



جامعة د. الطاهر مولاي

كلية الحقوق والعلوم السياسية والعلاقات الدولية

قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية



الأداء البرلماني

في رسم السياسة العامة في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص: سياسة عامة وتنمية

إشراف الأستاذ:

◆ موكيل عبدالسلام

إعداد الطالبة:

◆ محمدي سلامت

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذ:.....بالتور علاء الدين.....رئيساً

الأستاذ:.....موكيل عبدالسلام.....مشرفاً

الأستاذ:.....طارق عاشور.....مناقشاً

السنة الجامعية (2015/2014)

إهداء

إلى اللّذين لطالما كانا سندي والتّور الذي يضيئ دربي .
إلى اللّذين ما كنت لأقف هذا الموقف لولا دعواتها المستجابة لي،
إلى والديّ العزيزين .
إلى إخوتي الأعراء الذين دعموني في شق طريق النجاح وتعّبهم معي.
وإلى الكتكوتين أنس ومريم عجلللهنّ بشفائهما - أمين -
وإلى كل أفراد عائلتي.
وبالخصوص أختاي نريمان وخديجة. وقرّة عيني خالتي
إلى الصديقة والرفيقة خلفللهنّ مريم التي كانت لي نعم الأخت
أتمنى لها كل النجاح في حياتها.
وإلى جميع الأصحاب والأحباب.
وأولا وقبل كل شيء إلى هذه الأمة التي أرهقها التخلف ومزقتها الحروب
إلى أمة العروبة أبدللهنّ من بعد حربها سلما.
أهدي هذا العمل.

سلامت

شكر وعرفان

اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك. ولك الحمد على ما يسرت ولك
الشكر على ما وفقك ولك الحمد إذا رضيت. ولك الحمد بعد الرضى

فالحمد لله حمدا كثيرا على فضله وكرمه وعونه الذي رافقني في إنجاز هذا العمل المتواضع وفي
ميادين الحياة كلها .

وبعد شكر النبي خاتم الأنبياء والرسل سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم غلى سيرته العطرة التي
جعلها المولى عز وجل خير قدوة للإنسانية.

أتقدم بجزيل الشكر للأستاذ المشرف «موكيل عبلاسه تلام» على قبوله هذا العمل ومتابعته
وحرصه الشديد للقيام بأفضل عمل.

وكل الأساتذة الكرام الذين تتلمذت على أيديهم وبالأخص الأستاذ «عقاب العربي» الذي كان له
الفضل فيما أنا عليه بنصحه وتوجيهه.

كما أتقدم إلى الأساتذة أعضاء اللجنة الذين تفضلوا بالإشراف على مناقشة هذه المذكرة. وإلى
كل من ساعدني في إنجازها

بسم لله الرحمن الرحيم

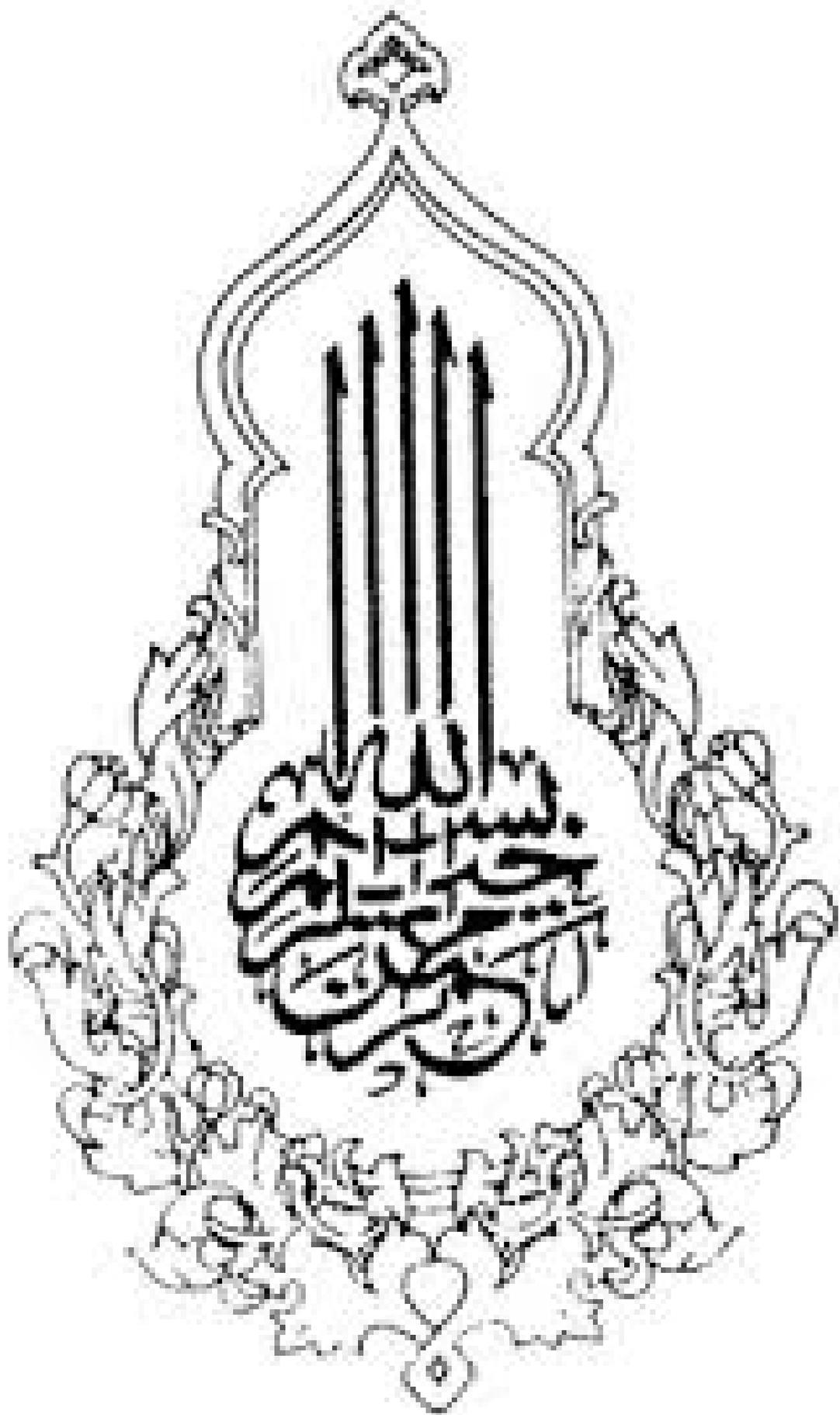
ربّ " أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت عليّ وعلى والدي

وأن أعمل صالحا ترضاه وأدخلني برحمتك في عبادك

الصالحين "

سورة النحل الآية - 19 -

وما توفيقي إلاّ بالله العليّ العظيم.



مفتحة

في ظل التطورات والتحولات السريعة الحاصلة في العالم وظهور العديد من المشاكل المختلفة ، التي من خلالها أدرك صناع القرار في مختلف الأنظمة السياسية إلى ضرورة التوصل لحل تلك المشاكل التي تمس بشكل خاص المواطنين والاستجابة لمطالبهم لتحقيق أهدافهم ضمن برامج وخطط متكاملة في إطار ما يعرف بالسياسات العامة ودراساتها هي حقل معرفي يدرسه ويهتم به الكثيرون من طلاب و أساتذة الإدارة العامة وإدارة الأعمال بالإضافة إلى اهتمام كبير أيضا من الباحثين الأكاديميين والقادة السياسيين لحد جعل منها تخصصا قائم بذاته إلى جانب تخصيص له برامج ودراسات وحوليات ونشرات علمية ساهمت بدرجة كبيرة في ترشيد عملية صنعها وتنفيذها. وحقل السياسة العامة هو مجال متنوع الاختصاص يجمع بين العلم والتطبيق أو بين النظريات العلمية من جهة وبين المهارات العلمية التطبيقية من جهة أخرى وكما ذكرنا سابقا أنّ السياسة العامة تختص بها الحكومات فقط أو من في مقامها من أنشطة وعمليات حول قضايا محددة وتصبح بذلك السياسة العامة هي الترجمة العلمية الفلسفية وأهداف واستراتيجيات الحكومات وإدارتها. تكمن أهمية دراسة السياسات العامة من كونها تبحث في موضوعات تمم المواطنين في الدولة. فهذه الأخيرة لا يمكن أن تتجسد على أرض الواقع بدون وجود من ينفذها بحيث أعطيت كافة الصلاحيات في أيّ دستور في أيّ نظم سياسي الأولوية من يسمون الصّناع الرسميون فهم الأساسيون في هذه العملية الذين بدورهم يمثلون المراكز العليا في الدولة وبالتالي في صنع القرار في رسم السياسة العامة والتي تتمثل في السلطة التشريعية وقادة الحكومة ورجال المحاكم العليا، وهم يتمتعون بصلاحيات واسعة جدا التي تمنحهم حق التصرف الواسع. إنّ السياسة العامة من خلال مفهومها ليست بعملية سهلة، بل هي على درجة من الحساسية والتعقيد التي بدورها تؤثر على النظام السياسي ككل و على المجتمع خاصة. إذ تلعب دورا محوريا في تشكيل الحاضر والتحكم فيه ووضع أسس لبناء المستقبل مما يؤدي بنهوض الدولة عن طريق التنمية في كافة المجالات إذ تعبر السياسة العامة عن فعل جهاز الدولة، وكيفما كان تدخل الفاعل في إقرار السياسات العامة فإن هذه الأخيرة تتخذ وتتحدد على أنها صادرة عن جهاز قوي وسام، فهي سلسلة طويلة من النشاطات المترابطة، التي تعني أكثر من مجرد قرار واحد وبما أنها تتخذ رسميا باسم جهاز الدولة فإن لهذا الاعتبار تبعات مهمة وأساسية، وهذا ما يمنح لها مميزات خاصة تنفرد بها وتعطيها أهمية بالغة كما تعبر أيضا السياسة العامة عن التفكير المنطقي والافتراضي، على الأقل عن المصلحة العامة. لقد أرى ظهور مبدأ الديمقراطية إلى فتح المجال أمام بقية مؤسسات الدولة للمشاركة في الممارسات السياسية والتي كانت مطلبا شعبيا خاصة منها المؤسسة التشريعية إذ أنّها بذلك تمثل هذه الشعوب في توليها الحكم وتنبؤ عنها في اتخاذ قراراتها، فالحياتة البرلمانية لأي دولة هي صورة صادقة لواقع ومكانة الشعب الحقيقية في نظام الحكم للدولة، فإذا كان البرلمان سيدا قويا وفعالا فإن ذلك يدل على أن الشعب هو صاحب السيادة في الدولة من هنا أضحت الأنظمة السياسية تركز على إعطاء البرلمان مكانة معتبرة وقوية في دساتيرها فهو قاعدة النظام الديمقراطي، لأنه تجسيد لقيم لسيادة الشعبية والحرية والمساواة والمشاركة السياسية ومصدر قوة النظام القانوني فيها فقد ظلت دائما تشكل المؤسسة المركزية لأغلب نظم الحكم. وبالرجوع إلى تاريخ مختلف النظم الديمقراطية نجد أن السلطة التشريعية أو ما أصبح يسمى اليوم بالبرلمان، فلم تحز على سلطاتها مرة واحدة بل كانت على مراحل متعددة في المقابل وقفت العديد من التحديات حتى وصلت إلى ما يختص به البرلمان من سلطات تشريعية ورقابية. سيكون الأمر مقتصرًا على دراسة المؤسسة البرلمانية في صنع السياسة العامة باعتبارها من أبرز القوى الفاعلة في النظام السياسي. فموضوع الفواعل من أهم المواضيع في

السياسة العامة لماله من انعكاسات على مختلف أنواع السياسات، وبعلاقتها بالفرد والمجتمع ونظام الحكم، أما من حيث الممارسات الواقعية نجد حرص الجزائر حصولها على الاستقلال والأخذ بنظام الحزب الواحد الذي كانت تسند له مهمة صنع السياسة العامة والمتمثلة في منصب رئيس الجمهورية الذي يسيطر على حزب جبهة التحرير الوطني باعتباره الأمين العام له وبالتالي أغلبية أعضاء البرلمان منبثقين من نفس الحزب المذكور لكون هذا الحزب هو الفاعل الأول المحدد لتوجهات السياسة العامة وأبعادها، ومن خلال المؤشرات والوقائع تؤكد أن الحزب لم يمارس مهامه ووظائفه لأن دوره يبقى منحصرًا فيما يقرره رئيس الجمهورية مما ترتب عن ذلك أن السلطة التشريعية خلال مرحلة الأحادية كانت تعاني من التهميش. فبعد صدور دستور 1989 وانتهاج التعددية والأحداث التي حصلت في البلاد كانت سببا في إحداث تغييرات طفيفة على مؤسسات الدولة ثم صدور دستور 1996 الذي أعطى صلاحيات واسعة للمؤسسة البرلمانية والتي تؤهلها في المشاركة في صنع السياسة العامة من خلال إضافة غرفة أخرى لهذه المؤسسة لمواكبة باقي أنظمة العالم .

أهمية الموضوع يتم اختيار هذا الموضوع لإبراز أهمية البرلمان باعتباره فاعل في صنع السياسة العامة وتبيان هذا الدور المعطى له مع القيام بمقارنة حجم الاختلافات الحاصلة على مستوى هذه المؤسسة بين نظامي الأحادية و التعددية وإبراز علاقاته بباقي المؤسسات الحكومية و غير الحكومية.

أسباب اختيار الموضوع :

الأسباب الذاتية :

تكمن في الرغبة الشخصية في دراسة هذا الموضوع للتعرف عليه أكثر لأنه يدخل من ضمن مجال تخصص السياسات العامة بالإضافة إلى الرغبة الملحة في معرفة ما يجول داخل النظام السياسي الجزائري ومن هي المؤسسة التي تمتلك القوة والسلطة في التحكم في صنع السياسة العامة .

الأسباب الموضوعية :

تم اختيار هذا الموضوع الذي يحتوي على شقين، الشق الأول الذي تضمن السياسة العامة كحقل معرفي جديد جدير بالدراسة والتعرف عليه أكثر، أما الشق الثاني من الدراسة الذي تضمن إبراز علاقة البرلمان بالسياسة العامة .

أهداف الدراسة :

تهدف الدراسة التي بين أيدينا الكشف عن خبايا المؤسسة التشريعية منذ إنشائها ما إذا كانت تعاني من أزمات داخلية تؤثر في رسم السياسة العامة مع محاولة تقديم توصيات واقتراحات من أجل هذه المؤسسة أو اعتبارها فاعل رسمي والحركة في الحياة السياسية .

ومن خلال هذا يمكن طرح الإشكالية التالية :

ما مدى فاعلية البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر؟

الأسئلة الفرعية :

1/ ماهي مختلف المراحل التاريخية التي مر بها البرلمان الجزائري؟

2/ ما هو وزن البرلمان في النظام السياسي الجزائري بعد التحول الديمقراطي؟

3/ إلى أي مدى يمكن للبرلمان بأن يتدخل أو يساهم في صنع السياسة العامة بناء على الدستورية الممنوحة له؟

4/ ما هي طبيعة العلاقة مع الفواعل المختلفة؟ هل هي قائمة على الصراع، أم التفاوض؟

الفرضيات :

1/ السياسة العامة عملية معقدة ومتداخلة تتطلب الكفاءات العالية لرسمها .

2/ كلما كان النظام السياسي الجزائري أكثر ديمقراطية، كلما زاد تأثير البرلمان في صنع السياسة العامة.

3/ كلما ازدادت قوة تأثير الفواعل السياسية، كلما اتجه النظر إلى السياسة العامة في الجزائر على أنها عملية تجسد محصلة التفاعل القائم بين الفواعل.

4/ هل مؤشرات الأداء البرلماني في الجزائر توحى بقوته أم بضعفه .

1- المنهج التاريخي : اعتمد هذا المنهج للتعرف على مجمل التحولات و التطورات السياسية التي عرفتتها البلاد، فانطلاقا من تفسير الأحداث و معرفة جذورها التاريخية و أهم العوامل التي ساعدت على بروزها أو اختفائها، نتمكن من تحديد طبيعة الفواعل و أسباب قوتها أو ضعفها و تحليل العلاقات فيما بينها و نوعية السياسات المنبثقة عنها . كظروف نشأة المؤسسة البرلمانية و ما لذلك من دور في تعزيز مكانتها و دورها .

2- منهج دراسة الحالة : لأن منهج دراسة الحالة يقوم على جمع البيانات المتعلقة بوحدة ما بهدف الإحاطة بها وإدراك خفاياها ومعرفة أهم العوامل المؤثرة فيها و تحديد طبيعة العلاقات بين أجزائها، فقد تم استخدامه في هذه الدراسة لغرض الحصول على أهم المعلومات و الحقائق المتعلقة بالظروف المحيطة بعملية صنع السياسة العامة في الجزائر و معرفة العوامل المتشابهة،و التي يمكن الارتكاز عليها لوصف و تفسير العملية السياسية التي تنشأ بفعل التفاعل القائم بين مختلف الفواعل الرسمية و غير الرسمية، مع تحديد طبيعة هذا التفاعل هل يستند بالأساس على الصراع، أم الائتلاف، أم المساومة، أم الهيمنة .فهذه الوحدة المدروسة والتي تتمثل في البرلمان كسلطة تشريعية ومدى تعلق الأمر حول دورها في صنع ومراقبة تنفيذ السياسة العامة مع الاستعانة بمختلف الأدوات التحليلية التي تخص هذه الأخيرة وذلك للتقريب أكثر من حالة البرلمان الجزائري ،بالاعتماد على التقارير الصادرة عن البرلمان أو عن وزارة العلاقات مع البرلمان بغية الوصول إلى استنتاجات حول البرلمان في صنع السياسة العامة في الجزائر .

3- الاقتراب القانوني : استخدم هذا المقترب من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية و الدستورية المتعلقة بالفواعل السياسية من ضمنها البرلمان و المحددة لدورها، و وظائفها ،واختصاصاتها، وأيضا ترتيب المسؤوليات فيها بهدف معرفة مدى التطابق بين التصرف و الإجراء الصادر عن الفاعل و القاعدة القانونية.

4- الاقتراب المؤسستي : ينظر هذا المقترب للسياسة العامة على أنها نتاج المؤسسات التي تستطيع أن تؤثر بشكل كبير في العملية السياسية، و لقد تم الاستعانة به في دراستنا بخصوص البرلمان باعتباره مؤسسة والهدف من ذلك هو معرفة تكوينه ومراحل تطوره، و وسائل عمله، و التنظيم الداخلي له بغرفتيه، و توزيع الأدوار فيه بغرض الكشف عن قدرته وفاعليته وقوة تأثيره .

5- اقتراب النخبة : يعتبر هذا المدخل أن عملية صنع السياسة العامة عبارة من نتاج الأقلية النخبوية التي تسيطر على عملية صنع السياسة العامة

6- اقتراب النظم : تم الاستعانة بهذا الاقتراب لأن البرلمان كمؤسسة من مؤسسات النظام كأداة تحليلية وفكرته الأساسية أن الحياة السياسية عبارة عن نسق موجود في بيئة يتفاعل كعملية المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية التي تمثل معلومات التي تمثل معلومات جديدة معبر عنها في صورة ردود فعل .

صعوبات الدراسة :

تمثل هذه الصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذا الموضوع كالتالي :
لأنه من الصعب محدودية كل ما يتعلق من كتب ومجلات وغيرها التي تتناول موضوع البرلمان في صنع السياسة العامة بشكل دقيق مع الإشارة توفرها من الوجهة القانونية وإغفال النظرة السياسية
قلة المذكرات باختلاف درجاتها التي تتناول هذا الموضوع بشكل منفرد عن بقية المؤسسات بل العكس توفرها تحت عناوين ذكر كل الفواعل الرسمية والفواعل غير الرسمية وبالتالي يبقى هذا الموضوع قليل من حيث تقديم مختلف الدراسات له .

أدبيات الدراسة :

لقد تم الاستعانة ببعض المراجع من جملتها :

1- كتاب العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد تعديل الدستور 28 نوفمبر 1996 لعقيلة خرياشي حيث تناولت فيه تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وبالتالي يظهر هناك عدم التوازن في السلطات بمعنى أنها علاقة مدعنة من قبل السلطة الأولى اتجاه السلطة الثانية وذلك من الناحية القانونية فقد سلبت منه بعض الصلاحيات التي هي من المفترض أن توكل كالتشريع تشاركه في ذلك والتي اعتبرتها مجرد أداة لإضفاء الشرعي على أعمالها والتي تناولت في هذا الكتاب التحليل المفصل والملم لمختلف الوظائف التشريعية والرقابية بداية من مناقشة بيان الحكومة نهاية بالرقابة على الميزانية التي يقوم بها البرلمان .

2- كتاب صنع السياسة العامة لجيمس أندرسون المترجم إلى العربية من طرف الدكتور عامر الكبيسي الذي طرح فيه موضوع السياسة العامة وأبرز الفاعلين فيها.

3- كتاب السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل للمؤلف فهمي خليفة الفهداوي الذي تناول فيه نشأة السياسة العامة وتعريفها، خصائصها، أنواعها إلى مراحل صنعها .

4- كتاب النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة لثامر الخزرجي الذي تناول هو أيضا موضوع السياسة العامة الذي تناول تعريف السياسة العامة، أسباب الاهتمام بها وخصائصها .

5- مجلات الفكر البرلماني التي تناولت فيها اختصاصات البرلمان بغرفتيه والمهام المسندة لكل واحدة .

6 - مقالات إلكترونية.

7- أما فيما يخص المذكرات :

مذكرة جمال زيدان، تقويم السياسات العامة بين النظرية والتطبيق حالة الجزائر 1999 / 2009، وهي مقدمة

لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي وإداري 2012 - 2013 .

مذكرة ضميري عزيزة، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر، وهي مقدمة لنيل شهادة

الماجستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، 2007 - 2008.

مذكرة علاوة الجندي، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر أكاديمي في العلوم

السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، 2012 - 2013.

مذكرة بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة

الماجستير، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، 2006 - 2007.

مذكرة غارو حسيبة، دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة في الجزائر: دراسة حالة الجزائر

من 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيمات

سياسية وعلاقات دولية، 2012.

تصميم الدراسة: لمعالجة الإشكالية المطروحة تم تصميم الخطة التالية:

الفصل الأول: المعنون السياسة العامة والبرلمان إطار نظري وصوره في الأنظمة السياسية في العالم الذي تطرقنا فيه

لمفهوم السياسة العامة وخصائصها وأنواعها ومراحلها.

الفصل الثاني: تم تناول البرلمان وصنع السياسة العامة في الجزائر منذ الفترة الاستعمارية إلى السنوات الأخيرة وأهم

التغييرات الحاصلة على مستوى هذه المؤسسة.

الفصل الثالث: دراسة حالة للبرلمان الجزائري من مشاركته في رسم السياسة المالية في إطار الميزانية العامة.

الفصل الأول

السياسة العامة والبرلمان إطار نظري

تمهيد:

إن دراسة العلاقة بين السياسة العامة و النظام السياسي تتحدد من خلال معرفة أدوار المؤسسات والقوى المكونة للنظام السياسي الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسات العامة و لهذا فالسياسات العامة من حيث الرسم والتنفيذ والتقييم ما هي إلا نتاج لأداء تلك المؤسسات، وترتبط هذه الأخيرة بشكل مباشر وغير مباشر بدور المؤسسات سالفة الذكر. وعلى ضوء ذلك الأداء تتوقف درجة نجاح السياسة العامة أو فشلها في مدى تحقيق المصلحة العامة. ومن خلال ذلك يظهر اختلاف وتباين الأنظمة السياسية في كيفية ممارسة مؤسساتها عملية صنع السياسة العامة فهي ترتبط بدرجة تحقيقها للأهداف سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، بكفاءة وتوازن عمل هذه المؤسسات في صنع السياسة العامة، فاستقلالية التشريعية كمؤسسة رسمية تكمن في ممارستها لأداء دور الرسم والرقابة والتقييم لعمل السلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية في تنفيذ السياسات العامة، يؤدي إلى أن تكون العملية السياسية داخل النظام السياسي أكثر ديمقراطية بالتالي السياسة العامة تكون هذه الأخيرة حتما ناجحة. كما تتأثر المؤسسات الرسمية بالمؤسسات غير الرسمية وذلك لم تتمتع به من قدرة على تمرير متطلبات المجتمع إلى المؤسسة التشريعية ومنها تصاغ في إطار تشريعات وقرارات السياسة العامة وتطبيقها من قبل المؤسسة التنفيذية بشكل يكفل تحقيق ما هو صالح للمجتمع ويعود عليه بالإيجاب والنفع وبالتالي ضمان رضا المواطن عن هذه السياسة العامة .

المبحث الأول: مفهوم السياسة العامة

لقد أدركت الحكومات أنها بحاجة ماسة إلى دعم ومساندة شعوبها وخاصة لما تتخذه من قرارات ومختلف الأعمال التي تقوم بها حيث أنها تسعى جاهدة إلى مشاكلهم المتعددة منها واليومية وهذا عن طريق مجموعة من البرامج التي تقوم بطرحها والتي يطلق عليها اسم "السياسات العامة" فهي تتميز بشمولية نتائجها لكافة شرائح المجتمع دون استثناء لهذا تحتم الاهتمام بصياغتها عن طريق اتخاذ قرارات صارمة ومدروسة جيدا قصد تجنب الوقوع في الخطأ ولتحقيق فرص نجاحها أصبح صنع القرار يتطلب الدقة والحذر من متخذيها.

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة وخصائصها

أولاً: تعريف السياسة العامة

- لغة :

السياسة العامة: هي كلمة مركبة من السياسة والعامة .

أما من الناحية اللغوية: السياسة تعني ولاية شؤون الرعية وتدير أمورها .

وورد في لسان العرب السوس - الرياسة ، يقال ساسهم إذا رأسهم .

ويقال أيضا سوسوه وأساسوه إذا رأسوه - وساس الأمر سياسة أي قام به واجمع ساس وسواس

وجاء أيضا في القاموس: سست الرعية بمعنى أمرتها ونهيتها .

وتعني السياسة: القيام على الشيء بما يصلحه .

أما العامة فههي من عمّ م والمجال هنا يكون عاما أي يشمل عامة الناس .

فعند الدمج بين هاتين الكلمتين السياسة والعامة تعني القيام على شؤون الناس.¹

- اصطلاحا:

تعدد تعريفات هذا المصطلح شأنه شأن غيره من المصطلحات الأخرى، وهذا راجع إلى تباين الآراء ووجهات النظر لدى علماء السياسة وخاصة منهم المختصين في هذا التخصص حول النقاط والركائز الأساسية التي ينطلقون منها. وهنا يمكن ذكر بعض التعاريف كالاتي:

¹ علاوة الجندي، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، 2013، ص 12 .

