

جامعة المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

دور المؤسسة التشريعية في ترشيد

السياسة العامة في الجزائر

خلال العهدة التشريعية "2007_2012"

مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص: إدارة وحكامة محلية

إشراف الأستاذ:

د/ عبد الله هوادف

إعداد الطالبة:

عبلة بريكات

لجنة المناقشة:

د/ محمد شاعة رئيساً

د/ عبد الله هوادف مشرفاً

أ/ عزوز غربي عضواً مناقشاً

السنة الجامعية: 2012/2013



﴿ وَمَنْ يَعْمَلْ مِنَ الصَّالِحَاتِ وَهُوَ مُؤْمِنٌ، فَلَا يَخَافُ ظُلْمًا وَلَا هَضْمًا ﴾ .

(طه، الآية 112).

شكر وعرفان

﴿... وَأَخِرُ دَعْوَاهُمْ أَنْ الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ...﴾

بعد شكر الله عز وجل على عونه وتوفيقه أقدم بالشكر الجزيل إلى:

الأسناذ المشرف نموذج العطاء والصبر والانضباط عبد الله هوادف، الذي لم

يدخ جهدا في توجيهي وإبداء ملاحظاته حول الموضوع، فكان لي نعم

المشرف.....،

لك مني كل التقدير والاحترام سيدي.

إلى أساتذتي الذين شرفوني كثيرا بقبول مناقشة هذه المذكرة.

إلى كل من قدم لي يد المساعدة من قريب أو بعيد.

وأخص بالذكر أخي الأسناذ فاتح على دعمه واهتمامه المتواصل.....،

فلك خالص النخبة والحب أخي.

وكل الأساتذة والزلاء الذين ساهموا ولو بالقليل في إنجاز هذا العمل.

عبلة...

الإهداء:

أهدي هذا العمل المنواضع إلى:

أمي... ثم أمي... ثم أمي... ثم أبي، أطال الله عمرهما.

إخوتي الأعزاء، وأخواتي العزيزات.

براعم العائلة وزهورها.

أزواج الأخوات وزوجات الإخوة.

وكل من أحبني وأحببته في الله.

دون أن أنسى أساتذتي الأفاضل الذين أشرفوا على تدريسي.

زملائي وزميلاتي تخصص حكامة وإدارة محلية.

عبلت...

خطة الدراسة

مقدمة

الفصل الأول: السلطة التشريعية و السياسة العامة "إطار مفاهيمي"

المبحث الأول: مفهوم السلطة التشريعية

المطلب الأول: تعريف السلطة التشريعية

المطلب الثاني: تشكيل السلطة التشريعية

المطلب الثالث: اختصاصات السلطة التشريعية

المطلب الرابع: وضع السلطة التشريعية في أنظمة الحكم

المبحث الثاني: مفهوم السياسة العامة

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة

المطلب الثاني: خصائص السياسة العامة

المطلب الثالث: فواعل صنع السياسة العامة

الفصل الثاني: السلطة التشريعية في الجزائر ودورها في ترشيد السياسة العامة

المبحث الأول: تكوين السلطة التشريعية في الجزائر

المطلب الأول: المجلس الشعبي الوطني

المطلب الثاني: مجلس الامة

المطلب الثالث: تنظيم الصلاحيات بين المجلسين

المبحث الثاني: دور السلطة التشريعية في ترشيد السياسة العامة

المطلب الأول: الفاعلية في التشريع

_ الاطار القانوني للوظيفة التشريعية في الجزائر

_ المبادرة التشريعية للنواب

_ مناقشة ودراسة و اقرار مشاريع القوانين

_ مشاركة المجتمع المدني في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين

المطلب الثاني: الفاعلية في الرقابة على الحكومة

_ الاطار القانوني للوظيفة الرقابية في الجزائر

_ وضع المعارضة في البرلمان الجزائري

_ مساءلة الحكومة (أسئلة واستجابات)

_ طرح الثقة بالحكومة

_ لجان التحقيق البرلمانية

الفصل الثالث: معوقات فاعلية الأداء البرلماني في الجزائر وسبل اصلاحه

المبحث الأول: معوقات العمل البرلماني في الجزائر

المطلب الأول: النظام السياسي الجزائري وتضييق الممارسة السياسية للسلطة التشريعية

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية

المطلب الثالث: ضعف التركيبة البرلمانية

المبحث الثاني: سبل تفعيل العمل البرلماني في الجزائر

المطلب الأول: الإصلاح التشريعي

_ اصلاح النظام الداخلي للبرلمان

_ اصلاح النظام الانتخابي

المطلب الثاني: تطوير أداء البرلمانيين

_ تكوين البرلمانيين

_ الانفتاح على المجتمع

_ الاعلام البرلماني كمدخل لتطوير أداء البرلمانيين.

خاتمة

مقدمة

يعتبر وجود سلطة تشريعية في أي دولة، دليلاً واضحاً ومعياراً حقيقياً للحكم على وجود انفتاح سياسي، نظراً لأنه من غير المعقول الحديث عن تحول ديمقراطي في غياب سلطة تشريعية تعبر عن ذلك التواصل و الاتصال العضوي بين المواطنين ومن يحكمهم.

وبطبيعة الحال فإن وجود سلطة تشريعية يتطلب قيامها بمجموعة من الأدوار و الوظائف، التي تجسد الممارسة الحقيقية للمشاركة في العملية السياسية، و تحديداً ضمن المراحل المختلفة للسياسة العامة، بحكم أن هذه الأخيرة تمثل الحلقة الأساسية التي تربط بين المواطن ومثليه داخل الهيئة التشريعية. ودور السلطة التشريعية في هذه الحالة هو الحرص على أن لا تتعارض السياسة العامة مع أولويات الجماعة و مصالح المجتمع. سواء من خلال مشاركتها في صنعها، أو من خلال الرقابة على تنفيذها بالوقوف على أداء الحكومة و محاسبتها.

إن الحديث عن هذا الدور، الذي من المفترض أن تؤديه الهيئات التشريعية، يطرح مسائل عدة تتمحور حول المكانة التي تتمتع بها داخل البناء المؤسساتي للدولة، بالإضافة إلى درجة الاستقلالية في أداء هذا الدور، دون أن ننسى نطاق الشرعية التي تستند إليه، ومدى تمثيلها لمختلف الأطياف السياسية في المجتمع.

والتطرق إلى هذه العناصر يتطلب البحث في البيئة التي تشتغل فيها هذه الكيانات، وخاصة السياسية، لما لها من تأثير واسع النطاق في تحديد بنيتها، وسلطاتها وأغلب مكوناتها، وحتى مستوى فعاليتها في تحقيق الإصلاح و ترشيد الحكم و السياسة العامة بشكل خاص.

إن الفعالية المطلوبة التي تُستمد من مبادئ الحكم الجيد لا تتأتى إلا من خلال توافر شروط معينة كمعايير أو محددات للحكم على مدى سير الهيئات التشريعية في الاتجاه الصحيح الذي يخدم المجتمع، بما فيها:

- ❖ تمثيل المواطنين تمثيلاً صحيحاً وعادلاً، كون الشعب هو مصدر السلطة.
- ❖ الاستقلالية في أداء المهام والتي تضمنها النصوص التشريعية بالإضافة إلى التطبيق السليم لهذه النصوص. والتي تنبع من مبدأ أساسي هو الفصل بين السلطات.
- ❖ النزاهة كقيمة أساسية ترتبط بعدة جوانب أهمها الانتخابات كآلية رئيسية في تكوين المجالس

التشريعية، تتحكم في تحديد نوعية الأعضاء ومدى ابتعادهم في ممارسة مهامهم عن استغلال السلطة و الانحياز¹.

وعليه يمكن اعتبار هذه الشروط التي ينبغي أن تتوفر في المؤسسات التشريعية الفاعلة، كمعايير لتقييم دور السلطة التشريعية في ترشيد السياسة العامة في الجزائر، وهو موضوع بحثنا، رغم اعترافنا المسبق بأن تجربة الانفتاح السياسي في الجزائر حديثة، كما واجهتها الكثير من المشكلات والانتكاسات التي جعلتها تتميز بالهشاشة والضعف. وهو ما أثر سلباً على أداء السلطة التشريعية بطبيعة الحال.

وفي هذا الإطار سيتم التركيز على العهدة التشريعية 2007-2012 لإبراز مدى فاعلية السلطة التشريعية في ترشيد السياسة العامة، بالتطرق إلى بعض المؤشرات التي لها علاقة بالمجال التشريعي كحجم المبادرات التشريعية للنواب، مستوى دراسة ومناقشة مشاريع القوانين و المصادقة عليها وحول ما إذا كانت تستند في ذلك إلى إشراك فعاليات المجتمع المدني كأطراف مهمة في تقديم المقترحات وتصحيح السياسات. بالإضافة إلى تلك المؤشرات المتعلقة بمحاسبة الحكومة (كالأسئلة والاستجابات، لجان التحقيق، طرح الثقة بالحكومة) و التي تقع على عاتق المعارضة بالأساس.

مع الإشارة في ذلك إلى مختلف النصوص القانونية التي تحدد الحق الدستوري في كل اختصاص ومجالاته، مساره وحدوده. انطلاقاً من الدستور إلى القانون العضوي و الأنظمة الداخلية لكلا الغرفتين _المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة_ .

أهمية الموضوع :

إن دراسة دور السلطة التشريعية في إطار ترشيد السياسة العامة تكتسي أهمية بالغة وذلك بالنظر إلى القيمة العلمية و العملية التي تتمتع بها :

الأهمية العلمية: تفيدنا الدراسة من الناحية العلمية في توسيع المعرفة حول طبيعة البنى والوظائف المؤسسية، ومختلف مراحل صنع القرار، وأهم أطراف اللعبة السياسية داخل النظام السياسي الجزائري. وكذلك مدى انفتاح هذا الأخير عبر مؤسساته وتحديد السلطة التشريعية على الفواعل الجديدة وعلى

¹ المركز العربي لتطوير حكم القانون و النزاهة، البرلمان في الدول العربية " رصد وتحليل ". بيروت: 2007، ص18.

رأسها المجتمع المدني الذي بات إشراكه في العملية السياسية أكثر من ضرورة، تفرضها مبادئ الحكم الراشد للاستجابة أكثر لمقتضيات الحياة اليومية للمواطنين.

الأهمية العملية: يحظى موضوع البحث بأهمية عملية تؤكد لها درجة الإلحاح حول ضرورة الإصلاح السياسي للبنى السياسية القائمة، وعلى رأسها السلطة التشريعية، بغية تحسين الظروف الحياتية للمواطنين، وذلك من خلال توظيف المقترحات الممكنة و السبل الكفيلة بتفعيل دور هذه المؤسسة بالذات، بحكم العلاقة المباشرة التي تربطها بأفراد المجتمع.

مبررات اختيار الموضوع:

تعود أسباب اختيارنا لهذا الموضوع إلى:

أسباب موضوعية: تتعلق بمحاولة بلورة مجموعة من الأفكار التي قد تفيد الطلبة في مجال العلوم السياسية، على اعتبار أن الدراسات التي تتعلق بدور السلطة التشريعية في ترشيد السياسة العامة نادرة رغم أهميتها، كما أن أغلب هذه الدراسات تتناول الموضوع من الجانب القانوني الذي يمتاز بالجمود.

أسباب ذاتية: تتمثل في الرغبة الشخصية في فهم حقيقة الدور الذي يمكن أن تؤديه السلطة التشريعية في عملية الإصلاح كمؤسسة تمثيلية، رسمية. ومحاولة التعرف على أهم العوائق التي تقف أمام فاعلية هذا الدور، ومن ثمة محاولة اقتراح الحلول الممكنة، التي قد تسهم في تجنب هذه العوائق. زيادة على الرغبة كذلك في معرفة ما إذا كانت السياسة العامة، الموجهة بالأساس إلى أفراد المجتمع، تحظى بالاهتمام الكافي _ لدى صناع القرار في الدولة _ الذي يجعلها تستجيب لطموحات المواطنين.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى :

- ✓ محاولة رصد وتشخيص أداء البرلمان الجزائري لكونه معني أكثر من غيره من المؤسسات، في عملية الإصلاح وترشيد السياسات العامة، بالنظر إلى موقعه في بنية الدولة و الصلاحيات المفترض أن يتمتع بها بصفته المعبر عن الإرادة الشعبية.
- ✓ تحديد مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مقارنة مع باقي المؤسسات الرسمية

الأخرى وتحديدًا المؤسسة التنفيذية.

✓ قياس درجة نزاهة وفعالية الأداء البرلماني استناداً إلى حجم الاستقلالية التي يتمتع بها. و في إطار الصلاحيات المخولة له دستورا.

✓ معرفة درجة مشاركة البرلمان في التشريع باعتباره السلطة المخولة بذلك، وكذلك مستوى الرقابة التي يفرضها على الحكومة في إطار المساءلة والمحاسبة لترشيد الأداء الحكومي خلال الفترة التشريعية السادسة (2007_2012)

✓ تقييم أداء البرلمان الجزائري في ترشيد السياسة العامة، بالتطرق إلى العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية.

إشكالية الدراسة:

تبرز العلاقة بين السياسة العامة و السلطة التشريعية من خلال معرفة الأدوار التي يمكن أن تؤديها هذه الأخيرة في تحقيق أهداف ومتطلبات المصلحة العامة. وما زاد من أهمية هذه الأدوار سلسلة الظروف الداخلية و الخارجية التي صاحبها موجة واسعة في الدعوة إلى ضرورة إحداث إصلاحات شاملة تصب أغلبها في صلب اهتمامات المواطنين . ولأن السياسة العامة تمثل إحدى جوانب هذا الإصلاح، يثور التساؤل حول دور البرلمان في المساهمة أو التأثير على فاعلية هذه السياسات باعتباره الحلقة الأقرب إلى المواطنين و الأدرى باحتياجاتهم. ومنه تكون الاشكالية على النحو التالي:

هل يمكن اعتبار السلطة التشريعية في الجزائر جهازاً فعالاً في ترشيد السياسات العامة؟.

وتفودنا هذه الاشكالية إلى طرح الأسئلة الفرعية التالية:

1. ما هي مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري؟ وماهي الصلاحيات المخولة له دستوراً باعتباره معبراً عن الإرادة الشعبية؟

2. ما مدى فعالية الأداء التشريعي و الرقابي للبرلمان الجزائري خلال الفترة 2007_2012؟.

3. هل يحظى البرلمان الجزائري بالاستقلالية الكافية للقيام بدوره ؟

4. ما هي معوقات فعالية العمل البرلماني في الجزائر؟ وماهي السبل الكفيلة بتطوير ذلك؟.

للإجابة عن هذه الإشكالية نطرح الفرضيات التالية:

الفرضية الرئيسية:

لعبت السلطة التشريعية في الجزائر دوراً ضعيفاً في ترشيد السياسة العامة، نتيجة قوة ونفوذ السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى ضعف أداء أعضائها.

الفرضيات الفرعية:

1. تحتل السلطة التشريعية مكانة هامشية في النظام السياسي الجزائري بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على مختلف مراحل صنع السياسة العامة.
2. يرجع ضعف الأداء التشريعي للبرلمان إلى غياب التوازن بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية الذي تفرضه طبيعة النظام السياسي الجزائري.
3. يعود ضعف الرقابة على الحكومة إلى ضعف المعارضة وتهميش دورها داخل البرلمان.
4. يمثل الاصلاح التشريعي بالإضافة إلى تدعيم أداء البرلمانين أحد الجوانب الرئيسية لإصلاح الأداء البرلماني في الجزائر.

الاطار النظري للدراسة:

نظراً لأن الدراسة تتعلق بإحدى المؤسسات السياسية الرسمية في النظام السياسي فقد تمت الاستعانة بمجموعة من المناهج و المقتربات التي تتناسب مع هذا الموضوع منها.

الاقتراب القانوني: من خلال ادراج النصوص التشريعية و الدستورية المتعلقة بالسلطة التشريعية و المحددة لأدوارها و وظائفها، لمعرفة الحيز المتاح لها في استعمال سلطاتها، ومدى تطابق الأحكام التشريعية مع الواقع العملي.

الاقتراب المؤسسي: تمت الاستعانة بهذا الاقتراب من أجل الاحاطة ببنية السلطة التشريعية في الجزائر، وذلك من حيث تكوينها، تطورها، العوامل المؤثرة على شكلها و أدائها، هيكلها، علاقتها بباقي المؤسسات، اختصاصاتها، بالإضافة ثقل المؤسسة النسبي من حيث الأهمية و الفعالية و القوة

و التأثير. حيث يقوم هذا المقترح بالشرح و التفصيل الوصفي للمؤسسة.

اقتراب الدولة- المجتمع: وذلك بالتطرق إلى علاقة السلطة التشريعية - كمؤسسة من مؤسسات الدولة- ببعض المؤسسات الاجتماعية غير الرسمية كالمجتمع المدني و الأحزاب السياسية، وحدود مساهمتها وتأثيرها في ترشيد السياسة العامة.

أدبيات الدراسة:

حظي موضوع السلطة التشريعية والسياسة العامة باهتمام العديد من الكتاب و الباحثين . حيث من بين الدراسات السابقة في ذلك نجد :

_ مؤلف "المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم" 2010، لصاحبه صالح بلحاج الذي تناول فيه المؤسسات السياسية في الجزائر ضمن إطارها القانوني و الدستوري، مركزا على أهم الاصلاحات و التعديلات الدستورية التي مر بها تاريخ الممارسة السياسية في الجزائر.

_ كتاب "المؤسسة التشريعية في الجزائر، النشأة... التنظيم... الصلاحيات" 2012، لمؤلفه العيد عاشوري، حيث جاء فيه التطور التاريخي للمؤسسة التشريعية في الجزائر وتحديد المجلس الشعبي الوطني، عبر استعراض المسار التطوري و الجانب البنائي و الوظيفي لهذا المجلس منذ الثورة وحتى آخر مجلس منتخب.

_ مؤلف " السياسات العامة، مدخل تطوير الحكومات " 2008 لصاحبه عامر الكبيسي، وقد تطرق فيه إلى المفهوم الشامل للسياسة العامة، من خلال التعريف، الخصائص، الفواعل المشاركة في رسم السياسة العامة، ومختلف المراحل التي تمر بها عملية الصنع.

_ مؤلف " السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري " 1995، لمؤلفه قائد محمد طربوش، تطرق فيه لتكوين السلطة التشريعية في الدول العربية وأهم صلاحياتها و اختصاصاتها مع الشرح التفصيلي.

_ كتاب " البرلمان و الديمقراطية في القرن الحادي و العشرين، دليل الممارسة الجيدة"،

2006، لمؤلفه دافيد بيثام الذي حدد فيه أهم الجوانب التي يمكن أن تتوفر في البرلمانات الديمقراطية، وهي الشفافية، المساءلة، المشاركة والفعالية و الانفتاح على المجتمع.

— مؤلف " البرلمان في الدول العربية، رصد وتحليل " 2007، الصادر عن المركز العربي لتطوير حكم القانون و النزاهة. حيث تضمن هذا المؤلف دراسة تحليلية لبعض البرلمانات العربية تناولت أهم الجوانب المتعلقة بالتمثيل و المشاركة، الاستقلالية، النزاهة و كذلك الفعالية، كمؤشرات لتقييم أداء هذه البرلمانات و تقديم المقترحات المناسبة لتفعيلها.

— مؤلف " الاصلاح البرلماني " لصاحبه علي الصاوي، عبارة عن حصيلة لأعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني 2003، شمل المؤلف الحديث عن سبل تفعيل العمل البرلماني عن طريق الاصلاح، و تضمن عديد المقترحات في سبيل تطوير عمل المجالس النيابية العربية.

— أطروحة دكتوراه بعنوان " دور المؤسسة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي -حالة الجزائر- ". لصاحبها أحمد طعيبة. التي تناول فيها الأداء السياسي للمؤسسة التشريعية في الجزائر مركزا على الجانب التشريعي و الرقابي.

— أطروحة دكتوراه بعنوان " المؤسسة البرلمانية في عمليات التحول الديمقراطي في الجزائر 1997-2007 ". لصاحبها رابح لعروسي. تطرق فيها إلى دور البرلمان في التجربة التعددية في الجزائر، مبرزا أهم التأثيرات الايجابية و السلبية لهذا المسار على فاعلية البرلمان.

— رسالة ماجستير بعنوان " تطور العلاقة بين الحكومة و البرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007. لصاحبها طارق عاشور، التي ركز فيها على طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، مستعرضا فيها الأداء السياسي للبرلمان، و مبرزا أهم العوامل المتحكمة في طبيعة هذه العلاقة.

خطة الدراسة:

تم تقسيم الموضوع إلى ثلاث فصول، ضم كل فصل مبحثين، تندرج تحت كل مبحث مجموعة من المطالب، حيث نتناول في الفصل الأول الاطار النظري لكل من السلطة التشريعية و السياسة العامة، وذلك في مبحثين، نتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم السلطة التشريعية وما يشمله من

تعريف أنماط، خصائص واختصاصات، بالإضافة إلى وضع السلطة التشريعية في أنظمة الحكم المختلفة، أما المبحث الثاني فيتضمن مفهوم السياسة العامة الذي يضم التعريف للخصائص ومختلف الفواعل المشاركة في صنع السياسة العامة.

أما في **الفصل الثاني** فسيتناول دور السلطة التشريعية في الجزائر في ترشيد السياسة العامة، من خلال التطرق إلى تكوين السلطة التشريعية في الجزائر بالإشارة إلى أبرز المحطات المهمة في تاريخها ومختلف القوانين المحددة لهاكلها وتنظيمها وذلك في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فسيتضمن تأثير البرلمان الجزائري على السياسة العامة من خلال الفاعلية في التشريع، و الفاعلية في الرقابة على الحكومة و محاسبتها، بالتطرق إلى مختلف النصوص القانونية والآليات الدستورية المتعلقة بذلك لتحديد درجة فاعلية السلطة التشريعية في ترشيد السياسة العامة.

في حين سنتطرق في **الفصل الثالث** إلى أهم العوائق التي تعترض فعالية الأداء البرلماني في الجزائر مع اختلافها وتنوعها، وهل هي عوائق داخلية ترتبط بالبرلمان في حد ذاته؟ أم عوائق خارجية لها علاقة بطبيعة النظام السياسية في الجزائر؟ وسيتم تحديد ذلك في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فسيتضمن بعض السبل الكفيلة بتنفيذ العمل البرلماني في الجزائر والنهوض به وذلك لجعل البرلمان أكثر تعبيراً عن الإرادة الشعبية ومصالح المواطنين.

الفصل الأول

السلطة التشريعية و السياسة العامة

"إطار مفاهيمي"

تجمع مختلف الأدبيات السياسية على أهمية دور البرلمان في الحياة العامة، خصوصاً مع انتشار التحول نحو الديمقراطية ومكانة البرلمان الأساسية في هذا التحول، إذ لا يمكن الحديث عن ديمقراطية بدون برلمان، يمثل المواطنين ويعبر عن مصالحهم وتطلعاتهم.

ويكون للبرلمانات دور محوري في النشاط العام من تشريع لأفضل القوانين ورقابة لعمل الحكومات وأدائها في ظل الأنظمة الديمقراطية القائمة على أساس اختيار الشعب لممثليه.

كما تتركز السياسة العامة في أي دولة على أدوار مؤسسية محددة، تنبع من كون السياسة العامة هي مسألة تشريعية تحكمها إجراءات وقوانين تقوم بها السلطة التشريعية مهما كان شكلها، كما أنها إجراءات تنفيذية مسندة إلى الجهاز الحكومي، وإجراءات تقييمية عادة ما تقوم بها السلطة التشريعية، خاصة إذا كانت وظيفة التقييم هذه تحمل معنى الرقابة.

وانطلاقاً من أن البرلمان يمثل إحدى المؤسسات الرسمية داخل النظام السياسي، فهو مطالب بوضع وإقرار سياسات عامة فعالة من أجل إشباع حاجيات المجتمع المتزايدة وخلق استقرار سياسي واجتماعي.

المبحث الأول

مفهوم السلطة التشريعية

تتميز المؤسسة التشريعية بمجموعة من الخصائص و السمات، ما يجعلها تختلف عن باقي المؤسسات في الدولة، وذلك استناداً للأدوار التي أنشئت من أجلها، و التي تحمل تأثيراً مباشراً على الحياة المجتمعية. وفي هذا السياق سيتناول هذا المبحث مفهوم السلطة التشريعية وما يحتويه من عناصر (التعريف، الخصائص، الأنماط) ثم التطرق إلى تشكيلها و اختصاصاتها بالإضافة إلى تحديد وضعها في أنظمة الحكم.

المطلب الأول: تعريف السلطة التشريعية وأهم مقوماتها

أولاً/ تعريف السلطة التشريعية:

تعتبر السلطة التشريعية "المؤسسة السياسية الرئيسية التي تمثل مختلف أطراف المجتمع، كما تعد الهيئة التي تعبر عن تفضيلات و اختيارات المجتمع"¹. وهو المؤسسة السياسية التي تسهم وفقاً لما يقرره الدستور و الايدولوجية السياسية للدولة في التشريع و رقابة أداء السلطة التنفيذية². على اعتبار أنه هيئة تمثيلية تتألف من الأفراد الذين يعهد الناس إليهم مسؤولية تمثيلهم ووضع القوانين و السياسات التي تعبر عن مصالحهم، والتأكد من أن هذه المتطلبات القانونية تنفذ بطريقة مسؤولة من قبل السلطة التنفيذية³.

كما يمكن تعريف السلطة التشريعية على أنها: "الأعضاء أو الهيئات التي يحق لها سن القواعد أو القوانين التي يلتزم الكافة بمراعاتها"⁴. وتكون هذه الهيئات مخولة قانوناً من قبل الشعب صاحب السلطة أساساً.

ومن جهة أخرى تمثل السلطة التشريعية عصب النظام النيابي في كل دولة ومستودع الخبرة والفكرة

¹ Mohamed moindze، le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement. 2011, p3

² حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات. القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000، ص146

³ Union interparlementaire, mobilisation du parlement en faveur du programme d'action de Bruxelles pour les pays les moins avancés. p13

⁴ ضو مفتاح غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي و النظم المعاصرة. مالطا: دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، 2002، ص17

و مصدر قوة الدفع فيها، بالنظر إلى مكانتها العليا بين المؤسسات الدستورية في الدولة ونظرة الشعب إليها وقد وكلت بالتشريع وإقرار السياسات ومساءلة الحكومة. فالبرلمان يستمد أهميته بما يناط به من اختصاصات سواء تلك التي تتعلق بالتشريع أو الرقابة أو حتى كونه مُعبّر عن الإرادة العامة للمجتمع¹. وتظل قدرة البرلمان في النهوض بهذه المهام رهينة بما يتوافر فيه من تمثيل متوازن للمصالح المختلفة وفق حجمها وتأثيرها، وعلى التوصل للمعلومات الدقيقة عن أداء الأجهزة الحكومية².

كما يعتبر البرلمان المؤسسة التي تجسّد المجتمع في تنوع مكوناته وآرائه، وهو الذي يربط ويوجه هذا التنوع في المسار السياسي، وهو يعمل على معالجة التوترات و حفظ التوازنات بين المصالح المتنافسة المتمثلة في التنوع و التشابه الفردي و الجماعي، الذي يهدف إلى تقوية الانسجام و التضامن الاجتماعي، ويكمن دوره في التشريع، بما في ذلك توزيع الموارد المالية ومراقبة العمل الحكومي³.

وعليه فإنه يمكن النظر إلى البرلمان من زاويتين:

الأولى: أنه أسلوب لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية عن طريق الانتخابات .

الثانية: أنه مؤسسة لها وزن ضمن مؤسسات المجتمع الديمقراطي القائم على أساس الفصل بين السلطات⁴. خاصة عند العودة إلى الأسس التي يقوم عليها النظام النيابي التي تتمثل في العناصر التالية :

. تكوين البرلمان يقوم أساسا عن طريق الانتخاب.

. تجديد البرلمان بعد فترة معينة .

. اعتبار عضو البرلمان ممثلا للشعب في مجموعه لا لدائرته الانتخابية.

. استقلال نائب البرلمان عن ناخبيه مدة نيابته⁵.

¹ عبد العزيز بن حمود اللحيدان، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية. رسالة ماجستير في الانظمة، جامعة الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد و الإدارة، 2007، ص14

² حسن أبشر الطيب، مرجع سابق. ص147

³ Interparliamentary Union, **Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament.** parliamentary seminar on relation between majority and minority parties in African parliament(Libreville, Gabon, 17-19may 1999),p2

⁴ طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة و البرلمان في النظام السياسي الجزائري(1997-2007). رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2009، ص

⁵ عبد العزيز بن حمود اللحيدان، مرجع سابق. ص13

يلعب البرلمان دوراً مركزياً في البناء المؤسسي للدولة الحديثة، فهو يتبوأ بصفته الجهاز المنتخب بحرية، مكانة رئيسية في أية دولة ديمقراطية. وبوصف البرلمان وكيلاً عن الشعب، فهو يمثل في التعامل مع فروع الحكم الأخرى. ويشكل مدى إتقان البرلمان لدور الوسيط هذا، ومدى فعالية القدرة التمثيلية لديه، اعتباراً مهماً بالنسبة إلى البرلمان الديمقراطي¹.

ثانياً/ خصائص السلطة التشريعية:

وعلى اعتبار أن البرلمان يمثل دوراً أساسياً في البناء المؤسسي للدولة الحديثة فهو يشتمل كمؤسسة على الخصائص التالية:

1. البرلمان قاعدة النظام الديمقراطي: وذلك من خلال تجسيده لقيم السيادة الشعبية و الحرية والمساواة و المشاركة السياسية فهو:

أولاً: المؤسسة الأكثر انفتاحاً وارتباطاً بالمواطنين، حيث تدور مناقشاته في إطار من الشفافية و العلنية على الأقل بالمقارنة مع باقي السلطات الأخرى في الدولة.

ثانياً: انه المؤسسة الوحيدة في الدولة التي تجمع بين وظيفتين رئيسيتين، فهو هيكل نيابي يعبر عن آراء المواطنين وطموحاتهم، كما أنه هيئة تشريعية تسن القوانين.

ثالثاً: أن البرلمان هو المؤسسة التمثيلية في الدولة حتى بعد إضافة وظائف أخرى فيما يتعلق بصنع السياسة وإصدار القوانين.

رابعاً: أن البرلمان هو المؤسسة الوحيدة التي تضم عدداً كبيراً من الأعضاء، بما يمثلونه من انتماءات، سواء كانت حزبية أو سياسية وحتى ثقافية و جغرافية.

خامساً: أنه يعتمد على آلية الانتخاب، هذا الأخير الذي يعد فرصة لتجسيد الديمقراطية من خلال فتح المجال لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية وتحديد اختياراتهم وتفضيلاتهم.

سادساً: أن البرلمان يتميز عن غيره من السلطات في الدولة، فيما يخص قاعدة المساواة بين أعضائه سواء أغلبية أو معارضة، معينين أو منتخبين في إطار الطابع المساواتي للبرلمان.

¹ دافيد بيتام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل للممارسة الجيدة. الاتحاد البرلماني الدولي، 2006، ص 5

2. البرلمان هيئة لتمثيل المواطنين في الحكم:

يعد البرلمان الهيئة الأساسية التي تمثل المواطنين في شؤون الحكم، مع الاحتفاظ بالسيادة للشعب ذاته. على اعتبار أن الكلمة في الأخير هي كلمة شعب. وهنا تصبح الديمقراطية النيابية أكثر صور الديمقراطية استجابة للضرورات العملية في تطور المجتمع¹.

وهنا ينبغي الإشارة إلى أن السيادة الشعبية لا تتحقق إلا من خلال جعل السلطة التشريعية تحت تصرف كل المواطنين، وفي خدمة كل أفراد المجتمع. وفي هذه الحالة يصبح التمثيل داخل البرلمان مسؤولية والتزام، يتطلب الشفافية في النقاش والتداول حول الشؤون التي تهم العامة².

