ظاهرة غياب أعضاء البرلمان في الجزائر
(الأسباب ـ الحلول)

أ/ نـوال لصلج
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة الحاج لخضر باتنة

ملخص:

يشكل عضو البرلمان المفتاح الرئيسي لتحريك السلطة التشريعية، وذلك من خلال الأدوار الرئيسية المنوطة به سواء على المستوى الوطني باعتباره ممثلا للأمة، أو من خلال دوره المحلي باعتباره وليد دائرته الانتخابية التي أوصلته إلى المقعد النيابي، وهذا كله من أجل أداء برلماني يدفع بالمؤسسة التشريعية إلى الأمام لتجسيد استقلالها، كما يشكل في نفس الوقت اعتراف بقيمة النواب على المستوى القانوني.

ولكن على المستوى الواقعي يلاحظ ظاهرة الغياب التي ألقت بظلالها على المؤسسة التشريعية فقد باتت مقاعد البرلمان شاغرة أثناء المناقشات وأثناء التصويت، وهذا كله يرجع إلى سيطرة السلطة التنفيذية إضافة إلى غياب نصوص قانونية ردعية تحمّل الأعضاء على الحضور.

Résumé:

Le membre du parlement constitue la clé principale pour mouvoir l'autorité législative, et cela à travers les rôles principales qui y sont relatifs soit au niveau national comme étant considéré un représentant de la nation, ou a travers son rôle local comme étant il a vu le jour dans sa sous –préfecture électorale qui l'a mené au siège parlementaire ,tout cela afin de concrétiser un devoir parlementaire qui pousse l'entreprise législative en avant pour réaliser son indépendance.en outre il constitue en même temps une reconnaissance de la valeur des parlementaires au niveau juridique.

Mais au niveau réel on observe le phénomène de l'absence qui règne au sein de l'entreprise législative, les sièges du parlement sont devenus vides durant les discussions et pendant le l'absence des textes juridiques répressifs qui obligent les parlementaires à être présents.

مقدمـة

يعتبر أعضاء البرلمان المحرك الرئيسي والأساسي لدواليب السلطة التشريعية من خلال المهام المسندة إليهم من تشريع ورقابة.

فأعضاء البرلمان هم نواب الأمة وثقل الأمانة الملقاة على عاتقهم تفرضعليهم الانضباط في ممارسة عملهم البرلماني احتراما للدستور والأنظمة الداخلية والتقيد بأخلاقيات العمل البرلماني لأن العضوية البرلمانية ليست امتياز شخصي بقدر ما هي أمانة تقتضي الإنكباب الجاد على إيجاد حلول واقعية للقضايا الملحة للشعب عن طريق المواظبة لحضور اجتماعات البرلمان ولجانه، سعيا لأداء الدور المنوط بهم في النظام السياسي.

صحيح أن طبيعة المناقشات داخل البرلمان تظل العامل الموضوعي الحاسم في أداء العضو داخل البرلمان، لكن يبقى عدد الأعضاء الحاضرين بداية أمرا مؤثرا، كما أنه أمر في غاية الأهمية في عملية التصويت على ما يتخذه البرلمان من قرارات أو توصيات في المجالين التشريعي والرقابي لكن ومع ذلك فقد باتت ظاهرة الغياب تلقي بضلالها على واقع البرلمان، حيث أصبحت معظم القضايا التي تحتاج إلى تصويت البرلمان معطلة بسبب الغياب المتكرر للنوابو بدأت وتيرته في التزايد نتيجة لتنامي العديد من الأسباب، وهذه الظاهرة لا نجدها في الجزائر فقط، وإنما حتى في أعرق الديمقراطيات مما جعل البعض يشكك في مصداقية وشرعية السلطة التشريعية، فما هي عوامل وأسباب تنامي هذه الظاهرة في الجزائر ؟ وهل قننت الجزائر تشريعات فعّالة لمحاربة هذه الظاهرة ؟

للإجابة عن هذه الإشكالية قسمنا هذا البحث إلى ثلاثة مباحث كالآتي:

المبحث الأول: سير العمل البرلماني

المبحث الثاني: الانضباط البرلماني

المبحث الثالث: النتائج المترتبة على الإخلال بالانضباط البرلماني

المبحث الأول: سير العمل البرلماني

يقوم أعضاء البرلمان بأعمالهم النيابية المنوطة بهم من خلال نظام الدورات والجلسات المحددة لأعمالهم، والمضبوطة وفق نظام قانوني يجب عليهم احترامه سواء كان الدستور أو النظام الداخلي.