- 1/ السياسة العامة حسب موظف بريطاني سام: هي عبارة عن برنامج أو حزمة من الإجراءات تختص بها واحدة أو مجموعة من السلطات العامة أو الحكومية.¹
- 2/ السياسة العامة: «هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مواجهة قضية معينة أو موضوع».
- 3/ ويعرفها كارل فريديريك: «بأنها برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى هدف معين أو لتحقيق غرض مقصود».
- 4/ أماتوماس داي قدّم تعريفاً يقول فيه: «أنّ السياسة العامة هي ما تفعله وما لا تفعله الحكومة»
- 5/ ويذهب ريتشارد هوفير برت: «على السياسة العامة هي مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام»²
- 6/ وعرفها هارولد لاسويل: «بأنها من على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ وذلك من خلال النشاطات التي تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية، وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية بفعل ممارسة القوة أو النفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المسيطرين والمستحوزين على مصادر القوة»³
- 7/ لهما يخص مولر فقد عرف السياسة العامة: «على أنها تأخذ شكل برنامج خاص ومحدد تقوم بوضعه السلطات الحكومية»⁴
- 8/ أما بريارة مكليمان تعرف السياسة العامة بأنها «النشاطات والتوجهات الناجمة عن العمليات الحكومية، استجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي»⁵
- 9/ السياسة العامة وفقاً لمفهوم بيسيوني إبراهيم حمادة ماهي «لأفكار خاصة في البداية وعندما يشترك عدد كبير من الأفراد في هذه الأفكار تصبح مقترحات وعندما تتبنى السلطات الحكومية هذه المقترحات تصبح سياسة عامة»:

¹ Daniel Kübler et Jacques de Maillard, Analyser Les Politiques Publiques, Presses universitaires de Grenoble, P02 .

² الخرجي ثامر كامل محمد، النظم السياسية والسياسة العامة: دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة، ط1، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004، ص 27- 28 .

³ معو زين العابدين، المعلومات كآلية لرسم السياسات العامة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: السياسات العامة والحكومات المقارنة، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2009، ص 57 .

⁴ غارو حسبية، دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة: دراسة حالة الجزائر من 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: تنظيمات سياسية وعلاقات دولية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012، ص 108 .

⁵ ابتسام قرقاح، دور الفواعل الرسمية غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989-2009، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: السياسات العامة والحكومات المقارنة، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2010-2011، ص 21

فكرة، اقتراح، سياسة عامة. والسياسة العامة هي خطط أو برامج أو أهداف عامة أو كل هذه معا، يظهر فيها اتجاه العمل الحكومي لفترة زمنية.

والسياسة العامة هي خطط أو برامج أو أهداف عامة أو كل هذه معا، يظهر فيها اتجاه العمل الحكومي لفترة زمنية مستقبلية، بحيث يكون لها المساندة السياسية، هذا يعني أن السياسة العامة هي التوجيه السلطوي أو القهري لموارد الدولة، والمسؤول عن توجيهه هو الحكومة»¹

10/ وتعرف أيضا بأنها: «جملة النوايا والأفعال والتدخلات والبرامج والتشريعات وتعبئة وتخصيص الموارد فيما يتصل بقضية أو مجال معين».²

ومن التعريفات السابقة والمختلفة يمكن استنتاج تعريفا عاما وشاملا:

«السياسة العامة هي محصلة التجاذبات والتفاعلات بين القوى الفاعلة والمؤثرة في صنعها، سواء الرسمية منها أو غير الرسمية، الداخلية منها والخارجية. وهي مجموع التطلعات والرغبات المعلنة والمضمرة، والتي تترجم في صورة برنامج عمل، وخطط ومشاريع ونشاطات، أوقوانين ولوائح وقرارات وأحكام قضائية، والتي تتركز على قيم ومبادئ محددة للأطر الفكرية والمناهج الواجب الالتزام بها أثناء العمل، والكاشفة للأهداف والاختيارات الآنية والمستقبلية المرجو تحقيقها، في ظل تخصيص الموارد والهيئات والإجراءات الشرعية والفعالة اللازمة لذلك».³

3 - عناصر السياسة العامة:

يمكن فهم مصطلح السياسة بصورة أدق حينما يجزأ إلى عناصر وهي كالتالي:

1- مطالب السياسة: وتشمل كل ما يطرح على المسؤولين سواء كانوا من الأهالي أم من الرسميين الفاعلين في النظام السياسي بغية التحرك إزاء قضية معينة، فالمطالب المطروحة من جانب العامة تولد الحاجة إلى إثارة الانتباه لسياسات عامة .

2 - قرارات السياسة العامة: وتشمل كل ما يصدره فعلي القرارات والموظفون العموميون المخوّلون بإصدار المراسيم والأوامر والتوجيهات المحركة للفعل الحكومي. فقرارات السياسة العامة هي غير القرارات الروتينية المعتادة.

¹ وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة، ط1، عمان : دار أسامة للنشر والتوزيع، 2003، ص 14 - 15.

² اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "المرصد الاجتماعية كأداة لتعزيز المشاركة بين الحكومات ومنظمات المدني في عمليات صنع السياسات العامة"، دليل تعزيز المشاركة بين الحكومات ومنظمات المجتمع المدني في عملية رسم السياسات العامة، بيروت، 29 - 30 أبريل 2004، ص 2 .

³ علاوة الجندي، مرجع سابق، ص 22.

3- إعلان محتوى السياسة (الخطب والتصريحات الرسمية): هي تعبيرات رسمية أو عبارات موحية بسياسة عامة. وتشمل الأوامر الشفهية والتفسيرات القانونية والضوابط المحددة للسلوك وأراء الحكام والقضاة وحتى خطب المسؤولين وشعاراتهم التي تعبر عن المقاصد العامة والأغراض المطلوب تحقيقها.¹

4- مخرجات السياسة العامة: وهي الانعكاسات الناجمة عن السياسات العامة وفي ضوء قرارات السياسة والتصريحات التي يتلمسها المواطنون من الأعمال الحكومية، ولا تشمل الوعود والنوايا. وتكون المخرجات المتحققة عن السياسة العامة إما بعيدة أو مختلفة عما يتوقع تحققه أو ما تنص عليه السياسة نفسها.

5- آثار السياسات: وهي النتائج التي يتلقاها المجتمع من تطبيق السياسات العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة والتي تنجم عن الفعل والامتناع عن الفعل.

ثانياً: خصائص السياسة العامة

1/ السياسة العامة ذات سلطة شرعية: فبمجرد إقرارها من قبل صانعيها فلا بد من إصدار قانون أو مرسوم أو نظام بشأنها.

2/ السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية: حيث أنها تعبر عن الأمور والمسائل الواقعية التي تشكل مطلباً محسوساً أو ملموساً وينبغي لها أن تكون على نتائج ومخرجات يمكن إدراكها ومعايشتها وليست معبرة عن أمور غائبة أو معتمة.

3/ السياسة العامة تمتاز بالشمولية وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة: ينبغي أن تكون وافية في امتداداتها لعموم الناس والمجتمع المعني بها حيث أن مخرجات أي سياسة عامة ومعطياتها لا بد لها أن تظال جميع الأفراد المعنيين بها دون تباين أو تحيز أو تفرقة.

4/ السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مؤطرة بقانون أو بنظام.²

5/ السياسة العامة تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية الصادرة عن بعض المسؤولين.

¹ ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 29

² فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة - منظور كلي في البنية والتحليل، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001، ص 46-

6 / السياسة العامة قد تكون إيجابية في صياغتها فقد تأمر بالتصرف في اتجاه معين وقد تكون سلبية في صياغتها وأنها تنهى عن القيام بتصرفات غير مرغوبة، كما يعد أيضا سكوتها أو عدم إلتزامها بالتصرف إزاء ظواهر معينة بمثابة توجه.¹

17 / السياسة العامة تشتمل على البرامج والأفعال التي تقوم بها مؤسسات الحكومة وتصدر بشأنها قانونا أو قرارا يحدد أهدافها بشأن سياسة ما وبذلك فهي تعبر عن توجهات الحكومة الإيديولوجية والعلمية.

18 / السياسة العامة تمتاز بالاستمرارية بمعنى أن لا يقوم صانعو السياسة بإعداد برامج جديدة تماما، وإنما يكتفون بإدخال تعديلات جزئية على ما هو مطبق فعلا من سياسات وبرامج، بالإضافة إلى الاستمرارية لا بد أن تمتاز السياسة العامة بالتجدد من خلال التكيف مع كل المتغيرات الظرفية التي يمكن أن تحدث.

19 / السياسة العامة هي توازن بين الفئات والجماعات المصلحية لأنها خلاصة التفاعلات المختلفة داخل البيئة من أحزاب وجماعات مصالح ونقابات مما يجعلها محلا للصراع والمساومة والتفاوض بغية تحقيق أكبر المكاسب والمنافع لصالح فئات دون أخرى.²

المطلب الثاني: أنواع السياسات العامة

1 / السياسات العامة الإستخراجية: وتمثل تلك السياسات العامة توجهات الحكومة تعبئة الموارد المادية والبشرية واستخراجها مثلا: النقود - السلع - الأشخاص - الخدمات من خلال حسن توظيفها واستغلالها لبيئتها سواء الداخلية أم الخارجية، حيث تقوم جميع الحكومات بإصدار سياسات محققة لهذا الغرض الاستخراجي كالضرائب والتي تحصل عليها الحكومة من أبناء المجتمع وهي نوعان:

- الضرائب المباشرة: والتي تتمثل بالضرائب على دخل الفرد والتركات والعقارات سنويا.

- الضرائب غير المباشرة: والتي تتمثل بالضرائب على السلع والخدمات كالرسوم الجمركية ورسوم المنتجات الصناعية والضرائب على المبيعات والمشتريات.

فهذا النوع من السياسات العامة تهدف إلى استدامة الإيرادات العامة لأجل تغطية النفقات العامة، كما تسهم في إعادة ترتيب توزيع الدخل، ولحماية المنتجات الوطنية ومعالجة العجز في ميزان المدفوعات.

2 / السياسات العامة التوزيعية: وتمثل تلك السياسات العامة الهادفة إلى توزيع المنافع و القيم بشكل شامل على عموم المجتمع، بحيث يتم تجزئة تلك المنافع والقيم إلى أجزاء للاستفادة منها مختلف شرائح المجتمع.³

¹ جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، ط2، عمان: للنشر والتوزيع والطباعة، 2002، ص 16.

² ابتسام قرقاش، مرجع سابق، ص 13 - 14.

³ فهمي خليفة، مرجع سابق، ص 73 - 74.

3/ السياسات العامة لإعادة التوزيع: وتمثل تلك السياسات العامة التي تقتضي بإعادة النظر في توزيع الدخل وجعله لصالح فئات من ذوي الدخل المنخفض أو المحدود ويكون الغرض من تبني الحكومة هذا النوع من السياسات العامة لتحقيق بعض الامتيازات المادية لجماعية معينة من المجتمع على حساب جماعة أخرى تقطن نفس المجتمع.

4/ السياسات العامة التنظيمية: وتمثل تلك السياسات جميع تعليمات الحكومة المتعلقة بضبط ورقابة الأنشطة والسلوكيات بدواعي المصلحة العامة وتطبيق القانون بما يضمن عمل أعضاء المجتمع أو عدم عملهم، وفرض العقوبات اللازمة عند حصول الانتهاكات والتجاوزات، وقد ازدادت الحاجة لمثل هذه السياسات في المجتمع نظرا لتعقد الحياة وتطور سبل الأعمال وحصول التنمية وتزايد أنشطة الحكومة في المجتمع. التي شملت قضايا المرور والمواصلات والصحة وتلوث البيئة والإسكان وصحة العمال وأمنهم الوظيفي وغير ذلك.

5/ السياسات العامة الرمزية: وتمثل تلك السياسات العامة التي توليها الحكومة اهتماما عند اتخاذها بما يضمني عليها من التغطية الإعلامية ضمن مناسباتها بعدا إقليميا وأخلاقيا ساميا، ليشكل حدثا هاما في عقول أبناء المجتمع ويتركز الهدف الحكومي من إصدار مثل تلك السياسات العامة في تصاعد الحس الوطني وتعبئة الجماهير بالقيم السياسية المحبذة وبالاعتزاز والفخر بالهوية المجتمعية بالدولة القائمة عبر مآثر البطولات والانتصارات المسجلة في تاريخها وصفحاتها وهذا كله يخلق الالتزام العاطفي والوجداني نحو الولاء للوطن، فالسياسة الممثلة لهذا النوع مثل: الإعلان عن عطلة عامة رسمية جديدة فهي لا تحتاج إلى أية جهود في إصدارها ولكنها تعبر عن حاجة قيمة ومعنوية.¹

المطلب الثالث: مراحل صنع السياسة العامة

إنّ عملية صنع السياسة العامة عملية ديناميكية ويتدخل فيها فاعلون رسميين وغير رسميين كما أنه لا يمكن الفصل بين مرحلة وأخرى لأنّها في الواقع مراحل متداخلة فيما بينها ولا تتم بصورة مستقلة عن بعضها البعض. وتتم هذه الأخيرة بعدة خطوات قبل أن تنتهي في شكلها الأخير والمتمثل في قوانين، قرارات، إجراءات وتتلخص فيما يلي:

1 - مرحلة تحديد المشكلة: تعتبر المرحلة الأولى في مراحل صنع السياسة العامة بحيث ترتبط بتحديد دقيق وتشخيص مفصّل للمشكلة المطروحة بغرض التعرف الجيّد جوانبها الظاهرة أو الكامنة ويشترط أن تتوفر ضوابط ومحددات في المشكلة وقبل ذلك يجب التطرق إلى تعريف المشكلة.

أ - تعريف المشكلة: بأنها ظرف أو موقف يقع يثير إحاحا وعدم الرضا لدى الأفراد، فهي حالة لموقف يحرك الحاجات مع الشعور النفسي بعدم قبول وضعية ما من طرف أفراد المجتمع معبرين عن معاناتهم منها أو عدم ارتياحهم لها فيطلبون العون والمساعدة فتدخل الحومة لحلها أو التقليل من حدتها.

¹ نفس المرجع، ص 75 - 77.

ب - تصنيف المشكلة: إن وجود المشكلة العامة يدفع بصانع السياسة العامة إلى التقصّي عنها ما إذا كانت مشكلة تتكرر بانتظام أم أنّها عابرة استثنائية أم أنّها جديدة و فريدة من نوعها، وما هي طبيعتها ونوعها؟ وهل من صنف اقتصادي أم اجتماعي أم سياسي أم أنّها مشكلة أمنية؟ فالغاية من ذلك تكمن في الكشف عن طبيعة المشكلة من خلال دراسة مختلف الجوانب والعناصر المميزة لها، بل عليه أن يستقصي الدوافع والأسباب الحقيقية وراء ظهورها، وما إن كانت ثمة هناك علاقة مباشرة أو غير مباشرة بينها وبين المشاكل الأخرى كأن تكون المشكلة مركبة من مشكلات متعددة.¹

ج - التعرف على المشكلة: بمعنى تحديدها ومنحها التفسيرات المناسبة لها والمعبرة عن جميع حقائقها حول الذي يحدث بالضبط والذي له علاقة فعلية بما يحدث؟ وما هو جوهر أو مفتاح المشكلة؟ فكل هذه الأسئلة تتوافق مع قوانين التشخيص الطبي في المشكلة جيدا.

د - تحديد الجواب على المشكلة: أي تحديد المعايير الواضحة والخاصة بما يجب على الإجراء المتخذ أو القرار أن ينجزه، وما هو الهدف الذي يجب على هذا القرار أو الإجراء أن يليه؟

2 - مرحلة تجميع المعلومات الكاملة: في هذه المرحلة ينبغي أن تسند الحلول اللازمة للمشكلة في السياسة العامة إلى محصلة وافية من المعلومات المساعدة على الإحاطة التامة بالمشكلة محل الدراسة من جميع جوانبها ودراسة تأثيراتها وانعكاساتها وعليه فإن عملية بلورة أي سياسة عامة جديدة أو لاحقة والتي تكفل حلا للمشكلة القائمة تعتمد بالدرجة الأولى على طبيعة الوافية والحقيقية والتي يتمكن محلل السياسة العامة من الرجوع إليها في تحليلاته واختياراته ويجب أن تتوافر فيها الموضوعية والدقة والشمولية وتحديد أفضلية البدائل الممكنة على الحلول.²

3 - مرحلة البحث عن البدائل: تكتسي هذه المرحلة أهمية كبيرة كونها إجراء فعلي لإثبات الرغبة في حل المشكلة، فبعد تشخيص كل عناصر المشكلة العامة تأتي هذه الأخيرة كمرحلة مكتملة كونها تعطي لصانع السياسة العامة مجالا لاختبار ما إن كانت المشكلة العامة تقبل الحلول وتستجيب لها مع إبراز مدى إمكانيته في إيجاد البدائل الملائمة لعناصر المشكلة، كما يسعى صانع السياسة العامة في هذه الحالة إلى التنقيب وحصر كل الحلول المحتملة للمشكلة وتتضمن خطوتين أساسيتين:

أ - مرحلة حصر البدائل المتاحة: إنّها خطوة أولية تنعكس في السعي المتواصل من صانع السياسة العامة لحصر مختلف الحلول الممكنة للمشكلة، بغض النظر عن درجة تأثيرها و خطورة تصنيفها ومجالا انعكاساتها ولذلك يفرض على المكلف بهذه المهمة إيجاد أكثر من بديل بناء على مكتسباته وقدراته الفكرية والتجريبية (الخبرة) ففي هذه المرحلة عليه أن يراعي تلك البدائل القادرة على امتصاص الصدمات في المجتمع .

¹ جمال زيدان، تقويم السياسات العامة بين النظرية والتطبيق حالة الجزائر 1999 - 2009، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، تخصص: تنظيم سياسي وإداري، جامعة الجزائر-3، 2012-2013، ص 36-42 .

² معو زين العابدين، مرجع سابق، ص 74-75 .

ب - المقارنة والمفاضلة بين البدائل: يتم الانطلاق في هذه الخطوة بإثارة انشغالا هاما حول أي بديل أنسب للتطبيق؟ ولعل الإجابة عن هذا الانشغال يقود إلى القيام بداية بدراسة حقيقية للبدائل والمقارنة بينها وتحديد خصائصها، ومواطن القوة و الضعف بالإضافة إلى الآثار المحتملة منها أثناء التطبيق بمعنى آخر دراسة تقديرية للنتائج والانعكاسات المحتمل حدوثها في حالة تطبيق البديل سواء في الجانب السلبي أو الايجابي وتعتمد هذه المرحلة على عدة أساليب منها: أسلوب الحدس - أسلوب السيناريو - أسلوب بحوث العمليات.

4 - مرحلة اختيار البديل الملائم: تعتبر من المراحل الصعبة والحاسمة وهي ثمرة جهود صانع السياسة العامة أثناء استقصائه للبدائل والمفاضلة بينها مركزا على البدائل المتاحة أمامه التي يمكن اعتمادها كحلول للمشكلة وتكمن رغبته في وضع حل نهائي تفرض عليه تقييم البديل المناسب والأحسن الذي يمكن أن يخفف من وطأة المشكلة إن لم نقل القضاء عليها لكن مع مراعاة التكلفة المادية والبشرية والزمنية (الوقت المستغرق) ثم درجة التأكد من النتائج السلبية والايجابية المترتبة عن البديل في حالة تطبيقه كحل. فعملية تقييم البديل من حيث حصر عيوبها ومزاياها تختلف من فرد إلى آخر حسب القناعة الشخصية والمعتقدات والتراكمات المعرفية وللوصول إلى اختيار البديل الملائم تتمثل في النتيجة المترتبة لعملية المفاضلة بين البدائل وهناك ثمة معايير لا بدّ مراعاتها أثناء القيام بهذه الأخيرة ويمكن حصرها فيما يلي:

1/ ضرورة دراسة أبعاد البديل على كافة المستويات الاجتماعية - السياسية - الاقتصادية وحتى النفسية (الأثر الذي يخلفه البديل)

2/ مدى تناسب الموارد المتاحة مع البديل في حالة تطبيقه.

3/ مدى تطابق وتجانس طبيعة المشكلة مع موضوع المشكلة المطروحة من جهة مدى انسجامه مع أهداف السياسة العامة المراد تحقيقها من جهة أخرى.

4/ أن يكون البديل يقدم حلاكليا للمشكلة إذ أنّ قصور البديل وعدم فعاليته يتسبب في ميل صانع السياسة العامة إلى الحلول الجزئية التي لا تنهي المشكلة المطروحة.

5/ الأخذ بعين الاعتبار عامل تكلفة تطبيق كل بديل سواء على مستوى الوقت أو المستوى المادي وحتى المعنوي

6/ الأخذ بعين الاعتبار درجة المخاطرة التي يمكن أن يحدثها كل بديل في حالة تطبيقه (المخاطرة المتوقعة) فصانع السياسة العامة يقوم بقياس درجة المخاطرة لكل بديل محتمل كحل للمشكلة المراد حلها.¹

فهذه العملية تعتمد خاصة وبشكل أساسي على النظريات (نظرية شجرة القرار، نظرية الألعاب) للوصول إلى البديل الأفضل والأنسب للتخفيف من حدّة الخطر وتفادي السلبيات.

¹ جمال زيدان، مرجع سابق، 2013، ص 49 - 52.

5 - مرحلة التنفيذ: بعد الانتهاء من عملية اختيار البديل الملائم، تعقبها مرحلة التجسيد الفعلي للحل المختار (تطبيق البديل) الذي يحقق قبولاً على مستوى صناع كمرحلة حاسمة ونهائية.¹

إنّ تنفيذ السياسة العامة ترتبط بالدور الذي تلعبه هياكل الإدارة العامة التنفيذية والتي تكون مؤسساتها بالشكل الهرمي سواء كانت مركزية أو محلية مكلفة بعملية تطبيق السياسة العامة من خلال اعتمادها ما يعرف بالخطط التنفيذية كتخصيص كل الوسائل والإمكانات المادية (الأموال) والبشرية وحتى التنظيمية (القوانين) من أجل توفير بيئة إدارية مناسبة لتطبيق مشروع السياسة العامة. انطلاقاً مما سبق وحرصاً على عملية التنفيذ الجيد يسعى صانع السياسة العامة إلى اتخاذ مجموعة من التدابير لإنجاح هذه الأخيرة والتي يمكن حصرها في:

1 - القيام باختبار تجريبي أولي للبديل المختار كأن يقيم صانع السياسة العامة ما مدى ملائمة البديل وفاعليته مقارنة بالوسائل والإمكانات المتوفرة وكذلك الأهداف والغايات المنشودة.

2 - يقوم صانع السياسة العامة في هذه المرحلة بضبط نظام اتصالات أفقية وعمودية على مختلف مستويات التنفيذ لاسيما داخل هياكل الإدارة العامة على أن يعزز هذا النظام بالاعتماد على أسلوب التحفيز وتشجيع الأشخاص المتخصصين في تنفيذ السياسة العامة كمنحهم حوافز مادية كالمنح والعلاوات أو حوافز معنوية كالترقية.

3 - تحديد مختلف الفاعلين الذين يمكن لصانع السياسة العامة الاستعانة بهم أثناء التطبيق إما رسميين أو غير رسميين.

4 - ضرورة تأكيد صانع السياسة العامة بأن البديل المختار يمثل قراراً مناسباً رشيداً وليس عشوائياً تلقائياً.

6 - مرحلة متابعة ورقابة تنفيذ السياسة العامة: إن اختيار السياسة البديلة وتنفيذها، لا يعني بأن المشكلة العامة قد حلت أو أن الموقف حسم نهائياً، فمهمة صانع السياسة العامة لم تنتهي بعد بمجرد إصداره لهذه السياسة العامة وتنفيذها وإنما ثمة خطوة في غاية الأهمية ومكملة لخطوة التنفيذ والتي تتعلق بمتابعة ومراقبة عملية التنفيذ وتقييم مختلف النتائج التي تترتب عنها وتفرزها خاصة تلك الاختلالات والنقائص التي يقف عندها صانع السياسة العامة والتي يسعى إلى تصحيحها ومعالجتها بالطريقة التي يراها مناسبة وملائمة لذلك الوضع كما أنه يجب الأخذ بعين الاعتبار عنصر الرقابة والتي تعتبر مهمة جداً في مجال صنع السياسة العامة وخطوة أساسية كونها إنما تتواجد في مختلف مراحل إعداد السياسة العامة.²

¹ نفس المرجع، ص 53 - 58 .

² نفس المرجع، ص 59 - 70 .

أنواع الرقابة:

فالرقابة تكون على الموارد المادية: من سلع وتجهيزات وأجهزة تحتاجها السياسة العامة.

وهناك رقابة على الموارد البشرية: والتي تمس الأفراد العاملين في الإدارات الحكومية بتنفيذ السياسة العامة من خلال عملية إحصاء دائم لمعرفة عددهم إما بالزيادة أو النقصان وكذلك درجة تأهيلهم وتدريبهم مهنيًا مع التقييم لأداء مهام تنفيذ السياسة العامة.

بالإضافة إلى الرقابة على الموارد المالية: والتي تمس الإعتمادات المالية المخصصة لتنفيذ السياسة العامة والتي تمنح إلى الإدارة التنفيذية لأداء مهامها.

وأيضا رقابة على مصادر المعلومات: إن المعلومات تشكل عنصرا أساسيا في رسم السياسة العامة والتنبؤ بما يمكن أن يحدث أثناء تنفيذ مشروعها ولذلك من الضروري فرض رقابة مستمرة على المعلومات والتأكد من مصدرها ومدى دقتها وموضوعيتها ووصولها في الوقت المناسب إلى الجهة المكلفة بصنع السياسة العامة. فجاح أي سياسة ترتبط بدرجة مدى صدق ودقة المعلومات التي يتلقاها صانع السياسة العامة عن طبيعة المشكلة العامة المطروحة.¹

المبحث الثاني: مفاهيم نظرية حول البرلمان

الدولة هي التجسيد الكامل للمجتمع، وهي تمثل هذا المجتمع في كل شؤونه العامة، من خلال الهيئات الشرعية التي تمارس إزاء المواطنين حقوق الأمة كلها وواجباتها. وهذه الهيئات الوسيطة بين المجتمع ككل وبين مختلف العناصر التي يتكون منها هذا المجتمع تشكل ما نسميه بالسلطات العامة من بينها السلطة التشريعية التي تتمثل بمؤسسة البرلمان وهي تتبع عن المجتمع، صاحب السيادة الذي لا يعقل أن يشارك بأكمله في صنع القوانين، وممارسة الحكم، وتطبيق العدالة. من هنا ضرورة تكوين هذه المؤسسة بطريقة تمثل فيها كل حقوق المجتمع ومصالحه الشرعية، وأن تكون الهيئة المخلصة للعوي والعقل العام. وتمثيلها للإرادة الشعبية لا يعني إطلاقا تعارضها مع السلطة التنفيذية أو تناقضا معها. بل على العكس انسجاما تاما بينها وبين هذه الأخيرة في طريقة صياغتها للقوانين حرصا على الانتظام العام، وتطور المجتمع، وتكريس مبدأ العدالة في الدولة التي يجب أن تركز إليه أولا في وجودها قبل قيامها على القوة وبواسطتها. يي بعض فقهاء القانون بأنّ البرلمان هو تعبير عن أسلوب مشاركة المواطنين في الحياة السياسية أما البعض الآخر فقد يعتبره مؤسسة هامة من مؤسسات المجتمع الديمقراطي الذي يقوم على حرية المشاركة السياسية والتعددية الحزبية، انتشرت البرلمانات المنتخبة في العالم المعاصر، كما تطورت إلى درجة كبيرة وأصبح هذا الأخير مؤسسة سياسية كبيرة في العديد من الدول ومع ازدياد حجمه أصبح يقوم بوظائف متعددة وبالتالي تزايد دوره في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

¹ نفس المرجع، ص 71 - 72.

