

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة زيان عاشور

مجلة التراث

مجلة دولية محكمة دورية

تصدر بجامعة الجلفة

العدد 23 سبتمبر 2016



ISSN; 2253-0339

الايداع القانوني، 1934-2011

المجلة

مجلة التراث مجلة علمية محكمة تصدر بصفة دورية كل ثلاثة أشهر عن مخبر جمع دراسة وتحقيق مخطوطات المنطقة وغيرها بجامعة الجلفة الجمهورية الجزائرية وتعنى بنشر البحوث والدراسات الجادة في العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية التي لم يسبق نشرها وليست جزءا من رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراة كما تأمل أن تكون واجهة ثقافية مشرقة للجامعة تنشر مجلة التراث البحوث العلمية الأصيلة للباحثين في هذه التخصصات من داخل الجامعات الجزائرية ومن خارج الجزائر مكتوبة باللغة العربية أو الفرنسية أو الإنجليزية .

التحكيم العلمي

تخضع البحوث التي تنشر في المجلة لتحكيم علمي دقيق حسب المعايير العلمية المتعارف عليها في المجالات العلمية المحكمة من طرف محكمين اثنين متخصصين في المجال وأعلى مستوى من صاحب المقال ولا ينشر المقال إلا بعد موافقة المحكمين الاثنين .

أهداف المجلة

إن هدف المجلة في الأساس هو المساهمة في إضافة جديدة في مجالات العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية وتوفير فضاء علمي للأساتذة والباحثين لنشر بحوثهم وتوفيرها وعرضها للفحص والدراسة والنقد والإضافة. وتهدف إلى إثراء الحركة العلمية والإسهام في تطوير المعرفة ونشرها وذلك بنشر المقالات ذات القيمة العلمية العالية في مختلف مجالات العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية بعد مراجعتها من قبل هيئة التحرير وكذلك من بين أهدافها:

تلبية الاحتياجات البحثية لأساتذة وطلاب الدراسات العليا

تعزيز التواصل الثقافي والحضاري

إضافة مصدر علمي رصين للقارئ العربي

بيانات المجلة

رقم التسلسل الدولي : ISSN : 0339-2259

الأيدياع القانوني : 2011-1934

- اللغة : العربية ، الإنجليزية ، والفرنسية.

- وسائل الاتصال :

هاتف المجلة : 00213550443945

صندوق بريد : 3075 الجلفة 17000 الجمهورية الجزائرية

البريد الإلكتروني : makhtot_labo@yahoo.fr

هيئة تحرير المجلة

رئيس التحرير

د. بشيري عبد الرحمن

مدير المجلة

د. لحرش أسعد المحاسن

الاخراج

أ. الطاهر حوة

الهيئة العلمية

جامعة جندوبة تونس	د. سناء الباروني	جامعة الجزائر	أ.د. بوزيدي كمال
جامعة الجلفة	د. بن داود ابراهيم	جامعة الجزائر	أ.د. بوغزالة محمد الناصر
جامعة الجلفة	د. حمادي نور الدين	جامعة باتنة	أ.د. عبد القادر بن حرزالله
جامعة الجلفة	د. فشار عطاالله	جامعة باتنة	أ.د. سعيد فكرة
جامعة الجلفة	د. عز الدين مسعود	جامعة تلمسان	أ.د. خير الدين سيب
جامعة الجلفة	أ. هنرشي عبد الرحمن	مصر	أ. عبد الستار عبد الحق الحلوجي
جامعة الجلفة	أ. شلاي رضا	جامعة الجلفة	د. عز الدين بوكربوط
جامعة الجلفة	د. درماش بن عزوز	جامعة ام القرى	أ.د. العوفي عبد الكريم
جامعة الجلفة	أ. صدارة محمد	جامعة بغداد	د. محمد ضياء الدين
جامعة الجلفة	د. بن حفاف اسماعيل	الأردن	أ.د. ذياب البدائية
جامعة الجلفة	معيذة عيسى	مصر	د. محمود محمد زكي
جامعة الجلفة	أ. شريط محمد	الجزائر	د. دهينة نصيرة
جامعة الجلفة	د. عز الدين كحيل	جامعة عنابة	د. كول سعيدة
جامعة يسكرة			

قواعد النشر في المجلة

- ألا يكون البحث قد نشر أو قدم للنشر في أي مجلة أو جزء من كتاب أو مذكرة أو أطروحة
 - أن يلتزم الباحث بالمنهج العلمي و الموضوعية و الأصالة
 - تقدم المقالات مكتوبة فيما لا يتجاوز 25 صفحة
 - تخضع الأعمال المرسلة الى المجلة للتحكيم قبل نشرها
 - الالتزام بالخط 16traditional arabic والهوامش 14 تباعد عادي
 - ربط النص بالهوامش الزامي
 - ترتب الموضوعات وفق اعتبارات فنية
 - ما ينشر في المجلة يعبر عن رأي كاتبه، و لا يمثل رأي المجلة بالضرورة
- ترسل البحوث و جميع المراسلات الخاصة بالمجلة الى مخبر جمع دراسة و تحقيق مخطوطات المنطقة
- و غيرها بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الجلفة

فهرس الموضوعات

- د. عبد الرحمن بن محمد بن غنيم الحازمي جامعة شقراء
حديث عبد الله بن مسعود رضي الله عنه : كنا يوم بدر كل ثلاثة على بعير - رواية ودراية - 01
- د. الكر محمد جامعة الجلفة
بنية الحضارة و أطروحاتها بين مثالية الحوار و واقعية الصدام 20
- أ. الاخداري بن صالح جامعة الجزائر 03
أ. شرفاوي مصطفى جامعة الجزائر 03
- مسار تمويل التنمية الريفية في الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية 2012 40
- أ. حمزة الدامي جامعة عنابة
"أنواع جريمة اختطاف الأطفال و دوافع ارتكابها" 51
- أ. بلعمري فاتح جامعة المسيلة
حملة اللورد إكسموث على مدينة الجزائر سنة 1816 في عيون رحالة محلي وقنصل أجنبي 65
- د. بن غربي ميلود جامعة الجلفة
الوضع الجيوبولتيكي للجزائر ودوره في بلورة توجهات السياسة الخارجية 76
- أ. بوغنجور فوزية جامعة وهران 1
أدب المرأة وخصوصية الإبداع - اشتغال متميز على اللغة - 83
- أ. حورية بولعويديات جامعة قسنطينة 3
مقاربة فكرية لثنائية: الانترنت والهوية 91
- أ. يحياوي حمزة جامعة الجزائر 1
الللجان الدائمة في البرلمان الجزائري 105
- أ. دربال مديحة جامعة سطيف 2
قراءة في حكم المحكمة الدولية لقانون البحار في قضية خليج البنغال 119
- د. بوشية بوبكر جامعة الجلفة
النقد التوثيقي في الرحلة المغربية 139
- د. ساسي سفيان جامعة الطارف
أغاني الألعاب الشعبية للأطفال - دراسة في الموروث الثقافي الشعبي لمنطقة الطارف - 147
- د. سعد الدين بوطبال جامعة خميس مليانة
تحليل نفسي اجتماعي للجماعات المنحرفة والإجرامية في أحياء السكنات الاجتماعية بالجزائر 162
- أ. صونيا حسيني جامعة باتنة
صورة لإعجاز النص القرآني في لغة الفكر الإسلامي المعاصر 173