المطلب الأول: الدورات

من المعلوم أن البرلمانات لا تمارس اختصاصاتها الكاملة إلا أثناء دوراتها، ولكن هذا لا يعني أنها تغلق أبوابها إلى حين افتتاح الدورة [1]، فاللجان الدائمة تستمر في عملها لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين خارج الدورة باعتبارها المطبخ الحقيقي للتشريع على حد تعبير الفقيه" **برتلمي** "[2]

و يختلف عدد الدورات من دولة إلى أخرى، فالجزائر تأخذ بنظام الدورتين، وذلك بنص المادة 118 من دستور 1996 المعدّل " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين في السنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية، بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من 2/3 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي أستدعي من أجله "

و قد فصّل القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة وغرفتي البرلمان هاتين الدورتين، وهما دورتي الربيع والخريف، تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس، تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، وتدوم كل دورة عادية خمسة أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها، ويتم تحديد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكتبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة [3]، وهو ما يعني أن دورة البرلمان مقيدة من حيث فترتها، فضلا على أن البرلمان لا يجتمع طيلة الأسبوع نظرا لتوزيع العمل بين اللجان والجلسات العامة، كما أن كثرة الأعمال تقتضي منح الأعضاء في اللجان والجلسات قدرا من الراحة لاستعادة نشاطهم، أي أن مدة أربعة أشهر على الأقل لا تعني الاجتماع كل يوم، وهذا التحديد يؤثر سلبا على

مكانة البرلمان بموجب تقليص مدة الدورة، لا سيما إذا أخذنا بعين الاعتبار تشريع رئيس الجمهورية بموجب أوامر فيما بين الدورتين[4]، على عكس بعض الدول كتونس ومصر فإنها تأخذ بنظام الدورة الواحدة[5].

و عليه يلاحظ أن البرلمان في الجزائر يتمتع بالاستقلالية في مجال الانعقاد العادي فهو يجتمع بقوة القانون كلما حل الأجل المحدد لذلك دون تدخل من جانب السلطة التنفيذية، أما بالنسبة للدورات الغير عادية (الاستثنائية) فإن الدستور الجزائري أعطى الأولوية في ذلك لرئيس الجمهورية مع مشاركة أطراف أخرى كالوزير الأول و2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني مع حرمان أعضاء مجلس الأمة من ذلك.

و تقدير الحالة الاستثنائية متروك لرئيس الجمهورية، ما عدا الحالات التي يفرض فيها الدستور دعوة البرلمان للانعقاد غير العادي[6]، ويبقى الهدف من الدورات هو ممارسة العمل التشريعي والرقابي وهي من الاختصاصات الأساسية لأعضاء البرلمان[7]

المطلب الثاني: الجلسات

إن المجالس النيابية باعتبارها ممثلة للشعب لا يمكن أن تعمل في الخفاء، ولما كان من المتعذر الرجوع إلى الشعب في كل ما تصدره من قرارات، وجب أن يستعاض عن ذلك بنوع من الإشراف من قبل الشعب على المجالس وقراراتها ويتم هذا الإشراف بجعل الجلسات علانية.

و إقرار مبدأ علانية الجلسات، يرجع في فرنسا إلى سنة 1971 عندما انتدب المجلس 24 نائبا لمقابلة الملك، وطلب منه أن يسمح بعلنية الجلسات، وقد أقر الدستور 1971 ما طلبه النواب وأصبحت الجلسات منذ ذلك الحين علانية، وفي إنكلترا أصبحت الجلسات علنية منذ 1845 [8]

أما في الجزائر فقد نصت المادة 116 من دستور 1996 المعدّل على أن " جلسات البرلمان علانية، وتدون مدأولاته في محاضر تنشر طبقا للشروط التي يحددها القانون العضوي.

ويجوز للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يعقد جلسات مغلقة بطلب من رئيسهما أو من أغلبية أعضائهما، أو بطلب من الوزير الأول "

و يتولى الإعلام نقل الجلسات وتغطيتها عبر القنوات الإعلامية، بحيث يناقش ويحلل كل ما يدور من مناقشات وآراء ومقترحات، وقرارات وتكتلات نيابية من مؤيد أومعارض وذلك من أجل تعزيز ثقافة المشاركة السياسية والشفافة بهدف تدعيم التواصل والاتصال بينهم وبين أفراد الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صناعة القرار ونشر المعلومات[9]، وتعتبر الجريدة الرسمية لمدأولات البرلمان التي تصدر باللغة العربية أحسن مصدر للإطلاع على أعمال البرلمان من خلال ما ينشر من محاضر الجلسات وتقارير اللجان.