المطلب الأول: نشأة البرلمان ومبدأ فصل السلطات

أولاً: مرحلة النشأة

لم يكن البرلمان فكرة أو ابتكاراً لأحد الفلاسفة وإنما جاء وليد تجارب وتاريخ طويل، فالأحداث التاريخية هي التي صنعتها وحددت ملامحه الحالية. والبرلمان لم يظهر دفعة واحدة وإنما خاض مراحل متعددة بحيث نشأ وارتبط بكفاح الشعب الإنجليزي ضد سلطة الملك "جون" (1167 م - 1216 م) والذي اعتلى العرش سنة 1199م وذلك خلفاً لأخيه ريتشارد الملقب "بقلب الأسد". لقد الملك البلاد بالضرائب، وبتبذيره للمال العام لكثرة إنفاقه على الترف والولائم وبفشله في الحروب الصليبية، ولم يهتم بما يعانيه من إرهاب في الضرائب، خاصة الأشراف والنبلاء، بل بالعكس ازدادت الغطرسة وزاد الاستبداد. فعلى الرغم من تحذيراتهم ومناشدتهم للملك بالتراجع والتخلي عن هذه التصرفات إلا أنه لم يعبأ لهذه الصرخات.¹ فقرر الأشراف والنبلاء بمواجهة الملك عسكرياً ولاقوا كل التأييد الكامل من الحكومة ومن حاشية الملك، فحشدوا قواتهم المسلحة وتمت محاصرته وفرّ ض على الملك جون الاستسلام في عام 1215م بتوقيع على وثيقة تعرف بالميثاق العظيم ويعد هذا الأخير أول وثيقة دستورية نصت على عدم قيام الملك بفرض أية ضريبة قبل أن يحصل على موافقة المجلس المكوّن من القساوسة وملاك الأراضي.²

ثانياً: مرحلة التطور

- العصر الذهبي للبرلمان

لقد تزامن تطور المؤسسة البرلمانية المعاصرة مع تاريخ البرلمانات الأوروبية. وخصوصاً البريطانية والفرنسية. وفي مطلع لقرن الثالث عشر بدأ البرلمان الإنجليزي يطالب بحقه في التشريع دون الملك لم يعد معبراً عن إرادة الشعب. وفي عهد الملك شارل الأول بدأ الإصلاح في إنجلترا على مراحل تنازل فيها الملك تدريجياً عن سلطاته للبرلمان وخاصة الصدام الذي حدث بينه وبين مجلس العموم حول الضرائب فكان الملك بحاجة لدعوة البرلمان للانعقاد لمواجهة نفقات تسليح الجيش لمواصلة توسعته الإقليمية واضطر إلى قبول دور أكبر للبرلمان في مجال تحديد الضرائب، فيما عرف منذ ذلك الوقت بشعار لا ضرائب بلا تمثيل. وقد تنامي دوره خلال الحرب الأهلية في منتصف القرن السابع عشر واندلعت الثورة الإنجليزية الكبرى كانت بدايتها الحقيقية في البرلمان وتواصل هذا التطور لينتهي الأمر بالأخذ بالملكية الدستورية التي يباشر فيها الملك سلطاته وذلك من خلال البرلمان وحكومة الأغلبية فيصبح الملك رمزا بين السلطات دون أن يباشر السلطة فعلياً «فالملك يملك ولا يحكم» والحكم هو الشعب من خلال ممثليه في البرلمان الذي يختار الحكومة من بين الأغلبية حيث تقوم بأداء وظائفها تحت رقابة البرلمان.

¹ علاوة الجندي، مرجع سابق، ص 01.

² خليل حسين، البرلمان: النشأة والخصائص، الشكل والوظائف، 2008/02/10.

متوفر على الرابط: تصفح يوم : 2015/01/18

<http://dr.khalil.hussein.hussein.blogspot.com/>

وصار من المسلمات الدستورية التأكيد على دور البرلمان في تحقيق التحول الديمقراطي الحقيقي، فلا يمكن تحقيق ديمقراطية حقيقية إلا برلمان حرّ وقوي، يمثل المواطنين ويعبر عن مصالحهم وتطلعاتهم. وغدت النظرة السائدة هي أن نظام الحكم الديمقراطي الصالح هو الذي يركز على فكرة النيابة والتمثيل الذي يمكن جميع الأفراد من الدفاع عن مصالحهم، ويتيح للجميع المشاركة في صنع السياسة العامة من خلال نوابهم، ويساعد على تنوير الرأي من خلال المناقشات البرلمانية.¹

فيها وأمام المكانة التي يتبوأها البرلمان على حساب الملك أو الرئيس، من خلال استطاعته على أن يحجز لنفسه اختصاصات هامة ورئيسية في الهندسة الديمقراطية والدستورية التي يحتكر كل من العمل التشريعي والرقابي. بل تطور العمل البرلماني مع تزايد دوره في الحياة السياسية إلى الصلاحيات الاقتصادية والاجتماعية والدولية، فبعد ما كانت وظيفته إتاحة الفرصة لمناقشة الأمور العامة، أصبح هيئة نيابية تنوب عن المواطنين وتشارك في الحكم. كما تزامن ظهور عدة برلمانات في العالم كالكونغرس الأمريكي، فهو الآخر ظهر في غضون الثورة التي انتشرت في أواخر القرن الثامن عشر في المستعمرات البريطانية، وانتهت بإعلان الاستقلال وتأسيس اتحاد بين عدد من المستعمرات المستقلة. كما ارتبط الكونجرس بمرحلة هامة في التاريخ الأمريكي وهي الحرب الأهلية بين الشمال والجنوب، حيث كان مركزا للقوى التي تؤيد الاندماج في دولة واحدة، حتى تم تأسيس الولايات المتحدة الأمريكية الحالية. وفي فرنسا، بدأ هذا التطور بما يسمى برلمان باريس، الذي ضم عددا من النبلاء، ثم اصطدم مع الملك منذ أواخر القرن الثامن عشر، وتحدى سلطته المطلقة، فتعرض أعضاؤه للنفي والاضطهاد، ولكن الجماهير تعاطفت معهم. ومع تأزم الحالة المالية للملك لويس السادس عشر، اضطر إلى اجتذاب تأييد النبلاء والجمهور على السواء، بحثا عن وسائل تمويل خزائنه الخاوية، وبالتالي كان لا بد من الاحتكام للأمة واستشارة الجماهير، أي قبول تأسيس البرلمان وسلطاته. وأصبح محور الأحداث في ذلك الوقت هو إعلان دستور لفرنسا، وضمن وجود البرلمان وتحديد سلطاته، وأن يكون هذا البرلمان تعبيرا عن إرادة الشعب، واندلعت الثورة الفرنسية الشهيرة، وبدأ العهد الجمهوري لفرنسا من داخل أروقة البرلمان.²

- مرحلة العودة واسترداد البرلمان للسيادة "عصر البرلمانات"

فبعد سقوط العديد من الحكومات الاستبدادية في أوائل السبعينيات وانحيار الكتلة الشرقية (الاتحاد السوفيتي) وانتهاء الحرب الباردة في أواخر الثمانينات، ظهر ما يسمى بموجة التحول الديمقراطي في العالم حيث زادت نسبة النظم الديمقراطية في العالم المعاصر، بشكل واضح منذ 1992، وارتكزت في قيامها على وجود برلمان فعال وفتح المجال

¹ عليان بوزيان، آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة تيارت، ص 06 .

<http://manifest.univ-ouargla.dz/>

متوفر على الرابط: تصفح يوم: 2015/09/04

² على الصاوي، "نشأة البرلمان وتطوره"، موسوعة الشباب.

<http://acpss.ahram.org.eg/>

متوفر على الرابط: 2015/04/03

للافتتاح السياسي بغية التعددية الحزبية و الإعلامية والنقابية ومن ثم اعتبر البرلمان وسيلة التغيير الفعالة فاتجهت الشعوب إلى تأسيس مجالس برلمانية جديدة تمارس وظائفها الدستورية بقوة أكبر.

وعموما تميزت هذه المرحلة بيقظة الفكر النيابي حيث أدركت الشعوب أن التحول الديمقراطي في حاجة إلى برلمان قوي، معبر عن مطالب المجتمع ومراقب لأعمال الحكومة.¹

مبدأ الفصل بين السلطات :

لا يذكر مبدأ فصل السلطات إلا مقترنا بالفيلسوف الفرنسي مونتسكيو الذي كان أول من صاغه صياغة كاملة، كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات في الدولة وإلى أهميته في منع الاستبداد. فدرس مونتسكيو في كتابه «روح القوانين» الذي ألفه سنة 1748 وفيه قام بتقسيم السلطات إلى ثلاث استنادا لفكرته القائلة بأن: «السلطة وحدها توقف السلطة»² بغية صيانة الحرية ومنع التعسف والمساهمة في إنشاء دولة القانون.

وقد صاغ مونتسكيو ما الفصل بين السلطات في صفحات اكتسبت شهرة عالمية: ونقطة البداية عند مونتسكيو هي أن وظائف الدولة الأساسية ثلاث: الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية يتعين لضمان الحرية أعمال مبدأ الفصل بين السلطات. وعلة ذلك، في رأي مونتسكيو هي أن «كل إنسان يمسك بالسلطة يميل إلى إساءة استعمالها، ولا يتوقف إلا عندما يجد أمامه حدودا». «ولمنع إساءة استعمال السلطة يجب ترتيب الأمور بحيث توقف السلطة السلطة». ويضيف مونتسكيو «أن الحرية السياسية لا توجد إلا في ظل حكومات معتدلة، أي حكومات ليست استبدادية لأن الاستبداد يكون مصحوبا بالعنف. والحكومات المعتدلة تأخذ شكلين: الجمهورية التي قد تكون ديمقراطية أو أرستقراطية، والملكية». ورغم ذلك فإن الحرية السياسية لا توجد دائما في كل الدول المعتدلة لأن الحرية لا توجد إلا عندما يساء استعمال السلطة، وقد أثبتت التجربة دائما أن كل إنسان بيده سلطة ينزع إلى إساءة استعمالها، وهو يتمادى إلى أن يجد حدودا. وعندما يقول مونتسكيو «أن الفضيلة نفسها تحتاج إلى حدود، فهو يقصد هنا الفضيلة السياسية أي حب الوطن والمساواة والديمقراطية» عندها يجمع شخص واحد أو هيئة واحدة وظيفتي التشريع والتنفيذ، تختفي الحرية لأنه يخشى في هذه الحالة أن يقوم من يتولى السلطة بإصدار قوانين ظالمة وينفذها بطريقة ظالمة. وهكذا تبدو واضحة ضرورة فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية. ومن ناحية أخرى تختفي الحرية إذا كانت سلطة إصدار الأحكام القضائية غير منفصلة عن سلطتي التشريع والتنفيذ، فإذا تم الجمع بين للسلطة القضائية وسلطة التشريع فإن السلطة على حياة الأفراد وحرياتهم تكون تحكيمية، لأن القاضي سيكون مشرعا وإذا تم الجمع بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، فإن سلطة القاضي ستكون استبدادية. إن كل شيء يمكن أن³

¹ عليان بوزيان، مرجع سابق، ص 07 - 08.

² خضر خضر، مفاهيم أساسية في علم السياسة، ط 2، طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2008، ص 123.

³ سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، 2007، ص 111 - 112.

يضيع إذا جمع شخص أو هيئة بين السلطات الثلاث: سلطة وضع القوانين، وسلطة تنفيذ القرارات، وسلطة الحكم في الجرائم وفي المنازعات بين الأفراد.

1/ السلطة التشريعية: وتستند هذه السلطة إلى اعتبارها هيئة منتخبة من الشعب وهو البرلمان فهي تتولى وضع القواعد القانونية بمعنى سلطة التشريع والتي تتمثل في سن القوانين وفقا للقواعد المحددة في الدستور. وقد أدخل على الأعمال التشريعية العادية لهذه الهيئة أعمال إضافية كسلطة إقرار الموازنة العامة للدولة والمصادقة على المعاهدات، ومراقبة السلطة التنفيذية.

2/ السلطة التنفيذية: هي السلطة المكلفة بتسيير أمور الدولة في حدود القوانين التي ترسمها السلطة التشريعية ومن أجل القيام بمهامها وممارسة نشاطها الإداري فإنها تقوم بإصدار القرارات الإدارية وتنفيذ القوانين لتسيير المرافق العامة والضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام كالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والأخلاق والآداب العامة.

3/ السلطة القضائية: وهي مكلفة عادة بمنع تعدي الأفراد على القوانين أو الفصل في المنازعات بين الأفراد ومهمتها في هذا النطاق هي الرقابة التي تمارسها على أعمال السلطة التشريعية فيما يتعلق بدستورية القوانين والرقابة التي تمارسها على أعمال السلطة التنفيذية فيما يخص مشروعية أعمال الإدارة بمعنى آخر السلطة التشريعية تراقب بشكل أو بآخر أعمال السلطة التنفيذية والسلطة القضائية تراقب أعمال السلطة التنفيذية من خلال تطبيق وتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية لدى ممارسة نشاطها الإداري فيما يتعلق بالمشروعية والدستورية وكذلك فإن السلطة القضائية تراقب أعمال السلطة التشريعية خصوصا بدستورية القوانين الصادرة عنها.

فالفصل بين السلطات بمفهومه المطلق هو فصل عضوي "مؤسسي" أما الفصل الوظيفي فلا يمكن أن يكون مطلقا.¹

المطلب الأول: تعريف البرلمان وخصائصه

في البداية لابد من الإشارة إلى المعنى اللغوي لكلمة البرلمان

لغة:

اسم "البرلمان" مشتق من الكلمة "parler" وأصلها فرنسي والتي تعني المناقشة من أجل التوصل لاتفاق فاشتقت منها كلمة "parlement" والتي يقصد بها مكان الكلام أو الحديث² فيسمى إما المجلس النيابي أو مجلس الأمة أو الجمعية التشريعية.

¹ عصام علي الدبس، النظم السياسية: السلطة التشريعية، ط 1، عمان: دار النشر والتوزيع، 2011، ص 58 - 59.

² منصور الحمري، "النشأة التاريخية لفكرة البرلمان وتطوره التنظيمي"، الوسط البحرينية، العدد 94، 2002.

ومعنى لفظة برلمان اسم لمداولة الملك مع الرعية، ثمّ أطلق على الاجتماع الذي يتم فيه تلك المداولة، وأخيراً صار علماً لدار التشريع الذي يجتمع فيها ممثلوا الأمة فيشرعون ويقنونون.

اصطلاحاً:

البرلمان هو المعنى النهائي الذي استقرت عليه الكلمة .

وعليه يعرف البرلمان على أنه " تلك الهيئة التشريعية ويتكون من أعضاء منتخبين من قبل الشعب وقد أقيمت هذه المؤسسة أصلاً للدفاع عن حقوق المواطنين فشملت صلاحياتها المسائل المالية لأنها تطال المواطنين في أملاكهم، وحتى يستطيع البرلمان مواجهة السلطة التنفيذية "

كما يعرف "هو الجهاز الذي يمثل المحكومين وينتخبه الشعب انتخاباً، وهو الذي يتمتع بسلطة التشريع، وبصلاحية التصويت على الموازنة كما على القوانين المالية ، ولكنه يكون مستقلاً في ممارسته لها، كان لا بدّ له من التحرر من ضغوطات السلطات الأخرى كالتنفيذية والقضائية " .¹

البرلمان "هو مؤسسة سياسية مكونة من مجلس أو عدة مجالس أو غرف يتألف كل منها من عدد محدد من الأعضاء، ويتمتع هذا الأخير بسلطات تقريرية متفاوتة الأهمية " .²

كما ربط العالم موريس دو فرجيففهوم البرلمان بالمجالس التي عرّفها "على أنّها أجهزة حكومية جماعية تتكون من عدد كبير من الأعضاء" .

أما سعيد بوشعير فقاعرّف البرلمان "بأنّه تلك الهيئة السياسية المشكّلة من مجلس أو مجلسين يضم كل منهما عدداً من النواب ويتمتع بسلطة البث في المواضيع التي تدخل في اختصاصاته وأهمها التشريع والمراقبة" .³

خصائص البرلمان:

يمكن اختصار خصائص البرلمان وذلك من خلال التأمل على النحو التالي:

1/ البرلمان قاعدة النظام الديمقراطي: يعتبر البرلمان مرآة المجتمع الديمقراطي من خلال حق الشعب في اختيار ممثليه ولذلك فإن البرلمانات هي قاعدة النظام الديمقراطي المعاصر، وذلك لعدة أسباب أبرزها:

¹ محمد طي، القانون الدستورية والمؤسسات الدستورية، ط 6، 2009، ص 200 - 207.

² ثناء عبد الله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، ط 1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997، ص 23.

³ حسين أبو الطين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، تخصص: المؤسسات الإدارية والسياسية، جامعة قسنطينة -01-، 2013 - 2014، ص 33.

- أن البرلمان هو المؤسسة الوحيدة في نظام الحكم التي تجمع بين وظيفتين رئيسيتين فهو يشكل هيكل نيابي يعبر عن مشاعر وآراء المواطنين هذا من ناحية ومن ناحية أخرى هو آلية تشريعية، تصنع القوانين التي تحكم الدولة بأسرها.
- أن البرلمان هو المؤسسة الأكثر ارتباطا بالجمهور وانفتاحا عليه حيث تدور مناقشته على تنوعها في مناخ من الشفافية والعلنية وبعبارة أخرى فإن السمة المميزة للبرلمان كأحد مؤسسات الحكم الديمقراطي هي أن مناقشته تكون معروضة أمام الجمهور.
- أن البرلمانات هي المؤسسات التمثيلية الأساسية في الدولة، فقد تطورت إلى أن أصبحت الإطار الرئيسي لتمثيل المجتمع في هيكل السلطة الحاكمة. وقد ارتبط بذلك قيام البرلمان بدورها في مجال الوعي السياسي وخلق رأي عام لمواجهة السلطة الفردية المطلقة ولا شك في أن الوظيفة التمثيلية كانت وما تزال الوظيفة الأساسية للبرلمان حتى بعد إضافة وظائف أخرى له فيما يتعلق بالمشاركة في صنع السياسات العامة أو غيرها.
- أن البرلمان هو المؤسسة الحكومية الوحيدة التي تضم عددا من الأعضاء، بما يفوق المؤسسة التنفيذية (أي عدد الوزراء) كما أن أعضاء البرلمان أكثر تنوعا من بقية أعضاء السلطتين التنفيذية والقضائية معا، من الناحية السياسية والحزبية، وأيضا الانتماء إلى المناطق الجغرافية والثقافات المحلية في المجتمع.
- يعتمد البرلمان على آلية الانتخاب ولاسيما بعد إلغاء الشروط التي قيدت حق الانتخاب والترشح في معظم دول العالم وخاصة من قبل كان الانتخاب مقتصرًا على الرجل فيما بعد تطور الأمر حتى شمل المرأة أيضا.
- أن البرلمانات عموما تتميز عن غيرها من سلطات الحكم بأنها تعمل في إطار قاعدة المساواة بين أعضائها سواء أغلبية ومعارضة معينين أم منتخبين، فإذا كانت السلطة التنفيذية تتسم بوجود رئيس واحد لأعضاء، فإن البرلمانات تتميز بأنها مؤسسات جماعية تضم نوابا متساوين، سواء في صفتهم النيابية أو حقوقهم وواجباتهم البرلمانية ولهذا يتسم نظام صنع القرار البرلماني بآلية الاتفاق والجماعي بين أعضائه.

2/ البرلمان هيئة لتمثيل المواطنين في الحكم: يعتبر البرلمان حلقة وصل بين السلطة الحاكمة والمواطنين خاصة بعد انتقاله من تمثيل النخبة إلى التمثيل الشعبي فقد واجه بعض المصاعب أو القيود على حق المواطنين في الانتخاب والترشح وفي الأخير استطاع البرلمان اجتياز معظمها من خلال اختيار¹ الشعب النواب الذين يمثلونهم في الحكم للتعبير عن أفكارهم وآرائهم ولتوصيل مشاكلهم وانزعاجهم والغرض من ذلك تحقيق ما يعرف بالمشاركة الشعبية في الحكم .

3/ اتساع القاعدة الشعبية: مرت البرلمانات المعاصرة بالعديد من مراحل التطور المؤسسي سواء من حيث الشكل والهيكل المؤسسي، أو من حيث قاعدتها الاجتماعية ومدى تمثيلها لمجموع الأفراد. فمن حيث الشكل أو الهيكل انتقل

¹ خليل حسين، مرجع سابق.

البرلمان من كونه مجرد منتدى مؤقت، يعيّن منه الملوك والأمراء وأصبح مؤسسة دائمة و ر كنا من أركان الدولة الحديثة بصرف النظر عن حجم اختصاصاته القانونية أو تأثيره الفعلي في الحياة السياسية، أصبح من النادر وجود دولة بدون برلمان أما من ناحية تشكيله فقد انتقل من مرحلة التعيين الكامل لأعضائه بواسطة الحاكم، إلى انتخاب البعض بواسطة المواطنين وتعيين البعض الآخر بواسطة الحاكم، ثم أصبح يتشكل كله بالانتخاب في معظم الدول. وهناك علاقة واضحة بين طبيعة تشكيل البرلمان من ناحية واختصاصاته وسلطاته من ناحية أخرى، حيث يكون البرلمان المنتخب مؤسسة مستقلة، وصاحب سلطات حقيقية بينما تكون المجالس المعينة أقرب للهيئات الاستشارية، التي يقتصر دورها على مناقشة ما يراه الحاكم، وتقديم الآراء إليه ليأخذ بها إن شاء أو يتجاهلها تماما.

4/ البرلمان ونظام الحكم: بالإضافة إلى تطور البرلمان كمؤسسة نيابية ذات طابع شعبي عام إلا أن وظائفه قد اتسعت وزادت سلطاته التي يتمتع بها، وازدهر دوره في نظام الحكم وعملية صنع القرار. فقد انتقل البرلمان من مرحلة كان فيها مجرد هيئة استشارية إلى أن أصبح سلطة تشريعية ورقابية وسياسية تفرز الحكومة بذاتها أو تلعب دور الشريك في صنع السياسات العامة للدولة كما أن وضع البرلمان في نظام الحكم ولاسيما علاقته بالسلطة التنفيذية هو الذي يحدد شكل الدولة ونوع نظامها السياسي ككل.¹

المطلب الثالث: وظائف البرلمان وصوره في النظم السياسية الحديثة

يمارس البرلمان عددا من الوظائف تختلف من دولة لأخرى وذلك حسب النظام السياسي المتبع من جهة وأيضاً حسب الصلاحيات الدستورية من جهة أخرى. وتبعاً لمدى التطور الديمقراطي وقوة البرلمان وكفاءة أعضائه وللبرلمان نوعان من الوظائف:

وظائف عامة: كممثل للشعب ودوره في صنع السياسة العامة وخطط التنمية.

وظيفة فنية (تقنية): ما يعرف بالدور التشريعي والرقابي في مواجهة السلطة التنفيذية.²

وتتمثل هذه الوظائف فيما يلي:

1 - الوظيفة التشريعية: تنصرف هذه الوظيفة للبرلمان إلى وضع القوانين أساساً وهذه الأخيرة التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة باعتباره ممثل الأمة ولأنه الذي يسن القوانين ويعدلها ويلغيها فمن الضروري موافقته على كل المشروعات والقوانين التي تقدمها السلطة التنفيذية.

¹ نفس المرجع .

² علاوة الجندي، مرجع سابق، ص 04.

2 - وظيفة الرقابة: فهي التي يمارسها البرلمان على الحكومة وتعتبر تلك الرقابة البرلمانية من أقدم وظائفه تاريخياً وأشهرها سياسياً كما يعتبر المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة فهذه الأخيرة تعد وسيلة لحماية مصلحة الشعب، ومنع الانحراف، والالتزام بالسياسة التنموية التي وافق عليها البرلمان والالتزام بالميزانية التي أقرّها حفاظاً على الأموال العامة من الهدر، ويعتبر البرلمان سلطة رقابة سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وتراقب تصرفاتها وأعمالها وقراراتها، ويستطيع البرلمان من خلالها التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وأعمالها ومدى استهدافها للمصالح العام ويكون له مراجعتها وإعادةتها إلى الطريق الصحيح إذا انحرفت.

وهناك وسائل متعددة أمام النواب لممارسة مهام الرقابة على الحكومة منها المناقشات المستمرة والعميقة للميزانية، والرقابة والإشراف على العمل الحكومي، وتوجيه الأسئلة للوزراء عن أمور تتعلق بعملهم.

3 - الوظيفة المالية: حصلت البرلمانات على سلطتها المالية عبر مرحلة صراع طويل مع الحكومة منذ القرن التاسع عشر (19) حتى أصبحت تلك السلطة من أهم مصادر قوتها في مواجهة الحكومة، وتمثل السلطة المالية للبرلمان في دراسة حجم نفقات الدولة التي تقدمها الحكومة في مشروع الموازنة واتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو بطرق أخرى.

4 - وظيفة صنع وإقرار السياسة العامة: مع تضخم دور السلطة التنفيذية في ظل التقدم الصناعي تزامم العمل الحكومي، بحيث أصبحت الإدارات التنفيذية أكثر إشغالاً¹ وتعقيداً في مهام الحياة اليومية وتفصيلات الأداء الإداري برز دور البرلمان في التأثير على السياسة العامة نظراً لما يتمتع به من قدرة على التعبير على المطالب الشعبية وأولويات الرأي العام.

5 - وظيفة التأثير في الرأي العام: إن البرلمانات تساهم في تشكيل الرأي العام، وبلورة الاتجاهات السياسية حول النظام السياسي وأداء أجهزة الدولة وباعتبارها هياكل نيابية، فإن البرلمانات لديها فرصة في التأثير على مختلف الاتجاهات والتيارات السياسية المتباينة داخل الدولة والتأثير وبالتالي في الرأي العام ككل. كما يعد البرلمان لعقد المناقشات الدائمة بين المواطنين الذي يعبر عنهم فهو يعد منبرا يعبر عن الاتفاق والاختلاف، وكثيراً ما تبث وسائل الإعلام المكتوبة والمسموعة والمرئية هذه المناقشات ولا يقتصر تأثير البرلمان في الرأي العام على النطاق الداخلي وإنما قد يمتد إلى النطاق الخارجي.

6 - وظيفة الوساطة بين المواطنين وأجهزة السلطة التنفيذية: يقوم عضو البرلمان بتمثيل الشعب وذلك من خلال عمله البرلماني في أمور التشريع والرقابة على الحكومة، وتمثيل مصالح الناخبين في دائرته المحلية والعمل على تلبية مطالبهم ومن خلال ذلك ينظر إلى النائب على أنه وسيط بين الناخبين وبين الحكومة، فهو يتدخل لدى الإدارة

¹ خليل حسين، مرجع سابق .

والحكومة والوزراء ليلفت نظرهم إلى بعض القرارات غير الملائمة التي يعود أثرها بالضرر على المواطنين وكذلك يطالب بتحقيق بعض المطالب الخاصة لأبناء دائرته.

صور البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة:

تتباين أنواع البرلمانات من نظام لآخر ويمكن أن يتلخص ذلك في:

1/ في النظام الرئاسي: النموذج الأمريكي

الكونغرس: يسمى البرلمان الأمريكي بالكونغرس congress أو السلطة التشريعية وهو يتكون من مجلسين لطبيعة النظام الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية.

مجلس الممثلين ومجلس الشيوخ. الأول يمثل الشعب والثاني فيمثل الولايات.