- د. محمد السعيد عقيب..... جامعة الوادي
- 190 صدى اغتيال النقابي التونسي " فرحات حشاد" 5 ديسمبر 1952 في الصحافة الجزائرية
- لينا نظمي الحشاني..... الاردن
- 203 قانون حق الحصول على المعلومات ومدى معارضته للمعايير الدولية
- د. جلود رشيد..... جامعة الجلفة
- 215 نقد فكر بن خلدون ما بين الانصاف والتحيز
- أ. أسيا درماش..... جامعة وهران 2
- د. محمد عبد العزيز..... جامعة وهران 2
- 224 واقع اتجاهات التلاميذ نحو الدراسة (دراسة ميدانية بثانويتين بولاية الجلفة، الجزائر)
- د. هند بن حميدة..... المركز الجامعي غليزان
- 236 أثر أفلام الكرتون (الرسوم المتحركة) على سلوك الطفل
- سمية حسنعليان..... جامعة أصفهان
- 250 الخطاب التداولي في المقام والتحليل (المقامات الحريية نموذجاً)

اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري

يحيى حمزة

جامعة الجزائر

مقدمة :

اللجان البرلمانية هي أجهزة في البرلمانات تختص بفحص ودراسة مشروعات القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإعداد التقارير والتوصيات بشأنها للمجلس. كما تعد اللجان ساحة مناسبة لإجراء المناقشات التفصيلية للقضايا التي تناقشها البرلمانات، فهي بذلك تكتسب أهمية كبرى في العمل البرلماني ولا يكاد يوجد برلمان لا يعتمد في أدائه على عمل اللجان سواء كانت دائمة أو مؤقتة.

واللجان الدائمة هي لجان أصيلة، تختلف عن اللجان الخاصة المؤقتة التي تتولى الموضوعات التي تنتهي بانتهاء الغرض الذي شكلت من أجله أو بقرار من المجلس.¹ ولدراسة اللجان الدائمة في الجزائر وجب توضيح أساسها القانوني (المبحث الأول) ومهامها (المبحث الثاني)

المبحث الأول: الأساس القانوني للجان الدائمة

منذ تشكيل أو برلمان في الجزائر المستقلة تم الاعتماد على اللجان الدائمة كوسيلة مهمة وفعالة للعمل البرلماني وخاصة في شقه التشريعي، والدستور الجزائري المعدل سنة 2016 وفي كل التعديلات السابقة أكد على مبدأ اعتماد اللجان الدائمة، في المادة 113 منه في فقرتها الثانية والثالثة نص على حق البرلمان في تشكيل لجانه: (ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانه. تطبق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة) فالمشروع الدستوري مبدئيا لم يفرض على البرلمان نوعية اللجان ولا عددها ولا اختصاصها إلا أن المادة 134 فقرة 01 من الدستور حددت نوعية اللجان المشكلة في البرلمان بشكل قاطع بأنها دائمة: (يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانهما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي).² فالدستور الحالي سواء قبل أو بعد تعديله يتناسق مع ما في الدساتير السابقة ولم يخرج عن المألوف في تحديد لجان البرلمان على أنها دائمة، وهو ما جعل المجلس الدستوري يمنع البرلمان من إنشاء لجان خاصة.³

فالمشرع لم يترك الحرية للبرلمان لتحديد نوع لجانه بل قيده بعدم السماح بتشكيل لجان خاصة وكرس ذلك في القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المؤرخ في 08 مارس 1999.⁴ وأيضا في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الحالي لسنة 2000 في المواد 07 و 19 منه والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 في المواد 15 و 16 منه.

بناء على هذه الأسس القانونية نتناول هيكلية اللجان الدائمة (المطلب الأول) و نظام سير عملها (المطلب الثاني) في البرلمان الجزائري.

المطلب الأول: هيكلية اللجان الدائمة

تعتمد البرلمانات في أداء وظيفتها الرقابية والتشريعية على اللجان البرلمانية المعنية بالأمور الموضوعية المتخصصة، كالزراعة والطاقة والتعليم والمواصلات والدفاع والصناعة، كما يتم عادة تشكيل لجان مشتركة من اللجان الدائمة بالمجلس وذلك لبحث الموضوع المطروح وإعداد تقرير واف عنه يعرض على البرلمان، مصحوبا عادة بتوصيات أو قرارات وفقا للسلطة

المخولة لهذه اللجان البرلمانية ليتخذ البرلمان ما يراه في هذا الصدد.⁵ لذلك تختلف اللجان الدائمة في التسمية والاختصاص (الفرع الأول) وأيضاً في تشكيلتها والعضوية فيها (الفرع الثاني) الفرع الأول: التسمية والاختصاص

إن تسمية اللجان الدائمة في المجلس الواحد وتحديد عددها وتوزيع ميادين التشريع والقطاعات الوزارية عليها يبقى اختصاصاً أصيلاً تقديرياً للمجلس لا يخضع عند إقراره للرقابة الدستورية، كما أن تسمية اللجنة غالباً ما عكست الميادين التي تقع في دائرة اختصاصها مما يسهل إحالة النصوص إليها ويقلل من تنازع الاختصاص بينها وبين اللجان الأخرى، والبرلمان الجزائري لم يكثر من اللجان الدائمة فكثرتها تثير عدة إشكالات من ناحية توزيع المجالات التشريعية المخصصة لها ونوعية وحجم العمل الذي تقوم به، في المقابل فإن تخفيض عددها يحتاج لتوسيع مجالات تخصصها فتجتمع نفس اللجنة بمجالات عدة وزارات، وهذا يؤدي لرفع عدد أعضائها وهو ما يحول جلساتها إلى ما يشبه الجلسات العامة تتوسع فيه المناقشات السياسية وتتشعب على حساب الجانب التقني المخصص للجان لفحص النصوص، مما ينعكس على جدية عملها وجودة متوجها التشريعي وعلى الأداء البرلماني. فهناك تناسب عكسي بين عدد اللجان الدائمة وميادين تخصصها فكلما زاد عدد اللجان الدائمة نقصت ميادين التشريع لكل لجنة والعكس صحيح. والسبب يرجع إلى أن ميادين التشريع للبرلمان في مجال القانون العادي والقانون العضوي محددة سلفاً حسب المواد 140 و 141 وغيرها من مواد الدستور والتي لا تتجاوز 40 ميداناً بالعموم. كما أنه ليس بالضرورة أن تتماثل تسمية اللجان الدائمة وعددها بين مجلسي البرلمان وإن كان معتمداً في بعض البرلمانات، غير أن عدم تساويها وتغير تسمياتها بسبب ارتباكها في إحالة النصوص التشريعية عليها، والحكومة تعمد نفسها تتعامل مع لجتين مختلفتين في التسمية ولهما نفس مجال الاختصاص وكل منهما تنتمي لمجلس.

لقد اعتمد المشرع الجزائري معيار الاختصاص وهو معيار موضوعي في تسمية وتكوين لجان البرلمان الدائمة. فمنذ نشأة البرلمان الجزائري تراوح عدد اللجان الدائمة به ما بين 05 لجان إلى 12 لجنة دائمة. وحالياً تضمنت غرفتا البرلمان في الجزائر تشكيلة واسعة من اللجان البرلمانية الدائمة، وعددها متناسب مع مجموع أعضاء كل مجلس، فالمجلس الشعبي الوطني أحصى 12 لجنة دائمة وفق لائحته الداخلية الأحدثتين، وأقرت المواد من 19 إلى 31 من نظامه الداخلي الأخير لسنة 2000 تسمياتها واختصاصاتها بالتفصيل. مجلس الأمة وأثناء مناقشة نظامه الداخلي الأول لسنة 1998 كانت هناك ثلاث آراء في الموضوع، البعض ذهب إلى ضرورة تقليد المجلس الشعبي الوطني خصوصاً وأنه سبق لمجلس الأمة زمنيًا في إعداد نظامه الداخلي، بينما ذهب رأي آخر إلى ضرورة تقليص عدد اللجان الدائمة إلى أدنى حد ستة (06) لجان مثلاً كما هو الحال في فرنسا، بحيث أنه ورغم العدد المرتفع للنواب وللشيوخ فعدد اللجان الدائمة لا يتعدى الستة. لكن كان هناك رأي ثالث أراد التوفيق بين التوسيع والتضييق في عدد اللجان الدائمة، وبالتالي تم اقتراح تسعة (09) لجان دائمة.⁶ أقرها أيضاً النظام الداخلي الحالي لمجلس الأمة لسنة 1999.

