



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -
كلية الحقوق والعلوم السياسية



علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية :

دراسة مقارنة بين النظام السياسي الجزائري والنظام
السياسي الفلسطيني

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق

الفرع: قانون عام

الشعبة: القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:

محمد أمين أوكيل

مذكرة من إعداد الطالب :

صدام حسين ماهر محمد شامية

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا

مشرفا ومقررا

ممتحنا

الأستاذ: بلول جمال

الأستاذ الدكتور: محمد أمين أوكيل

الأستاذ: بركاني أعمر

السنة الجامعية: 2021-2022



شكر وتقدير

الحمد لله والشكر لله على نعمه التي لا تعد ولا تحصى.

كما أخص بالشكر أستاذنا الكريم ومشرفنا الدكتور "محمد أمين أوكيل" الذي قبل الإشراف على هذه المذكرة وصبر علينا ، وأثار لنا طريق البحث العلمي والذي لم يبخل في إرشادنا وتقديم

النصائح

وجزيل الشكر إلى معالي الوزير محافظ مدينة رفح "أحمد نصر" و وكل إلى سعادة السفير السابق بالجزائر الشقيق «لؤي عيسى» وإلى المستشار القانوني "كمال الجرو" والصحفي المناضل "هشام ساق الله" وإلى أعمامي الكرام وأبناء عمومتي، أصدقائي الأعزاء في أرض الوطن فلسطين الحبيب وفي بلدنا الجزائر

كما نشكر كل الأساتذة الذين بذلوا الجهود في سبيل تعليمنا ومساعدتنا

طيلة مشوارنا الدراسي على اكتساب العلم والمعرفة

صدام حسين ماهر محمد شامية

إهداء

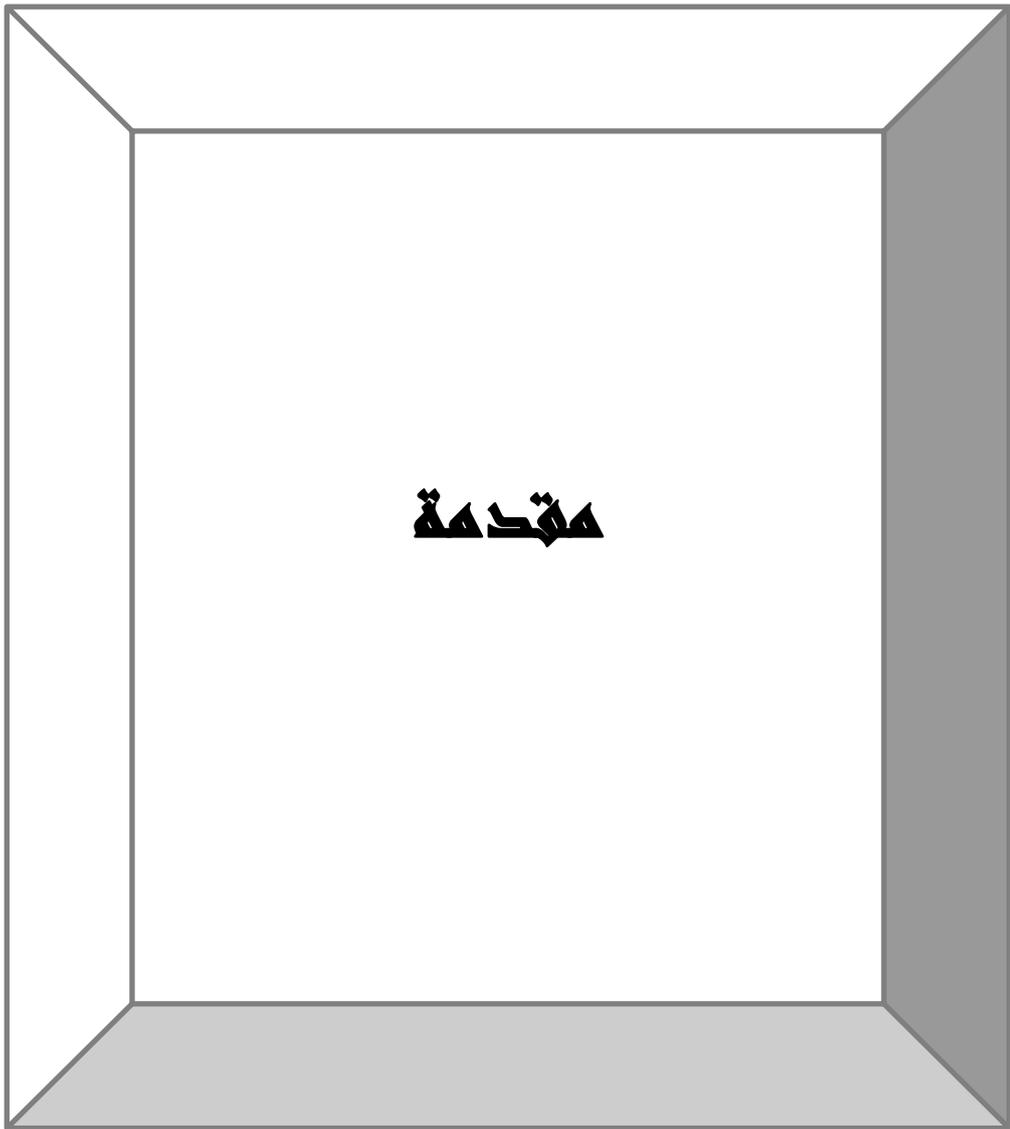
إلى الأكرم منا جميعاً شهدائنا الأبطال في فلسطين والجزائر وعلى رأسهم الشهيد
"ياسر عرفات".

إلى عمالقة الصبر أسرانا البواسل وعلى رأسهم الأسير كريم يونس

نسير في دروب الحياة، ويبقى من يسيطر على أذهاننا في كل مسلك نسلكه.
صاحب الوجه الطيب والأفعال الحسنة، الذي لم يبخل علي طيلة حياته والذي
العزير "م. ماهر محمد شامية".

إلى من أفضلها على نفسي التي ضحت من أجلي، ولم تدخر جهداً في سبيل
سعادتي على الدوام (أمي الحبيبة).

إلى اخواني واخواتي واعمامي وأبناء عمومتي وأصدقائي وجميع من وقفوا
بجواني وساعدوني بكل ما يملكون وفي أصعدة كثيرة.



السلطة في المجتمعات القديمة كان يحكمها شخص واحد ويكون ذو قوة، قد يسمى ملك أو سلطان، وكانت نتائج ذلك الحكم الاستبداد وضياع الحقوق مما أدى لقيام ثورات متتالية، مما أدى لظهور ملامح أنظمة سياسية تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، تتمثل في السلطة التشريعية وهي التي تشرع القوانين والسلطة التنفيذية وهي التي تنفذ القوانين والسلطة القضائية تعمل في النزاعات التي تعرض عليها.

وهذه السلطات تقوم على أساس تخصص وظيفي واستقلال عضوي مما يجعلها متساوية ومستقلة، وهذا ما يضمن حرية الأفراد ومنع الاستبداد وهذا انطلاقاً من المقولة الشهيرة لـ"مونتيسكيو" **السلطة توقف** ¹.

وساهمت العلاقة بين السلطات وبالأخص السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في تحديد نظام الحكم المتبع، فإذا كانت العلاقة مبنية على الفصل المطلق فتكون أمام نظام رئاسوي، وإذا كانت على أساس التعاون والتكامل أو ما يسمى بالفصل المرن فتكون أمام نظام برلماني، وقد يتم دمج السلطات فتكون أمام نظام مجلسي.

وعلى هذا فإن اختلاف أنظمة الحكم ناتج عن نوع العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . والنظام الدستوري الجزائري بعد الاستقلال تبنى مبدأ وحدة السلطة للحزب الواحد، وبعد أحداث أكتوبر 1988 جاء دستور 1989 أقر التعددية الحزبية .

وكان المؤسس الدستوري الجزائري محتشماً في تبني مبدأ الفصل بين السلطات حيث لم يرد أي نص دستوري ينص عليه إلى حين التعديل الدستوري لسنة 2016 ونص عليه لأول مرة صراحة في ديباجة دستور تعديل 2016، ونص على مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور المعدل لسنة 2020 في ديباجته : "يكفل الدستور الفصل بين السلطات والتوازن بينها واستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية وضمان الأمن القانوني والديمقراطي."

¹ مونتيسكيو، 1755، فيلسوف فرنسي صاحب نظرية فصل السلطات الذي تعتمده غالبية الأنظمة الحالية.

ونص التعديل الدستوري لسنة 2020 مصطلح جديد للحكومة ونص عليها بالدستور صراحة" إذا كانت أغلبية برلمانية يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة، وإذا كانت أغلبية رئاسية يعين رئيس الجمهورية وزير أول"¹

أما النظام الدستوري الفلسطيني قامت بريطانيا باحتلال فلسطين سنة 1917 فكان يطبق القانون البريطاني في فلسطين وبعد اصدار وعد بلفور 12 نوفمبر 1917 من وزير خارجية المملكة المتحدة البريطانية آنذاك (آرتور بلفور) الذي أعطى الحق لليهود بإقامة وطن قومي لهم في فلسطين ثم قامت ثورات فلسطينية ضد انتداب بريطانيا، وفي سنة 1947 الأمم المتحدة توصي بتقسيم فلسطين لدولتين عربية و يهودية، وفي سنة 1948 انسحب الانتداب البريطاني وجعل الكيان الصهيوني يحكم أجزاء من فلسطين والأردن تحكم الضفة الغربية والقدس الشرقية ومصر تحكم قطاع غزة، فكانت فلسطين تخضع إلى العديد من القوانين، إلى سنة 1974 تم الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية وتم وصفها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، وبقيت فلسطين تخضع للأردن ومصر والكيان الصهيوني إلى حين اتفاقية أوسلو سنة 1993 والتي تعتبر هيئة حكم ذاتي مؤقتة على قطاع غزة والضفة الغربية والقدس ، وبموجب اتفاقية أوسلو تم تأسيس ملامح الدولة الفلسطينية وتم تشريع القانون الأساسي الفلسطيني الذي يعد بمثابة الدستور وتبنى التعددية السياسية ونص في المادة 5 من القانون الأساسي على نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي.

تتجسد أهمية الموضوع في البحث والدراسة ومدى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في دستور الجمهورية الجزائرية والقانون الأساسي الفلسطيني، وذلك يظهر عن طريق البحث في مكانة السلطة التنفيذية والتشريعية في النظامين ومدى تأثير العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في تحديد النظام السياسي المتبع في النظامين والبحث في مدى تدخل الحكومة في اختصاصات السلطة التشريعية في النظام السياسي

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1996، ج.ر.ج.ج عدد 76، صادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم في سنة 2002، صادر بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج.ر.ج.ج عدد 25، صادر بتاريخ 14 أبريل 2002، معدل ومتمم في سنة 2008 الصادر بموجب قانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج عدد 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر سنة 2008، معدل 2008 ومتمم سنة 2016، صادر بموجب قانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، ج.ر.ج.ج عدد 14، صادر 7 مارس 2016، معدل ومتمم سنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20/442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 15 ديسمبر سنة 2020، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82.

الجزائري والفلسطيني والمقارنة بين النظامين، وتتجلى أهمية الموضوع بأنه لم يسبق البحث والدراسة في هذا الموضوع.

و الأسباب الذاتية تتمثل في الرغبة بالبحث في القانون الدستوري بصفة عامة، ودراسة العلاقة بين السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في النظامين الجزائري والفلسطيني والمقارنة بين النظامين.

أما الأسباب الموضوعية تتمثل في:

- عدم الدراسة المقارنة في هذا الموضوع في كلا النظامين الجزائري والفلسطيني.
- معرفه العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ونتيجة هذه العلاقة تحدد شكل النظام السياسي في النظام الجزائري والنظام الفلسطيني.
- معرفة قوة رقابة البرلمان في مواجهة الحكومة في النظامين مقابل تفوق الحكومة على البرلمان في اختصاصها التشريعي.

تكمن الغاية من الدراسة في معرفة كيفية تنظيم السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي الجزائري والفلسطيني، كما تهدف إلى توضيح العلاقة بين السلطتين والأساس الذي تقوم عليه السلطتين أهو توازن وتعاون أم تفوق سلطة على سلطة.

وتهدف هذه الدراسة إلى شرح أدوات الرقابة التي تملكها السلطتين ومدى فعاليتها في مواجهه السلطة الأخرى، وكذلك الحد من تعسف الحكومة على البرلمان وذلك لإرساء نظام سياسي قوي يساهم في تحقيق العدل واحترام الحقوق والحريات.

باعتبار أن السلطة التنفيذية هي السلطة المتفوقة على السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية العربية السائدة، سواء في إفريقيا أو الشرق الأوسط مما أوجد عدم التوازن بين السلطتين في العلاقة بينهما، وهنا يتمحور إشكال بحثنا في إطار تنظيم السلطتين والعلاقة بينهما في النظامين، وبناء على ذلك أطرح الإشكالية التالية:

- فيما تكمن حدود ومجالات التمييز في تنظيم العلاقة بين السلطتين بالنظام السياسي الجزائري والنظام السياسي الفلسطيني؟

بطبيعة الحال البحث العلمي الأكاديمي يجب أن يكون في ظل المناهج العلمية التي تضبطه وتحدد مجاله، ولطبيعة الموضوع تم الاعتماد على المنهج المقرر للمقارنة بين النظام السياسي الجزائري والنظام السياسي الفلسطيني.

وتم الاعتماد على المنهج التحليلي للنصوص الدستورية والتشريعية في الدستور الجزائري المعدل لسنة 2020 والقانون الأساسي الفلسطيني .

و بقصد الإلمام بكل جوانب موضوع العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ارتأيت اتباع خطة ثنائية و سنقوم بدراسة الفصل الأول تحت عنوان تنظيم السلطتين في النظامين السياسيين الجزائري و الفلسطيني ، وقمت بتقسيم الفصل الأول لمبحثين بحيث المبحث الأول يحمل عنوان حول ثنائية السلطة التنفيذية في كلا النظامين السياسيين والمبحث الثاني بعنوان عن تنظيم السلطة التشريعية في النظامين الجزائري و الفلسطيني، والفصل الثاني بعنوان عن مجالات التعاون والرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظامين الجزائري و الفلسطيني وقسمته إلى مبحثين فالمبحث الأول تحت عنوان مظاهر التعاون بين السلطتين في النظام السياسي الجزائري والفلسطيني والمبحث الثاني بعنوان آليات ممارسة الرقابة السياسية بين السلطتين التنفيذية و التشريعية.

الفصل الأول

تنظيم السلطتين

التنفيذية و التشريعية

في النظامين السياسيين

الجزائري والفلسطيني

الفصل الأول:

تنظيم السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني

عرف تطور السلطات الدستورية في الجزائر مراحل عدة، ميزتها الأزمات والأحداث السياسية التي عرفتها البلاد، فالجزائر مرت بمراحل كانت تتمتع فيها بدستور مكتوب، وفي مرحلة من المراحل دخلت فيها الجزائر بأزمات سياسية أدت إلى تغييب الدستور سميت هذه المرحلة آنذاك بالعيشية السوداء.

يعتبر موضوع السلطات الدستورية أهم مسألة تتضمنها الدساتير المقارنة، بحيث تحدد هذه الأخيرة السلطات القائمة في الدولة وكيفية تنظيمها واختصاصاتها والمسائل العالقة بينها، ويختلف شكل وتنظيم السلطات الدستورية في الدولة باختلاف طبيعة النظام السياسي وظروف نشأته.

لقد انتهجت الجزائر في البداية نظام الحزب الواحد، ثم تبنت التعددية السياسية. أما من ناحية تنظيم السلطات، في الدساتير الأولى كرسست أحادية السلطة التنفيذية وبرلمان ذو غرفة واحدة، وفي دستور سنة 1996 تم تكريس ثنائية السلطة التنفيذية وتبني نظام الغرفتين في البرلمان.

أما في النظام السياسي الفلسطيني عند تأسيس السلطة الفلسطينية سنة 1993 بعد توقيع اتفاقية أوسلو، تم تبني نظام سياسي ديمقراطي نيابي، والاحذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وتبني ثنائية السلطة التنفيذية ووحدة السلطة التشريعية وهذا وفق القانون الأساسي الفلسطيني.

بناء على هذا التقديم نتناول في هذه الدراسة تنظيم ثنائية السلطة التنفيذية (المبحث الأول)، ثم دراسة تنظيم السلطة التشريعية (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

في ثنائية السلطة التنفيذية في كلا النظامين السياسيين

مبدئياً تتشكل ثنائية السلطة التنفيذية من رأسين رئيس الجمهورية (رئيس الدولة)، والحكومة أي الوزير الأول أو رئيس الحكومة، فانتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب بالاقتراع العام يمنحه سلطات واسعة تسمح له بالظهور بمظهر المهيم أو المتفوق في السلطة التنفيذية، ففي الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 قيد فيها رئيس الجمهورية دستوريا بتعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، أما في حالة أفرزت الانتخابات التشريعية البرلمانية عن الأغلبية الرئاسية فرئيس الجمهورية له الحرية الكاملة في تعيين الوزير الأول.¹

بينما السلطة التنفيذية في فلسطين بعدة ظروف انعكست عليها، حيث خضعت فلسطين لحقب استعمارية ووصاية من مملكة الاردن على الضفة الغربية والقدس وصاية جمهورية مصر العربية على قطاع غزة، وجعل السلطة التنفيذية بيد الحاكم العسكري للمحتل، حتى جاءت اتفاقية أوسلو التي مهدت أرضية لقيام السلطة الوطنية الفلسطينية، وترأس هذه السلطة حسب القانون الأساسي المعدل لسنة 2005، رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ثم يقوم رئيس السلطة باختيار رئيس الوزراء وثم يقوم الأخير باختيار مجلس وزرائه.

وعلى هذا الأساس سنقوم بتبيان كيفية تنظيم رئيس الدولة مع صلاحياته (المطلب الأول)، ودراسة تنظيم الحكومة وصلاحياتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

المركز السامي لرئيس الدولة في كلا النظامين السياسيين

يعتبر منصب رئيس الدولة أعلى منصب في الدولة، ويعتبر هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وينتخب في النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني بالاقتراع العام المباشر السري، ويتم الفوز بالأغلبية المطلقة.²

¹ - المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020 , مرجع سابق.

² سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1986، ص 579

وبناء على ذلك سيتم دراسة كيفية اختيار رئيس الدولة (فرع أول) وصلاحيات رئيس الدولة (فرع ثاني).

الفرع الأول: كيفية اختيار رئيس الدولة

في الأنظمة السياسية تختلف من دولة لأخرى في كيفية اختيار رئيس الدولة، إلا أنه في النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني متشابهين، ولكن هناك ما يميز نظام عن آخر. وبناء على ذلك يتم دراسة شروط رئيس الدولة (أولاً) والعهدة الانتخابية (ثانياً).

أولاً: عن شروط ترشح رئيس الدولة (الجمهورية)

نظرا للمكانة المرموقة لمنصب رئيس الدولة (الجمهورية) يتم التقيد بشروط شخصية ذاتية وعلمية وفكرية للترشح لهذا المنصب السامي.

1. شروط الترشح:

حسب نص المادة 87 من التعديل الدستوري 2020 التي تنص على:¹

"يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم.

- لا يكون قد تجنس بجنسية أجنبية.
- يدين بالإسلام.
- يبلغ سن الأربعين (40) كاملة يوم إيداع طلب الترشح.
- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية.
- يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
- يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات، على الأقل قبل إيداع الترشح.
- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942.
- يثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها.
- يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942.