أ - مجلس الممثلين **house of representative (النواب)** : يتكون من 438 عضواً، عن سائر الولايات إضافة إلى 3 أعضاء عن منطقة كولومبيا، والجميع ينتخبون لمدة سنتين. توزع مقاعد مجلس الممثلين على الدوائر الانتخابية حسب عدد السكان ويحصى المواطنون لهذا الغرض مدة كل عشر سنوات و يعاد النظر بالدوائر الانتخابية تبعاً لنتائج الإحصاء، فيزداد عدد مقاعد الولايات التي زاد عدد سكانها و ينقص عدد مقاعد الولايات التي نقص عدد سكانها بحيث يشترط في المرشح لعضوية المجلس أن يكون قد بلغ 25 سنة بالإضافة إلى تمتعه بالجنسية الأمريكية منذ 7 سنوات على الأقل.¹

ب - مجلس الشيوخ **senate** :

وهو المجلس الذي يمثل الولايات الداخلة في الإتحاد الأمريكي ويتكون من مئة عضو يمثلون خمسين ولاية بواقع عضوين عن كل ولاية أيا كان حجم الولاية أو عدد سكانها فالمبدأ هو المساواة بين الولايات دون النظر للظروف السكانية أو الحضارية لكل منها فلكل ولاية اثنان يمثلانها في مجلس الشيوخ ويتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر بواسطة شعب الولاية يشترط في المرشح للمجلس أن يكون قد بلغ 30 من عمره وأن يكون حائزاً على الجنسية لأكثر من تسعة سنوات وأن يقيم في الولاية. ومدة نيابة مجلس الشيوخ ست سنوات، ولكن يتم تجديد ثلث أعضائه كل سنتين.

والأصل العام أن المجلسين يشتركان معا في ممارسة السلطة التشريعية، فالقانون لا بدّ من إقراره في المجلسين معا بأغلبية المطلقة. ولكن يتميز مجلس الشيوخ ببعض الاختصاصات دون مجلس النواب، فمجلس الشيوخ² تجب موافقته

¹ عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص 235 - 236 .

² محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، القاهرة: المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، 1996، ص 284 - 285.

عند تعيين رئيس الجمهورية لكبار الموظفين، كذلك يجب موافقته على المعاهدات بأغلبية ثلثي أعضائه حتى تكون نافذة.

2/ في النظام البرلماني: النموذج البريطاني

البرلمان في هذا النظام يتكون من مجلسين:

أ - **مجلس اللوردات:** يتكون من 830 عضوا يعينون من طرف الملكة باقتراح رئيس الوزراء وهناك ثلاث فئات من اللوردات: اللوردات المعينون مدى الحياة، اللوردات الروحيون الذين يمثلون الكنيسة واللوردات بالوراثة. غير أن الإصلاحات التي عرفها هذا المجلس في سنة 1999 تمّ إلغاء نظام اللوردات بالوراثة. يعتبر هذا الأخير أقل تمثيلا ديمقراطيا مقارنة بمجلس العموم لأنه في الأصل يمثل شريحة الأغنياء والنبلاء والإقطاعيين، غير أن هذه التركيبة تغيرت خلال القرن العشرين وانفتح مجلس اللوردات ليشمل أعضاء من خارج الفئة المذكورة سابقا، وبالرغم من ذلك بقي هؤلاء اللوردات يمثلون أنفسهم وليس الشعب البريطاني. فقبل 1999 كان اللوردات يعينون في البرلمان عن طريق الوراثة وبعد القدوم بالإصلاحات في 1999 تمّ إلغاء هذا الحق على الحفاظ على 92 عضوا فقط (تقليص عدد الأعضاء) عن طريق الوراثة لفترة انتقالية. وبذلك يكون هذا القانون بإدخال ثورة إصلاحية في مجلس اللوردات البريطاني. في المقابل أن التركيبة القديمة لهذا المجلس العريق قد أثرت على نشاطه، حيث كان لا يجتمع أكثر من ثلاثة أيام في الأسبوع ولا تتجاوز مدة جلساته أربع ساعات ولم يكن يبدي إهتماما بالشأن العام. وبما أن مجلس اللوردات مؤسسة غير منتخبة فلا تستطيع رفض أي مشروع وافق عليه مجلس العموم المنتخب مباشرة من طرف الشعب فلمجلس اللوردات دور تكميلي لمجلس العموم وليس منافسا له، وكل التعديلات التي يقوم بها عادة ما يقبلها مجلس العموم.

ب - **مجلس العموم:** فهو المجلس الذي يمثل الشعب يتكون من 650 نائبا ينتخبون عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر لمدة 5 سنوات، ويمن أن يترشح لعضوية مجلس العموم كل مواطن بريطاني أو إيرلندي قد بلغ الواحد والعشرين سنة ولم يحجز عليه ولم يحكم عليه بالإفلاس أو بعقوبة السجن تجاوزت السنة بحيث يبلغ متوسط العمر في مجلس العموم 50 سنة. أما فيما يخص تكوينهم وسيرتهم المهنية نجد أن 18% منهم رجال أعمال، و13% أساتذة جامعيين، 11% محامين و13% محترفي السياسة. مع العلم أن ثلاثة أرباع النواب جامعيون فتلثهم متخرج من جامعتي كامبريدج وأكسفورد.¹ يتأسس مجلس العموم ما يسمى بالسيبكر speaker أو الخطيب وقد سمي بهذا الاسم لأنه كان يكلف بنقل مطالب النواب إلى الملك وهو المدافع عن امتيازات المجلس ويدير المناقشات فيه، يمارس السيبكر عمله مرتديا الشعر المستعار والثوب التقليدي ويتمتع رئيس المجلس باحترام جميع النواب وذلك بسبب عدم

¹ محمد خليفي، دور السلطة التشريعية في رسم السياسات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر - 3، 2011 - 2012، ص 74 - 75.

تحيزه وينتخب بالتزكية عادة في دائرته الانتخابية ويختار من هذا المجلس رئيس الوزراء من الأغلبية يكون الانتخاب في دورة واحدة.¹

3/ في النظام شبه الرئاسي: النموذج الفرنسي

وتبعاً لدستور 1958 وما تضمنه فإن البرلمان الفرنسي يتألف من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ.

أ - **الجمعية الوطنية:** تتألف الجمعية منذ عام 1986 من 577 عضواً أو نائبا فرنسي على أن يكون منهم 27 نائبا للمناطق والأراضي التابعة لها فيما وراء البحار وينتخب نواب الجمعية لمدة 5 سنوات عن طريق الاقتراع العام والمباشر من قبل جميع المواطنين المؤهلين.

ب - **مجلس الشيوخ:** ينتخب أعضائه بالاقتراع العام غير المباشر ولمدة تسعة سنوات، حيث يجدد ثلثهم كل ثلاثة سنوات من طرف هيئة انتخابية وهي بدورها منتخبة من طرف النواب والمستشارين العامين ومندوبي المجالس البلدية ونواب هؤلاء المندوبين.

ففي هذا النظام تم تقوية صلاحيات رئيس الجمهورية بعد تعديل 1962 وبالتالي أصبح هذا الأخير يقترب نوعاً ما من النظام الرئاسي والذي كان أصله برلماني فتم الدمج بينهما بالنظام شبه الرئاسي.

4/ البرلمان في النظام المجلسي: النموذج السويسري

يتألف البرلمان السويسري من غرفتين: المجلس الوطني ومجلس الولايات (المقاطعات)

أ - **المجلس الوطني:** يمثل الشعب ويتألف من 200 نائب لكل 25000 مواطن نائب، حيث لكل ولاية عدد من الأعضاء يتناسب مع حجمها الديمغرافي وينتخب أعضاء هذا المجلس بالاقتراع العام المباشر والنسبي ولمدة أربع سنوات.

ب - **مجلس الولايات:** الذي يمثل المقاطعات أو الكانتونات فلكل مقاطعة أو كانتون ممثلان بغض النظر عن عدد السكان ولكل نصف كانتون ممثل واحد، حيث يتراوح عدد أعضائه إلى 48 عضواً، وولاية هذا المجلس أربع سنوات. ينتخب أعضائه بالاقتراع العام المباشر وفقاً لنظام الانتخابات وعلى دورتين. فهو البرلمان الذي يقوم بوظيفتين التشريعية والتنفيذية حيث يعين هيئة منبثقة عنه تتولى الوظيفة التنفيذية وتحت إشرافه.²

¹ عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص 63.

¹ نفس المرجع، ص 64 - 65.

ملخص الفصل الأول :

ما يمكن استخلاصه واستنتاجه من هذا الفصل هو أن الاختلاف والتباين بين المختصين وعلماء السياسة والباحثين وحتى الدارسين لهذا الموضوع والذي يتجلى في السياسة العامة كون هذا الاختلاف برز حسب المدارس الفكرية والقناعات الشخصية والواقع المعاش ويتجسد هذا الأخير في كثرة التعاريف للسياسة العامة إلا أن بالرغم من تلك الاختلافات يشتركون في العديد من النقاط وليس أغلبها إن صح القول كالتوصل إلى أن السياسة العامة هي نتاج تفاعل بين مؤسسات النظام السياسي الرسمية وحتى غير الرسمية والاتفاق كون السياسة العامة تعتبر برامج وأنشطة وأعمال تصدر عن الجهات الحكومية الرسمية بحيث تنطوي على عدة خصائص التي تتميز بها عن غيرها من المصطلحات والمفاهيم وتمر بمراحل مختلفة من حيث طبيعتها وحدتها وتعقيدها وذلك كون كل جهاز من الأجهزة الرسمية يتبنى مرحلة معينة ولكن هذا التفاعل والتكامل أدى إلى التداخل والتصادم فيما بينها من خلال ذلك ظهر ما يسمى بمبدأ السلطات الذي له علاقة باسم مونتسكيو فقد نادى به وقام بتوضيح مهام ووظائف كل سلطة وعدم التجاوز والتعدي على بعضها البعض.

أما فيما يخص نشأة البرلمان فتعود إلى الشعب البريطاني بالأخص مع ما كان يعانيه من حرمان وانتهاك وسلب للحريات والحقوق والواجبات في سبيل تحقيق حياة أفضل للمواطنين مع الأخذ بعين الاعتبار كفاحه الذي امتد لسنوات فكانت نتيجة ذلك ظهور هذه المؤسسة البرلمانية التي تنوب عن الشعب في الاجتماعات الرسمية وتحدث باسمه من خلال نقل مشاكلهم وطرحها على الحاكم من أجل إيجاد الحلول المناسبة وتحقيق رضا المواطنين عن هذا النظام ونظرا للصراع القائم بين الحاكم أو الملك والمجلس المكون، فيما يتعلق بالصلاحيات التي كان يهيمن عليها هذا الملك بحيث تمخض عن هذا الصراع تنازله عن بعض المهام التي أسندت إلى البرلمان وخاصة الأمور المالية التي كانت تم عامة الشعب والتي أضيفت إلى الوظائف الأخرى والمتبقية كسن التشريعات والقوانين والرقابة حتى أنها بقيت ثابتة إلى يومنا هذا، ما تختلف أنواع البرلمانات من نظام سياسي إلى آخر مع أخذ بعض المعايير بعين الاعتبار كنظام الحكم وموقع الدولة وثقافة المجتمع التي بدورها تؤثر على نوع البرلمان المتبع فيها.

الفصل الثاني

البرلمان وصنع السياسة العامة في الجزائر

تمهيد:

الجزائر باعتبارها دولة مستقلة حديثا عرفت العديد من التسميات فيما يخص البرلمان تحت راية الحزب الواحد، كما عرفت في أواخر الثمانينات ومع بداية التسعينات تحولات في النظام السياسي، من عهد الأحادية إلى عهد التعددية السياسية، شهدت الجزائر خلالها انفراجا وانفتاحا سياسيا على مستوى الحريات الأساسية و التعددية الحزبية والجمعيات ذات الطابع السياسي، غير أن هذه التجربة لم يكتب لها الاستمرار بعد الأحداث و الصراعات السياسية التي نتجت عن توقيف المسار الانتخابي التي أكدت خوف النظام من حكم الإسلاميين فبعد مرور العديد من المؤسسات الانتقالية لتسيير الجزائر في ظل تلك الأزمات، تم العودة إلى الشرعية ووضع أول دستور جزائري الذي كان وليدة التعديلات التي عرفها دستور 1989 ألا وهو دستور 1996 الذي أفرز لأول مرة في تاريخ الجزائر برلمان ذو مجلسين و الإعلان عن تبنيها الثنائية البرلمانية هما غرفة سفلى هي المجلس الشعبي الوطني وغرفة عليا هي مجلس الأمة في المقابل أوكل المشرع الجزائري لكل غرفة اختصاصات لا يمكن الخروج عنها.

المبحث الأول: النظام البرلماني في الجزائر

إن الحياة البرلمانية التي عرفتها الجزائر كانت لها خصوصياتها النابعة من تجربة سياسية ثورية متجذرة في واقع الشعب الجزائري يمارسها أجيال في ظل مراحل وظروف تاريخية مختلفة حيث كانت للجزائر و هي تخوض ثورتها المظفرة هيئة وطنية لعبت دورا حاسما في إصدار القرارات الهادفة إلى تحرير البلاد وتسيير شؤون الثورة الجزائرية. فلقد غيرت بعد الاستقلال عاشت البلاد التجربة البرلمانية تحت نضام الحزب الواحد و في ضل التعددية السياسية مروراً بفترات انتقالية. لا شك أن التجربة الجزائرية المتأثرة بالتحويلات السياسية العميقة التي عرفتها البلاد بانتقالها من النظام الأحادي إلى نظام قائم على التعددية السياسية، حققت مكسبا ثمينا تجسد في إقامة مؤسسات دستورية تستمد قوتها وشرعيتها من الإرادة الشعبية المؤسسة التشريعية في الجزائر قد مرت بمرحلتين فاصلتين.

المطلب الأول: السياق التاريخي للبرلمان في النظام السياسي الجزائري

أولاً: الحياة البرلمانية في العهد الاستعماري :

المرحلة الأولى: 1830 – 1947

كانت الحياة البرلمانية أثناء هذه الفترة تتمحور في شخص واحد القائد العسكري الذي يتمتع بسلطة تشريعية واسعة إلى أصدر الملك أمرا في 22 جويلية 1834 والذي نصّ على أنّ القيادة العامة والإدارة السامية للممتلكات الفرنسية قد أسندت إلى وال عام، وبموجب دستور 1852 أصبحت شؤون الجزائر من صلاحيات مجلس الشيوخ الفرنسي بحيث تطورت الأمور إلى إنشاء مفوضيات مالية بموجب مرسوم 23 أوت 1898 وهي هيئة خاصة لممارسة الاستقلال الذاتي في المسائل المالية من طرف المعمرين الفرنسيين غير أنّ هذه الهيئة لا تتعدى صلاحياتها حدود التنظيمات الداخلية وأنها لا ترقى إلى مستوى المؤسسة التشريعية هي ناقصة من حيث الصلاحيات بالرغم من بعض العناصر التي تنطوي عليها كالتمثيل والتصويت على الميزانية حيث تمّ حل هذه المفوضيات المالية بموجب الأمر المؤرخ في 15 سبتمبر 1945 وعوضت هذه الأخيرة ببديل سمي بالمجلس المالي بغية الاستمرارية وليس بدافع التعبير فلم يخرج دوره عن نطاق الإطار السابق ولم يدم هذا المجلس لمدة طويلة وتمّ استبداله بمجلس آخر سمي بالمجلس الجزائري.¹

¹ بومدين طاشمة، "ترشيد أداء البرلمان كمدخل مؤسسي لعملية التنمية السياسية في الجزائر"، ملتقى التطوير البرلماني، جامعة ورقلة، 2012

المرحلة الثانية: 1947 - 1956

خلال هذه المرحلة تمّ وضع النظام القانون الخاص بالجزائر في 20 سبتمبر 1947، حيث كانت تدار الجزائر آنذاك عن طريق القوانين الصادرة عن البرلمان الفرنسي، وإنشاء مجلس جزائري بشكل رسمي يتكون حسب المادة السادسة من النظام القانوني الخاص من 120 عضواً منتخباً وتخصّص فيه للمعمرين على نسبة 50% من المقاعد أي ما يعادل 60 مقعداً بالرغم من أن عددهم لم يكن يتجاوز 10% من مجموع السكان الأصليين، وباقي المقاعد كانت للجزائريين.

وهذا المجلس كان يصدر قرارات وليس قوانين. والعموم فإن المجلس الجزائري ولد عاجزاً بالمقابل إلى الصلاحيات الممنوحة له.

المرحلة الثالثة: أثناء الثورة 1956 - 1962

إن نداء الفاتح من نوفمبر 1954 والذي وجهته جبهة التحرير الوطني للشعب الجزائري لإعلان الكفاح المسلح ضدّ الاستعمار كان هدفه الأساسي والمحدد من ذلك كله إقامة دولة جزائرية مستقلة فجاء مؤتمر الصومام في 20 أوت 1956 ليؤسس لهذا الهدف وبالتالي خرج المؤتمر بقرارات لدعم المشروع الوطني للعمل الثوري في كافة المجالات داخلياً وخارجياً، مما جعله بحق مؤتمر وطني تأسيسي لسلطة قيادة الثورة ومؤسستها الثورية البرلمانية والسياسية والعسكرية والإدارية والمدنية ومن بين القرارات الهامة التي تمخضت عنه إنشاء المجلس الوطني للثورة الجزائرية والذي أصبح المؤتمر على السيادة الوطنية طيلة فترة الثورة المسلحة وأهم الصلاحيات التي تمتع بها:

- يمارس السلطة التأسيسية للهيئات والمؤسسات والأجهزة التي يحتاج إليها العمل الثوري في الداخل والخارج وفي كافة المجالات.

- يضطلع بوظيفتي التشريع ومراقبة السلطة التنفيذية إلى أن تتحرر البلاد.

- يعين الحكومة ويمنحها ثقته، ويرسم سياسة عملها.

- يصادق بأغلبية ثلثي الحاضرين على الاتفاقيات والمعاهدات التي تبرمها الحكومة مع الدول والمنظمات الدولية. يوافق على وقف إطلاق النار بأغلبية أربع أخماس أعضائه الحاضرين أو الموكلين¹.

ثانياً: المؤسسة التشريعية بعد الاستقلال: يمكن تقسيم هذه المؤسسة إلى فترتين أساسيتين: مرحلة الحزب الواحد

1962 - 1988 ومرحلة التعددية الحزبية 1989 - 2011

¹ نفس المرجع.

مرحلة الحزب الواحد: 1962 - 1988

مرت الجزائر منذ إعلان استقلالها إلى غاية سنة 1988 بفترات متعاقبة خلالها رست وحددت معالم بناء الدولة ما بعد الاستقلال والتي تضمنت السيادة الكاملة وبناء نظام سياسي ووضع دستور يوضح أسس الدولة وكيفية تسييره، حيث قسمت هذه الفترات إلى ثلاثة مراحل بدأت من (1962 - 1956) (1956 - 1978) (1978 - 1988) بغض النظر عن سلبيات وإيجابيات كل مرحلة اشتركت جميعها في الاستناد إلى دستور يكرس تركيز السلطة وأحادية الحزب، وتدعيم سلطة بيروقراطية الدولة، وفرض إيديولوجية معينة. فهذه الخصائص جعلت العلاقة التي تربط الدولة بالمجتمع علاقة بيروقراطية وليست سياسية، انعكست على طبيعة النظام السياسي الجزائري طوال هذه الفترة. وفي هذا الإطار شهدت الحياة النيابية خلال تطبيق مبدأ الحزب الواحد ستة مجالس تشريعية أحادية التركيب بمعنى نموذج المجلس النيابي الواحد ويمكن ذكرها فيما يلي:

المجلس الوطني التأسيسي: أسس في 20 سبتمبر 1962

المجلس الوطني الذي أسس في 20 سبتمبر 1964

مجلس الثورة أسس في 19 جوان 1965

المجلس الشعبي الوطني الفترة التشريعية الأولى (1978 - 1982)

المجلس الشعبي الوطني الفترة التشريعية الثانية (1978 - 1982)

المجلس الشعبي الوطني الفترة التشريعية الأولى (1978 - 1991)

كما اتسمت هذه المرحلة بعدة خصائصها أهمها:

- أولوية السلطة التنفيذية وخاصة مؤسسة رئاسة الجمهورية على المؤسسة التشريعية.

- ظاهرة مركزية السلطة ارتبطت بالدمج بين السلطات ورفض مفهوم التوازن بينها ويظهر ذلك من خلال أدوات قانونية دستورية أو عبر ممارسات فعلية وبالتالي سيطرت السلطة التنفيذية على المؤسسة التشريعية.

وبصفة عامة تميزت المؤسسة التشريعية آنذاك بعدم الاستقرار نظرا لتكوين المجلس الوطني التأسيسي وخاصة أن وجوده كان مؤقتا لتسيير فقط المرحلة الانتقالية التي تعقب الاستقلال مباشرة ولكن سرعان ما زاد وجوده بوضع دستور 1963 والمؤسسات التي اندرجت في إطاره من بينها المجلس الوطني فلم يستمر هذا الأخير لأكثر من سنة

واحدة حيث تمّ حله على إثر انقلاب 19 جوان 1956 وإعلان مجلس الثورة الذي حاول أن يلعب دور المؤسسة التشريعية من خلال أمر 10 جويلية 1965.¹

وغياب المنافسة السياسية وسيطرة الحزب الواحد بامتداداته المختلفة داخل المجتمع وعدم توفر المناخ المناسب لممارسة العمل البرلماني بنجاح وكفاءة وفعالية.

فالبرلمان هو سلطة تشريع ورقابة لا يمكن ممارستها إلاّ في مجتمع يتمتع بالحريات العامة.

مرحلة التعددية الحزبية:

لقد شهدت الحياة البرلمانية خلال الفترة الممتدة من 1992 إلى بداية 2007 وجود هيتين شبه تشريعية وهما المجلس الاستشاري والمجلس الوطني الانتقالي، وبرلمان بعهدتين ثنائي التركيب لأول مرة في الجزائر.

الفترة التشريعية الرابعة للمجلس الوطني من 1997 إلى 2002 .

الفترة التشريعية الخامسة له من 2002 إلى 2007.

بينما مجلس الأمة عرف فترتين: الأولى من 1998 إلى 2004 والثانية بدأت في 2004 وانتهت في 2010.²

المطلب الثاني: تطور المؤسسة البرلمانية في الدساتير

أولاً: البرلمان في دستور 1963

بموجب دستور 10 سبتمبر 1963 الذي قام بإرساء مبدأ أحادية الغرفة البرلمانية تحت اسم المجلس الوطني وباعتبار الشعب هو صاحب السلطة والسيادة فعليه ممارستها بواسطة ممثلين له في هذا المجلس والذين ترشحهم جبهة التحرير الوطني، شريطة الانخراط في هذا الحزب وينتخب هذا الأخير عن طريق الاقتراع السري والمباشر لمدة 5 سنوات.

فقد أسندت له مهام من شأنها التأثير في رسم السياسة العامة من خلال توليه التصويت على القوانين ومراقبة الحكومة بمعنى آخر باعتبار المجلس الوطني ممثل للإرادة الشعبية فهو الذي يعدّ القوانين مع التصويت عليها وتخويله سلطة مراقبة الحكومة، كما ألزم هذا الدستور رئيس الجمهورية استشارة المجلس بشأن المعاهدات والاتفاقيات.

¹ نفس المرجع.

² نفس المرجع.

وكقراءة لما أتى يتبين بأن دستور 1963م يتم العمل به مطوّلاً فلم تصدر أي قوانين عن السلطة التشريعية والمتمثلة في المجلس الوطني بالرغم ما تضمنه من صلاحيات تخص هذا الأخير في المقابل هذه القوانين قد شرعت عن طريق الأوامر بمرسوم، وخاصة رئيس الجمهورية الذي مسك بيده زمام السلطات وأن حزب جبهة التحرير الوطني هو الذي يحدد سياسة الأمة وذلك من خلال تولي رئيس الدولة مهام الأمين العام للحزب وكل ذلك يعني بأن المجلس ونوابه ما هم في الحقيقة سوى أدوات في يد الحزب وقيادته التي يترأسها الأمين العام والممثل في شخص واحد رئيس الجمهورية.¹

ثانيا: البرلمان في المرحلة الانتقالية 19 جوان 1965

بعد الانقلاب العسكري أو يسمى بتصحيح المسار الثوري الذي قاده الرئيس الراحل هواري بومدين ضدّ الرئيس أحمد بن بلة وذلك بتاريخ 19 جوان 1965 وبموجبه تمّ تجميد دستور 1963 وتأسيس مجلس الثورة الذي يتكون من 26 عضواً والذي منحت له اختصاصات واسعة ومركزة، فيما يتعلق بالجانب التشريعي فإنه يعتبر الهيئة التشريعية التي حلّت محلّ المجلس الوطني حيث تمّ إصدار عدة قوانين بأوامر تشريعية فقد أصدرت هذه الأخيرة بطريقة تناسقية مع الحكومة فالرئيس كان يشغل في آن واحد منصب رئيس مجلس الثورة ورئيس مجلس الوزراء، غير أن مجلس الثورة كان يعتبر السلطة العليا في الممارسة الفعلية إذ يقوم بالرقابة على أعضاء الحكومة ويتداول ويصدر قرارات تعديل الحكومة ويوجهها عن طريق اللوائح الصادرة عن جلساته.²

ثالثا: البرلمان في دستور 1976

بعد الاستفتاء على الدستور في 19 نوفمبر من سنة 1976 تمّ انتخاب البرلمان وبغرفة واحدة حيث أخذ تسمية المجلس الشعبي الوطني الذي يتكون من 261 نائبا منتخبا لمدة 5 سنوات كما تجدد بانتظام سنتي 1982 و1978 والمعلوم بأن البرلمان يضطلع بوظيفتين مهمتين تؤكدان مساهمته كجهاز من أجهزة الدولة في رسم السياسة العامة.

رابعا: البرلمان في دستور 1989

إنّ التحول الذي شهدته الجزائر لم يكن فقط مؤسساتي مقتصر على مؤسسات النظام السياسي بل أيضا كان تحول إيديولوجي ولتحسيد ذلك تمّ وضع دستور 23 فيفري 1989 الذي جاء كرد على النقائص التي كانت في

¹ مصطفى بلعور، "التعديلات الدستورية ومعضلة التطوير البرلماني في الجزائر"، ملتقى التطوير البرلماني، جامعة ورقلة، 2012.

<http://www.manifest.univ-ouargla.dz/>

متوفر على الرابط: تصفح يوم: 2014/10/23

² محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، الجزائر: المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2001، ص 73.

الدراسات السابقة، فقد شمل على بعض التعديلات والإصلاحات في المقابل أبقى أحادية الغرفة المكونة للبرلمان والترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني يكون حرّ ومن جهة أخرى قام بتكريس الفصل بين السلطات بدلا من تركيزها مما زاد البرلمان مكانة وتأثيرا في صنع السياسة العامة خصوصا أنه أعطى سلطات واسعة لهذه المؤسسة لكن في نفس الوقت حدد مجالات التشريع لا يمكن الخروج عنها التشريع في النظام الانتخابي، التقسيم الإداري، إقرار المخطط الوطني¹ التصويت على الميزانية، نظام البنوك والقروض والتأمينات، القواعد العامة المتعلقة بالتعليم وبقانون العمل والضمان الاجتماعي والمسائل المتعلقة بالحقوق والواجبات الأساسية للأفراد بالإضافة إلى مراقبة المجلس الشعبي الوطني عمل الحكومة أما الجديد في ذلك صياغة مادة تنص على تقديم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس والحكومة بدورها ملزمة بتقديم سنويا للمجلس بيان للسياسة العامة.