الفرع الثاني: تشكيلة اللجان الدائمة والعضوية فيها

مما لاشك فيه أن تنوع تشكيلة البرلمان بسبب دخول الأحزاب إليه وخاصة المعارضة منها، له تأثير مباشر في تشكيل أجهزته بصفة عامة ولجانه بصفة خاصة. فيشكل المجلسان لجانهما الدائمة في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد،⁷ لكن المشرع جعل قواعد وشروط للانتماء إليها وهي اقتصار العضوية في اللجان على أعضاء المجلس الذي تتبعه اللجنة دون غيرهم، وأيضاً مبدأ المساواة حيث يتمتع أعضاء المجلس بنفس الحق في العضوية في اللجان الدائمة. غير أن كلا من النظامين الداخليين للمجلسين نصا على إمكانية انضمام النائب للجنة دائمة، يجعلنا نؤكد على نقطة هامة هي أن

النظامين الداخليين لا يجبران النواب ولا أعضاء مجلس الأمة على الانضمام إلى اللجان الدائمة، مع اقتصار العضوية على لجنة دائمة واحدة،⁸ وهو عكس ما سجلناه في مراحل سابقة من حياة المؤسسة التشريعية الجزائرية، وكان على المشرع التنصيص على وجوب الانضمام إلى اللجان الدائمة والذي يصب في مصلحة البرلمان ويسمح باستقرار العمل التشريعي طيلة الفترة التشريعية وذلك لتجنب استغلال عدم الانضمام إلى اللجان الدائمة لتعطيل عمل البرلمان وللمزايدة السياسية، فعمل البرلمان حقيقة هو عمل اللجان، والمخالفين بعدم الانضمام إلى اللجان والعمل فيها وجب ردعهم بعقوبات مالية أو تأديبية أخرى وفي حال الإصرار لم لا يكون الفصل ورفع الحصانة آخر حل.

وللعضوية في اللجان اشترط المشرع أيضا وجوب تطبيق مبدأ التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية، ويمكن توضيح الطريقة كما أدرجها المشرع الجزائري في نظامي الغرفتين حيث يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها، وتساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة، وترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0.50. ويعين مكتب المجلس النواب أو الأعضاء غير المنتمين لمجموعة برلمانية - بناء على طلبهم - أعضاء في لجنة دائمة، ويراعى في ذلك رغبات الأعضاء المعيّنين قدر الإمكان.⁹ وفي حالة شغور مقعد أو استقالة عضو لجنة دائمة، يتم شغل المقعد الشاغر وفق نفس الإجراءات المذكورة أعلاه.

يتم الترشيح لمقاعد اللجان في الآجال المحددة وتقدم لرئيس المجلس إما عن طريق رؤساء الفرق البرلمانية ويراعى في ذلك رغبة البرلماني، أو بصورة مباشرة بالنسبة للأعضاء غير المنتمين إلى الكتل. ومراعاة رغبات البرلماني يرجع إلى منحه الفرصة لإبراز قدراته في اللجنة التي يعرف مجالها القطاعية بحكم تخصصه وخبرته أو عمله قبل دخوله البرلمان، وهو ما يتيح للبرلمان الاستفادة من كل الطاقات الموجودة داخله دون إهدارها في مجالات بعيدة عن تخصص البرلمانيين أو شؤونهم وهو ما لا يحفز البرلماني للحضور إلى جلسات البرلمان فضلا عن أعمال اللجنة واجتماعاتها. فاعتماد التخصص وميولات النواب عند تشكيل اللجان الدائمة يساهم في إضفاء النجاعة والفاعلية على عمل اللجان، فاللجان مدعوة للقيام بدور رئيسي في الوظيفة التشريعية وفي مراقبة المجالس فهي تعد من أنشط هياكل العمل البرلماني.¹⁰

يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري في المادة 34 منه عدد أعضاء كل لجنة دائمة من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضوا على الأكثر، باستثناء لجنة المالية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضوا على أكثر، في حين أن النظام الداخلي لمجلس الأمة حدد عدد أعضاء كل لجنة من عشرة (10) إلى خمسة عشر (15) عضوا، مع استثناء لجنتي الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية اللتين تتكونان من خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر (19) عضوا ؛ وسبب هذا التصنيف هو أن العمل داخل هاتين اللجنتين كثير، فاللجنتان تستحوذان على حصة الأسد من ناحية النصوص القانونية التي تحال عليهما.¹¹

إن مجلس الأمة منذ نشأته سنة 1997 لم يتغير عدد أعضائه المقدر بـ 144 عضوا ولم يتغير عدد لجانه الدائمة ولا عدد أعضائها، لكن المجلس الشعبي الوطني الذي لازال العمل متواصلا بنظامه الداخلي لسنة 2000 كان عدد نوابه 389 نائبا في حين ارتفع هذا العدد إلى 462 نائبا بداية الفترة التشريعية السابعة الحالية أي منذ سنة 2012. وعليه فتوزيع النواب في اللجان الدائمة يطرح إشكالية كبيرة حين تطبيق المادة 34 منه فقد تجاوز عدد النواب في اللجنة الواحدة 36 عضوا بينما لجنة المالية فاقت 50 عضوا ووصل إلى حدود 100 عضو. وهذه المسألة تطرح من جانبها الدستوري وحول مدى

شرعية عمل اللجان بهذا العدد الزائد من الأعضاء وشرعية دراستها وفحصها للنصوص ومدى صحة التصويت داخلها خاصة ونحن نعلم أن النظام الداخلي يخضع للمطابقة الدستورية من طرف المجلس الدستوري؟¹²

بعد توزيع أعضاء المجلس على اللجان الدائمة يتم تنصيب مكاتبها، إذ يتفق رؤساء المجموعات في البرلمان الجزائري في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، على توزيع مهام مكاتب اللجان المكونة من رئيس ونائب رئيس ومقرر، حيث يعين المرشحون وينتخبون طبقا للاتفاق المتوصل إليه. وفي حالة عدم الاتفاق على مستوى مجلس الأمة يتم انتخاب مكتب اللجنة من طرف أعضائها.¹³ أما في حالة عدم الاتفاق على مستوى المجلس الشعبي الوطني فيتم انتخاب رؤساء مكاتب اللجان، ونواب رؤسائها، ومقرريها، من طرف الجلسة العامة أي بنفس الكيفية المتبعة لانتخاب مكتب المجلس الشعبي الوطني المذكورة في المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

رئيس اللجنة هو الذي يرأس مكتب اللجنة ويقوم باستدعاء اللجنة للانعقاد ويترأس اجتماعاتها، ونائبه يخلفه في حالة وجود المانع، ومقرر اللجنة هو من يعد تقارير اللجنة بناء على اجتماعاتها وجلساتها وهو من يقوم بعرض تلك التقارير على المجلس في الجلسة العامة. كما أن رئيس اللجنة يتمتع بسلطة واسعة داخل اللجنة وعلى مستوى المجلس، ومسألة رئاسة اللجنة الدائمة وما تثيره من جاذبية وحساسية واستثارة لطموح الكثيرين من أعضاء المجلس تدفع مكونات البرلمان للتنافس الشديد لو ترك باهما مفتوحا،¹⁴ لذا فالتشريع الجزائري أخضعها لمبدأ التمثيل النسبي للفرق البرلمانية فقط، فبحسب حضور الفريق البرلماني وكثرة مقاعده ينال النصيب الأوفر من رئاسات اللجان.