¹ المادة 87 من المرسوم رئاسي رقم 20-251، المؤرخ في 27 محرم عام 1442 الموافق 15 سبتمبر 2020، المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 54.

- يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

أما في فلسطين فإن شروط ترشح رئيس الدولة الفلسطينية:

تنص المادة 36 من القرار بقانون (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة على أن:¹

أ. أن يكون فلسطينياً لأبوين فلسطينيين.

ب. أن يكون قد أتم الأربعين عاماً من العمر على الأقل في اليوم المحدد لإجراء الاقتراع.

ت. أن يكون مقيماً إقامة دائمة في الأراضي الفلسطينية.

ث. أن يكون مسجلاً في السجل النهائي للناخبين وتوفرت فيه الشروط الواجب توافرها لممارسة حق

الانتخاب.

ج. أن يلتزم بمنظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني وبوثيقة

إعلان الاستقلال وبأحكام القانون الأساسي.

نجد بأن المؤسس الجزائري كان أكثر تقييداً من المؤسس الفلسطيني في شروط الترشح ويتضح

ذلك من خلال التفصيل المعمق لمنصب رئيس الجمهورية في الجزائر.

2. كيفية انتخاب رئيس الدولة:

حسب المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في الجزائر:

"ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ويتم الفوز في الانتخاب بالحصول

على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها"²

كما تنص المادة 89 من التعديل الدستوري 2020 على أن:

"يؤدي رئيس الجمهورية اليمين أمام الشعب بحضور جميع الهيئات العليا في الأمة خلال الأسبوع الموالي

لانتخابه.

ويباشر مهمته فور أدائه اليمين."

¹ المادة 36 من قرار رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

² المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

أما بالنسبة للنظام السياسي الفلسطيني تنص المادة 34 من القانون الأساسي المعدل 2005 على أن:

"ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخابا عاما ومباشرا من الشعب الفلسطيني وفقا لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني".

كما تنص المادة 35 من نفس القانون على أن: "يؤدي الرئيس قبل مباشرة مهامه منصبه اليمين التالية أمام المجلس التشريعي بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا (أقسم بالله العظيم

أن أكون مخلصا للوطن ومقدساته، وللشعب وتراثه القومي، وأن أحترم النظام الدستوري والقانون، وأن أرى مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة، والله على ما أقول شهيد)".

نجد أن كلا المؤسسين في النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني لم يختلفان في كيفية تنصيب هذا المنصب السامي.

ثانيا: العهدة الانتخابية

ينص المؤسس الجزائري في نص المادة 88 من الدستور 2020 الذي ينص على: "مدة العهدة الرئاسية 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.¹

لا يمكن لأحد ممارسة أكثر من عهدتين متتاليتين أو منفصلتين، وفي حالة انقطاع العهدة الرئاسية بسبب استقالة رئيس الجمهورية الجارية عهدته أو لأي سبب كان، تعد عهدة كاملة".

أما في النظام الدستوري الفلسطيني تم تحديد العهدة الانتخابية، فحسب المادة 36 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005 التي تنص على: "مدة رئاسة السلطة الوطنية هي أربع سنوات ويحق للرئيس ترشيح نفسه إلى فترة رئاسية ثانية على ألا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين²".

ولكن في الواقع لم تحدث انتخابات رئاسية منذ سنة 2005 وذلك بسبب الانقسام الفلسطيني .

1- المادة 88 من التعديل الدستوري لسنة 2020 , مرجع سابق

2- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

نجد بأن النظامين يختلفان في مدة العهدة الرئاسية ففي النظام الدستوري الجزائري تم تحديدها ب 5 سنوات والنظام الدستوري الفلسطيني حددها بأربعة سنوات.

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس الدولة

يعتبر رئيس الدولة (الجمهورية) الهيئة الأولى بالسلطة التنفيذية وله مكانة مرموقة وذلك باعتباره رئيس السلطة التنفيذية المنتخب من الشعب مباشرة ولهذا رئيس الدولة (الجمهورية) له صلاحيات واسعة، فإننا سنحاول تبيان صلاحياته في المجالات التالية:

أولاً: صلاحيات الرئيس في المجال الأمني والعسكري

بصفة انتخاب الرئيس من الشعب مباشرة فصلاحيات الرئيس تتسع الى المجال الأمني والعسكري وهذا لضمان أمن وسلامة الأمة.

نص المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن¹:

1. هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني.
 2. يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان".
- كما تنص المادة 02/92 من التعديل 2020 على أن: "يعين رئيس الجمهورية، لاسيما في الوظائف والمهام الآتية: الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة".
- والمادة 09/92 تنص على: "يعين رئيس الجمهورية، لاسيما في الوظائف والمهام الآتية: مسؤولي أجهزة الأمن".

كما تنص المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها 30 يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

¹ المادة 91 من المرسوم رئاسي رقم 20-251، المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرجع السابق.

يحدد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار".

وتنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون يوما".

كما تنص المادة 102 من نفس التعديل على أن: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم".

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري الفلسطيني فقد نص في المادة 39 على أن رئيس السلطة هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية، ونص في المادة 110 من القانون الأساسي الفلسطيني¹، فإنه "عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوما قابلة للتمديد لثلاثين يوما أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه".

كما يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن.²

نجد أن رئيس الجمهورية الجزائرية له صلاحيات أوسع في مجال الأمن أما رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحياته محدودة وهذا بسبب أن فلسطين لا زالت تحت احتلال الكيان الإسرائيلي.

ثانياً: صلاحيات الرئيس في المجال الدولي

الرئيس يمثل الدولة والأمة داخل البلاد وخارجها ولهذا نجد الرئيس له صلاحيات واسعة في كلا النظامين تتمثل فيما يلي:

¹ المادة 110 من القانون الأساسي الفلسطيني.

² هنده عبد المجيد هموم، التداخل بين السلطات في ظل القانون الأساسي الفلسطيني (دراسة تحليلية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون والإدارة العامة، كلية الإدارة والتمويل برنامج القانون والإدارة العامة، جامعة الأقصى، فلسطين، 2020، ص25.

في الجزائر نجد أن رئيس الجمهورية المادة 3/84 من التعديل الدستوري: "يجسد رئيس الجمهورية الدولة داخل البلاد وخارجها".

- وجاء في المادة 91: "يقوم رئيس الجمهورية ب:

3/ يقرر رئيس الجمهورية السياسة الخارجية للأمم ويوجهها.

12/ يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها".

أما في النظام السياسي الفلسطيني:

- تعيين ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وإنهاء مهامهم.

- اعتماد الممثلين الدبلوماسيين للدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية لدى السلطة الوطنية الفلسطينية.

- تعيين السفراء وتسميتهم ونقلهم وإعادتهم لمقر وزارة الخارجية.

- استحداث البعثات الفلسطينية وإغلاقها بقرار من الرئيس بناء على تنسيب من وزير الشؤون الخارجية.

نجد صلاحيات الرئيس في كلا النظامين الجزائري والفلسطيني هي نفس الصلاحيات.

ثالثاً: صلاحيات الرئيس في المجال السياسي والتنظيمي

حسب نص المادة 91 من تعديل الدستور لسنة 2020 الذي ينص على: "يضطلع رئيس الجمهورية

بالسلطات والصلاحيات الآتية:

يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية ويوقع المراسيم الرئاسية وله حق إصدار العفو وحق تخفيض

العقوبات أو استبدالها ويمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء

ويمكن لرئيس الجمهورية استدعاء الهيئة الناخبة لإجراء انتخابات رئاسية أو تشريعية مسبقة، ويقوم بتسليم

اوسمة الدولة للشخصيات المستحقة لها ويقوم بتسليم الشهادات التشريعية.

أما عن مظاهر تقوية مكانة رئيس الجمهورية "متصدر السلطة التنفيذية" في المجال التنظيمي نتناولها

في هذا الفرع من خلال:

1. اتساع نطاق السلطة التنظيمية المخولة لرئيس الجمهورية:

من بين مميزات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، إصدار القرارات التنظيمية والمعروفة كذلك باللوائح المستقلة ومن أهم مجالاتها تنظيم المرافق العامة، وتسمى هذه اللوائح بالمستقلة لأنه تستمد مبدئياً وجودها من الدستور وتتخذ لمعالجة مسائل بصفة مستقلة عن أي قانون وهي غير خاضعة في إصدارها لأية شروط سوى لتلك المقررة في الدستور¹.

تنص المادة 86 من التعدي الدستوري 2020 على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطات السامية في حدود أحكام الدستور".

ونصت المادة 92 على: "يعين رئيس الجمهورية لا سيما في الوظائف التالية: التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة".

وتنص المادة 02/180 من التعديل 2020 على: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يكلف الرئيس الأول للمحكمة العليا برئاسة المجلس".

2. تعيين شاغلي الوظائف العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية:

إن رئيس السلطة الفلسطينية يقوم بتعيين الوظائف العليا والتي تتمثل فيما يلي:

- تعيين رئيس الديوان الرقابة المالية والإدارية وفقاً لأحكام المادة 96 من القانون الأساسي.
- تعيين محافظ سلطة النقد، وفقاً لأحكام المادة 93 من القانون الأساسي.
- تعيين رئيس هيئة الكسب غير المشروع، وفقاً لأحكام المادة 3 قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.
- تعيين رئيس هيئة التأمين والمعاشات وفقاً لأحكام المادة 56 قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.
- تعيين أعضاء مجلس إدارة هيئة التأمين والمعاشات، وفقاً لأحكام المادة 43 قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

¹ ناريمان مكناش، السلطة التنفيذية في بعض الدول المغاربية (الجزائر، تونس المغرب)، مذكرة لنسب شهادة الماجستير في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2015، ص 159.

– تعيين لجنة الانتخابات المركزية بمرسوم رئاسي وفقا لأحكام المادة 19 قانون الانتخابات رقم 9 لسنة 2005.

– تعيين شاغلي وظائف الفئة العليا في الجهاز الحكومي¹.

تعيين مدير عام مؤسسة المواصفات والمقاييس حسب المادة 5 قانون المواصفات والمقاييس رقم 6 لسنة 2000².

– تعيين رئيس سلطة الطاقة، وفقا لأحكام المادة 02 من قانون سلطة الطاقة رقم 12 لسنة 1995.

وفي النظام السياسي الفلسطيني إن اختيار رئيس مجلس الوزراء وتكليفه بتشكيل الحكومة:

رئيس السلطة غير مكبل قانونيا باختيار رئيس الوزراء من الحزب صاحب العدد الأكبر من مقاعد المجلس التشريعي إذ إن المهم هو قدرة رئيس الوزراء المعين على كسب ثقة أغلبية أعضاء المجلس. كما إن للرئيس إقالة رئيس الوزراء و/أو قبول استقالة رئيس الوزراء وحكومته حسب المادة 45 من القانون الأساسي وتقديم رئيس وزراء جديد خلال أسبوعين حسب المادة 79 وإحالاته إلى التحقيق.

نجد بأن المؤسس الدستوري الجزائري وسع صلاحيات رئيس الجمهورية أكثر من المؤسس الدستوري الفلسطيني في السلطة التنظيمية وهذا بسبب احتلال الكيان الصهيوني من جهة ونظرا لصغر المساحة الجغرافية التي تحكمها السلطة الوطنية الفلسطينية³.

رابعاً: صلاحيات الرئيس في مجال العلاقة مع الحكومة

حسب ما نصت عليه المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يظلع رئيس الجمهورية بالسلطات والصلاحيات التالية:

¹ باسم صبحي بشناق، الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني وأثره في إعمال حقوق الإنسان، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون، كلية أحمد إبراهيم للحقوق، الجامعة الإسلامية العالمية، ماليزيا، 2011، ص.ص 102-103.

² باسم صبحي بشناق، مرجع نفسه، ص 159.

³ Portelli Hugues, Droit constitutionnel, 5e édition, Dalloz, Paris, 2003. 9- Roussillon Henry, Le conseil constitutionnel, 4e édition, Dalloz, Paris, 2001.

4- يرأس مجلس الوزراء.

5- يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وينهي مهامه.

كما جاء في المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ما يلي: "

3/ التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

4/ الرئيس الأول للمحكمة العليا.

6/ الأمين العام للحكومة."

ونصت المادة 104 على: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول

أو رئيس الحكومة، حسب الحالة".

أما في النظام السياسي فلسطيني فرئيس السلطة غير مكبل قانونياً باختيار رئيس الوزراء من الحزب صاحب العدد الأكبر من مقاعد المجلس التشريعي إذ إن المهم هو قدرة رئيس الوزراء المعين على كسب ثقة أغلبية أعضاء المجلس التشريعي.

كما أن للرئيس إقالة رئيس الوزراء و/أو قبول استقالة رئيس الوزراء وحكومته حسب المادة 45 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 وتقديم رئيس وزراء جديد خلال أسبوعين حسب المادة 79 وإحالاته إلى التحقيق.¹

ونصت المادة 45 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005 على أن: "يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد".

ونصت المادة 75 من نفس القانون على: "لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون".²

1 - المادة 45 والمادة 79 من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2005.

2 - المادة 75 من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2005.

نستنتج بأن في كلا النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني يتمتع رئيس الدولة (رئيس الجمهورية) بنفس الصلاحيات إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري كان أكثر تفصيلاً وتوضيحاً من المؤسس الدستوري الفلسطيني.

خامساً: صلاحيات الرئيس في المجال القضائي

في القانون الجزائري، نصت المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: " يعين رئيس الجمهورية لاسيما في الوظائف والمهام الآتية: القضاة".

كما تنص المادة 180 من نفس التعديل الدستوري على: "يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء".¹

أما في النظام الدستوري الفلسطيني، نصت المادة 42 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل سنة 2005 على أن: "الرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيفها، وأما العفو العام أو العفو عن الجريمة فلا يكون إلا بقانون".

تنص المادة 6 من قرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 على أن:

"تعديل الفقرة (1) من المادة (18) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:"

1. يكون شغل الوظائف القضائية بقرار من رئيس دولة فلسطين، بناء على تنسيب المجلس وفقاً للآتي:

أ. بطريق التعيين ابتداءً.

ب. التعيين من النيابة العامة ومن العاملين في المجال القانوني في مؤسسات الدولة، التي تعتبر نظيرة للعمل القضائي وفقاً لما يحدده المجلس.

ج. الاستعارة من الدول الشقيقة.

¹ - المادة 92 والمادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، مرجع سابق .

د. ترقية القضاة من درجة إلى درجة أعلى تكون على أساس من الجدارة وكفاءة المستمدتين من تقدير المجلس، ووفقاً للتقارير المفتشين الواردة عنهم من وراقع أعمالهم، مع مراعاة العقوبات التأديبية المفروضة عليهم، وعند التساوي يرجح القاضي الأقدم.

هـ. لا يجوز ترقية القاضي إلى درجة أعلى من درجته مباشرة قبل انقضاء ثلاث سنوات على حلوله في تلك الدرجة على الأقل، إلا إذا عين في أعلى مرتبتها فيجوز ترقيته بعد انقضاء سنة واحدة على تعيينه. و. يجوز ترقية القاضي إلى درجة أعلى من درجته بعد انقضاء ثلاث سنوات على حلوله في تلك الدرجة، إذا كان تقديره في آخر سنتين بدرجة لا تقل عن جيد جداً، ويرقى بعد مرور خمس سنوات على حلوله في الدرجة حكماً¹.

نجد أن رئيس الدولة (الجمهورية) في كلا النظامين السياسيين يتمتعان بنفس الصلاحيات تجاه السلطة القضائية إلا أن صياغة ومنهجية الدستور الجزائري تختلف عن صياغة ومنهجية القانون الأساسي الفلسطيني.

سادساً: صلاحيات الرئيس في المجلس التشريعي

في النظام السياسي الجزائري نصت المادة 3/121 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "يعين رئيس الجمهورية الثلث (3/1) الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".

ونصت المادة 138 من نفس التعديل على: "

3/ يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.

4/ يمكن للبرلمان أن يجتمع بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة."

وجاء في المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 على: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

1- المادة 6 من قرار بقانون رقم 40 لسنة 2020

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية.¹

أما المادة 151 فقد نصت على: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها."

أما في النظام السياسي الفلسطيني، نصت المادة 41 من القانون الأساسي المعدل سنة 2005 على أن: "يصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوما من تاريخ إحالتها."²

إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقا للأجل والشروط الواردة في الفترة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونا وينشر فوراً في الجريدة الرسمية."

حسب المادة 42 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، فإن "الرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها، وأما العفو العام أو العفو عن الجريمة فلا يكون إلا بقانون."³

يتمتع رئيس السلطة بموجب القانون الأساسي وقوانين عادية بمجموعة من الصلاحيات يمارس بعضها دون الرجوع لأي سلطة أخرى سواء للتشاور أو للتنسيق أو المصادقة والبعض الآخر يحتاج إلى تعاون المؤسسة الدستورية الأخرى سواء للتنسيق أو المصادقة يمكن إجمالها كما ظهرت في القوانين الفلسطينية بما يلي:⁴

نصت المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل سنة 2005 على أن: "الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا

المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، مرجع سابق .¹

المادة 41 من القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2005 .²

المادة 42 من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003.³

⁴ أحمد أبو دية، جهاد حرب، تقرير حول "الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني"، الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، فلسطين، 2006، ص ص3-7.

زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

ونلاحظ أن المؤسس الدستوري الفلسطيني لم يمنح سلطة حل المجلس التشريعي بعكس المشرع الجزائري الذي منح سلطة الحل لرئيس الجمهورية.¹

المطلب الثاني:

المركز المساعد للحكومة في الجهاز التنفيذي في كلا النظامين

هو مصطلح عام يستخدم ويطلق إما لأعلى، أو ثاني أعلى مسؤول في السلطة التنفيذية لدولة ذات سيادة، أو دولة اتحادية، أو مستعمرة ذات حكم ذاتي. وغالبا ما يرأس رئيس الحكومة مجلس الوزراء. ويستخدم مصطلح رئيس الحكومة للتفريق بينه وبين مصطلح رئيس الدولة.

يختلف مصطلح "رئيس الحكومة" عن "رأس الدولة" مثلما ذكر في المادة 07 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، والمادة الأولى من اتفاقية منع ومعاقبة الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية بمن فيهم الموظفين الدبلوماسيين، وقائمة بروتوكولات الأمم المتحدة، إذ يمكن أن تكون مناصب وأفراد وأدوار منفصلة حسب البلد.

تختلف صلاحية رئيس حكومة ما، مثل الرئيس أو المستشار أو رئيس الوزراء، والعلاقة بين ذلك المنصب ومؤسسات الدولة الأخرى، مثل العلاقة بين رأس الدولة والسلطة التشريعية، بشكل كبير بين الدول ذات السيادة، وتعتمد بشكل كبير على النظام المحدد الذي اختير للحكومة أو فازت به، أو تطور مع مرور الوقت.

في معظم الأنظمة البرلمانية، بما فيها الملكية الدستورية، يكون رئيس الحكومة هو الزعيم السياسي الفعلي للحكومة، وهو مسؤول أمام مجالس الهيئة التشريعية. على الرغم من وجود خط مسؤولية رسمي لرأس الدولة في كثير من الأحيان، يعمل هذا الأخير غالباً رئيساً شكلياً يمكن أن يؤدي دور الرئيس التنفيذي في

¹ نزيه أسي، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري إنطلاقاً من رئاسيات 15 أبريل 1999، مذكرة لنسل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائري، 2003، ص113.

مناسبات محدودة، سواءً كان من خلال تلقي الاستشارة الدستورية من رئيس الدولة (الجمهورية) ، أم بموجب أحكام محددة في الدستور .