فالتوترات والأحداث التي عصفت بالجزائر أدت إلى اختيار مؤسسات الدولة حيث تم حل البرلمان من طرف رئيس الجمهورية وتقديم استقالته بالإضافة توقيف المسار الانتخابي وكان نتاج ذلك فراغ قانوني، فغاب البرلمان مرة أخرى وحلت مكانه هيكل جديدة لتسيير الفترة الانتقالية مما أدخل الجزائر في دوامة الصراع.

خامسا: البرلمان في المرحلة الانتقالية

المجلس الوطني الاستشاري 1992 - 1994 : بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16/92 المؤرخ في 11 أبريل 1992 متكونا من ستين (60) عضوا وكان "رضا مالك" رئيسا لهذا المجلس وبعدها أصبح عضوا للمجلس الأعلى للدولة بعد اغتيال الرئيس محمد بوضياف ودامت عهدة المجلس سنتين وانتهت مهمته بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04 - 130 المؤرخ في 17 مايو 1994.

المجلس الوطني الانتقالي 1994 - 1997 : تم إنشاء هذه الهيئة بعهدة واحدة تدوم ثلاث سنوات يتكون من مائتي (200) عضو فتقوم الدولة بتعيين نسبة 15% أما الباقون بين التشكيلات السياسية والجمعيات والاتحادات والمنظمات الوطنية وأول ما طرحه لا يمكن حله من طرف رئيس الجمهورية، فلقد استطاع القيام ببعض الأعمال في مثل هذه الظروف الصعبة كضمان لاستمرارية الدولة كما كان له دور خارجي في تحسين صورة الجزائر أمام المجتمع الدولي، إن هذه التجربة على الرغم من تكريس التعددية الحزبية أكدت عجز المؤسسة التشريعية على القيام بدورها.²

سادسا: البرلمان في دستور 1996: لقد تحولت الجزائر منذ صدور دستور 1996 من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الغرفتين لاعتبارات سياسية وموضوعية خاصة بها بغض النظر عن التوجه نحو نظام الغرفتين الذي تشهده

¹ مصطفى بلعور، مرجع سابق .

² حسين أبو الطين، مرجع سابق، ص 36 - 37

في السنوات الأخيرة دول عديدة، وبغض النظر عن الأسباب المختلفة لإنشاء الغرفة الثانية، أو أهميتها ودورها. وفقا للمادة من الدستور فإن السلطة التشريعية يمارسها برلمان متكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.¹

سابعا: البرلمان في دستور 2008: شمل تعديل 15 نوفمبر 2008 تنظيم السلطة التنفيذية بفرعها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة مع تغير منصب رئيس الحكومة إلى الوزير الأول، إلى جانب نقاط أخرى خفيفة في مقدمة الدستور، أما بخصوص السلطة التشريعية لم يحدث أي تعديل مباشر يذكر.²

الهدف من إنشاء الغرفة الثانية:

من أسس ووظائف وجود الغرفة البرلمانية العليا إلى جانب الغرفة السفلى هو تعميق وترسيخ الديمقراطية بصورة أكثر شمولية في التمثيل الديمقراطي لأغلب الشرائح والفئات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وكذا التمثيل الإقليمي الجغرافي الأصدق سواء كانت الدولة مركبة كما هو الحال في الدولة الاتحادية، أو دولة بسيطة وموحدة كما هو الحال في النظام الجزائري.³

إن التبريرات الصادرة عن الجهات الرسمية عن الأسباب والغاية وراء انتهاج مبدأ البيكاميرالية أو نظام المجلسين والمتمثلة في:

1- الرفع من كفاءة التشريع على أساس أن النصوص القانونية الموضوعة باتفاق بين الغرفتين تخضع للمراجعة المزدوجة، فالنص الصادر عن غرفتين يكون أفضل بكثير من ذلك الصادر عن غرفة واحدة لاسيما إذا كانت إحدى الغرفتين أغلب أعضائها من ذوي الكفاءات والمهارات الإدارية والسياسية والقانونية.

2- المحافظة على التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات ويرجع ذلك إلى إمكانية احتمال التغيير المفاجئ في الأغلبية بالمجلس الشعبي الوطني إثر انتخابات تشريعية عامة ومسبقة، أو بعد انتهاء العهدة أو ربما شأها إنهاء محل المجلس الشعبي الوطني.

3- تجنب الوقوع في الفراغ المؤسسي، بحيث يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الجمهورية بالنيابة وذلك في حالة الوفاة أو الاستقالة أو ثبوت المانع لرئيس الجمهورية إلى غاية إجراء انتخابات رئاسية جديدة.

¹ العيد عاشوري، "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني: مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003، ص 64

² علاوة الجندي، مرجع سابق، ص 30

³ الطيب ماتلو، "مجلس الأمة والقضايا المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، ص 25.

4- توسيع نطاق التمثيل الوطني وضمن استقرار الدولة واستمرارها نظرا للأسباب التالية:

ثلث أعضاء مجلس الأمة معينون من قبل رئيس الجمهورية.

المصادقة على النصوص التشريعية لا تتم إلا بتوفر أغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ من أعضائه.

التحديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة يجعل منه مؤسسة دائمة ومستمرة.

عدم قابلية مجلس الأمة للحل من طرف رئيس الجمهورية.

5- إكساب البرلمان الجزائري كافة عناصر ومقومات العصرية والمصادقية والفاعلية والقوة بغية ترسيخ مسيرة الإصلاح والتطوير الديمقراطي.¹

6- ترسيخ المسار الديمقراطي وتعميقه وذلك بتوسيع التمثيل لفئات وشرائح المجتمع واستيعاب أوسع لتطلعات ومطالب المواطنين والتكفل بها، ويكون ذلك بواسطة الأدوات والوسائل البرلمانية المتعددة.

لأنه كلما كان النظام ديمقراطيا كلما ازدادت مساحة مساهمة البرلمان في السياسة العامة لأنه ما من شك في أن الترسخ الديمقراطي سيؤدي حتما إلى تقوية السياسة العامة، ويزيد من فاعلية السلطة التشريعية في عملية رسم هذه السياسات وجعلها أكثر رشدا وفائدة للمجتمع.²

تشكيله البرلمان الجزائري: يتألف البرلمان في الجزائر من غرفتين .

أولا: المجلس الشعبي الوطني

تكوينه:

يتكون المجلس الشعبي الوطني حاليا من 462 عضوا بموجب الأمر رقم 01/12 في 13/02/2012 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها، بعدما كان يضم 380 عضوا في الفترة التي ما بين 1997 - 2012 كما يتم اختيار النواب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وذلك بعد توفر كل الشروط في المترشح طبقا للمادة 5 من قانون الانتخابات.³ يتم تقديم قائمة طلبات الترشح على أساس قوائم حزبية أو

¹ ضميري عزيزة، الفواعل السياسية ودورها في رسم السياسة العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2007 - 2008، ص 86.

¹ نفس المرجع، ص 87.

² علاوة الجندي، مرجع سابق، ص 31

³ وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم (العربية والأجنبية)، ط 1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 312

قوائم مستقلة، وكل قائمة مستقلة يجب أن تحصل على تأييد 400 ناخب على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، أما الانتخابات فتجرى في ظرف 3 أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية. ويكون اجتماع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عديتين كل سنة وتكون مدة كل دورة 4 أشهر على الأقل. فالمجلس الشعبي الوطني يمارس مهامه من خلال أجهزته وهيكله والمتمثلة في:

1 - رئيس المجلس الشعبي الوطني: رئيس المجلس الشعبي الوطني هو المتحدث باسمه ويجري انتخابه من جانب كل أعضاء المجلس لمدة 5 سنوات وفقا لنظام الاقتراع السري فتكون رئاسة المجلس لأكبر النواب سنا وبمساعدة أصغر نائب منهم، فيقوم بتمثيل المجلس أمام السلطات العامة والهيئات الدولية وإدارة العلاقات مع البرلمانات الأجنبية.¹

2 - مكتب المجلس: يتشكل مكتب المجلس الشعبي الوطني من رئيس وثمانية نواب للرئيس منتخبين لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد وهو بدوره يقوم بمجموعة من المهام والتي تتمثل فيما يلي:

- تنظيم سير الجلسات.
- ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة.
- تحديد أنماط الاقتراع.
- المصادقة على مشروع ميزانية المجلس.
- تحديد كفاءات تطبيق القانون الداخلي.
- تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس.
- يخلف رئيس المجلس أحد نوابه في حالة غيابه في رئاسة جلسات المجلس واجتماعات المكتب واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق.

3 - اللجان البرلمانية: هي لجان تابعة لكل غرفة من غرفتي البرلمان فهي متجانسة من حيث التشكيل والهيكل التنظيمي، ومتوافقة من حيث الأهداف والمهام إذ تتوافق وخصوصية كل غرفة.

اللجان الدائمة: تشكل اللجان البرلمانية الدائمة هيكل أساسية في بنية البرلمان الجزائري، يتم إنشاؤها بموجب النظام الداخلي للمجلس الشعبي، في بداية انطلاق العهدة التشريعية، على أن توزع المقاعد داخل كل لجنة وفقا لقاعدة التمثيل النسبي المنظم للمجموعات البرلمانية المتواجدة داخل المجلس، بمعنى أن حصص المقاعد التي تحصل

عليها كل مجموعة برلمانية يكون مساويا لنسبتها التمثيلية في المجلس الشعبي الوطني ويمكن لكل نائب أن يكون عضوا في لجنة دائمة فقط لا أكثر كما يعمل النظام الداخلي للمجلس على تحديد اختصاصات كل لجنة.

ولعل الهدف وراء إقرار إنشاء هذه اللجان الدائمة دستوريا هو إعطاء آلية مؤسساتية للمجلس الشعبي الوطني للمشاركة في عملية صنع وتقويم ومتابعة مختلف السياسات العامة التي تخص شأن من شؤون المواطنين سواء الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، وحتى الثقافية على المستويين المحلي والدولي وهناك اثني عشر لجنة دائمة وهي كالتالي: - لجنة الدفاع الوطني.

- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات.

- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجمالية.

- لجنة المالية والميزانية.¹

- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط.

- لجنة التربية والتعليم العالي والشؤون الدينية.

- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة.

- لجنة الثقافة والاتصال والسياحة.

- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني.

لجنة السكان والتجهيز والري² والتهيئة العمرانية.

- لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلوكية واللاسلكية.

- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي.²

4 - الهيئات التنسيقية للمجلس الشعبي الوطن: تم استحداثها بموجب القوانين الأساسية المنظمة للعمل

البرلماني وكذا الأنظمة الداخلية للغرفة البرلمانية وجود هيئات جديدة، وتمثل هذه الهيئات في:

¹ جمال زيدان، مرجع سابق، ص 202.

² نفس المرجع، ص 203

² غارو حسينية، مرجع سابق، ص 108

³ جمال زيدان، مرجع سابق، ص 204.

المجموعات البرلمانية: يمكن للنواب أن يشكلوا مجموعات برلمانية إذ تتكون هذه الأخيرة من خمسة عشر (15) نائبا على الأقل، ولا يمكن للنائب الانضمام إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، فلكل مجموعة اسم ورئيس ومكتب، فهذه المجموعات البرلمانية تستفيد من الوسائل المادية والبشرية اللازمة للقيام بمهامها وذلك بما يتناسب مع عدد أعضائها. ويتشكل رؤساء المجموعات البرلمانية إلى جانب أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة، هيئة التنسيق التي تستشار عند إعداد جدول أعمال الجلسات، وتنظيم أشغال المجلس وحسن أدائه وتوفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.²

هيئة الرؤساء: تمثل هيئة الرؤساء جهازا للتنسيق والتنظيم تتشكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ونوابه ورؤساء اللجان البرلمانية الدائمة، تتحدد صلاحياتها في إعداد وتحضير دورات المجلس والعمل على التنسيق بين أنشطة اللجان الدائمة وتقويم حصيلة الدورات السابقة، فهي تجتمع بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني.³

هيئة التنسيق: وفقا للمادة 26 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بأن لهذا الأخير هيئة استشارية تتمثل في

هيئة التنسيق إذ تتألف من رئيس المجلس ونوابه بالإضافة إلى رؤساء اللجان البرلمانية الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية.

ثانيا: مجلس الأمة

تكوينه :

يعدّ مجلس الأمة الغرفة الثانية للبرلمان الجزائري، وهذا المجلس الذي تأسس الأول مرة بموجب دستور 28 نوفمبر 1996 يضم 114 عضوا ينتخب ثلثا (3/2) أعضائه أي 96 عضوا عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس المحلية (المجالس الشعبية البلدية والولاية)¹ وتمثل كل ولاية بممثلين اثنين (2)، فيما يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر (3/1) أي 48 عضوا من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية على أن تكون قائمة الترشيح متعددة الأسماء وبالأغلبية في دور

¹ ويكيبيديا الموسوعة الحرة، مجلس الأمة

متوفر على الرابط: تصفح يوم: 2015/01/15

واحد ويشترط في عضو المجلس أن يكون عمره 40 سنة كاملة يوم الاقتراع. أما عهدة المجلس فقد حددت بست (6) سنوات فيما تجدد تشكيلته بالنصف كل ثلاث (3) سنوات.¹

1 - رئيس المجلس الأمة: وفقا لدستور 2008 في المادة 113 التي تنص على أن: "تبتدئ الفترة التشريعية للمجلس، في اليوم العاشر الموالي لتاريخ انتخاب أعضائه تحت رئاسة أكبر النواب سنا، وبمساعدة أصغر نائين منهم"

"يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري مدة 3 سنوات وفي حالة تعدد المترشحين يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة في حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، يلجأ في أجل أقصاه أربع وعشرين (24) ساعة إلى إجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية في حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزا المترشح الأكبر سنا في حالة المترشح الوحيد يكون الانتخاب برفع اليد، ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات".²

2 - مكتب المجلس: "يتكون مكتب مجلس الأمة من رئيس المجلس وأربعة (4) نواب منتخبين لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد".³

3 - اللجان البرلمانية: يشكل مجلس الأمة تسع (9) لجان دائمة، أما عدد أعضاء كل لجنة تختلف باختلاف اللجان حيث تتكون لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من 15 إلى 19 عضوا على الأكثر، أما اللجان الأخرى فتتكون من 10 إلى 15 عضوا على الأكثر وتوزع المقاعد داخل اللجان الدائمة بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها، أما فيما تكوين مكاتب اللجان الدائمة وتنظيم العمل داخلها فهي تتكون بنفس طريقة تكوين مكاتب اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني ولها نفس التنظيم.⁴

4 - الهيئات التنسيقية لمجلس الأمة:

¹ حمس لرجام، نافذة على البرلمان الجزائري (المجلس الشعبي الوطني - مجلس الأمة)، منتديات حركة مجتمع السلم، تيسمليت 2009/08/05.

hmslardjem. ahlamontada. net/

متوفر على الرابط: تصفح يوم : 2015/01/14.

³ المادة 110 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

³ المادة 14 و 15 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁴ غارو حسبية، مرجع سابق، ص 102.

المجموعات البرلمانية : تنص المادة 20 من النظام الداخلي للمجلس على: يمكن أعضاء مجلس الأمة أن يشكلوا مجموعات برلمانية تتكون المجموعة البرلمانية من عشرة (10) أعضاء على الأقل.

أما فيما يخص طريقة تشكيلها فهي نفس تشكيلة المجموعات البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني كما لها نفس الوظائف والمهام والأهمية.

هيئة الرؤساء : إنها هيئة تنسيقية تتكون هيئة الرؤساء من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائم، تعقد اجتماعاتها كل نصف شهر طيلة الدورات التي يقوم المجلس بعقدتها أو تجتمع بدعوة من رئيس مجلس الأمة تختص هذه الهيئة بما يأتي: تحضير دورات المجلس وإعداد جدول أعمالها وتقييمها، تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها.¹

هيئة التنسيق : "تتكون هيئة التنسيق لمجلس الأمة من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات البرلمانية تجتمع بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين (2) على الأقل".²

أما بخصوص انعقاد اجتماعاتها فهي تعقدتها بصفة منتظمة كل شهر على الأقل.

العلاقة بين غرفتي البرلمان :

إن العلاقة بين هاتين الغرفتين التي تشكل البنية القاعدية لضمان استقرار واستمرار هذه المؤسسة البرلمانية والتي تعدّ بدورها جهاز أساسي من أجهزة الدولة. فمن المفترض أن تكون هذه العلاقة علاقة يسودها التعاون للحفاظ على توازن السلطة التشريعية ويعزز قوتها في مواجهة السلطة التنفيذية، التي شهدت توسعا كبيرا في حجم والمخولة لها خلال السنوات الأخيرة والذي تم على حساب السلطة التشريعية واختصاصاتها. أما التساؤل الذي يطرح في هذا الإطار: هل العلاقة بين غرفتي البرلمان قائمة على أساس التعاون أم لا؟

بالرجوع إلى أرض الواقع وتعميق النظر في النصوص القانونية والإلمام بالظروف التي سبقت إنشاء الغرفة الثانية، يمكننا التوصل إلى نقطة مهمة تبين نوع العلاقة بينهما التي تتمثل في التبعية والخضوع وليست على التعاون لا نقصد بعلاقة التبعية مسار العملية التشريعية الذي يأخذ اتجاهها واحدا من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة مع العلم أن المشرع لم يعتمد نظام الذهاب والإياب داخل البرلمان، أي اقتراح مجلس الأمة للقوانين وعرضها على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها، بل نقصد من علاقة التبعية خضوع الغرفة الأولى للثانية، ويمكن البرهنة على هذا القول بما يلي:

¹ جمال زيدان، مرجع سابق، ص 227 .

⁴ المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

1 - سمو مجلس الأمة على المجلس الشعبي الوطني في مجال التسمية. فمجلس الأمة أطلقت عليه تسمية الغرفة العليا أمام مجلس شعبي وطني سمي بالغرفة السفلى رغم أن هذا الأخير هو الأكثر تمثيلا للإرادة الشعبية، فكل أعضائه منتخبتين من قبل الشعب على خلاف مجلس الأمة المكون من أعضاء منتخبتين (بطريقة غير مباشرة من قبل الشعب) ومعينين (من قبل رئيس الجمهورية). هناك من يبرر هذا السمو بالكفاءات والإطارات العلمية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية التي يضمها مجلس الأمة بالمقارنة مع المجلس الشعبي الوطني الذي يضم أعضاء ليسوا على درجة عالية من الكفاءة بل أكثر من ذلك فبعض أعضائه يصل مستواهم إلى الأمية. بالإضافة إلى أن المجلس الشعبي الوطني يقتصر على تمثيل الفئات التي تتوفر فيها شروط الانتخاب في فترة زمنية محددة للقيام بهذه العملية في المقابل مجلس الأمة يمثل الشعب الجزائري ككل دون استثناء كأمة من ناحية كينونته وشخصيته الاعتبارية والرمزية من جهة وماضيه وحاضره ومستقبله من جهة أخرى.

2 - يحق لمجلس الأمة عرقلة إرادة النواب بسبب سلطة المنع التي يمتلكها والتي تجعل منه المتحكم الأول في مصير النصوص القانونية، فأي نص قانوني مصادق عليه من قبل الغرفة السفلى لا بد من عرضه على الغرفة العليا للمصادقة عليه بأغلبية 3/4 أعضائها. في حال امتناع هذه الأخيرة عن المصادقة لا ترجح كفة أي غرفة بل¹ تشكل لجنة متساوية الأعضاء من 10 أعضاء لكل غرفة يتم استدعاؤها بطلب من رئيس الحكومة لدراسة الأحكام محل الخلاف وتنحصر مهمتها في اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، بعدها تعرض الحكومة النص على الغرفتين للتصويت عليه دون إدخال أي تعديل إلا بموافقة الحكومة وفي حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من طرف اللجنة ورفضه مجلس الأمة أي عدم تحقق نصاب 3/4 من الأعضاء يسحب النص.² وبالتالي يكون مجلس الأمة هو السبب الفعلي لسحب النص مما يؤكد تفوق الغرفة الثانية على الأولى حتى وإن لم يستمر الخلاف بين الغرفتين بعد استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء فإن النص بالرغم من صدوره قد يفقد أهميته ومحتواه بفعل التعديلات التي أدخلت عليه أو لأن الظروف والأوضاع التي أدت إلى استعجال وضعه قد زالت أو تأزمت بشكل يجعل من هذا النص عاجزا عن وضع حلول فعلية لها، أي أنه أصبح خاليا من أي فائدة أو قيمة.

3 - إقرار الدستور لمبدأ التعددية الحزبية سنة 1989 سمح بوصول معارضة فعلية إلى البرلمان (يتعلق الأمر بالجبهة الإسلامية للإنقاذ) مما قد يهدد السلطة التنفيذية ويضعف قوتها، ولأن الوسيلة الوحيدة الممكن استعمالها في هذه الحالة لقمع المعارضة والحد من تأثيرها تتمثل في سلطة الحل التي يترتب عن الاستعمال المتكرر لها انعدام الاستقرار داخل مؤسسات الدولة لقمع³ البحث من قبل السلطة السياسية عن وسيلة ذات فعالية أكبر وضرر أقل التي اهتمت في النهاية إلى وسيلة إنشاء غرفة ثانية تخضع بشكل غير مباشر للسلطة التنفيذية ولها القدرة على عرقلة ومراقبة عمل الغرفة الأولى.

¹ ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص 87.

² عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007، ص 50 - 51.

4 - جعل رئيس مجلس الأمة الرجل الثاني في النظام السياسي بعد رئيس الجمهورية، يتولى رئاسة الجمهورية بالنيابة في حالة وفاة أو استقالة أو ثبوت المانع لدى رئيس الجمهورية عوض ما كان معمولا به سابقا، حيث كان رئيس المجلس الشعبي الوطني هو المرشح الأول للرئاسة بالنيابة في الحالات السابقة الذكر.

5 - تحويل مجلس الأمة إلى آلية للرقابة على التشريعات الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني ويمكن الاستدلال على ذلك من خلال:

- إقصاء أعضاء مجلس الأمة من اختصاص المبادرة بالتشريع، رغم أن الهدف من وجوده هو العمل على تحسين العمل التشريعي للبرلمان، و في المقابل منحه القدرة على عرقلة تشريعات الغرفة الأولى في مرحلة الإقرار.

- رغم أن مجلس الأمة يشارك ب 3/4 أعضائه في وضع التشريعات و القوانين في صورتها النهائية من خلال المصادقة عليها، إلا أنه أقصي من تصحيح النص التشريعي للمرة الثانية، لكون المجلس غير معني بطلب مداولة ثانية رغم أن النص وضع بشراكة الغرفتين بل إن سلطة إقراره كانت من قبله (مجلس الأمة). كما أن موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص للمرة الثانية 3/2 من أعضائه وإصداره يوحي بوجود نص قانوني قابل للإصدار لم يخضع للموافقة عليه في نفس الصيغة من قبل مجلس الأمة، وهو أمر يجسد العودة لنظام المجلس الواحد.¹

المطلب الثالث: أداء البرلمان في رسم السياسة العامة

أولاً: الاختصاص التشريعي

تعد عملية سن التشريعات من المهام والوظائف الأساسية التي تضطلع بها مؤسسات الدولة الدستورية لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات السياسية الاجتماعية، الاقتصادية والإدارية. كما أن هذه العملية تعتبر المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات ومؤسسات الدولة الدستورية المختلفة بصورة متناسقة ومتفاعلة ومتكاملة في الأداء.

إن الاختصاص التشريعي هو الاختصاص الأصيل و الجوهري لأي برلمان، إلى جانب ذلك فهو يتيح له فرصة التدخل والمساهمة بشكل مباشر في عملية صنع السياسة العامة وخصّ بذلك نواب المجلس الشعبي الوطني، بعملية التشريع سواء بشكل مباشر عن طريق المبادرة باقتراح القوانين أو عن طريق القوانين العضوية، أو بشكل غير مباشر عن طريق التعديل

1/ المبادرة بالتشريع:

تعرف المبادرة على أنها: «العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه»². يحق لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة المبادرة بالتشريع بتقديم اقتراح القوانين بشرط أن يكون الاقتراح موقعا من قبل عشرين نائبا على الأقل، وأن يرفق بعرض أسباب وأن يجرر نصه في شكل مواد يتم إيداعه لدى

¹ ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص 87.

² نفس المرجع، ص 88.

مكتب المجلس. ويتولى هذا الأخير دراسته حيث تبلغ الاقتراحات المقبولة من طرف المكتب بشكل فوري إلى الحكومة لإبداء الرأي فيها خلال شهرين، وإذا لم تبدي رأياً خلال هذا الأجل يحيل رئيس المجلس الاقتراحات على اللجنة المختصة لدراستها¹ ومناقشتها وإدراج تعديلات عليها وإعداد تقرير تمهيدي عنها يعرض للمناقشة داخل المجلس. أثناء المناقشة يمكن إدراج بعض التعديلات أثناء المناقشة، وإن تم ذلك تحال المبادرة من جديد على اللجنة لدراستها مرة أخرى وإصدار تقرير جديد يدعى التقرير التكميلي الذي يعرض بدوره للتصويت.

2/ القوانين العضوية: عمد المؤسس الدستوري إلى إعطاء دور للبرلمان بإدخال مواضيع أخرى إلى مجال القانون العادي، مع إمكانية التشريع في مواضيع أخرى بموجب قوانين عضوية شكلت درجة أخرى في الهرم القانوني حيث قام المشرع بتوسيع مجال القانون العادي بإضافة مواضيع أخرى، كما أدخل صنف القوانين العضوية.² ووفقاً للدستور تم تحديد سبع مجالات أساسية يشرع في إطارها النواب بقوانين عضوية، "تم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"³.

إن عدم اشتغال الغرفة الثانية حق التشريع عن طريق المبادرة لا يعني أنها لا تتدخل في العملية التشريعية ولا تساهم في صنع السياسة العامة، بل يلعب دوراً محورياً لمجلس الأمة في قبول التشريعات سواء تلك الصادرة عن النواب أو الحكومة لامتلاكه حق الاعتراض. فمن دون قبوله لا يمكن إقرار النص ولا صدوره حتى وإن تم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، لأن تمسكه برأيه وقراره يؤدي إلى استمرار الخلاف وبالتالي سحب النص.

3/ ممارسة الاختصاص التشريعي عن طريق التعديل:

إن حق التعديل كما وصفه الأستاذ كامبي Camby⁴ له لب المبادرة بالقانون، فهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، فالدستور لم يقر صراحة إمكانية تعديل مشروع أو اقتراح القانون، لكن بالرجوع للمادة 28 من القانون العضوي 02/99 فإنها منحت للجنة المختصة، ولنواب المجلس الشعبي الوطني حق اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح القانون المحال على اللجنة المختصة لدراسته.

أما فيما يخص شروط وإجراءات تقديم التعديلات، فقد تضمنها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني:

- أن تكون اقتراحات التعديلات معللة وبإيجاز.