المطلب الثاني: نظام سير عمل اللجان الدائمة

زود المشرع اللجان الدائمة للقيام بعملها بآليات ووسائل وفق الصلاحيات الممنوحة لها للقيام بدورها، وذلك حتى تضبط سير أشغالها حسب مقتضيات الحال، وإن كانت اللجان الدائمة لا تخضع في ذلك لنظامها الداخلي لأنه لم يتقرر إنشاؤه بعد، وإن كانت الحاجة ماسة إليه لتسيير أحسن لأشغال اللجان، إلا أنها في المقابل تخضع للنظام الداخلي لكل غرفة الذي نظم سير أشغالها. فاللجان تعقد اجتماعاتها (الفرع الأول) وهذه الاجتماعات ليست عامة بل هناك شروط للحضور لأشغال اللجنة من غير أعضائها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اجتماعات اللجان الدائمة

تداول اللجان الدائمة، في إطار مجال اختصاصها، حول مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها من قبل رئيس المجلس وحول كل المسائل المحالة عليها، أو تلك التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها، حيث تكون مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها، وفي المقابل على مستوى مجلس الأمة يشترط وجوب السرعة في القيام بهذا الإجراء من طرف رئيس المجلس.¹⁵ وتبقى اللجان الدائمة مكلفة بقوة القانون بالمسائل المتعلقة باختصاصها، إلا أنه إذا لم تقدم اللجنة تقريرا ضمن الشهرين (02) الموليين لتاريخ بداية دراسة النص المعروض عليها، يجوز للحكومة أن تطلب تسجيل هذا الأخير ضمن جدول الأعمال، وبالنسبة لقانون المالية السنوي فالأجل يتقلص ذلك أن الدستور يمنح البرلمان بغرفتيه 75 يوما لإتمام دراسته مقسمة بين المجلسين للغرفة الأولى مدة أقصاها 47 يوما و20 يوما للغرفة الثانية ويتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 08 أيام.

استدعاء اللجان الدائمة للاجتماع من ضمن الصلاحيات التقليدية لرئيس اللجنة، وهذا في إطار دراسة النصوص أو المسائل المحالة عليها، غير أنه يمكن استدعاء اللجان، في العطلة السنوية للبرلمان من طرف رئيس كل غرفة في إطار جدول

أعمالها. كما يمكن استدعاء اللجان الدائمة من أجل إبداء الرأي. وفي هذه الحالة الأخيرة تتم الإحالة بطلب من لجنة دائمة أخرى.

تجتمع اللجان بمجرد إخطارها، حسب جدول زمني تصادق عليه عموماً أثناء اجتماعاتها الأولى، ولا يحدد النظام الداخلي لكل من المجلسين أياما مضبوطة لعقد الاجتماعات، غير أن القاعدة المعمول في المجلس الشعبي الوطني بتجيز اجتماع اللجان الدائمة في حالة الضرورة حين انعقاد جلسات المجلس بموافقة مكتبه، والأمر بالنسبة لمجلس الأمة يختلف فلا يمكن للجان الدائمة أن تجتمع عند انعقاد جلسات مجلس الأمة إلا بغرض المداولة في مسائل أحالها عليها المجلس قصد دراسة مستعجلة؛ ويتجلى الفرق في أنه في مجلس الأمة يشترط أن ينصب اجتماع اللجنة الدائمة والتداول في هذه الحالة حول مسائل ذات طبيعة استعجالية، وأن تكون الإحالة من طرف المجلس المنعقد في جلسة عامة، ولا يشترط في ذلك موافقة مكتب المجلس¹⁶.

أشغال اللجان الدائمة في الجزائر سرية وغير مفتوحة للجمهور والصحافة مسيطرة لبعض البرلمانات في العالم ولكنها تنفتح شيئا فشيئا على الصحافة لإعلام الرأي العام.¹⁷ وإن كان المنع يمكن أن يكون مقبولا إذا ما تعلق الموضوع بمجالات الدفاع الوطني والقضايا الأمنية أو التي تمس بعض المسائل التي تثير حساسية معينة فإن حاجز السرية غير مبرر في القضايا التي تناقشها اللجان والمتعلقة بمشاريع قوانين ومسائل عادية. ولعل المنع مرده أنه لا يسمح لأعضاء اللجان من التعبير عن آرائهم وتصوراتهم بحرية تامة، أو بمنعهم من الوصول إلى حلول وسط أو توافق بينهم يمثل السهولة التي يصلون إليها في الاجتماعات المغلقة.¹⁸

تجتمع وتداول اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، إلا أنه لا يجوز لها التصويت إلا بحضور أغلبية الأعضاء، فإذا استحال عقد جلسة تصويت بسبب عدم توفر النصاب، تعقد جلسة ثانية في أجل ست (06) ساعات، ويكون التصويت صحيحا بمن حضر. غير أنه يسجل اختلاف بالنسبة لهذا الإجراء في مجلس الأمة حيث لا تصح مناقشات اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد أربع وعشرين (24) ساعة على الأقل. بمن حضر، غير أنه لا يصح التصويت داخل اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية الأعضاء. وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة بعد ثماني وأربعين (48) ساعة على الأقل، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما كان عدد أعضاء اللجنة الحاضرين.¹⁹

وتتم مراقبة النصاب في بداية الجلسة وتحسب الوكالات ضمن تعداد الحضور، ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد.²⁰ والتصويت حق شخصي للبرلماني، وبناء على ذلك ينبغي أن يباشر هذا الإجراء وفقا لمبادئ السمتن والتبصر من أجل صدور تشريع لخدمة الصالح العام، وتقييم صدق عملية التصويت ينبغي أن يقاس بمدى الحرية الممنوحة للبرلماني لمباشرة هذا الحق الدستوري، أي أن يصوت البرلماني دون أن يكون عرضة لأي نوع من أنواع الضغط.²¹

لا يحدد النظام الداخلي لأي من المجلسين نمط تصويت خاص بالنسبة للجان، أما في الواقع فالتصويت في اللجان الدائمة يتم برفع اليد.²² غير أنه يرجعنا إلى القانون العضوي في مادته 30 حول نظام التصويت في الجلسات العامة فإنها تشترط التصويت برفع الأيدي في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري، كما يمكن التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية، ونخل المادة 31 من نفس القانون العضوي إقرار نمط التصويت إلى مكتب كل غرفة وفق الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي وفي نظامها الداخلي، وعليه فنمط التصويت داخل اللجان لا يخرج عن الأنماط المعتمدة حين التصويت في جلسات المناقشة.

الفرع الثاني: الحضور لأشغال اللجان الدائمة

إضافة إلى أعضاء اللجنة الدائمة يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، وهذا بناء على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة. ويشاركون في أعمال اللجنة ويستمتع إليهم إذا طلبوا الكلمة، لكن ليس لهم الحق في التصويت.

كما يمكن لرئيس كل غرفة ونوابه حضور أشغال ومناقشات أية لجنة دائمة في المجلس دون أن يكون لهم حق التصويت²³ وبمفهوم المخالفة فاللجان الدائمة يحق لها أن تطلب من رئيس الغرفة أو نوابه حضور جلساتها، إذا ارتأت أن حضورهم يساعد اللجنة في أداء مهامها الموكلة إليها.

