بالتشريع:

يعد أول الإجراءات التشريعية التى يؤدى اكتمالها إلى ميلاد القانون^(٤٦)، فالسلطة التنفيذية لا تتقاسم المبادرة بالتشريع فحسب، بل تتفوق فى أغلب الأحيان فى سيرورة هذه المبادرة التشريعية إلى قوانين رسمية، يعمل بها، لتتماشى والبرنامج الذى تعده مسبقاً، ولا يتبقى سوى الآلية القانونية لتنفيذ هذا البرنامج. ولعل أحد دواعى تفوق المبادرة الحكومية، هو جدية الأفكار وعمق الدراسة، وحسن الصياغة، وتماشيا مع السياسة العامة للدولة، وفى حدود الإمكانيات المالية المتاحة لها، وذلك بالنظر إلى الجهاز الإدارى الذى يعمل لصالحها، ويوفر مختلف المعلومات؛ وهو مما يجعلها على دراية أكبر بمواضيع مستلزمات المعالجة التشريعية أكثر من غيرها. إن اقتسام حق المبادرة بالتشريع بين الحكومة والنواب لا يعنى مبدئياً أن الحكومة تستحوذ على كامل السلطة أو على الجزء الغالب فيها؛ ذلك أن نص المادة ١٢٠ من الدستور توجب أن تكون كل مشاريع أو اقتراحات القوانين محل مناقشة من المجلسين، حتى تتم المصادقة عليها^(٤٧).

لكن وباستقراء النصوص الدستورية^(٤٨)، نلمس وضع يد الحكومة على مجمل العمل التشريعي؛ إذ تقدمت الحكومة منذ بداية الفترة التشريعية حتى سنة ٢٠٠٠ بـ ٤٧ مشروع قانون، في حين تقدم النواب في خلال الفترة نفسها بـ ١٧ اقتراح قانون.

- حضور الحكومة أشغال اللجان البرلمانية:

إن أول إمكان متاح للحكومة هو حضور أشغال اللجان الدائمة من خلال أعضاء الحكومة، وذلك قصد الاستماع إليهم، بناء على الطلب الذي تقدمه الحكومة إلى رئيس كل غرفة، كلما دعت الضرورة إلى ذلك^(٤٩)، ومما لا شك فيه أن هذا الإمكان المتاح للحكومة يسمح لها بمراقبة عمل اللجان الدائمة عن قرب، ومن ثم تحضير الردود على استفسارات أعضاء اللجان، أو تقديم تعديلات بما يحافظ على موضوع المبادرة التشريعية، إذا كانت مقدمة من طرفها، أو تقديم التعديلات حول المقترحات المقدمة من طرف النواب.

- إعداد جدول الأعمال^(٥٠):

يلعب جدول الأعمال دوراً سياسياً في العلاقة بين الأعمال بوصفه أداة سياسية للضغط على الحكومة، من أجل إبعاد المشاريع أو تأخيرها؛ وهو الأمر الذي يجعل موقف الحكومة صعباً. وإذا كانت الفكرة التقليدية تتجه إلى إعلان أن البرلمان سيد جدول أعماله بوصفه الممثل للإدارة الشعبية، وهو مما لا يقبل معه أن تتولى سلطة أخرى تنظيم جدول أعماله؛ فإن الواقع أثبت العكس، فالحكومة بدأت بالمشاركة والتدخل في إعداد جدول الأعمال حتى الاستحواذ عليه^(٥١). وفي ذلك تتبع الأنظمة الدستورية وسائل متعددة لتحقيق التفوق الحكومي في إعداد جدول الأعمال، فهناك من الدساتير ما يكرس فيها صراحة لهذا الامتياز للحكومة عبر النصوص الدستورية، والبعض الآخر منها

يكتفى بتحقيق ذلك عن طريق القوانين العضوية وكذا الأنظمة الداخلية للبرلمانات^(٥٢).

والملاحظ أن الدساتير الجزائرية لم ترجح، بل لم تقر أصلاً دوراً للحكومة في إعداد جدول الأعمال، بل إن التفوق الحكومي تم إقراره عن طريق الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية التي تمنح الامتياز في تحديد جدول الأعمال للحكومة بدون أن يكون ذلك مكرساً دستورياً، وباستحداث القوانين العضوية، فإن القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وكذا بينهما وبين الحكومة، عمل هو الآخر على تكريس التفوق لصالح الحكومة. وبإضافة ما سبق ذكره، فإن الحكومة تستطيع أن تطلب إدراج مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات، في حالة عدم تمكن اللجنة المختصة من تحضير تقرير بشأنه^(٥٣).

الطرق الضمنية للتدخل في العمل التشريعي:

إضافة إلى تمتع السلطة التنفيذية بالمبادرة بالتشريع، وكذا المكانة المميزة لها من خلال مختلف إجراءات العمل التشريعي، فإنها تتمتع أيضاً بآليات قانونية تسمح لها بالتدخل في العمل التشريعي بطرق ضمنية، ويتمثل فيما يأتي:

- الاعتراض لإلغاء النص التشريعي أو تعديله وأثره في العمل التشريعي:

تبني دستور ١٩٩٦ الانفراد في ازدواجية السلطة التشريعية، وتعيين رئيس الجمهورية لعدد من أعضاء الغرفة الثانية، هذا التعيين وتحديد نسبة ثلاثة أرباع (٤/٣) أعضاء ذات الغرفة للمصادقة على القوانين لم يوضع اعتباراً، بل إن الأمر مدروس من حيث استقرار الوضع الدستوري للسلطتين التنفيذية والتشريعية.