الفرع الأول: تشكيل الحكومة

عرف الدستور الجزائري عدة تغييرات آخرها تغييرات جذرية في منصب الهيئة الثانية بالسلطة التنفيذية بحيث تم تقييد رئيس الجمهورية باختيار رئيس الحكومة في حال أفرزت الانتخابات أغلبية برلمانية واختيار وزير أول في حالة أفرزت الانتخابات أغلبية رئاسية، وفي فلسطين يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس مجلس الوزراء ويقوم هذا الأخير باختيار الوزراء .

وبناءً على ذلك سنقوم بتبيان كيفية اختيار الحكومة (أولاً) وأجهزة ومصالح رئاسة الحكومة (ثانياً)

أولاً: كيفية اختيار الحكومة

يتقاسم ويشترك الوزير الأول (رئيس الحكومة) السلطة التنفيذية مع رئيس الجمهورية.

حيث أفرز التعديل الدستوري لسنة 2020 عن حالة دستورية وسياسية مهمة جديدة، ألا وهي وجود ثاني منصب داخل السلطة التنفيذية بإحدى الاحتمالين، الاحتمال الأول هو أن تسفر الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية. أي أغلبية موالية تؤيد برنامج الرئيس داخل البرلمان، هنا وطبقاً للمادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على: "يقود الحكومة وزير أول يعينه رئيس الجمهورية".¹

أما الاحتمال الثاني رئيس الحكومة ويعينه رئيس الجمهورية وهو حال اسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية غير رئاسية أي أغلبية برلمانية يكون لها توجه غير توجه برنامج الرئيس داخل البرلمان، هنا وطبقاً للمادة 103 فقرة 02 يقود الحكومة رئيس للحكومة معين من طرف رئيس الجمهورية، ويختار رئيس الحكومة الوزراء ويتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية.

ومنه فإن هذا التعديل الدستوري الجديد مكن الأغلبية البرلمانية غير الرئاسية في الاحتمال الثاني من حق مهم وهو أن يكون لها رئيس حكومة يعبر عنها داخل الجهاز التنفيذي. كما أن المؤسس الدستوري

¹ المادة 1/103 من المرسوم رئاسي رقم 20-251، المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرجع

وبمجرد وضعه هذا الاحتمال يكون قد كرس الديمقراطية بأفضل صورها وأزال التصور السابق قبل التعديل سابقا الذي كان يقضي بغير ذلك في ظل وجود أحزاب التحالف الرئاسي سابقا.¹

يعتبر الوزير الأول منسقا لعمل الحكومية وذلك ما نصت عليه بوضوح المادة 2/93: "لا يجوز، بأي حال من الأحوال، أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم".

أما في النظام الدستوري الفلسطيني فقد نصت المادة 63 على أن: "مجلس الوزراء (الحكومة هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء".

ونصت المادة 66 من نفس القانون على: "فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب".

تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي".

ويتأسس رئيس مجلس الوزراء تشكيل الحكومة ويذكر في التشكيل الذي يعرضه على الرئيس، الحقيقية التي تسند إلى كل وزير، ويعرض رئيس مجلس الوزراء أعضاء حكومته وبرنامجها على المجلس النيابي.²

نجد المؤسس الدستوري الجزائري حدد على كيفية اختيار شخصية رئيس الحكومة أو الوزير الأول إما أن يكون موالى للرئيس ويسمى وزير أول أو موالى للبرلمان ويسمى رئيس الحكومة، أما المؤسس

¹ محمد بوضياف، الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص96.

² فتحي عبد النبي لوحدي، القانون الدستوري والنظم السياسية (السلطات الثلاث وفقا لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل وشرح تطور أنظمة الانتخابات الفلسطينية)، ط.6، دار المقداد للطباعة، فلسطين، 2010، ص470.

الدستوري الفلسطيني لم يحدد كيفية اختيار شخصية رئيس الوزراء بل قيدها فقط في موافقة المجلس التشريعي عليه.

ثانياً: أجهزة ومصالح رئاسة الحكومة (الوزير الأول)

حتى تضطلع الحكومة بتنفيذ الصلاحيات الموكلة لها دستوريا فإنها تتمتع بمجموعة من الأجهزة تتمثل في:

- الأمين العام للحكومة،
- مدير الديوان،
- المكلفون بمهمة،
- المستشارون.¹

وجاء في البيان الذي قرأه الناطق الرسمي باسم رئاسة الجمهورية بالنيابة، سمير عقون، أنه طبقاً لأحكام المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه: "يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية.

يقود الحكومة رئيس حكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية.

تتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها".

ونصت المادة 104 على أن: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة".

أما المادة 105 فقد جاء في بيانها: "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء".

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ط2، دار العلوم للنشر والتوزيع الحجار-عنابة-، الجزائر، 2002، ص110.

وفي النظام السياسي الفلسطيني، جاء في المادة 64 من القانون الأساسي 2005 أن: "يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء لا يتجاوز أربعة وعشرين وزيراً".

يحدد في قرار التعيين الوزارة التي تسند إلى كل وزير.

تشكيل الحكومة".

نجد أن في كلا النظامين تم منح رئيس الحكومة (الوزير الأول) ورئيس مجلس الوزراء السلطة التقديرية في اقتراح واختيار أعضاء الحكومة (وزراء الحكومة)، ونجد المؤسس الفلسطيني وضع حد لعدد الوزراء وهو ألا يفوق 24 وزيراً، أما المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد عدد الوزراء وأعطى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (الوزير الأول) في زيادة أو تقليص عدد أعضاء الحكومة.

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس الحكومة

حسب المادة 112 من التعديل الدستوري 2020 "يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

- يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة.
- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.
- يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات.
- يرأس اجتماعات الحكومة.
- يوقع المراسيم التنفيذية.
- يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير.
- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية".¹

أما في النظام الدستوري الفلسطيني، حسب المادة 68 فإنه: "

يمارس رئيس الوزراء الصلاحيات التالية:

المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، مرجع سابق.¹

- تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملئ الشاغر فيه.
- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد في جلسته الأسبوعية أو عند الضرورة، أو بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية، ويضع جدول أعماله.
- ترؤس جلسات مجلس الوزراء.
- إدارة كل ما يتعلق بشؤون مجلس الوزراء.
- الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة.
- إصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقا للقانون.
- توقيع اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء.
- يقوم رئيس الوزراء بتعيين نائب له من بين وزرائه ليقوم بأعماله عند غيابه.
- اختصاصات مجلس الوزراء.¹

المبحث الثاني:

عن تنظيم السلطة التشريعية في النظامين الجزائري والفلسطيني

تميزت كافة الدساتير الجزائرية المتعاقبة بداية من أول دستور للجمهورية الجزائرية وإلى غاية آخر تعديل دستوري، فالدستور الأول لسنة 1963 ترجم الاختلافات الأيديولوجية السائدة آنذاك بين واضعي الدستور بين ليبرالي وآخر اشتراكي ولعل هذا ما يفسر التناقضات العديدة التي حملها هذا الدستور في طياته بحيث ألبس النص الدستوري آنذاك اللباس الديمقراطي الليبرالي وفي دستور لسنة 1976 كرس هو الآخر النظام الاشتراكي لغاية سنة 1988، وفي دستور سنة 1996 تم تكريس ثنائية السلطة التشريعية لتطبيق مبدأ التوازن بين السلطات.

إن الجهة المختصة بسن التشريع العادي في فلسطين بحسب الأصل هي السلطة التشريعية، ممثلة في المجلس التشريعي على الوجه المبين في نظامه الداخلي استنادا للمادة 47 من القانون الأساسي المعدل 2003.

وعلى هذا الأساس سنقوم بدراسة خصوصية السلطة التشريعية في كلا النظامين (المطلب الأول)، ثم الفوارق الجوهرية في صلاحيات السلطة التشريعية لدى كلا النظامين (المطلب الثاني).

المادة 68 من القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2005. 1

المطلب الأول:

خصوصية السلطة التشريعية في كلا النظامين الجزائري والفلسطيني

لقد اعتمد النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني على التشريع المكتوب وهذا تماشياً مع النظم الدستورية المعاصرة، والنظام الدستوري الجزائري تبنى ثنائية السلطة التشريعية للتوازن مع السلطة التنفيذية اما النظام الدستوري الفلسطيني تبنى وحدة السلطة التشريعية.

وبناءً على ذلك سنقوم بتبيان كيفية تشكيل السلطة التشريعية في كلا النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني (فرع أول) وهيكله السلطة التشريعية في كلا النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني (فرع ثاني).

الفرع الأول: تشكيل السلطة التشريعية

يتكون البرلمان في النظام الجزائري من مجلسين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ويتكون مجلس الشعب الوطني من 407 عضواً، ينتخب جميعهم عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لفترة ولاية مدتها خمس سنوات.¹

يتم انتخاب أعضاء مجلس الأمة بشكل أساسي عن طريق الاقتراع العام الغير مباشر و السري ويتراوح عددهم 116 عضواً، فيما يتعلق بالباقي فيتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية، ويتكون المجلس الأعلى من 96 عضواً ينتخبون بمعدل ولايتين (2 × 48) و الثلث المعين هو 48 عضواً، ليصبح المجموع 144 عضواً.²

على عكس المجلس الشعبي الوطني، فيتم انتخاب مجلس الأمة لمدة 6 سنوات غير قابلة للتמיד. مع ذلك، ينص الدستور على استثناء في حالة الظروف التي تمنع إجراء الانتخابات بشكل مناسب والتي قد يتم فيها تمديد الولاية، وهناك اختلاف آخر، يتم تجديد النصف الأخير كل 3 سنوات.³

¹ محمد بوداوية، سعاد ميمونة، "مدى تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فعالية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 14، العدد 2، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2021، ص391.

² محمد بوداوية، سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص391.

³ أحسن عربي، "التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020"، المجلة الشاملة للحقوق، المجلد 1، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2021، ص.ص.72-74

أما في النظام الدستوري الفلسطيني عند إنشاء السلطة الفلسطينية عام 1993 بموجب اتفاقية أوسلو عام 1993، أصبح للسلطة الفلسطينية الجديدة سيادة فعلية على إقليمها، إضافة إلى أنها كانت مقيدة بأحكام الاتفاقات مع الكيان الإسرائيلي و بالرغم من امتلاكها بعض خصائص النظام السياسي ومكوناته، نجد أنها لا تملك لوحدها خاصية استخدام القوة المشروعة واحتكارها لوجود الصلاحيات بيد الكيان الإسرائيلي، وقد نصت اتفاقية اسلو أن صلاحيات السلطة الفلسطينية تشمل المحافظات الشمالية والجنوبية مع فرض العديد من القيود على تلك الولاية.¹

والمجلس التشريعي الفلسطيني هو أحد مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وتم تأسيسه بناء على إعلان المبادئ واتفاقية أوسلو الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة الكيان الإسرائيلي، ولقد تأسس المجلس في عام 1996، على إثر الانتخابات التشريعية والرئاسية التي جرت في بداية ذلك العام. ويقوم المجلس التشريعي الفلسطيني بمهام البرلمان حيث أنيطت به مسؤولية سن القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية.

ويتألف المجلس التشريعي من 88 عضوا يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب الحر من فلسطينيي الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة، يتكون المجلس من هيئة رئاسة المجلس التي تتكون بدورها من رئيس المجلس ونائبين له وأمين سر، وجرى العرف أن يتم انتخابهم من بين أعضاء المجلس في أول دورة برلمانية لمدة عام كامل.

وهو مجلس تشريعي ذو غرفة واحدة للسلطة الفلسطينية، انتخبه الفلسطينيون المقيمون في الأراضي الفلسطينية بالضفة الغربية والقدس وقطاع غزة. ويضم المجلس التشريعي الفلسطيني 88 عضوا، تم انتخابهم من 16 دائرة انتخابية فلسطينية وينبغي لانعقاد المجلس نصاب ثلثي الأعضاء.²

انعقد المجلس لأول مرة في 7 مارس 1996، تقتصر سلطات ومسئوليات المجلس التشريعي الفلسطيني على الشؤون المدنية والأمن الداخلي داخل المنطقة أ في الضفة الغربية وغزة، بينما يتولى جيش الكيان الإسرائيلي في المنطقة ب ادارة الشؤون المدنية والقضايا الأمنية. في المنطقة ج، وللكيان الإسرائيلي

¹ باسم صبحي بشناق، مرجع سبق ذكره، ص 83.

² فتحي عبد النبي لوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامة، ط. 4، د.د.ن، فلسطين،

2004، ص 132.

السيطرة الكاملة، ونجد المؤسس الدستوري الفلسطيني لم يحدد مدة أعضاء المجلس التشريعي وذلك بسبب احتلال الكيان الإسرائيلي وحالة الطوارئ شبه مستقرة.¹

وحسب المادة 48 من القانون الأساسي المعدل، فإنه يتم ينتخب أعضاء المجلس التشريعي انتخاباً عاماً، وحرراً، ومباشراً، وفقاً لأحكام قانون الانتخابات، ويحدد القانون عدد الأعضاء والدوائر والنظام الانتخابي، ثم يقوم المجلس بانتخاب رئيس له ونائبين وأميناً للسر (هيئة مكتب رئاسة المجلس).

نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري جعل السلطة التشريعية ثنائية للتوازن مع ثنائية السلطة التنفيذية، وتتكون ثنائية السلطة التشريعية من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، أما المؤسس الفلسطيني تبنى نظام وحدة السلطة التشريعية وتم تسميته بالمجلس التشريعي، ونجد المؤسس الدستوري الجزائري حدد مدة عهدة أعضاء المجلس الشعبي الوطني بـ 5 سنوات و مدة عهدة أعضاء مجلس الأمة بـ 6 سنوات، أما المؤسس الدستوري الفلسطيني لم يقوم بتحديد مدة عهدة أعضاء المجلس التشريعي وذلك بسبب احتلال الكيان الصهيوني الإسرائيلي و حالة الطوارئ داخل الأراضي الفلسطينية شبه مستقرة.

الفرع الثاني: هيكل السلطة التشريعية

بعد تنصيب السلطة التشريعية يتم اختيار رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس التشريعي الفلسطيني من بين الأعضاء المنتخبين، وكذلك يتم تشكيل لجان المجلس.

وبناءً على ذلك سيتم تبيان رئاسة المجلس في كلا النظامين (أولاً) ولجان المجلس (ثانياً).

أولاً: رئاسة المجلس

في النظام الدستوري الجزائري يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني من طرف زملائه في الجلسة الأولى الموالية لانتخاب المجلس، ثم بعد انتخابه يمارس مختلف الصلاحيات المخولة له دستورياً.

¹ هند عبد المجيد هموم، التداخل بين السلطات في ظل القانون الأساسي الفلسطيني (دراسة تحليلية)، مذكرة لنيل على شهادة الماجستير، كلية الإدارة والتمويل، برنامج القانون والإدارة العامة، جامعة الأقصى، غزة، فلسطين، 2020، ص 8.

ويتكون من رئيس المجلس الشعبي الوطني وستة نواب له منتخبين في كل سنة من الفترة التشريعية، وذلك حسب المادة 2/02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.¹

يتكون مجلس الأمة من 144 عضو:

- (2/3) يتم انتخابهم بالانتخاب الغير مباشر في اقتراع سري.
- (1/3) يعينهم رئيس الجمهورية.

اجتماع الرؤساء يتكون أساسا من أعضاء مكتب المجلس ومن رؤساء اللجان الدائمة، مع إمكانية أن تنتدب الحكومة (السلطة التنفيذية) أحد أعضائها للمشاركة في مداولاته بناء على دعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني.²

أما في النظام الدستوري الفلسطيني، يتألف المجلس التشريعي من 88 عضوا يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب الحر من فلسطينيي الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس، و يتكون المجلس من هيئة رئاسة المجلس التي تتكون بدورها من رئيس المجلس ونائبين له وأمين سر، وجرى العرف أن يتم انتخابهم من بين أعضاء المجلس في أول دورة برلمانية لمدة عام كامل، إضافة إلى عدة لجان تنتظم نشاطات الأعضاء.

أما المادة 11، فإنها تخص هيكله المجلس التشريعي الفلسطيني، حيث تضم هيئة مكتب رئاسة المجلس الأمانة العامة تحت رئاسة أمين سر المجلس، وتضمنت هذه المادة أيضا الهيكله الإدارية للمجلس والتي تضم مجموعة من الوحدات والدوائر المتعلقة بكل شأن من الشؤون الواردة ضمن نص هذه المادة.³

إن النظام الدستوري الجزائري اخذ بثنائية السلطة التشريعية بعكس النظام الدستوري الفلسطيني الذي اخذ بوحدة السلطة التشريعية، ونجد اختلاف في هيكله المجلس فالمؤسس الدستوري الجزائري اكتفى برئيس للمجلس و6 نواب آخرون له سواء على مستوى رئاسة المجلس الشعبي الوطني او رئاسة مجلس الامة اما المؤسس الدستوري الفلسطيني جعل تحت رئيس المجلس التشريعي نائبين اثنين وأمين سر فنجد هناك

¹ المادة 13 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج. عدد 50، صادرة بتاريخ 28 أوت 2016

² القانون العضوي رقم 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المرجع السابق.

³ المادة 1/122، 3 من لائحة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

اختلاف في العدد وذلك بسبب عدد أعضاء السلطة التشريعية في الجزائر أكبر من عدد أعضاء السلطة التشريعية في فلسطين وكذلك المساحة الجغرافية في الجزائر شاسعة بعكس فلسطين، كذلك هناك اختلاف في التسمية.

ثانياً: لجان المجلس

ينتخب أعضاء اللجان في بداية كل فترة تشريعية مباشرة بعد التصيب الرسمي للمكتب التشريعي¹.

- لجان التنسيق واللجان الخاصة.
- المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني.
- تقوم بمساعدة المجلس الشعبي الوطني في أداء مهامه من الناحية الإدارية كتوفير الوثائق والمعلومات².

- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.
- لجنة الدفاع الوطني.
- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج.
- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية.
- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.
- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
- لجنة التجهيز والتنمية المحلية.
- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني.
- لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة³.

الهيئات:

- هيئة رؤساء مجلس الأمة (المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة).

¹ المادة 40 من لائحة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² المادة 63 من لائحة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³ كمال دبيلي، "النظام القانوني للجان البرلمانية الدائمة في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم الاجتماعية والسياسة، العدد

11، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2005، ص 223.

- هيئة التنسيق لمجلس الأمة (المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة).
 - المجموعات البرلمانية (المواد 49-52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة).
 - مكتب المراقبة البرلمانية (المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة).
- اما المؤسس الدستوري الفلسطيني نص في المادة 50 من نفس القانون نصت على أن: " ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيسا ونائبين للرئيس وأميناً للسرا يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس، ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المكتب وبين رئاسة السلطة الوطنية أو الوزارة أو أي منصب حكومي آخر".
- كما نصت المادة 51 على أن: "يقبل المجلس استقالة أعضائه، ويضع نظامه الداخلي وقواعد مساءلة أعضائه، بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي والمبادئ الدستورية العامة، وله وحده المحافظة على النظام والأمن أثناء جلساته أو أعمال لجانه، وليس لرجال الأمن التواجد في أرجائه إلا بناء على طلب رئيس المجلس أو رئيس اللجنة على حسب الأحوال".
- إن المؤسس الدستوري الجزائري أسس بعد انتخاب المجلس الشعبي الوطني تشكيل لجان دائمة للمجلس اما المؤسس الدستوري الفلسطيني لم يشرع في تشكيل لجان دائمة .