أما الجلسات السرية أو المغلقة في الجزائر فإنها تعقد بطلب من رئيسي الغرفتين ومن أغلبية أعضائهما الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول، وتخصص الجلسات المغلقة عادة لبحث المسائل التي تحتم التكتم والسرية حفاظا على سلامة الدولة، وعادة ما يتم تخصيص هذه الجلسات للتداول في قضايا تهم الدفاع الوطني والسياسة الخارجية[10]

و بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإن تاريخ الجلسة وجدول أعمالها يبلغ إلى النواب والحكومة خلال 07 أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية، أما بالنسبة لمجلس الأمة فإنه يبلغ خلال 15 يوما على الأقل قبل افتتاح الجلسة[11]، ويلاحظ أن المدة التي يبلغ فيها تاريخ الجلسة وجدول الأعمال إلى المجلس الشعبي الوطني مدة قصيرة جدا بالمقارنة مع المدة الممنوحة لمجلس الأمة، فظرف أسبوع لا يكفي أعضاء المجلس الشعبي الوطني للتحضير للمناقشة في الجلسة علما أن انشغالات النواب واختصاصاتهم ثقيلة وكثيرة ومتنوعة، وجدول أعمالهم مثقل كذلك بالعديد من المسائل التي تهم شؤون الأمة من مسائل اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، سياسية.

ولم يلزم المشرع الجزائري في نظامه الداخلي المجلس الشعبي الوطني نصاب معين لمناقشات اللجان، ومناقشات المجلس الشعبي الوطني وأقتصر على عدد الحاضرين فقط[12]على عكس مجلس الأمة الذي نص المشرع على أن لا تصح مناقشات لجانه الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائه وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 24 ساعة على الأقل، أما مناقشات مجلس الأمة فقد اكتفى المشرع بمصطلح "**مهما كان عدد الحاضرين**"[13]، أما التصويت داخل اللجان الدائمة فإنه لابد من حضور أغلبية الأعضاء في كلا الغرفتين [14]، وفي حالة عدم توافر النصاب تعقد جلسة ثانية في

أجل 06 ساعات ويكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الحاضرين بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وبالنسبة لمجلس الامة فإنها تعقد جلسة ثانية بعد 48 ساعة ويكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الحاضرين[15] و يلاحظ أن المشرع الجزائري منح لمجلس الأمة مدة أطول من المجلس الشعبي الوطني في عقد جلسة ثانية، مع العلم أن المجلس الشعبي الوطني هو المعني بالعملية التشريعية أكثر من مجلس الأمة، لكن ومع ذلك يلاحظ عدم التكافؤ في المدة الممنوحة مما أدى إلى تضييق الخناق على المجلس الشعبي الوطني.

كذلك من المفروض أن عمل اللجان البرلمانية هو الأصل في العملية التشريعية أو هي كما يقال المطبخ الحقيقي للعملية التشريعية، لذلك فإنه من الأجدر بالمشرع الجزائري أن يضبط عدد الحاضرين حتى تتاح الفرصة لجميع الأعضاء في المناقشة، أما التصويت فهو تحصيل حاصل فما الفائدة من حضور الأغلبية في التصويت إذا لم تشارك في المناقشة ؟لا سيما مناقشات اللجان، وكأن المشرع الجزائري يجعل من تصويت النواب شكلي لا غير، وهذا غير مقبول ومنطقي لان فاقد الشيء لا يعطيه.

فالمشرع الجزائري ضبط فقط مناقشات اللجان في مجلس الأمة، أما مناقشات اللجان في المجلس الشعبي الوطني لم يكترث لها، أما بالنسبة للتصويت داخل الغرفتين فانه لا يصح إلا بحضور أغلبية الاعضاء في كلا الغرفتين، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 06 ساعات على الأقل و12 ساعة على الأكثر ويكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الحاضرين بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وأغفل النص الإشارة إلى مدة عقد الجلسة الثانية في حالة عدم توفر النصاب المطلوب وهو أغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة[16]، فالمشرع بعد أن تطلب حضور أغلبية الأعضاء في مجال المناقشة (بالنسبة للجان الدائمة في مجلس الأمة) وأغلبية الأعضاء في مجال التصويت بالغرفتين وفرض التأجيل لجلسة ثانية عند تخلف هذا النصاب، عاد وأبدى مرونة فائقة في صحة نسبة حضور الجلسة المؤجلة ونصاب إصدار القرارات فيها، ويرى الفقه أن هدف المشرع من ذلك ربما هو الحث على سرعة الإنجاز وعدم إعاقة نشاط المجلس بتقاعس اللجان عند الانتهاء من الموضوعات المحالة إليها أو أعضاء البرلمان في حد ذاتهم[17].

