

مدى فعالية الإخطار باعتباره كآلية لتحريك الرقابة الدستورية في تحقيق حماية فعالة وحقيقية للحقوق والحريات

أ. موسوني سليمة - أ. كابوية رشيدة
جامعة أدرار

مقدمة:

لا يغفل عن بال أي باحث أن ما من دولة إلا وكانت تتغنى بدستورها، وبأنها تحتل المرتبة الأولى في النظم الديمقراطية، وذلك من خلال ما تمنحه من حقوق وحريات لأفرادها بموجب النص الدستوري¹. كما أن الدستور عبارة عن القاعدة الأساسية لمعظم الديمقراطيات، فهو الضامن الأساسي ويعتبر المرجعية الحقيقية لحماية حقوق الإنسان وحرياته.

لكن لا يضمن مجرد تكريس هذه الحقوق والحريات ضمن أحكام الدستور عدم التعرض لها من طرف السلطة العامة الممثلة في مختلف مؤسساتها². لذا أنشئ المجلس الدستوري من أجل ضمان احترام حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية، وذلك من خلال رقابته على دستورية القوانين.

وحتى تحرك وتفعل هذه الرقابة لابد من إجراءات، ولعل أولى وأهم هذه الإجراءات ما يسمى بالإخطار. وعليه فهل تفعيل احترام الحقوق والحريات مرهون بإخطار المجلس الدستوري؟ وسيتم الإجابة على هذه الإشكالية وفق الآتي :

¹ - أمين عاطف صليبيا، دور القضاء في إرساء دولة القانون، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002، ص300.

² - جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة تيزي وزو، ص81.

أولا : التعريف بإخطار المجلس الدستوري

يتوقف تحرك المجلس الدستوري لوضع حد للخروقات المحتملة لحقوق الأفراد وحررياتهم العامة التي يضمنها الدستور على إخطار الجهات المعنية للمجلس الدستوري¹.

لكن ما المقصود بالإخطار؟

يقصد بالإخطار كيفية وضع المجلس الدستوري يده على النص المراد رقابة دستوريته. وفي هذا المجال نلاحظ أن المادة التاسعة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري أن إخطار المجلس الدستوري يكون برسالة توجه إلى رئيسه مرفقة بالنص الذي يعرض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه أو اتخاذ قرار بشأنه². وما يجب توضيحه في هذا المقام، أن الإخطار يأخذ صورتين:

الصورة الأولى: الإخطار الإلزامي.

وفقا للمادة 165 / 2- 3 من التعديل الدستوري لعام 1996 يكون الإخطار إلزاميا في حالات محددة حصرا في القوانين العضوية، والنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وتستند هذه المهمة تحديدا لرئيس الجمهورية. وتبعاً لذلك فالمجلس الدستوري يمارس رقابة مطابقة على هذه النصوص، وهي رقابة سابقة تتم قبل صدور القانون، والإلزامية إذ يجب على المجلس الدستوري أن يبدي رأيه فيها وجوبا بعد أن يصادق عليها البرلمان، وهي رقابة ضيقة تشترط تطابق النص محل الإخطار مع الدستور نصا وروحا، لضمان وجود منظومة قانونية متجانسة مع الدستور نتيجة ارتباطها البنوي به³.

الصورة الثانية: الإخطار الاختياري.

حيث تتمتع الجهات المخولة بإخطار المجلس الدستوري بحرية الإخطار من عدمه فيما يتعلق بالمعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات. وفي هذه الحالة يقوم المجلس الدستوري إثر إخطاره برقابة دستورية سابقة على دخول النص القانوني حيز التنفيذ من خلال رأي، أو برقابة لاحقة على دخول النص القانوني حيز التنفيذ بموجب قرار، وعندئذ يبدو المجلس الدستوري كسلطة قضائية، وفي كلتا الحالتين تعد آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية، وغير قابلة لأي طعن⁴.

وانطلاقا مما سبق، يمكن طرح التساؤل التالي : ما مدى فعالية الإخطار باعتباره محرك للرقابة الدستورية

في ضمان احترام الحقوق والحرريات العامة؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تتجلى في عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين، وذلك نتيجة محدودية الجهات المخولة حق إخطار المجلس الدستوري، وكذلك نتيجة إقصاء جهات أساسية من حق إخطار المجلس الدستوري، وهذا ما سيتم معالجته فيما يلي:

¹ - المرجع ذاته، 64.

² - بو سالم رايح، المجلس الدستوري الجزائري - تنظيمه وطبيعته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، جامعة قسنطينة، 2004 / 2005، ص27.

³ - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010، ص266 - 267.

⁴ - غراس نور الدين، آليات تدخل المجلس الدستوري الجزائري في مجال حماية الحقوق والحرريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، 2012 / 2013، ص14.

ثانيا: محدودية الجهات المخولة حق إخطار المجلس الدستوري.