المطلب الثاني:

الفوارق الجوهرية في صلاحيات السلطة التشريعية لدى كلا النظامين الجزائري والفلسطيني

بعد انتخاب أعضاء السلطة التشريعية من قبل الشعب لتمثيلهم في الدولة وتقوم بصلاحيات بالنيابة عن الشعب وتتمثل صلاحياتهم الأساسية في تشريع القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

وسنقوم بتبيان المهمة الأساسية وهي تشريع القوانين (فرع أول) وكيفية ممارسة السلطة السياسية والرقابة على الحكومة (فرع ثاني).

الفرع الأول: سن القوانين

إن المؤسس الدستوري الجزائري حصر مجال التشريع في المادة 139 و المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ويشرع البرلمان القوانين العادية في المجالات التي حددها الدستور له في المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ومن اهم هذه المجالات تتمثل في قانون الجنسية وقانون الأجانب وقانون العقوبات

وقانون الملكية وقانون الجبايات والضرائب وقانون العقارات... الخ، ونجد المادة 139 حددت 30 مجالاً لتشريع القوانين العادية.

ويشعر البرلمان القوانين العضوية التي حددها الدستور في نص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتتمثل هذه المجالات في:

- قوانين تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- قوانين نظام الانتخابات.
- قانون الأحزاب السياسية.
- قانون الإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.
- القوانين المتعلقة بقوانين المالية.

واشترط المؤسس الدستوري في القانون العضوي موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس الشعب الوطني والأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس الأمة، ويخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقته للدستور من طرف المحكمة الدستورية.¹

أما المؤسس الفلسطيني لم يقوم بتحديد ميادين تشريع القانون ومنح كل عضو في المجلس التشريعي ولجان المجلس التشريعي حق اقتراح القوانين وكل اقتراح قانون تم رفضه لا يمكن تقديمه في نفس الدورة السنوية وهذا وفق نص المادة 3/65 من القانون الأساسي الفلسطيني، أي يمكن للمجلس التشريعي تشريع القوانين العادية والعضوية في كافة المجالات سواء في تنظيم الإدارة العامة أو القوانين المالية والاقتصادية أو قوانين الانتخابات وهذا ما لم يخالف القانون الأساسي الفلسطيني.

نجد بأن المؤسس الدستوري الجزائري حصر مجالات التشريع للسلطة التشريعية وعمل على تقييد نطاق تشريعاتها بالرغم من أنها المهمة الأساسية للسلطة التشريعية، أما المؤسس الفلسطيني أعطى كامل الحرية للتشريع في كافة المجالات ما لم يخالف القانون الأساسي الفلسطيني.

المادة 139 و المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 , مرجع سابق .¹

الفرع الثاني: ممارسة السلطة السياسية والرقابة على الحكومة

بما أن السلطة التشريعية هي ممثلة الشعب ومهمتها الأساسية تشريع القوانين وبجانبا مهمة ممارسة السلطة السياسية والرقابة على أعمال الحكومة، وعلى أعضاء السلطة التشريعية جمع معلومات حول عمل أعضاء الحكومة ومخططاتها، للتمكن من ممارسة أدائها الرقابي على أكمل وجه.

فسنقوم بتبيان ممارسة السلطة السياسية (أولاً) والرقابة على الحكومة (ثانياً).

أولاً: ممارسة السلطة السياسية:

الرقابة البرلمانية لها طابع سياسي وذلك في إطار العلاقة الكلاسيكية بين السلطتين التشريعية والسياسية (التنفيذية)، ويمارس أعضاء السلطة التشريعية في الجزائر السلطة السياسية من خلال تبني الحكومة سياسة معينة وتكون المعارضة لتلك السياسة أغلبية برلمانية وبهذه الحالة يمكن تشكيل تحالف لإسقاط الحكومة من خلال أداة الرقابة الفعالة وهي تفعيل ملتزم الرقابة.

أما في النظام الفلسطيني يلعب المجلس دورا سياسيا مهم يمثل في بحث الوضع السياسي بصورة عامة والدفاع عن حقوق الشعب الفلسطيني ودعم جهود السلطة التنفيذية والمفاوض الفلسطيني في قضايا القدس واللجئين والاستيطان وإطلاق سراح الأسرى من سجون الكيان الإسرائيلي.

نجد أن ممارسة السلطة السياسية في النظام السياسي الجزائري هي وسيلة لإظهار المعارضة السياسية أما في النظام السياسي الفلسطيني هدفها دعم سياسة الدفاع عن جغرافية القدس وفلسطين التاريخية وعدم التنازل عنها وعن حقوق اللاجئين وحماية حقوق الفلسطينيين.

ثانياً: الرقابة على الحكومة

للمجلس الشعبي الوطني صلاحية مراقبة يمارسها عبر الأسئلة البرلمانية سواء المكتوبة أو الشفوية والتصويت على قانون المالية وقانون تسوية الميزانية والاستجواب ومراقبة استعمال الاعتمادات التي صوت عليها المجلس والموافقة على برنامج الحكومة وإنشاء لجان للتحقيق ورفض التصويت بالثقة عندما تبادر الحكومة بطلب ويقوم المجلس كمراقبة الحكومة ومؤسساتها الرسمية فيقوم بمنح الثقة وحجبها عن الحكومة.¹

¹ Jacqué Jean Paul, Droit constitutionnel et institutions politiques, 4e édition, Dalloz, Paris 2000

أما في النظام السياسي الفلسطيني تتم مراقبة الحكومة من خلال تقديم الحكومة برنامج سياستها ومن خلال تقديم العرض الختامي لميزانية السلطة وعند التصويت بالثقة للحكومة ومن خلال الأسئلة الموجهة لأعضاء السلطة التنفيذية وكذلك الاستجواب ومن خلال العرائض والشكاوى المقدمة من المواطنين لرئيس المجلس التشريعي، ومن خلال تشكيل لجان تحقيق في قضايا واردة.

نجد بأن بعض أدوات الرقابة تختلف في النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني، ونقوم بتبيان الأدوات الرقابية في كلا النظامين ومدى الاختلاف بينهما في الفصل الثاني.

خلاصة الفصل

إن مبدأ الفصل بين السلطات هو قاعدة من قواعد فن السياسة أو الحكمة السياسة ومنه يجب أن توزع الاختصاصات العامة في الدولة على عدة هيئات ويجب أن يفصل بينها مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة فهل عرف الفقه الإسلامي مثل هذه المعاني، ويمكن القول بأن تنظيم السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في كل من الجزائر وفلسطين مختلفة لعدة أسباب أهمها الوضع الأمني والسياسي المختلف بين البلدين.

حيث أن السلطات في فلسطين مقيدة بالاتفاقيات المختلفة الموقعة بينها وبين الكيان الإسرائيلي مما يجعل صلاحياتها محدودة مقارنة بنظيرتها في الجزائر والتي تتمتع بصلاحيات أوسع رغم التغيرات المختلفة التي شهدتها الساحة السياسية الجزائرية، وبصفة عامة يمكن القول إن طريقة تشكيل وتنظيم السلطة في البلدين متشابهة وتختلف في بعض الشكليات، وأن الصلاحيات المخولة لكل جزء من السلطة في الجزائر أوسع من صلاحيات السلطة في فلسطين والتي ال تتعدى المجال المحلي في التشريعات.

الفصل الثاني:

عن مظاهر التعاون
والرقابة بين السلطتين
التنفيذية والتشريعية في
النظامين الجزائري
والفلسطيني

الفصل الثاني:

عن مظاهر التعاون والرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظامين الجزائري
والفلسطيني

تضمن النظام الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2020 مجالات للتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تتم ممارستها وفق عدة آليات ووسائل، مما يتطلب البحث عن الحدود الدستورية لهذه العلاقة ومدى تأثيرها على الوظائف الأساسية لكل سلطة، وإن كانت تبرز هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية نظرا لتفوقها في عدة مجالات مقابل عدم فعالية الأدوات الرقابية التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة مما أثر على إرساء التوازن بين السلطتين.

تعتبر الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الفلسطيني جوهر النظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا المبدأ تحرص السلطات التأسيسية في العديد من الدول على النص عليه في وثائقها الدستورية، والذي يعني أن يتم تحديد اختصاص معين لسلطات الدولة حتى لا تعتدي إحداها على الأخرى.¹

وبناء على ذلك قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول بعنوان: مظاهر التعاون بين السلطتين في النظام السياسي الجزائري والفلسطيني ويتناول المطلب الأول بعنوان: التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال سن القوانين والمطلب الثاني: التعاون في مجال إبرام المعاهدات وممارسة التحقيق.

ثم المبحث الثاني: آليات ممارسة الرقابة السياسية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ويتناول المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي والمطلب الثاني: رقابة الحكومة على العمل البرلماني.

¹ هند عبد المجيد هموم، مرجع سبق ذكره، ص 125.

المبحث الأول:

مظاهر التعاون بين السلطتين في النظام السياسي الجزائري والفلسطيني

يتطلب العمل الطبيعي للبرلمان الجزائري التعاون مع الحكومة، لذلك هناك العديد من العلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة.

على الرغم من أن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يتطلب أن تكون كل سلطة مستقلة في تنفيذ مهامها، فقد سمح مؤسسو الدستور الجزائري للسلطة التنفيذية بتقاسم السلطات التشريعية ضمن اختصاصها الأصلي فيما يتعلق بالتشريع¹.

والنظام الدستوري الفلسطيني اعطى الحق لرئيس السلطة الفلسطينية صلاحية سن القوانين بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني، وصلاحية معارضة هذه القوانين وإعادتها إلى المجلس، حيث أن الشخص الذي يقرها هو رئيس السلطة الوطنية. المجلس التشريعي، الذي يتمتع بصلاحيات عامة، موجود بعد مناقشته في المجلس التشريعي، يُرفع القانون إلى رئيس السلطة الفلسطينية لإقراره.

ينظم القانون الأساسي الفلسطيني موضوع القوانين التي يعرضها عليه رئيس السلطة الفلسطينية للعودة إلى المجلس التشريعي، أو إعادتها بعد إبداء الرأي، بحيث يمكن مناقشتها مرة أخرى في المجلس التشريعي.

وبناءً على ذلك سنبين التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال سن القوانين (مطلب أول) والتعاون في مجالي إبرام المعاهدات وممارسة التحقيق (مطلب ثاني).

¹ جهاد حرب عودة، المجلس التشريعي الفلسطيني للمرحلة الإنتقالية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في العلوم السياسية، جامعة تونس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 1999، ص 175.

المطلب الأول:

التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال سن القوانين

إن التعاون بين السلطات هو أقرب للصواب ذلك لأنه يقيم العلاقة بين السلطات على أساس من التوازن والتعاون، والتي تؤدي إلى تحقيق الهدف المنشود من هذا المبدأ، إلا وهو حماية حقوق وحريات الأفراد¹.

في العصر الحديث، نمت أنشطة الدولة وتوسعت بشكل كبير، مع زيادة التدخل في العديد من المجالات، مما أدى إلى زيادة وظيفة السلطة التنفيذية، حيث إنها مسؤولة عن تحقيق المصلحة العامة وضمان سلامتها واستمرارية المرافق العامة. القاعدة القانونية الوحيدة هي أنه من الضروري إعطاء السلطة التنفيذية سلطة التشريع إلى الحد الذي يمكنها فيه أداء واجباتها. يركز التقسيم التقليدي لوظائف الدولة على تفويض مهمة وضع القواعد العامة للقانون إلى السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان، ونجد أن هذه السلطة وحدها لا تستطيع وضع القواعد القانونية للتفاصيل اللازمة لتنفيذ القواعد العامة. بعبارة أخرى، لمنح السلطة التنفيذية درجة من الاختصاص التشريعي.

وسيتم دراسة سلطة رئيس السلطة التنفيذية في التشريع بأمر (الفرع الأول)، والمبادرة بالقوانين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة (الجمهورية) في التشريع بأمر (قرار)

يعتبر التشريع بالأصل وظيفة السلطة التشريعية الأساسية وتقوم بوظيفتها وفق القواعد المحددة لها في الدستور (القانون الأساسي)، لكن ليست فقط السلطة التشريعية هي التي تسن القوانين إنما يمتد المجال التشريعي إلى السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الدولة (الجمهورية)، وينبغي الإشارة إلى أن الأمر ليس هو القرار في الدستور الجزائري وسنقوم بتبيان كيفية إصدار القانون بأمر " قرار " (أولاً) والقيود الواردة على التشريع بأمر " قرار " (ثانياً).

¹ وسام صبار عبد الرحمن ومحمد كامل ليلة، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، التنفيذ المباشر في القانون الإداري، دار النشر والطبع، بيروت ص 35.

أولاً: كيفية إصدار قانون بأمر (قرار)

تتميز الأوامر التشريعية بكونها نصوص قانونية جديدة ذات طبيعة مختلطة، في تمثل معايير تنظيمية طبقاً للمعيار الشكلي لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية وهي كذلك معايير تشريعية طبقاً للمعيار الموضوعي لأن مجالاتها تندرج ضمن الاختصاصات الأصلية للسلطة التشريعية، فهي من هذه الزاوية تشكل قوانين عادية كاملة المعالم ويتم الاستعانة بها لظروف معينة ذات طابع استعجالي¹.

سنوضح كيفية إصدار القانون بأمر والحالات المحددة لإصدارها بأمر.

ونظراً لخطورة أسلوب التشريع بأمر فإن المشرع الجزائري حصرها بيد شخص واحد وهو رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، ولا يمكن لغيره ممارستها حتى عن طريق التفويض².

وقد نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة"³.

يخطر رئيس الجمهورية وجوباً المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام.

ويعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها

تعد لائحة الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من التعديل الدستوري

¹ أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2013، ص9.

² محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2014، ص19.

³ المادة 142 مت التعديل الدستوري الجزائري 2020.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.¹

لذلك، نظرا لكونه الرقيب الحالي في غياب البرلمان، فقد طلب مؤسسو الدستور من رئيس الجمهورية تقييم ما إذا كانت هذه الأوضاع تتطلب إجراءات عاجلة لا يمكن تأخيرها.

أما النظام الدستوري الفلسطيني، خارج جلسات المجلس التشريعي، يكون لرئيس السلطة التنفيذية صلاحية اتخاذ وإصدار القرارات التي لها قوة قانونية (إصدار قانون بقرار)، كما نصت المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير خارج جلسات المجلس التشريعي لإصدار قراراته، لها الأثر القانوني ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه الأحكام، وإلا تفقد قوتها القانونية".

نص النص السابق على أن المجلس التشريعي يجب ألا يكون منعقدًا ليتمكن رئيس السلطة الوطنية من إصدار قرارات لها قوة قانونية، وأن تكون هناك حالة ضرورة لا يمكن تأجيلها في إصدار القرارات ذات القوة القانونية، ويجب ان تعرض تلك القوانين الصادرة بقرار من رئيس السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في اول اجتماع له، وللمجلس التشريعي السلطة التقديرية في الموافقة على تلك القوانين أو إبطالها.

نجد ان في كلا النظامين السياسيين تم تقييد اصدار القانون بأمر (قرار) في شخص واحد وهو رئيس الدولة (الجمهورية)، وتقيدها في حالة الضرورة او حالة شغور البرلمان، ويجب موافقة البرلمان على تلك القوانين الصادرة بأمر (قرار) في اول اجتماع له وفي حال لم يوافق عليها تعتبر قوانين باطلة.

ثانيا: شروط التشريع بأمر (قرار)

قيد المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التنفيذية بشروط دستورية للتشريع بأمر، وهي كما يلي:

1. تحقق حالة شغور المجلس الشعبي الوطني: يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء

عهدته قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي يحدده الدستور، ويكون عادة بمقتضى إجراء الحل

المخول لرئيس الجمهورية وحده.² وقد نص الدستور على عدة حالات يتم بموجبها حل المجلس

الشعبي الوطني، والذي قد يتحقق بسبب رفضه مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية حسب نص

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب القانون رقم 442/20 والمؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية عدد: 82 سنة 2020.

² أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2013، ص9.

المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فيكون حله وجوبا، أو بسبب تطبيق رئيس الجمهورية للمادة 151 من ذات التعديل الدستوري المتعلقة بالحل الإرادي للمجلس الشعبي الوطني.

2. حالة العطلة البرلمانية: يمارس البرلمان وظائفه بعد اجتماعه في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، والتي تبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، وبذلك فإن ممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية محددة بشهرين أو أقل.

3. الأخذ برأي مجلس الدولة: من بين المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 في مجال التشريع بالأوامر هو الأخذ برأي مجلس الدولة عند لجوء رئيس الجمهورية إلى ممارسة هذه السلطة.¹

4. اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء: وذلك بغرض تمكين أعضاء المجلس الدستوري من إبداء الرأي في مضامين الأمر وإثرائه، مع إمكانية تجاوز رئيس الجمهورية لرأي المجلس كونه غير ملزم به وبالتالي يمكن تجاوزه.²

5. عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها: يلتزم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي يتخذها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية على غرفتي البرلمان للتصويت عليها، وتعد

لاغية تلك الأوامر التي لا تحوز على موافقة البرلمان، ولو أنه من المستبعد من الناحية العملية أن يقف البرلمان في وجه إرادة الرئيس، وهو الذي يتمتع بآليات هامة في مواجهة البرلمان كحق الحل.³

وبذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قيد ضرورة عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على كل غرفة في البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، وذلك طبقا للفقرة الثانية من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

¹ أنظر الفقرة الأولى من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² محمد هاملي، مرجع سبق ذكره، ص 20.

³ فاتح خلاف، عزيزة شبري، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيل، العدد رقم: 02، 2020، ص 112.

إلى جانب سلطة التشريع بأوامر التي نصت عليها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي يختص بها رئيس الجمهورية، فقد خول الدستور لهذا الأخير سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر في حال عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة (75 يوما).

ويصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما من تاريخ إيداعه، ويرسلها فوراً إلى مجلس الأمة الذي يصادق عليه في أجل أقصاه 20 يوماً، وفي حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبحث في شأنه، غير أنه في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد بصدور رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له فوة قانون المالية.

لذلك، فإن تجاوز المدة المحددة بشكل عادل يستتبع عقوبة على حق البرلمان في إجازة قانون المالية، ويصدر بموجب أمر يضيف عليه طابع قانون المالية، وربما يرجع ذلك إلى أهمية الميزانية. عدم وجود قانون مالي لتلافي الشلل التام للدولة.¹

أما بالنسبة للنظام الدستوري الفلسطيني حسب نص المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني: " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون "

نجد أن المؤسس الدستوري الفلسطيني نص على حالة واحدة لإصدار قرار بقانون وهي حالة الضرورة ولم يوضح ما هي حالة الضرورة أي حالة الحرب أم الطوارئ أم حالة استثنائية؟ ونجد أنه ترك السلطة التقديرية لحالة الضرورة لرئيس السلطة، ونجد المؤسس الفلسطيني قيد رئيس السلطة الفلسطينية بشرط واحد وهو عرض القرار بقانون عند أول جلسة للمجلس التشريعي وإذا لم يوافق عليه أغلبية مطلقة يسقط تلك القانون.

¹ نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006/2005، ص100.

نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري كان أكثر وضوحاً وتقييداً في وضع شروط دستورية لممارسة التشريع بأمر، أما المؤسس الدستوري الفلسطيني قيد رئيس السلطة الفلسطينية بشرط حالة الضرورة، ويتضح بأن هذه الحالة يتم تكييفها من قبل رئيس السلطة الفلسطينية وهذا ما قد يؤدي إلى التعسف في استعمال إصدار القانون بقرار كما هو الآن في الواقع الفلسطيني.