و قد أثار البعض الشك حول تفسير تعبير " **الحاضرين**" فهل يقصد بهم الأعضاء اللذين انعقدت بهم جلسة المجلس أي النصف زائد واحد، أم أنه يقصد بهم من تبقى في المجلس بعد أن انعقدت الجلسة صحيحة وتسرب من تسرب، ويرى الفقه أن التفسير الثاني هو المعمول به[18].

المبحث الثاني: الانضباط البرلماني

إن ثقل الأمانة الملقاة على عاتق أعضاء البرلمان تفرض عليهم الانضباط في عملهم البرلماني عن طريق احترام نصوص الدستور والأنظمة الداخلية والتقيد بأخلاقيات العمل البرلماني لذلك حرصت الأحكام الخاصة بعضوية المجالس النيابية في الجزائر على ضرورة حضور أعضاء البرلمان الجلسات المقررة بموجب نصوص الدستور وتنظيم أحوال الغياب.

المطلب الأول: حضور جلسات البرلمان

لقد أقرت الدساتير الجزائرية وأنظمتها الداخلية على مواظبة حضور النواب اجتماعات البرلمان ولجانه سعيا لأداء الدور المنوط بهم في النظام السياسي، فطبيعة المناقشات داخل البرلمان تظل العامل الموضوعي الحاسم في أداء العضو داخل البرلمان، لكن يبقى عدد الحاضرين بداية أمرا مؤثرا وإن كان بشكل غير مباشر في طبيعة المناقشات، لكنه أمر في غاية الأهمية بالنسبة لاجتماعات اللجان وفي عملية التصويت، وما يتخذه البرلمان من قرارات أو توصيات في المجال التشريعي والرقابي[19].

و قد خلت الدساتير الجزائرية من الإشارة إلى ظاهرة تغيب النواب، ولو أن المادة 100 من دستور 1996 المعدّل جاءت عامة بالنص على أن " واجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيا لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته "، ولكنه استدرك هذا النقص مؤخرا في مشروع التعديل الدستوري لسنة 2014 بإضافة فقرة ثانية إلى نص المادة 100 بنصه على " يجب على عضو البرلمان أن يتفرغ كليا لممارسة عهدته من خلال حضوره الفعلي أعمال البرلمان...." لا سيماإذا علمنا أن المشرع الجزائري يمنع الجمع بين العضوية البرلمانية ومهام ووظائف أخرى بموجب القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي[20] حفاظا على استقلالية العضو من ناحية وتفرغه لأداء مهامه على أحسن وجه من ناحية أخرى، وأهمها التشريع والرقابة، أما على مستوى

النصوص الأخرى فنجد المادة 12 من القانون الخاص بحقوق وواجبات عضو البرلمان التي نصت على أن " على عضو البرلمان حضور الجلسات العامة، وأشغال اللجان التي هو عضو فيها والمشاركة في التصويت أو المصادقة، مع أداء المهام المسندة إليه "، وهذا يعني أن المشرع الجزائري استعمل صيغة الإلزام في حضور العضو لكل الأعمال البرلمانية من أشغال اللجان وجلسات عامة، ومناقشة وتصويت، مع عدم إهماله المهام الأخرى المسندة إليه خارج هذا المجال، ونفس الشيء على مستوى النظام الداخلي لغرفتي البرلمان إذ نجد المشرع الجزائري ألزم أعضاء البرلمان بحضور جلسات المجلس الشعبي الوطني وأشغال اللجان، في حين اقتصر على مصطلح " **يحظر** " عضو مجلس الأمة جلسات المجلس[21]، ومع ذلك فالإطار القانوني لنظام الجلسات وضوابطها موجود فالأصل هو حضور الجلسات، لكن قد تكون هناك ظروف تمنع حضور عضو البرلمان أشغال وجلسات المجلس واللجان وهذا يعتبر استثناءا من الأصل العام ألا وهو الحضور.