إن أخذ المؤسس الدستوري بأزدواجية السلطة التشريعية، بحيث أصبح البرلمان الجزائري مكوناً من غرفتين، هذا الاستحداث الذي يصب في مصلحة السلطة التنفيذية وأساساً رئيس الجمهورية، لسلطته في تعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية، من جهة، والمغايرة في النصاب اللازم للمصادقة على القوانين في الغرفتين من جهة أخرى، وإن اختصاص الغرفة الثانية محدد دستورياً بدراسة النصوص المصوت عليها من قبل الغرفة الأولى، غير أن دور الغرفة الثانية في الاعتراض على ما تقرره الغرفة الأولى، يمكن استقراؤه من خلال النصوص المتعلقة بائتراط نسبة معينة للتصويت والمصادقة على النصوص المعروضة على الغرفتين^(٥٤).

ومنه تصبح الغرفة الثانية؛ أي مجلس الأمة أداة كبح جماح الغرفة الأولى، وهذه الأداة في يد السلطة التنفيذية تحقق بها أهدافها، بأن يصدر النص موافقاً لتطلعاتها، أو أن يصير في حكم العدم، كما يعد الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية قيداً وارداً على الإدارة الشعبية للمجلس الوطني الشعبي والمشاركة في التشريع^(٥٥)، ويعد طلب قراءة ثانية على وجه الخصوص، إجراء توفيقاً؛ لأن العمل الذي يضاف على النص الصفة القانونية، هو التصويت الذي يقوم به البرلمان، وعليه فإن طلب قراءة ثانية، إن كان لا يؤثر في النص مبدئياً، فإنه يسهم في تأجيل ظهوره بعد إقراره من البرلمان مدة معينة، ومع مراعاة توافر الشروط الواردة في نظر المادة ١٢٧ من الدستور، فيكون على الرئيس إصداره. والمؤكد أن طلب قراءة ثانية لقانون مصادق عليه يمكن عده مشاركة في التشريع البرلماني؛ إذ إن منح هذا الحق لرئيس الجمهورية من جهة، واشتراط توافر النصاب القانوني يؤكد ذلك، وإن كان

ذلك قد يفسر بأن رئيس الجمهورية هو حامى الدستور بنص المادة ٧٠،
والمادة ٦٧، خاصة إذا رأى فى النص الذى يتم إقراره مخالفة للدستور.

- إصدار القانون:

إن سلطة رئيس الجمهورية فى المجال التشريعى تمتد أيضاً إلى إصدار
القانون الذى يمكن عده مجرد إجراء شكلى يقوم به رئيس الجمهورية لإخراج
القانون إلى الوجود، وإلا لكان من الواجب فى هذه الحالة منحه بالموازاة إلى
رئيس المجلس الشعبى الوطنى أو إلى رئيس مجلس الأمة أو كليهما فى حالة
ما إذا لم يقدم ذلك رئيس الجمهورية^(٥٦). ونخلص إلى القول إن الإصدار له
دور أساسى فى النظام الدستورى الجزائرى، ويعد مكملاً للقانون. وما يدعم
هذا الرأى أنه لا توجد إشارة إلى حلول معينة كمنقل الاختصاص من رئيس
الجمهورية إلى جهات أخرى فى حالة عدم الإصدار، أو منح المجلس
الدستورى اختصاصات تتعلق بالموضوع^(٥٧).

ونخلص فى ختام هذا المطلب إلى عدم فاعلية وسائل الرقابة البرلمانية.
وهذا يرجع إلى عدة أسباب؛ منها عدم إمام العضو البرلمانى بوظيفة الرقابة
البرلمانية، أو عدم إدراكه لشئون الميزانية العامة والضرائب، إضافة إلى أن
الدراسات قيدت محاور البرلمان فى أداة الوظيفة المالية؛ ففى الجزائر يلاحظ أن
هناك تمركزاً للعمل البرلمانى فى لجنة المالية والميزانية، وذلك برغم عدم
حضور كل النواب فى اللجنة إلى جانب الحضور القوى للحكومة، وهو
الطرف القوى؛ وهو الأمر الذى يؤثر فى عمل اللجنة، ويصادق البرلمان على
مشروع قانون المالية فى مدة أقصاها ٧٥ يوماً من تاريخ إيداعه. والملاحظ
أن هذه الإجراءات ليس لها أى أثر فى النصوص القانونية، فإن مناقشة
مشروع قانون المالية خال من كل الأهمية، فهى مناقشة من أجل المناقشة
فحسب.

وكما يتبادر إلى الظاهر أن النظام البرلماني من الجانب النظري يهدف إلى كفالة التوازن والتعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ولا يقوم على ترجيح سلطة ضد أخرى. غير أن هذا النظام في تطبيقاته العملية قد أدى إلى نتائج مغايرة لتلك التي يتضمنها الجانب النظري؛ إذ طغت السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

٢- المعوقات التي تواجه الاستجواب في النظام السياسي المصري:

أخذ الدستور المصري الصادر في ١٩٧١/٩/١١ بمبدأ الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وفي المقابل أخذ بحق حل مجلس الشعب. وبذلك يمكن القول إن النظام السياسي المصري يقوم على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ إذ تملك الأولى سحب الثقة، وتملك الثانية حق الحل. غير أن بيئة النظام السياسي لصالح السلطة التنفيذية، وعدم تمكن مجلس الشعب من وقف هذا الطغيان^(٥٨). وستتطرق إلى عوامل تعوق الاستجواب عن أداء وظيفته على أكمل وجه في النظام السياسي المصري^(٥٩)، وتعضد من مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وتساعد على إفشال فاعلية الاستجواب. وتتمثل المعوقات فيما يأتي:

أ- السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية:

منح دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية سلطات جد واسعة^(٦٠). وقد بينت الممارسة العملية اضطلاع رئيس الجمهورية بدور فعال في صنع السياسة العامة للدولة؛ وهو مما ترتب عليه هيمنة رئيس الجمهورية على سائر المؤسسات الدستورية هيمنة كاملة بدون رقابة جدية من أية هيئة نيابية، أو غير نيابية، أو من معارضة قوية، وفي الأغلب بدون معارضة ما. ومن أهم وسائل سيطرة رئيس الجمهورية وتدخله في العمل البرلماني ما يأتي:

١- حق رئيس الجمهورية في دعوة مجلس الشعب للانعقاد وفض الدورة البرلمانية^(٦١). وهكذا يعترف الدستور بحق رئيس الجمهورية في التدخل في سير العمل البرلماني، كما استغلت السلطة التنفيذية هذه الصلاحيات لتحقيق غايتها في عدم مناقشة الاستجابات المقدمة إلى المجلس أحياناً، وهو ما حدث في الاستجابات المقدمة من أعضاء المعارضة في الدور الأول من الفصل الخامس، فقد انتهت الدورة البرلمانية في نهاية يونيو ١٩٨٨؛ وهو مما ترتب عليه تأجيل نظر الاستجابات التي كان مقرراً لها شهر يوليو ١٩٨٨، وبذلك فوت رئيس الجمهورية على المجلس فرصة مناقشة الاستجابات، وهكذا يكون تدخل رئيس الجمهورية في سير العمل البرلماني عن طريق قرارات فض الدورة البرلمانية أحد الأسباب المؤدية إلى عدم مناقشة بعض الاستجابات.

٢- حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان: يقصد بحق الحل إنهاء عمل مجلس الشعب قبل انتهاء الفصل التشريعي كاملاً، ويعد من أقوى الحقوق التي تفرها الدساتير للسلطة التنفيذية وأشدّها في مواجهة السلطة التشريعية^(٦٢)، وهو طريق استثنائي يجب ألا يتم اللجوء إليه إلا إذا ساد الاعتقاد بأن البرلمان لم يعد يمثل الشعب تمثيلاً حقيقياً^(٦٣).

٣- توحيد رئاسة الدولة ورئاسة الحزب صاحب الأغلبية في مجلس الشعب في رأس السلطة التنفيذية: إن رئاسة رئيس الجمهورية لحزب الأغلبية جعلته يتمتع بسلطات أكثر؛ إذ إنه:

- لما كان رئيس الجمهورية هو رئيس الحزب الوطني (حزب الأغلبية)؛ فإن سياسته وقراراته لا تكون محل نقد داخل البرلمان إلا من خلال بعض نواب المعارضة، وكذلك عجز مجلس الشعب عن القيام بأي عمل برلماني ضد سياسات رئيس الجمهورية وقراراته.

- على الرغم من قيام بعض نواب الأغلبية أحياناً بممارسة حقهم فى الرقابة البرلمانية من خلال طلبات الإحاطة، أو الأسئلة المقدمة إلى الوزراء؛ فإن هناك حدوداً معينة لنقد سياسة وزير ما، وهذه الحدود تحول دون الطلب بسحب الثقة من الوزير، أو الوزارة؛ لأن نواب الأغلبية لابد أن يظهروا مظهر المؤيد لبقاء الحكومة التى يعد رئيس الجمهورية رئيسها الأعلى.

- ولما كان رئيس الجمهورية رئيساً لحزب الأغلبية، وفى الوقت نفسه رئيساً للسلطة التنفيذية؛ فإن هذا يؤدى إلى نتيجة منطقية، هى هشاشة الآثار المترتبة على الاستجابات المقدمة من نواب الأقلية، فمهما كانت قوة البيان فى هذه الاستجابات، والدلائل والمبررات التى استند إليها الاستجواب لسحب الثقة من الحكومة أو الوزير؛ فإن نواب الأغلبية يحرصون على إظهار تأييدهم المطلق لرئيس الجمهورية والحكومة، من خلال رفض إجراء سحب الثقة.

ب- وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة:

تكمن قوة البرلمان فى سلطته الرقابية على الممارسات الإدارية والسياسية للسلطة التنفيذية، وفى وقف تلك الممارسات البرلمانية إذا لم تتفق مع إدارة الأمة. غير أن هناك عاملاً مهماً يدخل فى الممارسات البرلمانية، ويجعل الاستجواب غير ذى فاعلية، هذا العامل هو استناد الحكومة إلى الأغلبية فى المجلس التشريعى إذا كانت الحكومة لديها الأغلبية فى مجلس الشعب؛ فإنها لا تستجوب أبداً إلا إذا شاءت وبرضاها. وما يلاحظ فى هذا السياق أن مجلس الشعب لا يستعمل الاستجواب إلا فى الحالات التى تسمح بها الحكومة إظهاراً لحرية الرأى؛ إذ كانت الأغلبية فى مجلس الشعب تخضع لتوجيهات الحكومة، وبعد تعدد الأحزاب فى مصر كانت هناك استجابات متعددة، غير أنها لم تكن ذات أثر؛ ذلك لأن الأغلبية مازالت تساند الحكومة