3. اتساع القاعدة الشعبية للبرلمان:

كانت البرلمانات في بدايتها عبارة عن مجالس تحتوي عدد قليل من الممثلين، تضم مجموعة من النخب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وخصوصا من كبار الملاك والأعيان والنبل، ثم تطورت لتصبح مجالس شعبية مفتوحة أمام كافة المواطنين، للانتخاب والترشح، وبالتالي صارت مجالس شعبية بعدما كانت مجالس نخب.

4. البرلمان محور نظام الحكم:

حيث يمارس البرلمان وظائف أساسية، اتسعت لتشمل مجالات تشريعية، رقابية وسياسية. قد تفرز الحكومة ذاتها خاصة في ظل الأنظمة البرلمانية، وتلعب دور الشريك في التأثير على السياسة العامة في الدولة³.

ثالثا/ أنماط السلطة التشريعية:

تعدد تصنيفات السلطة التشريعية استنادا إلى جملة من المتغيرات يمكن من خلالها تحديد طبيعتها وفهم دورها في إطار العملية السياسية.

ومن بين أهم هذه التصنيفات نجد تصنيفين بارزين:

¹ علي الصاوي، البرلمان. في:

[http://sciencejoridique.ahlamontada.net/t391-topics 509. \(05/04/2013\)](http://sciencejoridique.ahlamontada.net/t391-topics 509. (05/04/2013))

² Reihan Salam· **Habermas vs. Weber on democracy.** critical review, vol. 15, nos, p92

³ علي الصاوي، مرجع سابق

أ/ تصنيف "مارفين وينباوم **Marvin WEINBAUM**": الذي ركز فيه على طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث حدد خمسة أنماط رئيسية وهي¹:

1. مؤسسة تشريعية مُنسَّقة: تُبقي على علاقة تعاون واعتماد وتبادل مع السلطة التنفيذية، وتوجد بشكل أساسي في النظم البرلمانية.
2. مؤسسة تشريعية تابعة: يتواجد هذا النمط في الحكومات التي يوجد بها حكومة حزب أغلبية واحد متماسك، حيث تكون المبادرة التشريعية بالأساس في يد السلطة التنفيذية.
3. مؤسسة تشريعية خاضعة: لا يتعدى دورها كونها هيئة شكلية تجتمع بشكل غير منتظم، وهي خاضعة للسلطة التنفيذية التي يمكن أن تستخدم القسر المادي اتجاه أعضائها.
4. مؤسسة تشريعية متداخلة مع السلطة التنفيذية: تتسم بانقسامها وافتقادها للأبنية و القيم الأساسية لاستقرار العلاقات التشريعية التنفيذية.
5. مؤسسة تشريعية قوية: تؤثر على عملية التشريع بشكل واضح.

ب/ تصنيف "ماكس فيبر **Max WEBER**": من جهته تبنى ماكس فيبر تصنيفا للبرلمانات، وذلك بناءً على الميكانيزمات المعتمدة في أداء الوظيفة، حيث يشير إلى نوعين من البرلمانات وهما²:

1. برلمانات عاملة: وهي برلمانات فنية الأداء، وتعتمد في انجاز وظائفها على لجان العمل، وذلك في مجال التشريع و الرقابة.
2. برلمانات التعايش: وهي تعتمد على الحوار و النقاش الواسع الذي يظهر أهمية دور النائب. ويدخل ضمن هذا النمط عدد كبير من برلمانات العالم، خاصة الدول المتقدمة التي توفر مناخ سياسي ملائم.

¹ أحمد طعيبة، دور المؤسسة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي- حالة الجزائر- أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2007، ص62

² عمر فرحاتي، <دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي>-. مجلة المفكر، العدد4، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص11

المطلب الثاني: تشكيل السلطة التشريعية

تختلف أشكال السلطة التشريعية في الأنظمة الديمقراطية، فهي من الناحية المؤسسية قد تتكون من مجلس واحد أو مجلسين، وذلك وفقا لمجموعة من العوامل التي يعرفها تاريخ الحياة البرلمانية للدولة. حيث نجد :

1- نظام المجلس الواحد *systeme unicaméral*:

يقصد بنظام المجلس الواحد استئثار السلطة التشريعية بمجلس تشريعي واحد. وهو كقاعدة عامة يتكون عن طريق الانتخاب غير أنه لا يشترط أن يتم اختيار جميع أعضائه بهذه الآلية، فقد يتم الجمع بين آلية الانتخاب و التعيين، بحيث يقوم الشعب بانتخاب بعض الأعضاء على أن تتولى السلطة التنفيذية تعيين البعض الآخر. ولكن يشترط في هذه الحالة أن يتفوق عدد المنتخبين على عدد المعيّنين حتى يحتفظ المجلس بصفته النيابية¹.

انتشر هذا النظام في أعقاب الحرب العالمية الأولى، كما طبقت دول حديثة النشأة بعد الحرب العالمية الثانية².

. مبررات الأخذ بنظام المجلس الواحد:

لعل أهم المبررات التي اعتمدت للأخذ بهذا النظام هي تحري البساطة و البعد عن التعقيد وهي الميزة التي جعلت الكثير من الدول الحديثة العهد بالديمقراطية تأخذ بهذا النظام، بالإضافة إلى محاولة تجنب العيوب العملية لنظام المجلسين مثل بطء التشريع الذي قد يؤدي إلى عرقلة التشريعات، بالإضافة إلى إمكانية تصادم المجلسين واختلافهما حول بعض المسائل الجوهرية مما يتعارض مع الصالح العام³.

لكن ما يعاب على هذا النظام هو احتمال التسرع في سن القوانين، وكذلك التصادم المتكرر مع السلطة التنفيذية، فضلا عن غياب تمثيل متوازن للفئات أو التكوينات الاجتماعية في البرلمان⁴.

¹ أحمد طعيبة، مرجع سابق. ص6

² علي الصاوي، مرجع سابق

³ عبد العزيز بن حمود اللحيان، مرجع سابق. ص19

⁴ علي الصاوي، مرجع سابق

2- نظام المجلسين système bicaméral :

يعد نظام المجلسين الأكثر شيوعاً بين الأنظمة الديمقراطية، حيث ارتبط ظهوره بسببين رئيسيين أحدهما تاريخي يرتبط بنشأة مجلس اللوردات في بريطانيا بفترة طويلة عن مجلس العموم واعتماد الديمقراطية الليبرالية، والذي أصبح يمثل حقيق تاريخية لا يمكن تجاوزها، أم السبب الثاني فيتعلق بضرورات عملية يفرضها شكل الدولة الذي يعتمد الاتحاد الفدرالي، حيث يمثل المجلس الأول الولايات و الثاني عموم الشعب.

وفي ظل هذا النظام تنقسم السلطة التشريعية إلى مجلسين هما:

1- مجلس أعلى : نسبة لعلاقته بالسلطة العليا في الدولة وهو يختلف في تسميته من

دولة لأخرى، وفي تكوينه بين الانتخاب و التعيين¹.

2- مجلس أدنى: نسبة لقربه من الجماهير، إذ عادة ما يتشكل بالانتخاب وبالتالي

يكون أكثر تعبيراً عن الطابع الجماهيري الشعبي².

. مبررات الأخذ بنظام المجلسين:

تم اعتماد هذا النظام في الدول الديمقراطية الليبرالية اعتقاداً بأن تشكيل مثل هذا البرلمان يحقق تمثيل الطبقات و المصالح المختلفة من خلال المجلس الأعلى، كما أن وجود مجلسين يدعم و يعزز العملية التشريعية من حيث الدقة و التمحيص³، محاولة رفع مستوى كفاءة السلطة التشريعية، فمن خلال التعيين، حيث يمكن اختيار الكفاءات و تعويض النقص أو سوء الاختيار الناتج عن الأخذ بمبدأ الاقتراع العام في تشكيل المجلس الأدنى. كما قد يكون اعتماد نظام المجلسين وسيلة لتخفيف الخلاف الذي قد يحدث بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية⁴.

بعد التطرق لكل من نظام المجلس الواحد و نظام المجلسين، لا بد من الإشارة إلى أنه لا توجد قاعدة محددة للأخذ بهذا الأسلوب أو ذلك سوى إرادة المجتمع، وما يقرره إطاره الدستوري و القانوني

¹ طارق علي الصالح، << أشكال السلطة التشريعية >>. مجلة المؤتمر، العدد 745، مؤسسة المحقق الثقافية، 2003، في:

<http://hawza-arabblog.com/motam1.htm>. (10/08/2013)

² علي الصاوي، مرجع سابق

³ طارق علي الصالح، مرجع سابق

⁴ أحمد طعيبة، مرجع سابق. ص 69

من قواعد لعملية التشريع¹.

المطلب الثالث: اختصاصات السلطة التشريعية

انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات الذي تعتمده أغلب الديمقراطيات المعاصرة، تمنح دساتير الدول للبرلمانات الوطنية سلطات و اختصاصات مهمة، بالنظر الى طبيعتها وبنائها².

وتوضح اختصاصات ووظائف السلطة التشريعية مكانة الدور الذي يمكن أن تؤديه هذه المؤسسة ضمن المجال السياسي قياساً بدرجة فاعليتها و مدى تحكمها في الأدوار و المهام المنوطة بها. خاصة إذا تعلق الأمر بوظائف صنع السياسة التي تتضمن وظيفتي التشريع و الرقابة، وهما من أهم وظائف المؤسسات التشريعية تاريخياً و سياسياً.

1- الاختصاص التشريعي :

للسلطة التشريعية كما هو معلوم و مطبق في أغلب النظم السياسية سلطة الاقرار و التشريع للسياسات العامة، حيث لا تزال العضو الأصيل للتشريع من الناحية النظرية. وإن كانت تطورات أنظمة الحكم و تعقيدات ممارسة السلطة قد تجاوزت هذا الوضع النظري بتزايد قوة السلطة التنفيذية في مختلف المجالات بما في ذلك مجال التشريع. بسبب تشعب جهاز الدولة و تداخل وظائف السلطات العليا فيه، في ظل الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية الجديدة، و نمو منجزات العلم و التكنولوجيا وما عكسته على واقع هذه السلطات و على صلاحياتها. الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية تعزز قوتها على حساب السلطة التشريعية³.

وعليه تمثل وظيفة التشريع أبرز ما يقوم به البرلمان، حتى أن التسمية المرادفة للبرلمان في مختلف الأنظمة السياسية هي المؤسسة أو السلطة التشريعية، كما أنه لا يوجد برلمان في الدساتير المعاصرة إلا و يتمتع بهذا الاختصاص. و تعد وظيفة التشريع من أهم وظائف البرلمانات، تاريخياً و سياسياً. فمن الناحية التاريخية، تجسدت قيم الديمقراطية في إنشاء نظام للحكم يعتمد على تمثيل الشعب، و تحقيق حرية المشاركة و المساواة بين المواطنين، و ارتكز هذا النظام على وجود هيئة تقوم بدور النيابة عن

¹ علي الصاوي. مرجع سابق

² Mohamed moindze، Op.cit. p5

³ قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، 1995، ص16

الشعب في تقرير أمور حياته. و بلا شك، فإن أهم أمور تنظيم حياة المجتمع هي وضع القواعد التي يجب أن يسير عليها الكافة من أجل حماية قيم الحرية والمساواة. ولهذا فإن دور البرلمان الأول أصبح هو وضع تلك القواعد، مجسدة في القوانين¹.

فنظرا لأهمية القوانين في حياة الدول والشعوب يرى البعض أن مهمة البرلمان ليست التعبير الدقيق في الواقع عن إرادة الشعب، بقدر ماهي القدرة على وضع أفضل القوانين وأقدرها على تحقيق المصلحة العامة².

إن الاختصاص التشريعي للبرلمان ، يجعل منه أهم سلطات الدولة باعتباره ممثل الأمة، فهو الذي يضع القوانين و يعدلها و حتى يلغيها، على الرغم من أن المبادرة بمشاريع القوانين وصياغتها تتم غالبا من جانب السلطة التنفيذية. أضف إلى ذلك أن تنفيذ سياسة الوزارة، يتوقف عادة على ثقة البرلمان، وأن القوانين هي التي تحدد مجالات النشاط الحكومي، فالتشريع يأتي تاليا لوضع الأولويات السياسية وتحديد ملامح السياسات العامة المرغوبة، ومن هنا نستطيع التحدث عن سياسة تشريعية. والذي يعبر عن تلك السياسة التشريعية هو منظومة القواعد والقوانين الموضوعة وكيفية وضعها وطريقة إنفاذها³.

ففي بدايات ممارسة البرلمانات لدورها التشريعي لم يكن لما يسمى اليوم "المبادرة التشريعية للعضو" وزنها الكبير، حتى بالمقارنة مع مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة، ثم تضاعف دور الحكومة تدريجيا بقدر زيادة التعقيد الاجتماعي حتى أصبح هو الأغلب، وأبرز ظاهرة سلبية تعرف في الأدبيات البرلمانية باسم "تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية". إلا أن الحاجة لتفعيل دور المبادرات التشريعية للأعضاء قد عادت إلى بؤرة الاهتمام، وأصبحت ضرورة ملحة، حتى في ظل التفوق الكبير في درجة التطور و التعقد المؤسسي و الخبرة الفنية للتنفيذيين في مواجهة البرلمانيين⁴.

وتمر عملية التشريع بعدة مراحل فهناك مرحلتين ينفرد بهما البرلمان وهما المداولة والتصويت، ومرحلتين تنفرد بهما الحكومة وهما التصديق و الإصدار، ومرحلة تكون مشتركة بينهما و هي

¹ علي الصاوي، مرجع سابق

² محمود صالح الكروي، التجربة البرلمانية في المغرب (1963-1997). بغداد: دار الكتب و الوثائق، 2010، ص189

³ علي الصاوي. مرجع سابق

⁴ علي الصاوي، (الصياغة التشريعية للحكم الجديد). ورشة عمل حول تطوير نموذج الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت 03-06 شباط/فبراير 2003، ص3

الاقتراح، وتكون هذه المرحلة وفق ما يلي:

- المبادرة بالتشريع : وتعرف على أنها حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المصادقة أو التصويت عليه من قبل البرلمان.
- المناقشة و التصويت ثم التصديق و الإصدار: التصديق أي مصادقة رئيس الدولة، والإصدار أي نشر القانون بموافقة رئيس الدولة¹.

* الموافقة على الضرائب و النفقات في إطار الموازنة الوطنية عموماً : تمثل الميزانية العامة للدولة الأداة الأكثر أهمية فيما يخص تنفيذ السياسات العامة، وكذلك لتأثيرها المباشر على حياة المواطنين². ويتعلق الأمر بالضرائب سواء المباشرة أو غير المباشرة، وكذلك الرسوم و النفقات³. حيث تشترك معظم برلمانات العالم بما يسمى الاختصاص المالي الذي يعني أن ميزانية الدولة يجب أن تعرض على البرلمان وتقر من قبله، كما أن القانون الذي يقره البرلمان "قانون الميزانية" يعني أن الحكومة لا يمكن أن تتصرف إلا وفقاً لما جاء في هذا القانون⁴.

وعموماً تتأثر عملية التشريع بالمعطيات السياسية القائمة، فيكون هناك منهج تشريعي يختلف من نظام لآخر ويتأثر بدرجة كونه نظاماً سلطوياً أو نظاماً ديمقراطياً. فالعملية التشريعية في الحالة الأولى لا تتيح دوراً كبيراً للمجالس النيابية مقارنة بالسلطة التنفيذية. وفي بعض الأحيان يكون الحزب لابساً لثوب مؤسسي خارجي مثل سلطة الحزب الواحد وبالتالي يكون لدينا برلماناً تابعاً، وفي مثل هذا الوضع يكون دور هذا البرلمان مجرد عملية تشريع لتصرفات السلطة التنفيذية أي إدخال ما تراه مناسباً لها في إطار قانوني. أما في ظل الأنظمة الديمقراطية ووجود تعددية سياسية و أحزاب سياسية مستقلة ومنظمات مدنية مستقرة فإن السياسة التشريعية تكون محصلة لتفاعل هذه الأطراف الاجتماعية والقوى السياسية⁵.

¹ راجع لعروسي، السلطة التشريعية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية، (1997-2003). رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الاعلام، 2004، ص19

² Mohamed Moindze، op.cit., p2

³ عبد العزيز بن حمود اللحيان، مرجع سابق. ص18

⁴ صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني. الأنظمة السياسية. بغداد: دار الحكمة للطباعة والنشر، 1991، ص35

⁵ علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد. مرجع سابق، ص5

2- الاختصاص الرقابي:

تعتبر وظيفة الرقابة واحدة من المهام الرئيسية للبرلمان، الهدف منها تأمين المساءلة للجهاز التنفيذي في جميع مظاهره و الإشراف على الوظائف الحكومية من خلال الإبقاء على السلطة التنفيذية تحت المراقبة¹.

و يقصد بالرقابة في هذا الإطار حق السلطة التشريعية في الرقابة على السلطة التنفيذية، وما يقتضيه هذا الحق من تقرير مسؤولياتها التي قد تبدأ من إبداء الرغبات في طرح الأسئلة إلى الاستجواب وتقصي الحقائق ثم التحقيق وطرح الثقة بوزير معين أو بالحكومة كلها، واللجوء إلى هذه الوسائل واستعمالها يستدعي وجود قوانين وضوابط تمنع التعسف في استعمال هذا الحق². وذلك من أجل التعامل بمسؤولية مع الحكومة من خلال تبيين نجاحاتها و كشف سلبياتها بغية الإصلاح والتقويم، وهو ما يمثل الهدف الأساسي من الرقابة.

يأتي هذا الاختصاص تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وتحقيقاً للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وضماناً لرسم و تنفيذ سليم للسياسة العامة للدولة، ومن هذا الاعتبار تصبح الرقابة البرلمانية الجانب الأهم في النشاط البرلماني³.

ويمكن تحديد أساس فكرة الرقابة البرلمانية من كون أعضاء السلطة التشريعية منتخبين من قبل الشعب، وبالتالي تتحمل هذه السلطة مسؤولية التعبير عن إرادته، لذا فإن واجباتهم المترتبة على ذلك تكمن في ضرورة مراقبة السياسة العامة للدولة من أجل العمل والحفاظ على سيرها في الاتجاه الذي يتلاءم مع ما يخدم مصالح الشعب⁴.

وتتلخص فكرة الرقابة في كونها تنصب على استقصاء المعلومات و المناقشة و التداول، وفي الوقت الذي يلاحظ فيه تراجع الدور التشريعي للبرلمانات فإن الرقابة يمكن أن تؤدي دورها كعامل مهم ووظيفة أساسية للمجالس البرلمانية في الأنظمة السياسية الحديثة⁵.

¹ Kaul MN, Shaktiher sl, **practice and procedures of parliament**. 6th edition, New Delhi: edited by pdt achary, 2009, p21

² رابع لعروسي، مرجع سابق. ص20

³ ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، <<التحقيق البرلماني>>. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، العدد49، ابريل2011،

ص320

⁴ طارق عاشور، مرجع سابق. ص48

⁵ حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية و الدستورية المقارنة. بغداد: مطبعة جامعة بغداد، 1986، ص240

وفي هذا الإطار يضع المفكر "جوزيف هاريس" ستة أهداف رئيسية للرقابة البرلمانية نوردها في النقاط التالية¹:

- 1- تحديد ما تود السياسة التشريعية أنجزه بدقة و فاعلية وبشكل اقتصادي وذلك من أجل عمل تشريعي أفضل.
- 2- تحديد طبيعة البرامج التشريعية التي تنجز باستمرار و بشكل مرغوب من البرلمان.
- 3- التأكد من أن القوانين تنفذ بشكل يتوافق مع المصلحة العامة.
- 4- الكشف عن النقائص و العيوب التي قد تقع أثناء تنفيذ السياسات.
- 5- الكشف عن الأنظمة الداخلية للجهاز التنفيذي وحدود السهر على تطبيقها من قبل الرؤساء التنفيذيين، و المسؤولين الإداريين.
- 6- متابعة و تقييم مدى قيام موظفي الإدارة بمسؤولياتهم في الحفاظ على الأموال العامة.

وينبغي التأكيد على أن البرلمان من خلال دوره الرقابي على تسيير الشؤون العامة، يعمل على تكريس الشفافية واحترام القوانين والنصوص الأخرى السارية المفعول². وقد أجمعت أغلب دساتير العالم، علاوة على التجارب البرلمانية و الديمقراطية على اعتماد مجموعة من الآليات و الوسائل الرقابية تلخص في كل من السؤال، الاستجواب، التحقيق و حجب الثقة³.

• السؤال :

السؤال البرلماني في أبسط معانيه هو طلب معلومات. حيث يستطيع البرلمان أن يوجه وبشكل منتظم أسئلة للحكومة لمطالبتها بتقديم توضيح موقفها حول مشكل معين، أو مسارها السياسي بصفة عامة⁴.

كما يقصد به الاستيضاح عن قضية معينة يوجهه أحد النواب إلى الوزير أو الحكومة، وهذه الطريقة مستمدة من التقاليد البرلمانية الإنجليزية. إذ يلجأ النواب إلى توجيه الأسئلة إلى درجة أن مجلس العموم

¹ عمر فرحاتي، دور السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية العربية. أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة بسكرة، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، 2003، صص 99-100

² Mohamed moindze, op.cit, p3

³ منظمة الشفافة الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد. بيروت: مطبعة تكنويرس، دت، ص52

⁴ Hironori Yamamoto, les outils de contrôle parlementaire, "étude comparative portant sur 88 parlement nationaux". Suisse: union interparlementaire, 2007, p52

البريطاني قد خصص ثلاثة أرباع الساعة الأولى من كل جلسة للأسئلة التي يجيب عليها الوزراء¹.

والمقصود بالاستيضاح هو طلب عضو البرلمان الحصول على معلومات حول أمر يجمله، أو التحقق من واقعة علم بوقوعها، أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة ما². وللعرض السائل ولمرة واحدة أن يعقب على جواب الوزير، وله أيضا أن يطلب إلغاء السؤال قبل الإجابة عليه. وإذا لم يكن جواب الوزير مقنعا أو واضحا فمن حق عضو المجلس أن يجعل من سؤاله موضوعا للاستجواب³، خاصة إذا كان الهدف منه السعي إلى تجميع الحقائق التي تساعد على إقامة استجواب⁴.

و الأسئلة كآلية للرقابة على الحكومة نوعان:

1/ الأسئلة الشفوية :

يقصد بالأسئلة الشفوية كما تدل عليها صفتها ذلك النوع من الأسئلة التي تطرح شفاهة والإجابة عنها تكون بنفس الشكل، وهي قوم على وجود شخصين هما السائل و الجيب، وتستغرق الإجابة عنها مدة وسط بين الاستعجال وعدمه، وهذه المدة تختلف من دولة لأخرى⁵. و يعتبر السؤال الشفوي الجسد في السؤال و الجواب شفاهة الأكثر أهمية في البرلمان و لدى الرأي العام، بل وحتى لدى الحكومة التي تحرص على جعل أجوبتها دقيقة تتضمن معلومات متأكد منها⁶.

2/ الأسئلة المكتوبة:

يقصد بها طلب معلومات موجه من قبل عضو البرلمان إلى عضو من أعضاء الحكومة الذي يجب عليه أن يرد ضمن مهلة محددة تكون طويلة نسبيا. كما أن الرد عليها يكون كتابة⁷. ويشترط في السؤال الكتابي أن يكون موجزا وينشر بكامله في المحضر التفصيلي لجلسات المجلس⁸.

¹ قائد محمد طربوش، مرجع سابق. ص 370-371

² جمال عبد الناصر مانع، <الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في بلدان المغرب العربي>. مجلة الاجتهاد القضائي، العدد4، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 43

³ صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني. مرجع سابق، ص71

⁴ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري1996. الجزائر: دار الخلدونية، 2007، ص137

⁵ ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري. رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2004، ص21

⁶ طارق عاشور، مرجع سابق. ص52

⁷ ليلي بن بغيلة، مرجع سابق، ص20

⁸ قائد محمد طربوش، مرجع سابق. ص371

● الاستجواب:

الاستجواب آلية رقابية يحق لعضو البرلمان بمقتضاها ان يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة او عن سياسة الوزير في تسيير شؤون وزارته¹. وهو اعم واشمل من السؤال. حيث يحمل عادة بين ثناياه اتهاماً بالتقصير أو الإهمال أو الخروج عن قاعدة ما. لذا فإن المناقشة حول الاستجواب لا تقتصر على المستجوب و المستجوب وإنما يحق لجميع أعضاء المجلس الاشتراك في المناقشة بعد سماع جواب الوزير².

ويرتكز الاستجواب في الانظمة المقارنة على عنصرين أساسيين: الأول أنه يفضي إلى مناقشة عامة في المجلس، والثانية أنه يحمل معه عقوبة سياسية لأنه قد ينتهي إلى طرح الثقة بالحكومة³.

● التحقيق :

التحقيق وسيلة للرقابة يمارسها البرلمان لمعرفة جميع التفاصيل حول موضوع معين يتعلق بنشاط السلطة التنفيذية . وهو حق من حقوق السلطة التشريعية في سبيل مراقبتها لأعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها. يرمي الى تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية عن أداء الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للسياسات العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته⁴، من خلال تشكيل لجان تحقيق، حيث تقوم هذه اللجان بجمع المعلومات بالاطلاع على الوثائق و استدعاء الموظفين المختصين و استشارة خبراء في الموضوع. وبعد استكمال التحقيق يعرض تقرير اللجنة على المجلس الذي إما أن يقتنع بما ورد في تقرير اللجنة وبالتالي يكون توجيه الاتهام للوزير أو الوزارة ككل، وفي هذه الحالة على الوزير أو الوزارة الاستقالة، لأن توجيه الاتهام يعني طرح الثقة. أما في حالة عدم احتواء التقرير على ما يشير إلى تقصير أو إهمال، أو عدم اقتناع المجلس بما تضمنه التقرير فإنه يقرر حفظ الموضوع و اعتباره منتهياً⁵.

● طرح الثقة بالحكومة:

إذا كانت شرعية الحكومة تستند إلى ثقة البرلمان، فإن هذا الأخير يستطيع أن يعبر عن عدم ثقته

¹ ليلي بن بغيطة، مرجع سابق. ص29

² صالح جواد الكاظم، مرجع سابق. ص71

³ طارق عاشور، مرجع سابق. ص52

⁴ مناور بيان مناور الراجحي، التحقيق البرلماني و تطبيقاته في دولة الكويت. رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2011، ص40

⁵ صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني. مرجع سابق، ص ص71-72

وأن يهدد بإقالة الحكومة¹. وذلك في حالتين هما: الأولى عند تقديم البرنامج فالبرلمان يستطيع أن يرفض البرنامج و الحكومة التي أتت به، أما الثانية فتتم عند الفراغ من تنفيذه، بعد أن يستنتج البرلمان أن البرنامج لم ينفذ كما ينبغي وأن الحكومة عاجزة عن إنجاز ما وعدت به². وهنا يجب لفت الانتباه إلى أن التصويت بعدم الثقة يستهدف الحكومة ككل أو الوزراء بشكل منفرد³.

يعتبر إجراء سحب الثقة أكثر الوسائل الرقابية صرامة، وهو يستخدم في النظم البرلمانية وبعض النظم شبه الرئاسية، لأن السلطة التنفيذية نابعة من البرلمان في النظام الأول وأحياناً في الثاني، بينما لا يستخدم في النظم الرئاسية أين تكون الحكومة مستقلة عن البرلمان⁴.

المطلب الرابع: وضع السلطة التشريعية في أنظمة الحكم

يتميز كل دستور ديمقراطي بسمات تميزه عن الدساتير الأخرى، إلا أن الغالبية العظمى من هذه الدساتير تتفق في اعتماد واحد من الأنواع الثلاثة للنظم السياسية و التي تشمل النظام الرئاسي، النظام البرلماني و النظام شبه الرئاسي⁵. وهذا ما يستدعي البحث في مكانة السلطة التشريعية في كل نظام من هذه الأنظمة وتحديد درجة تأثيرها بخصائص كل نظام.

أولاً: في النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على مبدأ الفصل شبه المطلق بين السلطات، أي أن تكون كل سلطة من السلطات الثلاث (السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية و السلطة القضائية) مستقلة عن السلطتين الأخرين وخاصة في مجال التكوين و الحل⁶. وهو يستند على وجود رئيس دولة منتخب من الشعب، يجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة ولا يمكن مساءلته من طرف البرلمان. كما أن هذا الأخير يتم اختيار أعضائه من الشعب ولا يملك الرئيس القدرة على حله، ولتأكيد الفصل الحقيقي بين السلطات لا يمكن للرئيس أو الوزراء أن يكونوا أعضاء في البرلمان⁷.

¹ Hironori Yamamoto. Op.cit. p7

² بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة بين النظرية و التطبيق. الجزائر: دار الأمة، 1999، ص41

³ Hironori Yamamoto. Op.cit. p72

⁴ عمر فرجاتي، مرجع سابق. ص84

⁵ Kenneth Newton, Jan W. van deth, **foundations of comparative politics**. New York: Cambridge University Press, 2005, p60

⁶ سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم لمعاصر. 2007، ص112

⁷ Kenneth Newton, Jan W.van. op.cit. p61

إن ما يميز النظام الرئاسي عن باقي الأنظمة الأخرى هو قيامه على محورية دور السلطة التنفيذية في العملية السياسية، لا سيما في المجال الخارجي حيث يتمتع رئيس الدولة بسلطات واسعة، مع نوع من التوازن في المجال الداخلي بين سلطة الرئيس وسلطة البرلمان أي أن هناك رئيساً قوياً و برلماناً قوياً يحتاج كلاهما إلى الآخر لأداء عمله¹.

ومن أمثلة ذلك، النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية، أين تجسد السلطة التشريعية في الكونغرس، والسلطة التنفيذية في الرئيس ووزرائه، و السلطة القضائية في المحاكم.

أ. **تركيبية الكونغرس الأمريكي:** يعتبر الكونغرس الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية ويتكون من مجلسين هما:

مجلس النواب:

يتكون مجلس النواب من 435 عضو على أساس نائب واحد عن كل 345 ناخب على حسب عدد السكان، إلا أن الدستور الأمريكي اشترط أن يفوز عن كل ولاية نائب واحد على الأقل. للمجلس رئيس وسكرتير منتخبين لمدة سنتين، الذي يتولى رئاسة الجمهورية عند غياب رئيس الجمهورية ونائبه معاً. ينتخب المجلس في أول اجتماع له اللجان الدائمة، وعددها عشرون لجنة يتراوح عدد أعضائها ما بين خمسة عشر و سبعة وعشرون عضواً. ويجوز للمجلس أن يكون لجاناً مؤقتة لأمر خاصة، منها اللجان التي تؤلف أحياناً لتقصي الحقائق او للتحقيق في موضوع ما. و الواقع أن هذه اللجان اتخذت كوسيلة في كثير من الأحيان لنقد أعمال السلطة التنفيذية. كما أنها باشرت أعمالاً شبه قضائية، مما أدى بالبعض إلى القول أن هذه اللجان تشكل نوعاً من الخروج عن مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه الدستور الأمريكي².

يتكون المجلس من كتلتين هما كتلة الأغلبية و كتلة الأقلية، ويقود زعيم الأغلبية النواب داخل المجلس وهو المسؤول عن إدارة العمل اليومي الضروري لبناء ائتلافات سياسية و المصادقة على التشريع أو معارضة نصوص قانونية، وعلى خلاف رئيس المجلس فإن زعيم الأغلبية يصوّت على القوانين³.

¹ علي الدين هلال، نيفين مسعد، النظم السياسية العربية، قضايا الاستمرار و التغيير. بيروت: مركز الوحدة العربية، 2000، ص134

² حافظ علوان الدلمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية و الولايات المتحدة الأمريكية. عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 2001، ص259

³ محمد خاني، دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة في الجزائر. رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2012، ص68

مجلس الشيوخ:

يتكون من 104 عضو منتخبين على أساس الولايات المتحدة أي عضوان عن كل ولاية. مدة المجلس ست سنوات على أن يجدد انتخاب ثلث الأعضاء كل سنتين ويجدد من تنتهي عضويتهم بعد مرور كل سنتين عن طريق القرعة. يتولى رئاسة المجلس نائب رئيس الجمهورية. وينتخب المجلس خمسة عشر لجنة دائمة من بين أعضائه، الذين يتراوح عددهم بين ثلاثة عشر و سبعة عشر .