المطلب الثاني: تنظيم حالات الغياب

إذا كان الأصل هو حضور جلسات البرلمان ولجانه، فإنه استثناءا من ذلك يجوز للنائب أو عضو البرلمان الغياب بموجب عذر مقبول، فقد نصت قوانين النظام الداخلي لغرفتي البرلمان في الجزائر على أن ".....يوجه إشعارا بالغياب عن جلسات المجلس الشعبي الوطني إلى الرئيس ويكون ذلك مبررا "[22]ولكنه لم يتطرق إلىالغياب الناتج عن الحضور ثم مغادرة اجتماعات المجلس أو لجانه بعد المشاركة في الاجتماع.

و قد يكون الغياب نتيجة عدم تفرغ أعضاء البرلمان، وهذه المسألة غير مطروحة في الجزائر وهذا بموجب المادة 105 من دستور 1996 المعدّل على أن "مهمة النائب أو عضو مجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام ووظائف أخرى "، وقد صدر القانون العضوي رقم 02/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المحدد لحالات التنافي، ونصت المادة 03 منه على أن: تتنافى العهدة البرلمانية مع:

- وظيفة عضو في الحكومة.
- العضوية في المجلس الدستوري.
- عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب.

- وظيفة أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية، أو العضوية في أجهزتها وهياكلها الاجتماعية.
- وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاحي.
- ممارسة نشاط تجاري.
- مهنة حرة شخصيا أو باسمه.
- مهنة القضاء.
- وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية.
- رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية.

كما نص القانون العضوي على الإجراءات الواجب إتباعها في حالة ثبوت المانع والنتائج أو الآثار المترتبة على الجمع بين العضوية البرلمانية ومهام ووظائف أخرى محددة في هذا القانون العضوي [23]، وكما يقال "فإن حال البرلمان ينصلح كثيرا لو تفرغ أعضاؤه ونوابه للعمل البرلماني فقط " [24]

وقد يكون الغياب نتيجة لمهمة قد يكلف بها النائب من قبل المجلس خارج قبة البرلمان نظرا لتنامي العلاقات البرلمانية الدولية، فقد أصبح من اللازم على البرلمان القيام بإيفاد العديد من أعضاءه لحضور المؤتمرات البرلمانية التي تشترك العديد من الدول ومنظماتها الدولية والإقليمية والتي لم يشر إليها المشرع الجزائري.

أما النوع الثاني من الغياب هو الغياب دون إذن ودون عذر سواء كان عن جلسات المجلس بشكل خاص، وعن اجتماعاته وأنشطته المختلفة الأخرى بشكل عام، ويعتبر أهم الجوانب السلبية في قضية غياب النواب، ويعتبر كذلك من أحد أهم جوانب التقصير في أدائها لأن تلك الظاهرة السلبية تكتسب أبعاد خطيرة عند تواترها[25]، لكن التساؤل الذي يطرح نفسه ما هي أسبابغياب أعضاء البرلمان عن حضور جلسات البرلمان ولجانه دون عذر مقبول ؟ وللإجابة عن هذا السؤال قسم الفقه المصري أسباب الغياب إلى أربعة أسباب وهي كالآتي:

1 ـ الأسباب السياسية

ترجع الأسباب السياسية إلى الخلافات التي تقوم بين أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهي خلافات غير ظاهرة ولكن النواب ينددون بها، وأبرز مثال على ذلك رغبة قيادة حزب الأغلبية في السيطرة على إدارة المجلس، ولا أدل من ذلك من مناقشة

مشروع قانون المالية في الجزائر التي جرت في قاعة شبه فارغة بعد أن هجرها النواب وعدد منهم من أعضاء الحكومة وعلى رأسهم وزير المالية، وأتخذ قرابة 180 نائب من تشكيلات سياسية مختلفة رفع عريضة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني يتضمن امتعاض من طريقة تعامل الجهاز التنفيذي مع الهيئة التشريعية التي يرونها تحمل انتقاصا من قيمتهم كنواب وممثلين عن الشعب، وهو ما أدى إلى عزوفهم عن حضور الجلسات التي يشارك فيها الوزراء تطبيقا لسياسة المعاملة بالمثل، وهو ما يخفي الخلل في توازن السلطات [26].