فى موافقها، وما زال هذا الوضع مستمرأ إلى الآن، وذلك برغم تعدد الأحزاب، ولكنها أحزاب هاشمية؛ إذ إن الحزب الوطنى هو الحزب الحاكم، وله الأغلبية المطلقة فى مجلسى الشعب والشورى؛ وهو مما جعل سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها عن طريق الاستجواب أمراً مستحيلاً من الناحية العملية، فيلاحظ بصورة شبه دائمة اقتراح نواب الأغلبية قفل باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، بل يصحب تقديم اقتراح الانتقال إلى جدول الأعمال تأييد مجلس الشعب وثقته بالوزير المعنى بالاستجواب على جهوده فى مجال عمله، ويرى بعض الفقهاء أن دور الأغلبية البرلمانية فى التأييد المطلق لسياسة الحكومة يرجع إلى طبيعة النظام السياسى فى مصر؛ إذ انعكست هذه الطبيعة على أداء مجلس الشعب لوظائفه الرقابية، ولاسيما الاستجواب، فالبرغم من التزايد الكمى لاستخدام أسلوب الاستجواب؛ فإن محاسبة الحكومة قد توقفت عملياً؛ لأن الأغلبية البرلمانية تناصر الحكومة بدعوى التماسك الحزبى، أو لأن هناك توجيهات من أجهزة أعلى تدعو الأغلبية إلى مساندة الحكومة.

ج- الحصول على المعلومات:

لا شك أن الحصول على المعلومات يمثل أهم العوامل الفاعلة والمؤثرة فى الاستجوابات، فكلما كان مقدم الاستجواب معتمداً على مصادر دقيقة وصحيحة ووافية للمعلومات التى يبنى عليها استجوابه، كان الاستجواب مؤثراً وناجحاً. ولكى يكون عضو مجلس الشعب على قدر جيد من امتلاك المعلومات التى يستعين بها فى تقديم استجوابات فاعلة؛ فإن الحاجة قد أصبحت ملحة فى إنشاء مركز معلومات قوى، يقدم لأعضاء المجلس ما يحتاجون إليه من بيانات بأيسر طرق وأقل وقت وجهد، على أن يكون هذا المركز دائرة معلومات حقيقية مزوداً بالأجهزة العلمية الحديثة، وله علاقة بمختلف شبكات المعلومات الداخلية والخارجية، فى مختلف دول العالم، بحيث تتاح له جميع مصادر

المعلومات القديمة والحديثة، وما يستجد فيها أولاً بأول، يضاف إلى ذلك حسن التنظيم والترتيب والتبويب والفهرسة التقنية للعناوين والموضوعات وغيرها. على أن يصحب ذلك كله توفير المساعدين المتخصصين في مختلف المجالات للمعاونة على توفير المعلومات وتقديمها للأعضاء في سهولة ويسر. ولكي يستطيع المجلس النيابي^(٦٤) القيام بالمهام المقررة له؛ فإنه لا بد أن تتوافر له معلومات دقيقة وكافية عن الأنشطة المختلفة في الدولة^(٦٥).

د- ضم الأسئلة وطلبات الإحاطة للاستجابات:

تضمنت لائحة مجلس الشعب الحالية أول مرة حكماً جديداً مؤداه ضم الأسئلة وطلبات الإحاطة المرتبطة بالاستجابات في ذات الجلسة التي ينظر فيها الاستجابات، ويتم بغض النظر عن تاريخ قيدها في السجل متى يجاب عنها إجابة واحدة لا إجابات منفصلة، واقتصاداً للوقت، ودعماً لفاعلية الاستجابات بوصفه وسيلة برلمانية. ولكن بالرجوع إلى مضابط جلسات مجلس الشعب نجد أن التطبيق العملي يؤدي إلى صعوبة - بل استحالة - تطبيق هذه النصوص اللائحية، ومن ثم فإن الأسئلة وطلبات الإحاطة لم تلعب الدور الذي كان منتظراً منها في مناقشة الاستجابات، ويرجع ذلك إلى الأسباب الآتية:

أولاً: صعوبة تمييز الأعضاء بين الأسئلة وطلبات الإحاطة؛ وهو مما يدفع كثيراً من الأعضاء إلى تقديم طلبات إحاطة في موضوع الاستجابات، في حين أنه في حقيقته سؤال كي يتمكن من عرض طلب إحاطة في بداية المناقشة، بعد شرح مقدم الاستجابات ورد الوزير؛ لأن لمقدمي الإحاطة الأولوية على مقدمي السؤال؛ وهو مما يتيح لهم فرصة الظهور في وسائل الإعلام المختلفة إذا ما أشارت إلى الجلسة التي تمت فيها مناقشة الاستجابات.

ثانياً: كثير من الأعضاء يتقدمون بأسئلة وطلبات إحاطة في الجلسة ذاتها التي ينظر فيها الاستجابات، إما بإيعاز من الحكومة، وأما بإيعاز من

الأحزاب المعارضة، وذلك إما بهدف مهاجمة العضو مقدم الاستجواب إرضاءً لحكومة الحزب الحاكم، وإما بهدف تأييد سياسة الحكومة ومدح الوزير المستجوب، وإذا راجعنا مضابط مجلس الشعب نجد أغلب الأسئلة وطلبات الإحاطة المقدمة من الأعضاء المرتبطة بموضوع الاستجواب، ليس الهدف منها ممارسة رقابة برلمانية على الحكومة، بل الهدف منها التأييد المطلق لسياسة الحزب الحاكم ومدح الوزير المستجوب^(٦٦)، كما قد يكون الغرض من تقديم الأسئلة وطلبات الإحاطة هو مهاجمة الحكومة، ويكون هذا الأمر صادراً خاصة من الأحزاب المعارضة وأحياناً من المستقلين، فضلاً عن أن المعارضة تستخدم هذه الوسائل لشن حملة ضارية على الحكومة فتوعز لأحد أعضائها بتقديم الأسئلة وطلبات الإحاطة لمناصرة العضو المستجوب في أثناء المناقشة.