ب. صلاحيات الكونغرس التشريعية و الرقابية:

التشريع: تتمثل الوظيفة الأساسية للكونغرس في الوظيفة التشريعية، وله الحرية الكاملة في سن التشريعات لا يقيده في ذلك إلا ما ينص عليه الدستور من حقوق أساسية للأفراد والولايات. ويستطيع كلا المجلسين في الكونغرس المبادرة باقتراح و مناقشة تشريع معين، باستثناء التشريعات الضريبية التي يختص الدستور بها مجلس النواب. وفي حال فراغ أي من المجلسين في النظر في تشريع ما، يحول إلى المجلس الآخر للنظر فيه، فإذا اقره المجلسان أحيل التشريع إلى الرئيس للمصادقة عليه¹.

الرقابة: تظل وظيفة الرقابة إحدى المسؤوليات الأساسية التي يضطلع بها الكونغرس². وتعد أهم صلاحية يتميز بها في هذا المجال هي إمكانية عزل الرئيس "في حالة الخيانة العظمى"، نائبه، القضاة الفدراليين أو أي موظف فدرالي، و المنصوص عليها صراحة في الدستور الأمريكي "بحيث يصدر مجلس النواب لائحة اتهام ويصادق عليها بأغلبية الثلثين أما المحاكمة فتتم في مجلس الشيوخ الذي يصدر قرار الإدانة بأغلبية الثلثين³.

إضافة إلى ذلك فإن الكونغرس هو من ينشئ المؤسسات و الإدارات و الوكالات الفدرالية بموجب القوانين التي يصادق عليها ، كما يحدد صلاحياتها و الإطار القانوني العام الذي يحكمها. كما يمارس رقابة واسعة على هذه المصالح. وبالتالي فهو المسؤول على مراقبتها ليرى ما إذا كانت القوانين تنفذ على نحو عادل وفعال⁴.

أما فيما يخص لجان التحقيق فلم تنص مواد الدستور الأمريكي صراحة على إمكانية إنشائها،

¹ حافظ علوان الدبلمي، مرجع سابق. ص152

² لاري الوينتر، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية. ترجمة جابر سعيد عوض، القاهرة: الجمعية المصرية لنشر المعرفة، 1996،

ص152

³ محمد خليفى. مرجع سابق. ص75

⁴ لاري الوينتر. مرجع سابق. ص153

لكن ومع الممارسة سن الكونغرس قوانين لتنظيم التحقيق البرلماني، حيث تعمل على تحقيق توازن بين السلطات عن طريق مراقبة السلطة التنفيذية التي يمكن أن تتعسف في استعمال السلطة. و من أجل القيام بمهامها يمكن للجان التحقيق البرلمانية طلب شهادة أشخاص وإصدار أوامر إحضار. مثلما حدث في ماي 2004 حين استدعى الكونغرس وزير الدفاع الأمريكي السابق رولاند رامسفيلد للشهادة أمام مجلس الشيوخ و مجلس النواب بشأن فضيحة أبو غريب في العراق¹.

ثانيا: في النظام البرلماني

يوجد في العالم اليوم العديد من الدول التي تتبنى النظام البرلماني على رأسها بريطانيا. التي تعد من أقدم الدول التي أخذت بهذا النظام ولا زالت تأخذ به من حيث وجود المؤسسات الممثلة لهذا النظام².

ويقوم النظام البرلماني في جوهره على أساس الفصل النسبي بين السلطات، والذي يسمح بوجود علاقة تعاون ومشاركة في الاختصاصات بين السلطات أثناء ممارستها لوظائفها، ومعنى ذلك أن الفصل بين السلطات في هذه الحالة لا يحول دون اشتراك عدة هيئات في ممارسة بعض الوظائف، كما لا يحول دون قيام هذه الهيئات بممارسة نوع من الرقابة تجاه بعضها دون المساس باستقلال كل هيئة عن الأخرى في حدود معينة، فكل هيئة لا تستقل بوظيفتها استقلالاً كاملاً بل تشاركها الهيئة الأخرى في ممارسة جزء منها.

وفي النظام البرلماني، تتداخل السلطتان التشريعية والتنفيذية فتكون الأولى منتخبة مباشرة من الشعب أما السلطة التنفيذية: رئيس الدولة (الذي قد يتولى منصبه بالوراثة كالملوك والأمراء، أو بالانتخاب كما هو الحال بالنسبة لرؤساء الجمهورية) ورئيس الوزراء (بأن يقوم الحزب أو الائتلاف صاحب الأغلبية البرلمانية بتشكيل الوزارة وتكون الوزارة مسؤولة أمام البرلمان، الذي يستطيع حجب الثقة عنها أو عن أحد أعضائها³.

أ. تركيبة البرلمان البريطاني: يتكون البرلمان البريطاني من مجلسين هما:

مجلس اللوردات: هو من بقايا النظام البرلماني ذي السطوة الواسعة، بعد ما جرّد من صلاحياته في

¹ محمد خليفي. مرجع سابق. ص74

² حسان محمد شفيق، مرجع سابق. ص40

³ عبد العزيز بن حمود اللحيان، مرجع سابق. ص 17

اختيار النواب وتعيين الوزراء و التأثير عليهم. يمثل المجلس الطبقة النبيلة الأرستقراطية¹، وهو يتكون من حوالي 830 لورد²، يشكلون عدة أصناف من اللوردات، اللوردات بالوراثة وهم من أقرباء الملك، يتوارثون اللقب والمنصب، وهناك لوردات من الكنيسة الأنغليكانية³، إلى جانب لوردات معينون مدى الحياة من قبل الملك بعد اقتراح من رئيس الوزراء تقديرا لجهودهم المقدمة للبلاد. ويشكل تسعة لوردات محكمة استئناف كبرى معينون من قبل الملك⁴.

مجلس العموم: يضم مجلس العموم 659 عضواً، منتخبون بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات تبتثق عنهم الحكومة. يتكوّن مكتب رئاسة المجلس من رئيس و مساعدين وينتخب الرئيس من بين أعضاء أكبر الكتل السياسية في المجلس. ورئيس المجلس هو الذي يقرر أن أي اقتراح معروض على المجلس هو ذو طبيعة مالية أم لا، وهو الذي يدير وينظم جلسات ومناقشات المجلس.

يتمتع مجلس العموم باختصاصات واسعة جدا بالمقارنة مع مجلس اللوردات الذي أصبح محل تساؤل عن جدوى وجوده، فمنذ صدور قانون 1911 القاضي بسحب اختصاصاته المالية وقانون 1949 الذي نص على سحب اختصاصاته التشريعية بدأ الضعف يدب فيه. ومنه أصبح مجلس العموم صاحب الثقل بالنسبة للعملية التشريعية و صاحب الاختصاص للقوانين المالية، و مترجم السياسة العامة و هو وحده صاحب الحق في مساءلة الوزراء ومنح الحكومة الثقة او حرمانها من ذلك⁵.

ب. اختصاصات البرلمان البريطاني التشريعية و الرقابية :

التشريع: من أهم الوظائف التي يمارسها البرلمان البريطاني الوظيفة التشريعية، على غرار كل المجالس في الدول الديمقراطية باعتبارها تجسد آراء الشعب أو الأمة. فلا يمكن تمرير أي قانون دون موافقة البرلمان، ومن خلال المصادقة على القوانين يقوم البرلمان بمناقشة السياسة العامة و التأثير فيها⁶.

وتمر مشاريع و اقتراحات القوانين بأربع مراحل على التوالي، مرحلة القراءة الأولى وهي عبارة عن

¹ حسان محمد شفيق، مرجع سابق، ص41

² الموقع الرسمي للبرلمان البريطاني: www.parliament.uk

³ تمثل الكنيسة الرسمية للمملكة المتحدة.

⁴ حسان محمد شفيق، مرجع سابق، ص41

⁵ حافظ علوان الديلمي، مرجع سابق، ص ص94-97

⁶ محمد خليفي، مرجع سابق، ص88

إدراج المشروع أو المقترح في جدول الأعمال دون مناقشته، والمرحلة الثانية ويتم فيها تقديم المشروع من طرف الوزير الأول مع مناقشة عامة للمشروع، و المرحلة الثالثة مناقشة المشروع في اللجان المختصة وإدخال التعديلات اللازمة عليه، و المرحلة الأخيرة يناقش فيها المشروع في شكله النهائي مع إمكانية المصادقة عليه، و نجد نسبة 90% في المائة من مشاريع القوانين يصادق عليها البرلمان¹. حيث أن الممارسة أدت إلى ترك المبادرة بالتشريع للحكومة عن طريق مشاريع القوانين، وذلك بسبب انقسام مجلس العموم بين الأكثرية والمعارضة، فاقترح القانون الذي يأتي من المعارضة لا يجري إقراره².

الرقابة على الحكومة: يقوم كل من مجلس العموم و مجلس اللوردات برقابة أعمال الحكومة من خلال الأسئلة و المناقشات و التحقيق عن طريق اللجان البرلمانية. كما يتم اختيار الوزراء من بين أعضاء البرلمان وبالتالي ثبوت مسؤولية الوزراء السياسية أمام البرلمان وإمكانية اتهامهم جنائيا فيما يرتكبونه من مخالفات تتعلق بأداء وظائفهم³. وتقوم أحزاب المعارضة داخل البرلمان بمناقشة القوانين والسياسات العامة ونقد نشاط الحكومة⁴.

من ناحية أخرى يستطيع مجلس العموم حجب الثقة عن الحكومة "بمجلس الوزراء" واسقاطها، كونها مسؤولة أمامه، غير أن الثنائية الحزبية تحول دون ذلك، ما يجعل هذه الصلاحية نظرية⁵. إلا أنه أنه ومن خلال المناقشات على مسائل السياسة العامة وأمام لجان البرلمان، ينتقد أعضاء مجلس العموم سياسة الحكومة⁶.

ثالثا: في النظام شبه الرئاسي

إن النظام في الجمهورية الخامسة هو نظام شبه رئاسي، يتميز بوجود رئيس منتخب مباشرة من قبل الشعب، مع تمتعه بسلطات واسعة ليكون بمثابة مركز مستقر للحكومة في نظام شبه رئاسي⁷. ويظهر ويظهر من تحليل مواد دستور الجمهورية الخامسة سيطرة رئيس الجمهورية على الحياة السياسية،

¹ حافظ علوان الديلمي، مرجع سابق. ص96

² عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية و التطبيق. بيروت: دار الحلبي للنشر، 2010، ص

³ إيهاب سلام. السلطات العامة في الدولة، "القوى القديمة في صور جديدة". كتب عربية، ص26

⁴ محمد خليفي، مرجع سابق. ص90

⁵ عصام سليمان، مرجع سابق. ص97

⁶ حافظ علوان الديلمي، مرجع سابق. ص96

⁷ Kenneth Newton, Jan Van deth, op.cit. p65

وتراجع دور البرلمان الذي بدأ يتقهقر لصالح السلطة التنفيذية منذ تبني هذا الدستور، فالبرلمان الفرنسي لا يراقب النشاط الحكومي مراقبة فعالة ولا يقيم السياسات العامة كما ينبغي. لذلك طالب الملاحظون بضرورة تعزيز سلطاته من أجل تحسين أدائه في تلبية حاجات المواطنين¹.

أ- تركيبة البرلمان الفرنسي :

يتكون البرلمان الفرنسي من مجلسين هما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ²:

الجمعية الوطنية: تتشكل الجمعية الوطنية من 577 عضواً منتخبين بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات³، وتعتبر الجمعية الوطنية المجلس النيابي الحقيقي، وهي الكفة الراجحة عن مجلس الشيوخ. تتكون من مكتب وثمانية لجان دائمة، كما يمكن أن تشكل لجنة خاصة لدراسة المشاريع التي تمس عدة قطاعات⁴.

مجلس الشيوخ: يضم 348 عضواً، وهو منتخب بالاقتراع العام غير المباشر⁵، و لمدة ست سنوات يجدد نصفهم كل ثلاث سنوات. ويشترط في المترشح للمجلس ألا يقل عمره عن 30 سنة. يعتبر رئيس المجلس الشخص الثاني في النظام السياسي، يتولى رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الوفاة أو الاستقالة⁶، للمجلس أن ييدي رأيه في القوانين التي أقرتها الجمعية الوطنية، الوطنية، وإذا اعتمد رأيه بالأكثرية المطلقة، لا تستطيع الجمعية الوطنية تجاوز هذا الرأي إلا بالتصويت بالأكثرية نفسها⁷.

ب- صلاحيات البرلمان الفرنسي التشريعية و الرقابية:

التشريع: يقوم البرلمان بممارسة وظيفة التشريع وإن كانت المادة 34 من الدستور الفرنسي جعلت نطاق اختصاصه يضيق إلى حد كبير⁸. وتحدد نفس المادة المجالات التي يشرع فيها البرلمان، وهي كالتالي:

¹ محمد خليفي، مرجع سابق. ص93

² L'article 24 de la constitution Française

³ الموقع الرسمي للجمعية الوطنية الفرنسية: www.assembleenationale.fr

⁴ إمام عبد الفتاح إمام، الأخلاق و السياسة، قراءة في فلسفة الحكم. الاسكندرية: دار الكتب المصرية، 2001، ص320

⁵ الموقع الرسمي لمجلس الشيوخ الفرنسي: www.senat.fr

⁶ محمد خليفي، مرجع سابق. ص95

⁷ عصام سليمان. مرجع سابق. ص124

⁸ إمام عبد الفتاح إمام. نفس المرجع. ص360

- الحقوق المدنية، الحريات العامة، حقوق الأفراد والإعلام.

- فرض الضرائب، العملة، إنشاء المؤسسات العمومية و التأمينات الاجتماعية.

- قانون العقوبات و الإجراءات الجزائية، تنظيم الهيئات القضائية، النظام العام للقضاة، قانون

الجنسية، الأهلية و الموارث، نظام الانتخابات وقانون الوظيف العمومي.

كما يتدخل البرلمان في تحديد الإطار العام دون الدخول في التفاصيل، في مجالات الدفاع الوطني،

اختصاصات الجماعات المحلية ومواردها، التعليم، نظام الملكية، الالتزامات المدنية و التجارية، قانون

العمل، ممارسة الحق النقابي وقانون المالية¹.

الرقابة: يمارس البرلمان الفرنسي الرقابة على الحكومة، وذلك بواسطة الأسئلة المكتوبة، التي يتم

توجيهها إلى الوزير الأول وإلى أعضاء الحكومة بهدف الحصول على المعلومات من الحكومة. بالإضافة

إلى الأسئلة الشفوية التي تطرح على أعضاء الحكومة خلال انعقاد الجلسة الأسبوعية المخصصة لها.

أما الرقابة التي ترتبط بمسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية فتم تحديدها في المادة 49 من الدستور

وهي تأخذ ثلاثة أشكال:

1- يمكن للحكومة أن تربط مسؤوليتها ببرنامج أو سياسة عامة تعتمد عليها بعد التداول بشأنها في مجلس

الوزراء. وفي هذه الحالة ينبغي أن تستقيل إذا رفضت الجمعية الوطنية الموافقة على البرنامج أو السياسة

المطروحة، بأكثرية المقترحين.

2- يمكن طرح الثقة بالحكومة من قبل عشر (10/1) أعضاء الجمعية الوطنية. حيث يتم التصويت

على ذلك بعد 48 ساعة .

3- يمكن للحكومة أن تربط مسؤوليتها بنص مطروح على الجمعية الوطنية لإقراره. فإذا لم يتم تقديم

طلب بحجب الثقة عن الحكومة خلال 48 ساعة يعتبر النص بحكم الموافق عليه. أما إذا جرى تقديم

طلب بحجب الثقة، ونال موافقة الأكثرية المطلقة تضطر الحكومة إلى الاستقالة².

¹ محمد خليفي، مرجع سابق. ص 96

² عصام سليمان. مرجع سابق. ص 171-172

المبحث الثاني

مفهوم السياسة العامة

تعتبر دراسة السياسة العامة أحد الاتجاهات الحديثة في دراسة النظم السياسية المقارنة، التي تكشف عن حركية النظام السياسي و تسليط الضوء على مخرجاته، بالتركيز على أهم الفواعل والقوى المؤثرة في صنع القرار السياسي. فالسياسة العامة من حيث الرسم و التنفيذ و التقييم هي نتاج أداء تلك الفواعل، وعلى ضوء ذلك الأداء تتوقف درجة نجاح السياسة العامة في تحقيق أهداف ومتطلبات المصلحة العامة. وعليه سيتم التركيز في هذا المبحث على تعريف السياسة العامة خصائصها وكذلك الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة.

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة

تتعدد تعريفات السياسة العامة بتعدد وظائف الأنظمة السياسية و المتغيرات المؤثرة بتلك الوظائف، في كونها تمثل الجانب الأدائي للحكومة و الفعل السياسي أو كافة جوانب النظام السياسي. بالإضافة الى تعدد وجهات النظر والمنطلقات الفكرية لكل مفكر. وهذا ما دفعنا إلى ادراج مجموعة من التعاريف في إطار البحث عن تعريف جامع.

يرى **توماس داي** بأن "السياسة العامة هي كل ما تقرر الحكومة عمله أو عدم عمله"¹. فأحياناً ما تقرر الحكومة عدم اعتماد سياسات، خاصة إذا تعلق الأمر بالقضايا ذات الاهتمام البسيط². وقد ركز هذا التعريف على السياسات الايجابية و السلبية، حيث يعتقد توماس داي بأن اختيار الحكومة عدم القيام بعمل معين هو من صميم السياسة العامة، وله أثر على المجتمع. ويوضح هذا التعريف أيضاً الجانب الخفي في السياسة العامة، حيث أن سكوت الحكومة على قضية ما بعدم التدخل فيها للنقاش ومعالجتها، هو في حد ذاته سياسة عامة. وهو موقف حتى لو اعتبره الملاحظ سلبياً، فربما ترى الحكومة أنه إيجابي لأن الوقت لم يحن بعد لمناقشة الموضوع ومعالجته، أو أنه ليست من أولوياتها

¹ Bruce L.Smit، **public policy and public participation**. Canada: Atlantic Regional Office,2003, p8

² George Thomas Kurian (and others), **the encyclopedia of political science**. Washington: Congressional Quarterly Press, 2011,p 1386

بسبب ظروف معينة أو نقص في الموارد المادية في تلك الفترة¹.

وقد تكون السياسة العامة إيجابية في صياغتها مثلما قد تكون سلبية، فهي قد تأمر بالتصرف باتجاه معين، وقد تنهي عن القيام بتصرفات غير مرغوبة. أو قد يعد عدم التزامها بالتصرف إزاء ظواهر معينة بمثابة توجه، فالحكومة مثلاً قد تتبنى سياسة عدم التدخل أو "رفع اليد" في ميدان أو قطاع معين ما أو إزاء ظاهرة محددة. فهي في كل الأحوال تؤثر بمواقفها على السكان أو على المعنيين بها.

وفي تعريف آخر لكارل فريديريك يقول أن السياسة العامة هي: "برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة، لتوضيح الفرص المستهدفة و المحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى هدف أو تحقيق غرض مقصود"². وهذا ما يفسر أن السياسة العامة عملية لها أهداف ومقاصد.

أما جاي بترز فيرى أن السياسة العامة هي: "مجموع الأنشطة الحكومية التي تؤثر في حياة الناس سواء قامت الحكومة بهذه الأنشطة بنفسها أو قامت بها من خلال مندوبين أو وكلاء لها"³. يوضح هذا التعريف احتمال أن تلجأ الحكومة إلى تفويض اتخاذ وإدارة السياسات العامة إلى بعض الجهات غير الرسمية كالقطاع الخاص، في إطار التعاقد الذي يمنح هذه الأخيرة قوة وشرعية تماثل تلك التي للحكومة.

وتركز بعض التعريفات على الجانب التشريعي في السياسة العامة، بحيث وصفت بأنها "قرارات أو مجموعة قرارات سياسية". في حين تربطها أخرى بالجانب التنفيذي الذي ينظر للسياسة العامة كونها "خطط وبرامج عمل تنفيذية". فبالنسبة للسياسات العامة في إطار التشريع فقد عرفت بأنها "مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام". وهنا ينبغي الإشارة إلى أن المقصود بالفاعلين المعروفين المؤسسات التي تكون مهمتها اتخاذ القرارات. وهذه المسألة ترتبط بالأجهزة العليا في النظام السياسي، التي تكون مهمتها الأساسية هي سن التشريعات واتخاذ القرارات "كالسلطة التشريعية"⁴. حيث تعنى هذه الأخيرة بوضع القوانين والأنظمة و القواعد الموجهة لعمل الحكومة

¹ محمد خليفي، مرجع سابق. ص21

² جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة. ترجمة عامر الكبيسي. عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع، 1999، ص15

³ عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة، النظرية و التطبيق. جامعة الدول العربية: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، 2002، ص8

⁴ مطاع هاشم، دور السلطة التشريعية في العراق في رسم السياسة العامة بعد 2003. في:

المتعلقة بالمجتمع، في إطار موازنة المصالح و حل الخلافات و الاتفاق على ما يرضي القوى المجتمعية¹.

ومن الناحية التنفيذية عرفت السياسة العامة على أساس الأداء الحكومي و تنفيذ القرارات بأنها "برنامج عمل هادف يوجه و يرشد الفاعلين المتعاملين مع مشكلة أو قضية تثير الاهتمام². ويتم ذلك من خلال برامج عمل تبناها الحكومة و تلتزم بتنفيذها.

وفي تعريف آخر لديفيد استون يرى فيه " أن السياسة العامة تعني التوزيع السلطوي للقيم داخل المجتمع ". يركز دافيد استون في تعريفه للسياسة العامة على الاتصال و الترابط بين السياسة العامة و القيم الاجتماعية، بالإضافة الى ما تختار الحكومات أن تفعله إزاء المشاكل العامة وما هي التأثيرات التي تحدثها هذه القرارات على المجتمع³.

كما عرف فهمي خليفة الفهداوي السياسة العامة بأنها " تلك المنظومة الفاعلة، المستقلة، المتغيرة، المتكيفة و التابعة التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة، من خلال استجابتها الحيوية فكريا و فعلا بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية وسلطاتها المنعكسة في بيئتها الاجتماعية المحيطة بها بمختلف مجالاتها. عبر الاهداف و البرامج و السلوكيات المنتظمة في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية. و التحسب لكل ما ينعكس عنها، وتحديد الوسائل و الموارد البشرية و الفنية و المعنوية اللازمة لتهيئتها ، كمنطلقات نظامية هامة لأغراض التنفيذ و الممارسة التطبيقية، ومتابعتها ورقابتها و تطورها وتقويمها بما يجسد تحقيقا ملموسا للمصلحة العامة المشتركة المطلوبة في المجتمع"⁴.

وعلى اعتبار أن السياسات العامة تصاغ لتحقيق أهداف معينة أو لتأسيس قيم أو إشباع حاجات، فهي تشير إلى إطار عام للفعل، هذا الفعل يقوم على تحديد أو تعريف المشكلة التي تواجه المجتمع، وصياغة الحلول المناسبة لها واتخاذ القرار وتطبيق البرنامج وتقييم نتائج الفعل أو الأداء الحكومي⁵. وفي هذا الإطار ينبغي مراعاة مجموعة المؤثرات وعوامل الضغط التي يؤدي تداخلها

¹ عامر خضر الكبيسي، السياسات العامة، مدخل لتطوير أداء الحكومات. جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، 2008، ص4

² مها عبد اللطيف الحديثي، النظام السياسي و السياسة العامة. في:

<http://vb.arabgates.com/showthread.php?t=505738>.(26/02/2013)

³ George Thomas Kurian(and others). Op.cit. p1386

⁴ فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة، منظور كلي في البنية و التحليل. عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2001، ص38

⁵ مها عبد اللطيف الحديثي، مرجع سابق

وتفاعلها المستمران إلى إنتاج سلسلة من ردود الفعل التي تؤثر بدورها على كل جوانب العمل داخل النظام السياسي¹.

وإذا كانت السياسة العامة تشير إلى تلك الأفعال الحكومية الرسمية الناتجة عن المفاضلة بين الأهداف و البدائل المطروحة، و الموجهة إلى معالجة قضايا ذات اهتمام عام² ، فإنها تعبر في مجملها عن عملية تتضمن قيما ومبادئ تتعلق بتصرفات مستقبلية تحدد وتبرر وترشد تصرفا معيناً، قائماً أو محتملاً ضمن إطار يلتزم به متخذ القرار³.

وهو ما يعبر عنه بالسياسة الرشيدة التي تقتضي الفهم الكامل للقيم المجتمعية، أي معرفة ووزن تفضيلات المجتمع بكامله، وهي تتطلب كذلك معلومات عن السياسات البديلة و القدرة على التنبؤ السليم بنتائجها و الحساب الدقيق للفرق بين التكلفة و العائد، وهي تتطلب كذلك نظاماً لصنع القرار يتحرى العقلانية في صنع السياسة⁴.

المطلب الثاني: خصائص السياسة العامة

تتميز السياسة العامة بمجموعة من العناصر على اعتبار أنها تتخذ رسمياً باسم جهاز الدولة مما يمنحها اعتبارات مهمة وأساسية يمكن إنجازها فيما يلي:

- تتميز السياسة العامة بكونها حصيلة عملية جماعية تطرح فيها الاجتهادات وتؤثر فيها الاتجاهات و الأيديولوجيات مثلما تخضع للمعرفة و للأطر النظرية و للأساليب العقلانية و التقنية.
- تناقش السياسة العامة ثم تقرر ثم تصدر من جهات رسمية مخولة دستورياً بذلك. وذلك لا يمنع من مشاركة الجهات غير الرسمية في بلورة افكارها و بدائلها⁵.
- يتطلب إقرار السياسات العامة إنتاج ترسانة من القرارات والقوانين، تترجم الأهداف الى إجراءات ملموسة. لذلك كان ضرورياً أن تحترم السياسات العامة المشروعية القانونية حتى تصبح ملزمة للخاضعين لها. حيث عادة ما يقوم جهاز حكومي بإعداد دراسات قانونية تؤطر كل

¹ مطاع هاشم، مرجع سابق. ص 11

² Clark E. Cochran (and others), *American public policy*. 9th edition, Boston: Wad worth cengage learning, 2009, p4

³ حسن أبشر الطيب. مرجع سابق. ص 30

⁴ نور الدين دخان، تحليل السياسات التعليمية العامة نموذج الجزائر.- أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، كلية العلوم

السياسية و الاعلام، 2007، ص 52

⁵ جيمس أندرسون. مرجع سابق. ص 10

- سياسة عامة تعتمدها الدولة اقرارها، وتشير بذلك إلى كل قرار غير سليم يخرج عن إطار المشروعية¹.
- تتناول السياسة العامة قضايا و مسائل ذات مصلحة عامة تتميز بالتنوع و الشمول وتمس كافة جوانب الحياة. لكن هذا لا يمنع من أن تكون لها توجهات استراتيجية لا تحظى باهتمام جميع المواطنين.
- لا تكون السياسات عامة إلا إذا توافقت مع بيئتها، وما يسودها من قيم و عقائد ونظم اجتماعية . لكن هذا لا يمنع من وجود من يعارضها، ويرجع ذلك لاعتبارات سياسية ومصالحية. كما لا يمنع كذلك من وجود اطراف رابحة واخرى خاسرة². في ظل وجود اختلاف في المصالح والأولويات.

المطلب الثالث: فواعل صنع السياسة العامة

يستخدم مصطلح صنع السياسة (Policy Making) للدلالة على أن السياسة العامة حصيلة عملية سياسية ديناميكية معقدة، تشارك فيها أطراف مجتمعية ورسمية مستفيدة منها أو متأثرة بها، تشمل هذه الأطراف الأفراد أو الجماعات أو المؤسسات (رسمية كانت أو غير رسمية)، وسواء كانت المشاركة بصورة مباشرة أو غير مباشرة. حيث يتطلب نجاح السياسة العامة مشاركة وتحريك مختلف الجهات بهدف تحقيق درجة من التوازن بين كافة الفعاليات و تأمين المرحج بين الخيارات المطروحة وصولا الى ترشيد القرار السياسي. وعليه يمكن تقسيم الأطراف التي تشارك في صنع السياسة العامة الى قسمين:

أ- الجهات الرسمية في صنع السياسة العامة:

تشمل هذه الجهات اعضاء السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية والقضائية والتي حولها الدستور مباشرة التصرف والفعل و اتخاذ القرارات

السلطة التشريعية: يقصد بها السلطة المخولة دستوريا بإقرار القوانين و النظم و السياسات العامة³. وانطلاقا من الاختصاصات التي تمارسها هذه الهيئة يمكن لها ان تتدخل في عملية صنع السياسة

¹ حسن بلا، مدخل لفهم السياسات العامة. في:

<http://www.marocdroit.com/attachment/372889/>. (10/03/2013)

² عامر الكبيسي، مرجع سابق. ص11

³ نفس المرجع، ص94

العامة ومن أهمها الاختصاص التشريعي، الاختصاص المالي المتضمن موافقتها على مشاريع الميزانية، الاختصاص الرقابي و الذي يمنحها حق الرقابة على السلطة التنفيذية¹.

تتكون السلطة التشريعية من عدد من الأعضاء، وكل عضو ينتمي الى حزب سياسي له مشروع وبرنامج معين يسعى الى تطبيقه، من خلال الأدوات القانونية و المادية المتاحة بالإضافة الى النفوذ و التأثير اللذين تتمتع بهما في عملية رسم السياسة العامة. حيث يمنح الدستور صلاحيات تجعل منها ركيزة أساسية داخل النظام السياسي في اقتراح القوانين و إقرارها و المصادقة عليها².

السلطة التنفيذية: هي السلطة المختصة بتنفيذ القوانين و التسيير اليومي لشؤون المواطنين في الدولة الحديثة³. وتتمثل في الوزارات و ما يتبعها من مؤسسات للقطاع العام أو هيئات وإدارات محلية، التي غالبا ما تضطلع بتنفيذ السياسة العامة للبلاد. إلا أن دورها في صنع السياسة العامة لا يمكن اخفاؤه خاصة وأنا نعيش مرحلة يطلق عليها "مرحلة الهيمنة التنفيذية"، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كليا على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسة العامة⁴.

ومن جهتها تتمتع السلطة التنفيذية أكثر من غيرها من المؤسسات الرسمية و غير الرسمية بالإمكانات المادية و البشرية وهذا ما جعل منها جهة مهيمنة في رسم السياسات العامة. مما يؤثر على فاعلية السياسات و مردودها خاصة في ظل غياب دور الفواعل الأخرى في النظام السياسي من خلال الرقابة و التقييم و التقويم الكافي⁵.

السلطة القضائية: هي المؤسسة الدستورية المناط بها تحديد مدى موافقة أو مخالفة القانون للدستور، ولها أن تتخذ حكما بعدم تطبيق القانون إذا رأت فيه تناقضا مع بعض المبادئ الدستورية⁶.

تتمثل مكانة السلطة القضائية في الدولة مدى احترام تلك الدولة لسيادة القانون، ويتجسد ذلك بتأكيد مبدأ استقلالية السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية و التنفيذية⁷.

¹ نادية بونوة، دور المجتمع المدني في صنع و تنفيذ و تقييم السياسة العامة- دراسة حالة الجزائر-. رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2010، ص67

² محمد خليفي. مرجع سابق. ص55

³ اسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية. كتب عربية، 2005، ص240

⁴ جيمس أندرسون، مرجع سابق. ص58

⁵ محمد خليفي، مرجع سابق. ص54

⁶ حسن أبشر الطيب، مرجع سابق. ص157

⁷ إبتسام قرقاج، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر(1989-2009). رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2011، ص43

ومن الناحية العملية يتباين دور السلطة القضائية في العملية السياسية من نظام سياسي لآخر تبعاً لاقترابه أو بعده عن الفصل بين السلطات¹.

ففي الولايات المتحدة يلعب القضاء دوراً هاماً سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها، وذلك من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها بإسقاط تشريعات أو مراسيم تنفيذية وتعديل الدستور².

ب- الجهات غير الرسمية في صنع السياسة العامة:

إلى جانب الفواعل الرسمية في صنع السياسة العامة، نجد مشاركين غير رسميين مثل الأحزاب السياسية و الجماعات الضاغطة والرأي العام.