2 ـ أسباب ترجع إلى العضو في حد ذاته

وهي مرتبطة بقضاء مصالح الدوائر الانتخابية واحتياجات المواطنين بالإضافة إلى المصالح الشخصية لدى الوزارات والهيئات والمصالح الحكومية المختلفة الأمر الذي يؤدي إلى إهدار جزء من الوقت في حضور الجلسات واجتماعات اللجان، كذلك أن عضو البرلمان قد تخونه الثقافة القانونية في مناقشة المشاريع والاقتراحات، لا سيما إذا أخذنا بعين الاعتبار أن المشرع الجزائري لم يشترط المؤهل العلمي في الترشح لعضوية البرلمان مما يجعل النائب في حالة حرج أمام مواجهة الحكومة فيكون في موقف مواجهة الهاوي أمام المحترف وهي معادلة غير متكافئة.

3 ـ أسباب ترجع إلى المجلس في حد ذاته

وترجع إلى تسامح المجلس إزاء غياب الأعضاء دون إذن مسبق وتوقيع الآخرين بأسمائهم في محاضر الغياب والحضور، حيث أنه بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر فقد أجازت نصوص مواده التصويت عن طريق الوكالة لكن في حدود توكيل واحد [27] وهو ما يشجع النواب على الغياب.

4 ـ أسباب ترجع إلى الدوائر الانتخابية

يرجع السبب كذلك إلى ضعف رقابة الناخبين على ممثليهم بالبرلمان، علما أنه توجد علاقة طردية بين الناخب والنائب لأنه هو من أوصله إلى المقعد النيابي، لذلك لا بد أن يمارس عليه رقابة الحضور والغياب، لكن المشرع الجزائري يأخذ بنظرية الوكالة العامة[28] و يعتبر أن النائب ممثلا للأمة وليس لدائرته الانتخابية، وذلك حفاظا على استقلالية النائب بموجب المادة 105 من دستور 1996 " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية......"ولكنه لم يهمل فكرة الوكالة الإلزامية بصفة مطلقة فقد

أسندت للنائب مهمة متابعة تطورات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتقديم الاقتراحات بشأنها[29].

كذلك لا توجد درجة معينة من الوعي السياسي لدى الناخبين وعزوفهم عن الاهتمام بالشؤون السياسية والركض وراء سد الاحتياجات الاقتصادية، كما أن النظام الانتخابي له دور فعّال ومهم في إعطاء ضمانات كافية لحرية التعبير بالنسبة للناخبين، فإذا كان النظام الانتخابي يحمل في طياته حرية الناخب في التعبير كانت رقابة الناخب على ممثله رقابة واسعة، أما إذا ضيّق النظام الانتخابي الخناق على الناخب ضعفت بذلك الرقابة وأنصرف المواطنين عن المشاركة في الحياة السياسية بصفة عامة، اعتقادا منهم بقوة ونفوذ السلطة.

المبحث الثالث: النتائج المترتبة على الإخلالبالانضباط البرلماني

لا شك أن عمل أعضاء البرلمان في غاية الأهمية، لذلك فالأصل هو حضور النواب للجلسات العامة والمشاركة في اتخاذ القرارات المهمة عن طريق الاختصاصات الموكله إليهم وغيابهم دون عذر قانوني يرتب آثارا سيئة على العمل البرلماني.

المطلب الأول: آثار الغياب

- إن غيابالأعضاء يعطل انعقاد البرلمان، وذلك في حالة عدم اكتمال النصاب القانوني الذي يحدد الحد الأدنى لعدد الأعضاء الحاضرين لاجتماعات البرلمان ولجانه، ولا شك أن هذا التعطل يؤدي إلى إرجاء جدول أعمال كل من البرلمان ولجانه إلى يوم تال، وهذا الأمر لا يؤدي فقط إلى إحباط باقي الأعضاء الملتزمين بالحضور وضياع الموارد المعدة سلفا في إعداد الجلسة وإعداد الطاقم الإداري العامل على إنجاحها، بل والأهم أيضا إرجاء البت في الأمور الضرورية التي قد تمثل حاجة ماسة وضرورية للمجتمع، ويحتاج الأمر من الناحية الدستورية والقانونية لموافقة البرلمان عليها بشكل عاجل تحقيقا للصالح العام.