الفرع الثاني: المبادرة بالتشريع

المبادرة بالتشريع هو ذلك الإجراء المتمثل في إيداع نص يتعلق بقانون ما بغرض مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان.

وبافتراض أن الدستور ينص على أن السلطة التشريعية هي التي يمارسها البرلمان، الذي له تأثير في وضع القانون والتصويت عليه، فإن هذا لا يعني أن الدائرة المقيدة للبرلمان فقط دون مصلحة سلطة أخرى. للسلطة العامة، من خلال رئيس الوزراء، خيار بدء المبادرة بالقوانين.¹

والمؤسس الدستوري الجزائري أعطى حق للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة حق المبادرة بالقوانين وذلك حسب المادة 142 من التعديل الدستوري لعام 2020، فإن للوزير الأول (رئيس الحكومة) سلطة مبادرة القوانين، وتعرض مشروعات القوانين على مجلس الوزراء بعد إبداء رأي مجلس الدولة. ويقوم رئيس الحكومة أو الوزير الأول بإيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وتكون مبادرة القوانين مفتوحة للمناقشة في حال تقديمها.

إن سلطة رئيس الحكومة / الوزير الأول حسب الحالة في تقديم مبادرة القانون محدودة لأنها تخضع لظروف معينة. من الناحية الموضوعية، يجب أن يقع محتوى المشروع في نطاق السلطة التشريعية للدستور، ومن الناحية الشكلية، يجب إعداد المسودة في شكل مواد ويجب أن يتبعها عرض للحجج، وإلا سيتم رفضها. وفي هذا الصدد، لا يقبل أي مسودة أو اقتراح قانون يكون محتواه مطابقاً لمسودة أو اقتراح قانون قيد النظر حالياً في البرلمان، أو تم رفضه أو سحبه خلال الأشهر الـ 12 الماضية.

ويجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب دراسة ثانية حول مبادرة قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوماً من اعتماده، وفقاً للمادة 149 من التعديل الدستوري لعام 2020. عودته إليه بقانون

¹ علي بقرشي، أحمد بن نعيمة، مرجع سبق ذكره، ص 07.

مصدق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني مما يجعل التشريع يخالف الدستور أو أي قانون آخر أو يتعارض مع أحكامه، وقد يكون سبب المخالفة بسبب سياسة الحكومة.¹

ونتيجة لذلك، فإن طلب إجراء مناقشة ثانية ليس أكثر من إجراء بهدف تعليق التشريع مؤقتاً، أي أنه إجراء إيقافي، ويرجع ذلك إلى حقيقة أن الوضع القانوني للنص التشريعي الذي يتم تحديده من قبل قبول البرلمان.

وفي هذه الحالة، يجب المصادقة على التشريع بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وإذا لم يتم التصديق عليه، يصبح نص القانون باطلاً.

أما المؤسس الدستوري الفلسطيني أعطى الحق لمجلس الوزراء في المبادرة بالقوانين وطلب تعديلات القوانين، ويكون ذلك عن طريق مجلس الوزراء وهذا ما نصت عليه المادة 70 من القانون الأساسي الفلسطيني، وهذا الحق لا يتناسب مع برنامج مجلس الوزراء الفلسطيني، ويمكّن مجلس الوزراء اقتراح أو تعديل أو إلغاء مشروع قانون.

ويحق لرئيس السلطة الوطنية بالاعتراض على مشاريع القوانين وذلك بعد أن يتم إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل رئيس المجلس التشريعي مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليه، وإصداره خلال شهر من تاريخ الإحالة عليه، ومن ثم الأمر بنشره في الجريدة الرسمية، ولرئيس السلطة الحق في الاعتراض على مشروع القانون وإعادته للمجلس، مرفقاً بملاحظاته عليه خلال مدة الشهر من تاريخ الإحالة إليه.²

نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد حصر الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية في حين فتح المجال أمام السلطة التنفيذية للمبادرة في سن قوانين دون تحديد أو حصر، أما المؤسس الدستوري الفلسطيني لم يقم بحصر مجالات اختصاص السلطة التشريعية مثلما هو معمول به في الدستور الجزائري ولم يحصر مجالات تقديم مشاريع القوانين من قبل مجلس الوزراء.

¹ كريمة رزاق بارة، مرجع سبق ذكره، ص 92.

² راجع النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادتين 70-71.

المطلب الثاني:

التعاون في مجالي إبرام المعاهدات وممارسة التحقيق البرلماني

إن السلطة التشريعية تساعد السلطة التنفيذية في مجال إبرام المعاهدات الدولية، ولكن في نطاق محدد دستوريا لا يمكن تجاوزه، وتقوم السلطة التشريعية بمساعدة الحكومة في التحقيق عن طريق لجان يتم اختيارهم من أعضاء السلطة التشريعية ويكون ذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة.

وبناءً على ذلك سنقوم في تبيان التعاون في مجال إبرام المعاهدات في النظامين (فرع أول) وتبيان التعاون في مجال ممارسة التحقيق البرلماني في النظامين (فرع ثاني).

الفرع الأول: التعاون في مجال إبرام المعاهدات في النظامين

كرست التعديلات الدستورية المتعاقبة المبدأ الذي أقرته الدساتير السابقة عليه والمتمثل في انفراد السلطة التنفيذية بإدارة العلاقات الخارجية للدولة. إلا أن هذا لا يعني مشاركة الحكومة في وضع السياسة الخارجية بل إن رئيس الجمهورية انفرد بهذه المهمة.

حسب نص المادة 152 من دستور 2020 على البرلمان إجراء "مناقشة حول السياسة الخارجية" بمبادرة من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة.¹

لكن لم يكن للدستور أي أهمية قانونية في هذه المناقشة. يؤدي إلى نشر قائمة يتم إبلاغها إلى رئيس الجمهورية فقط.²

ويجب التأكيد على أنه لا يجوز استخدام هذه القوة بالطريقة المعتادة. يصدر القانون فقط "عند الضرورة" فقط إذا وافق عليه البرلمان المنعقد في المجلسين. وهذا يعني أن المجلس الشعبي الوطني لا يستطيع إصدار اللائحة من تلقاء نفسه؛ بدلا عن ذلك، يجب أن يوافق المجلس الثاني أولاً على الفكرة ثم على نتيجة المناقشة، ويمكن إحباط المحاولة من خلال تأرجح ثلث أعضاء مجلس الأمة المعينين من قبل

¹ دستور رئيس الجمهورية.

² مجيد زيرك، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2014،

رئيس الجمهورية، وكذلك أعضاء المجلسين الآخرين الذين هم أعضاء في حزب الرئيس (في حال ترشح بهذه الصفة). من العدل أن نقول إنه كان هناك تراجع في السنوات الأخيرة.¹

تنص المادة 153 من التعديل الدستوري 2020² بإصدار رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف، والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة"، أي حصر نطاق تدخل المجلس الشعبي الوطني في مجال إبرام المعاهدات في إطار ضيق جدا بحيث لا يشمل كل ما تبرمه السلطة التنفيذية وإنما فرض الموافقة المسبقة للبرلمان بصدد عدد محدد على سبيل الحصر من المعاهدات، حتى ولو شكل بعضها فئة تضم مجموعة من المعاهدات كما سيأتي بيانه.

أما في النظام السياسي الفلسطيني تم حصر دور المجلس التشريعي في المعاهدات التي تتعلق بأموال الخزينة العمومية وذلك حسب نص المادة 92 من القانون الأساسي الفلسطيني التي تنص على: "تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي شروع ترتب عليه اتفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي"³، ويتضح من خلال نص المادة 92 بأنه لا يمكن للمجلس التشريعي التدخل في المعاهدات الدولية إلا في مجال أموال الخزينة العامة والقروض العامة.

وقد مارس هذا الاختصاص مرة واحدة سنة 1997 حول الاتفاق الموقع بين الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي والسلطة الوطنية الفلسطينية بخصوص تقديم قرض بقيمة 11 مليون دينار كويتي للسلطة الوطنية الفلسطينية.

نجد في كلا النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في مجال المعاهدات محدود فنجد النظام الدستوري الجزائري مقيد بطلب من رئيس الجمهورية وتكون في

¹ مجيد زيرك، مرجع نفسه، ص 100.

² المادة 153 من التعديل الدستوري، الصادر بموجب القانون رقم 442/20 والمؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية عدد: 82 سنة 2020.

³ القانون الأساسي الفلسطيني.

الواقع غير فعالة وتعتبر امر شكلي وذلك لعدم الزامية الرئيس بأخذ رأي البرلمان من المناقشة، ونجد في النظام الدستوري الفلسطيني تم تقييده في مجال المعاهدات التي تكون في مجال القروض المالية التي تكون ضمن الخزينة العمومية ولكنها تعتبر فعالة فلا يمكن إبرام قرض دون موافقة المجلس التشريعي.

الفرع الثاني: التعاون في مجال ممارسة التحقيق البرلماني في النظامين

تعتبر لجان التحقيق البرلماني من أهم وأنجع وسائل الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، حيث تبنى الدستور الجزائري التحقيق في العمل رغم الإجراءات التي تؤثر سلبا على فعاليته.

التحقيق البرلماني هو شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على حكومته، حيث تقوم لجنة مكونة من أعضاء البرلمان بالتحقيق في مسألة أو فعل يتعلق بالمصلحة العامة، بهدف الكشف عن جميع العناصر المادية والأخلاقية، ولها الحق في استخدام الصلاحيات المقررة قانوناً لتحقيق الغاية المنشودة.¹

أسس المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 159 من الدستور، يجوز لكل مجلس من مجلسي البرلمان إنشاء لجان تحقيق في مسائل المصلحة العامة في أي وقت، في حدود صلاحياته. يتم إبلاغ عملهم والعلاقات الوظيفية بينهم وبين الحكومة وشروط وكيفية تشكيل هذه اللجان إلى رئيس المجلس المختص،

الذي يخطر رئيس الجمهورية رئيس الوزراء، يوزع لأعضاء المجلس المعني، ولا تنتشر كليا أو جزئيا إلا بناء على اقتراح من مكتب المجلس وعلى أساس التصويت بالموافقة. يجوز لأعضاء مجلس الإدارة المعنيين عقد اجتماع مغلق لمناقشة ذلك.²

¹ سعيد السيد علي، القانون الدستوري - الاستجوابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة-، دار الكتاب الحديث، 2009، ص14.

² أنظر المادة 159 من القانون الدستوري المعدل لسنة 2020.

"التحقيق البرلماني هو وسيلة لرقابة مجلس النواب على الحكومة، تمارسها لجنة من هذا الأخير لدمج ما قد يهم البرلمان في مسألة تقع ضمن اختصاصه. ولهذا فهو يتمتع بكافة الصلاحيات المخولة له. بنصوص القانون وتنتهي مهمته بتقرير يرفعه الى مجلس النواب الذي يحكمه في الملاذ الاخير".¹

ينص التعديل الجديد على أن موضوع التحقيق يجب أن يكون من الأمور التي تهم المصلحة العامة، مما يعني أنه لن يتم التحقيق في المصالح الشخصية أو المصالح الإقليمية أو الفئوية أو الحزبية أو الأمور التي لا توصف على هذا النحو.

بحيث نظم القانون الأساسي 12/16 شروط وإجراءات وأحكام الآلية، فضلا عن النتائج.

وهذا يعني أنه سيتم سن تعديل دستوري في عام 2020. ولم يضاف الكثير إلى هذه الآلية، وتستمر نفس الإجراءات في تقييد لجان التحقيق وتحويل التحقيقات البرلمانية إلى مجرد آلية إعلامية تضغط على الحكومة لكنها لا تطرح مسؤوليتها المباشرة انما هي أداة تخويف فقط أمام رئيس الجمهورية الذي يعرف تقرير لجنة التحقيق.

أما النظام الدستوري الفلسطيني أعطى القانون الأساسي للمجلس التشريعي الحق في تشكيل مفوضيات خاصة من بين أعضائه للتحقيق في الأمر، وهذا ما نصت عليه المادة 58 من القانون الأساسي: "يجوز للمجلس تشكيل مفوضية خاصة أو تعيين أحد أعضائها من لجانه للتحقيق في الوقائع في أي أمر عام أو في أي إدارة عامة". وقد تم تضمين ذلك أيضاً في المادة (48) الفقرة (3) من لائحة المجلس التشريعي، والتي تنص على: "يجوز للمجلس تشكيل لجان أخرى لأغراض فورية أو دائمة لأهداف محددة".²

ونتيجة لذلك، يتمتع المجلس التشريعي بصلاحيات التحقيق في أي أمر أو من أجل اكتشاف الحقيقة والتأكد من وجود فساد أو انحراف في أي جهة حكومية. كما تتمتع اللجنة بصلاحيات استدعاء المسؤول، بغض النظر عن منصبه، للشهادة أمامها حول سؤال أو واقعة معينة، كما يحق له الدخول في الميدان إلى

¹ عمران فارس محمد عبد الباقي، التحقيق البرلماني لجان تقصي الحقائق في الدول العربية والأوروبية، دراسة مقارنة المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.

² حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، الطبعة الأولى، 2006، دمشق، سوريا.

الدوائر الحكومية، والاستماع إلى إفادات الشهود وأقوال الخبراء إذا رأى ذلك ضروريا،¹ وعندما تنتهي اللجنة من التحقيق، يرفع تقريرا إلى المجلس التشريعي بشأن الأمور المعروضة عليه، حتى تفهم رأي اللجنة في الموضوع المعروض عليها وأسبابها وآرائها المرفقة مع الاقتراحات والتوصيات التي تراها مناسبة، حتى يتسنى لجميع أعضاء المجلس التشريعي النظر فيها ومناقشتها، ومن ثم اكتشاف حقيقة الواقع .

نجد أن في كلا النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني ممارسة التحقيق يحقق المصلحة العامة للمواطنين وضمان حقوقهم وهذا في حال انها تطبق ما توصلت اليه في تحقيقاتها، فنجد في كلا النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني لجان التحقيق هي أداة تهيب للسلطة التنفيذية في حال انحرافها.

المبحث الثاني:

آليات ممارسة الرقابة السياسية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

إن ممارسة البرلمان في الجزائر لرقابته على مخطط عمل الحكومة وبيان السياسة العامة وفق الشروط الدستورية يترتب عليها قيام مسؤولية الحكومة وبالنتيجة إجبارها على الاستقالة.

يملك المجلس التشريعي الفلسطيني اختصاصا رقابيا أساسيا على عمل السلطة التنفيذية وذلك إلى جانب اختصاصه في عملية التشريع، كما تضمن القانون الأساسي الفلسطيني ما يمكن المجلس التشريعي من ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

إن مظاهر الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية كثيرة ومتعددة، لكن ممارستها باستخدام آلية ملتصق الرقابة يعتبر من أهمها على الإطلاق، ذلك أن توظيف النواب لهذه الآلية ونجاحهم في تخطي شروطها وإجراءاتها يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

¹ راشد سالم الهاجري، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة العدل، وزارة العدل، العدد الثاني والثلاثون، السودان، 2011، ص103.

المطلب الأول:

الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي

ينبع مفهوم الرقابة البرلمانية من جهد السلطة التشريعية، أو بالأحرى ممثلي الشعب، للتحقق من الأداء السليم للحكومات والهيئة التنفيذية، في المقام الأول فيما يتعلق بإدارة الشؤون العامة ومراقبة الأموال العامة، لا سيما في ضوء ما أصبح ينتشر في أنحاء مختلفة من العالم الفساد وسوء الإدارة واحتكار السلطة ونتائج امتيازاتها.

وتمتد الرقابة الآن حتى إلى المال الخاص وإلى مصادر تمويل الحملات الانتخابية، مثلما يقع في العديد من البلدان الغربية بما فيها أمريكا وبريطانيا أعرق الديمقراطيات في مجال التجربة البرلمانية والرقابية، حيث يلعب المال دورا أساسيا في تمويل الحملات الانتخابية وصعود مرشحي بعض الأحزاب على حساب مرشحي أحزاب أخرى.

وقد قامت العديد من الثورات الشعبية والحركات المناوئة في العالم لتغيير مختلف الأنظمة ولتجسيد مبدأ الرقابة عموما، وكان العامل الاقتصادي والمالي المحركين الأساسيين لظهور مبدأ الرقابة.

عرف مفهوم الرقابة البرلمانية ولادته في بريطانيا، خصوصا في القرن السابع عشر ضد السلطات الواسعة التي كانت ممنوحة للملك، وتطور هذا المفهوم في القرن التاسع عشر ليشمل عددا من البلدان الأوروبية.

عمل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 على تقليص صلاحيات السلطة التنفيذية في مقابل تعزيز مهام السلطة التشريعية وتفعيل دور البرلمان في العملية السياسية وإعطائه دفعا جديدا من خلال تفعيل آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة خاصة وأنه قد أصبح من الضروري إعادة البرلمان لموقعه الطبيعي وإحلاله دستوريا المكانة اللائقة به وتحريره من قيود التبعية للجهاز التنفيذي، حيث لا يمكننا الحديث عن دولة قوية ببرلمان ضعيف ولعل الغاية المرجوة من اعتماد الرقابة المتبادلة بين السلطات هو البحث عن إيجاد علاقة التوازن بينها تحقق الديمقراطية، وتقوي جسور التواصل بينهما من خلال

مجموعة من الآليات الدستورية، تتأرجح بين آليات محدودة الأثر وأخرى تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.¹

الفرع الأول: آليات الرقابة البرلمانية التي ترتب مسؤولية سياسية

آليات الرقابة البرلمانية لها طابع سياسي، وتنظيم هذه الآليات كانت نتيجة العلاقة السياسية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ومن الآليات التي ترتب مسؤولية سياسية تلك التي تؤدي إلى استقالة الحكومة فهناك رقابة سابقة ولاحقة، آلية ملتزم الرقابة والاستجواب.

أولاً: مناقشة مخطط الحكومة وبيان السياسة العامة

تمارس السلطة التشريعية رقابة سابقة تؤدي إلى استقالة الحكومة وهي مناقشة مخطط الحكومة (برنامج سياسة الحكومة) وتمارس رقابة لاحقة وهي بيان السياسة العامة (العرض الختامي للميزانية).

1. مناقشة مخطط الحكومة:

إن خطة العمل التي قدمتها الحكومة هي أول إجراء رسمي لها، وهو ما يحدث عادة عندما تبدأ الحكومة في التحرك. هذه الآلية مهمة لأن الخطة هي إطار استراتيجي شامل يشمل جميع القطاعات ويحدد كيفية عملها وكيفية تنفيذ أنشطتها، الأمر الذي يتطلب موافقة البرلمان إذا كان رئيس الحكومة أو الوزير الأول هو خطة عمل حكومته لعرضها على المجلس الشعبي الوطني. مع عدم وجود صلة واضحة بخطة الرئيس.² في عام 2020 تغيرت إلى برنامج عمل الحكومة وفق الأغلبية البرلمانية، أي أنه إذا كان الأمر يتعلق برئيس الحكومة، برنامج عمل الحكومة هي برنامج الأغلبية البرلمانية، وإذا كان الأمر يتعلق بالوزير الأول، فإن خطة عمل الحكومة هي خطة رئيس الجمهورية.

¹زهرة عليم، حدود فعالية السلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 ومتطلبات الإصلاح، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث، (ل م د) جامعة محمد البشير الإبراهيمي، برج بوعريش، 2020/2021، ص 198.