الأحزاب السياسية: يمكن تعريف الحزب السياسي على أنه مجموعة من الأفراد تجمعهم فكرة معينة تدفعهم للعمل المتواصل في سبيل استلام السلطة أو الاشتراك فيها وذلك لتحقيق أهداف معينة³. كما يمكن تعريف الحزب السياسي على أنه جمعيات دائمة من المواطنين، قائمة على حرية العضوية والبرنامج، تسعى عن طريق الانتخاب للوصول إلى مراكز صنع القرار في الدولة وتسخير إمكانياتها لمعالجة المشاكل من خلال اقتراح الحلول المناسبة⁴.

تلعب الأحزاب السياسية بصفة عامة دور المبلور للمصالح الاجتماعية، و المبرز للمطالب والاحتياجات و ربطها ببدائل السياسة العامة⁵. وهو ما يستدعي أن يكون الحزب على درجة كبيرة من التنظيم و الفعالية في استخدام الامكانيات المتوفرة من أجل تحديد المصالح و تجميعها، ومن ثم تحويلها إلى سياسات عامة⁶.

كما تعمل الأحزاب السياسية على أداء دور رقابي على أعمال الحكومة بانتقاد السياسات الحكومية، و التأثير في عملية صنع القرار عن طريق المشاركة في رسم السياسات العامة⁷، من خلال

¹ عامر الكبيسي، مرجع سابق. ص96

² مها عبد اللطيف الحديثي، مرجع سابق

³ حسان محمد شفيق العاني، مرجع سابق. ص255

⁴ Wilhelm Hofmeister, Karsten Grabow, **political parties, functions and organisation in democratic societies**. Singapore: National library board, 2011, P12

⁵ جيمس أندرسون، مرجع سابق. ص66

⁶ Mona M.Line, **the voter's dilemma and democratic accountability,(Latin America and beyond)**. USA, published by the Pennsylvania state university press, 2008, P111

⁷ محمد خليفي، مرجع سابق. ص47

تقديم المعلومات و الأفكار السياسية للمساهمة في إثراء المناقشات البرلمانية لمعالجة المشاكل و تقديم الحلول.

وعموما تتوقف فاعلية الأحزاب السياسية في مجال رسم السياسة العامة على مدى نضج التجربة ومستوى التعليم و الولاء و الالتزام بمفهوم المواطنة من جهة، و على نوعية البرامج و الفلسفات والايديولوجيات التي تتبناها من جهة أخرى¹.

الجماعات الضاغطة : تعرف الجماعات الضاغطة على أنها تنظيم قائم للدفاع عن مصالح معينة، وهو يمارس عند الاقتضاء ضغطا على السلطات العامة، بهدف الحصول على سياسات تخدم مصالح هذه الجماعة².

وتختلف مصالح جماعات الضغط باختلاف أهدافها وأشكالها فهناك جماعات ضغط سياسية وهي التي لها مصالح سياسية بحتة ويطلق عليها اللوبيات، وجماعات ضغط منظمة (كالتقابات و المؤسسة العسكرية) و غير منظمة (كالمؤسسات الدينية)³.

تعد الجماعات الضاغطة الأكثر تأثيرا في توجيه السياسات العامة خاصة منها التي تتميز بحسن التنظيم و الموارد الكثيرة، بالإضافة إلى درجة المنافسة بين هذه الجماعات. وتسعى الجماعات الضاغطة للتأثير على صناع القرار للاهتمام بمطالبهم ومحاولة دفعهم إلى اتخاذ موقف له صفة السياسة العامة⁴.

الرأي العام : يمكن تعريف الرأي العام على أنه "مجموعة الآراء و الاتجاهات التي تتبناها مختلف الجماعات و الأفراد تجاه النظام السياسي بصفة عامة، و القضايا الجماهيرية الهامة بصفة خاصة"⁵. كما عُرّف بأنه الرأي السائد بين أغلبية الشعب الواعي، الذي يبيده كل عضو من أعضائه بحرية في المسائل العامة، و التي تمس مصالحها المطروحة للحوار و النقاش خلال فترة زمنية معينة من أجل الوصول إلى حل يحقق الصالح العام⁶.

¹ عامر الكبيسي. مرجع سابق. ص100

² سعاد الشرقاوي، **النظم السياسية في العالم المعاصر**. 2007، ص243

³ قتيبة مخلف عباس، <<آليات الأنظمة السياسية في صناعة القرار السياسي>>. مجلة _____، العدد 10، جامعة تكريت، أيار 2008، ص62

⁴ نادية بونوة، مرجع سابق، ص67

⁵ لاري إلويتز، مرجع سابق. ص45

⁶ عز الدين مسعود، **الرأي العام في النظام السياسي الاسلامي والنظام الديمقراطي الغربي**. أطروحة دكتوراه في العلوم الاسلامية، جامعة باتنة،

كلية العلوم الاجتماعية و العلوم الاسلامية، 2009، ص40

ويتفق معظم العلماء الدارسين للسياسة العامة والرأي العام في الدول الديمقراطية، على أن لهذا الأخير تأثيراً كبيراً على السياسات العامة، خاصة إذا تعلق الأمر بالقضايا ذات الاهتمام العام¹. وبحكم أن الأنظمة السياسية تستمد شرعيتها من الشعب و الشعب هو مصدر السلطة فإنه لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تتجاهل توجهاته وآرائه إزاء قضايا تصب في صلب اهتماماته². على اعتبار أن الجماهير لا تناقش -في الغالب- إلا القضايا التي تهمها وتشعر أنها تؤثر على قضية من قضاياها أو تمس مصالحها الأساسية³.

وفي الأنظمة الديمقراطية يجد الرأي العام في الانتخابات الدورية التنافسية فرصة لتمكينه من التأثير على صانع السياسات، حتى وإن كانت هذه الآلية متقطعة وموسمية⁴.

وبالإضافة إلى آلية الانتخابات، يمكن أن يتدعم تأثير الرأي العام على السياسة العامة في الدولة، من خلال تحسين قنوات التواصل، و تسهيل انتقال المعلومات و إتاحتها للجميع (الشفافية)، بما يقوي ارتباط المواطنين بمنتخبهم الرسميين، ويعزز امكانية إيصال تفضيلاتهم لصانع القرار في الدولة. ويزيد من فرص الاستجابة لها⁵.

¹ Paul Burstein, **the impact of public opinion on public policy: a review and an agenda**. university of Washington, political research Quarterly, research library, 2003, p29

² قتيبة مخلف عباس، مرجع سابق. ص61

³ عز الدين مسعود، مرجع سابق. ص40

⁴ نور الدين دخان، مرجع سابق، ص ص67-68

⁵ Paul burstein, op.cit, p31

الفصل الثاني

السلطة التشريعية في الجزائر وآليات
مساهمتها في ترشيد السياسة العامة

تعد الغاية الأساسية للبرلمانات المعاصرة هي محاولة تحقيق نجاعة في الفعل الحكومي والوصول إلى سياسات عامة راشدة، تحقق أكبر عائد للمجتمع، وتلبي احتياجاته ومطالبه. وذلك من خلال توظيف مختلف السلطات و الآليات التقليدية و المعروفة لأغلب البرلمانات، و المتمثلة أساسا في كل من التشريع و الرقابة. خاصة وأن تطور المجتمعات أدى من جهة إلى تضاعف الحاجات و المطالب سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، ومن جهة ثانية أدى إلى زيادة الحاجة إلى سياسات وقوانين توفر شروط العيش الكريم للمواطن وتمكنه من التمتع بحقوقه و حرياته. وهو ما يطرح على نطاق واسع نقاشا هاما حول جودة القوانين التي يقرها البرلمان ومدى استجابتها للمطالب المختلفة، وكذا متابعة التنفيذ السليم لها.

ولأن البرلمان الجزائري يمارس جزءا من دوره في السياسات العامة عبر التشريع و الرقابة، كان لابد من التطرق إلى النصوص القانونية المتعلقة بتكوين وتنظيم وكذا سلطات وعمل كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة للتعرف على الامكانيات الممنوحة و الآليات المؤفّرة، وكذلك الحدود المرسومة للقيام بهذا الدور.

المبحث الأول

تكوين السلطة التشريعية في الجزائر

لمحة تاريخية:

عرفت الجزائر أشكالا للمؤسسات التشريعية المختلفة و المتباينة، صاحبها تطورات متعددة وتخللتها فترات انتقالية لم تستقر فيها الهياكل التشريعية، مما انعكس على تشكل تقاليد في العمل البرلماني¹. إلا أنه يمكن حصر المراحل التي مرت بها السلطة التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم في مرحلتين بارزتين، الأولى امتدت من 1962 إلى غاية 1988 والثانية من 1989 إلى الوقت الحالي².

فبالنسبة للمرحلة الأولى فقد ميزتها الأحادية الحزبية، التي أنتجت بيئة سياسية لم تكن مشجعة تماما لبروز سلطة تشريعية قوية تتوازي سلطاتها مع سلطات الرئيس، بل إن النخبة الحاكمة و منذ بداية الاستقلال لم تشجع العمل في إطار المؤسسات و القوانين، فرفض المعارضة و محاولة قمعها وإخلاء الساحة السياسية منها، بالإضافة إلى عدم وعي المجتمع باحتياجاته كنتيجة طبيعية لانتشار الأمية وعجزه عن إيصال مطالبه لانعدام قنوات حقيقية للمشاركة، أمور ساهمت إلى حد كبير في إعاقه بناء مؤسسة تمثيلية قوية و فعالة تمثل مصالح المجتمع وترعى احتياجاته³.

أما المرحلة الثانية فتميزت بتبني التعددية السياسية وما رافق ذلك من تغيرات كبيرة في بنية النظام ومكوناته نتيجة لعدة مؤثرات داخلية و خارجية جعلت النظام السياسي يقنن مجموعة من الإصلاحات السياسية و الاقتصادية⁴. بدءاً بدستور 1989 الذي يعتبر أول دستور يكرس الديمقراطية و التعددية السياسية، حيث من بين أهم ما استحدث فيه فتح المجال أمام الجمعيات ذات

¹ بومدين طاشمة، ترشيد أداء البرلمان كمدخل مؤسسي لعملية التنمية السياسية في الجزائر.

[\(http://manifest.univ-ouargla.dz/index.php/seminaires/archive/faculté-de-droit-et-des-sciences-politiques/32\)](http://manifest.univ-ouargla.dz/index.php/seminaires/archive/faculté-de-droit-et-des-sciences-politiques/32) (28/05/2013)

² عمر فرحاتي، دور السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية العربية. مرجع سابق، ص 212

³ طارق عاشور، مرجع سابق. ص 33

⁴ عمر فرحاتي، مرجع سابق. ص 212

الطابع السياسي وهو ما تضمنته المادة (40)¹ منه. وقد أحدثت هذا القرار تأثيرا على تكوين المجلس الشعبي الوطني، من خلال التنوع الذي طرأ على تشكيلة هذا الأخير، فبعد أن كان نواب المجلس الشعبي الوطني ينتخبون بناءً على قائمة يقترحها حزب واحد هو حزب جبهة التحرير الوطني أصبح بإمكانهم أن يكونوا من كل القوائم المقدمة من طرف الأحزاب المعتمدة، أو أحرار في قوائم خاصة². وقد عرف هذا الدستور تعديلا سنة 1996³ قصد إعادة النظر في المنظومة القانونية بهدف تنظيم شؤون المؤسسات القائمة و تحديد أطرها و كفاءات نشاطها⁴.

لقد مثل دستور 1996 محطة تاريخية في مسار التجربة البرلمانية التعددية في الجزائر، باستحداثه غرفة برلمانية ثانية أو ما يسمى بالبيكاميرالية bicaméralisme حيث نصت المادة 98 منه على أن "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة".

ولعل أهم المبررات التي اعتمدها المؤسس الدستوري بتبنيه للثنائية البرلمانية هي محاولة توسيع التمثيل الوطني عن طريق تمثيل الجماعات المحلية، و كذلك ضمان استقرار مؤسسات الدولة واستمراريتها⁵. وسعيه كذلك للحد من انفراد المجلس الشعبي الوطني بالتشريع، حيث يكفل هذا النظام عدم التسرع في سن القوانين، كما يمكن لأحد المجلسين أن يتدارك النقص الذي قد يغفله المجلس الآخر. وقد يكون له دور توفيقى بتخفيف حدة النزاع بين السلطة التشريعية و التنفيذية الذي كثيرا ما يحدث حول مسائل محددة، هذا بالإضافة إلى ما قد توفره الغرفة الثانية من كفاءات تسهم في إثراء الأداء البرلماني و تحسين مستواه⁶.

إلا أن هذا لا ينفي وجود غايات سياسية لها علاقة مباشرة بتوسيع الهوة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية من حيث فقدان التوازن المنشود، لما في ذلك من تجزئة للهيئة التشريعية، وبما يفضي إلى الحد من سلطة المجلس الشعبي الوطني، عن طريق جعل مجلس الأمة هيئة رقابية (الثالث المعين) على ما

¹ تنص المادة (40) من دستور 1989 على: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به"

² قاسم العيد عبد القادر، السلطة التشريعية في الجزائر. في:

[http://www.droit-dz.com/forum/showthread.php?t=5850.\(29/03/2013\)](http://www.droit-dz.com/forum/showthread.php?t=5850.(29/03/2013))

³ في سبتمبر 1996، ومع تأزم الوضع العام في الجزائر، لجأت السلطة إلى الحوار مع الأحزاب و الفعاليات السياسية في البلاد، وتم عقد ندوة الوفاق الوطني بهدف إيجاد حلول للأزمة، التي انتهت بالاتفاق على تعديل الدستور، وكان ذلك في 28 نوفمبر 1996.

⁴ راجع لعروسي، المؤسسة البرلمانية في عمليات التحول الديمقراطي في الجزائر (1997-2007). أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2010، ص 63

⁵ عبدالله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري. الجزائر: دار هومة، 2003، ص 154

⁶ ميلود ذبيح، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري. رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2006، ص 52

يصدره المجلس الشعبي الوطني من تشريعات، وذلك من أجل اضعاف سلطة البرلمان و تحصين السلطة التنفيذية من أي اجراءات قد تقوم بها السلطة التشريعية تتعارض مع ارادة السلطة التنفيذية¹.

المطلب الأول: المجلس الشعبي الوطني

يمثل المجلس الشعبي الوطني الغرفة الأولى في البرلمان الجزائري والمنظم في دستور 1996، وهو الإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية بالنظر إلى طريقة تكوينه، حيث يتم انتخاب أعضائه مباشرة من قبل الشعب².

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام السري و المباشر لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد³، حيث ضمت الفترة التشريعية السادسة 2007-2012 (389) نائبا يمثلون (21) حزبا سياسيا ومجموعة من النواب الأحرار عددهم (33) نائبا⁴. وهو عبارة عن تطور ملفت فيما يخص تمثيل الأحزاب و الأطياف السياسية مقارنة مع الفترات التشريعية السابقة.

أجهزة المجلس الشعبي الوطني: للمجلس الشعبي الوطني أجهزة دائمة وأخرى استشارية وتنسيقية وهي كالآتي:

الأجهزة الدائمة:

الرئيس: ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني من بين زملائه طيلة الفترة التشريعية وذلك طبقا للطريقة التي تحددها المادة (3) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁵.

لرئيس المجلس عدة صلاحيات تتراوح بين تسييرية، تنفيذية، إدارية و مالية⁶. وفقا لما جاء في المادة (9) من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

مكتب المجلس الشعبي الوطني: يتكون مكتب المجلس الشعبي الوطني من رئيس المجلس وتسعة نواب منتخبون لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد.

¹ عبد الله بوقفة، مرجع سابق. ص 155-157

² رابح لعروسي، المؤسسة البرلمانية في عمليات التحول الديمقراطي في الجزائر (1997-2007). مرجع سابق، ص 77

³ المواد: 101-102-105 من دستور 1996

⁴ عبد الرزاق مقري، التحول الديمقراطي في الجزائر-رؤية ميدانية-. ص 20

⁵ النظام الذي صدر سنة 1997 وعدل ثلاث مرات، الأولى سنة 1998، الثانية سنة 1999، و الثالثة سنة 2000. أنظر موسى بوهان، القانون

البرلماني الجزائري " تشريعات و نظم". دار مدني للنشر، 2005، ص 50

⁶ عطاء الله بوحميده، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص 113

يقوم مكتب المجلس بدور هام في نشاط الغرفة السفلى، فهو الذي ينظم سير جلسات المجلس ويقوم بضبط جدول اعمال الجلسات ومواعيدها بالتشاور مع الحكومة ويصادق على الخطة التنظيمية لمصالح المجلس الادارية، ويصادق على مشروع ميزانية المجلس بالإضافة الى متابعة النشاط التشريعي والبرلماني للمجلس واقتراح وسائل تطويره¹.

ـ اللجان الدائمة: تعتبر اللجان الدائمة هياكل أساسية في أي برلمان، فضمنها يتم القسم الكبير من العمل البرلماني².

و يضم المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة الآتية:

- 1- لجنة الشؤون القانونية و الادارية و الحريات.
- 2- لجنة الشؤون الخارجية و التعاون و الجالية.
- 3- لجنة الدفاع الوطني.
- 4- لجنة المالية و الميزانية.
- 5- لجنة الشؤون الاقتصادية و التنمية و الصناعة و التجارة و التخطيط.
- 6- لجنة التربية و التعليم العالي.
- 7- لجنة الفلاحة و الصيد البحري و حماية البيئة.
- 8- لجنة الثقافة و الاتصال و السياحة.
- 9- لجنة الصحة و الشؤون الاجتماعية و العمل و التكوين المهني.
- 10- لجنة الاسكان و التجهيز و الري و التهيئة العمرانية.
- 11- لجنة النقل و المواصلات و الاتصالات السلكية و اللاسلكية.
- 12- لجنة الشباب و الرياضة و النشاط الجموعي³.

يشكل المجلس الشعبي الوطني لجانه الدائمة في بداية الفترة التشريعية طبقا لنظامه الداخلي لمدة سنة قابلة للتجديد، كما يتم توزيع المقاعد داخل اللجان فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد اعضاءها الذي يتراوح بين (20) و(30) باستثناء لجنة المالية و الميزانية الذي يتراوح

¹ المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

² صالح بلحاج، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم. ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 255

³ الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني: www.apn-dz.org

الهيئات الاستشارية و التنسيقية:

ـ **هيئة الرؤساء** : طبقا للمادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تتكون هيئة الرؤساء من أعضاء المكتب و رؤساء اللجان الدائمة للمجلس و يجتمع بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني، وهي تختص بما يأتي:

1. اعداد مشروع جدول أعمال المجلس

2. تحضير دورة المجلس و تقويمها

3. تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة و التنسيق بين أعمالها

4. تنظيم أشغال المجلس

5. اعداد مشروع ضبط الجدول الزمني لجلسات المجلس

ـ **هيئة التنسيق** : تضم هيئة التنسيق أعضاء المكتب و رؤساء اللجان الدائمة و رؤساء المجموعات البرلمانية.

تستشار هيئة التنسيق عند الاقتضاء في المسائل التالية:

1. جدول الأعمال

2. تنظيم اشغال المجلس الشعبي الوطني و حسن أدائها.

3. توفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية وضمائها.

تجتمع هيئة التنسيق بدعوة من الرئيس أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين أو أكثر².

ـ **المجموعات البرلمانية**: يجيز النظام الداخلي للنواب أن يشكلوا مجموعات برلمانية تضم الواحدة منها 15 نائبا على الأقل³. والتي يعلن عن انشائها مع ذكر تسمية المجموعة، وقائمة الاعضاء و اسم الرئيس و أسماء نوابه في جلسة علنية للمجلس الشعبي الوطني. كما توضع تحت تصرف مختلف المجموعات البرلمانية الوسائل المادية و البشرية بما يتناسب و عدد اعضائها لضمان حسن سير اشغالها⁴.

¹ المواد 34-35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³ صالح بلحاج، مرجع سابق. ص 257

⁴ المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثاني: مجلس الأمة

هو الغرفة الثانية في البرلمان التي تم استحداثها بموجب دستور 1996. حيث جاء تأسيسه في ظروف استثنائية ميزتها أحداث العنف التي هددت الدولة في هيكلها المؤسساتي، ووسط جدل فقهي وسياسي حول جدوى استحداث غرفة ثانية¹. وهي الغرفة التي عادة ما تتمتع بنفس اختصاص الغرفة الأولى إلا أن سلطاتها تكون أحيانا أقل².

تجري عملية تشكيل أعضاء مجلس الأمة عبر طريقتي الانتخاب غير المباشر و التعيين، حيث يتم انتخاب ثلثي أعضائه (2/3) عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجالس الشعبية الولائية. و يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية والاجتماعية³. وبهذا حاول المؤسس الدستوري إضفاء نوع من الشرعية و الديمقراطية على هذه المؤسسة بتغليب عدد المنتخبين على عدد المعينين⁴.

وعليه فإن العدد الكلي لمجلس الأمة 144 عضو، وهو العدد الذي يساوي على الأكثر عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، بمعدل عضوين عن كل ولاية أي ستة و تسعون عضو (96) عبر الوطن، أما العدد المتبقي الذي يدخل ضمن الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية فيقدر بثمانية وأربعون (48) عضوا⁵.

ويشترط في المترشح للعضوية في المجلس أن يكون منتخبا في المجلس الشعبي الولائي أو في أحد المجالس الشعبية البلدية التي تضمها الولاية⁶.

تحدد مهمة أعضاء مجلس الأمة بمدة ست 06 سنوات، وتجدد تشكيلته كل ثلاث سنوات، كما

¹ رابح شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري. رسالة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة تلمسان، كلية الحقوق و العلوم

السياسية، 2011، ص10

² مسعود شيهوب، << نظام الغرفتين: النشأة و التطور >>. مجلة النائب. العدد الأول، ديسمبر 2002، ص32

³ المادة (101) من دستور 1996

⁴ محمد خليفي، مرجع سابق. ص151

⁵ عبد النور ناجي، النظام السياسي من الأحادية إلى التعددية. قامة: منشورات جامعة 8 ماي 1945، 2006، ص172

⁶ صالح بلحاج، مرجع سابق. ص243

لا يمكن تمديد الفترة إلا في ظروف خطيرة لا تسمح بإجراء انتخابات عادية¹.

يلاحظ زيادة مدة مهمة أعضاء مجلس الأمة بسنة واحدة على مدة مهمة أعضاء المجلس الشعبي الوطني و على مدة مهمة رئيس الجمهورية وذلك لارتباط وثيق بأهداف سياسية تشمل سد حالات الشغور وتفادي أي فراغ دستوري ومنه ضمان استمرارية مؤسسات الدولة².

أجهزة مجلس الأمة:

1- الأجهزة الدائمة:

رئيس مجلس الأمة: ينتخب رئيس مجلس الأمة من قبل زملائه بعد كل تعديل جزئي³. أي نهاية كل ثلاث سنوات. وله صلاحيات متنوعة نصت عليها المادة (8) من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁴، الأمة⁴، و تشمل تمثيل المجلس لدى المؤسسات الوطنية والدولية، رئاسة الجلسات واجتماعات المكتب، التعيين في المناصب الادارية للمجلس، إعداد مشروع ميزانية المجلس وإخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء. بالإضافة الى تولى مهام رئيس الدولة بالنيابة في حالة الشغور⁵.

المكتب: يتكون مكتب مجلس من رئيس المجلس و خمسة(5) نواب منتخبون لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد.

يقوم المكتب تحت اشراف رئيس مجلس الأمة بصلاحيات من أهمها تنظيم سير الجلسات وضبط جدول أعمالها ومواعيدها وتحديد أنماط الاقتراع و المصادقة على المخطط التنظيمي لمصالح المجلس الادارية و دراسة مشروع ميزانية المجلس⁶.

لجان مجلس الأمة: لمجلس الأمة(9) تسعة لجان دائمة تغطي مختلف قطاعات النشاط الضروري لحياة الأمة في المجالات الاقتصادية و الادارية و القانونية والاجتماعية و الثقافية⁷. وهي كالآتي:

1- لجنة الشؤون القانونية و الادارية و حقوق الانسان

¹ المادة 192 من دستور 1996

² عبد النور ناجي، مرجع سابق. ص 173

³ المادة (114) من دستور 1996

⁴ النظام الذي صدر سنة 1998 وعُدل مرتين، الأولى سنة 1999، و الثانية سنة 2000. أنظر موسى بودهان، مرجع سابق، ص 66

⁵ صالح بلحاج، مرجع سابق. ص 259

⁶ المواد 9-10-12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

⁷ صالح بلحاج، مرجع سابق. ص 124

2- لجنة الدفاع الوطني

3- لجنة الشؤون الخارجية و التعاون الدولي و الجالية الجزائرية في الخارج

4- لجنة الفلاحة و التنمية الريفية

5- لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية

6- لجنة التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي و الشؤون الدينية

7- لجنة التجهيز و التنمية المحلية

8- لجنة الصحة و الشؤون الاجتماعية و العمل و التضامن الوطني

9- لجنة الثقافة و الاعلام و الشبيبة و السياحة¹.

تختص كل لجنة بدراسة القضايا التي تدخل في نطاق اختصاصها. وعند الضرورة يمكن لمجلس الأمة أن ينشئ لجانا مؤقتة في المسائل ذات المصلحة العامة².

2- الهيئات التنسيقية و الاستشارية:

هيئة الرؤساء: تتكون من الرئيس و نائبه و رؤساء اللجان الدائمة، تجتمع كل 15 يوم خلال الدورات و بدعوى من الرئيس. تمارس هيئة الرؤساء اختصاصاتها تحت سلطة رئيس مجلس الأمة من خلال اعداد جدول اعمال الدورات، تحضير دورات المجلس و تقييمها، تنظيم سير اشغال اللجان الدائمة و التنسيق بين اعمالها و تنظيم اشغال المجلس³.

هيئة التنسيق: تتكون من أعضاء المكتب و رؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية. تستشار هيئة التنسيق في جدول أعمال الجلسات، تنظيم أشغال المجلس و حسن أدائها وتوفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية. تجتمع بدعوى من رئيس المجلس كل شهر على الاقل خلال الدورات⁴.

المجموعات البرلمانية: لأعضاء مجلس الأمة أن يشكلوا مجموعات برلمانية على أساس الانتماء الحزبي، وقد نصت المادة (49) أن لا يقل عدد كل مجموعة عن 10 أعضاء، ولا يمكن لعضو المجلس أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية، وفي القابل باستطاعته ألا يكون عضوا في أي مجموعة برلمانية،

¹ الموقع الرسمي لمجلس الأمة: www.majliselouma.dz

² عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص124

³ المادة (47) من النظام الداخلي لمجلس الأمة

⁴ المادة (48) من النظام الداخلي لمجلس الأمة

هذه الأخيرة التي تتلقى الوسائل المادية و البشرية التي تتناسب مع عدد أعضائها من أجل ضمان حسن سير أشغالها¹.

عموما وبعد عرض هياكل وأجهزة كلا الغرفتين نستنتج أن الأجهزة التي يملكها المجلس الشعبي الوطني هي نفسها التي يملكها مجلس الأمة. و الاختلاف فقط في التنظيم الداخلي حيث وبحكم العدد القليل لأعضاء مجلس الأمة نجد أن عدد أعضاء هيئات و لجان هذا الأخير قليل مقارنة بعدد أعضاء هيئات و لجان المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثالث: تنظيم الصلاحيات بين الغرفتين

يعمل البرلمان وفق نظام دقيق يحدده الدستور و النصوص التشريعية المكتملة له. وتتضمن هذه النصوص مجمل القواعد و المراحل المتعلقة بالعمل البرلماني². وفي إطار الحديث عن علاقة المجلس الشعبي الوطني بمجلس الأمة وتنظيم الصلاحيات بينهما، لابد من الرجوع إلى القانون (99-02) الذي جاء لتحديد العلاقة بين المجلسين وبينهما وبين الحكومة³.

يتم تنظيم الصلاحيات بين الغرفتين انطلاقا من المجالات المخصصة لكل منهما، حيث يرتبط الاختصاص الأساسي لمجلس الأمة باختصاص المجلس الشعبي الوطني، إذ لا يناقش ولا يصوت مجلس الأمة إلا على النص المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني⁴. على اعتبار أن المبادرة بالعمل التشريعي تنطلق من جانب المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

كما أن للمجلس الشعبي الوطني مجالات لا يتمتع بها مجلس الأمة منها ما يتعلق بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة، حيث أن الثقة الوحيدة التي تحصل عليها الحكومة هي تلك التي يمنحها المجلس الشعبي الوطني.

وعليه يتضح دور مجلس الأمة اتجاه المجلس الشعبي الوطني، إذ يمثل من جهة مركز التابع للمتبع فهو المموم له بالمادة التشريعية، كما يقع في مركز المراقب له بحيث يحذف كل النصوص التي يرى بأنها

¹ المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس الأمة

² صالح بلحاج، مرجع سابق. ص 261

³ النص الناظم لغرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 99/15، بتاريخ 8 مارس 1999.

⁴ المواد 40-41-42 من القانون العضوي رقم 99-02

غير ملائمة شكلا أو مضمونا مع الإرادة العامة¹.

أما فيما يخص الجوانب المتعلقة بحالة خلاف بين الغرفتين، وحالات اجتماع البرلمان بغرفتيه فستعرض لها كما يلي:

1. الخلاف بين المجلسين: في حالة حدوث خلاف بين المجلسين حول نص معين، يتم تشكيل لجنة متساوية الأعضاء²، تضم عشرة أعضاء من كل غرفة وتنتخب اللجنة رئيسا لها من بين أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، ونائبا للرئيس من أعضاء الغرفة الثانية. ويكون اجتماعها بناء على طلب من الوزير الأول³.

تدرس اللجنة الأحكام محل الخلاف حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة النصوص عليها في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها⁴.

ويتركز عمل اللجنة في البحث عن حل توافقي للنصوص التي هي محل خلاف بين الغرفتين. وذلك بإعداد تقرير عن الأحكام يتضمن استنتاجاتها واقتراحاتها بخصوص كل مادة، ولها في ذلك أن تقترح تعديل المواد محل الخلاف بإعادة الصياغة أو الإلغاء، أو الإبقاء عليها كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني وذلك بعد موافقة الحكومة.

وبعد إعداد النص الجديد، يبلغ إلى الوزير الأول الذي يتولى عرض النص المقترح من اللجنة على أعضاء الغرفتين. وفي حالة استمر الخلاف، تسحب الحكومة النص المختلف حوله. مع الإشارة إلى أن السحب في هذه المرحلة يشمل مشروع القانون أو اقتراح القانون⁵.

2. اجتماع البرلمان بغرفتيه: يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، باستدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المواد 91 و93 و95 و102 و130 و176، وباستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة في الحالة المنصوص عليها في المادة 90⁶ والتي تشمل:

¹ رابع لعروسي، المؤسسة البرلمانية. مرجع سابق. ص ص87-88

² المادة (120) من دستور 1996

³ دلال لوشن، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي. رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، كلية العلوم الحقوق و

العلوم السياسية، 2005، ص126

⁴ المادة (91) من القانون العضوي رقم 99-02

⁵ العيد عاشوري، المؤسسة التشريعية في الجزائر "النشأة، التنظيم، الصلاحيات". الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2012. ص ص140-

141

⁶ المادة (98) من القانون العضوي رقم 99-02 الناظم لغرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

. حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية، واستمرار هذا المانع (الاستقالة مثلا).

. إعلان حالة الطوارئ أو الحصار أو توقيع اتفاقيات الهدنة أو السلم من طرف رئيس الدولة، أثناء حالة الشغور.

. في حالة المصادقة على تعديل الدستور دون عرضه على الاستفتاء، أو في حالة تقديم اقتراح بتعديل الدستور من طرف البرلمان.

. في حالة تمديد فترة البرلمان بسبب ظروف استثنائية تمنع إجراء انتخابات تشريعية في أوانها.

. في حالة فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية.

ففي هذه الحالات يمارس البرلمان اختصاصاته في اجتماعات مشتركة، ويتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة البرلمان في أغلب الحالات¹.