- كما أن غياب أعضاء البرلمان أثناء انعقاد جلسات البرلمان أو لجانه أو ما يعرف بظاهرة " **التزويغ** " يؤدي إلى تعطل الدور المنوط للبرلمان في المجالين التشريعي والرقابي صحيح أن جلسة البرلمان قد انعقدت بشكل صحيح من حيث اكتمال النصاب إلا أن " **تزويغ** " الأعضاء أثناء المناقشات يؤدي دون شك إلى التأثير السلبي عليها من خلال زيادة

عدد المداخلات التي تتيح وجهات نظر مختلفة أثناء المناقشات، كل ذلك يؤدي إلى القصور الواضح في المعالجة التشريعية للعديد من الأمور، وهو ما يتسبب أحيانا في قصور التشريعات والقرارات والتوصيات التي تعد المخرج الأساسي للبرلمانات في النظم السياسية المختلفة.

- إن غياب النواب أثناء انعقاد البرلمان يؤدي إلى حدوث خلل كبير في طبيعة القرارات التي يتخذها البرلمان، فالتصويت على التشريعات المختلفة يحتاج من الناحية الدستورية والقانونية في أي نظام سياسي إلى اكتمال نصاب قانوني معين من عدد الأعضاء وإلا تصبح القرارات والتشريعات الصادرة عن البرلمان لا تتمتع بالشرعية الكافية لصدورها من جانب عدد محدود من الممثلين يشكلون في الواقع الأقلية من الناحية العددية، وإن كانوا هم الأغلبية من الناحية السياسية، وما لا شك فيه أن العديد من هذه التشريعات تكون عرضة في بعض البلدان للطعن بعدم دستوريتها لأنها صدرت من غير مخولين وحدهم بعملية التشريع [30].

- تكريس السلبية في الأداء البرلماني واهتزاز مصداقية المؤسسة البرلمانية من حيث التخلي عن واجبات النيابة في التشريع والرقابة على الأداء الحكومي، وهو ما يسيء إلى سمعة المؤسسة التشريعية، ويعد إخلالا بالمسؤولية خاصة وأنهم متفرغون ويتقاضون مقابل ذلك تعويضا وتقاعدا محترمين.

- ظاهرة الغياب تنم عن خلل في الحياة السياسية الوطنية، وغياب مشاعر النبل والمسؤولية والروح المتشبعة بالقيم الوطنية.

المطلب الثاني: الجزاءات المترتبة على الغياب

بالرجوع إلى نصوص الدساتير الجزائرية والأنظمة الداخلية للغرفتين لم نعثر على أي نص ذاطابع جزائي رادع لغياب النواب وهو ما يفتح المجال الواسع للتشجيع على ظاهرة الغياب، مقارنة ببعض الدول العربية مثل تونس ومصر التي وصلت إلى حد حرمان البرلماني من المكافأة البرلمانية[31]

وفيه دول أخرى مثل الكويت والعراق ذهبت إلى أبعد من ذلك في مجال الجزاءات التي قد تصل إلى حد الإقالة والتهديد بنشر أسماء المتغيبين بكثرة في الصحف ووسائل الإعلام إشهارا بتغيبهم أما الرأي العام.

خاتمة

نستنتج مما سبق أن ظاهرة غياب نواب البرلمان يتحكم فيها أكثر من سبب ولكن حدّتها تكمن في سيطرة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي إذ أن جل المبادرات التشريعية في أصلها حكومية، فماذا بقي للنواب يناقشونه ويصوتون عليه؟، كما أن ضعف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة يشكل عائقا أمام النواب، إضافة إلى غياب نصوص قانونية ردعية لمعاقبة النواب على الغياب دون مبرر يؤدي إلى كثرة الغيابات دون رقابة أو محاسبة، وحتى الدول التي تبنت عقوبات ردعية فإنها لم تحد من هذه الظاهرة، لذلك فإن المقاربة القانونية وحدها غير كافية للحد من هذه الظاهرة، وإنما المسؤولية في هذا المجال هي تشاركية في تحمّل الاعباء تقع على عاتق كل الفاعلين في العملية السياسية من بينهم الأحزاب السياسية فهي ملزمة بتقديم مترشحين ذوي كفاءة عالية ومصداقية لها القدرة على أداء مهام برلمانية والوفاء بتعهداتهم تجاه ناخبيهم.

كذلك الهيئة الناخبة مدعوة لحسن الاختياروامنح أصواتها لمن يستحقها ومتابعة الناخبين، واعتبار أحد درجات التزامهم بالحضور هي أحد معايير محاسبتهم، أما العضو أو النائب فهو ملتزم التزاما ذاتيا تجاه الهيئة الناخبة، وغيابه عن الجلسات هو في حقيقته خيانة للأمة التي وضعت ثقتها فيه، فالشعور بروح المسؤولية التي يتحملها أعضاء البرلمان تجاه ناخبيهم ووطنهم وإدراكهم للأوضاع المختلفة بشكل جلي سوف يكون حافزا أدبيا وأخلاقيا.