²التعديل الدستوري لسنة 2008 كان الوزير الأول يقدم مخطط عمل الحكومة بما يتوافق مع تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، حيث ينسب عمل الحكومة حسب المادة 79، 80 م تعديل 2008

وتنص المادة 105 من التعديل الدستوري لعام 2020 على ما يلي: "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء".

كما تنص المادة 110 من نفس التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديد ويكلفه بتشكيل الحكومة".¹

وهكذا، ولأول مرة في تاريخ الجزائر، يقود الحكومة إما وزير أول أو رئيس حكومة، وهو ما يعتبر إضافة مهمة لم تقم بها الدساتير السابقة. يقوي السلطة التشريعية ويحقق نوعا من التوازن مع السلطة التنفيذية، مما أعطى الحكومة خيارين، إما الالتزام بتنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية، أو تنفيذ برنامج الأغلبية الرئاسية.

أما في النظام السياسي الفلسطيني عند اختيار رئيس الوزراء أعضاء حكومته يقدم طلبا للمجلس التشريعي للاستماع ومناقشة برنامج وسياسة الحكومة ويجب أن تعقد الجلسة في مدة أقصاها أسبوع من تاريخ تقديم الطلب، وبعد نهاية مناقشة برنامج الحكومة يتم التصويت على الثقة لرئيس الوزراء وأعضاء حكومته، ويمنح الثقة عند موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس التشريعي، وإذا صوتت الأغلبية المطلقة ضد الحكومة ستسقط الحكومة ويعين رئيس السلطة الفلسطينية رئيس وزراء جديد خلال أسبوعين من تاريخ التصويت وهذا حسب المادة 65 والمادة 66 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2005.

تعتبر مناقشة مخطط الحكومة (برنامج الحكومة) في كلا النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني هي رقابة سابقة لسياسية الحكومة المنتهجة من قبلها وفي حال لم يوافق البرلمان على هذه السياسية يستطيع تقديم تعديلات للحكومة في سياستها المنتهجة وإذ لم تأخذ الحكومة بتلك التعديلات يستطيع البرلمان إسقاط الحكومة عن طريق التصويت بسحب الثقة بأغلبية الاعضاء.

2. بيان السياسة العامة: البيان العام المقدم إلى البرلمان من قبل رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة، هو وسيلة لإبلاغ البرلمان بما تم تنفيذه وما يجري تنفيذه حاليا خلال عام البرنامج،

¹ المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 2020/12/30 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 82

الصادرة بتاريخ 2020/12/30

والذي تم خلاله إبراز الصعوبات التي قد واجهت الحكومة، والأهداف طويلة المدى التي تنوي تحقيقها، والعواقب المحتملة كلها موضحة.¹

ويتم تقديم بيان السياسة العامة بطريقة مشابهة للعرض الأول لبرنامج الحكومة، حيث يقدم رئيس الحكومة أو الوزير الأول لمحة عامة عن إيرادات الحكومة مع ترك أدق تفاصيل البيان المكتوب ل عرضه على الأعضاء من البرلمان.

ولتفعيل وسائل الرقابة، ألزم التعديل الدستوري لعام 2020، مثل سابقه (تعديل 2016)، الحكومة بتقديم بيان سنوي عن سياستها إلى المجلس الشعبي الوطني، كما ورد في المادة 111: "يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب مقتضى الحال، تقديم بيان سنوي بالسياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني".²

ونتيجة لذلك، فإن المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 هي ضمانة دستورية تقضي على إحجام الحكومات عن نشر بيان السياسة العامة الذي يسمح للبرلمان بمراقبة والحفاظ على اتساق الأنشطة الحكومية.

وبحسب القانون نفسه، فإن هذا الإجراء إلزامي أمام مجلس الشعبي الوطني، إلا أنه اختياري أمام مجلس الأمة؛ ومع ذلك، فمن الطبيعي أن تقدم الحكومة بيانها إلى مجلس الأمة، وبالتالي فقد أصبح ذلك مطلباً دستورياً.

وعلى الرغم من أن تقديم بيان السياسة العامة هو في الأساس وسيلة للرقابة التشريعية، فإنه ينطوي أيضاً على إجراءات رقابية مهمة تركز على واجب الحكومة. يتم تحقيق ذلك من خلال إصدار اللوائح، أو التصويت على عريضة الرقابة، أو رفض التصويت على تصويت الثقة.

أما النظام السياسي الفلسطيني لم ينص على تقديم بيان السياسة العامة سنوياً، ولكنه نص على تقديم العرض الختامي لميزانية السلطة ويجب تقديمها خلال سنة على الأكثر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت على الميزانية المالية بابا بابا وحينها يمكن الإطاحة بالحكومة.

¹ قدور ضريف، مكانة مؤسسة الحكومة على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد 3، العدد 1، 2021، ص 215

² المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ويمكن مناقشة مدى التزام مجلس الوزراء بمخطط الحكومة الموافق عليه عن طريق السؤال والاستجواب وبعد الاستجواب يمكن لعشرة أعضاء التقدم بسحب ثقة الحكومة.

نجد في كلا النظامين السياسيين الجزائري واللسطيني الرقابة اللاحقة لها قد تؤدي الى طرح الحكومة واجبارها على تقديم استقالته لرئيس الدولة (الجمهورية)، ولكن في النظام السياسي الجزائري يتم مناقشة بيان السياسة العامة السنوي في كل مجالات الحكومة، أما في النظام الفلسطيني يناقش فقط في الميزانية العامة للحكومة.

ثانيا: آلية تفعيل ملتمس الرقابة

وفق المادة 161 من الدستور، يعتبر طلب اللوم بمثابة النتيجة الثانية لمناقشة بيان السياسة العامة كإجراء يتخذه الممثلون للضغط على الحكومة وإجبارها على الاستقالة، خلافا للوائح التي تؤدي إلى لا رد فعل. التي تؤثر على الحكومة (تأثيرها سياسي فقط)، حيث يكون الاختلاف بينهما هو أن طالب الإشراف هو لائحة داخلية تختلف عن اللوائح الأخرى من حيث النصاب القانوني الذي يجب أن يكون متاحا لاقتراحها أو التصويت عليها، أو المواعيد النهائية التي حددها الدستور لمناقشته،¹ ويتم اقتراحها من طرف 7/1 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني والمصادقة عليه ب 3/2 من أصوات نواب المجلس، وعند التصويت يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالته.

وهكذا، وعلى الرغم من الأهمية التي تتمتع بها، إلا أنه لا يزال من الصعب استخدامها بسبب هذه الظروف التي يحيط بها المشرع من جهة، والأغلبية الرئاسية الداعمة للحكومة من جهة أخرى، بينما المعارضة، أصبحت واضحة في الممارسة أنه من الصعب إخضاعها لطلب النسيان، لأنه حتى لو استطاع الحصول على التوقيعات اللازمة لإيداعه، فإنه لن يضمن الحصول على الأغلبية اللازمة لقبوله.²

نجد أن تفعيل آلية ملتمس الرقابة من أفضل وسائل الرقابة للضغط على الحكومة، في حين أن القانون الأساسي الفلسطيني وهو بمثابة الدستور لم ينص على ملتمس الرقابة حتى بمسمى آخر رغم أنها تعتبر من أهم الوسائل التي يمكن أن يملكها البرلمان.

¹ أنظر المادتين 161، 162 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 1، أبريل 2020، ص 230.

ثالثاً: الاستجواب

تنص المادة 160 من التعديل الدستوري لعام 2020 على ما يلي: "يجوز لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة بشأن أي مسألة ذات أهمية وطنية، وكذلك بشأن حالة إدارة القوانين، ويجب تقديم الإجابة في مدة أقصاها ثلاثون يوماً".

وبذلك كرس التعديل الدستوري لعام 2020 سابقة الاستجواب كوسيلة أمام البرلمانين لمواجهة أعضاء الحكومة، بمعاني قاسية مثل المسؤولية والجريمة عن أفعال الحكومة¹ أو الاتهامات أو الانتقاد أو التشهير بسياساتها. كما يمكن حجز رئيس الحكومة أو الوزير الأول أو الوزراء، وسيأتي الرد في غضون ثلاثين يوماً كحد أقصى. ويتوافق التعديل الدستوري الجديد 2020 مع الشروط الصارمة لتشغيل آلية التحقيق والإجراءات المقررة، حيث أثار الاستجواب مرتبط بالإجابة وتختتم جلسته إما بقائمة دعم وشكر للحكومة، أو بقائمة من العيوب التي تقع على عاتق الحكومة بأكملها أو الوزير المعني²، وبالتالي فإن هذا الأثر يحفز البرلمان في التساؤل على الرغم من تعقيد إجراءاتها في السعي لتحقيق الأهداف التي تحققها، حيث يمكن أن يصاحبها أو يختتمها بتحديد المسؤولية السياسية للحكومة عند طلب السيطرة إذا تمت الموافقة عليها.

ويعتبر الاستجواب مفتاح لتفعيل ملتزم الرقابة وإثارة مسؤولية الحكومة وفي حال تم قبول التصويت على ملتزم الرقابة يمكن إسقاط الحكومة.

أما في النظام السياسي الفلسطيني، وتنص المادة (56) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 والمادة (75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أداة الاستجواب، والتي تذهب إلى أبعد من ذلك لأنها إنذار موجه من قبل أحد أعضاء المجلس التشريعي للحكومة أو الوزير المعني، ويقصد به انتقاد وإهانة وإلقاء اللوم على الوزير المعني وسياسته، أو إدانة تصرفات الحكومة بشكل عام وانتقاد وإهانة الوزير المعني.³

¹ سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996/11/28 المعدل والمتمم، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2016، ص 363.

² حفيظ نقادي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الدفاتر السياسية والقانون، عدد 10، ورقة 2014، ص 74.

³ جهاد حرب عودة، المجلس التشريعي الفلسطيني للمرحلة الانتقالية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في العلوم السياسية، جامعة تونس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 1998-1999، ص 157.

كما أن هناك شروط وإجراءات للاستجواب يجب الالتزام بها، حتى تحقق القيمة القانونية له، وهذا ما ورد في المادة (80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وهو أن يكون التحقيق كتابيا ومقدما إلى رئيس المجلس التشريعي الذي يحدد موعداً لقراءتها، مع مراعاة السرعة الممكنة للمناقشة، ويتم تحديد التاريخ بعد سماع رد الوزير، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه، ما لم يقبل الشخص الذي يتم استجوابه الرد والمناقشة على الفور أو في غضون فترة زمنية أقصر، والتي يمكن تقصيرها في حالة الطوارئ. بموافقة رئيس السلطة الوطنية، بحد أقصى ثلاثة أيام.

وتعد أداة الاستجواب من أهم الأساليب التي يستخدمها أعضاء السلطة التشريعية لمواجهة أعضاء الحكومة بسبب عملهم التنفيذي، ويمكن أن يؤدي الاستجواب إلى انعدام الثقة في الوزير المعني أو الدائرة ككل. وبالتالي، من خلال هذا الإجراء، يمكن لعضو المجلس التشريعي أو مجموعة من الأعضاء التدخل في العمل التنفيذي للمؤسسات الحكومية، وهذا الإجراء يسمح لهم بالتدخل والتأثير على شكل الحكومة.

وعلى إثر الاستجواب يمكن لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي الحق في تقديم طلب بسحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء بعد التحقيق في مخالفات أو سوء سلوك. في الحالة الثانية، يضمن القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية حق مجلس النواب في الانعقاد، يتم ذلك عادة عندما تفشل الحكومة في اتباع البرنامج السياسي الذي نال ثقة المجلس التشريعي¹، أو عندما يتم تغيير الوزارات أو الحقائق الوزارية بين أعضاء الحكومة، أو عند تعيين وزير جديد. في جميع هذه الحالات، يكون للمجلس التشريعي سلطة سحب الثقة من الحكومة بأكملها أو أي من وزرائها. كما أن المادة (78) فقرة (1) من القانون الأساسي تنص على أن "سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وحكومته يكون بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي".

نجد أن في كلا النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني آلية الاستجواب نفسها من حيث المضمون، إلا أنها تختلف من حيث الشكلية كمدة الرد، في النظام الجزائري حدد الأجل ب 30 يوما أما المؤسس الفلسطيني حدد الأجل الأدنى وهو 7 أيام وحدها الأقصى 10 أيام.

¹ فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1973.

الفرع الثاني: آليات الرقابة التي لا ترتب مسؤولية سياسية

إضافة إلى الآليات التي يمكن من خلالها للبرلمان طرح مسؤولية للحكومة، توجد آليات أخرى تمكنهم من المتابعة الدائمة للأعمال والنشاط الحكومي، وتتجسد هذه الآليات من خلال الأسئلة البرلمانية (أولاً) ومن خلال العرائض والشكاوى وإصدار اللوائح (ثانياً).

أولاً: الأسئلة البرلمانية

جاء في المادة 158 من التعديل الدستوري 2020: "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

والسؤال هو الاستفسار من قبل عضو في البرلمان للوزير أو رئيس حكومة أو الوزير المعني في صحة سؤال محدد يتعلق بعمل الوزارة أو الحكومة ككل.¹

ويمكن طرحه شفهيًا من قبل الممثل شفويًا والرد عليه شفويًا خلال الجلسة المخصصة للإجابة على الأسئلة²، لأنه عادة ما يولد علاقة شخصية بين الممثل وأحد أعضاء الحكومة، ويمكن كتابته أيضًا، ويكون الرد عليه مكتوبًا وتسعى للحصول على توضيح أو معلومات حول سؤال أو قضية معينة، وغالبًا ما تتعلق بكيفية تنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي محدد، أو عنصر من خطة العمل الحكومية، بالإضافة إلى الحلول والنتائج التي استخدمتها الحكومة في القضايا والاهتمامات المحلية.

يتم طرح نص السؤال من قبل مالكة، بصفته عضوًا في البرلمان، وهذه هي الصفة الوحيدة التي يمكن فيها تقديم السؤال³ لأنه لا يمكن تقديمه بأي صفة أخرى، على سبيل المثال من خلال توجيهه باعتباره عضو. أو رئيس إحدى اللجان الدائمة، ويتم تقديم الموضوع بشكل فردي كحق فردي ينتقل إلى كل عضو

¹ إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطات التنفيذية في النظام البرلماني، دار عالم للكتب، القاهرة، 1983، ص 27.

² سعيد أوصيف، مرجع سبق ذكره، ص 56.

³ تنص المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن الأسئلة تقدم من قبل الأعضاء، وذلك من خلال استعمال العبارة: "يمكن أعضاء البرلمان...."

في البرلمان¹، من أجل تمييزه عن باقي آليات الرقابة التي يتم تقديمها بشكل جماعي، مثل التضمين في إجراء للسيطرة لا يشترط فيه أغلبية معينة.

يجيب الوزير على السؤال وفق المادة 138 خلال ثلاثين (30) يوماً، ويجوز لمجلسي البرلمان فتح نقاش متى رأت أن إجابة أحد أعضاء الحكومة غير مقنعة، ويبقى السؤال الآلية الأكثر استخداماً من أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.

وعليه، فإن التعديل الدستوري لعام 2020 لم يأت بشيء جديد على هذه الآلية التي لا تزال محدودة في آثارها، لأن عدم الإجابة على السؤال لا يترتب عليه أي عقوبة لتحديد المسؤولية، رغم أنه يمكن للبرلمانيين فتح باب النقاش عندما لا يكتفون بالإجابة المقدمة لهم، لكنها تظل غير فعالة طالما أنها لا تنتج تأثيراً من شأنه أن يؤدي إلى مسؤوليتها.

أما في النظام السياسي الفلسطيني، حسب النظام الأساسي للمجلس التشريعي، السؤال هو سؤال يطرحه عضو المجلس التشريعي في أمر يجهره، أو عن رغبته في التحقق من وقوع واقعة علم بها، أو بناء على رغبته. للاستعلام عن نية الحكومة في أمر ما²، يمكن لعضو المجلس التشريعي استخدام السؤال للتحقيق في حقائق معينة وتوضيح الأسئلة والإجراءات الصادرة عن السلطة التنفيذية.

تنص المادة (56)³ من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية على أن أي عضو في المجلس التشريعي له الحق في توجيه أسئلة واستجابات إلى الحكومة أو الوزير، من بين أمور أخرى. "للعضو أن يطرح أسئلة على الوزراء، وله الحق في أن يسأل عن مسألة يريد معرفة الحقيقة بشأنها أو التحقق من وقوع واقعة علم بها، ومعرفة الإجراءات التي تم أخذها أو يمكن أخذها بترتيب الأشياء"، وفقاً للمادة (75) من لائحة المجلس التشريعي⁴.

يجب أن يستوفي السؤال الشروط المنصوص عليها في الفقرة (2) من المادة (75) وكذلك المادة (76) من النظام الداخلي للمجلس، أي أن يصيغه أحد أعضاء المجلس التشريعي، على أن يتم تقديمه إلى

¹ Ameller Michell ,les questions instruments du contrôle parlementaire , LGDJ , paris , 1964 , p 54.

² راجع النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة 68 الفقرة 2 والمادة 69.

³ نص المادة رقم 56 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

⁴ نص المادة رقم 75 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

رئيس المجلس، الذي يقوم بدوره بإبلاغ الوزير المختص بالمسألة، وأن يكون واضحاً ومحددًا بالمسائل التي سيتم استجوابها دون إبداء أي تعليق.¹

يجيب الوزير على الأسئلة أو السؤال الموجه إليه بعد استيفاء الشروط أعلاه وتاريخ الاجتماع الذي يطرح فيه السؤال على جدول أعماله، وله أن يطلب تأجيل الإجابة في جلسة لاحقة تحددها الجهة المختصة. والتعليق بإيجاز على إجابته مرة واحدة فقط، ويحصر القانون حق التعليق على إجابة الوزير لمقدم السؤال فقط.

نجد كلا النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني لا يختلفان في آلية السؤال، ألا أن نجد المؤسس الدستوري الجزائري اجبر أعضاء الحكومة على الإجابة خلال مدة 30 يوم اما المؤسس الدستوري الفلسطيني لم يحدد اجل للإجابة على سؤال عضو المجلس التشريعي.

ثانيا: العرائض والشكاوى وإصدار اللوائح

إمكانية مجموعة مواطنين تقديم شكاواها إلى السلطة التشريعية عبر ما يسمى عريضة، وكذلك إمكانية أي مواطن تقديم شكوى إلى مقر السلطة التشريعية، أما إصدار اللوائح تعتبر أمر شكلي ويكون مؤشر لوجود معارضة سياسية داخل البرلمان ضد الحكومة.

1. العرائض والشكاوى:

إن النظام الدستوري الجزائري لم ينص على تلك الوسيلة الرقابية في الدستور، إنما القانون الأساسي الفلسطيني أعطى الحق للمواطن بأن يشتكي ضد الحكومة للمجلس التشريعي وذلك عبر العرائض والشكاوى. وهي وسيلة لرقابة المجلس التشريعي على أعمال السلطة التنفيذية، ورفعها إلى المجلس من قبل المواطنين. قد تتضمن أنظمة المجلس التشريعي نصًا صريحًا لهذه الطريقة، والذي بموجبه يحق لأي فلسطيني أن يتقدم إلى المجلس بالتماس أو شكوى تتعلق بشؤونه العامة، ولكن بشروط معينة، وهي أن يتم التوقيع على الالتماس أو الشكوى مقدم الالتماس مع ذكر اسمه ومهنته وعنوانه بالكامل.²

¹ رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2001-2002، ص73.

² راجع النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة 100.