كما يمكن أن يجتمع البرلمان وجوبا باستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المواد 88 و 177 من الدستور².

للإشارة فإن البرلمان انعقد بغرفتيه خلال الفترة التشريعية السادسة في الدورة التي تمت بتاريخ 12 نوفمبر 2008، خصصها للمصادقة على مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري في إطار المادة (176) من الدستور، بعد استدعائه بمرسوم رئاسي رقم 08-357 مؤرخ في 08/11/2008³.

¹ فاروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر. دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، 2004، ص127

² المادة (98) من القانون العضوي رقم 99-02

³ العيد عاشوري، مرجع سابق. ص159

المبحث الثاني

آليات مساهمة السلطة التشريعية في ترشيد السياسة العامة

لأن صياغة السياسة العامة لا بد أن يكون قائماً على مجموعة من الأدوار و الفواعل، كان تركيزنا في هذه الدراسة على السلطة التشريعية، بوصفها أحد أهم هذه الفواعل، و التي تتمتع بأدوار هامة ورئيسية تظهر من خلال مستوى الفاعلية في التشريع (المطلب الأول) و الفاعلية في الرقابة على الحكومة (المطلب الثاني). وهما المؤشرين اللذين سيتم على ضوءهما تحديد وقياس دور السلطة التشريعية في الجزائر في ترشيد السياسة العامة بالتركيز على الفترة التشريعية "2007-2012".

المطلب الأول: الفاعلية في التشريع

يظهر الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية في الجزائر في رسم السياسة العامة من خلال أدوار متعددة أهمها المبادرة باقتراح القوانين و مناقشة مشاريع و اقتراحات القوانين وإقرارها.

واعتمادا على النصوص القانونية التي تحدد حق البرلمان في ممارسة الاختصاص التشريعي، سيتم التركيز في هذا المطلب على مدى فاعلية السلطة التشريعية في التشريع خلال الفترة محل الدراسة، باعتباره أحد أهم الأدوار التي يتمتع بها البرلمان في سبيل الوصول إلى سياسات عامة تحقق أكبر عائد للمجتمع و الدولة.

1- الإطار القانوني للوظيفة التشريعية:

يعتبر حق التشريع، كما سبق الذكر، مبرر وجود البرلمان، إذ نجد أن أغلب الدساتير تقر له بهذا الحق بغض النظر عن تطبيق هذا الحكم في الواقع أو كونه مجرد أحكام دستورية.

وعن الحالة الجزائرية، نجد أن المادة الأولى في باب السلطة التشريعية والثامنة و التسعون (98) من دستور 1996 تنص على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة. وله السيادة في اعداد القانون و التصويت عليه". كما تشترط المادة (120) من نفس الدستور على أنه " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من

طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"، وهذا ما يؤكد حق السلطة التشريعية في سن القوانين.

مجال التشريع:

يمارس البرلمان سلطة التشريع في مجال خاص يسمى مجال التشريع، وهو يتضمن مراحل تكوّن في مجموعها العملية التشريعية، والتي نجد في بدايتها خطوة تسمى المبادرة بالتشريع¹، وقد حدد الدستور الحالي المجالات التي تدخل في اختصاص البرلمان و الواردة في المادة (122) منه فيما يخص المجالات الخاصة بالقوانين العادية التي شملت 30 مجالاً يمكن للبرلمان أن يشرع فيها، و المادة (123) بالنسبة الى المجالات الخاصة بالقوانين العضوية والتي جاء في نصها " إضافة الى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية":

- تنظيم السلطات العمومية وعملها
- نظام الانتخابات
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية
- القانون الأساسي للقضاء و التنظيم القضائي
- القانون المتعلق بقوانين المالية
- القانون المتعلق بالأمن الوطني

وتحكم عملية سن التشريعات في النظام السياسي الجزائري العديد من المراحل و الاجراءات والشروط الدستورية و القانونية و التنظيمية، تكوّن في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية.

2- المبادرة التشريعية للنواب :

ويقصد بها الحق في اقتراح القوانين في جميع الموضوعات التي تدخل في نطاق الاختصاص، حيث تمثل إحدى التقنيات التي يشارك من خلالها البرلمان في العملية التشريعية².

و باعتبار حق المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل سن القوانين، وهي التي تحدد موضوعه

¹ صالح بلحاج. مرجع سابق. ص271

² عبد الدين بن عمراوي، دو المؤسسة التشريعية في مسار التحول الديمقراطي في المغرب (1996-2011). رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2012، ص137

ومضمونه فإن الدساتير اختلفت في تحديد الجهات المخولة بذلك¹. فبالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996 يمنح هذا الحق للوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني من دون أعضاء مجلس الأمة طبقا لما تضمنته المادة (119) منه. و"تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائبا، تعرض مشاريع القوانين على المجلس الشعبي الوطني".

وعلى الرغم من أن المبادرة بالتشريع هي اختصاص أصلي للبرلمان، إلا أنه ولا اعتبارات واقعية وعملية جعلت الحكومة تتقاسم هذا الإجراء مع البرلمان، بل قد تفوقت عليه باعتبار السلطة التنفيذية تملك من الامكانيات التقنية و البشرية ما يجعلها تتفوق في هذا المجال².

وعلى صعيد الممارسة، عرفت الفترة التشريعية السادسة ادراج مقترحي قانون في جدول أعمال الدورة الربيعية 2009، يتمثل الأول في مقترح القانون المتضمن قانون العقوبات، أما المقترح الثاني فيتعلق بعلاقات العمل³.

أما فيما يخص الحصيلة الإجمالية لمقترحات القوانين المودعة لدى مكتب المجلس، و التي تعتبر كمبادرات من طرف النواب فإنها ما تزال ضعيفة إذا ما قارناها مع مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة، وذلك راجع لعدة أسباب نذكر منها:

- ❖ عدم وجود خبرة لدى النواب بصياغة اقتراحات القوانين، التي اشترط الدستور على أن تكون مصاغة في مواد قانونية. ضف إلى ذلك شرط 20 نائبا لقبول المقترح.
- ❖ اقتناع عدد كبير من النواب بأن مقترحاتهم التشريعية لن تلقى اهتمام الحكومة، نتيجة الاختلال في العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية.
- ❖ التغطية الاعلامية لمشاريع القوانين التي تُنشئ تأييدا مسبقا داخل البرلمان بأهمية هذا المشروع، في حين لا تشمل هذه التغطية مقترحات النواب.
- ❖ استئثار السلطة التنفيذية بمصادر المعلومات، ما يسهل عليها عملية التشريع.
- ❖ ابعاد مجلس الأمة عن المبادرة التشريعية⁴.

¹ ثاني بن علي بن سهلة، محمد بن هاشمي حمودي، << الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 و المغربي 2011 >>. مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد الثامن، جانفي 2013، ص169

² محمد عفرون، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري. رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2007، ص19

³ حصيلة الفترة التشريعية السادسة، على الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني: www.apn-dz.org

⁴ ثاني بن علي بن سهلة، محمد بن هاشمي حمودي، مرجع سابق، ص173

بالإضافة إلى كل هذا نجد أن أغلب مبادرات النواب تصطدم بإرادة الحكومة، وخير دليل على ذلك اقتراح قانون "تجريم الاستعمار" في 2010، الذي جمع أكثر من 180 توقيع، وهو رقم قياسي لم يبلغه أي مشروع أو اقتراح قانون من قبل، و الذي تم رفض ادراجه في جدول الأعمال من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني، رغم استيفائه لكل الشروط الممكنة، بحجة تناقضه مع الاتفاقيات المبرمة مع فرنسا¹. وهو ما يؤكد أن للسلطة التنفيذية دوراً كبيراً في عرقلة فاعلية المبادرة التشريعية للنائب في الجزائر.

3 - دراسة و مناقشة وإقرار مشاريع القوانين:

يبرز دور البرلمان في ترشيد السياسة العامة من خلال دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين بفعالية، ويظهر ذلك عبر إقرار القوانين التي تساعد على تحقيق الأهداف المتوخاة منها، وإلغاء تلك التي تتعارض أو تعرقل تحقيق المصالح العامة.

وقد منح المشرع الدستوري الحق لأعضاء غرفتي البرلمان في مناقشة و دراسة مشاريع النصوص القانونية و المصادقة عليها، بما فيها من قوانين عادية و عضوية، وكذا قوانين المالية التي تتقدم بها الحكومة أو أعضاء البرلمان حسب الحالة².

و تتم دراسة مشاريع القوانين بعد إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، حيث يحيلها رئيسه مرفقة ببيان الأسباب و الوثائق الضرورية إلى اللجنة المختصة، فيما يتعلق باقتراحات القوانين بعد إيداعها يقوم المكتب بالنظر فيها لمعرفة ما إذا كانت مستوفية للشروط اللازمة ثم تبلغ إلى الحكومة لتبدي رأيها فيها، وفي حال عدم اعتراض الحكومة عليها أو عدم قيامها بإبداء الرأي فيها بعد شهرين من استلامها تحال على اللجنة المختصة بغرض دراستها³.

تنصّب دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني كما يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه مجلس الشعبي الوطني بأغلبية ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء⁴.

تتم دراسة مشاريع واقتراحات القوانين وفقاً لإجراء التصويت مع مناقشة عامة أو التصويت مع

¹ مصطفى بن عطالله، اقتراح قانون تجريم الاستعمار. في:

<http://www.djelfa.info/ar/author/belgacem/> (15/09/2013)

² موسى بودهان، <<الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري>>. مجلة النائب، العدد الثاني، ص41

³ صالح يلحاج، مرجع سابق. ص275

⁴ عطاء الله بو حميدة، مرجع سابق. ص132

مناقشة محدودة أو التصويت دون مناقشة¹. وذلك خلال انعقاد دورة البرلمان ووفقا لجدول الأعمال المحدد مسبقا.

وتجدر الإشارة إلى أن المناقشة لا تتم فقط خلال جلسات البرلمان، وإنما تتم كذلك على مستوى اللجان المختصة، على اعتبار أن هذه الجلسات عادة ما تقتصر على المناقشات على اقتراحات التعديلات بغرض عرضها على كل النواب ثم التصويت عليها كإجراء²، حيث تشرع اللجنة المختصة في دراسة النص بالاستماع إلى عرض ممثل الحكومة³ أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ويكون متبوعا بمناقشة، و للجنة أن تدعو أشخاصاً مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها⁴، بهدف الدراسة المعمقة للنص المعروض عليها.

وعلى صعيد الممارسة فقد سجلت الفترة التشريعية السادسة مناقشة وإقرار (75) قانوناً، والتصويت على 18 أمر رئاسي. وهو رقم بسيط مقارنة مع وجود فترتين تشريعتين في السنة. من أبرز هذه القوانين التي شملتها المصادقة قوانين المالية العادية والتكميلية، قانون البلدية 10-11، قانون الولاية 07-12، القانون المتعلق برفع حالة الطوارئ رقم 05-11، قوانين الإصلاح السياسي الستة التي ضمت:

- قانون الانتخابات رقم 01-12

- القانون الخاص بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية رقم 02-12

- القانون المتعلق بكيفيات توسيع حظوظ مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة رقم 03-12

- قانون الأحزاب السياسية رقم 04-12

- قانون الإعلام رقم 05-12

- قانون الجمعيات رقم 06-12

بالإضافة إلى تلك القوانين المتعلقة بحماية الصحة وترقيتها، الوقاية من الفساد ومكافحته، القانون

¹ المادة 29 من القانون العضوي رقم 02-99

² محمد عفرون، مرجع سابق، ص35

³ المادة (27) من القانون العضوي 02-99

⁴ المواد 43-44 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

المتعلق بالممارسات التجارية، القانون المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، القانون التوجيهي للتربية الوطنية ... الخ¹.

وقد جاءت المصادقة على أغلب هذه المشاريع في سياق الاصلاحات التي تبنتها السلطة للتكيف مع الوضع العربي الراهن " الربيع العربي" ، و التعامل بحذر مع مستجدات الأحداث التي عرفتها الساحة الوطنية. وما يؤكد ذلك هو النشاط التشريعي الثقيل الذي عرفته الدورات الأخيرة من العهدة محل الدراسة.

وفي إطار الحديث عن هذه القوانين التي تمت المصادقة عليها. فإن ما يهمنا في هذا الصدد هو تحديد مستوى نجاعة هذه التشريعات استنادا إلى درجة تطابقها مع تطلعات المواطنين قياسا بالواقع، لمعرفة مدى فاعلية البرلمان في مناقشة ودراسة هذه القوانين قبل إقرارها. علما بأن البرلمان في الحقيقة لا يكاد يترك أي تأثيرات واضحة في صلب النصوص التي تقدمها الحكومة.

وعليه إذا كان البرلمان قد صادق خلال الفترة التشريعية السادسة على القوانين السابقة الذكر، والتي ترتبط بقطاعات هامة ولها علاقة مباشرة مع احتياجات المواطنين، فإن الإحصائيات سجلت أكثر من (11) ألف احتجاج، كما شهدت إضرابات لا حصر لها، كتعبير عن السخط وعدم الرضى الشعبي. وهو ما يعد دليلاً واضحاً على أن البرلمان لم يكن يتحسس انشغالات المواطنين أو يصغي لمطالبهم. وهذا ما جعل البعض يتساءل "هل البرلمان يشرع لحل مشاكل المواطنين أم يصدر قوانين لفائدة الحكومة ولا علاقة لها بالواقع؟"².

4- مشاركة المجتمع المدني في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين:

تظهر فكرة مشاركة المواطنين في الحياة السياسية وتحديدًا ضمن (أجهزة صنع القرار) من خلال تمثيلهم في البرلمان، أو في إطار الديمقراطية التشاركية عن طريق المواطنين أنفسهم، هذه الأخيرة التي تبدو أكثر فعالية، على أساس أن المواطنين هم الأقدر على تجميع وتنسيق مصالحهم. وهنا يلعب المجتمع المدني المنظم دورًا بارزًا وتكتملة مهمة لصفة التمثيلية من خلال التعبير عن اهتمامات المواطنين

¹ وزارة العلاقات مع البرلمان، القوانين المصادق عليها خلال العهدة التشريعية (2007-2012). في: www.mrp.gov.dz

² _____ ، برلمان الجزائر أعجز ما يكون عن احتواء أحداث الشارع. في:

وإيصالها إلى ممثليهم في البرلمان¹.

ووفقاً لهذا الطرح، يؤدي التنسيق الدائم بين البرلمان و منظمات المجتمع المدني في إطار العمل البرلماني إلى اقتراح تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات قائمة، وكذلك هو الحال كلما طلبت البرلمانات عقد نقاش عام حول قضية ما تتصل بتشريعات مستقبلية².

وتظهر المؤشرات الملموسة لهذا التوجه من خلال ما يلي³:

1- نوعية الخدمات الإعلامية المتوفرة عن الحياة البرلمانية خصوصا و السياسية عموما بما يتيح للأفراد معرفة المناقشات التشريعية الدائرة.

2- درجة انفتاح البرلمان على المجتمع من خلال أدواته المؤسسية (جلسات استماع، ونشر أعمال اللجان)

3- كفاءة أداء العضو وإدارته لعلاقته بدائرته بالناخبين، ومدى كون مكاتب الأعضاء قناة لمشاركة المواطنين في عملية التشريع.

و عموما تعد هذه المبادرات فرصة للاستفادة من مختلف الآراء و الخبرات التي توفرها هيئات المجتمع المدني للاسترشاد بها في الأمور التي تدخل في دائرة اهتماماتهم، وهو ما يضمن من جهة مشاركة فعالة للمواطن في العمل البرلماني بشكل خاص والعملية السياسية بشكل عام، وكذلك إصدار سياسات تستجيب لحاجات المجتمع وتلبي طموحاته المستقبلية على كل المستويات بما يحقق الرضى المبني على التفاعل الايجابي بين المواطن وصناع القرار في الدولة.

ولتشخيص العلاقة بين البرلمان ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر نلاحظ أنها محدودة أو تكاد تكون منعدمة نتيجة غياب نص قانوني يقنن مساهمة هذه القوى وينظم تفاعلها على المستوى التشريعي، فكل من القانون العضوي (99-02) المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وكذا النظام الداخلي لكلا الغرفتين، لم يتضمن أية إمكانية لمشاركة المجتمع المدني في العمل البرلماني، باستثناء المادة (43) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، التي تنص على أنه " يمكن للجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها

¹ Nina cvetek, Friedel Dadier, « Qu'est-ce que la société civile? ». Antananarivo, 2009, p 21

² دافيد بيتام، مرجع سابق، ص108

³ علي الصاوي، مرجع سابق، ص9

أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها". وهو نفس نص المادة (38) من النظام الداخلي لمجلس الأمة، لكن المتأمل في نص المادتين يستنتج أن المقصود هو الخبير كشخص لا منظمات المجتمع المدني¹.

لكن ورغم غياب النص القانوني الذي يسمح بمشاركة المجتمع المدني في العمل التشريعي، فإن ذلك لم يمنع من وجود محاولات للسير في هذا الاتجاه، حيث كانت هناك مبادرات تم من خلالها إشراك بعض الجمعيات في عمل اللجان البرلمانية المتخصصة التي يغلب عليها الطابع الاجتماعي²، والاستماع إلى رؤسائها باعتبارهم "خبراء"، عبر تنظيم أيام برلمانية³ لمناقشة بعض المواضيع ذات الصلة بالنصوص القانونية المطروحة للنقاش، ما سمح لهذه الجمعيات بالحضور والتعبير عن آرائها حول القضايا المطروحة للدراسة⁴. رغم أن هذه الأيام البرلمانية لا تخرج لا بتوصيات و لا بقرارات يمكن تطبيقها.

المطلب الثاني: الفاعلية في الرقابة على الحكومة

تمثل الرقابة البرلمانية أحد الركائز الأساسية في تصحيح الفعل الحكومي وتقويمه، خاصة إذا كانت تستند إلى الصرامة و الفعالية. وعليه سنتناول هذا المطلب بالتطرق إلى النقاط التالية:

1- الاطار القانوني للوظيفة الرقابية:

إضافة إلى الاجراءات التشريعية، يضطلع البرلمان بمهمة الرقابة على الجهاز التنفيذي، حيث منح الدستور البرلمان سلطة رقابة سياسية على الحكومة، الغرض منها تمكين أعضاء البرلمان الذين قاموا بإقرار السياسات من متابعة تنفيذها، وذلك من خلال نص المادة (99) التي جاء فيها " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد....". وتضيف المادة (159) " تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي"، كما نصت المادة(10) من القانون العضوي (99-02)

¹ عبد الناصر جابي، <<العلاقات بين البرلمان و المجتمع المدني في الجزائر: الواقع و الأفق>>. مجلة الفكر البرلماني، العدد 15، 2007،

ص136

² شهدت الفترة التشريع السادسة تنظيم أيام برلمانية، تمحورت حول مواضيع مرض السرطان، الطفولة، المرأة، كرة القدم من تنظيم كل من حزب FLN,RND، حمس وبعض الأحزاب الأخرى

³ تمثل الأيام البرلمانية فضاءً عاماً للنقاش وتبادل الرؤى ووجهات النظر المختلفة، التي تثري المواضيع محل التشاور، إلا أنها تأثيرها وحتى اللجوء إليها محدود في ظل الظروف السياسية و القانونية الحالية.

⁴ ياسين ربوح، التواصل المدني البرلماني كألية لتطوير العمل البرلماني في الجزائر،

على " يمكن كل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية، تحدّد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين".

وقصد ممارسة مهمة الرقابة بطريقة فعالة ينبغي أن يكون للبرلمان وسائل تمكنه من الاطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية¹.

وتتجسد هذه الوسائل من خلال الأسئلة، الاستجواب، سحب الثقة وتشكيل لجان التحقيق. وتمثل هذه الآليات مجموع الاجراءات المقررة دستوريا حول بموجبها البرلمان صلاحية الرقابة على الحكومة².

وما يهمنا في هذ الصدد هو التركيز على الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري ومدى فعاليته في محاسبة الحكومة ومساءلتها لتصحيح مسارها في حالة انحرافه، خاصة إذا علمنا أن السياسات العامة للدولة تتأثر بمستوى فاعلية الرقابة التشريعية وذلك إما :

إيجاباً: في حال قيام البرلمان بدوره الرقابي مما يؤدي إلى انتظام الأجهزة الحكومية في أداء مهامها وهو ما يضمن التنفيذ السليم للسياسات العامة.

أو سلباً: في حال عدم قيام البرلمان بدوره الرقابي مما يؤدي إلى انحراف الأجهزة الحكومية في تنفيذ السياسات المتفق عليها، نتيجة لعدم مساءلة المسؤولين في الوزارات المختلفة، ومن ثم العجز عن الوصول إلى تحقيق سياسات عامة ناجحة³.

ولضبط وتحديد درجة فاعلية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري لابد من التطرق في البداية إلى وضع ومكانة المعارضة داخل البرلمان كمحدد أساسي وعنصر متحكم في مدى نجاح أو فشل مختلف الوسائل الرقابية. خاصة إذا كانت تستند الى التنظيم والقوة وهما العنصران اللذان تقوم عليهما أية معارضة برلمانية فعالة.

¹ بدر الدين شبل، شهيرة بولحية، <<العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية و الممارسة>>. مجلة الإجتهد القضائي،

العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص279

² العبد عاشوري، (رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و الكتابية في النظام القانوني الجزائري). مداخلة أقيمت في ندوة حول السؤال الشفوي و الكتابي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، الجزائر وزارة العلاقات مع البرلمان، 23 أبريل 2006.

³ عبد الحميد بن عيشة، العلاقة بين السياسة و الإدارة العامة في الجزائر. أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2011،

ص244

2- وضع المعارضة داخل البرلمان الجزائري :

تبرز المعارضة البرلمانية بشكل أساسي في محاسبة الحكومة و مساءلتها. وعمليا لا يمكن ممارسة الرقابة البرلمانية على الحكومة إلا من قبل معارضة. ولكي تقوم المعارضة بهذا الدور ينبغي أن تكون منظمة و متماسكة¹.

إن البرلمان بدون معارضة لا يمكنه بأي حال من الأحوال القيام بممارسة صلاحياته خاصة منها ما تعلق بنقد سياسات الحكومة أو ممارسة الرقابة عليها. وفي هذه الحالة تصبح المعارضة البرلمانية شرطا ضروريا و ركيزة أساسية في أي عمل برلماني نشط و فاعل، خاصة إذا علمنا أن قوة البرلمان تتطلب وجود معارضة برلمانية قوية².

وتنطلق الديمقراطية من قاعدة أساسية تسمح للمعارضة بالمشاركة في الحياة السياسية. وفي داخل البرلمان يمكن للمعارضة الاعلان عن نفسها من خلال تكوين جماعات سياسية تتمتع بسلطات واسعة³، تتمثل هذه السلطات في طرح البدائل المتنوعة و المتعددة على مستوى التشريع أو السياسات، وكشف النقائص و الثغرات في أداء العمل الحكومي على المستوى الرقابي، بغية الوصول إلى سياسات راشدة تحقق أكبر عائد للمجتمع.

ويتضح من هنا، أن الرقابة البرلمانية هي رقابة الأحزاب المعارضة التي عادة ما تمثل الأقلية وهي لا تحكم، إلا أنها تسعى من خلال نقد أعمال الحكومة لتولي الحكم بعد استقالة هذه الأخيرة وإثبات فشلها⁴. وفي هذا الإطار يمثل الحزب أو الأحزاب المعارضة رقابة سياسية دائمة و متصلة لتوجهات وأداء السلطة التنفيذية، ساعيا لتأكيد أهمية وضع الاعتبار للبدائل الأخرى المقترحة في كل الحالات⁵.

وتمثل البيئة السياسية التي تشتغل فيها المعارضة مؤشرا أساسيا، يحدد مدى فعالية هذه المعارضة بالنظر إلى الحقوق التي تتمتع بها وكذا المشكلات التي تعترضها⁶.

وبالرجوع إلى المعارضة داخل البرلمان الجزائري فإننا نحصي ثلاثة أصناف رئيسية للأحزاب المعارضة

¹ المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة البرلمان في الدول العربية رصد وتحليل، بيروت: ، 2007، ص278

² International IDEA, **Democracy and development in globalized world**. New Delhi, 17-18 June, 2008, p59

³ علي الصاوي، الإصلاح البرلماني. أعمال المؤتمر السنوي الثاني حول البرنامج البرلماني، القاهرة، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، 2003، ص59

⁴ طارق عاشور، مرجع سابق. ص95

⁵ حسن أبشر الطيب، مرجع سابق. ص170

⁶ طارق عاشور، مرجع سابق. ص96

تتوزع على مقاعد البرلمان وهي كآآآي¹:

- الأحزاب التي اختارت مواجهة السلطة بشكل مباشر منتهجة النهج الراديكالي معارضة كل مقترحات التقارب مع السلطة.

- الأحزاب التي اختارت المعارضة بالمشاركة من خلال الحكومة الائتلافية مع معارضة محتشمة.

- أما الصنف الثالث فهو موجود كتيارات غير مهيكلة ومع ذلك فلها تأثيرها على السلطة وإن كان غير مباشر.

أما عن العلاقة بين هذه الأصناف الثلاثة (أحزاب المعارضة)²، فكانت هناك محاولات للتعاون والتنسيق بينها، حيث تعددت اللقاءات و الاجتماعات المشتركة بينها في محاولة للالتقاء حول رأي مشترك لمواجهة قضايا مختلفة، إلا أن هناك عوامل وضعت حدوداً على فاعلية هذا التعاون، ومنها الاختلاف في الرؤى و التوجهات، و المصالح الضيقة و الشكوك المتبادلة بينها، بالإضافة إلى الانقسامات المتكررة في صفوفها، وهو ما جعلها تخفق حتى الآن في التكتل في جبهة واحدة لمواجهة تكتل الحزب الحاكم³. وهو ما يؤثر على سلطة البرلمان، بل ويجعله تابعاً وامتداداً لسلطة الحكومة، من دون أن تجد هذه الأخيرة أي عناء في تمرير قراراتها، وإضفاء صفة الشرعية عليها، حتى ولو كان ذلك ضد الإرادة الشعبية.

وحقيقة ورغم هذا التنوع في أشكال المعارضة داخل البرلمان الجزائري إلا أنها تمثل أقلية لا تحظى بأية سلطات قانونية للضغط على الأحزاب الحاكمة، مما يقضي على إمكانية ممارسة سلطة الرقابة بفعالية⁴.

3- مساءلة الحكومة :

أ. الأسئلة:

أقر دستور 1996 في مادته (99) حق البرلمان في مراقبة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية

¹ ليلي بن بغيلة، مرجع سابق. ص 66-67

² أبرز أحزاب المعارضة في البرلمان الجزائري هي: التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية RCD، جبهة القوى الاشتراكية FFS، حزب العمال، الجبهة الوطنية الجزائرية FNA، وحركة النهضة قبل التكتل.

³ رابح لعروسي، مرجع سابق. ص 259-260

⁴ دلال لوشن، مرجع سابق. ص 133

والكتابية وفق الشروط المحددة في المادة (134) منه، التي جاءت لتؤكد حق أعضاء البرلمان في توجيه أي سؤال شفوي كان أو كتابي إلى أي عضو من أعضاء الحكومة. كما حددت أجل الجواب على السؤال الكتابي بثلاثين يوما كأقصى حد، في حين تكون الإجابة على الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس دون تحديد أجل الإجابة¹.

تزود آلية الأسئلة بنوعيتها البرلمان بالحقائق وكذلك بالمعلومات الرسمية اللازمة حول موضوع من مواضيع هذه الأسئلة، وتعلن هذه الأسئلة و الأجوبة رسميا بعد نشرها في جريدة المحاضر الرسمية لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة².

وبخصوص ممارسة أعضاء البرلمان لهذه الآلية الرقابية. فقد شهدت الفترة التشريعية محل الدراسة (2007-2012) اقبالا كبيرا على طرح الأسئلة بنوعيتها شفوية وكتابية على أعضاء الحكومة مقارنة بالفترات التشريعية السابقة، كونها تمثل أكثر الوسائل الرقابية استخداما. وقد مسّت هذه الأسئلة مختلف الجوانب الحياتية للمواطنين. ويوضح الجدول التالي استعمال هذه الآلية الرقابية من طرف أعضاء البرلمان خلال العهدة التشريعية السادسة:

الجدول 1 : الأسئلة المطروحة خلال الفترة التشريعية (2007-2012)

دورة الخريف		دورة الربيع		الفترة التشريعية السادسة (07-12)
الأسئلة الكتابية	الأسئلة الشفوية	الأسئلة الكتابية	الأسئلة الشفوية	
75	123	10 م أ	6 م أ	2007
148	74	101	176	2008
93	119	75	57	2009
81	145	117	119	2010
122	118	128 م ش و	140	2011
/	/	9 م أ	12	2012

المصدر: وزارة العلاقات مع البرلمان www.mrp-gov.dz

إن ما يفسر استخدام أعضاء البرلمان للسؤال كآلية رقابية، يرجع لما يتضمنه من استفسارات

¹ العيد عاشوري، مرجع سابق

² بدر الدين شبل، شهيرة بولحية، مرجع سابق، ص 282

موجهة لأعضاء الحكومة بهدف الحصول على معلومات ، لكن و رغم ذلك يبقى أداة عديمة الجدوى في تحقيق رقابة برلمانية فعالة نتيجة لعدة أسباب نذكر منها:

ـ **تواجد الحكومة في اجراءات السؤال:** ويتجلى ذلك من خلال المواد من 68 إلى 75 التي حددها القانون العضوي (99-02)، منها قيد إيداع نص السؤال قبل 10 أيام من تاريخ الجلسة المقررة لمناقشته إذا كان شفويا، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، ليتم إرساله فوراً إلى رئيس الحكومة.

كما أن ادراج السؤال في جدول أعمال كل غرفة بحاجة إلى موافقة الحكومة، فيما يتعلق بالسؤال الشفوي دون السؤال الكتابي الذي يتحرر من قيد البرمجة لأنه لا يتطلب انعقاد جلسة للإجابة عنه.

ـ **انعدام الجزاء القانوني المترتب عن السؤال:** ما جعل السؤال وسيلة اعلامية لم ترق لدرجة ترشيد أداء الحكومة نتيجة:

1. أنه لا يوجد ما يلزم الحكومة بضرورة الاجابة عن الأسئلة¹.
 2. عدم تحديد المدة بين تاريخ إيداع السؤال و تاريخ مناقشته، حيث تجاوز الفارق الزمني في عدة مرات أكثر من سنة. هذا في حالة الإجابة على السؤال.
 3. غياب الوزراء المعنين بالرد في غالب الأحيان ما يثير الاستياء لدى أعضاء البرلمان².
- و يبقى أن نفسر في الأخير الاستعمال المكثف لهذه الألية الرقابية، كدافع مهم، إلى حرص البرلمانين على تدعيم مكانتهم في دوائرهم الانتخابية، إذ يحاول كل عضو أن يظهر بمظهر بطولي في مواجهة الحكومة، وكشف مواطن التقصير في أدائها أمام الرأي العام³.

ب. الاستجواب:

طبقا لنص المادة (133) "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة". وقد اشترط القانون العضوي (99-02) على أن يوقع الاستجواب 30 نائبا على الأقل، ويبلغ إلى رئيس الحكومة من قبل رئيس إحدى الغرفتين خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه، ويتم تحديد الجلسة

¹ نقصد بذلك عدم وجود نص قانوني يتضمن القواعد التي تلزم أعضاء الحكومة بالإجابة على الاسئلة التي يطرحها النواب.

² عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص ص138-139

³ سليمة مسراتي، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري. أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2010، ص 215

بالتشاور مع هيئة التنسيق و الحكومة، على أن يتم ذلك خلال 15 يوما على الأكثر من تاريخ إيداعه، بعد ذلك تقوم الحكومة بتقديم جوابها على نقاط الاستجواب¹.