إن الكشف عن الجهات التي لها حق دون سواها في إخطار المجلس الدستوري سيساهم في تفسير الشلل الذي أصاب هيئة الرقابة على دستورية القوانين وعجزها عن صد حملات الخرق التي تطال الدستور عبر سن تشريعات وتنظيمات تفرض قيودا أو تعدم حقوق وحریات الأفراد الأساسية¹.

وانطلاقا من المادة 66 من دستور 1996 يتضح أن المبادرة بالإخطار تكون إما من طرف رئيس الجمهورية أو من طرف رئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والسؤال الشائع فيما يتعلق بهذه المسألة هو:

لماذا أقصر حق الإخطار على هؤلاء الأشخاص الثلاثة دون سواهم؟

هناك من يرى أن لهذا بالغ الأثر على حقوق وحریات المواطن² خاصة إذا كان كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان ينتمون لحزب واحد³.

ويمكن ارجاع أسباب إعطاء حق الإخطار لرئيس الجمهورية إلى أنه حائز على وكالة شعبية بموجب الانتخاب العام والمباشر، بالإضافة إلى أنه حامي الدستور. ومنح حق الإخطار لرئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لكونهما يتصرفان باسم منتخب الشعب⁴.

وانطلاقا مما سبق، فإن اقتصار الإخطار على هذه الهيئات فقط سيؤدي إلى جعل الرقابة الدستورية ضعيفة الفعالية.

1) حق رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري:

إن رئيس الجمهورية يمارس دوره المتمثل في السهر على ضمان احترام الدستور وحمايته من أي خرق أو تجاوز عن طريق آلية الرقابة وإخطار المجلس الدستوري⁵، وله في سبيل تحريك هذه الرقابة سبيلين هما:

أ - الحق الانفرادي لرئيس الجمهورية:

طبقا لنص المادة 2/165 من دستور 1996، فإن لرئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري وجوبا لفحص مطابقة دستورية القوانين العضوية، والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وهي رقابة سابقة، وكذلك الأمر بالنسبة لاتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، وهو يتمتع بهذا الحق بصفة انفرادية⁶.

1 - جمام عزيز، المرجع السابق، ص 65.

2 - أنظر : د. سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري، ط 1، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1993، ص 420.

و لزهاري بوزيد، الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية الجزائرية، مجلة جامعة قسنطينة للعلوم الانسانية، العدد 3، 1992، ص 45.

3 - د. سعيد بو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 214.

و أنظر : بو سطة شهرزاد، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، ص 359.

4 - بو سالم رايح، المرجع السابق، ص 27 - 28.

5 - د. مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومه، الجزائر، ص 63 - 64.

6 - د. مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 65.

ب - الحق المشترك لرئيس الجمهورية مع رئيسي غرفتي البرلمان:

إن تحديد المؤسس الدستوري لثلاث هيئات فقط لها حق إخطار المجلس الدستوري والتي يمثلها كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، يكون بذلك حقا مشتركا واختياريا، إذا تعلق الأمر بمراقبة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات قبل وبعد دخولها حيز التنفيذ¹.

(2) حق رئيسي غرفتي البرلمان في الإخطار:

اعترف للسلطة التشريعية ممثلة في رئيسي غرفتيها بحق إخطار المجلس الدستوري². إلا أن عدد الإخطارات التي قام بها رئيس المجلس الشعبي الوطني كانت قليلة جدا، إذ لم تتعد ثلاثة إخطارات، وما يبرر إحجام رئيس المجلس الشعبي الوطني عن استعمال حقه في الإخطار انتمائه إلى الأغلبية البرلمانية التي تسير على نفس النهج السياسي الذي يسلكه رئيس الجمهورية، وأن كل عملية إخطار قد يقدم عليها رئيس المجلس الشعبي الوطني لن تفسر إلا باعتبارها بمثابة تمرد وتحدي لرئيس الجمهورية، في الوقت الذي كان من الواجب تصنيف تلك الخطوة في خانة الحرص على حماية حقوق الأفراد وحررياتهم العامة³.

أما بالنسبة لرئيس مجلس الأمة فقد أظهرت التجربة الدستورية في الجزائر على مدى حرص رئيس الجمهورية على أن يكون رئيس مجلس الأمة من المنتمين لزمته السياسية، الأمر الذي أدى إلى عدم تلقي المجلس الدستوري إلا إخطارا واحدا مصدره رئيس مجلس الأمة وموضوعه فحص دستورية القانون، المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان⁴.

ثالثا: عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين نتيجة إقصاء جهات أساسية من حق الإخطار.