في حالة استيفاء العريضة أو الشكوى لهذه المتطلبات، يتم استلامها من قبل رئيس المجلس وإدخالها في جدول أعماله برقم حسب تاريخ الاستلام مع اسم مقدم الالتماس وعنوانه ومكان عمله وملخصاً له، يعد التقارير في موضوع التظلم ويرفعها إلى رئاسة المجلس مشفوعة برأيه. ثم يحيلها رئيس المجلس إلى مجلس الوزراء، ويطلب من الوزراء موافاته بإيضاحات بشأن هذه الالتماسات والشكاوى. ثم يلتزم رئيس المجلس بإبلاغ مقدم الالتماس أو المشتكي بما تم القيام به لهما.¹

في حال اكتشاف البرلمان قضايا مالية أو فساد في الحكومة يقدم طلب لتعيين لجان تحقيق في تلك القضايا.

نجد بأنها أداة رقابية من قبل الشعب ويتم تقديمها للبرلمان وهذه الأداة نجدها تحقق الديمقراطية وحرية التعبير للمواطنين ومراقبة الشعب لأعمال الحكومة.

2. إصدار اللوائح:

أما إصدار اللوائح يعتبر أمر شكلي ويكون مؤشر لوجود معارضة سياسية داخل البرلمان ضد الحكومة.

إنه مؤشر على استياء مجموعة من أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بيان السياسة العامة السنوي لأنهم لم يفتتحوها به. إنه مزيج من النقد والملاحظات والتناقضات.² كما قد تكون خطوة جادة لتبنيه الحكومة إلى وجود معارضة للسياسات المتبعة، فضلا عن تحذير مبكر باحتمال اللجوء إلى أساليب أكثر خطورة. كما يمكن أن تعكس القائمة دعم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للحكومة، ويمكن أن تصدر عن مجلس الأمة عند تقديم خطة عمل الحكومة، كما أوضحنا من قبل.³

بينما القانون الأساسي الفلسطيني لم يحمل تلك الأداة الرقابية رغم أنها تعتبر أداة شكلية وليس لها أثر في رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية سوى إظهار المعارضة البرلمانية.

¹ المرجع السابق، المواد 101-104.

² محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2006، ص 242.

³ المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

المطلب الثاني:

هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

يقصد بالرقابة الحكومية في مدلولها العلمي البحث الرقابة المالية التي تمارسها الدولة على وحداتها وأجهزتها الحكومية المختلفة بغرض المحافظة على المال العام.

تبرز أهمية الرقابة الحكومية في أنها تقدم المساعدة إلى الدولة ممثلة في أجهزتها الحكومية المكلفة بالرقابة في شأن التعرف على كيفية سير الأعمال داخل الوحدات الحكومية، والتأكد من أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المخططة، وتبعاً لذلك التأكد من أن الإنفاق يتم بصورة سليمة فيما خصص له مقدماً من أغراض. بالإضافة إلى التأكد من مدى تحقيق الوحدات الحكومية بشكل عام لأهدافها بكفاية وفاعلية بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث مسبباتها وتدعيم الموجب منها واقتراح الوسائل العلاجية للسالب من هذه الانحرافات لتفادي تكرارها مستقبلاً في تلك الوحدات الخدمية والاقتصادية. وبناءً على ذلك سنقوم بتبيان سير عمل البرلمان (فرع أول) ومظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية (فرع ثاني).

الفرع الأول: في مجال سير عمل البرلمان

لا يقتصر تدخل السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان على مجال التشريع بل يمتد أيضاً إلى التدخل في سير عمله من خلال تحديد جدول أعماله ودعوته للانعقاد عند الضرورة.¹

وبناءً على ذلك سيتم تبيان كيفية تحديد جدول أعمال البرلمان (أولاً) ومن يحق له دعوة البرلمان للانعقاد (ثانياً).

¹ نصت المادة 115 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقاً للشروط المحددة في المواد 106 و111 و158 و16 من الدستور، يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المادتين 161 و162 من الدستور".

أولاً: تحديد جدول أعمال البرلمان

جدول الأعمال هو إجراء حكومي برلماني يحدد جلسة تشريعية، بحيث لا يكون إعداد جدول الأعمال إلا مرحلة أولية في مسار العمل التشريعي، كما عرفه الفقيه "دوجي" بأنه "عمل ينظم مجموعة من المواضيع التي تتم مناقشتها في جلسة خاصة"، فيما عرفه الأستاذ "موريس دوفيرجر" ببرنامج النقاش في البرلمان.¹

وفي النظام الدستوري الجزائري البرلمان يتمتع بالسيادة في وضع أجندته الخاصة، إلا أن الدستور يمنح الحكومة سلطة التدخل في العملية وترتيب أولويات مشاريع القوانين المقدمة إلى الحكومة بناءً على توصيات البرلمان بالترتيب.²

وفي هذا السياق، يجتمع مكتب غرفتي البرلمان وممثل الحكومة بمقر المجلس الشعبي الوطني أو بمقر مجلس الأمة للمداولة في بداية الجلسة لوضع جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب ترتيب الأولويات الذي تحدده الحكومة، وعند طرح مشروعات القوانين، وأكدت الحكومة على إلحاحها.³

والسبب في استشارة الحكومة عند وضع جدول الأعمال وتنظيم محتواه هو أنه غالباً ما تكون الحكومة هي التي تضع التشريع، لذلك جعل المشرع من اختصاص تنظيم الموضوعات على حساب البرلمان.

وتجدر الإشارة إلى أن الدساتير الجزائرية لم تعترف بدور الحكومة في وضع جدول الأعمال في البداية؛ وبدلاً من ذلك، تمت المصادقة على السيادة الحكومية من خلال النظام الداخلي للمجالس التشريعية، والذي منح امتياز وضع جدول أعمال الحكومة دون أن تكون مسجلة دستورياً.

¹ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 79.

² بخته دندان، الحدود الدستورية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف - المسيلة -، المجلد رقم: 02، العدد رقم: 09، سنة 2018، ص 125.

³ أنظر المادة 15 القانون العضوي رقم: 12/16، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

أما في النظام السياسي الفلسطيني، يملك مجلس الوزراء الحق في تقديم كتاب مسبب يطلب إجراء تعديلات محددة على أي مشروع قانون بعد أن يكون قد تم إقراره بالقراءة الثانية.¹

وفيما يتعلق بدور السلطة التنفيذية في سير المجلس التشريعي وتكوينه في فلسطين وبالرجوع لنصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي نجد أن رئيس السلطة هو الذي يقوم بإلقاء البيان الافتتاحي لدورة المجلس العادية الأولى²، وكذلك اشترط المشرع الفلسطيني حتى يسمح بعقد الانتخابات التشريعية أو الرئاسية إصدار الرئيس مرسوماً لإجراء الانتخابات قبل ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء ولاية المجلس التشريعي.

نجد بأن المؤسس الدستوري بالجزائر لم يجعل الحكومة تتدخل في جدول أعمال البرلمان بل جعلها تجتمع مع كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة لترتيب أولويات المسائل التي تتعلق بعمل الحكومة أما المؤسس الدستوري الفلسطيني لم يعطي الحق للحكومة بتدخل بجدول أعمال المجلس التشريعي ولكن يتم بإلقاء البيان الافتتاحي للدورة الأولى للمجلس التشريعي.

ثانياً: دعوة البرلمان للانعقاد

يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورة عادية كل عام لمدة عشرة (10) أشهر، تبدأ من يوم العمل من الثاني من شهر سبتمبر، وفق المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ولكن يجوز لرئيس الحكومة أو الوزير الأول تمديد دور الانعقاد العادي لبضعة أيام بناء على طلبه لاستكمال نقطة الدراسة المدرجة في جدول أعمال الجلسة.

ونتيجة لذلك، فإن السلطة التنفيذية غير راضية عن مجرد وضع جدول أعمال البرلمان، ولكن يمكنها أيضاً استدعاؤه إلى جلسات استثنائية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بناء على استدعائه بناء على طلب رئيس الوزراء.³

لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في دعوة البرلمان لدورات استثنائية.⁴

¹ راجع النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة 68 الفقرة 2 والمادة 69.

² نص المادة رقم 16 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

³ راجع الفقرة الثالثة والرابعة من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ سعاد عمير، مرجع سبق ذكره، ص76.

أما المؤسس الدستوري الفلسطيني منح رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الحق بدعوة المجلس التشريعي للانعقاد سواء كان ذلك في الأدوار العادية أو غير العادية ولم يكتفي المشرع بالنص على تلك الحقوق إنما وضع الضوابط والقيود التي يجب على السلطة التنفيذية مراعاتها وأن تتصرف ضمن الحدود التي رسمها القانون، ووضح القانون الأساسي الفلسطيني المعدل حالتين لانعقاد الأدوار العادية للمجلس التشريعي وهي:

- الحالة الأولى: دور الانعقاد الأول والعادي
- الحالة الثانية: دور الانعقاد غير العادي

وقد نصت المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل واحدة منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار (مارس) والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول أو في دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناء على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس فإذا لم يدع رئيس المجلس الى مثل هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع منعقدًا حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس الوزراء.

نجد أن كلا النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني يمكن لرئيس الدولة (الجمهورية) دعوة البرلمان للانعقاد سواء كانت الدعوة من رئيس الدولة (الجمهورية) نفسه أو بناء على طلب رئيس الحكومة (الوزير الأول) أو رئيس مجلس الوزراء، ولكن المؤسس الدستوري الفلسطيني أضاف منح دعوة المجلس التشريعي للانعقاد من خلال طلب ربع عدد أعضاء المجلس.

الفرع الثاني: مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة في المواجهة مع البرلمان، وبالتالي يقصر البرلمان على رغبات السلطة التنفيذية. علاوة على ذلك، يكون رئيس الحكومة مسؤولاً أمام البرلمان، لذلك إذا لم تتم الموافقة على برنامج الحكومة، فيجب أن يستقيل الأخير وفقاً للمادة 107 من الدستور، أو يجب حل المجلس الشعبي الوطني إذا لم يتم الموافقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية وفق المادة 108¹ من الدستور.

¹ أنظر المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي ينص على: "إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد يحل وجوباً".

ونتيجة لذلك، يبدو أن البرلمان له دور رقابي محدود أمام رئيس الجمهورية، الذي لم يكن خاضعاً للرقابة الدستورية والقانونية للسلطة التشريعية وكان مقصوراً على السلطة التنفيذية.

يرى الفقه أن المبررات التي تفرض الحل تهدف إلى حفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أما المؤسس الدستوري الفلسطيني لم يمنح رئيس السلطة الفلسطينية بحد المجلس التشريعي عند عدم موافقة المجلس على مخطط الحكومة للمرة الثانية، ولم يرد حق الحل في القانون الأساسي الفلسطيني.

نجد أن حق الحل في النظام السياسي الجزائري هي أداة تخويف للبرلمان أي في حالة لم يوافق البرلمان على مخطط الحكومة للمرة الثانية يتم حل البرلمان بقوة القانون وهذا ما يجبر البرلمان الموافقة على مخطط الحكومة في المرة الثانية ونجد المؤسس الدستوري الفلسطيني كأنه حرم ومنع حق حل المجلس التشريعي.

أولاً: حق التصويت بالثقة

إذا أعطى الدستور لرئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني، فإنه لا يعطي البرلمان سلطة المبادرة بالتصويت على الثقة، بل يمنحه لرئيس الحكومة أو الوزير الأول وفق المادة 111 فقرة 5 من الدستور المعدل لسنة 2020 تنص على: "لوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة"، وفي حالة الاختلاف، لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس الشعبي الوطني، ورئيس الحكومة أو الوزير الأول يقدم استقالة حكومته على لائحة الثقة.

في هذه الحالة، يجوز لرئيس الجمهورية الاحتجاج بمتطلبات المادة 128 من دستور 2020 قبل قبول الاستقالة.¹

في معظم الأحوال، يتم استخدام تصويت الثقة لتحديد موقف البرلمان من الحكومة، لكنها في الحقيقة وسيلة للضغط على البرلمان لدعم سياسات الحكومة أو لإجبار هذا المجلس على الوصول إلى حل وسط.

¹ المادة 128 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على: "يحدد قانون عضوي الشروط التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه".

وكنتيجة لما سبق، لن يتضمن دستور 2020 آليات جديدة للرقابة المتبادلة بين السلطات بهدف تحسين وظائف النظام السياسي والارتقاء به.

أما في النظام السياسي الفلسطيني منح المشرع الفلسطيني السلطة التشريعية دوراً أساسياً في نظام الحكم، رغم وجود رئيس قوي وسلطة تنفيذية ذات صلاحيات واسعة.

فالساسة العامة التي يرسمها رئيس الدولة مع مجلس الوزراء لم يتم تنفيذها إلا بمصادقة البرلمان ولا يمكن للوزارة ممارسة مهامها إلا بعد حصولها على الثقة من المجلس التشريعي بعد مناقشة برنامجها، وهذا وفق نص المادة 66 والمادة 67 من القانون الأساسي الفلسطيني.

وتأتي هذه الرقابة انطلاقاً من مبدأ مسؤولية الوزارة أمام المجلس التشريعي الذي يستطيع أن يمارس رقابة مسبقة، والتي تتمثل في مناقشة البيان الوزاري وبرنامج الحكومة والسياسة العامة للدولة التي تضعها السلطة التنفيذية.

نجد أن المؤسس الدستوري الفلسطيني منح السلطة التشريعية قوة أكبر من المؤسس الدستوري الجزائري وذلك من حيث أدوات الرقابة التي تملكها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية.

ثانياً: حق الحل

هي تلك التي تناقش فيها المجلس الشعبي الوطني عمل الحكومة إثر البيان السنوي الذي تقدمه هذه الأخيرة عن السياسة العامة للدولة مع عدم موافقة هذا المجلس على لائحة الثقة التي يطلبها رئيس الحكومة منه حيث قضت المادة 111¹ من الدستور بأنه في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية إن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 من الدستور التي تنص على أنه: "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 الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

إن الحل لا يقع إلا بمعالجة إشكالية أو لحل أزمة قد تحدث بين الحكومة والبرلمان يكون من شأنها المساس باستقرار الدولة وسير مؤسساتها خاصة إذا علمنا هنا أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور

¹ أنظر المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ومجسد وحدة الأمة وممارسة السلطة التنفيذية السامية في الدولة والساھر على استقرار هذه الأخيرة وحسن سير عمل سلطتها¹.

كما انتقد بعض الفقه فكرة أن يكون الحل سلاحا بيد السلطة التنفيذية تحمي به نفسها أو أداة لحل الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لأن حق الحل لا يستطيع أن يحمي السلطة التنفيذية لطالما أن القرار بيد الهيئة الناخبة فالحل في حالة الخلاف لا يمكن أن يكون أبدا حماية للسلطة التنفيذية ضد البرلمان.²

فالسلطة التي تملك حق الحل لن تستعمله إلا إذا رأت أن لديها فرصة للحصول على قرار لصالحها من طرف الهيئة الناخبة فما ذا تستفيد إذا كانت الظروف السياسية غير متوفرة.

أما في النظام السياسي الفلسطيني، لم يتناول حق حل المجلس التشريعي إلا بنص مادة واحدة فقط وهي المادة 113 من القانون الاساسي الفلسطيني، وبعد قراءتي المعمقة لهذه المادة نجد أن المشرع الفلسطيني لم يمنح رئيس السلطة الفلسطينية حق الحل، وبالرجوع لنص المادة 113 نجد أن عدم جواز حل المجلس التشريعي أو تعطيله خلال حالة الطوارئ، وكأن المشرع الفلسطيني اعتبر انا حل المجلس التشريعي في الظروف العادية و الغير عادية محظور ولا يحتاج إلى النص إليه، وعليه من وجه نظرنا كان على المشرع الفلسطيني توضيح موقفه بشكل صريح في حل المجلس التشريعي بالظروف العادية حتى لا يتم فهم النص بشكل خاطئ خصوصاً في ظل الواقع الراهن نتيجة تعطل المجلس التشريعي عن ممارسة صلاحياته التشريعية وهذا نتيجة الانقسام السياسي الفلسطيني المخجل.

كما لا تقدم مبررات الحل على ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال دورة في إقامة التوازن بينهما فقد يمارس الحل في غياب كل خلاف أو نزاع من أجل أزمة سياسية للحصول على أغلبية برلمانية.

¹ نادبة خلفه، حبيبة لوهاني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 01، العدد رقم: 12، سنة: 2018، ص 71.

² ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، سنة: 2012/2013، ص 128.

نجد المؤسس الدستوري الجزائري بعيد عن المؤسس الدستوري الفلسطيني في حق الحل ويتضح ذلك من خلال منح حق الحل لرئيس الجمهورية الجزائرية وذلك في حالات تم ذكرها بينما المؤسس الدستوري الفلسطيني منع حق الحل في الظروف العادية والغير عادية.

خلاصة الفصل

كرس التعديل الدستوري لسنة 2020 مبدأ الرقابة بين السلطتين والذي يعد من أهم ركائز النظام الدستوري الجزائري من خلال توزيع الوظائف دون أن يلغي فكرة التعاون والتأثير المتبادل بين السلطتين باعتبار أن تبني المبدأ نسبي وليس مطلق لكن ضمن الحدود التي تم إقرارها في هذا الشأن، ومن خلال ما سبق تناوله في بحثنا، تم التوصل إلى جملة من النتائج نبرزها في النقاط التالية حسب ترتيب الخطة:

- قيد المؤسس الدستوري سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في المسائل ذات الطابع الاستعجالي دون سواها، وذلك بعد الأخذ برأي مجلس الدولة أما المؤسس الدستوري الفلسطيني تقيد في حالة الضرورة التي يقدرها رئيس السلطة.
- تمارس السلطة التنفيذية دور هام في مجال المبادرة بالقوانين وإصدارها والاعتراض عليها من قبل رئيس الدولة (الجمهورية)، مما جعلها تؤثر على مبدأ سيادة البرلمان في مجال التشريع.
- لا يقتصر تدخل السلطة التنفيذية في النشاط البرلماني على مجال التشريع بل يشمل أيضا ضبط جدول أعمال البرلمان ودعوته للانعقاد، ويعد ذلك نتيجة دورها البارز في المبادرة بالقوانين فجعلها المشرع ترتب الأولويات وتوجيه العمل البرلماني وفق ما تراه مناسبا لها.

وإن كان حق الاستجواب أحد أهم الوسائل البرلمانية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية إلا أنه ومن خلال شروط ممارسته يمكن أن يستبعد، وذلك في حالة كون البرلمان مشكلاً من غالبية حزب واحد كما هو في الجزائر وفلسطين حيث من الصعوبة أن يكون للاستجواب الفاعلية المنتظرة منه لتصويب أعمال الوزارة وتصرفاتها، وذلك كون الاستجواب مقدمة لطرح الثقة، كما جاء في النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني الجزائري والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني فإن حجب الثقة عن الوزراء أو أحدهم يتطلب موافقة غالبية الأعضاء.