هـ - عدم تمكن مقدم الاستجواب من التعقيب على رد الوزير^(٦٧):

إن نص المادة ٢٠٢ أسىء تطبيقه استناداً إلى نص المادة ٢٠٤ من اللائحة نفسها التي تنص على أن يكون للاقتراح بالانتقال لجدول الأعمال الأولوية على غيره من الاقتراحات المقدمة...، فكثيراً ما تستخدم الأغلبية البرلمانية هذا النص لبتز المناقشة، وتضييق الخناق على المعارضة فور انتهاء رد الوزير على الاستجواب، ومن قبل أن تبدأ المناقشة؛ إذ يقوم أعضاء الأغلبية البرلمانية بتقديم اقتراح يتضمن طلب الانتقال إلى جدول الأعمال، فيسارع المجلس بالموافقة عليه. اتحاد الجامعات العربية.

ويذهب بعض الفقهاء إلى التساؤل الآتي: هل من المنطقي بعد أن يقوم المستجوب بجهود مضنية في جمع معلوماته الموثقة ووقائعه الصائبة وقرائنه الثابتة، ويشرح استجوابه في أسلوب منطقي متتابع، أن ينهى استجوابه بالانتقال إلى جدول الأعمال مع عدم تمكنه من التعقيب على رد الوزير لمجرد

قيام بعض الأعضاء بتقديم اقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال أو لإيعاز الحكومة لأحد أعضاء الحزب الحاكم بتقديم هذا الاقتراح؟ وكان الأولى بالمجلس أن ينتهي في مناقشة الاستجابات بعد دراستها دراسة وافية إلى عدم اللجوء إلى إقبال باب المناقشة لمجرد تقديم الاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال، وفي ذلك كله دعم للدور الرقابي للمجلس وإحداث توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

و- العناصر الشخصية:

تتباين العناصر الشخصية بين مقدم الاستجواب ومن وجه إليه الاستجواب، وأثرها في فاعلية الاستجواب، وهو ما سنبينه فيما يأتي:

أولاً: شخصية مقدم الاستجواب: تعد شخصية مقدم الاستجواب من أهم العوامل التي تؤثر في فاعلية الاستجواب؛ لأن مقدم الاستجواب الذي يتمتع بخبرات عملية وعلمية وثقافة واسعة يستطيع أن يقنع المجلس بأهمية القضية التي يعرضها عن طريق الاستجواب، ومما يدعم موقف المستجوب أيضاً قدرته على حسن عرض استجوابه وإثبات ما يدعيه من مخالفات، وقدرته على حمل أعضاء المجلس على الاقتناع بموقفه، والانضمام إليه في تأييد استجوابه. وعلى العكس من ذلك إذا كانت شخصية موجه الاستجواب دون المستوى، أو كان محدود الخبرة والثقافة والتجربة البرلمانية؛ فإن استجوابه لا يحظى باهتمام النواب بالشروط والإجراءات القانونية المطلوبة لصحة الاستجواب، مخالفة الدستور والقانون والأنظمة الداخلية لمجلس الشعب أو تضمينه عبارات غير لائقة، أو كون الاستجواب ينطوي على مصلحة شخصية أو خاصة، أو مقاطعة مقدم الاستجواب للوزير المختص عند الرد على استجوابه بشكل يتجاوز الحدود القانونية. ومن هنا يرى بعض الفقهاء أنه يجب تطوير قدرات أعضاء البرلمان في ممارسة الرقابة على الأعمال التنفيذية عن طريق

الدورات التدريبية، خاصة في سير العمل في المرافق الحكومية المختلفة، وما يجب أن يكون عليه العمل فيها، حتى يستطيعوا معايشة العمل التنفيذي، ومن ثم يمكن مراقبته.

ثانياً: شخصية من وجه إليه الاستجاب: إن نجاح الوزير في الرد على الاستجابات كثيراً ما يستند إلى خبرته الطويلة بالشئون السياسية ومن نقله السياسي، وعلاقته بالقيادات السياسية في الدولة، وعلى مبلغ غيرته على الصالح العام، وما يتمتع به من ثقة لدى الرأي العام، مع قدرته على سرعة التحرك بين أعضاء المجلس لحملهم على منحه الثقة، وعدم الانضمام إلى مقدم الاستجاب(٦٨). وفي المقابل كلما قلت كفاءة الوزير، كان لذلك أثر في تنفيذ الاستجاب؛ إذ إن اختيار الوزراء الذين لا تتوفر فيهم الصفات اللازمة من الذكاء والإلمام بمجريات الأمور في وزاراتهم، والخلق القويم، وعدم الإلمام بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كل ذلك ينعكس سلباً على الوزير، ويؤدي إلى ظهور خصومة بين الوزير والأعضاء؛ وهو مما يدفعهم إلى الكيد له، والحط من قدره، وتصيد أخطائه، وخلق الصعوبات والمشاكل أمامه؛ وهو الأمر الذي يعمل على زيادة أثر الاستجاب، على النحو الذي يجعل الاستجاب أداة فاعلة ومؤثرة.