كما أن شعور النائب بأهمية دوره على المستوى الوطني والمحلي وعدم سلبيته في مواجهة تغول السلطة التنفيذية له دور كبير في إنجاح مهمته، فالنواب مطالبون بخلع قبعاتهم السياسية أثناء عملهم وأن يكون لهم انتماء واحد إلى المجلس الذي يشتغلون فيه ولهذا لابد للجزائر من إعادة "حكامة برلمانية جديدة " عمادها التشبع بشفافية نيابية ناجحة قائمة على تعزيز حضور الأعضاء وجودة أعمالهم ومستوى إسهامهم في معالجة الانشغالات الحقيقية للشعب، وانخراط النائب البرلماني في المسار الإصلاحي للبلاد، ولا سبيل له في ذلك إلا بالحضور فقط وضمان التوازن المفقود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الهوامش:

[1]. أد/ السعيد بوالشعير، النظامالسياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التشريعية والمراقبة)، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، الجزء الرابع، ص 72.

[2]. Joseph Barthélemy, travail parlementaire et le système des commissions, librairie de la grave, paris, 1934, p77.

[3]. أنظر المواد 04، 05 من القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة وغرفتي البرلمان جريدة رسمية، عدد 15، مؤرخة بتاريخ 09 مارس 1999.

[4]. أد / السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 73، 75.

[5]. الفصل 57 من دستور تونس الجديد 2014، والمادة 115 من الدستور المصري الجديد 2014.

[6]. د/ فتحي فكري، القانون البرلماني في مصر، دراسة نقدية تحليلية، شركة ناس للطباعة، مصر، 2006 ص 384.

[7]. نفس المصدر الآنف الذكر، ص 364.

[8]. د / زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، (التجربة البرلمانية 1959 ـ 1986)، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، 1989، ص 140.

[9]. محمدحسن الخياط، الإعلام البرلماني ودوره في تعزيز قدرات أداء البرلمانيين العرب، مجلة الفكر البرلمانيمجلس الأمة، الجزائر، عدد 11، جانفي 2006، ص 152.

[10]. د/ زهير المظفر، مرجع سابق، ص 143.

[11]. المواد 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

[12]. المواد40، 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

[13]. المواد: 34، 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق ,

[14]. المواد: 40 فقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و المادة 34 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

[15]. المواد فقرة 03 من نفس المصدر الآنف الذكر، و المادة 34 فقرة 04 من نفس المصدر الآنف الذكر.

[16]. المادة 120 فقرة 03 مندستور 1996 المعدّل.

[17]. د/ فتحي فكري، مرجع سابق، ص 243.

[18]. نفس المصدر الآنف الذكر، ص 380.

[19]. عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية (دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية UNDP (، ص 165.

[20]. المادة 03 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بحالات التنافي، جريدة رسمية، عدد 01، مؤرخة في 14 يناير 2012.

[21]. المواد: 64 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و57 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

[22]. المادة 64 فقرة 02 من نفس المصدر الآنف الذكر، و المادة 57 فقرة 02 من نفس المصدر الآنف الذكر.

[23]. المواد: 07، 08، 09، 10، 11 من القانون العضوي 12 /01 المحدد لحالات التنافي، قانون سابق.

[24]. إسماعيل عبد الرحمان، إسماعيل الخلّفى، ضمانات عضو البرلمان، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1999، ص 140.

[25]. د / عمرو ربيع هاشم، أداء مجلس الشعب وقضية تغيب الأعضاء، مجلة قضايا برلمانية، العدد 23 فبراير 1999، السنة الث الثة، القاهرة، ص 20.

[26]. الشروقأونلاين، الخميس 16 أكتوبر 2014.

[27]. المواد: 63 فقرة 03 من النظام الداخليللمجلس الشعبي الوطني، وفقرة 03 من النظام الداخليلمجلس الأمة، مرجع سابق.

[28]. د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية و القانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف الإسكندرية، 2000، ص 373.

[29]. أد / السعيد بو الشعير، مرجع سابق، 324.

[30]. د / عمرو ربيع هاشم، مقالة سابقة، ص 19.

[31]. الفصل 14 فقرة 03 من الدستور التونسي الجديد 2014، و المادة 366 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري سابقا.