وعلى اعتبار أن الاستجواب يهدف ليس فقط إلى مساءلة الحكومة، بل حتى انتقاد طريقة تنفيذها لبرنامجها، المصادق عليه من طرف البرلمان و الذي يعد ميثاقا وعقدا أساسيا بين البرلمان والحكومة، إذا ظهر فيه تقصير يمس بالصالح العام. فهو يثير بحثا جديا ومناقشات حادة مصحوبة باتهام. وهي النقطة التي تميز الاستجواب عن السؤال².

و الملاحظ أن نص المادة(133) من الدستور و القانون العضوي 99-02 لم يبين الأثر الذي يترتب على الاستجواب في حالة عدم اقتناع أعضاء البرلمان برد الحكومة، إلا أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في مادته (125) من الفقرة الثانية نص على أن يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق³. وعليه فإن إمكانية طرح الثقة بالحكومة كأثر للاستجواب غير واردة بالنظر إلى الاحكام التشريعية المحددة للرقابة البرلمانية على الحكومة التي اكتفت بمجرد تشكيل لجان للتحقيق ينعدم معها الأثر القانوني للاستجواب كآلية للرقابة⁴.

وبالرجوع الى الممارسة الفعلية لآلية الاستجواب نجد أن استعمالها يبدو محدودا وذلك راجع لعدة أسباب من بينها عائق عدد الموقعين، الذي يمنع المعارضة من اللجوء إليها بالنظر لقلتها العددية في المجلس.

4- طرح الثقة بالحكومة :

إن طرح الثقة بالحكومة يمثل أحد الجوانب الأساسية التي تتضمن المسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة أمام البرلمان (وتحديدا لأعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة لأسباب موضوعية ومبررات عملية). وهو يرتبط عادة ببرنامج عمل الحكومة أو ببيان السياسة العامة.

وتطرح مسألة الثقة في الحالات التالية:

¹ المواد (65-66) من القانون العضوي 99-02
² بو الطيب بن ناصر، (علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية و الممارسة الفعلية-حالة البرلمان الجزائري-)، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح 15-16-17فيفري2013، ص11
³ نصر الدين عاشور، فيصل نسيغة. <<علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري1996>>. مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص313
⁴ ليلي بن بغيلة، مرجع سابق. ص35

1/ عند مناقشة مخطط عمل الحكومة: حيث يمارس البرلمان رقابته على الحكومة و ذلك عن طريق مناقشة مخطط عملها بتناول جميع الجوانب و المجالات المتعلقة بالسياسة العامة سواء اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية أو ثقافية بنص المادة (80) من الدستور " يقدم رئيس الحكومة برنامجه الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة". وتعد الثقة التي تتجلى في الموافقة شرطا أساسيا لكي تباشر الحكومة عملها.

ويرتبط تأييد المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة بعدة عوامل أهمها اختيار رئيس الحكومة ووزرائه من حزب الأغلبية البرلمانية حتى تضمن تجانس الحكومة مع البرلمان، واستقرار المؤسساتين، وكذلك فحوى البرنامج الذي يجب أن يراعي فيه رئيس الحكومة قدرته على الاقناع عند عرضه أمام النواب وتلقي ملاحظاتهم و الرد عليها¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه عند عرض رئيس الحكومة مخطط عمله على البرلمان فإنه قد تترتب على ذلك عدة نتائج، بحيث قد تتم موافقة البرلمان على المشروع الحكومي أو يطلب إدخال تعديلات عليه يرى أنها ضرورية حول هذا البرنامج ، أو قد يرفضه تماما مما يضطر رئيس الحكومة الى تقديم استقالته²، حسب ما نصت علي المادة (81) من الدستور " يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه". ويتم تعيين رئيس حكومة من جديد حسب الكيفيات نفسها التي عين بها رئيس الحكومة السابق³.

2/ عند تقديم الحكومة بياناً عن السياسة العامة: حيث تلتزم الحكومة سنويا بتقديم بيان عن السياسة العامة للبرلمان ابتداء من تاريخ المصادقة عليه من قبل هذا الأخير يتضمن عرضا عن المهام المنوطة بها وما تم إنجازها من البرنامج. وذلك عملا بنص المادة (84) من الدستور في فقرتها الأولى.

ولنواب المجلس الشعبي الوطني أن يستغلوا عرض ومناقشة بيان السياسة العامة للحكومة لتوقيع رقابتهم عليها، بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

حيث يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني الاستماع إلى الحكومة في بيانها السنوي عن السياسة العامة ومناقشته، مع إمكانية اختتام هذه المناقشة بإصدار لائحة أو بإيداع ملتمس رقابة، طبقا

¹ جمال عبد الناصر مانع. مرجع سابق. ص34

² طارق عاشور. مرجع سابق. ص49

³ المادة (81) من دستور 1996

لأحكام المادة (84) من الدستور "...يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة، كم يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني...".

أ/ اللائحة : تعد بمثابة إجراء للفت انتباه الحكومة نتيجة تقصيرها أو عدم التزامها بالتنفيذ الصحيح للسياسة العامة المصادق عليها، وبمجرد اقتراح اللائحة تصبح ثقة الحكومة مشروطة بضرورة العودة إلى التقيد بما ورد في الخطة، أين تصبح اللائحة بمثابة إنذار للحكومة¹، يمكن أن يتحول مستقبلا إلى معارضة تترجم بالإقدام على اقتراح ملتمس رقابة².

ب/ ملتمس الرقابة : أجازت مختلف النصوص القانونية للنواب إيداع ملتمس رقابة أو ما يسمى لائحة لوم، التي بمقتضاها تجد الحكومة نفسها مجبرة على الاستقالة لأن الثقة قد سحبت منها وذلك وفقا للأحكام و الشروط المنصوص عليها في المواد 135، 136، 137 من الدستور. ويتم اللجوء إلى هذا الإجراء في حال ما إذا كان بيان السياسة العامة لا يعكس ما تضمنته خطة عمل الحكومة³.

ويمثل ملتمس الرقابة آلية خطيرة في مواجهة الحكومة لذلك أحاطه المؤسس الدستوري بمجموعة من الشروط، التي جعلت من ممارسته شبه مستحيلة كونها غير معقولة و غير قابلة للتطبيق واقعيًا⁴.

3/ في حالة طلب الحكومة التصويت بالثقة: من جهة أخرى أجاز الدستور لأعضاء المجلس الشعبي الوطني رفض التصويت بالثقة الذي قد تطلبه الحكومة، طبقا لأحكام المواد 82، 84، 129 و المواد من 62 الى 64 من القانون العضوي (99-02) والمواد من 120 الى 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁵.

ويعد إجراء طلب الثقة آلية تقليدية بمقتضاها يقوم الوزير الأول بالمبادرة بطلب الثقة حول السياسة العامة التي انتهجتها حكومته وذلك للتأكد من مدى الثقة الممنوحة له من قبل أعضاء المجلس⁶.

وباستقراء نص المادة (84) من الدستور 1996 و التي جاء فيها " لرئيس الحكومة أن يطلب من

¹ بو الطيب بن ناصر، مرجع سابق. ص 8

² صالح بلحاج، مرجع سابق. ص 285

³ بو الطيب بن ناصر، مرجع سابق. ص 8

⁴ بدر الدين شبل، شهيرة بولحية، مرجع سابق. ص 284

⁵ موسى بودهان، مرجع سابق. ص 41

⁶ بو الطيب بن ناصر، مرجع سابق. ص 7

المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة..."، يتضح أن تحريك لائحة الثقة لعقد مسؤولية الحكومة يعد اختصاصا لرئيس الحكومة ولا يملك النواب حق طلبه أو إجبار رئيس الحكومة على ذلك¹. إلا أن مصير الحكومة يبقى متوقفا على موافقة أو عدم موافقة المجلس على طلب التصويت².

وبالعودة إلى الواقع العملي لفاعلية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة فإن ذلك يستوجب من جهة التطرق لمدى التزام الحكومة بالتقيد بالإجراءات السابقة الذكر (عرض البرنامج، تقديم بيان السياسة العامة و طلب التصويت بالثقة) ومن ثم تقييم أداء البرلمان بناءً على ذلك.

فبخصوص مدى التزام الحكومة بعرض خطة عملها لمناقشتها من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فإن حكومة الوزير الأول أحمد أويحي لم تلتزم بذلك إلا مرة واحدة طيلة خمس سنوات، متجاهلة أحكام المادة (80) التي تلزمها بذلك سنويا كشرط مسبق لمباشرة عملها، وكان ذلك في بداية العهدة التشريعية السادسة خلال الدورة الربيعية 2007. وقد تمت المصادقة على البرنامج بالأغلبية المطلقة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وبالإجماع على مستوى مجلس الأمة بإصدار لائحة مساندة للحكومة ودعمها لبرنامجها³. للعلم فإن الموافقة على برنامج الحكومة مفروغ منها في النظام السياسي الجزائري لأنه لم يحدث وأن رُفض برنامج حكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني⁴. خاصة و أن المؤسس الدستوري قد قيد البرلمان فيما يخص إمكانية طرح الثقة بالحكومة كإجراء يعقب عرض الحكومة لبرنامجها، من خلال نص المادة (82) التي تضمنت خطوطا حمراء لا يمكن للنواب تجاوزها، إذا ما أرادوا الاحتفاظ بمقاعدهم، ذلك أنه في حال رفض المجلس لبرنامج الحكومة تستقيل هذه الأخيرة، ويتم تعيين رئيس حكومة جديد الذي يعرض برنامجه أيضا على المجلس، ففي حال رفض هذا الأخير مرة أخرى البرنامج ينحل وجوبا وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس جديد.

كما أن ظاهرة الأغلبية البرلمانية⁵ حقيقة لا يمكن تجاهلها في البرلمان الجزائري، التي تؤدي إلى تصدر نواب الأغلبية لمساندة الحكومة، واقتصار دورهم على الموافقة اللامشروطة على برنامجها دون

¹ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 126

² نصر الدين عاشور، فيصل نسيغة. مرجع سابق، ص 312

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة الدورة الربيعية 2007، ص 26

⁴ راجع لعروسي، السلطة التشريعية في الجزائر. مرجع سابق، ص 116

⁵ تظهر الأغلبية البرلمانية في حال حصول حزب ما على الأغلبية في الانتخابات التشريعية أو من خلال اللجوء إلى نظام التحالفات.

محاسبتها، وهو ما يشكل تعطيلًا لكل محاولة في الرقابة على الأداء الحكومي¹.

على اعتبار كذلك أن برنامج الحكومة هو برنامج الرئيس الذي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في إمكانية حل المجلس².

أما فيما يتعلق مناقشة هذا البرنامج، فتبقى آلية خالية من الفعالية ولا تستهدف المشروع بقدر ما تستغل كفرصة لمخاطبة الرأي العام و إيصال رسائل ومواقف الأحزاب و الحكومة، ما حوّل البرلمان إلى منبر للاستعطاف السياسي لا أكثر³.

وفي ما يخص بيان السياسة العامة فإنه و في ظرف 05 خمس سنوات لم تقدم الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني إلا بيانا واحدا عن السياسة العامة وذلك في أكتوبر 2010 رغم أن المادة(84) من الدستور تلزم الحكومة بذلك سنويا⁴.

و رغم توقيع أكثر من 34 نائبا في المجلس الشعبي الوطني لائحة طالبوا من خلالها الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة وحصيلة نشاطها، إلا أن ذلك لا يبرر ضعف فعالية البرلمان في استعمال طرح الثقة بالحكومة كآلية رقابية من جهة ثانية.

بالنسبة لطلب التصويت بالثقة، فإنه لم تلجأ الحكومة لاستعمال هذا الاجراء، خلال الفترة التشريعية محل الدراسة، رغم أن المشرع الدستوري لم يضع صعوبات وتعقيدات حول اجراءات التصويت إذ تكفي موافقة الأغلبية البسيطة فقط⁵. وهي بذلك لا تختلف عن الفترات التشريعية السابقة.

ضف إلى أن حالات طلب الحكومة التصويت بالثقة و رفضها من قبل البرلمان مستبعدة الوقوع في الحياة البرلمانية الجزائرية⁶، خاصة وأن قيد المادة (129) يتكرر في مثل هذه الحالات.

5- لجان التحقيق:

¹ عقيلة خرباشي، مرجع سابق. ص108

² المادة (129) من دستور 1996

³ طارق عاشور، مرجع سابق، ص64

⁴ مصطفى بلعور، "التعديلات الدستورية ومعضلة التطوير البرلماني في الجزائر".

[http://manifest.univ-ouargla.dz/index.php/seminaires/archive/facult%C3%A9-de-droit-et-des-sciences-politiques/32.\(28/3/2013\)](http://manifest.univ-ouargla.dz/index.php/seminaires/archive/facult%C3%A9-de-droit-et-des-sciences-politiques/32.(28/3/2013))

⁵ أحمد طعيبة، مرجع سابق. ص312

⁶ بو الطيب بن ناصر، مرجع سابق. ص15

حوّل المشرع الجزائري أعضاء البرلمان الحق في تشكيل لجان تحقيق، شرط عدم الاقتناع برد الحكومة عقب استجوابها، أو يتم إنشاء هذه اللجان كلما أراد البرلمان ذلك وفي أي وقت، وهو ما نصت عليه المادة (161) من الدستور بأنه "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة". ويتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة¹.

وقد تبنت المشرع الجزائري فكرة العمل بهذه الآلية، إلا أن استعمالها يكاد يكون محدودا جدا نتيجة افتقارها للكثير من الاجراءات التي تجعل منها أداة فعالة و إلزامية.

فرغم الأزمات و الفضائح التي شهدتها البلاد ومثال ذلك : ((قضية ملفات سوناطراك، إضرابات الأساتذة، الطريق السيار شرق غرب... الخ))، إلا أنه لم نسمع عن تشكيل هذه اللجان وإن شكلت فهو مجرد السكوت عن القضايا المراد عدم معرفة حقائقها، فتتشكل اللجان و يتوقف دورها عند هذه المرحلة.

وقد حوّلت بعض لجان التحقيق خلال العهدة التشريعية السادسة إلى لجان استطلاع، فيما ألغيت أخرى قبل أن تباشر عملها².

أما فيما يخص لجنة التحقيق حول ندرة بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية، والتي وافق المجلس على إنشائها في جلسته المنعقدة في 20 أبريل 2011³، حول ما يسمّى بأحداث "الزيت و السكر" التي عرفت بها بعض المدن الجزائرية خلال جانفي 2011 فإن نتائجها لم تظهر إلى اليوم رغم تسليم التقرير النهائي الذي تم إعداده إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني.

مع العلم أن تشكيل هذه اللجنة قد قوبل بشكوك قوية حول جدواها، خصوصا في ظل رفض رئاسة المجلس إنشاء لجان تحقيق دعت إليها المعارضة.

كخلاصة لما تم عرضه في هذا الفصل حول دور البرلمان الجزائري في ترشيد السياسة العامة، نستنتج أن أداء البرلمان خلال الفترة محل الدراسة قد تميز بالضعف الشديد سواء على المستوى

¹ المادة 77 من القانون العضوي (99-02)

² ملف جريدة الخبر عن البرلمان الجزائري. من موقع النائب السابق خوجة ابراهيم: (29/03/2013) <http://khodia-brahim.com>

³ حصيلة نشاط اللجان. على الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني: www.apn-dz.org

التشريعي أو الرقابي، وهي الحقيقة التي لا يمكن انكارها، خاصة وأن هذه الفترة بالذات قد عرفت تحولات سياسية و اجتماعية واقتصادية مهمة، صاحبتهما اضطرابات واحتجاجات لا حصر لها.

الفصل الثالث

معوقات فاعلية العمل البرلماني في الجزائر

وسبل اصلاحه

انطلقت الدراسة من إشكالية أساسية تمحورت حول البحث في دور السلطة التشريعية في ترشيد السياسة العامة في الجزائر وتحديدًا خلال الفترة التشريعية السادسة، من خلال عرض مختلف النصوص القانونية التي تحدد صلاحيات و وظائف السلطة التشريعية ثم مقارنتها بالممارسة الفعلية.

وتبيّن أن هذا الدور ضعيف جداً، خاصة ما تعلق منه بالجانب التشريعي و الرقابي _ وهما محورا الدراسة- أين يلاحظ محدودية في مناقشة وتعديل مشاريع القوانين، بالإضافة إلى ضعف المبادرات التشريعية للنواب، دون أن ننسى التدهور الملحوظ في استعمال الوسائل الرقابية.

إن هذا العجز الشديد الذي يميز أداء السلطة التشريعية في الجزائر، أكيد له مبرراته التي تعتبر كقيود تؤثر على فعاليتها في القيام بأدوارها الحقيقية، وهو ما يستدعي ضرورة تطويره بالتركيز على مواطن الخلل و القصور سواء كانت خارجية تفرضها طبيعة النظام السياسي القائم أو داخلية ترتبط بالبرلمان في حد ذاته وبنيتة الداخلية.

المبحث الأول

معوقات فعالية الأداء البرلماني في الجزائر

إن مستوى الأداء المتواضع الذي ظهرت به السلطة التشريعية في الجزائر خلال الفترة التشريعية السادسة على غرار باقي العهودات التشريعية السابقة، يؤكد أن هذه الظاهرة أصبحت مألوفة وحتى متوقعة لدى الجميع من أعلى هرم في السلطة إلى المواطن البسيط.

هذا ما جعلنا نطرح عدة اشكاليات تتمحور حول البحث في مبررات هذا الضعف، وتحديد أسبابه. وقد تبين أن هناك قيود لها علاقة بطبيعة النظام السياسي، طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، وأخرى بالبنية الداخلية للبرلمان. وهذا ما سنتطرق له في هذا المبحث.

المطلب الأول: النظام السياسي وتضييق الممارسة السياسية للسلطة التشريعية

رغم إقراره المبادئ التعددية التي جاءت في دستور 1989 إلا أن دستور 1996 كرس الآليات السلطوية لدستور الأحادية لسنة 1976 ، وعلى رأسها ما يطلق عليه فقهاء القانون الدستوري النظام الرئاسي الصلب، وهو النظام الذي يجمع كل السلطات في يد الجهاز التنفيذي ويهمش دور المؤسسات الدستورية الأخرى .

فقد سعى محرروا هذه الوثيقة إلى تحقيق استقرار قوي للسلطة التنفيذية، مما يعزز جوانب السلطة و النظام القائم دون افساح المجال لإحداث تغيير جذري في طبيعة و بنية النظام السياسي القائم. ويمكن الاستدلال على هذا الطرح من خلال العديد من المؤشرات وعلى رأسها قانون الأحزاب و قانون الانتخاب المصادق عليهما سنة 1997، وهي القوانين التي ساهمت في شل الحركة السياسية في الجزائر¹.

إن ما يميز بيئة الحكم في الجزائر هو عدم توازنها في اتجاه يعزز مكانة طرف على حساب طرف آخر، وهي الميزة التي تنبع من طبيعة الدولة في حد ذاتها، ما جعل بيئة الحكم تمتاز بخصائص نذكر

¹ صالح زياتي. (الانفتاح السياسي في الجزائر و معضلة بناء قدرات الممارسة الديمقراطية). مجلة دفاتر السياسة و القانون، عدد خاص، أفريل 2011، ص316

- __ الدولة مركزية تسيطر فيها السلطة التنفيذية "رئيس الجمهورية" على باقي المؤسسات في الدولة.
- __ البرلمان ضعيف و مهمش ويفتقر إلى الوسائل و الامكانيات الضرورية لأداء عمله بكفاءة و فاعلية.
- __ عدم استقلالية القضاء بوجود تبعية في الوظيفة القانونية القضائية للسلطة التنفيذية.
- __ ضعف المجتمع المدني و الإعلام، نتيجة التضييق الشديد و تهميش الأدوار.
- ولعل أبرز التعديلات الواردة في دستور 1996 و التي ساهمت بشكل كبير في إضعاف السلطة التشريعية في الجزائر تمحورت حول عدة نقاط أهمها:
- حظر النشاط الحزبي القائم على أسس دينية أو طائفية.
- إنشاء غرفة برلمانية ثانية " مجلس الأمة".
- حق الرئيس في إصدار أوامر لها قوة القوانين في غياب البرلمان، مما يعني منح الرئيس سلطات تشريعية و تنفيذية جعلته القوة الفاعلة الأولى في البلاد.
- تقليص عدد الأحزاب، لتمكين السلطة من معاملة الأحزاب السياسية معاملة انتقائية تبعا لحجمها الانتخابي وخطورتها عليها.
- إضعاف قدرة أحزاب المعارضة على التأثير في القرار السياسي من خلال نوابها في المجلس الشعبي الوطني، حين أخضع القوانين التي يصادق عليها البرلمان لمراقبة مجلس الأمة، الذي يتم اختيار ثلث أعضائه من طرف رئيس الجمهورية.
- المبالغة التي اتسمت بها البنية القانونية في شروط تقرير القوانين الاستثنائية و الطارئة، بتوسيع نطاق نفاذها. وكذلك الصلاحيات الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية².

¹ طارق عاشور. مرجع سابق. صص 151-152

² ميلود عروس. معوقات الممارسة السياسية في ظل التعددية في الجزائر (1990-2006). رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2010، صص 167-168

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية

تمتع السلطة التنفيذية في الجزائر بسلطات واضحة على حساب السلطة التشريعية، بالإضافة إلى تدخل السلطة الأولى في عمل السلطة الثانية من خلال مجموعة من النصوص الدستورية، أو من خلال تجاهل بعض تلك النصوص، وكنيجة لذلك أصبحت السلطة التشريعية عاجزة عن التجاوب مع آمال المجتمع و تطلعاته¹.

إنّ أهم العوامل التي عززت هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، هو ذلك المزج بين الأغلبية البرلمانية و السلطة التنفيذية، الذي ساهم في تأكيد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية بصورة تجاوزت حدودها المرسومة في النصوص، وحصرت دور السلطة التشريعية في دائرة ضيقة وهي التصويت على القوانين فقط².

وتتكون السلطة التنفيذية في الجزائر من رئيس الجمهورية و الحكومة.

1- رئيس الجمهورية: منتخب من الشعب والذي لا تثار مسؤوليته إلا أمامه.

يحظى رئيس الجمهورية بالعديد من الصلاحيات الدستورية، التي جعلت منه بؤرة النظام السياسي و مركز الثقل فيه³، بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأفعال و الأقوال التي تصدر منه أثناء أدائه لوظيفته، لانعدام أي نص في الدستور يشير إلى ذلك، أو يبين الجهة التي تتولى محاسبته⁴، وهذا ما دعم مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلط التشريعية.

ويتدخل رئيس الجمهورية في العمل التشريعي من خلال:

. إصدار القوانين.

. التشريع بأوامر.

. له حق الاعتراض على القوانين، حيث يمكنه طلب إجراء مداولة ثانية في قانون أحيل عليه خلال

¹ مصطفى بلعور، «طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية: دراسة في الدستور الجزائري» <<مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد الخامس، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، جوان 2011، ص182

² نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996. رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2006، ص

³ أحمد طعيبة، مرجع سابق. ص497

⁴ رياض دنش، «المسؤولية السياسية و الجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996» <<مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص380

2- الحكومة: وتكون مسؤولة أمام رئيس الجمهورية و البرلمان على حد سواء.

وهي تمثل الهيئة التنفيذية و الإدارية للدولة، وتتكون من الوزير الأول (التعديل الدستوري 2008) ووزرائه الذين يشكلون أعضاء الحكومة¹. وهم معينون من قبل رئيس الجمهورية.

وعموما تتكرس هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الجزائر عبر مجموعة من الآليات نذكر منها:

أ/ التشريع عن طريق أوامر:

يمكن لرئيس الجمهورية المساهمة في صنع القانون من خلال التشريع بالأوامر، الذي يعتبر حقاً خالصاً لرئيس الجمهورية.

تخضع الأوامر لمصادقة البرلمان أو رفضها، بعد عرضها عليه بغرفتيه في أول دورة له. وتعتبر لاغية في حالة عدم المصادقة عليها²، إلا أنه لا يمكن تعديلها.

تتمتع الأوامر الرئاسية بقوة القوانين حيث تؤدي ثلاث وظائف تشريعية :

1- تعديل القانون.

2- إلغاء القانون

3- استحداث قوانين جديدة

والمتتبع لواقع البرلمان في الجزائر، يجد أنه من الصعب عليه رفض تلك الأوامر، فهي من جهة تكون قد دخلت حيز التنفيذ قبل عرضها على البرلمان، ومن جهة ثانية لم يحدث عبر التجارب البرلمانية المتعاقبة في الجزائر أن رفض المجلس الشعبي الوطني أمراً واحداً من الأوامر التشريعية³، رغم أنها تعد تشريعاً منافساً بالنسبة للسلطة التشريعية، وهو ما يؤكد فعلاً هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة

¹ مصطفى بلعور، <<طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية>>. مرجع سابق، ص186

² المادة (124) من دستور 1996

³ مصطفى بلعور، <<التعديلات الدستورية ومعضلة التطوير البرلماني في الجزائر>>، مرجع سابق.

التشريعية، خاصة إذا علمنا أن عرضها على البرلمان للموافقة عليها هو مسألة شكلية فقط¹.

وتتأثر السلطة التشريعية باستعمال الرئيس للأوامر:

1. بالنسبة للوظيفة التشريعية: يؤدي ذلك إلى تضاؤل سلطة البرلمان وتقليص دوره التشريعي، خاصة وأن الواقع العملي يثبت أن معظم التشريعات مصدرها السلطة التنفيذية سواء عن طريق رئيسها بواسطة الأوامر، أو عن طريق الحكومة من خلال مشاريع القوانين. مما يدعم الدور التشريعي السلطة التنفيذية على حساب البرلمان.

2- بالنسبة للوظيفة الرقابية: ويظهر ذلك من خلال الموافقة الشكلية التي تضعف السلطة التشريعية، عبر اللجوء إلى آلية التصويت بدون مناقشة (كإجراء خاص بالأوامر) أين يعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه بدون مناقشة أو تعديل. وهو ما يشكل قيدا حقيقيا أمام السلطة التشريعية².

ب/تعليق النص التشريعي:

منح المشرع الجزائري للوزير الأول حق الاعتراض على نص تشريعي تمت الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، على أن يكون هذا الاعتراض خلال المدة الزمنية المحددة دستوريا للإصدار (مدة الإصدار هي 30 يوم). كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه، وهو ما يعد اعتراض صريح على النص التشريعي. كم أنه على رئيس الجمهورية إرجاع النص التشريعي إلى المجلس الشعبي الوطني أثناء الفترة الزمنية المقررة للإصدار إذا أراد طلب إجراء مداولة ثانية، ومن ثم يكون الطلب مرفقا برسالة يشرح فيها أسباب رفضه، وحتى يصبح القانون نافذا فإنه يتوجب على رئيس الجمهورية إصداره ثم المصادقة عليه وهذا يعني أن النص القانوني معلق على شرط واحد هو المرور على السلطة التنفيذية التي لها حق الاعتراض عليه. مما يعتبر تدخل في العمل التشريعي و عرقلة³.

¹ سليمة مسراتي. مرجع سابق. ص118

² نور الدين رداد. مرجع سابق. ص132-136

³ نور الدين شبل، شهيرة بولحية. ص385-386

ج/ تدخل السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني:

من بين الآليات التي تتدخل عن طريقها الحكومة في سير العمل البرلماني نجد دعوة البرلمان للانعقاد في دورات عادية أو استثنائية، تأجيل الدورات أو فضها.

كما تتدخل الحكومة في اختصاصات المجلس الداخلية من خلال ضبط جدول أعمال الدورة، ويتم ذلك بين مكتي الغرفتين و الحكومة، طبقا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة. و أن التسجيل في جدول أعمال الجلسة يكون بالتشاور مع الحكومة في الحالات العادية، أو بطلب منها إذا لم تعد اللجنة تقريرها في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسة المشروع أو اقتراح القانون. الملاحظ أن كل الدساتير الجزائرية لم تنص أصلا على تدخل الحكومة في إعداد جدول الأعمال، إلا أن هذا التفوق الحكومي تم إقراره عن طريق الأنظمة الداخلية للبرلمان، التي تقوم بمنح الامتياز للحكومة في تحديد جدول الأعمال.

د/ تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان:

للسلطة التنفيذية دور مهم في الإشراف على إعداد الانتخابات التشريعية، سواء من حيث إعداد القوائم الانتخابية، قبول أوراق المترشحين، تسيير الحملة الانتخابية، التحكم في وسائل الاعلام، إعلان النتائج النهائية للانتخابات بعد فرز الأصوات و توزيع المقاعد على القوائم الفائزة¹.

هـ/ سلطة حل البرلمان:

يعتبر من أخطر الحقوق التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في علاقتها مع البرلمان، وهو سلاح مضاد للمسؤولية الوزارية المقررة أمام المجلس الشعبي الوطني، وكقاعدة عامة يصدره رئيس الجمهورية ويشمل:

- **الحل الوجوبي:** يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية حسب نص المادة(82) من الدستور.

- **الحل الاختياري:** عندما يقرر رئيس الجمهورية حل البرلمان لإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة. وهذا ما يؤكد رجحان كفة

¹ طارق عاشور. مرجع سابق. ص 54-55

رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية¹.

وتتعدد مبررات استعمال حق الحل، التي تتمثل في :

. كوسيلة لتحكيم الأمة في نزاع قائم بين المجلس و الوزارة.

. كطريقة لدفاع رئيس الجمهورية عن حقوقه و آرائه.

. لإيجاد أغلبية برلمانية من شأنها أن تؤدي إلى استقرار الحكم.

إلا أن الهدف الحقيقي من قرار حل البرلمان هو الضغط على البرلمان و المساس باستقلاليتته أثناء ممارسة مهامه، مما يشكل تعدي على عمل البرلمان و التحكم في الاختيار الشعبي².

و/امتلاك السلطة التنفيذية للوسائل المادية و البشرية:

تمتلك السلطة التنفيذية الوسائل البشرية و المادية، ما مكنها من استيعاب التطورات الجديدة و التحكم في مختلف المستجدات، كما أن الادارة بوصفها جهاز تابع للسلطة التنفيذية، سهل على الحكومة التعامل مباشرة مع المواطنين و معرفة احتياجاتهم. وبالتالي تهميش السلطة التشريعية و تراجع مكانتها نظرا لقلة الامكانيات التي تساعدها على التجاوب مع مطالب المواطنين و من ثم الاستجابة لها.

وعليه فإن هذا العنصر الذي يبرز هيمنة السلطة التنفيذية، يجعلنا نصنف البرلمان الجزائري ضمن أحد الأنماط الخمسة التي وضعها "مارفين وبنباون"، في تركيزه على طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية وهي المؤسسة التشريعية التابعة، حيث يتميز هذا النمط بوجود حزب أغلبية واحد متماسك، يضمن أن تكون المبادرة التشريعية بالأساس في يد السلطة التنفيذية. ويعمل على تمرير قراراتها خلال عرضها على البرلمان دون أي تأثير واضح و ملموس و حتى لو كانت تحمل الكثير من المغالطات، وهو الدور الذي يجسده حزب السلطة في الجزائر.

¹ مصطفى بلعور. مرجع سابق.

² بدر الدين شبل، شهيرة بولحية. مرجع سابق، ص 386-387

المطلب الثاني: ضعف التركيبة البرلمانية

تتأثر مخرجات السلطة التشريعية بمستوى أداء الأعضاء فيها و قدرتهم على التأثير في السياسة العامة. و تتمثل المهمة الأولى لعضو البرلمان في التشريع و الرقابة، فالنائب يعبر عن المصالح المجتمعية و يترجمها في شكل سياسات عامة، ثم يعمل على تطبيقها عن طريق السلطة التنفيذية و مراقبتها.

أ/ التمثيل السياسي وأثره على أداء البرلمان:

تزداد فعالية السلطة التشريعية كلما كانت تركيبة العضوية فيها متعددة و متنوعة، سواء من حيث الانتماءات السياسية و الحزبية، أو من حيث التنوع في الخلفيات الاجتماعية، الثقافية، التعليمية أو الاقتصادية. بالإضافة إلى المهارة البرلمانية و الخبرة العملية في الممارسة البرلمانية¹، التي تزيد مردود العضو و تثري مناقشاته مما يدعم العمل البرلماني و يزيد من نجاحه.