ومما هو جدير بالذكر أن فاعلية الاستجاب لا تعني نجاح الموجه إليه الاستجاب، لكن تعني الوصول إلى الحقائق سلباً أو إيجاباً، ومعالجتها.

عضو اتحاد الجامعات العربية

الهوامش :

(١) المسؤولية المدنية Responsabilite Civile هي التزام الوزراء بإصلاح الأضرار المترتبة على حدوث خطأ شخصي منهم يصيب المواطنين، سواء كان هذا الإصلاح بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، أو في صورة تعويض مالي، وهذه مسؤولية يختص بنظرها القضاء، ولا تتظرها المجالس النيابية، كما أنه لا صلة لها بالعلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان.

والمسؤولية الجنائية Responsabilite Penale هي مسؤولية الوزراء عن الجرائم الجنائية التي يرتكبونها، سواء أكانت خيانة عظمى أم ابتزاز أموال الدولة أم ضد الأفراد أم إضراراً بالحريات العامة. ومع أن هذه المسؤولية يختص بنظرها القضاء؛ فإن ذلك يقتصر على بعض الدول فهناك من الدول، ما يعهد بنظر هذه الجرائم إلى المجالس النيابية. د. سلام إيهاب زكي، مرجع سابق.

(٢) وهذا ما نصت عليه المادة ١٠١ من دستور ١٩٩٦م: "يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".

(٣) فاتح شنوفى، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير ٢٠٠١م، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ص ١٠٨ وما بعدها.

(٤) المادة ١٢٨ من دستور ١٩٧١ تنص على: "إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه".

(٥) غير أن بعض الوزراء يحاول من حين إلى آخر إفشاء مثل هذه الأسرار، حينما يكون رأيه معارضاً لرأى اتخذ في مجلس الوزراء.

ولوحظ في بريطانيا أن بعض الإفشاءات تتم بطريقة غير مسؤولة، وتسمى بالتسرب غير المسند.

(٦) تضمن دستور ١٩٧١ ولائحة مجلس الشعب الحالية الصادرة سنة ١٩٧٩ عدداً من الإجراءات التي لابد من الالتزام بها عند اقتراح سحب الثقة من الوزارة أو من أحد الوزراء، وإن كانت النصوص الدستورية المصرية قد سوت إجراءات سحب الثقة بين الوزير ونواب رئيس الوزراء وبين رئيس الوزراء، غير أن هذا يختلف عنه من حيث أثر القرار، فلا يترتب على هذا القرار استقالة الوزارة وإنما يتعين على مجلس الشعب أن يسلك إجراءات أخرى.

(٧) يتضح الفارق بين النصين إذا لم يناقش الطلب في ذات جلسة تقديمه، وإنما في جلسة تالية، أو تأجلت المناقشة إلى الموعد الذي يحدده المجلس.

(٨) المادة ٣٠٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٩) د/ ماجد راغب الحلوي، القانون الدستوري ١٩٨٦، دار المطبوعات الجماعية، ص ٣٤١.

(١٠) المادة ١/٢٤٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(١١) المادة ٢/٢٤٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(١٢) المادة ٣/٢٤٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(١٣) سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، ١٩٨٦، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ص ٥٧١.

(١٤) المادة ١٢٧ من دستور ١٩٧١.

(١٥) د/ جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية ١٩٩٣، القاهرة، دا النهضة العربية، ص ٢٤٠.

(١٦) على أن النظام الداخلي السابق لمجلس الشعب الوطني فى مادته ٢/١٢٥ ينص على أنه "يمكن أن ينتهى الاستجواب فى حالة عدم اقتناع المجلس ببرد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق". غير أن هذا النص ألغى نهائياً فى النظام الداخلى لمجلس الشعب الوطنى الحالى الصادر فى ٣٠ يوليوس ٢٠٠٠، بل أكثر من ذلك لم يرد فى هذا النظام الداخلى الحالى أى مادة تتعلق بموضوع الاستجواب، واكتفى فقط بالنصوص التى أوردها القانون العضوى رقم ٢/٩٩، الصادر فى ٨ مارس ١٩٩٩.

(١٧) د/ العروسى رابح، السلطة التشريعية فى الجزائر فى ظل التعددية الحزبية مذكرة ماجستير فى العلوم السياسية ٢٠٠٤، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، ص ٤٥، ٤٦.

(١٨) تيسير عبود، محاضرات فى النظم السياسية المقارنة، الجزائر ١٩٩٤، ديوان المطبوعات الجامعية.

(١٩) المادة ٧٩ من دستور ١٩٩٦ تنص على أنه "يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذى يعينهم، ويضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته، ويعرضه فى مجلس الوزراء".

(٢٠) المادة ٤٦ من القانون العضوى رقم ٢/٩٩ تنص على أنه "يعرض رئيس الحكومة برنامجه على المجلس الشعبى الوطنى فى خلال الخمسة والأربعين (٤٥) يوماً الموالية لتعيين الحكومة. ويفتح المجلس الشعبى الوطنى لهذا الغرض مناقشة عامة".

(٢١) المادة ٤١ من القانون العضوى رقم ٢/٩٩ تنص على أنه "يتم التصويت على برنامج الحكومة، بعد تكيفه إن اقتضى الأمر عشرة (١٠) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه فى الجلسة".