إذا كان مبدأ التوسيع من دائرة الجهات المخول لها حق إخطار المجلس الدستوري يفرض نفسه ويحقق الإجماع لدى كافة الباحثين، فإن تحديد تلك الأطراف التي ينبغي أن يمسه أي تمديد محتمل لمجال الإخطار يطرح بعض الإشكالات والاختلافات، تتمحور أساسا حول طبيعة تلك الجهات التي ينبغي أن يشملها التوسيع المحتمل لمجال الإخطار والضوابط التي ينبغي أن يخضع لها إجراء الإخطار بعد تعديله⁵.

يبقى رغم ذلك الحل واضحا، إذ يمكن استخلاصه من طبيعة ودور الرقابة على دستورية القوانين نفسها والغرض المتوخى منها، فترسيخ أسس دولة القانون وصيانة مكاسب ومبادئ الديمقراطية، والتي مقدماتها مبدأ التعددية الحزبية، الذي يقضي عدم إقصاء المعارضة أو الأقلية البرلمانية بصفة عامة من آلية الإخطار. وكون الرقابة على دستورية القوانين تعني أساسا بحماية حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، فمن اللامعقول أن يدان الفرد على أساس نص قانوني غير دستوري دونما يتمكن من الدفع بعدم دستوريته.

(1) استبعاد حق الإخطار لأعضاء البرلمان (الأقلية البرلمانية):

إن الديمقراطية النيابية تقضي أن يقوم البرلمان بالوكالة عن الشعب بممارسة مظاهر الحكم والسيادة⁶.

¹ - المرجع ذاته، ص 67 - 68.

² - بو سالم رايح، المرجع السابق، ص 76.

³ - المرجع ذاته، ص 77.

⁴ - المرجع ذاته، ص 78-80.

⁵ - بو سالم رايح، المرجع السابق، ص 81.

⁶ - د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، بيروت، لبنان، 2005، ص 257.

وكما مر معنا سابقا، فإن حق الإخطار قاصر على هيئات سياسية عامة دون منح هذا الحق لأعضاء البرلمان. وأصبح من الضروري تبني نظام الرقابة من نمط " كلسن " لإعطاء الأقلية البرلمانية الحق في تحريك الرقابة، مما يسمح بالحماية ضد دكتاتورية الأغلبية¹. إذ أن توسيع نظام إخطار المجلس الدستوري لمجموعة من نواب البرلمان يرمي إلى خلق توازن بين الأغلبية والأقلية داخل البرلمان². لذلك فإن حرمان أعضاء من البرلمان من حق الإخطار يؤدي بالتأكيد إلى عدم فعالية المجلس الدستوري واضعاف عملية الرقابة على دستورية القوانين الموكولة إليه³.

(2) حرمان الأفراد من حق إخطار المجلس الدستوري:

لا يعترف للمواطن الجزائري منازعة دستورية قانون ما كطريقة من طرق الدفاع عن حقوقه وحياته العامة، غير أن تكريس حق المواطن في إخطار المجلس الدستوري أمر ضروري وهذا لعل متعددة، فالهدف من تأسيس نظام الرقابة على دستورية القوانين يتمثل أساسا في السهر على احترام الدستور من خلال ضمان عدم التعرض لحقوق الأفراد وحياتهم الأساسية. إذ يعد منتقد وغير منطقي أي نظام رقابي يقصي المواطن من حق الطعن بعدم دستورية نص قانوني⁴.

¹ - د. مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 83.

² - المرجع ذاته، ص 83.

³ - المرجع ذاته، ص 84.

⁴ - جمام عزيز، المرجع السابق، ص 86.

خاتمة:

في ختام هذه المداخلة يمكن القول أنه من بين الأسباب والعوامل التي تقف عائقا أمام تفعيل نظام الرقابة على دستورية القوانين، نظام الإخطار كآلية لتحريك هذه الرقابة، ومجاله الضيق، بجعله يقتصر على كل من رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى رئيسي غرفتي البرلمان. لذا نقترح ضرورة توسيع مجال إخطار المجلس الدستوري، لأنه يشكل الحل المناسب والملائم لتفعيل نظام الرقابة الدستورية، ومن ثم ضمان احترام حقوق الأفراد وحررياتهم العامة.

قائمة المراجع:

1. أمين عاطف صليبا، دور القضاء في إرساء دولة القانون، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002.
2. جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة تيزي وزو.
3. بوسالم رابح، المجلس الدستوري الجزائري - تنظيمه وطبيعته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، جامعة قسنطينة، 2005/2004.
4. عقيلة خرياشي، مجلس الأمة في النظام الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010.
5. عراش نور الدين، آليات تدخل المجلس الدستوري الجزائري في مجال حماية الحقوق والحرريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، 2013/2012.
6. د. سعيد بو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
7. د. سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري، ط 1، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1993.
8. د. مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومه، الجزائر.
9. د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، بيروت، لبنان، 2005.
10. لزهاري بو زيد، الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية الجزائرية، مجلة جامعة قسنطينة للعلوم الإنسانية، عدد 3، 1992.
11. بوسطلة شهرزاد، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4.