وبالرجوع إلى التركيبة البشرية للبرلمان خلال العهدة التشريعية السادسة فإننا نجد التمثيل الآتي:

- حسب الانتماء الحزبي: أفرزت الانتخابات التشريعية 2007، 389 عضوا موزعين على 21 حزبا و 33 نائبا من الأحرار. وما يلاحظ على هذه النتائج هو ارتفاع محسوس في عدد الأحزاب السياسية الممثلة، مقارنة بالفترة السابقة التي سجلت حضور 9 أحزاب فقط.

إلا أن الواقع العملي لا يعكس هذا التنوع في التمثيل، خاصة إذا كان تركيز الأعضاء في غالب الأحيان لا يخرج عن إطار التمثيل الحزبي أو السلوك التصويتي، الذي النواب يعيدون كل البعد عن الاهتمام أو التأثير في السياسة العامة أو المتابعة اليومية لعمل الحكومة.

و قد يرجع ذلك إلى غياب الديمقراطية داخل الأحزاب كنتيجة لغلق باب الحوار لطرح الأفكار و تقبل وجهات النظر المغايرة و المخالفة لتلك الآراء التي تأتي من الجهات الفوقية. وقد يصل الحد إلى درجة الضغط على النواب للتراجع عن طروحاتهم الفكرية من قبل قياداتهم الحزبية وإعطاء التعليمات

¹ رابع لعروسي. المؤسسة البرلمانية في التحول الديمقراطي. مرجع سابق. ص 241

للمصادقة على مشاريع القوانين حتى ولو كانت تتعارض مع الإرادة الشعبية¹.

أما فيما يخص النواب الأحرار الذين تمكنوا من الفوز بمقاعد البرلمان، فإن تأثيرهم محدود، كما أن البعض منهم ينتمون إلى أحزاب سياسية في البرلمان، التي استعملت فكرة الترشح الحر كحيلة لجلب مزيد من الناخبين، وذلك بدفع بعض الأشخاص الذين يتمتعون بسمعة حسنة في الأوساط الشعبية إلى الترشح الحر².

وعليه بدل أن يكون هذا التنوع في التمثيل الحزبي داخل البرلمان فرصة للتأثير الإيجابي من خلال تقديم الدعم الكافي للأعضاء، في سبيل تفعيل الدور التشريعي و الرقابي و إثراء العمل البرلماني عموماً، أصبح مجرد فرصة لتكريس الولاء الحزبي، الذي أضحي مسيطراً على عقلية النائب خاصة عندما يجد حظوظه في إعادة انتخابه مرتبطة بالحزب أكثر مما هي مرتبطة بالناخبين، وأن حظوظه في الفوز بمقعد مرتبطة أيضاً بترتيبه في القائمة³.

وهو ما أثر سلبي على الاهتمام بمصالح المواطنين وإيصال مطالبهم في إطار علاقة النائب والناخب. كما جعل مبدأ النائب يمثل الأمة، حقيقة بعيدة عما هو ملموس في الواقع البرلماني الجزائري.

. التمثيل على المستوى التعليمي: تم تسجيل الأرقام التالية:

ما بعد التدرج 84 نائبا بنسبة (21.59%)، التدرج 219 نائبا بنسبة (56.29%)، الثانوي 64 نائبا بنسبة (16.45%)، المتوسط 17 نائبا بنسبة (4.37%)، الابتدائي 03 نواب بنسبة (0.77%)، دون مستوى 02 نائبان بنسبة (0.51%)⁴.

الشكل رقم (1): يوضح نسب التمثيل داخل المجلس الشعبي من ناحية المستوى التعليمي خلال الفترة التشريعية (2007-2012)

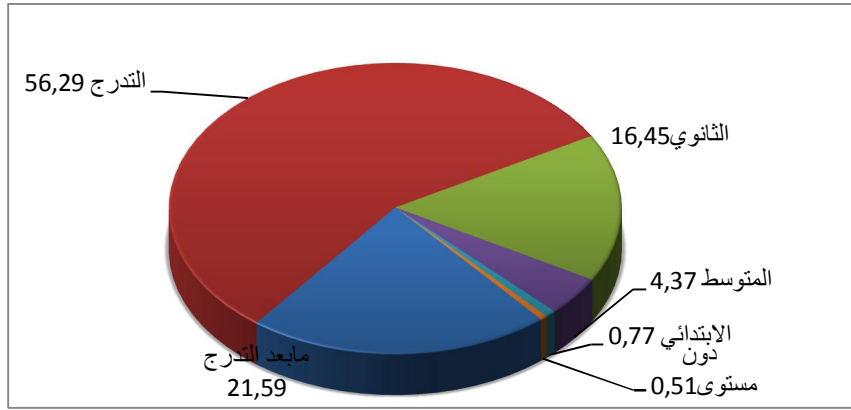
¹ طارق عاشور، <معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر (1997-2011): دراسة في بعض المتغيرات السياسية>. المجلة العربية للعلوم

السياسية، ص33

² فاروق حميدشي. مرجع سابق. ص212

³ طارق عاشور، نفس المرجع، ص34

⁴ العيد عاشوري. مرجع سابق. ص118



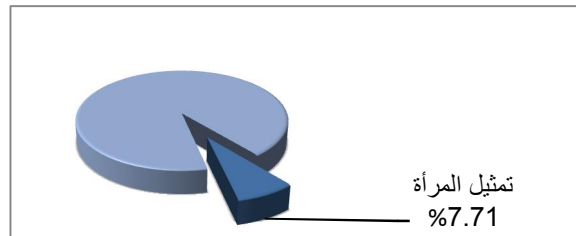
المصدر: اعداد الطلبة اعتمادا على الارقام الموجودة في: العيد عاشوري، المؤسسة التشريعية في الجزائر، مرجع سابق، ص 118

من يلاحظ نسب هذه التركيبة البرلمانية يتوقع أداءً أحسن قياسا بالمستوى التعليمي ، فهي متنوعة يغلب عليها المستوى الجامعي، وهو تطور محسوس مقارنة بالعهدات التي سبقتها، إلا أن ذلك لم يضيف الشيء الكثير لفعالية الأداء البرلماني، خاصة فيما يتعلق بالمبادرات التشريعية للأعضاء التي تبقى ضعيفة مقارنة مع المبادرات الحكومية ، بالإضافة إلى محدودية تعديل مشاريع القوانين. ويمكن ارجاع ذلك إلى ضعف التخصص لدى أغلب النواب وقلة التجربة¹.

. حسب النوع (التمثيل النسوي):

بلغ عدد النساء المنتخبات 30 امرأة بنسبة (7.71%)²، وهو عدد ضئيل مقارنة بالعدد الاجمالي للنواب، ومقارنة كذلك بعدد النساء في المجتمع.

الشكل رقم (2): يوضح نسبة تمثيل المرأة في المجلس الشعبي الوطني خلال العهد التشريعية السادسة.



المصدر: اعداد الطلبة اعتمادا على المعلومات الموجودة في : العيد عاشوري، مرجع سابق. ص 119

ويمكن تفسير هذا الحضور المتواضع للمرأة في البرلمان من عدة نواحي أبرزها طبيعة المجتمع الجزائري

¹ يمكن العودة إلى المبحث الثاني في الفصل الثاني .

² نفس المرجع، ص 119

الذي ينظر للمرأة ككيان مستبعد عن اللعبة السياسية، ضف إلى نظرة المرأة لذاتها... الخ. وبالنظر إلى النسبة المذكورة، لا يمكننا أن نتظر الشيء الكثير من أداء هذه الفئة.

2/ ضعف أداء البرلمانين كنتيجة لضعف الأحزاب:

تؤثر الأحزاب السياسية في النظام السياسي، وتشارك في صنع القرارات ورسم السياسات العامة، من خلال تواجدها وتمثيلها في مؤسسات النظام السياسي ومن بينها البرلمان بغرفتيه و الأجهزة و اللجان والكتل التي يتكون منها. وهي بذلك تمارس تأثيراً مباشراً على النواب وأدائهم البرلماني. خاصة وأن البرلمان أصبح لا يعدو أن يكون ممثلاً للأحزاب وبرامجها السياسية.

وقد أثبتت التجربة حاجة كل من النائب و الناخب إلى وجود الأحزاب السياسية. فالناخب بحاجة إلى من يقوده و يقدم له برامج سياسية، والنائب بحاجة إلى جهاز منظم يزوده بالمعلومات التي يعتمد عليها في القيام بمهامه البرلمانية، كما يمكن أن يشكل مع نواب حزبه كتلا يكون له تأثير وفعالية¹.

و في هذا الإطار يؤكد الواقع أنه منذ إقرار التحول الديمقراطي، وفتح التعددية الحزبية في الجزائر، لم تعرف السلطة التشريعية أي تطور، سواء بالنسبة لدورها في التأثير على السياسة العامة أو دورها كساحة للتفاعل السياسي، ويعود ذلك إلى أمرين:

الأول/ يخص الأزمة التي تكبل الأحزاب السياسية في الجزائر في ظل التعددية المقيدة، و التي تفرضها البيئة السياسية و القانونية التي تعمل في إطارها، بالإضافة إلى تلك الاختلالات الداخلية في بنية الأحزاب القائمة التي أعاققت فاعلية دور الأحزاب في الحياة البرلمانية و السياسية عموماً. دون أن ننسى ضعف تكوين النخبة السياسية و الثقافية، حيث تبين أن الأحزاب أضعف من أن تحمّل على كاهلها أعباء بناء نظام تعددي قادر على النمو و التطور، إذ بدت عاجزة عن المبادرة و الفعل المؤثر.

الثاني/ فيتعلق بأثر حزب الأغلبية الذي يتمتع بتأثير مباشر على أداء البرلمان. فمنذ إجراء ثاني انتخابات تعددية، لم يحدث أي تغيير في نمط الحزب المهيمن في البرلمان الجزائري²، وقد تبادل هذا

¹ عبد النور ناجي. مرجع سابق. ص178

² أحمد طعيبة. مرجع سابق. ص504

الدور كل من حزب التجمع الوطني الديمقراطي (1997-2002) و حزب جبهة التحرير الوطني (2002/2007/2012). و هما حزبان محسوبان على الحكومة و النظام ككل.

لقد أثرت هذه الخصائص سلبا على السلطة التشريعية في الجزائر، وأدت إلى تحكم حزب واحد في سير العملية التشريعية و الرقابية، وكان من نتائج ذلك أن تجربة التعددية التي بدأتها البلاد قد أديرت بعقلية الحزب الواحد "حزب الأغلبية" رغم قدرة البرلمان على تمثيل اتجاهات سياسية أخرى¹.

والجدير بالذكر هو أن التجربة يّنت بالملموس أن احتمال وجود أغلبية سياسية تكون مستقلة سياساً عن صاحب القرار غير واردة في الجزائر، في ظل التسيير السياسي الحالي و موازين القوى المترتبة عليه، وهذا يعني أن الحزب في ظل الوضع الحالي في الجزائر لا خيار له إلا تأييد قرارات السلطة التنفيذية مهما كانت. وهذا الوضع يجعل التعويل على الحزب في الانتقال إلى شكل حكم أكثر ديمقراطية بعيد الاحتمال².

وهو ما يدفعنا كذلك للحكم على أن ضعف السلطة التشريعية في الجزائر نابع من الضعف المزمّن للأحزاب السياسية داخل النظام السياسي الجزائري³.

¹ نفس المرجع، ص 505

² عبد الناصر جابي، <<الممارسة الديمقراطية داخل الاحزاب الديمقراطية بين إرث الماضي و تحديات المستقبل>>. المجلة العربية للعلوم

السياسية، ص 43

³ مصطفى بلعور، مرجع سلبق، ص 187

المبحث الثاني

سبل تطوير وتفعيل العمل البرلماني في الجزائر

تنطلق عملية التطوير البرلماني عموماً، من كون البرلمان كياناً للتعبير عن المصالح الاجتماعية وتجميعها، أو كما يعتبره البعض مظلة مؤسسية تتواجد فيها مختلف المصالح المتصارعة، التي تسعى إلى بلورة حلول وسط فيما بينها، بغية تحقيق المصلحة العليا أو العامة.

وهي كعملية تهتم بمجموعة من الجوانب التي ترتبط بمستوى الأداء العام الذي يظهر به البرلمان، خاصة إذا كان هذا الأداء له علاقة مباشرة مع مصالح المجتمع.

وعليه فإن تفعيل العمل البرلماني في الجزائر لن يتأكد إلا بتوافر مجموعة من العوامل والشروط، التي يجب أن تأخذ كأولويات تتطلب تضافر الجهود بين مختلف الأطراف والجهات بهدف تحسين مكانة ودور السلطة التشريعية في ترشيد السياسة العامة.

المطلب الأول: اصلاح النظام التشريعي:

يمثل الإصلاح التشريعي أحد الجوانب الأساسية في تطوير السلطة التشريعية وتفعيل دورها، وهو يتطلب مراجعة أو تعديل بعض الأطر القانونية التي تتعلق بالدرجة الأولى بتحقيق التوازن المطلوب بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، بهدف زيادة سلطات هذه الأخيرة وتفعيل دورها في الدولة باعتبارها المؤسسة التي تعبر عن الإرادة الشعبية .

1/ اصلاح القانون الداخلي للبرلمان:

يمثل القانون الداخلي للبرلمان ركيزة أساسية في البنية الدستورية و القانوني المؤسساتي، وعليه فإن الحاجة إلى تعديل أو مراجعة هذا النظام تفتح الآفاق الممكنة لجعل السلطة التشريعية فاعلة وفعالة وقادرة على تعزيز المساعي الديمقراطية التي تنطلق من فكرة أولوية المجتمع في المسار التنموي.

وفي الجزائر ورغم المكانة التي يحتلها هذا القانون في تنظيم جميع الأحكام المرتبطة بالعمل البرلماني، فإن النظام السياسي جعل عليه قيوداً بموجب مطابقته لأحكام الدستور، وما زاده تقييداً تلك القواعد التي يحددها القانون العضوي (99-02) الناظم لغرفتي المجلس الشعبي الوطني وعملهما وكذا العلاقات

الوظيفية بينهما و بين الحكومة. وبحكم أن هذا الأخير جاء كمشروع قانون مقدم من طرف الحكومة فهذا يؤكد أن الحكومة ضبقت وبعناية شديدة طرق وأساليب عمل الغرفتين بما يتناسب و تصورهما، وبما يشل عمل الغرفتين و يقيد نشاطهما¹.

من هذا المنطلق يصبح تطوير القانون الداخلي للبرلمان الجزائري مسعى مهم في سبيل تعزيز قدرات البرلمان و تفعيل أدائه وذلك من خلال مجموعة الاقتراحات التي وضعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتطوير الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية ، والتي نذكر منها:

_ أن يتضمن المبادئ و الأحكام التي تؤكد على فاعلية الأجهزة المكونة لبنية السلطة التشريعية مجلس و لجان،... الخ.

_ أن يتيح هذا النظام مساحة معقولة للمعارضة للقيام بدورها، على اعتبار أنه من مقاييس الحكم على وجود ديمقراطية من عدمها هو ذلك الموقع المخول للمعارضة في سجل الحياة الداخلية للبرلمان.

_ أن يتسم بوضوح النص والدقة في الأحكام لتفادي التأويل غير السليم الذي يصدر عادة من قبل السلطة التنفيذية، والذي يؤثر على سير العمل البرلماني وجودته.

_ بما أن البرلمان هو المؤسسة الموكلة إليها بدرجة كبيرة حماية الديمقراطية، فلا بد أن يشتمل القانون الداخلي فيها على تكثيف جلسات المناقشات العامة²، وسائر أعمال الرقابة، وتطوير الشفافية والحوار السياسي المؤسسي³.

_ مراجعة آليات الرقابة البرلمانية وتعزيز سلطاتها، بتخفيف القيود عليها، خاصة فيما يتعلق بالوسائل التي تحرك المسؤولية السياسية للحكومة.

تعتبر هذه المقترحات من أساسيات الإصلاح لتدعيم قدرة السلطة التشريعية وتمكين اعضائها من الاضطلاع بدورهم الرقابي و التشريعي على أكمل وجه. وقد يضاف إلى هذه الأفكار شرط استقلالية البرلمان في وضع نظامه الداخلي و المحافظة عليه حتى يتمكن العضو من مزاوله عمله

¹ طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة و البرلمان. مرجع سابق، ص 134

² من الضروري ألا تتعارض هذه المناقشات مع حرية التعبير لكافة الأعضاء أو مع تنوع الاتجاهات و الانتماءات السياسية و الحزبية داخل البرلمان.

³ رابح لعروسي، المؤسسة البرلمانية في عمليات التحول الديمقراطي. مرجع سابق، ص 249

النيابي. وإزالة القيود التي تواترت عليها الممارسة¹.

2/ اصلاح النظام الانتخابي:

يمثل النظام الانتخابي مجموعة القوانين التي تحكم عملية الانتخابات، تمهيدا لشغل مؤسسات الدولة بالفائزين في تلك الانتخابات. ويتأثر هذا النظام بالعوامل الإدارية الملازمة للعملية الانتخابية مثل توزيع الناخبين، آلية تسجيلهم في القوائم الانتخابية، آلية فرز واحتساب الأصوات.....الخ².

وإذا كانت الغاية الأولى من أي انتخاب هي معرفة ما الذي يريده الشعب، ثم معرفة إن كانت هناك أكثرية من الناخبين تريد أن يتصرف ممثلوها وفق نمط معين، فإن الهدف من النظام الانتخابي هو اكتشاف هذه الأكثرية إن وجدت³.

وعليه يتحكم النظام الانتخابي في تحديد طبيعة قوة أو ضعف السلطة التشريعية من خلال تأثيره على وظائفها (تشريعية أو رقابية)، ويظهر ذلك من خلال ثلاث زوايا⁴:

— يفرز النظام الانتخابي أعضاء المجالس و الهيئات النيابية.

— يحدد ما إذ كان العضو ينتمي إلى حزب معين، أم أنه مستقل وهو ما يؤثر على ممارسة دوره ومواقفه فيما يخص القضايا المطروحة في الشارع أو داخل البرلمان.

— يحدد الفئات الاجتماعية التي ينتمي إليها العضو في البرلمان، والتي لها علاقة بسلوكه الرقابي، وما إذا كان هذا السلوك محايدا أم له علاقة بحماية بمصالح الجماعة التي ينتمي إليها.

وفي النظم شبه الديمقراطية أو ديمقراطيات الواجهة تخضع الاعدادات الانتخابية لمصلحة النخب الحاكمة وتفاعلاتها مع القوى السياسية المعارضة. وتصبح الخلفية التي تقف وراء اختيار النظام الانتخابي بنفس أهمية الخيار المعتمد ذاته. فعملية انتقاء النظام الانتخابي هي مسألة سياسية بالدرجة الأولى، وليست مسألة فنية يمكن لمجموعة من الخبراء المستقلين معالجتها. وغالبا ما تكون المصالح السياسية في صلب الاعتبارات، إن لم تكن الاعتبار الوحيد، الذي يتم الأخذ به في عملية انتقاء

¹ بومدين طاشمة، مرجع سابق.

² أحمد طعيبة. مرجع سابق. ص 505

³ ميلود عروس. مرجع سابق. ص 172

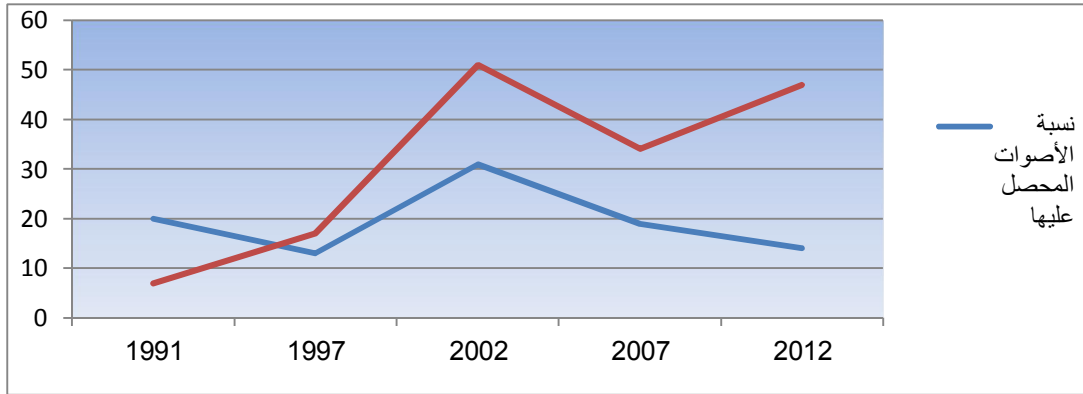
⁴ رابح لعروسي، مرجع سابق. ص 230

النظام الانتخابي من بين الخيارات المتوفرة¹.

وفي الجزائر وبالنسبة للقانون العضوي المتعلق بالانتخابات لسنة 1997 الذي أكد على أن نظام الانتخاب ينبغي أن يعتمد على القائمة المغلقة، حيث و بموجب نص المادة 76 منه، توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي للأقوى، ولا تأخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة 07% على الأقل من الأصوات المعبر عنها². ومنه فإن نظام التمثيل النسبي أدى إلى بروز وضع معين يجعل الترتيب في القوائم الانتخابية حكرا على أعضاء مجموعة من أعضاء المكاتب الولائية للأحزاب مع اقضاء واضح للمواطنين، سيما في ظل انتشار مظاهر المحاباة و الرشوة فيما يتعلق باختيار و ترتيب المرشحين. إذ عادة ما يتم حسم نتيجة الانتخاب قبل التصويت³.

كما أفرز هذا الوضع ضعف مردودية أصوات الأحزاب الصغيرة والمتوسطة، بحيث أنها تحصل مجتمعة على عدد كبير من الأصوات، إلا أن نصيبها من المقاعد في البرلمان لا يكافئ عدد الأصوات المحصل عنها. مقارنة بعدد المقاعد التي تحصل عليها حزب جبهة التحرير "حزب السلطة" على الرغم من النسب القليلة من أصوات الناخبين⁴. وهذا ما يعكس سلبيات التمثيل النسبي المعتمد في الجزائر.

الشكل رقم (3): يوضح نسبة عدد المقاعد المحصل عليها مقارنة بنسبة عدد الأصوات في المجلس الشعبي الوطني لحزب جبهة التحرير الوطني (1997/2012)



المصدر: عبد الله هوادف، مرجع سابق.

¹ أ. عبد الله هوادف. (الانتخابات و الديمقراطية في الجزائر: "النظام الانتخابي في السياقات غير الديمقراطية"). مداخلة مقدمة في ملتقى الانتخاب والاصلاح السياسي في الوطن العربي، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة 4-5 ديسمبر 2013.
² المادة 76 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخ في 6 مارس 1997.
³ صالح زيتاني، مرجع سابق، ص 316.
⁴ عبد الله هوادف، مرجع سابق.

أما بالنسبة لأثر هذا النظام على اختيار أعضاء مجلس الأمة فإنه وفقا للمادة 123 من القانون العضوي المنظم للانتخابات، يتم انتخاب أعضاء مجلس الأمة بالأغلبية في دور واحد من قبل هيئة ناعبة مكونة من مجموع أعضاء المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي المعلن عن انتخابهم نهائيا.

فالتشكيلة المختلطة لأعضاء مجلس الأمة التي تجمع بين الانتخاب و تعيين ثلث الأعضاء مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، وإن كانت تفيد في تحسين التمثيل وتسد نقائص النظام الانتخابي وتزود المجلس بكفاءات، وكذا التقليل من هيمنة الأغلبية البرلمانية، إلا أنها تبعد مجلس الأمة عن الطابع الديمقراطي القائم على الانتخاب وتترك مجالا واسعا لتأثير السلطة الرئاسية في توجيه السلطة التشريعية خاصة من خلال اشتراط الأغلبية الموصوفة المقدر بثلاث أرباع الأعضاء في التصويت، وهو ما ينقص من استقلالية المجلس في اتخاذ المواقف بصفة ذاتية¹.

إن هذا الوضع جعل الانتخابات في الجزائر لم تحقق إلى غاية اليوم تداول على السلطة، من خلال وصول أحزاب المعارضة إلى الحكم، على الرغم من حالة السخط العام على السياسات الحكومية، ومما يبدو أن حالة عدم الرضى لم تترجم إلى جهد لتغيير الحكومة عن طريق الانتخاب بقدر ما اتخذ صورا أخرى أبرزها العزوف الانتخابي، وتنامي مظاهر الاحتجاج غير السلمي بصورة شبه يومية².

ويعبر هذا الامتناع عن أزمة التمثيل السياسي المهيمن على النظام السياسي الجزائري منذ انهيار الشرعية الثورية في أكتوبر 1988 و الذي جعل الانتخابات التشريعية في الجزائر مفرغة من أي مضمون، علاوة على حرمان المجلس الشعبي الوطني من أي صلاحيات وتحويله إلى مجرد غرفة تسجيل³.

من هذا الباب و نظرا للاحتلالات الموجودة في النظام الانتخابي المعتمد في الجزائر و الذي يتعارض مع الشرعية وإرادة جموع الناخبين، لابد من إعادة النظر في هذا النظام وإصلاحه ليكون أكثر تلاؤما مع الواقع الجزائري، وبشكل يؤدي إلى زيادة فعالية السلطة التشريعية في القيام بأدوارها

¹ أحمد ابيني، <أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر>، مجلة المفكر، العدد الثامن، ص288

² عبد الله هوادف، مرجع سابق.

³ محمد حشماوي، <الانتخابات التشريعية الأخيرة أو أزمة التمثيل السياسي>. مبادرة الإصلاح العربي: أوراق المتابعة السياسية،

16 حزيران/يونيو 2007، صص 1-4

لتكون أكثر استجابة وتفاعلا مع هذا الواقع.

وعليه، ينبغي أن يراعي هذا الاصلاح الجوانب التالية:

_ إشكالية التنافس السياسي الحر، حول إعطاء فرص تنافسية متساوية لجميع الاتجاهات السائدة في المجتمع للتعبير عن رأيها من خلال آلية الانتخابات، وتحقيق التمثيل الفعلي لإضفاء الطابع الإيجابي على أداء السلطة التشريعية.

_ الضعف الخطير الذي تعاني منه الانتخابات في الجزائر، نتيجة فقدان مصداقيتها لدى أغلبية المواطنين، فيما يتعلق بنزاهتها مما أثر سلباً على نسبة المشاركة فيها، التي بلغت أدنى مستوياتها في الانتخابات التشريعية 2007 بنسبة 35,65% وهي النسبة التي تم التشكيك فيها هي الأخرى رغم ضعفها.

_ سيطرة الجهاز التنفيذي على مقدرات العملية السياسية في الجزائر، والحيولة دون تغيير الوضع الراهن بالانتخابات، مما يعطينا سلطة تشريعية على المقاس، تفتقر إلى الثقة الشعبية.

_ عزوف الخبرات و الكفاءات عن المشاركة في الانتخابات بالترشح، لعدم قدرتهم على التكيف- خاصة النفسي- مع ظروف و مجريات العملية الانتخابية، مما يعيق وصول الأصلح والأكفأ للبرلمان¹.

وانطلاقاً من هذه الاشكاليات على النظام الانتخابي أن يضمن:

_ العدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية والعدالة في التمثيل، وتحقيق النزاهة في الانتخابات و الشفافية في مختلف مراحلها من بداية التصويت وحتى فرز الأصوات و تحديد الفائز.

_ تحقيق مستويات التمثيل المختلفة، وذلك من أجل الوصول إلى غاية أساسية وهي تأكيد إرادة الناخبين.

_ امكانية و سهولة التأثير، بجعل البرلمان منبر لمشاركة الناخبين في العملية السياسية، وهو ما يولد لديهم شعوراً بأن أصواتهم الانتخابية لها تأثير إيجابي.

¹ أحمد طعيبة، مرجع سابق، ص508

— ضمان حيادية الإشراف على العملية الانتخابية¹.

— ضمان تمثيل نسبي عادل للأحزاب داخل البرلمان.

بالإضافة إلى ما سبق على النظام الانتخابي أن يشتمل على الأحكام التي ترمي إلى توسيع المشاركة وتنشيط الحياة الحزبية، وتمثيل كل العناصر الفاعلة في المجتمع. زيادة إلى تمثيل المرأة الفاعلة وصاحبة الخبرة و المبادرة في تقديم البدائل، خاصة ما تعلق منها بالقضايا التي تستحوذ على اهتمام المرأة في المجتمع.

أما فيما يخص نزاهة العملية الانتخابية فقد قام وفد المعهد الوطني الديمقراطي باقتراح مجموعة من الخطوات التي من شأنها أن تضيف مزيدا من الشفافية على الانتخابات التشريعية في الجزائر والتي ندرجها في الآتي:

- على السلطات أن تفتح عملية تؤكد مشاركة جميع فئات الملاحظين، سواء محليين أو دوليين، تفاديا للتلاعب بأصوات الناخبين.
- على السلطات أن تسمح للمجتمع المدني بتنظيم مبادرات لأداء دور الملاحظ أثناء عملية الاقتراع، وتوضح مسار اعتماد الجمعيات وأن تنشر المعلومات على نطاق واسع.
- على الأحزاب السياسية و المواطنين التواجد أثناء عملية فرز الأصوات لتحقيق مزيد من الشفافية.
- على السلطات المكلفة بتنظيم الانتخابات نشر النصوص التنظيمية، ورفع اللبس على النصوص الاجرائية، في إطار الشراكة منفتحة مع اللجان الوطنية للإشراف على الانتخابات و مراقبتها.
- كما عليها توضيح الكيفية المتبعة توزيع المقاعد العائدة للنساء لضمان تحقيق النتائج النسبية المنصوص عليها في القانون بشكل منصف.
- على الاحزاب السياسية كسب ثقة الناخبين من خلال الجهود الحوارية، وتوسيع مشاركة المرأة والشباب في الحملات².

¹ رابح لعروسي، <<الهندسة الانتخابية الفاعلة مدخل حقيقي للتطوير البرلماني>>. مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 6، جامعة قاصدي مرباح، جانفي 2012، صص 62-70

² أندرو فاراند، روب رونيان، خطوات متواضعة من شأنها أن تضيف مزيدا من الشفافية للانتخابات البرلمانية في الجزائر. في:

المطلب الثاني: تطوير أداء البرلمانيين

ترتبط عملية إصلاح البرلمان بمجموعة من المتغيرات التي تتأكد عبر مجموعة من المداخل و التي نذكر منها:

1/ تكوين البرلمانيين:

إن تطوير العمل البرلماني يعتمد في أحد جوانبه على تعزيز قدرة وكفاءة أعضائه من منتخبيين وموظفين، وذلك للقيام بالمهام المنوطة بهم على أحسن وجه، خاصة وأن هذه المهام لها علاقة مباشرة بالأداء البرلماني بشكل عام.

ووفقا لذلك لا بد أن يشتمل التدريب على المسارات الرئيسية التالية¹:

أ. مسار المعارف القانونية والبرلمانية: وهو مسار أساسي لسائر العاملين ، يشتمل على البرامج التثقيفية العامة في مجالات المعرفة بالدستور والقانون و اللائحة الداخلية، وإجراءات العمل البرلماني، ونظام عمل الأجهزة الحكومية، والحياة البرلمانية المعاصرة، دور البرلمان في صنع السياسة العامة على ضوء التطور البرلماني المعاصر.

ب. مسار تطوير عمل اللجان: يشمل مواضيع تكوينية أساسية تتمحور حول دور اللجان في العمل البرلماني، دورها في العملية التشريعية، في دعم عمل الأعضاء... الخ.

ج. مسار مهارات الصياغة التشريعية: يتعلق بأسس عملية التشريع، النظم التشريعية في العالم، العلاقة بن السياسة العامة و التشريع، لغة التشريع، المبادئ الفنية لصياغة التشريعات، إشكالية الصياغة القانونية للتشريع، دور اللجان البرلمانية في المبادرة بالتشريعات خاصة ما تعلق منها بالتشريعات المالية و الضريبية.

د. مسار الإدارة المتخصصة: خاصة في مجال الاتصال وتنمية القيادات و الموارد البشرية، وإدارة العمل الجماعي ومتابعة الأداء.

¹ علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية. في:

http://www.ipm.io/uploads/articles/article_7308285.pdf

هـ. مسار تحليل الميزانية و السياسات الاقتصادية: تتناول الطرق الفنية في إعداد الميزانية، إعداد التقارير البرلمانية عن مشروع الميزانية العامة وتقييم ومراجعة الحسابات الختامية.