(٢٢) ومن أبرز الأمثلة الحية على ذلك ما جرى بمناسبة مناقشة برنامج حكومة أحمد أويحى سنة ١٩٩٧ الذى كان أول مشروع برنامج حكومة يقدم إلى البرلمان التعددى الأول من نوعه، فقد رفض رئيس الحكومة

الاستجابة لتدخلات النواب المتضمنة اقتراحات تعديل المشروع، وأمر بالإبقاء على مشروعه كما عرضه، ورفض أى تعديل ولو فاصلة، متحدياً بذلك إدارة المجلس الشعبى الوطنى التى خضعت فى النهاية لإرادة رئيس الحكومة، بالتصويت على مشروع برنامج الحكومة بدون تعديلات، وذلك برغم حدة تدخلات النواب، وانتقاداتهم. غير أن أحزاب الائتلاف الحكومى فضلت تقديم مصالحها السياسية على حساب سيادة المجلس الشعبى الوطنى؛ وهو مما أدى إلى إضعاف البرلمان، وتوجيه النواب فى الخط السياسى نفسه؛ وهو الأمر الذى أفرغ المؤسسة التشريعية من تآدية دورها السياسى ضمن النظام السياسى.

(٢٣) د/ سعيد بو الشعير، النظام السياسى الجزائرى ١٩٩٣م، دار الهدى للطباعة والنشر، ص ٣٨٨.

(٢٤) المادة ٤٩ من القانون العضوى رقم ٢/٩٩.

(٢٥) د/ بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية فى الجزائر بين الثبات والتغيير ١٩٩٨م؛ مجلة الإدارة، العدد الثالث، ص ٣٧.

(٢٦) د/ عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، من خلال تطور النظام الدستورى الجزائرى، رسالة دكتوراه ٢٠٠١، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ص ١٨٠.

(٢٧) المادة ١/٨٤ من دستور ١٩٩٦، تنص على أنه: تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبى الوطنى بيانا عن السياسة العامة.

(٢٨) المادة ١/١٣٥ من دستور ١٩٩٦، تنص على أنه: "يمكن للمجلس الشعبى الوطنى لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتصق رقابة ينصب على مسئولية الحكومة".

(٢٩) المادة ٦١ من القانون العضوى رقم ٢/٩٩.

(٣٠) المادة ٥٤ من القانون العضوى رقم ٢/٩٩.

(٣١) المادة ٨٤ من دستور ١٩٩٦.

(٣٢) المادة ٦١ من القانون العضوي رقم ٢/٩٩، تنص على أنه: "طبقاً لأحكام المادتين ١٣٦ و ١٣٧ من الدستور يجب أن يوافق على ملتصق الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب".

(٣٣) غير أنه، وللنقائص التي تشوب سلطة البرلمان فيما يتعلق بملتصق الرقابة، فإن تدخله بهذه الوسيلة محصور، بل منعدم، بدون أن ننسى الأغلبية البرلمانية التي تتمتع بها الحكومة، والتي تحول دون اللجوء إلى هذا الإجراء، وعليه فإن إثارة مسؤولية الحكومة عن طريق ملتصق الرقابة هي تقييم لسياسة الحكومة تقيماً سلبياً؛ إذ إن رئيس الحكومة مسئول على برنامج الحكومة، ومسئول سياسياً أمام البرلمان، حتى وإن كان هذا راجع إلى غياب الثقافة في هذا المجال.

(٣٤) المواد ٦٢، ٦٣، ٦٤ من القانون العضوي رقم ٢/٩٩ الذي ينص على الأحكام المتعلقة بالتصويت بالثقة.

(٣٥) المادة ١٢٩ من دستور ١٩٩٦.

(٣٦) د/ الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية الحزبية، مجلة الفكر البرلماني ٢٠٠٣، مجلس الأمة، العدد ٤، ص ١١٠.

(٣٧) د/ صلاح الدين فوزي، النظم السياسية والقانون الدستوري ١٩٩٩، القاهرة دار النهضة العربية، ص ٣٢٧، وأيضاً د/ أحمد أنور رسلان، النظم السياسية والقانون الدستوري، القسم الأول ١٩٩٧، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٢٨٩.

(٣٨) كانت الصياغة الدستورية قبل التعديل على النحو الآتي: "ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد

المجلس إلى إقراره من جديد، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي".

(٣٩) د/ عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، دراسة مقارنة ١٩٨٥، الكويت، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، ص ١٥، وما بعدها.

(٤٠) نشير هنا إلى آلية الاستجواب، على أساس أن البحث قام على هذه الآلية، وأن الدراسة كلها تدور حول الاستجواب في النظامين الجزائري والمصري، ومن هذا المنطلق لا نتطرق إلى آليات الرقابة الأخرى أو وسائلها.

(٤١) أي الحالية، وستنتهي هذه الفترة مع نهاية شهر إبريل ٢٠٠٧م.

(٤٢) السيد فاتح قرد، مقابلة صحفية مع النائب فاتح قرد، في ٢٤/٢/٢٠٠٤.

(٤٣) وتجدر الإشارة إلى أن الفترة التشريعية الخامسة (الحالية) عرفت تقديم سبعة استجوابات، وهو العدد نفسه الذي عرفت فيه الفترة التشريعية الرابعة السابقة تقديم سبعة استجوابات.

(٤٤) تنص المادة ١٣٣ الفقرة الأولى من دستور ١٩٩٦ على أنه يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.

(45) Burdeau. Traité du science politique, Paris, T9, L.G.J 1976, p. 144.