كما يمكن أي عضو في مجلس الأمة أن يطلب الإذن من مكتب اللجنة للحضور في اجتماعاتها دون أن يكون له حق المناقشة والتصويت.²⁴ هذه الإمكانية لم يكن مسموحا بها في النظام الداخلي السابق لمجلس الأمة، وهذا يعتبر تطورا في أسلوب عمل اللجان الدائمة. غير أن السماح لأي عضو بحضور اجتماعاتها، ثم منعه من المشاركة في المناقشة يفقد الفائدة من حضوره ويصبح كحال بقية المتابعين لجلسات اللجان الدائمة في البرلمان التي تسمح بنقل وقائعها للجمهور، والأحرى كان السماح لعدد معين من أعضاء مجلس الأمة بحضور اجتماعات اللجان الدائمة، وبالمشاركة في المناقشات وفق شروط محددة دون حق التصويت، وبالتالي الاستفادة من خبرات بعض أعضاء مجلس الأمة من غير المنتمين للجنة، وإيجاد منفذ من القيد الموضوع عليهم بعدم الانتماء لأكثر من لجنة واحدة. أما نواب المجلس الشعبي الوطني فليس لأحد منهم الحق في طلب الإذن بالحضور لأشغال لجنة دائمة أخرى غير التي ينتمي إليها، ولم يساير النظام الداخلي الحالي للمجلس الشعبي الوطني نظيره في مجلس الأمة في منح هذا الامتياز للنواب، رغم إعداده بعد صدور النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ويحق للجان الدائمة بالبرلمان أن تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها، إلى ممثل الحكومة وإلى أي عضو في الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ويتم هذا الإجراء بتبليغ رئيس كل من الغرفتين الطلب إلى رئيس الحكومة.²⁵ كما يخول النظام الداخلي لكل غرفة للجان الدائمة إمكانية دعوة أشخاص مختصين ذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها،²⁶ وهذا يكون عادة عند دراسة النصوص التشريعية المحالة عليها. إذا فالنظام الداخلي يعطي السلطة للجنة ككل لأخذ القرار فيما يخص استدعاء الخبراء، وعمليا رئيس اللجنة هو الذي يقوم بالتوقيع على الاستدعاء، وهنا يجب أن نفرق بين حالتين ففي حالة الرغبة في الاستماع إلى خبراء تابعين لوزارات ففي هذه الحالة يوجه الطلب إلى الوزير المعين من خلال السيد رئيس المجلس الذي يبلغ الطلب إلى رئيس الحكومة، أما إذا كان الخبير حرا فريئس اللجنة يقوم بالدعوة مباشرة دون المرور على رئيس المجلس بعد إبداء اللجنة رغبتها.²⁷

ويحق للجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني دون مثيلاتها في مجلس الأمة أن تستدعي إلى اجتماعاتها مندوبا عن أصحاب اقتراح القانون أو التعديل للاستماع إليه ولتقديم مضمون وأهداف اقتراحه، وفق أحكام المادة 44 من نظامه الداخلي، ويبقى الأمر تقديرية حسب ما تراه اللجنة.

المبحث الثاني : مهام اللجان الدائمة

تقوم اللجان البرلمانية بدراسة المبادرات التشريعية، لكن في الأصل ليس كل المبادرات يمكن للجان فحصها ودراستها وإعداد التقارير بشأنها، فهناك من مشاريع القوانين ما يتم سحبه من طرف الحكومة، ومنها ما يتم تأجيله، ونفس الشيء بالنسبة لاقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب فإنها تمر بمراحل محددة قبل وصولها إلى اللجان الدائمة، ومنها ما يرفض ومنها ما يقبل على مستوى مكتب المجلس. فلا اختصاص المخول إليها هو الدراسة وإبداء الرأي في النصوص التي تدخل في اختصاصها فاللجنة الدائمة لها دور تشريعي أصيل (المطلب الأول) وتساهم في التعاون بين البرلمان والحكومة ومساعدته في القيام بدوره الرقابي عليها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الدور التشريعي للجان الدائمة

إن سن القوانين عملية طويلة وصعبة إلى أبعد الحدود، ذلك أنها تمر بجملة من الإجراءات والمراحل الجوهرية والمعقدة، والتي تتطلب الدقة والتأني أثناء القيام بها. وأولى هذه المراحل هي مرحلة المبادرة بالقوانين، التي تتطلب جهدا وكفاءة من أجل تقديم مشروع أو اقتراح واضح وتقني.²⁸ والبرلمان لا ينفرد بالمبادرة بالقانون، بل تشاركه فيه الحكومة وبدرجة معتبرة. وسابقا حسب التعديل الدستوري لعام 1996 يعود حق المبادرة لكل من رئيس الحكومة (الوزير الأول) والنواب.²⁹ هذا ما جعل من أعضاء الأمة غير مختصين دستوريا بالمبادرة بالقوانين وهذا ما يكشف مبدئيا عن صورة لعدم التوازن بين الغرفتين ويدل ولو ضمينا على أن الثنائية البرلمانية ليست متساوية،³⁰ وهو ما تداركه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 في المادة 136 منه (لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ...)

والمشرع الدستوري لم يبح لنائب واحد (أو عضو واحد من مجلس الأمة) أن يتقدم باقتراح قانون مثل ما هو الحال في بعض الأنظمة ولكنه اعتمد طريقة الاقتراح الجماعي،³¹ على أن لا يقل عدد المقترحين عن 20. كما أنه لم يمنح اللجان الدائمة المختصة حق المبادرة بالقوانين وهذا الأمر نجد له مقابلا في بعض الأنظمة تعطي اللجان حق اقتراح القوانين عن طريق رؤسائها بتقديم الاقتراح كتابة إلى رئيس المجلس الذي يتولى عرضه على الجلسة العامة، غير أنه يبقى لأعضاء اللجنة الدائمة الحق في القيام بالمبادرة التشريعية بشكل مستقل عن اللجنة وفي إطار اقتراحات أعضاء البرلمان.

واللجنة تقوم بدراسة متأنية للنص المعروض عليها دراسة أولية (الفرع الأول) ثم تختتمه بدراسة نهائية والفصل في التعديلات المتعلقة بالنص ثم يعقب ذلك إعداد تقريرها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الدراسة الأولية للنص المعروض على اللجنة

يتولى مكتب المجلس الشعبي الوطني إحالة المبادرات مشاريع واقتراحات، مرفقة بالوثائق المتعلقة بها إلى اللجنة الدائمة المختصة في المجلس، لتتولى دراستها دراسة مفصلة بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح، كما يمكنها الاستعانة بالخبرات المختصة الخارجية،³² أو شخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول النص موضوع المبادرة، أو حتى الاستفادة من رأي لجنة دائمة أخرى في أي وقت من إحالة المبادرة إليها.

وعلى إثر انطلاق اللجنة في أشغالها تشرع المناقشة والمداولات بين أعضائها، فالأعمال التحضيرية الحقيقية لمناقشات النواب وآرائهم في مشروعات القوانين واقتراحاتها هي مناقشة اللجان في جلساتها، وليست في مناقشات النواب في الجلسات العامة. للسلطة التشريعية، ففي اللجان تتصارع الآراء وتتقارع الحجج، وفي اللجان يستعان بالكتب والمؤلفات القانونية والدستورية بغية العثور على الحلول السليمة.³³ ومهمة مكتب المجلس في أي من الغرفتين هي توفير الوسائل المادية والموارد البشرية للإعداد الجيد لهذه المناقشات. ولتسهيل عمل أعضاء اللجنة أثناء دراستهم وفحصهم لمبادرات

القوانين، يرافق اللجنة طاقم إداري تشريعي يملك خبرة في تحضير الملفات الوثائقية الضرورية للعملية، وكذا الاستعانة بالانترنت إذا لزم الأمر.³⁴

وعلى إثر هذه الدراسة الأولية، يتم إعداد التقرير التمهيدي الذي يعرض على الجلسة العامة، وبذلك تكون اللجنة المختصة في الموضوع قد أنهت المرحلة الأولى من دراسة النص.