ويبقى أن تعزيز دور الأعضاء في البرلمان، يتوقف على مستوى الجاهزية و الاستعداد للتغيير الجاد، سواء من قبل الأعضاء أنفسهم أو من قبل الجهات العليا في الدولة التي تتحمل جزء كبير من مسؤولية هذا التطوير.

2/ الانفتاح على المجتمع:

تحتاج السلطة التشريعية إلى أن تأخذ بعين الاعتبار الدور الذي أصبحت تلعبه الفواعل الجديدة في المجتمع، كالمجتمع المدني مثلاً.

وبغض النظر عن كيفية تشكيل البرلمان، عدد أعضائه أو النظام الانتخابي المطبق، فإن الشيء الذي يحدد شرعية البرلمان في نظر الرأي العام، هو درجة الشفافية في أداء مهامه وانفتاحه على مؤسسات المجتمع المدني والجماهير عموماً.

فالشفافية تساعد من جهة على ممارسة المزيد من الفحص لأداء السلطة التشريعية، وتطوير البناء المؤسسي لها. ومن جهة أخرى يشعر من خلالها المواطن العادي أن للبرلمان دوراً مؤثراً في حياته. مما يؤدي في المحصلة إلى زيادة التفاعل بين البرلمان و محيطه¹.

ونقصد بالانفتاح هنا الطريقة التي تجعل البرلمان يبدو وكأنه برلمان للشعب وليس لأعضائه فحسب، وذلك يجعل الاجراءات البرلمانية متاحة للجمهور، عبر الصحافة ووسائل الاعلام وممثلي المجتمع المدني. وهو ما يسهل على المواطنين الاطلاع الكامل على ما يدور في هذه المجالس التشريعية من مجريات ترتبط باهتماماتهم².

إن هذه العلاقة التفاعلية بين المجتمع المدني و البرلمان تكمن فيما يضطلع به هذا الأخير من أدوار، فهو المؤسسة التي يتوجه إليها المواطنون للحصول على الدعم لقضاياهم، وفي نفس الوقت يمكن أن يعتمد البرلمان على المجتمع المدني للحصول على المعرفة و المعلومات و التثقيف العام، عن طريق القنوات التي تعتبر بمثابة حلقات تواصل كجلسات الاستماع العامة، الأيام البرلمانية، الاعتماد على

¹ رابح لعروسي. مرجع سابق. ص245

² دافيد بيبام، مرجع سابق، ص51

المتخصصين و الخبراء... الخ¹.

و اللجوء إلى هذه الآليات من شأنه أن يؤدي إلى تجسيد مبادئ الحكم الديمقراطي، الذي تزداد معه المكاسب الديمقراطية في السلطة التشريعية.

3/ الاعلام البرلماني كمدخل لتعزيز أداء البرلمانيين:

يعتبر الاعلام البرلماني من أهم المداخل لزيادة شفافية أعمال السلطة التشريعية وتدعيم تواصلها مع المؤسسات الأخرى و المجتمع بوجه خاص و الانفتاح عليه.

وهو بذلك يعد إعلام متخصص، الغرض منه خدمة العملية البرلمانية عن طريق نقل ما يتصل بأعمال البرلمانيين والبرلمان للمواطنين من أجل تعزيز المشاركة و الشفافية، وكذلك سعيا لتدعيم التواصل بين أعضاء البرلمان و أفراد المجتمع.

والبرلمان في الجزائر مطالب بالانفتاح على الاعلام، ومطالب كذلك بمواكبة التطورات التي يوجهها عصر المعلوماتية، والتطور التقني السريع الذي أضحي دلالة حضارية لتدعيم التواصل بين الدولة، المجتمع المدني و جميع المواطنين. وذلك على الرغم من حداثة التجربة الاعلامية البرلمانية في الجزائر، نتيجة لغياب وتضاؤل المشروع الديمقراطي النيابي وتأصيله².

وعليه لا بد من توفير الدعم الكافي للبرلمانيين من خلال تخصيص برامج إذاعية و تلفزيونية ومواقع صحفية تعكس أنشطتهم واقتراحاتهم إزاء القضايا التي تمه المواطنين، وكذلك كقنوات لعرض المشاكل التي يواجهونها أثناء أداء مهامهم، كما ينبغي تخصيص أوقات محددة لبث الجلسات بصورة مباشرة. والاستعانة بالخبرات الإعلامية و وسائل الإعلام الحديثة³.

¹ ياسين ربوح، التواصل المدني البرلماني كآلية لتطوير العمل البرلماني في الجزائر. على الموقع:

<http://manifest.univ-ouargla.dz/index.php/seminaires/archive/faculté-de-droit-et-des-sciences-politiques/32>. (28/05/2013)

² اسماعيل لعبادي، الاعلام البرلماني في الجزائر بين الضرورات و الحتميات. على الموقع: _

<http://www.bouhania.com/members.php?action=info&userid=1> 1 (29/03/2013)

³ هشام يحي، البرلمان و دوره في مكافحة الفساد. المنظمة العربية لمكافحة الفساد، على الموقع:

www.arabanticorruption.com (23/03/2013)

خاتمة

تتضح أهمية السياسات العامة انطلاقاً من شمولية نتائجها التي تتسع لتشمل شرائح واسعة من المجتمع ، مما يستدعي الاهتمام بصياغتها بشكل يؤدي إلى مضاعفة فرص نجاحها وتحقيق النتائج المتوقعة منها، مع السعي إلى تقليل احتمالات فشلها وذلك من خلال ضبط الأدوار الأساسية لمختلف الجهات الفاعلة و المؤثرة في هذه العملية.

وقد حاولت هذه الدراسة تحديد دور السلطة التشريعية في التأثير على السياسة العامة في الجزائر. حيث تم التركيز على نقطتين أساسيتين في التحليل، تناولت النقطة الأولى البحث في درجة مشاركة السلطة التشريعية في صنع السياسة العامة من خلال تقديم المقترحات وكذلك دراسة مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة، في إطار يتناسب مع الوضع العام في المجتمع. أما النقطة الثانية فتناولت مدى استعمال السلطة التشريعية للآليات الرقابية المسموح بها دستورياً، كإجراء تقييمي لأداء السلطة التنفيذية، وذلك حرصاً على رعاية مصالح المواطنين وضماناً للتطبيق السليم للسياسات العامة.

وقد تم التوصل إلى جملة من الاستنتاجات، التي أكدت أن السلطة التشريعية في الجزائر عاجزة عن ممارسة أي تأثير إيجابي يخدم السياسات العامة و يسير بها في الاتجاه الصحيح، وذلك بغض النظر عن الأسباب و العوامل المتحكمة في مدى فعالية هذا التأثير.

إذ أنه رغم تعدد الصلاحيات و المجالات التي يحق للبرلمان التشريع فيها والتي حولها إياه الدستور، إلا أن مبادرات النواب التشريعية تبقى ضعيفة خاصة إذا ما قارناها مع تلك التي تقدمها الحكومة. كما أن مناقشة مشاريع القوانين أو تعديلها يفتقر إلى الفاعلية و الجدوية، ما أدى إلى اعتماد سياسات في أغلب الأحيان تتسم بالفشل، وفي ذلك أمثلة كثيرة يبرزها الواقع وبوضوح، كما أن غياب أو تغييب الحضور التشريعي للبرلمان في العديد من المناسبات التي عرفت اتخاذ قرارات وسياسات هامة تتعلق بمصير الأمة، أدى إلى عدم وضوح التوجهات العامة للدولة في جميع المجالات وتعارضها مع طموحات ومطالب الجماعة.

إن هذا الضعف لا يشمل فقط المجال التشريعي، فكذلك الرقابة البرلمانية تتسم هي الأخرى بالضعف وعدم الفعالية، حيث وباستعراضنا لأهم الوسائل الرقابية التي أقرها الدستور ومدى فاعلية اللجوء إليها على أرض الواقع خلال الفترة محل الدراسة -التي عرفت أحداثاً وفضائح وأزمات عبرت في مجملها عن عدم الرضى عن الأداء الحكومي-، اتضح جلياً أن استعمال هذه الآليات محدود جداً

إن لم نقل منعدم في أغلب الحالات، ونستثني من ذلك السؤال الذي كان استعماله مقبولاً إلى حد ما، رغم أنه هو الآخر يفتقر إلى الفاعلية وانعدام الجزاء القانوني بالإضافة إلى تعدد الأهداف والغايات منه.

وعليه فإن ما خلصت إليه الدراسة في هذا الإطار، يؤكد عدم وجود برلمان حقيقي يمثل المواطنين تمثيلاً صحيحاً وعادلاً ويسهر على تحقيق مطالبهم كنتيجة لضعف وتواضع التجربة البرلمانية في الجزائر بصفة عامة، وقد يرجع ذلك حسب وجهة نظرنا إلى مجموعة من الأسباب تتراوح بين غياب الاستقلالية من جهة وانعدام النزاهة من جهة ثانية.

فبالنسبة لعنصر الاستقلالية الذي يعود بنا إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري وخصوصيته الرافضة لمبدأ استقلال المؤسسات، الذي أعاق قيام سلطة تشريعية قوية، وذلك من خلال جملة القوانين والضوابط المقيدة لقدرة البرلمان على أداء دور يسمح له بالمشاركة الحقيقية في العملية السياسية، خاصة ما تعلق منها بتقوية مركز السلطة التنفيذية أمام البرلمان بإعطاء صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر وفي المجالات الأكثر ارتباطاً بمصالح المواطن دون مرورها على البرلمان، وإن حدث وأن مرت فهو لمجرد التصويت دون مناقشة أو تعديل. بالإضافة إلى احتكار المجال التشريعي من قبل الحكومة، و تدخلها في مختلف الاجراءات المتعلقة بالعملية التشريعية التي تدخل ضمن اختصاصات البرلمان، و يرجع ذلك إلى غياب التوازن الحقيقي بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية .

كما أن ضعف المعارضة داخل البرلمان نتيجة غياب المجال القانوني و البيئة السياسية المناسبة ساهم إلى حد كبير في إضعاف سلطة البرلمان، في ظل أغلبية تابعة، و أقلية عاجزة ومهمشة.

وما زاد من تدهور دور السلطة التشريعية في الجزائر ضعف أداء أعضائها، الذين أنتجتهم انتخابات فاقدة للمصداقية و النزاهة. و أحزاب سياسية فاشلة جعلت من دور النائب في الجزائر لا يعدو أن يكون مجرد المصادقة و التصويت على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة، ووفق التوصيات المقدمة من الكتلة البرلمانية التي ينتمي إليها.

إن هذا الوضع الذي جعل من السلطة التشريعية في الجزائر مجرد هيئة لإضفاء الصبغة الديمقراطية على النظام السياسي وشرعنة القرارات التي يتخذها، و أعجز ما تكون عن القيام بدورها كهيئة

تمثيلية، يستدعي ضرورة تفعيلها وإعادة النظر في مكانتها من خلال:

- ❖ تحقيق التوازن المطلوب بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، بما يضمن الاستقلالية النسبية في ممارسة الوظائف، بالإضافة إلى التقليل من العمل بالقوانين الاستثنائية.
 - ❖ إعادة النظر في القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة و البرلمان، بالقدر الذي يسهل شروط وإجراءات ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي، من ذلك تخفيض النصاب القانوني اللازم للمبادرة باقتراح القوانين.
 - ❖ تعديل النظام الداخلي للبرلمان بما يحقق التوازن المطلوب بين الأغلبية و المعارضة.
 - ❖ اصلاح النظام الانتخابي، من خلال تشريعات عادلة تضمن تمثيل واسع لمختلف الأطراف داخل البرلمان، مع ضمانات أساسية لنزاهة العملية الانتخابية.
 - ❖ تفعيل دور المجتمع المدني وإشراكه في العمل البرلماني، من خلال الأخذ بمقترحاته فيما يخص سن التشريعات.
 - ❖ ضرورة تطوير الخطاب السياسي للأحزاب السياسية، وتشجيع الديمقراطية داخلها.
- وهذا كله يصب في مسعى أساسي يجعل من السلطة التشريعية معبرة عن احتياجات المجتمعية في وضع وإقرار وتصحيح السياسات العامة بما يخدم تلك الاحتياجات، وبما يحقق التواصل بين مؤسسات الدولة و المجتمع، القائم على الشفافية المشاركة و المساءلة كعناصر أساسية في الحكم الرشيد.

قائمة المراجع

I. باللغة العربية:

أ- الكتب:

1. إلبوتز، لاري، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية. ترجمة جابر سعيد عوض، القاهرة: الجمعية المصرية لنشر المعرفة، 1996
2. إمام، إمام عبد الفتاح، الأخلاق و السياسة، قراءة في فلسفة الحكم. الاسكندرية: دار الكتب المصرية، 2001
3. أندرسون، جيمس، صنع السياسة العامة. ترجمة الكبيسي عامر. عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع، 1999
4. بوحميده، عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008
5. بوقفة، عبدالله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري. الجزائر: دار هومة، 2003
6. بيثام، دافيد، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي و العشرين: دليل للممارسة الجيدة. الاتحاد البرلماني الدولي، 2006
7. بلحاج، صالح، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010
8. بن حمودة، بوعلام، الممارسة الديمقراطية للسلطة بين النظرية و التطبيق. الجزائر: دار الأمة، 1999
9. الديلمي، حافظ علوان، النظم السياسية في أوروبا الغربية و الولايات المتحدة الأمريكية. عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 2001
10. هلال، علي الدين و مسعد، نيفين، النظم السياسية العربية، قضايا الاستمرار و التغيير. بيروت: مركز الوحدة العربية، 2000
11. الطيب، حسن أبشر، الدولة العصرية دولة مؤسسات. القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000

12. طربوش، قائد محمد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، 1995
13. ياغي، عبد الفتاح، السياسات العامة، النظرية و التطبيق. جامعة الدول العربية: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، 2002
14. الكاظم، صالح جواد و العاني، علي غالب. الأنظمة السياسية. بغداد: دار الحكمة للطباعة والنشر، 1991
15. الكبيسي، عامر خضر، السياسات العامة، مدخل لتطوير أداء الحكومات. جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، 2008
16. الكروي، محمود صالح، التجربة البرلمانية في المغرب (1963-1997). بغداد: دار الكتب و الوثائق، 2010
17. منظمة الشفافة الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد. بيروت: مطبعة تكنويرس، د. ت.
18. المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، البرلمان في الدول العربية، رصد وتحليل، بيروت: 2007
19. ناجي، عبد النور، النظام السياسي من الأحادية إلى التعددية. قلمة: منشورات جامعة 8 ماي 1945، 2006
20. سلام، إيهاب، السلطات العامة في الدولة" القوى القديمة في صور جديدة". كتب عربية.
21. سليمان، عصام، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق. بيروت: دار الحلبي للنشر، 2010
22. العاني، حسان محمد شفيق، الأنظمة السياسية و الدستورية المقارنة. بغداد: مطبعة جامعة بغداد، 1986
23. عاشوري، العيد ، المؤسسة التشريعية في الجزائر" النشأة، التنظيم، الصلاحيات". الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2012

24. عبد الكافي، اسماعيل عبد الفتاح، الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية. كتب عربية، 2005

25. الفهداوي، فهمي خليفة، السياسة العامة، منظور كلي في البنية و التحليل. عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2001

26. الصاوي، علي، الإصلاح البرلماني. أعمال المؤتمر السنوي الثاني حول البرنامج البرلماني، القاهرة: كلية الإقتصاد و العلوم السياسية، 2003

27. الشرقاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم لمعاصر. 2007

28. خرباشي، عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري 1996. الجزائر: دار الخلدونية، 2007

29. غمق، ضو مفتاح، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي و النظم المعاصرة. مالطا: دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، 2005.

ب- الدراسات غير المنشورة:

1. بونوة، نادية، دور المجتمع المدني في صنع و تنفيذ و تقييم السياسة العامة- دراسة حالة الجزائر-. رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2010

2. بن بغيلة، ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري. رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2004

3. بن عيشة، عبد الحميد، العلاقة بين السياسة و الإدارة العامة في الجزائر. أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2011

4. بن عمراوي، عبد الدين، دو المؤسسة التشريعية في مسار التحول الديمقراطي في

المغرب (1996-2011). رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2012

5. دخان، نور الدين، تحليل السياسات التعليمية العامة-نموذج الجزائر-. أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الاعلام، 2007
6. حميدشي، فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر. دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، 2004
7. طعيبة، أحمد ، دور المؤسسة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي - حالة الجزائر-. أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والاعلام، 2007
8. لوشن، دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي. رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، كلية العلوم الحقوق و العلوم السياسية، 2005
9. اللحيان، عبد العزيز بن حمود، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية. رسالة ماجستير في الانظمة، جامعة الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد و الإدارة، 2007
10. لعروسي، رابح، السلطة التشريعية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية،(1997-2003). رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الاعلام، 2004
11. لعروسي، رابح، المؤسسة البرلمانية في عمليات التحول الديمقراطي في الجزائر(1997-2007). أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2010
12. مسعود، عز الدين، الرأي العام في النظام السياسي الاسلامي والنظام الديمقراطي الغربي. أطروحة دكتوراه في العلوم الاسلامية، جامعة باتنة، كلية العلوم الاجتماعية و العلوم الاسلامية، 2009
13. مسراتي، سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري.

أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2010

14. عاشور، طارق، تطور العلاقة بين الحكومة و البرلمان في النظام السياسي الجزائري(1997-2007). رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2010

15. عفرون، محمد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري. رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2007

16. عروس، ميلود، معوقات الممارسة السياسية في ظل التعددية في الجزائر(1990-2006). رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2009

17. فرحاتي، عمر، دور السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية العربية. أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة بسكرة، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، 2003

18. قرقاح، إبتسام، دور الفواعل غير الرسمية في صنع الساسة العامة في الجزائر(1989-2009). رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2011

19. رداة، نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996. رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2006

20. الراجحي، مناور بيان مناور، التحقيق البرلماني و تطبيقاته في دولة الكويت. رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2011

21. شامي، رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري. رسالة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة تلمسان، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2011

22. خليف، محمد، دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة في الجزائر. رسالة ماجستير

في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2012

23. ذبيح، ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري. رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2006

ج - المقالات:

1. بودهان، موسى، <<الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري>>. مجلة النائب، العدد الثاني.

2. بو الطيب، بن ناصر، (علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية و الممارسة الفعلية-حالة البرلمان الجزائري-). ملتقى التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 15-16-17 فيفري 2013

3. بلعور، مصطفى، <<طبيعة العلاقة بين السلطين التنفيذية و التشريعية: دراسة في الدستور الجزائري>>. مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد الخامس، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، جوان 2011

4. بنيبي، أحمد، <<أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر>>. مجلة المفكر، العدد الثامن.

5. بن سهلة، ثاني بن علي و حمودي، محمد بن هاشمي، <<الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 و المغربي 2011>>. مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد الثامن، جانفي 2013.

6. جابي، عبد الناصر، <<الممارسة الديمقراطية داخل الاحزاب الديمقراطية بين إرث الماضي و تحديات المستقبل>>. المجلة العربية للعلوم السياسية.

7. جابي، عبد الناصر، <<العلاقات بين البرلمان و المجتمع المدني في الجزائر: الواقع و

8. دنش، رياض، <<المسؤولية السياسية و الجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري1996>>. مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

9. هوادف، عبد الله، (الانتخابات و الديمقراطية في الجزائر: "النظام الانتخابي في السياقات غير الديمقراطية"). مداخلة مقدمة في ملتقى الانتخابات و الاصلاح السياسي في الوطن العربي، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة4-5ديسمبر 2012.

10. زياني، صالح، <<الانفتاح السياسي في الجزائر و معضلة بناء قدرات الممارسة الديمقراطية>>. مجلة دفاتر السياسة و القانون، عدد خاص، أفريل 2011

11. حشماوي، محمد، <<الانتخابات التشريعية الأخيرة أو أزمة التمثيل السياسي>>. مبادرة الاصلاح العربي: أوراق المتابعة السياسية، 16 حزيران/يونيو 2007

12. لعروسي، رابح، <<الهندسة الانتخابية الفاعلة مدخل حقيقي للتطوير البرلماني>>. مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 6، جامعة مولود معمري، جانفي 2012

13. مانع، جمال عبد الناصر، <<الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في بلدان المغرب العربي>>. مجلة الاجتهاد القضائي، العدد4، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

14. مخلف، عباس، قتيبة، <<آليات الأنظمة السياسية في صناعة القرار السياسي>>. مجلة، العدد 10، جامعة تكريت، أيار 2008

15. عاشور، طارق، <<معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر(1997-2011): دراسة في بعض المتغيرات السياسية>>. المجلة العربية للعلوم السياسية.

16. عاشور، نصر الدين و نسيغة، فيصل، <<علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري1996>>. مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

17. عاشوري، العيد، (رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و الكتابية في النظام القانوني الجزائري). ورقة بحث قدمت في ندوة حول السؤال الشفوي و الكتابي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، الجزائر: وزارة العلاقات مع البرلمان، 23 أبريل 2006.
18. فرحاتي، عمر، << دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي >>. مجلة المفكر، العدد 4، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
19. الصاوي، علي، (الصياغة التشريعية للحكم الجيد). ورشة عمل حول تطوير نموذج الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت 03-06 شباط/فبراير 2003.
20. الرشيد، ملفي رشيد مرزوق، << التحقيق البرلماني >>. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، العدد 49، أبريل 2011.
21. شبل، بدر الدين و بولحية، شهيرة، << العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية و الممارسة >>. مجلة الإجتهد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
22. شيهوب، مسعود، << نظام الغرفتين: النشأة و التطور >>. مجلة النائب. العدد الأول، ديسمبر 2002.

د- الوثائق الرسمية:

1. الدستور الجزائري لسنوات: 1989، 1996.
2. الدستور الفرنسي لسنة: 1958.
3. القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ بتاريخ 8 مارس 1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و المحدد للعلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.
4. الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 12،

المؤرخ في 6 مارس 1997

5. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخ في 25 مارس 2000.

6. النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 77، بتاريخ 28 نوفمبر 2000.

7. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة الدورة الربيعية 2007.

هـ - مواقع رسمية:

1. الموقع الرسمي لوزارة العلاقات مع البرلمان: www.mrp-gov.dz

2. الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني: www.apn-dz.org

3. الموقع الرسمي لمجلس الأمة: www.majliselouma.dz

4. الموقع الرسمي للجمعية الوطنية الفرنسية: www.assembléenationale.fr

5. الموقع الرسمي لمجلس الشيوخ الفرنسي: www.senat.fr

6. الموقع الرسمي للبرلمان البريطاني: www.parliament.uk

و- المقالات الإلكترونية:

1. بومدين طاشمة، ترشيد أداء البرلمان كمدخل مؤسسي لعملية التنمية السياسية في الجزائر. في:

[http://manifest.univ-ouargla.dz/index.php/seminaires/archive/faculté-de-droit-et-des-sciences-politiques/32,\(28/05/2013\)](http://manifest.univ-ouargla.dz/index.php/seminaires/archive/faculté-de-droit-et-des-sciences-politiques/32,(28/05/2013))

2. بلا، حسن، مدخل لفهم السياسات العامة. في:

<http://www.marocdroit.com/attachment/372889/>. (10/03/2013)

3. هاشم، مطاع ، دور السلطة التشريعية في العراق في رسم السياسة العامة بعد 2003. في:

http://alrafedein.com/news.php?action=list&cat_id=17

1. الحديثي، مها عبد اللطيف، النظام السياسي و السياسة العامة. في:

<http://vb.arabgates.com/showthread.php?t=505738>. (26/02/2013)

5. يحي، هشام، البرلمان و دوره في مكافحة الفساد. المنظمة العربية لمكافحة الفساد، في:

www.arabanticorruption.com(23/03/2013)

6. لعبادي، اسماعيل ، الاعلام البرلماني في الجزائر بين الضرورات و الحتميات. في:

<http://www.bouhania.com/members.php?action=info&userid=>

(29/03/2013)

7. ملف جريدة الخبر عن البرلمان الجزائري. من موقع النائب السابق خوجة ابراهيم:

<http://khodja->

brahim.com/index?option=com_content&view=category&layout=blog

[&id=34&itemid=5](http://brahim.com/index?option=com_content&view=category&layout=blog&id=34&itemid=5) (29/03/2013)

8. مصطفى بلعور، التعديلات الدستورية ومعضلة التطوير البرلماني في الجزائر. في:

<http://manifest.univ->

ouargla.dz/index.php/seminaires/archive/facult%C3%A9-de-droit-et-

[des-sciences-politiques/32](http://ouargla.dz/index.php/seminaires/archive/facult%C3%A9-de-droit-et-des-sciences-politiques/32). (28/3/2013)

9. فاراند، أندرو و رونيان، روب، خطوات متواضعة من شأنها أن تضي مزيدا من الشفافية

للانتخابات البرلمانية في الجزائر. في:

www.ndi.org.algeria

10. الصاوي، علي، البرلمان. في:

<http://sciencejoridique.ahlamontada.net/t391-topics-509>. (05/04/2013)

11. الصاوي، علي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية. في:
http://www.jpjpm.jo/uploads/articles/article_7308285.pdf
12. الصالح، طارق علي، (أشكال السلطة التشريعية). مجلة المؤتمر، العدد 745، مؤسسة المحقق الثقافية، 2003، في:
<http://hawza-arabblog.com/motam1.htm>. (10/08/2013)
13. قاسم العيد، عبد القادر، السلطة التشريعية في الجزائر. في:
<http://www.droit-dz.com/forum/showthread.php?t=5850>. (29/03/2013)
14. ربوح، ياسين، التواصل المدني البرلماني كآلية لتطوير العمل البرلماني في الجزائر. في:
<http://manifest.univ-ouargla.dz/index.php/seminaires/archive/faculté-de-droit-et-des-sciences-politiques/32>. (28/05/2013)
15. —، —، برلمان الجزائر أعجز ما يكون عن احتواء أحداث الشارع. في:
http://ar.algerie360.com/wp-redirect.php?url_s=2. (04/04/2013)

.II باللغة الأجنبية:

1. Clark, E, Cochran (and others), **American public policy**. 9th edition, Boston: Wad worth cengage learning, 2009.
2. Cvetek, Nina and Dadier, Friedel, **Qu'est-ce que la société civile?**. Antananarivo, 2009.
3. International IDEA, **Democracy and development in globalized world**. New Delhi, 17-18 June, 2008.
4. Kurian, George Thomas (and others), **the encyclopedia of political science**. Washington: Congressional Quarterly Press, 2011.
5. L.Smit, Bruce, **public policy and public participation**. Canada: Atlantic Regional Office, 2003.
6. Mn, Kaul and Shakhder, Sl, **practice and procedures of parliament**. 6th edition, New Delhi: edited by pdt achary, 2009.
7. M.Line, Mona, **the voter's dilemma and democratic accountability, "Latin America and beyond"**. USA: published by the Pennsylvania state university press, 2008.
8. Moindze, Mohamed, **le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement**, 2011.
9. Newton, Kenneth and W. van deth, Jan, **foundations of comparative politics**. New York: Cambridge University Press, 2005.
10. Wilhelm, Hofmeister and Karsten, Grabow, **political parties, functions and organization in democratic societies**. Singapore: National Library board, 2011.
11. Yamamoto, Hironori, **les outils de contrôle parlementaire "étude**

comparative portant sur 88 parlement nationaux". Suisse: union interparlementaire, 2007.

12. Interparliamentary union, **Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament. Parliamentary seminar on relation between majority and minority parties in African parliament** (Libreville, Gabon, 17-19 may 1999)

13. Salam, Reihan, **habermas vs. Weber on democracy.** Critical review vol.15, Nos.

14. Union interparlementaire, **mobilisation du parlement en faveur du programme d'action de Bruxelles pour les pays les moins avancés.**

الفهرس

1	مقدمة:
10	الفصل الأول: السلطة التشريعية و السياسة العامة "إطار مفاهيمي".
12	المبحث الأول: مفهوم السلطة التشريعية.
12	المطلب الأول: تعريف السلطة التشريعية وأهم مقوماتها.
12	1. تعريف السلطة التشريعية.
14	2. خصائص السلطة التشريعية.
15	3. أنماط السلطة التشريعية.
17	المطلب الثاني: تشكيل السلطة التشريعية.
17	1. نظام المجلس الواحد.
18	2. نظام المجلسين.
19	المطلب الثالث: اختصاصات السلطة التشريعية.
19	1. الاختصاص التشريعي.
22	2. الاختصاص الرقابي.
26	المطلب الرابع: وضع السلطة التشريعية في أنظمة الحكم.
26	1. في النظام الرئاسي.
29	2. في النظام البرلماني.
31	3. في النظام شبه الرئاسي.
34	المبحث الثاني: مفهوم السياسة العامة.
34	المطلب الأول: تعريف السياسة العامة.
37	المطلب الثاني: خصائص السياسة العامة.
38	المطلب الثالث: فواعل صنع السياسة العامة.

1. الفواعل الرسمية في صنع السياسة العامة.....38
2. الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة.....40
- الفصل الثاني: السلطة التشريعية في الجزائر وآليات مساهمتها في ترشيد السياسة العامة...43
- المبحث الأول: تكوين السلطة التشريعية.....45
- المطلب الأول: المجلس الشعبي الوطني.....47
- المطلب الثاني: مجلس الأمة.....49
- المطلب الثالث: تنظيم الصلاحيات بين الغرفتين.....53
- المبحث الثاني: آليات السلطة التشريعية في ترشيد السياسة العامة.....56
- المطلب الأول: الفاعلية في التشريع.....56
1. الاطار القانوني للوظيفة التشريعية56
2. المبادرة التشريعية للنواب.....57
3. دراسة ومناقشة وإقرار مشاريع القوانين.....59
4. مشاركة المجتمع المدني في دراسة مقترحات ومشاريع القوانين.....61
- المطلب الثاني: الفاعلية في الرقابة على الحكومة.....63
1. الاطار القانوني للوظيفة الرقابية.....63
2. وضع المعارضة داخل البرلمان الجزائري.....64
3. مساءلة الحكومة.....66
4. طرح الثقة بالحكومة.....69
5. لجان التحقيق.....73
- الفصل الثالث: معوقات فعالية الأداء البرلماني في الجزائر و سبل اصلاحه.....76
- المبحث الأول: معوقات العمل البرلماني في الجزائر.....78

78.....	المطلب الأول: النظام السياسي و تضيق الممارسة السياسية للسلطة التشريعية.
80.....	المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية.
85.....	المطلب الثالث: ضعف التركيبة البرلمانية.
85.....	1. التمثيل السياسي وأثره على أداء البرلمان
88	2. ضعف أداء الأعضاء كنتيجة لضعف الأحزاب.
90.....	المبحث الثاني: سبل تطوير و تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر.
90.....	المطلب الأول: الإصلاح النظام التشريعي.
90.....	1. اصلاح النظام الداخلي للبرلمان
92.....	2. اصلاح النظام الانتخابي.
97.....	المطلب الثاني: تطوير أداء البرلمانيين.
97.....	1. تكوين البرلمانيين.
98	2. الانفتاح على المجتمع.
99.....	3. الاعلام البرلماني كمدخل لتطوير أداء البرلمانيين.
100.....	خاتمة
104.....	قائمة المراجع:
118.....	الفهرس:
122	فهرس الأشكال و الجداول

فهرس الاشكال و الجداول:

- الجدول رقم(1): الأسئلة المطروحة خلال الفترة التشريعية (2007-2012).

- الشكل رقم(1): يوضح نسب التمثيل داخل المجلس الشعبي من ناحية المستوى التعليمي خلال الفترة التشريعية(2007-2012).

- الشكل رقم(2): يوضح نسبة تمثيل المرأة في المجلس الشعبي الوطني خلال العهد التشريعية السادسة.

- الشكل رقم(3): يوضح نسبة عدد المقاعد المحصل عليها مقارنة بنسبة عدد الأصوات في المجلس الشعبي الوطني لحزب جبهة التحرير الوطني(1997/2012).