(٤٦) د/ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة ١٩٨٠، دا الفكر العربي، ص ٩.

(٤٧) تنص المادة ١٢٠ على أنه: "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه".

(٤٨) القانون العضوى رقم ٢/٩٩، والنظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى، الصادر فى ٣٠ يوليو ٢٠٠٠، والنظام الداخلى لمجلس الأمة رقم ٨٤، الصادر سنة ١٩٩٩.

(٤٩) وهو ما نصت عليه المادة ٣/٣٧ من القانون العضوى رقم ٢/٩٩، فقد نصت على أنه: "يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان القائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة".

(٥٠) جدول الأعمال هو برنامج يتم بموجبه إدارة المناقشات فى الجلسة العامة للبرلمان، وبرنامج العمل المحدد مسبقاً لسير العمل التشريعى والبرلمان سيد جدول أعماله.

(٥١) د/ عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، خلال تطور النظام الدستورى فى الجزائر، رسالة دكتوراه، ٢٠٠١، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ص ٢٣٢.

(٥٢) المواد ١٦، ١٧، ٩٨ من القانون العضوى رقم ٢/٩٩.

(٥٣) المادة ٢٦ من القانون العضوى رقم ٢/٩٩، تنص على أنه: "يمكن أن يسجل فى جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم يُعد للجنة المحال عليها تقرير بشأنه فى أجل شهرين من تاريخ الشروع فى دراسته بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبى الوطنى، أو مكتب مجلس الأمة".

(٥٤) تنص المادة ٣/١٢ من دستور ١٩٩٦ على أنه: "يناقش مجلس الأمة النص الذى صوت عليه المجلس الشعبى الوطنى، ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه".

(٥٥) د/ سعيد والشعير، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه ١٩٨٤، بن عنكون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، ص ٢٦٥.

(٥٦) عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأى المجلس الدستوري المتعلق بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، العدد الثاني سنة ٢٠٠٠، ص ٤٧، ٨٦.

(٥٧) نصت المادة ١/١٢٦ على أنه: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (٣٠) يوماً ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه".

(٥٨) حمدي عبد الرحمن حسن، التطور السياسي في مصر ١٩٨٢، ١٩٩٢، مركز البحوث والدراسات السياسية ١٩٩٤، جامعة القاهرة، ص ٧٩١.

(٥٩) وإن كان لها بعض الشبه في النظام السياسي الجزائري، فإن دراستنا في هذا الجزء تتحصر في الحالة المصرية.

(٦٠) السلطات المتعددة لرئيس الجمهورية في المواد الآتية: ٧٤، ١٠١، ١٠٢، ١٠٨، ١٢٤، ١٢٨، ١٣٠، ١٣١، ١٣٦، ١٣٨، ١٤١، ١٤٣، ١٤٥، ١٥٠، ١٥٣.

(٦١) راجع المادتين ١٠١ و ١٠٢ من الدستور المصري الصادر في ١٩٧١.

(٦٢) كما أقر الدستور الجزائري ١٩٩٦ في المادة ١٢٩ حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان بالنص الآتي: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة، وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه (٣) أشهر".

(٦٣) وهو ما لجأ إليه الرئيس الأسبق أنور السادات، فقد حل مجلس الشعب سنة ١٩٧٩ للتخلص من المعارضة؛ فقد أصدر رئيس الجمهورية قراراً جمهورياً بحل مجلس الشعب مستنداً في ذلك إلى الرغبة في بدء مرحلة جديدة بتقاليد جديدة تملئها مصر، ولا تملئها الانتهازية والفساد الحزبي المتستر تحت شعار المصلحة الوطنية، لذلك كان الهدف المعلن لهذا الحل هو استطلاع رأى الشعب في اتفاقيات كامب ديفيد التي وقعت مع إسرائيل.

(٦٤) سواء في الجزائر أو في مصر، وأن ما ذكرته في المتن ينطبق على الحالة الجزائرية أيضاً، ولا يقتصر على الحالة المصرية.

(٦٥) إذا كانت السلطة التنفيذية هي التي تملك كثيراً من الفنيين وأجهزة جمع المعلومات، فإنها غالباً ما تتفوق على المجلس النيابي الذي ليست له هذه الإمكانيات، حتى إن البرلمانى يجد نفسه تجاه الحكومة في موقف الهاوى أمام فئة من المحترفين مدرباً أحسن تدريب على حد تعبير الفقهاء الدستوري هوريو.

(٦٦) لمزيد من التفاصيل راجع مضابط الجلسات، وعلى سبيل المثال: جلسة ١٦ لسنة ١٩٩١، وجلسة ٥٢ لسنة ١٩٩٢، وجلسة ٦٣ لسنة ١٩٩٢، وجلسة ٧١ لسنة ١٩٩٥، وجلسة ٦٠ لسنة ١٩٩٥، وجلسة ٣٢ لسنة ١٩٩٥.

(٦٧) تنص المادة ٢٠٢ من اللائحة الحالية لمجلس الشعب الصادرة في ١٩٧٩ على أن "تجرى مناقشة الاستجواب بأن يشرح المستجوب استجوابه، ثم يعقب عليه من وجه إليه الاستجواب، وبعد ذلك تبدأ المناقشة في موضوعه". وهو تساؤل في محله؛ إذ إنه ينطوى على إعطاء الاستجواب قيمته الحقيقية، وعدم إعاقته؛ بقيام بعض الأعضاء بتقديم اقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال؛ إذ الأصل هو تمكين مقدم