- التعديلات المقترحة من النواب يجب أن تكون موقعة من قبل 10 نواب على الأقل لقبول التعديلات والتي تودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.⁴

¹ العيد عاشوري، مرجع سابق، ص 66 - 67.

² عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 16.

³ المادة 123 من دستور 2008.

⁴ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 34.

يتمحور الهدف من التعديل حول إحداث تغييرات على النص المناقش بالشكل الذي يسمح بالمصادقة عليه وتحويله من مجرد مشروع أو اقتراح إلى قانون بعد إتباع سلسلة من الإجراءات الضرورية لذلك، ولهذا كثيرا ما ينظر للتعديل على أنه آلية غير مباشرة للتشريع، وفي ظل الإقصاء والصعوبة التي قد تواجه النائب في المبادرة بالتشريع فإن هذا الأخير وجد في ممارسة الحق في التعديل الطريقة المثلى للتعبير من خلالها عن مشاركته في إنتاج القانون ولو بطريقة غير مباشرة و استخدامه في نفس الوقت كآلية للضغط على الحكومة. فمثلا التعديلات المقدمة حول مشروع القانون العضوي الأساسي للتوظيف العمومي في الجزائر سنة 1999 بلغت 112 طلب تعديل، وحول مشروع القانون العضوي الأساسي للقضاء عام 2000 فقد بلغت 106 طلب تعديل، و 10 طلبات تعديل حول مشروع قانون المالية لعام 2005، في حين أن قانون المالية لعام 2007 بلغت 99 اقتراح معدل من قبل النواب. مع الإشارة إلى أن مجلس الأمة لا يمكنه ممارسة حق التعديل إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء التي يتم إنشاؤها بناء على طلب من الحكومة في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين.¹

ثانيا : الاختصاص الرقابي.

وباعتبار البرلمان الجزائري مكونا من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فان المؤسس الدستوري في المادة 80 من التعديل الدستوري لسنة 2008 أوجب على الحكومة وبالضبط الوزير الأول تقديم مخطط عمله إلى الغرفة الأولى أولا، ثم الغرفة الثانية ثانيا.

1- مناقشة برنامج الحكومة:

تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه:

يعد تقديم البرنامج أمام البرلمان أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان، ويعرفه الأستاذان / erreip Avril

Jean

Gicquel « على أنه أول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة »²

جاء في المادة 80 من الدستور: " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية"، أي أن رئيس الحكومة أو الوزير الأول ملزم بتقديم برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه في أجل 45 يوما من تعيين الحكومة، وبعد 7 أيام من تبليغ البرنامج للنواب يشرع في مناقشة ثم التصويت عليه بعد تكييفه إن اقتضى الأمر ذلك في أجل 10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه.

² ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص 89.

² طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997 - 2007، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2008 - 2009، ص 49 .

والبرنامج عادة ما يتضمن مبادئ وأهداف، ووسائل النشاط الحكومي في كافة المجالات، وتقديم البرنامج، ومناقشته يمثل مصدرا مهما لجمع الحقائق الرسمية عن النشاط العام للحكومة من أجل تكوين رؤية محددة وواضحة لدى النواب، عند مناقشتهم مخطط عمل الحكومة.

وإذا كان النواب يتلقون برنامج (مخطط عمل) الحكومة المفصل للإطلاع عليه وتحديد موقفهم منه فإنّ رئيس الحكومة (الوزير الأول) لن يعرض خلال الجلسة المخصصة لمناقشته إلا ملخصا لهذا البرنامج (مخطط العمل) إنّ مناقشة النواب للبرنامج (مخطط العمل) تكون بتدخلات شفوية أو كتابية قد تؤيد مسعى الحكومة وهو السمة الغالبة على هذه التدخلات، أو تقترح إضافات تم إغفالها أو تنتقد ما تراه ينعكس على الحياة العامة بالضرر.

وفي "حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه فيقوم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية"¹

أما إذا وافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل فإن هذا يعني أن الحكومة نالت ثقته وبناء على هذا تباشر مهامها التنفيذية فوراً طبقاً للمادة 83 من الدستور التي جاء فيها "ينفذ الوزير الأول وينسق البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني"

تقديم عرض حول مخطط العمل الحكومي إلى مجلس الأمة

إنّ حصول الوزير الأول على موافقة المجلس الشعبي الوطني لا يعني البداية الفعلية في تنفيذ البرنامج، بل يجب تقديم عرض البرنامج لمجلس الأمة خلال 10 أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني وهذا ما نص عليه الدستور يقدم الوزير الأول عرضاً حول برنامج مجلس الأمة. فالوزير الأول يقدم برنامج مجلس الأمة، بل يكفي بتقديمه أي قراءة لأهداف البرنامج ومحاوره الكبرى التي اطلع عليها مجلس الشعبي الوطني بكل تفاصيلها وجزئياتها التي ناقشها ووافق عليها.

فالهدف من ذلك هو إعلام مجلس الأمة، لأن هذا الأخير يشارك بدوره في العمل التشريعي وفي عملية سن القوانين التي تحتاجها الحكومة لتنفيذ برنامجها فمن غير المعقول أن يصوت على قوانين تتعلق ببرنامج يجهله وبهذا يحق لمجلس الأمة كافة الصلاحيات للإطلاع على برنامج الوزير الأول دون إجراء مناقشة.

فلم يعطي المشرع الجزائري لمجلس الأمة تقييم برنامج الوزير الأول (الحكومة) بالمقابل منحه حق إصدار لائحة شريطة أن توقع من قبل 20 عضو وتودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة، فمن خلال هذه الأداة تساعد أعضاء هذا المجلس بالإدلاء بآرائهم وتحفظاتهم على البرنامج الحكومي وطرح انشغالاتهم وإيصالها إلى

² المادة 81 من دستور 2008.

الحكومة والرأي العام. فقيمة هذه اللائحة في حقيقة الأمر تشكل دعما لبرنامج الوزير الأول وإما انتقادا لبرنامج¹.

2- بيان السياسة العامة: تتباين دول العالم في كيفية تشكيل السلطة التشريعية ودورها وتأثيرها في عملية رسم السياسة العامة، ويعتبر تقديم بيان هذه الأخيرة السنوي بمثابة وسيلة إبلاغ من طرف² الحكومة لأعضاء البرلمان، وإحاطتهم علما بما تم تنفيذه خلال سنة من تقديم البرنامج، وما هو في طور الإنجاز، وأيضا الآفاق المستقبلية التي تنوي الحكومة القيام بها، والتطرق إلى الصعوبات التي اعترضتها.

لا تكفي الرقابة السابقة على المخطط الحكومي من طرف البرلمان بل يجب أن تكون رقابة لاحقة بعد مدة زمنية من المصادقة على المخطط بمعنى رقابة لاحقة على واقع العمل التنفيذي على ضوء المخطط المتفق عليه، وذلك من خلال تقديم الحكومة أمام البرلمان بيان سنوي عن سياستها العامة.³

تقوم الحكومة سنويا بعرض بيان عن سياستها العامة، وهو إجراء ضروري يمكنها من أداء وتنفيذ برنامجها الذي سبق وأن وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. فالحكومة من خلال البيان توضح وتبين ما تم إنجازه خلال السنة الماضية وما سيتم إنجازه في السنة أو السنوات المقبلة مع التطرق إلى مجموع العراقيل التي تصادف تنفيذ البرنامج، الأهداف، والآفاق المستقبلية المترتبة عن التنفيذ الفعلي والميداني للبرنامج. مناقشة البيان تساعد على الاطلاع على محتواه، وتمكين النواب من إبلاغ مواطنيهم عن السياسة العامة للحكومة المطبقة، مما يجسد رقابة فعلية على نشاطها وبالتالي تقييم مدى التزامها بتنفيذ السياسة العامة وتحقيق الأهداف المرجوة منها وقد تحتّم المناقشة بإصدار لائحة أو ملتمس رقابة. ليس للائحة أي أثر قانوني لأنها مجرد وثيقة تعبر عن آراء وتوجهات النواب اتجاه السياسة العامة للحكومة، إما بتأييدها أو التحفظ عليها أو لفت انتباه الحكومة لوجود خلل في سياستها أو طرق تنفيذها وما قد يترتب عنه من انحراف في مقاصدها وأهدافها. وعلى العكس من ذلك فإن ملتمس الرقابة يعد لائحة فاعلة أو لائحة لوم لأنه ينصب على مسؤولية الحكومة خاصة وأن التصويت عليه يؤدي إلى استقالة الحكومة.⁴

وفي أول بيان للسياسة العامة يعرض أمام النواب خلال الفترة التشريعية الخامسة 2002 - 2007 تدخل رئيس الحكومة مركزا على الإنجازات المحققة بالأرقام، مؤكدا على تحسن الوضع الأمني وتزايد المساندة لمسعى المصالحة الوطنية وحل أزمة منطقة القبائل. مذكرا بما تم إنجازه في مجال الإصلاحات معتبرا المؤشرات الاقتصادية الكلية مشجعة وآثارها إيجابية على ظروف معيشة المواطنين إلى جانب مساهمتها في تحقيق الاستقرار الاجتماعي. كما عرض

¹ راجح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، 2007 - 2008، ص 30 - 33.

² طارق عاشور، مرجع سابق، ص 50.

³ حسين أبو الطين، مرجع سابق، ص 89.

⁴ ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص 91.

رئيس الحكومة النتائج المحققة في مجال مكافحة الآفات الاجتماعية والإجرام، مرفقا إياه بالمعطيات الرقمية التي أفاد بها الديوان الوطني للإحصائيات. هذا وقد فصل رئيس الحكومة الأهداف والمراحل التي يتجه لها العمل الحكومي مستقبلا، خاصة البرنامج التكميلي الضخم لدعم النمو في الفترة الممتدة من سنة 2005 إلى سنة 2009 ، والذي رصد له مبلغ 4200 مليار دج أي 55 مليار دولار. كما عرض الرئيس المنهجية التي ستسلكها حكومته في تنفيذ هذا البرنامج. أما النواب فقد أعلنوا دعمهم للمصالحة الوطنية و العفو الشامل وثنوا المجهودات المبذولة لإيجاد حل لأزمة منطقة القبائل خدمة للسلم الوطني، كما اتفقوا على التراجع الكبير للإرهاب وتحسن الوضع الأمني، مع الإشادة بإعلان رئيس الجمهورية عن المخطط الخماسي للتكفل بالجانبيين الاجتماعي والاقتصادي في الوقت الذي طالبوا فيه بتحسين القدرة الشرائية ومحاربة الآفات الاجتماعية، والتكفل أفضل بالحاجات اليومية للمواطنين، وبسط هيبة دولة الحق والقانون لمكافحة الفساد والرشوة والمحسوبية والجهوية ومحاربة الاقتصاد الموازي والطفيلي مع إلحاحهم طالبوا على ضرورة التعجيل بإصلاح القطاع المصرفي معلنين تأييدهم للحكومة ومنحها ثقتهم وفي رد رئيس الحكومة على انشغالات النواب تطرق إلى القضايا الاقتصادية، والبرنامج الخماسي 2005 - 2009 والتحديات والرهانات المستقبلية وكذا القضايا الاجتماعية ومشاكل التنمية المحلية.¹

إن متابعة النشاط الحكومي في كافة أوضاعه يستوجب حصول البرلمان على المعلومات اللازمة التي تمكنه من إقامة رقابة برلمانية صارمة وحقيقية وفي سبيل ذلك يمكن توجيه أي سؤال لأي عضو في الحكومة أو القيام باستجواب الحكومة ، أو حتى تشكيل لجان تحقيق، والتي لا تؤدي إلى إقرار المسؤولية السياسية للحكومة.

3 - اللائحة:

حرص المؤسس الدستوري على أن يكون للمجلس الشعبي الوطني دورا أساسيا في تقييم بيان السياسة العامة فأذن له بإمكانية اتخاذ موقف من بموجب لائحة. يعدّ اقتراح اللائحة بشأن السياسة العامة للقدّم من قبل الحكومة للنواب يستوجب قبوله توقيع عشرين (20) نائبا على الأقل عليه، مع إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة، ويستفاد من هذا أنه يمكن تقديم عدّة اقتراحات لوائح. وحسب القانون العضوي 02/99 في مادته 51 فإنّ اقتراحات اللوائح تقدم خلال الاثني والسبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة، لتعرض فيما بعد للتصويت عليها حسب ترتيب إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وأثناء مناقشة اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة فيكون التدخل من قبل:

1 - الحكومة بناء على طلبها.

2 - مندوب أصحاب اقتراح اللائحة.

¹ نفس المرجع، ص 92 .

3 - نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة.

4 - نائب يريد التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.¹

إنّ مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح المقترحة أعلاه بأغلبية أعضائه تجعل من بقية اللوائح الأخرى لاغية. وفي هذا الإطار يمكن لمجموعة من النواب على الأقل عشرين (20) المعارضين لبيان السياسة العامة للحكومة، كما يمكن لمجموعة أخرى أن تساند الحكومة أن تقترح لائحة تعارض اللائحة الأولى. وبهذا فإنّ اللائحة تعدّ وسيلة مهمة للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير، وعدم الوفاء بالالتزامات المتفق عليها في إطار البرنامج المصادق عليه، وهي تعتبر بمثابة إنذار للحكومة بهدف استمرار ثقة المجلس الشعبي الوطني بها ومتوفرة على احترام ما تمّ الاتفاق عليه.²

4 - ملتمس الرقابة:

يعتبر ملتمس الرقابة أو لائحة اللوم وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، حيث بموجبه يتم وضع حدّ للحكومة ويتم اتخاذه كإجراء ضد الحكومة بأكملها باعتبار أنّ الوزراء مسؤولون أمام البرلمان مسؤولية تضامنية.

وفقا للدستور نجد أن تحريك ملتمس الرقابة يكون بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي، وفي حقيقة الأمر فإنّ اللجوء لهذه الآلية من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني ليس بالأمر السهل نتيجة إحاطة هذه التقنية بمجموعة من الشروط:

- عدم إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من ملتمس رقابة واحد.

- إيداع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

- نشر ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، وتعليقه وتوزيعه على كافة النواب.

- أما مدّة التصويت على ملتمس الرقابة إلّا بعد ثلاثة أيام من تاريخ الإيداع.

- الموافقة على ملتمس الرقابة تستوجب أغلبية 3/2 نواب المجلس الشعبي الوطني.³

4 - آلية السؤال: يعد السؤال الوسيلة الأكثر شيوعا في مباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان وهو في حقيقته مجرد استفهام أو استفسار من عضو البرلمان عن أمر يجمله، أو رغبته في التأكد من حصول واقعة معينة، أو الاستعلام عن نية السلطة التنفيذية في مسألة ما. فالسؤال يتضمن طلبا من عضو البرلمان إلى عضو الحكومة إيضا حول حقيقة نقطة ما. فطرح السؤال ينشئ علاقة مباشرة بين عضو البرلمان وأحد أعضاء الحكومة ويرمي إلى الكشف عن حقيقة أمر معين في أعمال الحكومة، كما قد يكون الهدف منه تجميع

¹ المادة 55 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999.

² عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 122 - 123.

³ نفس المرجع، ص 129 - 130.

الحقائق التي تساعد في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، ويمكن أن يكون مجرد وسيلة للفت انتباه عضو الحكومة المعني لأمر من الأمور بغية دفعه إلى اتخاذ القرار اللازم لذلك.¹

تعتبر الأسئلة وسيلة إعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة، وتعرف على أنها: «تقضي عضو من أعضاء البرلمان من وزير معين أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين يخص نشاط الوزارة المعنية أو الحكومة ككل» والسؤال حق شخصي لكل أعضاء ونواب البرلمان، يتم استعماله لتحقيق غرضين وهما:

-**غرض سياسي**: عندما يتم طرح الأسئلة من طرف الموالين للحكومة هدف إفساح المجال أمامها لعرض منجزاتها وأسلوب إدارتها لشؤون المجتمع.

-**غرض رقابي**: عندما يتم طرح الأسئلة من طرف المعارضة لتسليط الضوء على برنامج الحكومة وإبراز نقاط الضعف في سياستها العامة. وقد اعتمد المشرع الجزائري نوعين من الأسئلة الكتابية والشفوية، ومنح أعضاء البرلمان حق توجيهها لأي عضو من أعضاء الحكومة، إلى جانب منحهم إمكانية إتباعها بمناقشة في حالة عدم اقتناعهم برد الحكومة. وقد يستعمل السؤال من طرف أعضاء البرلمان في بعض الحالات، كوسيلة لطرح بعض المشاكل العامة ولفت انتباه السلطات العمومية إليها لإيجاد حلول لها.²

وكما سبق القول بأنّ الأسئلة التي يمكن طرحها على أعضاء البرلمان تنقسم إلى أسئلة شفوية، وأسئلة كتابية لم تفرق النصوص القانونية بين مضمون وهدف كل منها عن الأخرى، حيث أنّ السؤال الكتابي يهدف أساسا إلى الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة معينة تتعلق عموما بتنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي، أو الحل الذي أعطته، أو ستعطيه الحكومة لمشكل ما، أو لفت الانتباه لوجود مشكل يحتاج إلى تدخلها، وهو محدود الأثر ينحصر فقط بين العضو صاحب السؤال، وعضو الحكومة المعني. أما السؤال الشفوي فهو أساسا ذو بعد سياسي، وله أثر يمتد حتى إلى الرأي العام لمقد يجعل المسؤولية السياسية للحكومة على المحك، إضافة إلى أنّ مجاله غير محدود بموضوعات معينة. ومع ذلك فقد مكّنت المادة 134 من الدستور "نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة على حد سواء من حق توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى عضو ضمن الحكومة. لكن المواد من 68 إلى 75 من القانون العضوي 02/99 التي اشترطت ضوابط في استعمال هذا الحق، ومنها ما يتعلق بقبول السؤال ومنها ما يتصل بإجراءات الرد عليه، وهي الضوابط التي تحكم الأسئلة في كل غرفة.

شروط قبول السؤال: حتى يجوز السؤال أكان شفويا أم كتابيا القبول، يجب أن يشتمل على عدد من الشروط الشكلية والموضوعية وهي:

- أن يوجه السؤال، ويوقع من عضو واحد في مجلس الأمة، أو من طرف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ومعنى الخذ بأنّ السؤال طابعا فرديا منع بموجبه إمكانية إثارة أسئلة جماعية، وبالرغم من أنّ السؤال يعدّ حقا شخصيا

¹ عقيلة خرباشي، "رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث والعشرون، جويلية 2009، ص 19.

² ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص 93.

لكل عضفم البرلمان، إذ لا يجب أن يقدرم إلاّ من طرف عضو واحد، إلاّ أن ذلك لا يمنع من أن يسأل أي عضو في نفس الموضوع الذي سأل فيه زميله.

أن يتضمن نص السؤال موضوعا واحدا، بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه فمن أجل تسهيل مهمة الإجابة بأسرع وقت على السؤال المطروح ينبغي الاكتفاء بموضوع واحد في نص السؤال، وأن يحدد بدقة عضو الحكومة المعني بالسؤال لتفادي الوقوع في عدم الاختصاص.

- يجب أن يحرر نص السؤال باللغة العربية احتراماً لأنّ اللغة العربية تعدّ أحد ثوابت الدولة، وهي اللغة الرسمية في الجزائر.

- يجب أن يكون نص السؤال خالياً من العبارات غير اللائقة أو إقحام أسماء بذاتها، مما يشكل تشهير بالحياة الخاصة، فعلى مقدم السؤال أن يتوخى الحذر في انتقاء ألفاظ وعبارات نص سؤاله.

- يجب أن لا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة شخصية وذلك لكون أن عضو البرلمان يمثل الشعب والأمة، ولذلك فهو ملزم بالتحسس لتطلعات الشعب والاستجابة لانشغالاته، وبالتالي لا يجوز أن يسأل عن أمر خاص به، بل على العكس يكون الهدف من وراءه هو ابتغاء المصلحة العامة.

- ألاّ يتعلق السؤال بقضية مطروحة على الجهاز القضائي احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات لا يجب على مقدم أن يستعمل سؤاله في هذا الجانب لأنّ هذا في إطار اعتداء سلطة على سلطة أخرى.

- يتم إيداع السؤال الشفوي من صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة قبل عشرة أيام على الأقل من الجلسة المقررة للإجابة فيها عليه.

وعندما يقرر مكتب كل غرفة من البرلمان توافر كل الشروط لقبول السؤال يقوم رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال السؤال فوراً إلى رئيس الحكومة، حيث يتولى وزير العلاقات مع البرلمان مهمة تبليغ أعضاء الحكومة بالأسئلة الشفوية أو الكتابية الموجهة إليهم وتبلغهم بجلسات الرد عليها.

5 - آلية الاستجواب:

لقد حررت المادة 134 من الدستور السؤال الكتابي من قيد البرمجة لأنها لا تتطلب انعقاد جلسة للإجابة عنه، حيث يودع عضو الحكومة المعني بالسؤال الكتابي الجواب لدى مكتب الغرفة المعنية الذي يتولى بدوره تبليغه إلى صاحبه، شرط أن يتم الجواب في ظرف ثلاثين يوماً الموالية لتبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة، لكن تبقى مسألة إدراج السؤال الشفوي بجدول أعمال كل غرفة بحاجة إلى موافقة الحكومة، إذ يحدد اليوم الذي يتم تناول الأسئلة الشفوية، وضبط عددها بالتشاور بين مكنتي البرلمان و بالاتفاق مع الحكومة.¹

¹ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 20 - 22.

خلال الجلسة المخصصة للإجابة على الأسئلة الشفوية، والتي عادة ما تخصص له خلال الدورات العادية جلسة كل خمسة عشرة يوما، وهي قليلة قد لا تفي بالإجابة على كل الأسئلة المطروحة، وهذا ما يؤدي إلى تأجيل الإجابة على الأسئلة من دورة لأخرى.

هناك من يعتبر الاستجواب آلية دستورية تتيح لنواب وأعضاء البرلمان فرصة مطالبة الحكومة بتقديم توضيحات، واستفسارات حول قضية من قضايا الساعة، فهو قيد على الحكومة لأنه يجبرها على المتابعة والاطلاع الدائم على قضايا الساعة ذات الصلة بالمصلحة العامة للدولة. وهناك من يعتبره آلية رقابية يحق لعضو البرلمان بمقتضاها مطالبة عضو الحكومة ببيانات عن السياسة العامة للدولة بهدف المناقشة والانتقاد إلى جانب المساءلة. لكل نائب أو عضو حق المشاركة في الاستجواب والاستمرار في مناقشته حتى ولو تراجع صاحب الاستجواب عنه، لأن الاستجواب بمجرد طرحه يصبح ملكا وحقا لكل نواب البرلمان وليس ملكا للنائب صاحب الاستجواب لوحده كما هو الحال بالنسبة للسؤال الذي ينحصر موضوعه بين السائل والوزير صاحب العلاقة. وقد يؤدي الاستجواب إلى تشكيل لجان تحقيق في حالة عدم الاقتناع برد الحكومة¹.

6 - لجان التحقيق:

تعد لجنة كشف الحقيقة الآلية الأكثر ارتباطا بالعدالة الانتقالية، وهي بمثابة أجهزة مؤقتة غير قضائية لتقصي الحقائق، وعادة ما يستمر عملها لفترات مدة كل منها عام واحد.² يمكن كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته و في أي وقت، لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة

المادة 77 من قانون 02/99 التي تنص على: "يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو 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 الأمة".

و في نفس السياق ينص القانون العضوي في مادته 78: "يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة. تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك. لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف. تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتמיד ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس

¹ ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص 92.

² عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 235.

الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها. لا يعين في لجنة تحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة لإنشاء هذه اللجنة. يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعاينتهم ومناقشاتهم".

يمكن لجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق. ويرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة، إلى رئيس الحكومة، طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة. يضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع رئيس الحكومة. كما يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية و أعوانها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها. يعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير، وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها.¹

المادة 84: "تحول لجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة و أخذ نسخة منها ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريريا واستراتيجيا يهيم الدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني و أمن الدولة الداخلي و الخارجي".

وطبقا للمادة 85: " التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة. يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة. ويوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة".

أما المادة 86 تنص على: "يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا، بناء على اقتراح مكتبه و رؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة".

- ويمكن استخلاص بأنه يحق لغرفتي البرلمان إنشاء لجان تحقيق بتوفر نصاب حوالي توقيع عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة لإنشاء هذه اللجان التحقيقية، إلا أن العضوية تكون مفتوحة للجميع ماعدا النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا على اللائحة المتضمنة إنشاء اللجنة² فيتم تشكيلها في أي وقت أو قضية ذات مصلحة عامة،و التي تعمل على جمع المعلومات وإعداد التقارير التي تكشف حقيقة القضية أو الوضعية المعروضة عليها، حيث تسلم التقارير إلى الغرفة المنشئة للجنة ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. تكمن أهمية اللجان في توضيح رؤية أعضاء البرلمان حول القضية المطروحة و إبراز مواقع الضعف أو القوة في برنامج و سياسات الحكومة أو الأخطاء المرتكبة أثناء التنفيذ، إلى جانب تقديم بعض الاقتراحات و التوصيات الضرورية لتجاوز ذلك الضعف أو الخطأ في السياسة أو في كيفية تنظيمها.

¹ المواد (78) (79) (80) (81) (82) (83) من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999.

² غارو حسية، مرجع سابق، ص 118 - 119.

بالتالي وبناء على ذلك يصبح للجنة دور رقابي وتقويمي للسياسات العامة. وقد تستخدم اللجان في بعض الحالات من طرف النواب، بهدف الضغط على الحكومة واسترجاع زمام المبادرة في بعض القطاعات بخصوص بعض السياسات. فمثلا أراد نواب المجلس الشعبي الوطني خلال دورة الحريف الأخيرة إنشاء لجنة تحقيق برلمانية بشأن الأخطاء المسجلة في الكتب المدرسية الناتجة عن الإصلاحات التربوية، وكان الهدف من وراء ذلك تقويم الأوضاع بالقطاع، وأيضا السعي إلى الضغط من خلال لجنة التحقيق لاسترجاع زمام المبادرة بخصوص برنامج الإصلاحات الذي همس فيه البرلمان منذ البداية¹.

ثالثا : الاختصاص المالي.

أقر المشرع الدستوري للبرلمان الجزائري صلاحية التشريع في المجال المالي، بشرط أن يتم التشريع في القوانين المالية عن طريق القوانين العضوية التي تخضع لإجراءات خاصة، بحيث يكون التصويت بالأغلبية المطلقة للنواب وأغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة بالإضافة إلى خضوعها للرقابة الإلزامية والمسبقة للمجلس الدستوري كما يتجسد الاختصاص المالي للبرلمان من خلال امتلاكه لصلاحية مناقشة وإقرار الموازنة العامة لاسيما قانون الموازنة العامة والقوانين التي تُفرض بموجبها الضرائب والرسوم وتتعقد القروض وتمنح الامتيازات.²

المبحث الثاني: البرلمان والقوى الاجتماعية والسياسية

لم يعد البرلمان تلك الهيئة التشريعية التي تنفصل عن الشعب الذي انتخب أعضاؤه ليشرعوا باسمه ونيابة عنه، خاصة بعد أن أصبح الكل ينادي بضرورة عودة هذا الأخير إلى نقطة البداية المتمثلة في الشعب وذلك عبر مختلف هيئاته ومنظماته والتي أخذت اسم المجتمع المدني، وهكذا تم ظهور نوع من الإلحاح حول ضرورة تعزيز العلاقة التفاعلية بينهما. إذ يعد المؤسسة الأكثر ارتباطا بالجمهور والانفتاح عليه وإحدى مؤسسات الحكم الديمقراطي التي تجمع بين وظيفتين هيكل نيابي يعبر عن إرادة المواطنين واتجاهات الأحزاب السياسية من ناحية ومن ناحية أخرى هو آلية سريعة تضع قوانين الدولة، كمثل أوضاع البرلمان في نظام الحكم ولاسيما في علاقته بالسلطة التنفيذية هو الذي يحدد شكل الدول ونوع نظامها السياسي.