الخاتمة

حاولت من خلال هذه المذكرة إبراز كيفية تنظيم السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في النظامين السياسيين الجزائري والقطيني، ثم قمت بدراسة العلاقة بين السلطين التي تحدد طبيعة النظام السياسي الجزائري والقطيني وتوصلت إلى مجموعة نتائج و اقتراحات و تتمثل فيما يلي:

أولاً: النتائج

- استمرار تمتع رئيس الدولة بمركز مرموق على حساب المؤسسات الدستورية الأخرى، فمركزه تحكمه قيود دستورية تدعم استقلال السلطة التنفيذية وذلك بسبب انتخابه عن طريق الاقتراع العام والمباشر من طرف الشعب وهذا يعطي منصبه شرعية دستورية ليجسد وحدة الأمة ويحميها .
 - يمارس رئيس الجمهوري الجزائرية عهدة رئاسية مدتها خمس سنوات قابله للتجديد مرة واحدة فقط، أما رئيس السلطة الفلسطينية يمارس عهده لمدة أربعة سنوات قابلة للتجديد مره واحدة .
 - منح رئيس الدولة صلاحيات ضخمة تتعدى على السلطة التشريعية وهذا من خلال التشريع بأمر أو قرار بقانون .
 - عدم تمتع رئيس الجمهوري الجزائرية بحرية كاملة باختيار الوزير الأول أو رئيس الحكومة بل قيده الدستور باختيار الوزير الأول إذا كانت هناك أغلبية رئاسية، واختيار رئيس حكومة إذا كانت أغلبية برلمانية، ويجب موافقة الأغلبية البرلمانية على رئيس الحكومة. أما رئيس السلطة الفلسطينية يختار بحرية رئيس الوزراء لكن لم يمكن لرئيس الوزراء مباشرة مهامه إلا إذا منح الثقة من الأغلبية في المجلس التشريعي .
 - يتمتع رئيس الحكومة أو الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء بصلاحيات سياسية وهي :
 - تنفيذه وتنسيق عمل الحكومة ورئاسة اجتماع الوزراء والمبادرة (اقتراع) القوانين .
- وهناك صلاحيات تنفيذية كالتعيين في وظائف عليا وصلاحيات استشارية في حالة الطوارئ والحصار.
- استمرار تبني النظام الجزائري ثنائية السلطة التشريعية وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذا للمساواة مع السلطة التنفيذية من الناحية الشكلية، أما النظام القطيني تبني نظام وحدة المجلس التشريعي .

الخاتمة

- إن صلاحية البرلمان تتمثل في التشريع والرقابة على الحكومة، بالنسبة لصلاحية التشريع في الدستور الجزائري تم تقييد مجالات التشريع، أما القانون الأساسي الفلسطيني لم يحدد مجالات التشريع وأعطى المجلس التشريعي الحق بالتشريع بكافة المجالات .
- تفوق الحكومة على السلطة التشريعية ويظهر ذلك من خلال تمديد جدول أعمال البرلمان وحق دعوة المجلس للانعقاد، إشهار سلاح الحل في وجه المجلس الشعبي الوطني أما بالنسبة للنظام الفلسطيني نجده منع حق الحل في كل الظروف سواء في الظروف العادية او الغير عادية.
- تفوق الحكومة على السلطة التشريعية في الاشتراك في التشريع من خلال المبادرة بمشاريع القوانين وإصدار قانون بأمر أو بقرار .
- امتلاك السلطة التشريعية أدوات رقابية منها ما قد يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة كالاستجواب وملتمس الرقابة بالنظام الجزائري، ومناقشة مخطط الحكومة وبيان السياسة العامة أو العرض الختامي للسنة، وهناك أدوات رقابة لا تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة كالسؤال ولجان التحقيق.
- على الرغم من أن نص القانون الأساسي الفلسطيني على أنه نظام ديمقراطي نيابي إلا أن انتخاب الرئيس مباشرة من قبل الشعب وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في صلاحية التشريع وحق الاعتراض على مشاريع القوانين تعتبر من ملامح النظام الرئاسوي وعلى هذا نجد أن النظام الفلسطيني والنظام الجزائري بأنهم خليط بين النظام الرئاسوي والبرلماني .

ثانياً: الاقتراحات

- إعادة تفعيل المجلس التشريعي الفلسطيني وإجراء انتخابات تشريعية رئاسية في القدس والضفة الغربية وقطاع غزة.
- تشكيل لجان من المجلس التشريعي لمعالجة القرارات بقانون والبحث في سلامتها ومدى شرعيتها .
- الفصل بين عضوية المجلس التشريعي مع منصب بالوزارة لأنه يؤدي للمساس بالحريات العامة، والأخذ بنظام الفصل بين العضوية، كما تم الفصل بالنظام الجزائري .
- إعادة صياغة القانون الأساسي الفلسطيني لتحديد صلاحيات منصب الرئيس ورئاسة الوزراء وإبراز حق الحل كوسيلة رقابية مع إضافة شرط الاستفتاء الشعبي .
- يجب عدم تحديد مجالات التشريع للبرلمان الجزائري وتحديد مجالات المبادرة بالتشريع.
- يجب تقوية وسائل الرقابة البرلمانية بالنظام الجزائري وتخفيف اجراءات الرقابة البرلمانية .

- يجب تقليص صلاحيات السلطة التنفيذية في الاختصاص التشريعي في كلا النظامين الجزائري وال فلسطيني.

قائمة المراجع

1. الكتب:

1. أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2013.
2. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطات التنفيذية في النظام البرلماني، دار عالم للكتب، القاهرة، 1983.
3. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، الطبعة الأولى، 2006، دمشق.
4. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، 2001-2002.
5. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
6. سعيد السيد علي، القانون الدستوري - الاستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة-، دار الكتاب الحديث، 2009.
7. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1986.
8. عمران فارس محمد عبد الباقي، التحقيق البرلماني لجان تقصي الحقائق في الدول العربية والأوروبية، دراسة مقارنة المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.
9. فتحي عبد النبي لوحيدي، القانون الدستوري والنظم السياسية (السلطات الثلاث وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل وشرح تطور أنظمة الانتخابات الفلسطينية)، ط6، دار المقاد للطباعة، فلسطين، 2010.
10. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، مصر، 1973.
11. مجيد زيرك، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014، ص108.
12. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ط2، دار العلوم للنشر والتوزيع الحجار-عنابة-، الجزائر، 2002.

13. محمد بوضياف، الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

14. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2014.

15. وسام صبار عبد الرحمن ومحمد كامل ليلة، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، التنفيذ المباشر في القانون الإداري، دار البناء للنشر والطبع، بيروت، 2015.

II. الإطروحات :

1. باسم صبحي بشناق، الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني وأثره في إعمال حقوق الإنسان، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون، كلية أحمد إبراهيم للحقوق، الجامعة الإسلامية العالمية، ماليزيا، 2011.

2. جهاد حرب عودة، المجلس التشريعي الفلسطيني للمرحلة الانتقالية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تونس، تونس، 1999.

3. زهرة عليم، حدود فعالية السلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 ومتطلبات الإصلاح، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث، (ل م د)، جامعة محمد البشير الإبراهيمي، برج بوعرييج، 2021/2020.

4. سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996/11/28 المعدل والمتمم، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2016.

5. محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2006.

6. ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، سنة: 2013/2012.

7. ناريمان مكناش، السلطة التنفيذية في بعض الدول المغاربية (الجزائر، تونس المغرب)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف نزييم بن خدة، الجزائر، 2015.

8. أسى نزييم، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقاً من رئاسيات 15 أبريل 1999، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2003.
9. نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006/2005.
10. هند عبد المجيد هموم، التداخل بين السلطات في ظل القانون الأساسي الفلسطيني (دراسة تحليلية)، مذكرة لنيل على شهادة الماجستير، كلية الإدارة والتمويل، برنامج القانون والإدارة العامة، جامعة الأقصى، غزة، فلسطين، 2020.

المقالات:

1. أحسن عربي، "التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020"، المجلة الشاملة للحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، المجلد 1، العدد 2، 2021.
2. أحمد أبو دية وجهاد حرب، تقرير حول "الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني"، الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، مجلة أمان، كلية القانون، جامعة النجاح، فلسطين، المجلد 5، العدد 3، 2006.
3. بختة دندان، الحدود الدستورية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، المجلد 2، العدد 9، 2018.
4. حفيظ نقادي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الدفاتر السياسية والقانون، كلية الحقوق، جامعة سعيدة، المجلد 3، عدد 10، 2014.
5. خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة أوكلي موحد أولحاج البويرة، المجلد 11، العدد 1، أبريل 2020.
6. راشد سالم الهاجري، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق، كلية الحقوق جامعة الكويت، المجلد 9، العدد 32، 2011.

7. فاتح خلاف، عزيزة شبري، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، المجلد 1، العدد رقم: 02، 2020.
8. قدور ضريف، مكانة مؤسسة الحكومة على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، المجلد 3، العدد 1، 2021.
9. كمال دبيلي، "النظام القانوني للجان البرلمانية الدائمة في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم الاجتماعية والسياسة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، المجلد 3، العدد 11، 2005.
10. محمد بودواوية، سعاد ميمونة، "مدى تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فعالية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، المجلد 14، العدد 2، 2021.
11. نادية خلفة، حبيبة لوهاني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، المجلد 2، العدد 12، 2018.

III. النصوص التشريعية :

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1996، ج.ر.ج.ج عدد 76، صادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996، معدل ومنتتم في سنة 2002، صادر بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج.ر.ج.ج عدد 25، صادر بتاريخ 14 أبريل 2002، معدل ومنتتم في سنة 2008 صادر بموجب قانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج عدد 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر سنة 2008، معدل ومنتتم سنة 2016، صادر بموجب قانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، ج.ر.ج.ج عدد 14، صادر 7 مارس 2016، معدل ومنتتم سنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 15 ديسمبر سنة 2020، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82.

2. القانون الأساسي الفلسطيني، المصادق عليه من رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، الجريدة الرسمية الوقائع الفلسطينية عدد ممتاز 2، صادر في مدينة رام الله بتاريخ 18 مارس 2003، معدل ومتمم في سنة 2005، الجريدة الرسمية الوقائع الفلسطينية عدد 57، صادر في مدينة غزة بتاريخ 2005/08/13.
3. القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج. عدد 50، صادرة بتاريخ 28 أوت 2016.
4. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، الوقائع الفلسطينية، العدد 65، الصادر بتاريخ 2006/06/14.

.IV النصوص التنظيمية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 2012/12/30 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 82 الصادرة بتاريخ 2012/12/30.
2. المرسوم الرئاسي رقم 20-251، المؤرخ في 27 محرم عام 1442 الموافق 15 سبتمبر 2020، المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 54.
3. قرار رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

ثانيا: المراجع باللغة لفرنسية:

1. OUVRAGES

1. Ameller Michell, les questions instruments du contrôle parlementaire, LGDJ, paris, 1964.
2. Jacques Jean Paul, Droit constitutionnel et institutions politiques, 4e édition, Dalloz, Paris, 2000.
3. Portelli Hugues, Droit constitutionnel, 5e édition, Dalloz, Paris, 2003.
4. Roussillon Henry, Le conseil constitutionnel, 4e édition, Dalloz, Paris, 2001.

فهرس المحتويات

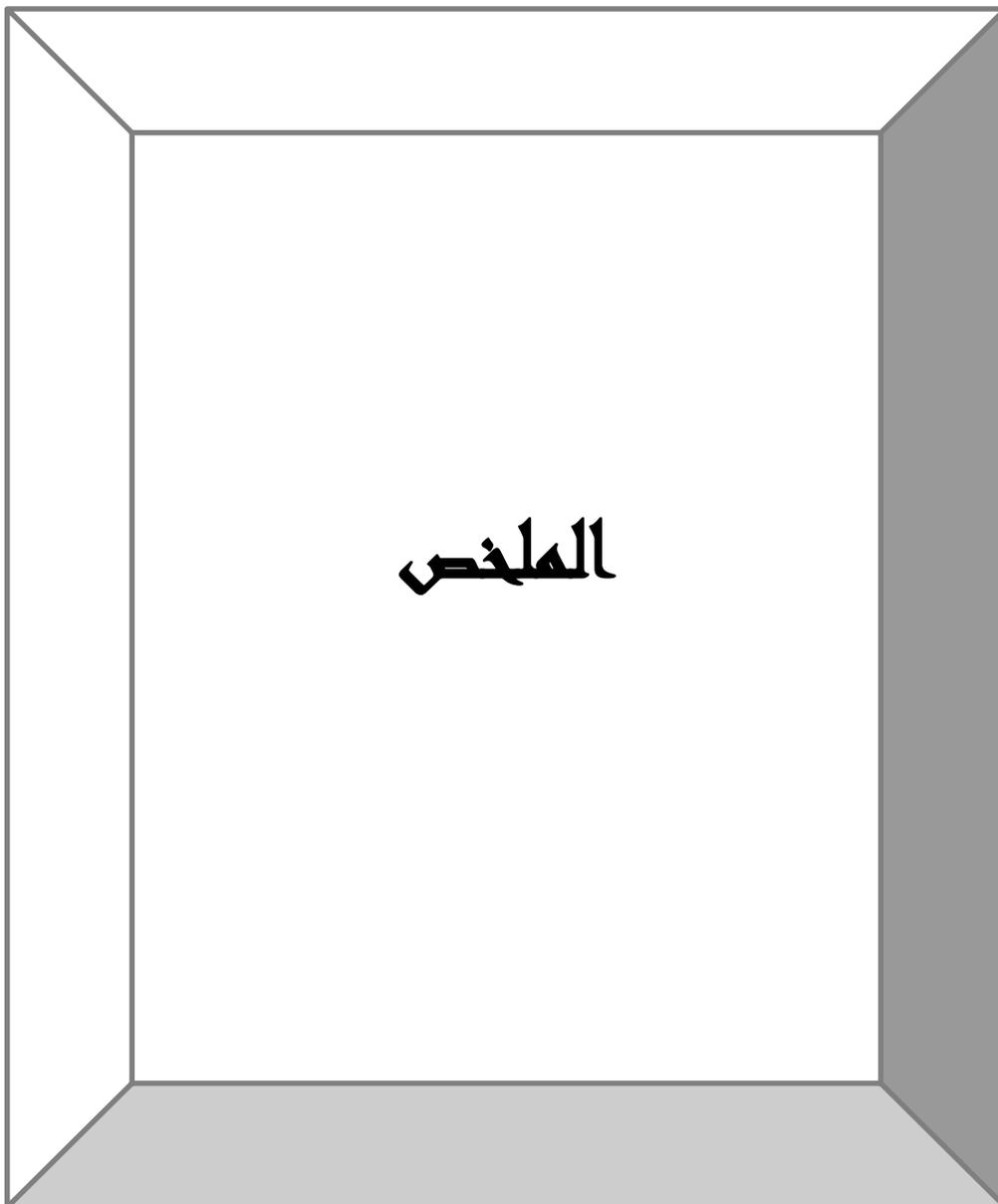
المفهرس

شكر وتقدير

إهداء

1	مقدمة
6	الفصل الأول: تنظيم السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظامين السياسيين الجزائري والفلسطيني..
7	المبحث الأول: في ثنائية السلطة التنفيذية في كلا النظامين السياسيين.....
8	المطلب الأول: المركز السامي لرئيس الدولة في كلا النظامين السياسيين
8	الفرع الأول: كيفية اختيار رئيس الدولة
11	الفرع الثاني: صلاحيات رئيس الدولة.....
21	المطلب الثاني: المركز المساعد للحكومة في الجهاز التنفيذي في كلا النظامين
21	الفرع الأول: تشكيل الحكومة.....
25	الفرع الثاني: صلاحيات رئيس الحكومة
26	المبحث الثاني: عن تنظيم السلطة التشريعية في النظامين الجزائري والفلسطيني
27	المطلب الأول: خصوصية السلطة التشريعية في كلا النظامين الجزائري والفلسطيني
27	الفرع الأول: تشكيل السلطة التشريعية
29	الفرع الثاني: هيكلية السلطة التشريعية
	المطلب الثاني: الفوارق الجوهرية في صلاحيات السلطة التشريعية لدى كلا النظامين الجزائري والفلسطيني.....
32	الفرع الأول: سن القوانين
34	الفرع الثاني: ممارسة السلطة السياسية والرقابة على الحكومة.....
36	خلاصة الفصل

الفصل الثاني: عن مظاهر التعاون والرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظامين الجزائري والفلسطيني	38
المبحث الأول: مظاهر التعاون بين السلطتين في النظام السياسي الجزائري والفلسطيني	39
المطلب الأول: التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال سن القوانين	40
الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة (الجمهورية) في التشريع بأمر (قرار)	40
الفرع الثاني: المبادرة بالتشريع	45
المطلب الثاني: التعاون في مجال إبرام المعاهدات وممارسة التحقيق البرلماني	47
الفرع الأول: التعاون في مجال إبرام المعاهدات في النظامين	47
الفرع الثاني: التعاون في مجال ممارسة التحقيق البرلماني في النظامين	49
المبحث الثاني: آليات ممارسة الرقابة السياسية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية	51
المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي	52
الفرع الأول: آليات الرقابة البرلمانية التي ترتب مسؤولية سياسية	53
الفرع الثاني: آليات الرقابة التي لا ترتب مسؤولية سياسية	59
المطلب الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية	63
الفرع الأول: في مجال سير عمل البرلمان	63
الفرع الثاني: مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية	66
خلاصة الفصل	71
الخاتمة	72
قائمة المراجع	76
فهرس المحتويات	84
الملخص	85



حاولت في هذه الدراسة تبيان العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الجزائري والنظام السياسي الفلسطيني، وقد خلصنا فيها من الناحية الشكلية إلى أن طبيعة نظام الحكم في كلا النظامين تم المزج بين مميزات النظام الرئاسي والنيابي رغم إعلان نظام الحكم في فلسطين حكم نيابي، مع اختلاف النظامين في تسمية واختيار رئيس الحكومة، ففي النظام الجزائري يتم اختيار رئيس حكومة وفق الأغلبية البرلمانية ووزير أول وفق الأغلبية الرئاسية، أما النظام الفلسطيني يتم اختيار رئيس مجلس الوزراء فقط. أما من الناحية الموضوعية والعملية فإن السلطة التشريعية متساوية مع السلطة التنفيذية في النظام الفلسطيني، وتبين ذلك من خلال أدوات الرقابة التي تملكها السلطة التشريعية الفلسطينية، بعكس النظام الدستوري الجزائري الذي تتفوق فيه السلطة التنفيذية في ممارسة أدوات الرقابة السياسية مقارنة برقابة البرلمان على أداء الحكومة.

Cette recherche vise à comparer la relation entre les pouvoirs législatif et exécutif dans la constitution algérienne et celle du Palestine, et nous y avons conclu d'un point de vue formel que la nature politique dans les deux constitutions était un mélange entre les caractéristiques du régime présidentiel et parlementaire, et ce, malgré que la constitution en Palestine adopte le régime parlementaire. Comme il y a d'autres différences dans la nomination et le choix du premier ministre: Dans le régime algérien, un premier ministre est choisi selon la majorité parlementaire et un premier ministre selon la majorité présidentielle, alors que le régime palestinien est choisi par le premier ministre uniquement. Quant à l'aspect objectif et pratique, le pouvoir législatif est égal au pouvoir exécutif dans le régime palestinien, et cela a été démontré à travers les outils de contrôle détenus par le pouvoir législatif palestinien, contrairement au régime constitutionnel algérien dans lequel le pouvoir exécutif excelle dans l'exercice d'outils de contrôle politique par rapport aux prérogatives du Parlement dans l'exercice du contrôle politique sur la prestation du gouvernement.

Abstract

In this study, I tried to show the relationship between the legislative and executive authorities in the Algerian political system and the Palestinian political system, and we concluded in it from a formal point of view that the nature of the system of government in both systems was a mixture between the advantages of the presidential and parliamentary system despite the announcement of the system of government in Palestine parliamentary rule, with different The two systems are in naming and choosing the prime minister. In the Algerian system, a prime minister is chosen according to the parliamentary majority and a prime minister according to the presidential majority, while the Palestinian system is chosen by the prime minister only. As for the objective and practical aspect, the legislative authority is equal with the executive authority in the Palestinian system, and this was demonstrated through the oversight tools owned by the Palestinian legislative authority, in contrast to the Algerian constitutional system in which the executive authority excels in exercising political control tools compared to Parliament's oversight on the performance of the government.