وتحدد مهمة اللجنة المختصة عند إعدادها لتقريرها التمهيدي في أمرين هما :

- تقلّم عرض نص المبادرة بإيجاز مركز ونقل وقائع ونتائج سائر مراحل عملية دراسة اللجنة البرلمانية المختصة وملاحظاتها واستنتاجاتها الأولية عن ذلك وتقرير مدى صلاحية النص للمناقشة ومن ثم تنقل للنواب الغاية من المبادرة المقدمة.³⁵

- اقتراح تعديلات على المبادرات المقدمة وصياغتها ضمن تقريرها التمهيدي الذي يعرض إلى جانب النص الأصلي للمبادرات على الجلسة العامة للمناقشة.³⁶

وتسلم نسخة من التقرير التمهيدي الذي أعدته اللجنة الدائمة للحكومة ولأعضاء المجلس، ويقوم مقرر اللجنة بقراءته في الجلسة العامة المخصصة للنص محل الدراسة، ويتبع ذلك مناقشة عامة.

الفرع الثاني: الدراسة النهائية للنص المعروض على اللجنة

بعد ذلك تأتي مرحلة مهمة وهي التي تميز السلطة التشريعية وهي تدخل أعضائها وإثراء النص المعروض عليهم عن طريق إدخال التعديلات عليه والتي لا تخرج عن تعديل صياغة مادة أو مواد من النص أو حذف مادة أو مواد منه أو إضافة مادة أو مواد إلى النص. والمادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02 منحت اللجنة المختصة في المجلس الشعبي الوطني وللنواب وللحكومة حق اقتراح التعديلات. وحسب الفقرة السادسة من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يمكن الحكومة واللجنة المختصة من تقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها. وليس للجنة أو النواب حق التعديل الكلي للنص الوارد من الحكومة. وتعديلات النواب يشترط فيها أن تكون معللة وموجزة، وأن تخص مادة من مواد النص المودع أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية، وتقدم وتوقع من طرف عشرة نواب على الأقل وتقدم في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل إلى مكتب المجلس، وسلطته في هذه الحالة تمتد إلى الجانب الشكلي بالتأكد من مطابقة التوقيعات على التعديل المقترح للنصاب القانوني، واحترام الآجال القانونية للإيداع، ولا يمتد لفحص مضمون التعديل فهذا ليس من صلاحياته. وفي حالة عدم قبول التعديل من طرف مكتب المجلس يكون القرار معللا ويبلغ إلى مندوب أصحاب التعديل. أما التعديلات المقبولة فتحال على اللجان المختصة، وتبلغ إلى الحكومة، وتوزع على أعضاء المجلس.

تناقش اللجنة المختصة التعديلات مع أصحابها، سواء كان الحكومة، أو مندوب أصحاب التعديل الذي عليه أن يقدم لها أسباب ومبررات اقتراح التعديل وأهدافه وتخلص اللجنة من تلك المناقشات إلى إحدى الخاتمين التاليين:

1- إما أن تقتنع اللجنة المختصة وهنا يكون التعديل مقبولا على مستواها ومتكفلا به بعد تصويتها على قبوله ويدرج في تقريرها التكميلي المقدم للجلسة العامة.

2- وإما أن ترفضه لسبب من الأسباب، كأن يكون التعديل قد قدم من قبل طرف آخر وأخذ بعين الاعتبار، أو أنه يتعارض مع حكم من أحكام النص المعروض، أو أنه لا يخدم الموضوع أصلا، أو لا يتوافق والمنظومة القانونية القائمة، أو لغيرها من الأسباب الموضوعية، التي تقدرها اللجنة المختصة في مداولاتها.

تناقش اللجنة أسباب رفض التعديل مع أصحابه، فإذا أن يقتنع الطرف المقدم للتعديل، وهنا لا يقدم النص للمناقشة العامة؛ وإما أن لا يقتنع في هذه الحالة فإن صاحب التعديل متمسك بتعديله، وعليه أن يدافع عليه في الجلسة العامة، التي لها سلطة الفصل في موضوع التعديل بالرفض أو القبول، ويحصل ذلك عند عرض التعديل على التصويت.

بينما منحت المادتين 39، 40 من نفس القانون العضوي للجنة المختصة في مجلس الأمة حق تقديم التوصيات وأعضاء مجلس الأمة حق تقديم الملاحظات والتي تعتبر طريقا غير مباشر لمجلس الأمة لممارسة سلطة التعديل لأن موافقة مجلس الأمة على هذه التوصيات لن تؤدي إلى تعديل النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني مباشرة.³⁷

وتوصيات اللجان المختصة في مجلس الأمة لحد الآن لا تخرج عن ثلاثة أصناف على النحو التالي: التنويه بالنص المعروض لأنه يملأ فراغا في القانون الجزائري، أو أنه يطور موضوعا سبق التشريع فيه لكن ذلك التشريع لا يواكب التغيرات الحاصلة بسبب نظام العولمة، الإشارة إلى الصعوبات التي يمكن أن تعترض تطبيق النص عمليا، أو حث الحكومة على التشريع في مواضيع أو مجالات تهم النص محل الدراسة والتي تم إغفالها أثناء إعداد النص.³⁸

تقدم اللجنة الدائمة تقريرها التكميلي الذي يتضمن حوصلة عن المناقشات العامة من طرف أعضاء المجلس، وموقف كل من اللجنة المختصة والحكومة - بالإشارة إلى عرض الوزير المقدم في الجلسة العلنية حول النص ورده على أهم النقاط التي أثارها أعضاء المجلس - وكذا بلورة أهم الآراء والمواقف المعبر عنها بمجموع (التعديلات) أو (الملاحظات والتوصيات) التي تم إيداعها، ويتناول هذا التقرير بصفة مدققة، القرارات المعللة التي اتخذتها اللجنة بخصوصها وكذا التي أدخلتها على النص، أثناء المرحلة الثانية من الدراسة.

وعمل اللجنة الدائمة في كلا الغرفتين له قدر كبير من الصدق، ويرتد ذلك إلى أنه مؤسس في غالبية الأحوال على الموضوعية، ويرجع ذلك، إلى أن دراسة النص التشريعي تجري في عدد من الجلسات، وما يقترن بذلك من وقت يسمح للبحث في محتوى المبادرة، وما في ذلك من تدقيق في الجزئيات الواردة في صلب المواد.³⁹ لكن هناك عوامل أخرى تتحكم وتؤثر في مناقشات ومداولات اللجان وهي عامل التكوين والخبرة الذي يكسب البرلمان القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم، وهو أمر مهم في الميدان التشريعي، لأن مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة وتنظيم كل الشؤون في الدولة مسألة دقيقة جدا، وتحتاج إلى مختصين أكثر منها إلى رجال يحوزون ثقة ناخبي دائرتهم الانتخابية.⁴⁰ وكذلك عامل الانضباط الحزبي إذ تؤثر الأحزاب السياسية في النظام السياسي من خلال تواجدتها في البرلمان ومناقشات اللجان ساحة مهمة جدا للأحزاب لفرض آرائها وطرح أفكارها وفق برامجها وإيديولوجياتها عن طريق ممثليها، فهي تحشد كل ما لديها لتحقيق هذا الهدف، مما يجعل اختلاف الرؤى والمناقشات بين أعضاء اللجنة لا تدور حول أفكار يحملها الأعضاء ويعتقدونها في الحملة، بقدر ما هي أفكار يفرضها الانضباط الحزبي، والخضوع لأوامر الحزب الذي كان له الشأن في وصول البرلمان لقبة البرلمان. وأيضاً هناك عامل حضور النواب لأشغال اللجان فكثرة الغياب يؤثر بشكل مباشر على جدية أعمال اللجنة وجودة التشريع لذا اشترط المشرع أن تتم مراقبة النصاب في بداية كل جلسة من جلسات اللجنة الدائمة مع إلزام النواب بحضور اجتماعاتها.