لا يمكن إنكار أهمية المجتمع المدني كعنصر فعال في عملية التطوير الديمقراطي، من خلال التشاركية المدنية في صياغة السياسات العامة وسن التشريعات، لذا فإن تطوير العلاقة بين هذين الطرفين ومأسستها أصبحت ذات أهمية قصوى من أجل النهوض بإصلاح سياسي متكامل وتحقيق التنمية المستدامة.

وبالتالي إن تطوير وتعزيز العلاقة بين المجتمع المدني والبرلمان، يعني خلق مساحة جديدة لفكرة المشاركة، التي لم تعد تعني فقط الإدلاء بالتصويت أثناء الانتخابات، لأن البرلمان الآن أصبح متابع من طرف المجتمع المدني الذي فوضه

¹ ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص 94.

² سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية - دراسة مقارنة، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص 123 - 124.

في مرحلة ما، وهو الآن يريد التواصل معه. ولكن قبل التطرق لهذه العلاقة يجب تقديم تعريف حول المجتمع المدني وبدايات ظهوره في الجزائر قبل التطرق إلى العلاقة بين الطرفين لا بدّ أن نعرّج على تعريف المجتمع المدني.

المطلب الأول: علاقة البرلمان بالمجتمع المدني (تشاركية)

تعريف المجتمع المدني: هي منظمات شعبية غير حكومية لا تهدف للربح هدفها قيمي تشكل ائتلاف أو تحالف تسعى للدفاع عن المصالح المشتركة من خلال العمل الجماعي ويكون أساس هذه المنظمات الثقة والوفاء ومن أشكالها المنظمات النسوية الجمعيات المهنية، الاتحادات، الحركات الاجتماعية.

هو مجموعة من المؤسسات والفعاليات والأنشطة التي تحتل مركزا وسطا بين باعتبارها الوحدة الأساسية التي ينهض عليها البنيان الاجتماعي والنظام القيمي في المجتمع من ناحية، والدولة ومؤسساتها وأجهزتها ذات الطبيعة الرسمية من جهة أخرى. وعليه فإن مؤسسات المجتمع المدني تشمل المؤسسات التقليدية الاجتماعية العشائرية والقبلية والطائفية بالإضافة إلى المؤسسات الحديثة كالجمعيات-النقابات والأحزاب والأندية والاتحادات والتعاونيات ومراكز البحث ومنظمات حقوق الإنسان.

يمكن أن نخلص إلى أن المجتمع المدني ما هو إلا ثمرة جهود مختلفة ومتعددة ونشاطات إنسانية، اجتماعية، اقتصادية، سياسية عبر التأسيس لمنظمات واتحادات ونقابات وروابط ونواد وجمعيات تعبر عن آراء وأفكار ومصالح أعضائها. وهي هيئات مستقلة عن السلطة، وتكون طوعية (اختيارية) تتمثل بروح المبادرة الطوعية الفردية والجماعية، وبالتالي هي مجتمع التضامن والتعاون مجتمع الحوار والاعتراف.²

وهناك تعريف آخر تمخض عن الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية عام 1992 بعنوان "المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية"، والذي مفاده أن المجتمع المدني هو: « جملة المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تعمل في استقلال نسبي عن سلطة الدولة، لتحقيق أغراض متعددة، منها أغراض سياسية كالمشاركة في صنع القرار على المستوى الوطني (الأحزاب السياسية، النقابات، الجمعيات...)»³

¹ Edward Tonkin, « Civil Society, Social and Governance: Liberal Policy Agendas and Indigenous Civil Society » « Fa á Samoa as case study », at Victoria University Wellington , Septembre , 2008.

نور الدين حاروش، "تطوير علاقة البرلمان بالمجتمع المدني البرلمان"، مجلة المفكر، العدد العاشر، جامعة الجزائر - 3، ص 142².

³ هاجر بوشوخ، دور المجتمع المدني في رسم السياسة الإعلامية - الجزائر سنة 2025، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والاتصال، جامعة الحاج لخضر - باتنة -، 2012 - 2013، ص 67.

المجتمع المدني في الجزائر.

إنّ اعتبار السياسات العامة للحكومات توزيعاً سلطوياً للقيم، يمكن للمواطنين في حالة عدم الرضا على هذا التوزيع من خلال حق التصويت والاقتراع. لذا تكمن إيجابية حق التصويت وحرية الانتخاب بأذنه يتعلق بسياسات عامة تتبناها الأحزاب السياسية التي تتبارى من أجل إقناع الرأي العام بالتصور الذي تتبناه. ويتلخص دور المجتمع على محورين أساسيين يتلازمان مع وضع السياسة العامة ثم تطبيقها، إضافة إلى توعية المواطنين أثناء الانتخابات بضرورة المشاركة بما يضمن حقوقهم ويخدم مصلحتهم بعيداً عن الزخم الانتخابي الذي عادة ما يصاحب هذه الفترة.

ترتبط فعالية الرقابة البعدية على أعمال الحكومة بقوة ممثلي الشعب أعضاء مجلسي الشعبي الوطني ومجلس الأمة، إذ تعتبر القناة السليمة للتعبير عن مستويات الأداء الحكومي في كل ما يتصل بمستويات الرفاه وتحقيق التنمية. يستمد البرلمان شرعية وجوده من رضا أفراد المجتمع، ويرى فيه المواطنون تمثيلاً لرغباتهم وطموحاتهم، فإذا ما تحقق ذلك استمد البرلمان قوته وفعاليته من المجتمع لفته، وبالتالي فإنّ قوته الدستورية ستصبح مقرونة بقوة مجتمعية، وإذا ما تحققت القوة المجتمعية تكون مخرجاته قابلة للتطبيق لأنّها تمثل المجتمع.

إنّ توفر القوة المجتمعية التي توفرها الإرادة الشعبية منظمة في منظمات قوية. تعتبر حارسة للإرادة الشعبية أي أنّها قادرة على حمايتها من الاعتداء عليها وتجاوز صلاحياتها، وتحقق هذه الحماية عن طريق توفر جملة من الشروط " الشروط الاجتماعية للديمقراطية" مثل التعليم، ومستوى المعيشة، ارتفاع مستوى المشاركة السياسية. فلا بدّ للمجالس التشريعية أن تقدم مجهوداً ونتائج فعلية لتوفير هذه حتى تحصل على هذه القوة المجتمعية، وبالمقابل لا يمكن تصور أن يكون أفراد المجتمع في أمية وفقير وظروف اقتصادية سيئة ويصاحب ذلك نصوص تشريعية ذات مضمون ديمقراطي. وما يجب إدراكه من طرف الناخبين خاصة أثناء الانتخابات التشريعية هو أنّ ممثلي الشعب يضطلعون فعلاً بمسؤوليات ضخمة فيما يتعلق بتوزيع الموارد والقيم السياسية في المجتمع وذلك من خلال مسؤوليات الرقابة التي يضطلع بها البرلمان. كما يقوم البرلمان بالمصادقة على المطالب التشريعية التي تتقدم بها الحكومة من خلال دراستها ثم الموافقة عليها، ورغم الانقسامات التي قد تحدث بين الممثلي في هذه الحالة إلا أنّها تبقى مؤسسة البرلمان من أهم القنوات التي تنوب عن المواطنين في التعبير عن آرائهم. كما يضطلع البرلمان من خلال مناقشة السياسة العامة للحكومة ثم الموافقة عليها أو رفضها بمسؤولية تحديد التوجهات الوطنية بما تنطوي عليه من آثار على المواطنين ثقافياً واقتصادياً واجتماعياً، وذلك من خلال ميزانيات التعليم، الصحة، الضمان الاجتماعي وكذا برامج التعليم إضافة إلى مهمات الموافقة والرفض والتعديل يتولى البرلمان دراسة عرض بيانات السياسات العامة بما يمثل رقابة بعدية لأعمال الحكومات فيما يخص سبب النجاح أو الفشل في تنفيذ السياسات والقوانين المصادق عليها. ولفعالية البرلمان الذي يعود بدوره بالفائدة على المجتمع المدني في إطار العلاقة التي تربط

بينهما أن يكون البرلمان ممثل للشعب عبر انتخابات نزيهة، برلمان فعّال فيما يخص التعامل مع الحكومة، وهي ثقافة ديمقراطية لدى كل مواطن ناخب والمواطن المترشح تؤمن بقيم المواطنة والمصلحة الوطنية بدل المصلحة الخاصة. كما تتطلب مرشحين يتمتعون بحد أقصى من التعليم والخبرة بما يمكنهم من مناقشة قضايا وملفات معقدة وبما يسمح لهم برفع أيديهم أو الممانعة عن ذلك في التصويت على اتفاقيات ومعاهدات دولية أو سياسات وطنية ذات أبعاد عدّة بكل مسؤولية.¹

عرفت الجزائر ملامح مفهوم المجتمع المدني في النصف الثاني من ثمانينيات القرن الماضي في الوقت الذي كان يعيش فيه النظام السياسي الجزائري أزمة حادة من ناحية قاعدته الاقتصادية، وشرعية مؤسساته السياسية بمعنى أن الظروف الاجتماعية واقتصادية مزرية أدت إلى زيادة عدد الجمعيات بسبب انخفاض سعر البترول وحركة التصنيع السريع التي عرفت الجزائر على حساب قطاع الفلاحة، مما أدى إلى انخفاض مناصب الشغل، وبالنتيجة ارتفاع نسبة البطالة، فعرفت الجمعيات تزايداً في الكم والنوع لتدافع وتحل مشاكل الشباب خاصة، والإصلاحات الاجتماعية عامة، وقد نتج عن الأزمات الاجتماعية والاقتصادية أحداث أكتوبر 1988 التي ظهرت فيها منظمات المجتمع المدني بشكل واضح وجليّ خلال الفترة الممتدة ما بين أحداث 1988 و1995 حيث لم يعرف هذا الأخير بهذا الشيوع إلاّ خلال هذه الفترة ويأتي ذلك بسبب التحول الديمقراطي الذي عرفته الجزائر على غرار العديد من أنظمة العالم وما تتطلبه الديمقراطية من تحرير حريات الأفراد في التعبير والتنظيم، فظهرت الأحزاب السياسية وفقاً لدستور فبراير 1989 وما تضمنه من الاعتراف بالتعددية الحزبية، وتشجيع المشاركة السياسية، كما كان للأزمة الاقتصادية التي عرفت الجزائر بداية من 1986 دور في نشأة المجتمع المدني الجزائري. وترجع الانطلاقة الحقيقية للمجتمع المدني في الجزائر مع تأسيس اللجان والجمعيات لحماية ضحايا القمع على اثر حوادث أكتوبر 1988، لتأتي بعدها جمعيات مختلفة، كجمعيات حماية البيئة، الجمعيات الخيرية، المهنية... الخ، وبمجرد الإعلان عن قانون الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي كإطار قانوني وشرعي لممارسة حق تكوين الجمعيات، كحق إنساني تؤكد عليه كل مواثيق حقوق الإنسان، عرفت الحركة الجمعوية نفساً جديداً، جسده ذلك الكم الهائل من الجمعيات على المستوى الوطني والمحلي، فعلى المستوى الوطني فقط، تم تأسيس حوالي 434 جمعية في غضون أربعة سنوات فقط، أي في الفترة الممتدة بين سنتي 1995-1991.²

¹ زدام يوسف، "دور المجتمع المدني في التنمية الإنسانية مقارنة ثقافية"، التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، جامعة حسيبة بن بوعلي - شلف، 17/16 ديسمبر 2008، ص 10 - 11.

² مرسي مشري، التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، جامعة شلف، 20 أوت 2008، ص 12.

كما ظهر أيضا كمفهوم رسمي خاصة وأن السلطة السياسية قامت من خلال وسائل الإعلام الرسمي بالحديث عن هذا الأخير من خلال الترويج له اجتماعيا أكثر من أي قوة اجتماعية أو سياسية أخرى، مما جعله وسيلة جديدة تنظيمية وسياسية لتوسيع قاعدة السلطة ومساعدتها على تجاوز الأزمات الاقتصادية والسياسية للنظام الأحادي القائم وخير دليل على ذلك أنه من الناحية القانونية نجد أن دستور 1989 نتج عنه إنشاء عدد كبير من الجمعيات والأحزاب والنقابات في وقت قياسي قصير لم يشهده الجزائريون من قبل.¹

لم يكن غريبا في الجزائر، أن تتلقف بعض القوى الاجتماعية والسياسية أكثر من غيرها هذا المفهوم وتتبنى أطره التنظيمية الجديدة وخطابه الفكري، بعد أن أضفت إلى غموضه الأصلي ما ترتب عن خصوصيات الحالة الجزائرية في الميادين الاجتماعية والثقافية - اللغوية على وجه التحديد. فقد تبنت المفهوم أكثر عند ظهوره وبداية التعامل معه بعض القوى الاجتماعية التي غلب عليها الطابع الحضري من أبناء الفئات الوسطى الأقرب للفضاء الثقافي المفرنس، في حين تحفظت على المفهوم وتأخرت في تجسيده التنظيمي الكثير من القوى الاجتماعية والفكرية القريبة من النظام الرسمي التي رأت فيه وسيلة لكسر موازين القوى السياسية القائمة وإشراك لقوى اجتماعية وسياسية جديدة في المنافسة السياسية .

إن الموقف المتحفظ وحتى الرفض الذي ووجه به مفهوم المجتمع المدني من قبل بعض القوى السياسية والاجتماعية القريبة من النظام الرسمي الجزائري، والذي كان هو نفس موقف بعض القوى المحسوبة على التيار السياسي - الديني تقريبا والذي لم يمنعها من الاستفادة اللاحقة من هذا الوضع التعددي الجديد وتكوينها العديد من الجمعيات، النقابات والأحزاب على غرار القوى السياسية الأخرى، التي ساعدها على البروز أكثر وجود تجربة الإعلام المستقل المكتوب والانفتاح الجزئي للإعلام الرسمي المرئي والمسموع لبعض الوقت، في فترة تميزت بصعود بارز للحركات الاجتماعية الاحتجاجية .

المجتمع المدني في الدستور الجزائري

قبل التطرق إلى علاقة المجتمع المدني بالبرلمان، لا بد أن نعرض بعجالة لمعرفة ما تضمنه الدستور الجزائري حول المجتمع المدني كإطار قانوني يضبط العلاقة بينه وبين البرلمان، ويحدد ممارسة هذه الحقوق الممنوحة للمواطن في مجال

¹ نور الدين حاروش، مرجع سابق، ص 155.

التنظيم للدفاع عن مصالحه. فالدستور الجزائري واضح في وضع الفروق بين الحزب والجمعية والنقابة ويعترف بها كلها كأشكال تنظيمية مختلفة¹

الدستور الجزائري فبدوره قد نص في فصله المتعلق بالحقوق والحريات في المادة 33: على الحق في الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان.

ويتم إيضاح هذه الحقوق أكثر في نص المادة 41: التي تنص على حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات والاجتماع، مضمونة للمواطن كما أدرج الدستور مادة خاصة بغية التمييز بين الجمعية والحزب وهي المادة 42 المتصلة بالحق في إنشاء أحزاب حيث تنص على أن، "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون في المقابل لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي". وعليه لا يجوز لأي حزب سياسي اللجوء إلى الدعاية الحزبية. كما يحظر عليها كل² شكل من أشكال التبعية لمصالح أو جهات أجنبية خارجية، كما لا يجوز لها أن تلجأ هذه الأخيرة استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتها أو شكلها.

بعد ذلك، يعود الدستور الجزائري في مادة أخرى، إلى الحديث عن حق إنشاء الجمعيات تحديدا مع تشجيع الدولة لها ويتجلى ذلك في المادة 43 التي تنص على أن حق إنشاء الجمعيات مضمون. وقيام الدولة بتشجيع ازدهار الحركة الجمعوية. في المقابل تنص المادة 56 على أن: الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين. وفي الأخير يكرس هذا الدستور حق الإضراب كوسيلة للدفاع عن الحقوق وحق معترف به من خلال المادة 57: الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون.

أما فيما يخص العلاقة بينهما نجد أن البرلمان الجزائري بغرفتيه لا يتضمن قانونه الداخلي ولا القانون العضوي المنظم لأعماله إمكانية قانونية لإشراك المجتمع المدني بأي شكل كان في أعماله ما عدا إذا استثنينا المادة 43 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فوفقا لهذه المادة أنه يمكن للجان الدائمة، في إطار ممارسة أشغالها، بأن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها. ونفس الشيء لمجلس الأمة في المادة 38 من قانونه الداخلي. والمقصود بهذه المواد هو الخبير كشخص وليس كمنظمات المجتمع المدني بمختلف أشكالها، مع العلم أن المجلس الشعبي الوطني في لجانه الإثني عشر لا يضم سوى لجنة واحدة تهتم بالعمل الجمعوي والتي تتمثل في لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعوي بانفتاح جزئي في بعض مراحل العمل البرلماني على منظمات المجتمع المدني، في حين يغيب مثل هذا الاهتمام المرتبط بهذا الأخير عن لجان مجلس الأمة التسع.

¹ عبد الناصر جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر: الواقع والآفاق، نوفمبر 2006، ص 04 - 05.

² نور الدين حاروش، مرجع سابق، ص 156.

فغياب النص القانوني الذي يمنح بدوره إمكانية مشاركة مؤسسات المجتمع المدني المختلفة، من ضمنها الجمعيات والنقابات مع المؤسسات البرلمانية في عملها التشريعي عن طريق الاستماع لها وإبداء رأيها في النصوص القانونية. إلا أن ذلك لم يمنع بروز بعض الممارسات التي حاولت الالتفاف حول هذا القانون وتقوم بتفسير له، الذي فتح المجال لبعض الحالات من مشاركة الجمعيات في عمل اللجان البرلمانية المتخصصة والتي يغلب عليها الطابع الاجتماعي. لقد سمحت هذه الممارسة بالاستماع إلى رؤساء الجمعيات الوطنية باعتبارهم خبراء لنجد أنفسنا أمام هذا الاختزال الذي يتم بموجبه حصر الجمعية في رئيسها وتحويله إلى خبير لتتمكن اللجنة المتخصصة من الاستماع له. بالإضافة حيث تم اللجوء إلى تنظيم أيام برلمانية لمناقشة بعض الملفات ذات العلاقة مع النصوص القانونية المطروحة على طاولة النقاش مما مكّن بعض جمعيات المجتمع المدني من حضورها وإسماع صوتها حول القضايا المطروحة التي محل النقاش. وفي نفس الإطار يمكن التطرق للأحزاب السياسية باعتبارها ضمن مؤسسات المجتمع المدني وعلاقتها بالبرلمان.¹

الجمعية والبرلمان:

من دون أدنى شك، فإن مؤسسات المجتمع المدني الجزائرية، ذات التجربة المحدودة وحديثة النشأة، ستأثر في علاقاتها بالبرلمان الجزائري كمؤسسة تشريعية حديثة العهد هي الأخرى. متأثرة بأجواء اللحظة السياسية التي ظهرت فيها والمهام المصرح بها أو المسكوت عنها الموكولة لها في حينها والمرتبطة بعملية الانتقال السياسي وتوسيع قاعدة النظام السياسي، من خلال مشاركة أكبر، لبعض الفئات الوسطى الحضرية. لذلك، منح مثل هذا الطابع النخبوي لمفهوم المجتمع المدني في الجزائر والممارسات المرتبطة به على الأقل في بداياته وعلى مستوى التأطير الذي ميزه. قيادات ونخب لم تتمكن حتى الآن من توسيع قاعدة هذه التجربة شعبيا وكسب قواعد اجتماعية أوسع لها، تكون سندا لها وهو تحاول الدخول في علاقات مع المؤسسة التشريعية التعددية، المتميزة هي الأخرى بالعمق القصير والصلاحيات المحدودة في علاقاتها بالسلطة التنفيذية، رغم ما عرفته هذه التجربة القصيرة من مد وجزر حسب الظروف السياسي المتقلب والمضطرب هو الآخر.²

أما بخصوص الأحزاب السياسية تؤثر في النظام السياسي وذلك من خلال مشاركتها في صنع القرارات ورسم السياسة العامة من خلال تمثيلها في مؤسساته، والتي من بينها البرلمان بغرفتيه، ذلك أن الحزب المتفوق والحاصل على الأغلبية

¹ نفس المرجع، ص 157 - ص 159

² عبد الناصر جابي، مرجع سابق، ص 18.

ما هو إلا ترجمة وتعبير عن اختيار الشعب لبرنامجهِ وسياستهِ وتوجههِ. وبالتالي فإن البرلمان هو الممثل المباشر والفعلي للشعب، وهو الذي يحل مشاكله ويحقق مطالبه وحاجاته.¹

ما هو إلا ترجمة وتعبير عن اختيار الشعب لبرنامجهِ وسياستهِ وتوجههِ. وبالتالي فإن البرلمان هو الممثل المباشر والفعلي للشعب، وهو الذي يحل مشاكله ويحقق مطالبه وحاجاته.

إن دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة من خلال البرلمان التعددي كما تشارك في هذه إن دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة من خلال البرلمان التعددي كما تشارك في هذه العملية وتوجيهها من خلال التشريع

والرقابة على أعمال الحكومة، حيث تتشكل من الأغلبية البرلمانية، أي من الحزب الحاصل على أغلبية الرقابة على أعمال الحكومة، حيث تتشكل من الأغلبية البرلمانية، أي من الحزب الحاصل على أغلبية المقاعد في البرلمان، وانطلاقاً من هذا فالأحزاب السياسية تشارك في تنفيذ السياسة العامة من خلال تمثيلها في الحكومة (تشكيل الحكومة من الأغلبية البرلمانية).²

المطلب الثاني: علاقة البرلمان بمراكز البحث

لقد لجأت العديد من الدول إلى إتاحة المجال لمراكز الأبحاث وذلك من خلال تقديمها التحليلات والاستشارات والتوصيات التي تمثل نتيجة عمل الخبراء في المجالات المختلفة الواقعة محل اهتمام صنّاع القرار، فمراكز الدراسات تقوم بسد الفجوة بين النطاق الأكاديمي من جهة، وبين مؤسسات الحكومة من جهة أخرى. حيث غير فهم صنّاعي السياسة العامة للمشاكل المعقدة للسياسة العامة، فإنهم بحاجة لمساعدة هؤلاء العلماء العاملين في مراكز الأبحاث الذين يتم تدريبهم وتزويدهم بالتحليل السليم والمشورة في قضايا أكثر تعقيداً خارج اختصاص الخبراء السياسيين وبالتالي استطاعت مراكز الأبحاث فرض نفسها من خلال: - تحليل القضايا والتعرف على مواطن الضعف والقوة - القيام بمقارنات والتعرف على البدائل الموجودة - تقديم توصيات بشأن الحلول المثلى لأية مشكلة - تقديم النصح والإرشاد وتبرير الاختبارات والاقتراحات المقدمة - يعتبر الباحث كرائد بالمفهوم الذي تقتضيه مهمته التحقيق والإبداع والتفتيش عن المعلومات الكافية، وهو مستشار أيضاً ويستأنس به لتشخيص مشاكل محدودة وبيان المجالات الواقعية لكل هاته المشاكل - كشف النقاب عن معلومات بطرق تحقيقية مدروسة وجعلها ذات فائدة مستقبلية، كما يؤمن البحث دراسة القضايا بحياد وموضوعية.

¹ غارو حسية، مرجع سابق، ص 102 .

² نفس المرجع، ص 147 .

تساعد البحوث على زيادة معارف صنّاع السياسة العامة وتوضيح رؤيتهم، فالبحث سيقدم لهم خبرة الماضي وتحليل الواقع ليتمكنهم من استشفاف واستبصار المستقبل وخلقهم. وعليه يمكن أن يقدم البحث فوائد جمّة ومآرب عدة منها زيادة المعرفة لتقليل نسبة الجهل بمقومات المحيط والبيئة وكذلك إقناع الأطراف والقواعد بالسياسة العامة

فمراكز البحث تتمثل في الجوانب الثلاثة التالية:

خبرة صافية (خالصة): لإنتاج الحلول، الاقتراحات، الاستشارات، التوقعات، الإجابة على حاجات وأسئلة المقررين السياسيين والاقتصاديين ففي هذا الدور تشبه المكاتب الاستشارية.¹

ترجمة الطلبات: بالنسبة للسلطات والدعوة للحلول التي تكون في الصالح العام.

القناعة الايديولوجية: بنشر الأفكار، القيم أو مشاريع اجتماعية.

فمراكز البحث يمكن الاستعانة في مراحل السياسة العامة أثناء تحضير الأجندة للخبراء يقومون بإفادة وتحذير صنّاع السياسات من مشاكل وشيكة وتوجيه صنّاع القرار حول كيفية تعديل السياسات الخبراء في هاته النقطة يمكن أن يغيروا الناس لدرجة أن حالة واحدة تؤثر على مصالحهم وقيمهم.

البحوث تساعد في تحديد الحدود للمشاكل وأبعاد التدخلات قبل وبعد المناقشة الجادة المداولات السياسية هي فترة عندما يجتمع الموظفين العموميين، صنّاع القرار المنتخبين، المستشارين، الخبراء ويشاركون في مناقشة القضايا بشكل جماعي. ويتدخلون في صنع السياسات العامة عن طريق:

سن السياسة: هي نقطة الحل وإصدار القرارات عند صانعي السياسة سواء قبول أو رفض المطالب بإصدار التشريعات والتنظيمات الجديدة.

فترة تنفيذ السياسة: بتنفيذ وتطبيق القانون واللوائح وإدارة السياسات وما يرافق ذلك من الجهود المبذولة لفعاليتها.

تقييم السياسات: بإبراز نتائج وآثار تلك السياسات من نجاح أو فشل وأسباب ذلك.

أما تأثيراتها (مراكز البحث) في صنع السياسة العامة يتم بطريقتين حسب أندرو ريش:

² بورياح سلمى، دور مراكز الأبحاث والدراسات في صنع السياسات العامة: دراسة حالة لمركز الاقتصاد المطبق من أجل التنمية في الجزائر 1985 - 2009، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: رسم السياسات العامة، 2011، ص 108 - 112.

1/ فتيلة البحث: في هذا النموذج تقدم الدراسات كنظرة عامة حول المشاكل الاجتماعية، السياسية، الاقتصادية التي تواجه صانعي السياسة حول ما هي القضايا التي تستدعي البحث الأول، هذا العمل يلخص العديد من أبعاد مشاكل السياسة ونطاق الخيارات الممكنة لصانعي السياسة، أو البحث في هذه النقطة يمكن من تقديم المقترحات الخاصة بالسياسات بدلا من مناقشة مجموعة منوعة من السياسات، يمكن للبحث أن يؤدي مسارا معينا للتغيير في السياسة.