المطلب الثاني: مساهمة اللجان الدائمة في الرقابة والتعاون مع الحكومة

إن تنظيم البرلمان الجزائري عبر أجهزته المتعددة، أبقى الاعتماد على اللجان الدائمة كأداة مهمة تسهل عمل البرلمان التشريعي في دراسة المبادرات والنصوص القانونية وكل ما يتعلق بها من تحضير وثيقة لعرضها على الجلسات العامة أو إعداد تقاريرها أو دراسة التعديلات المحالة عليها وكل ما يرتبط بالجانب التشريعي. كل هذه الأعمال تتطلب من البرلمان

أن تكون له المعلومات الكافية حول كل المواضيع التي تعرض عليه وأن تكون هذه المعلومات موثوقة المصدر لكي يستطيع أن يمارس أعماله الدستورية في التعاون مع الحكومة أو ممارسة الرقابة عليها.

إن الذي يزود البرلمان بالمعلومات لكي يمارس رقابته على سياسات الحكومة هي اللجان الدائمة في مجال تخصصها وهو دور إخباري (الفرع الأول)، ولمعرفة مدى تطبيق النصوص التي أقرها البرلمان وللتزود بالمعلومات والمعطيات حول موضوع معين الحاجة لتمكين اللجان الدائمة من تطوير وسائلها عملها للرفع من أدائها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الدور الإخباري للجان الدائمة لتفعيل الرقابة والتعاون مع الحكومة

إن اعتبار اللجان البرلمانية بمثابة "برلمانات مصغرة" يمنح للبرلمان القيام بممارسة الدور الرقابي والإخباري إلى جانب الدور التشريعي، بحكم أن نظام العمل داخل اللجان يعطي لعضو البرلمان مجالاً أوسع للحركة والفعالية حيث يدرك جيداً طبيعة العمل الحكومي، وبفعل مشاركته في عمل اللجان يفهم عضو البرلمان بشكل دقيق مختلف التساؤلات والإشكالات المطروحة مما يمكنه من تطوير قدراته الرقابية لما توفره اللجان من معلومات ترشده في سلوكه.⁴¹ وأسلوب اللجان الدائمة في الإخبار وجمع المعلومات يأخذ ثلاثة أوجه :

1- الاستماع : تقوم اللجنة بالاستماع لأشخاص ترى أنهم يفيدونها في هذا الجانب؛ وفي الغالب تكون جلسات الاستماع بمناسبة عرض مشروع أو اقتراح قانون، ولكن في أحيان أخرى، قد تكون بغية تلك المناسبة، وذلك لاحتياج البرلمان لمعلومات حول موضوع معين. وقد يستدعى في هذه الجلسات، الوزراء والموظفون الوزاريون وحتى الوزير الأول، أو الخبراء والمختصون أو ممثلو المجتمع المدني من نقابات ومنظمات وجمعيات وغيرها.

2- المهام الاستطلاعية: وقد وضحت المادة 134 فقرة 2 من التعديل الدستور 2016 (يمكن كل لجنة دائمة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين) وأحالت نفس المادة في فقرتها المالية تنظيم ذلك إلى النظام الداخلي لكل من الغرفتين والذين قريرا سيتم إقرارها. وإن كانت هذه الوسيلة لم ينص عليها الدستور الحالي قبل تعديله الأخير ولا القانون العضوي رقم 99-02 غير أن كلا من غرفتي البرلمان طورتا من أسلوب العمل بتقنية المهام الاستطلاعية بمشاركة رئيس كل غرفة ومكتبها ولجان المجلس الدائمة والتنسيق التام مع الحكومة، مستمدة سندها القانوني من الدستور قبل تعديله الأخير الذي بحث عضو البرلمان على أن يبقى وفي ثقة الشعب وأن يظل يتحسس تطلعاته.

ويمكن لأية لجنة من اللجان الدائمة للبرلمان بغرفتيه، وبالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة أن تقوم في سياق المهام المنوطة بها، بزيارات ميدانية تستطلع من خلالها واقع وآفاق التنمية في قطاعات بذاتها ومناطق بعينها.⁴² وعلى هذا الأساس قامت اللجان بعدد كبير من هذه الزيارات الميدانية وقدمت تقاريرها حولها للمجلس والتي تضمنت تسجيل بحريات الزيارة بما فيها المعينات الميدانية وإجراء اللقاءات والاستماع لانشغالات المسؤولين والمصالح المختصة والمواطنين وتسجيل الملاحظات سواء كانت إيجابية أو سلبية واختتمت هذه التقارير بتقديم توصيات عامة والتي لم تخرج عن تثنمين برامج متبعة حققت نتائج جيدة، أو تعميم تجربة ناجحة في إحدى الولايات على الولايات الأخرى، أو توجيه أنظار البرلمان والحكومة إلى بعض السياسات التي تعود بالنفع على الدولة والمواطن، أو التوصية بتعديل بعض القوانين والمراسيم، أو المطالبة بتسهيل بعض الإجراءات، أو إعادة النظر في بعض السياسات المتبعة.

وبسبب ما تقدمه هذه الآلية من معلومات قيمة سواء للبرلمان أو للحكومة فإن المهام الاستطلاعية من بين أهم الوسائل التي يني عليها البرلمان جسوره في التواصل مع مختلف فئات المجتمع، وتحسس انشغالاته، وقضاياها ميدانياً.

وحرى بنا أن نذكر أن هذه التقنية إن كانت في ظاهرها تشير إلى أنها شكل من أشكال الرقابة على أعمال الحكومة، غير أن الحقيقة غير ذلك، فهي ليست من وسائل الرقابة المقررة للبرلمان الجزائري على الحكومة فهذه الوسائل محددة بدقة في الدستور ولا مجال للاجتهاد فيها،⁴³ وإن كانت بعض الأنظمة البرلمانية تعد المهام الاستطلاعية من وسائل الرقابة على الحكومة.

3- مشاركة اللجان الدائمة في الدبلوماسية البرلمانية: ازدهرت واتسعت الدبلوماسية البرلمانية في مجال العلاقات الدولية بسبب العديد من العوامل أهمها انتشار ظاهرة العولمة بكل أبعادها السياسية، الاقتصادية، القانونية، الثقافية... وما أفرزته من آثار وضرورات الانفتاح والتفاعل معها من طرف كافة برلمانات الدول. وفي الجزائر رئيس الجمهورية هو من يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها حسب المادة 91 من الدستور، لذا ينبغي أن تؤيد الدبلوماسية البرلمانية مواقف السلطة التنفيذية على الصعيد الدولي. وفق هذا التصور شاركت لجان المجلسين بفعالية في النشاط الدبلوماسي البرلماني وأحصت بذلك مشاركة وفودها الكثيرة في عدة نشاطات خارج الوطن، أو من خلال رؤساء اللجان باستقبالهم للشخصيات والوفود الزائرة للبرلمان الجزائري، وبذلك قامت هذه اللجان بتمثيل البرلمان الجزائري ككل بل كانت واجهة حقيقية للدبلوماسية الجزائرية.

الفرع الثاني: الحاجة لوسائل جديدة لتطوير عمل اللجان الدائمة وتفعيل البرلمان.

من أهم الوسائل التي تستعملها اللجان الدائمة للمساهمة في الرقابة والتعاون مع الحكومة الإشراف البرلماني أو ما يعرف بالتحكم البرلماني، وتقوم به اللجنة الدائمة في نطاق القطاع الذي يدخل في اختصاصها برقابة تطبيق القانون الذي ساهمت في إعدادده وصياغته. وبعض البرلمانات العربية تقرر صراحة للجانها الدائمة الإشراف على القطاعات الداخلية في دائرة تخصصها، الذي يهدف إلى فحص سير المرفق العامة والمؤسسات الوطنية مراقبة مدى تطبيقها للقوانين الصادرة عن هذه البرلمانات وتسجيل الصعوبات والنقائص التي تسجل في ذلك.⁴⁴ ففي الجمعية الوطنية الفرنسية وبعد ستة (06) أشهر من دخول القانون الصادر عن البرلمان حيز التنفيذ، يقدم مقرر اللجنة المعنية تقريراً حول مدى تطبيق هذا القانون، وعن النصوص التنظيمية والتعليمات المرافقة لتنفيذ القانون، وأيضاً عرضاً عن معوقات التطبيق الحسن له، وفي الحالة الأخيرة تنتظر اللجنة تقريراً ثانياً بعد مرور ستة (06) أشهر أخرى.⁴⁵

هذا الدور شبه الرقابي للجان البرلمانية الفرنسية يخدم هدفاً واحداً، هو تزويد البرلمان بالمعلومات، حتى يتسنى له ممارسة رقابته حول سياسة الحكومة بالأساليب الدستورية، إذ تبقى الحكومة مسؤولة أمام البرلمان حسب الدستور الفرنسي وفق آليات الرقابة المقررة له.

المشرع الجزائري لم يمنح اللجان الدائمة سلطة الإشراف، ربما يرجع لتخوفه من تقوية اللجان الدائمة وبالتالي تقوية السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية رغم الأهمية البالغة لهذه الوسيلة في تقدير تنفيذ القوانين وضبط المنظومة القانونية والتحكم في الإنتاج التشريعي وضبط جودته وتقوية العلاقة الوظيفية بين السلطتين، لما لها من تأثيرها بالغ في فعالية البرلمان للحصول على المعلومة الصحيحة التي يبني عليها قراراته فيما يخص التشريع أو الرقابة. لذا يجب أن يدرك المشرع أنه حان الوقت لمنح اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري حق استعمال هذه الوسيلة التي تمثل جوهر العمل البرلماني في حدود الصلاحيات الموضوعة للبرلمان عند تعديل القانون العضوي رقم 99-02 والنظامان الداخليان لغرفتي البرلمان.

خاتمة:

لقد قطع المشرع الجزائري شوطا كبيرا في تنظيم البرلمان وهيكلته ومنحه الصلاحيات. فاعتماده على اللجان الدائمة كركيزة أساسية لدراسة المبادرات التشريعية ساهم في تحقيق استقرار العمل التشريعي واستمراره، وأيضا تزويد اللجان بآليات تساعد في الرفع من الأداء البرلماني كالسماع بعقد جلسات الاستماع لأعضاء الحكومة وممثلين وأصحاب الاقتراح أو ممثلو المجتمع المدني ورؤساء المؤسسات والمرافق العمومية والخبراء والأخصائيين وغيرهم وقيام هذه اللجان بالبعثات الاستطلاعية والإخبارية في مهام شبه رقابية ومساهمتها في العمل الدبلوماسي في إطار التعاون مع الحكومة، كل ذلك يعكس الدور الكبير الذي تلعبه في الحياة السياسية، في المقابل يجب الإشارة أنه للرفع من كفاءتها يجب تمكينها من نظام داخلي يختص بتنظيم أعمالها، وتزويدها بمزيد من الوسائل المادية والبشرية، والسماح لها بالمبادرة التشريعية ومنحها حق الإشراف على القطاع الذي يدخل في اختصاصها برفقة تطبيق القانون الذي ساهمت في إعداده وصياغته، وجعل أشغالها مفتوحة على الصحافة والرأي العام كما هو الحال في البرلمانات العريقة.

الهوامش

¹ - سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، سنة 1984، ص 220.

² - التعديل الدستوري لسنة 2016، القانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

³ - رأي المجلس الدستوري رقم 09/ر.ن.د/م 99 المؤرخ في 22 نوفمبر 1999 يتعلق بمراقبة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور. الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999 (هذا الرأي كان متشددا حيث أغلق الباب أمام منفذ قد يحتاجه المجلس

- والبرلمان بفرقته للتعامل مع بعض القضايا التي تكون من الأهمية بمكان بحيث لا تستطيع لجنة واحدة التعامل معه...، انظر بوزيد لزهارى، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، المورقة في شهر جويلية 2005، مجلس الأمة، الجزائر. ص 74.
- 4 - المادتان 09، 15 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المورقة في 09 مارس 1999.
- 5 - وسيم حسام الدين الأحمد، اللجان البرلمانية العربية والأجنبية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2010، ص 05.
- 6 - بوزيد لزهارى، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 75. بعد تعديل الدستور الفرنسي سنة 2008 رفع عدد اللجان الدائمة إلى ثمانية.
- 7 - المادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 8 - المادة 33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نصت (يمكن لكل نائب في المجلس أن يكون عضوا في لجنة دائمة)، ومثلها المادة 27 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. كلتا المادتين استعملتا صيغة (يمكن).
- 9 - المادتان 35، 36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المادتان 29، 30 من النظام الداخلي لمجلس الأمة..
- 10 - صبرية السخيري زروقي، وظائف البرلمان في المغرب والأردن والكويت (دراسة مقارنة)، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المتخصص، تونس، سنة 2013، ص 259.
- 11 - بوزيد لزهارى، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 78.
- 12 - منذ تعديل الدستور سنة 2008 والتغييرات التي أحدثتها في بنية السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية (تسمية الوزير الأول بدل رئيس الحكومة، تسمية محفظ عمل الحكومة بدل برنامج الحكومة...)، وصدر قانون الانتخابات ورفع عدد النواب في المجلس الشعبي الوطني لم يتم مراجعة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- 13 - المادة 31 الفقرة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 14 - عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي، دراسة مقارنة، رسالة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، أكادال، الرباط، سنة 2003، ص 107.
- 15 - المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 32 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 16 - المادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 17 - مسعود شهبوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مقال سابق، ص 12.
- 18 - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص 11، رابط المقال: www.undp-pogar.org/publications/legislature/sawila/
- 19 - المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 20 - الفقرة 5 من المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والفقرة 5 من المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 21 - نعمان محمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 1999، ص 212، 213.
- 22 - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002، ص 51.
- 23 - المادة 41 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 24 - المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 25 - المادة 27 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 26 - المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 27 - بوزيد لزهارى، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 78. بتصرف.
- 28 - مصطفى أبوزيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الدار الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 1975، ص 477.
- 29 - عقيلة عرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007، ص 25.

- 30 - مزود حسن، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلس المحلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في تجربة البرلمان الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، نشرة صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، من 29 إلى 30 أكتوبر 2002، ص 43، 41.
- 31 - أحمد وافي، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، مرجع سابق، ص 280.
- 32 - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليكة، سنة 2009، ص 95.
- 33 - قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1995، ص 154.
- 34 - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مقال سابق، ص 12.
- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مقال سابق، ص 66.
- 35 - محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، سنة 2002، ص 154.
- 36 - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص 95.
- 37 - سعاد عمير، مرجع سابق، ص 181.
- 38 - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 84.
- 39 - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 157، 158.
- 40 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 32.
- 41 - عثمان الزباني، عثمان الزباني، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب (الولاية التشريعية السادسة 1997 - 2002 نموذجاً، الجزء الأول، منشورات مجلة الحقوق المغربية (سلسلة الدراسات والبحوث)، الإصدار الرابع ماي 2011، دار الأفاق للنشر والتوزيع، الرباط، سنة 2011، ص 269.
- 42 - أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مقال سابق، ص 49.
- 43 - حدد الدستور وسائل الرقابة في: مناقشة مخطط الحكومة، الأسئلة الكتابية والأسئلة الشفوية، الاستجواب، لجان التحقيق، اللائحة بعد بيان السياسة العامة للحكومة، ملتمس الرقابة، التصويت بالثقة.
- 44 - كما هو الحال في بريطانيا، الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا.
- 45 - المادة 86 فقرة 8 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.