2/ البحث: أي بحث صانعي السياسة وتشجيع البحث إما لمساندة والتأييد أو معارضة التشريعات القائمة أو تعديلها في شكلها العام اتجاه سياسة معينة.¹

بصفة عامة فإن هاته المصادر (الهيئات ومراكز البحوث والدراسات) تستخدم البيانات المتاحة في المحيط السياسي أو البيئة الداخلية والخارجية للدولة بما فيها المؤسسة البرلمانية، حتى وإن كانت تقوم بإعداد بيانات خاصة، ولكن هناك فروق كبيرة بين الذين يسيطرون على ساحة البحوث وأولئك الذي يعملون بطريقة وقتية (ظرفية). فإن دور كل هيئة منها في تقديم معلومات وبيانات لصناع السياسة العامة وكذا دورها في النظام السياسي ككل، فهي بذلك تعد من أهم المصادر الرسمية للمعلومات في جل الحكومات خاصة تلك التي تأخذ بالنظام الديمقراطي أين يتوفر المناخ الملائم للحريات العامة والآراء والنقد والتقييم والتقييم.

أما مراكز البحوث والدراسات تشكل هذه البؤر من المعلومات إحدى المرتكزات البنوية العامة في قطاع المعلومات، خاصة في الدولة أنها تقوم بتحديد مشكلات السياسة العامة لما تقدمه من دراسات حول القضايا التي تواجه السياسة والضغوط البيئية وذلك عن طريق باحثين يعملون في إطار جامعتهم أو في إطار دراسات واستشارات خاصة لدى الأطراف المانحة أو المعاهد المتخصصة، فعدد كبير من الباحثين والعلماء ومؤسسات البحث يتعاملون بطريقة غير مباشرة مع السياسات العامة من خلال تقييم لقطاع معين، سواء في إطار استشارة أو عقد بحثي يصدر عن دراسات غنية بالمعلومات، خاصة في الآونة الأخيرة أين أصبحت الدراسات تذهب أبعد من الوصف باستخدام الأساليب والمناهج العلمية الكمية والكيفية الملائمة والأدوات التحليلية التجريبية الموائمة.²

أما فيما يخص تم الأخذ بنموذج مركز الاقتصاد التطبيقي من أجل التنمية وعلاقته مع البرلمان الجزائري.

مركز البحث في الاقتصاد المطبق تأسس في 10 مارس 1975، كمؤسسة عمومية تحت وصاية المنظمة الوطنية للبحث العلمي، التي كانت بدورها تحت وصاية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، آنذاك كان المركز يسمى مركز البحث في الاقتصاد المطبق مقره بن عكنون وفي سنة 1983 حلت المنظمة الوطنية للبحث العلمي التي كانت

¹ نفس المرجع، ص 112 - 119

² أحمد طيب، دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة ليل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة بن يوسف بن خدة، 2006 - 2007، ص 159.

تشرف على حوالي 17 مركز بحث في الجزائر فحلّ بذلك مركز الاقتصاد المطبق لأنه كان تحت وصايتها، كما حلت تقريبا جميع مراكز الأبحاث التي كانت تابعة لها، وفي الفترة الممتدة بين تأسيس المركز سنة 1975 حتى سنة 1983 المركز كان تابع للمنظمة الوطنية للبحث العلمي ماليا وإداريا. وفي الفترة بين 1983 - 1985 أين تم حل المنظمة الوطنية للبحث العلمي، كان المركز تابع إداريا و ماليا لجامعة الجزائر "أجور العمال، الباحثين، تمويل المنشورات العلمية.. الخ" ثم سنة 1985 أعيد بعث المركز من جديد - بموجب المرسوم التنفيذي رقم 85 - 307 المؤرخ 17 ديسمبر 1985 المتضمن إنشاء مركز البحث في الاقتصاد المطبق من أجل التنمية بمزيد من الصلاحيات حيث أصبح مؤسسة عمومية ذات طابع علمي و تقني و في جويلية 1986 تحول مقره إلى بوزريعة. وفي 1 ديسمبر 2003

صدر المرسوم التنفيذي رقم 03- 455 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 85- 307 والمتضمن إنشاء مركز الاقتصاد المطبق من أجل التنمية.

البرلمان: الملاحظ في مراكز الأبحاث أنها تتعامل مع الحكومات فقط، ماعدا في الدول الديمقراطية أين تتعامل مع البرلمان. وعلاقة مركز الاقتصاد التطبيقي من أجل التنمية مع البرلمان يقتصر على حضور الملتقيات والمحاضرات التي ينظمها هذا الأخير بين الحين و الآخر، دون التعاون المتبادل بين الطرفين،¹ فالمركز لا يقدم دراسات أو أبحاث للبرلمان لأنه لا يطلب ذلك، في حين لو كان هناك تبادل بينهما لكان الأمر مختلف، لأن المركز قد يساهم في إمداد البرلمانين بالمعلومات حول قضايا معينة مهمة، الإحصائيات، التحليل، الاقتراحات. حيث أنه يصبح للبرلمان دور في السياسة العامة لأن النواب لهم دراية محدودة بخبايا المشكلات التي يعانها المجتمع ، بحكم عدم تخصصهم في مجالات كثيرة قد تتطلب خبرة علمية وتخصص ومناهج وأساليب دقيقة، ومن ثم فالمشكل الأساسي للبرلمان هو أن اقتراحات القوانين التي يتقدم بها تعتبر غير كاملة و غير ملمة بجميع الجوانب ويعاب عليها أنها لا تتضمن جانب النفقات المالية، أي ما هو مصدر الموارد المادية عند إقتراح قانون ، و تعامل البرلمان مع المركز يقضي على هاته المشاكل بالنسبة له، فيصبح ملما بالقضايا والمشاكل من جميع النواحي، وبالتالي يتحول دوره إلى مقترح للسياسات العامة ومراقب لأعمال الحكومة بدلا من الاكتفاء بالتصويت على مشاريع قوانين الحكومة بالأغلبية دون حتى المساءلة.²

المطلب الثالث: علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية

يصف روسو السلطة التنفيذية بأنها وسيط بين السلطة التشريعية والشعب الذي يراقبها ويقبلها متى شاء، لكنها سلطة دائمة بخلاف السلطة التشريعية التي لا تجتمع إلا مرات معدودات في السنة إنَّ الحكومة هي التي تنفذ تشريعات البرلمانين، فهي بحكم طبيعتها أقرب إلى الميدان العملي، لكونها المهيمنة على إدارة شؤون الأفراد،

¹ بورنيان سلمى، مرجع سابق، ص 142 - 178.

² نفس المرجع، ص 179.

لذلك فانه من المفروض أن تكون تشريعات البرلمانين ملائمة لظروف وعمل السلطة التنفيذية أي هذه الأسباب هي التي جعلت واضعي الدستور يمنحون السلطة التنفيذية بعض السلطات لتوجيه إرادة البرلمان، ومن بين هذه السلطات هي : - إعداد جدول الأعمال.

- حق اقتراح القوانين.

- التشريع بأوامر وتعديل الدستور... الخ

- **مجال التشريع:** إذا كان المؤسس الدستوري قد حاول إعطاء دور معتبر للبرلمان بإدخال مواضيع أخرى إلى مجال القانون العادي، مع إمكانية التشريع في مواضيع أخرى بموجب قوانين عضوية، في المقابل

تم الاحتفاظ للحكومة وخصوصا لرئيس الجمهورية بمجال تنظيمي واسع. وبالتالي يبقى هذا المجال عائدا لاختصاص الحكومة، وعلى رأسها رئيس الجمهورية.

- **تعزيز وجود الحكومة في المبادرة بالقوانين:** البرلمان لا ينفرد بالمبادرة بالقوانين، بل تشاركه الحكومة وبدرجة معتبرة.

- **حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين:** إن ممارسة الحكومة لحق المبادرة بالقانون من خلال رئيس الحكومة (الوزير الأول) تتولى الحكومة من خلال دوائرها الوزارية المختصة مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه للبرلمان ليعرض بعدها على مجلس الحكومة، وقبل عرض المشروع التمهيدي للقانون على مجلس الوزراء يتم أخذ رأي مجلس الدولة حوله.¹

- **إمكانية تعديل النص القانوني:** حق التعديل هو لب المبادرة بالقانون، وهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين.

- **أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال:** تحديد جدول الأعمال يظهر شكليا، لكنه في الحقيقة مهم ورئيسي لأنه يعد مفتاح النشاط البرلماني وهو يشكل رزمة المواضيع التي تتركز عليها الحياة البرلمانية. فالحكومة لها حق تعديل جدول الأعمال سواء بإدخال مواضيع جديدة بالإلحاح على استعجاليتها، ومن ثمة إدراجها في جدول

¹ خرباشي عقيلة، مرجع سابق، ص 25.

أعمال الدورة الجارية، وبناء على طلبها وموافقة مكتبا الغرفتين على تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في شهرين.

فجدول أعمال الجلسات التي تتألف منها الدورة، فيتم ضبطه من طرف مكتب كل غرفة لكن باستشارة الحكومة.¹

- الاعتراض على القوانين:

بالإضافة إلى آلية رقابة الحكومة على أعمال السلطة التشريعية، حققها في الاعتراض على القوانين فهو حق مكسب دستوريا لكل رئيس جمهورية ومنسقه التنفيذي رئيس الحكومة، لكن هذا الاعتراض مقيد بأن لا يكون على القوانين إلا إذا شرعت في المجالات التنظيمية التي تعود لرئيس الجمهورية بحكم الدستور.²

- تحكيم الحكومة في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان:

إنّ التجربة الدستورية في الجزائر قد أغلقت الباب أمام نظام النهاب والإياب بمعنى أنّ النص محل الخلاف ينتقل من غرفة لأخرى وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين وتجعل مهمة حل الخلاف من صلاحيات لجنة متساوية الأعضاء. ويظهر أنّ استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء يكون بطلب من رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا وفق التعديل 2008) وعلى هذا فإنّ رئيس الحكومة هو القادر على معرفة ما إذا كان من المجدي استدعاء هذه الأخيرة أم لا.³

و بالتالي فهي تلعب دورا رئيسيا في حل الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان نتيجة انعقاد صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بيد رئيس الحكومة، وكذا متابعة مسار النص محل الخلاف حتى التوصل لنص محل اتفاق بين غرفتي البرلمان، أما إذا استمر الخلاف فسيكون مصير النص هو السحب من طرف الحكومة.⁴

- حل البرلمان:

فالدستور الجزائري قد نصّ على أنّه يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حلّ المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) وتجري هذه الانتخابات في كلتا من الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر.⁵ وبالتالي يعدّ من أخطر الوسائل التي خوّنها الدستور لرئيس الجمهورية في حل هذا المجلس.

¹ عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 15 - 39.

² طارق عاشور، مرجع سابق، ص 55.

³ عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 49.

⁴ نفس المرجع، ص 43.

⁵ سعدي محمد الخطيب، مرجع سابق، ص 192.

ملخص الفصل الثاني:

وفي ختام هذا الفصل يمكن القول صحيح بأن البرلمان الجزائري مر بفترات صعبة منذ نشوئه بداية من الفترة الاستعمارية وتليها فترة الحزب الواحد وصولا إلى مرحلة التعددية بالرغم من ذلك إلا أن هذه المؤسسة تطورت على مدى مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر حتى الإعلان عن تبنيها نظام المجلسين ومنحه اختصاصات مكنته من أن يكون طرفا فعالا في رسم السياسة العامة أما فيما يخص العلاقة بين البرلمان والقوى الاجتماعية والسياسية بالرغم من أن البرلمان يجسد الديمقراطية وهو صوت منتخبه إلا أن ذلك لا يكفي فبمجرد حصول النواب على الأصوات ينسون واجباتهم اتجاه الشعب ولذلك لا بد من فتح المجال أمام مؤسسات المجتمع المدني التي تعتبر حلقة وصل بين المؤسسات الرسمية من بينها البرلمان والشعب والطريقة لإيصال أصواتهم إلا هذه العلاقة بين هذين الطرفين شبه منعدمة و خير دليل عدم ذكر المشرع الدستوري أي نوع من هذه العلاقات في أي مادة للتشجيع وتحفيز هذه العلاقة وعملية صنع السياسة العامة في الجزائر مستحوذ عليها من مؤسسات النظام وإهمال الأطراف المتبقية وعدم الاستعانة بها تحت أي ظرف من الظروف فمراكز البحث في الجزائر قليلة وغير فعالة أمام قوة هذه السلطات وفي الأغلب غير متوفرة ، فالمؤسسات الرسمية الأمر والناهي فيما يخص السياسات العامة وعدم الاستعانة بها سيؤدي إلى مشاكل لم يكن متوقعا حصولها.

القلم والكتاب

دور البرلمان في السياسة المالية الجزائر أمونجا

تمهيد:

من المتعارف عليه أنّ التشريع في الجوانب المالية ظل رهينة الصراعات التاريخية التي كانت بدايتها بين الملوك الذين احتكروا هذا الاختصاص، وبين ممثلي الشعب كبريطانيا حيث انتقلت هذه السلطة إلى البرلمانات مما أدى إلى استرجاع هيبة هذه المؤسسة لكن سرعان ما تحول هذا الحق من نصيب الحكومات وظلت تنفرد به. فالعودة إلى البرلمان الهدف للعمل البرلماني في مجال وضع السياسات المالية والرقابة على تنفيذها هو رسم لسياسة مالية من حيث حفظ المال العام فيجب أن تراقب البرلمانات كيف ينفق، وكيف يجمع، والمقصد الرئيسي من ذلك هو ترشيد الإنفاق العمومي والعدالة في توزيعه والحكامة في استثماره تحت اسم الميزانية العامة والتي تظهر أهميتها في مختلف الميادين خاصة السياسية والاقتصادية أهمية سياسية خاصة في ظل الديمقراطيات النيابية حيث يشترط لتنفيذ الموازنة أن يعتمد مشروعها من جانب البرلمان ، و يعتبر هذا الاعتماد بمثابة موافقة من ممثلي الأمة على خطة عمل الحكومة و على سياستها المالية و الاقتصادية بصفة عامة. وقد أصبح اعتماد البرلمان للموازنة من المبادئ الدستورية الراسخة في كل الدول ذات الحكومات النيابية.

المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة

يعتبر المجلس التشريعي هو الطرف المنوط بتحمل مسؤولية تمرير التشريعات والميزانيات اللازمة لتنفيذ السياسات العامة بجانب مراقبة وتنفيذ الحكومة ومن جملتها قانون المالية الذي يعتبر أداة السياسة الاقتصادية والاجتماعية لحكومة وبهذا الشكل يحدد بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل الموارد والنفقات المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتحقيق التجهيزات العمومية والمشاريع الإنمائية، وترجع تقليدياً مهمة إعداد مشروع قانون المالية والتنفيذ للحكومة، وعند إتمام عمليات التنفيذ يلزمها الدستور بإعداد مشروع قانون ضبط الميزانية وعرضه على البرلمان للمصادقة عليه فالميزانية هي عصب شريان الدولة لتسيير المشاريع وهي تلعب دور كبير في تقدم الدولة وتحديد حجمها على المستوى الداخلي أو الخارجي مما يؤهلها لتكون فاعلاً محورياً بين دول العالم.

المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة

أولاً: قانون المالية

إنّ قانون المالية هو تقليدياً إذ هو قانون ميزانية الدولة، وهذا المصطلح عرف منذ أمر 19 جوان 1956 في فرنسا، ليتحول إلى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 2 جانفي 1959 .

يعتبر قانون المالية أداة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة وبهذا الشكل يحدد بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل الموارد والنفقات المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتحقيق التجهيزات العمومية والمشاريع الإنمائية، وترجع تقليدياً مهمة إعداد مشروع قانون المالية والتنفيذ للحكومة، وعند إتمام عمليات التنفيذ يلزمها الدستور بإعداد مشروع قانون ضبط الميزانية وعرضه على البرلمان للمصادقة عليه.¹

وإعداد قانون المالية معناه تحضير الميزانية عن طريق تقدير للنفقات وما يلزمها من إيرادات، ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير فيجب الالتزام بالدقة إلى أقصى حدّ ممكن حتى لا تتفاجئ الدولة فيما بعد وبالأخص أثناء التنفيذ بغير ما توقعته الحكومة، فينتج عن ذلك آثار سيئة كان يمكن تجنبها في المرحلة الأولى وذلك في مرحلة الإعداد، وتحضير قانون المالية في العالم يتم وفق لنظامين رئيسيين وهما :

1- النظام الأمريكي والذي يقوم بحصر عملية التحضير لهذا القانون بيد رئيس الجمهورية من خلال مكتب التسيير والميزانية وهو جهاز تابع للرئاسة.

¹ بلس شاوش بشير، "التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني: مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003، ص 29.

2- النظام الأوروبي بحيث يأخذ فيه تحضير قانون المالية وصف لعبة إدارية ، فيقوم فيها وزير المالية بتحضير مشروع قانون المالية، وتتم بتدخل ونقاش بين الوزراء ووزير المالية تحت رئاسة الحكومة وتحت سلطة رئيس الجمهورية الذي يؤدي دورا هاما في الجانب المالي.¹

ثانيا: تعريف الميزانية

بأنها وثيقة تحدد ما تعتمزم الدولة إنفاقه، وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق، ومصادر الحصول عليها، والميزانية تحدد بوضوح السياسة المالية للدولة ومشروعاتها، وهي تعد وسيلة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية، وتنفيذ مخططات و توجهات الدولة.

كما عرفها الأستاذ عبد المجيد جبار: أنها وثيقة يتم بمقتضاها ترخيص النفقات والإيرادات السنوية للدولة والميزانية تحدد بصفة عامة ما ستكون عليه سياسة الدولة بالنسبة لسنة ما.

والمقاعدة العامة أن الميزانية تحدد لمدة سنة مقبلة.

تحتوي ميزانية الدولة على مجموعة من الحسابات التي توضح حجم نفقات وإيرادات الدولة خلال سنة واحدة.²

الميزانية هي عبارة عن تنظيم مالي يقابل فيه بين جانبيين من الكميات المالية «الإيرادات» و«النفقات» ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية.³

وتعرف أيضا بأنها البرنامج المالي للخطة عن سنة مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة.

المطلب الثاني: مبادئ الميزانية

إذا قمنا باستعراض الموازنة العامة للدولة سوف نجدتها تحتوي على أرقام وبيانات متعددة بشأن النفقات العامة التي تعتمزم الدولة إجرائها في مختلف الأوجه والإيرادات العامة المتوقع تحصيلها من مختلف المصادر خلال السنة المالية.

1/ مبدأ التوقع (التقدير): تقوم الموازنة العامة على توقع لما يمكن أن تنفقه الدول ولما يمكن أن تجنيه من موارد خلال

سنة قادمة وفي غالب الأمر تقوم الحكومة (السلطة التنفيذية) بتقدير النفقات التي تجريها على أساس الاحتياجات

¹ عقيلة حرياشي، مرجع سابق، ص 158 - 159 .

² شوام بوشامة، مدخل في الاقتصاد العام، ج 1، ط 2، الجزائر: دار الغرب للنشر والتوزيع، ص 317 .

³ زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، بيروت: دار الجامعية، 1994، ص 245 .

والأهداف المرغوبة والموارد المتاحة وتقدير الإيرادات التي تحصلها على أساس من التوقعات التي تكون من وجهة نظر الحكومة، ولكن الأمر لا يقف حد التوقع فقط بل لا بد أن تكون هناك جهة أخرى تؤيد هذا التوقع بالقانون وهنا يظهر دور السلطة التشريعية.¹

12 مبدأ السنوي: أن مدّة سريان الميزانية اثني عشرة شهرا.

13 مبدأ الوحدة: أي إظهار كافة عناصر الإيرادات العامة والنفقات العامة في بيان واحد دون تشتتها في بيانات مختلفة تمثل كل بيان منها ميزانية مستقلة وهذا لسهولة عرض الميزانية وتوضيح المركز المالي.

14 مبدأ العمومية: يقضي هذا المبدأ بإظهار كافة الإيرادات وكافة المصروفات مهما كان حجمها. بحيث يتضح جليا جميع عناصر الإيرادات وجميع عناصر المصروفات دون أن تتم أية مقاصة بين المصروفات والإيرادات مع إظهار الرصيد المعبر عن زيادة المصروفات عن الإيرادات أو زيادة الإيرادات عن المصروفات.²

15 مبدأ عدم التخصيص: والمقصود بهذا المبدأ ألاّ يخصص نوع معين من الإيراد لإنفاق معين كما لو خصص إيراد الرسوم الجامعية لتغطية المصروفات الجامعية فقط.

16 مبدأ التوازن: معناه أن التساوي بين الإيرادات العامة وجملة النفقات العامة، لكن يمكن عدم تحقيق هذا الأخير نظرا لاختلاف الحالة الاقتصادية للدولة من سنة لأخر، فأحيانا تمر الميزانية بأزمات خاصة إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية وكذلك في حالة زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة فهذا يعبر عن وجود فائض في الميزانية.³

المطلب الثالث: مراحل إعداد الميزانية

- مرحلة التحضير:

¹ جيهان حسن السيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، 2002، ص 22 - 25.

² حاشي صبرينة، الميزانية العامة، جامعة التكوين المتواصل - مركز الجزائر شرق، 2009 - 2010.

تعتبر عملية تحضير مشروع الميزانية العامة من أولى المراحل وأدقها، وهذا لأن نتائجها سوف تؤثر في جميع مراحل للمشروع اللاحقة ، وتكون عملية تحضير الميزانية من طرف السلطة التنفيذية (بمشاركة مختلف الوزارات التي تمثل كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية) التي تشرف بدورها على إعداد هذه المرحلة باعتبارها المسؤولة عن الأمور المالية والسياسية والاجتماعية وعادة ما تكون وزارة المالية هي المكلفة بتحضير الميزانية العامة للدولة لأنها تتمتع بالخبرات اللازمة في إدارة الشؤون المالية. وتمر هذه العملية بالخطوات التالية:

تقدير كل مرفق أو هيئة عمومية حجم النفقات التي تحتاجها في السنة المقبلة ن ثم يبعث كل طرف مشروعه إلى الوزارة التي يتبعها، وتجمع هذه الأخيرة كل مشاريع نفقات مصالحها وإذا تم الموافقة عليها تصيغها في شكل موحد ثم تبعثها إلى وزارة المالية ، وتقوم كل وزارة بنفس العملية.

إحالة مشاريع كل وزارة إلى وزارة المالية أو الوزارة المنتدبة للميزانية التي تقوم بمهمة تحضير مشروع الإيرادات لإكمال هذه المرحلة باعتبارها تشرف على الخزينة العمومية، بهذه الصفة تكون الوحيدة والقادرة على إحصاء مداخيل الدولة الأمر الذي يؤهلها من تقديم وتوقع الإيرادات المقبلة.

بعدها يتم الوصول إلى صورة نهائية لحجم الإيرادات و النفقات المقدرة للسنة المقبلة، ليرفع مشروع الميزانية العامة إلى مجلس الحكومة لمناقشته وإجراء تعديلات عليه ثم المصادقة عليه ثم يرفع مرة أخرى إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بنفس العملية، وبعد أن يصادق عليه يرفع المشروع في شكله الجديد إلى البرلمان.

- مرحلة الاعتماد:

تعتبر إجازة البرلمان للميزانية شرطا أساسيا وفي غاية الأهمية لا غنى عنه أوضاعها موضع التنفيذ وتسلم معظم الدساتير بهذا الشرط في إقرارها لقاعدة مشهورة يتفق عليها علماء السياسة والمالية على ضرورتها ألا وهي قاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ وقد نشأ حق البرلمان في إقرار الميزانية واعتمادها، إذ تعد هذه المرحلة بوابة المرحلة التي تليها.¹

- مرحلة التنفيذ :

تعتبر مرحلة التنفيذ من أهم المراحل وأكثرها خطورة والتي يقصد بها وضع بنودها حيز التنفيذ والتي تختص بها السلطة التنفيذية في المقابل تشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري ، بمعنى آخر فإن هذه

¹ حاشي صبرينة، مرجع سابق.

المرحلة تمثل انتقال الميزانية العامة من تطبيق نظري عملي ملموس عن طريق تجميع الإيرادات من مختلف المصادر وإيداعها في الخزينة العمومية ويتم في المقابل الإنفاق لكن حسب الحدود الواردة في اعتماد الميزانية.¹

- رقابة التنفيذ :

الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة، إن الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية هي التأكد من احترام الإجازة التي منحه البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات. قد تكون هناك رقابة قبلية والتي تتم قبل خروج الأموال من الخزينة العمومية، أي قبل تنفيذ الميزانية العامة، وهي بدورها رقابة وقائية تقي وقوع الخطأ، وتقع على عاتق المراقب المالي للدولة والمحاسب العمومي.² أما الرقابة اللاحقة تتحقق عن طريق إلزام الحكومة بعد إقفال السنة المالية، وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية (نفقات، إيرادات) بحساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات، وما تم صرفه من نفقات ومدى مطابقتها كل هذا مع ما ورد بالميزانية العامة.

المبحث الثاني : دراسة البرلمان لمشروع قانون المالية والمصادقة عليه.

إنّ الجزائر تميل إلى تكريس لنظام الأوروبي في ممارستها لإعداد الميزانية، إذ إعدادها أو تغييرها يعتبر من صميم عمل الإدارة العام ، لهذا فالحكومة يقع عليها عبئ الإعداد بما لها من أجهزة متشعبة ومتغلغلة، وهي الأقدر على تحديد الحاجيات التي يتطلبها المجتمع. وكما سبق الذكر بأن تبدأ عملية تتبع التقديرات للنفقات والإيرادات من أسفل لأعلى، إذ تبدأ بالوحدات إلى أن تنتهي بالوزارات التي ترفعها إلى وزارة المالية، حيث تقوم هذه الأخيرة بدراسة الموازنة المرفوعة إليها للتأكد من صحة التقديرات، وكذا سلامة الأسس التي بنيت عليها ، وعدم الإنقاص في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المقترحة ليتم عرضها في مجلس الحكومة ثم في مجلس الوزراء.

ويتضمن قانون المالية حسب المادة 67 من القانون 24/89 جزئين متباينين يحتويان على :

الجزء الأول : يتضمن الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية.

الجزء الثاني : يشمل النفقات العامة ويبين كيفية توزيعها.

¹ نفس المرجع .

² عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 168 .

المطلب الأول : دراسة مشروع قانون المالية على مستوى اللجنة المختصة.

أولا: تحديد اللجنة المختصة

في حقيقة الأمر أن الاختصاص المالي من مهام السلطة التنفيذية إلا أن المشرع الجزائري قد حوّل للبرلمان بغرفتيه صلاحيات بهذا الخصوص و التي تمكنه من مشاركة هذه الأخيرة في تحديد السياسة المالية للدولة وذلك من خلال لجنتين دائمتين لهما الأحقية في ممارسة هذا الاختصاص لكن مع إعطاء الأسبقية للمجلس الشعبي الوطني الذي يشرع في المسائل المتعلقة بالميزانية والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وبالنظامين الجبائي والجمركي وكذلك العملة والقروض والبنوك، والتأمينات تحت لواء لجنة المالية والميزانية، التي تم تحديد أعضائها من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضوا على الأكثر وهي أكبر اللجان عددا مقارنة باللجان الدائمة الأخرى لأنها تهتم بمسائل وقضايا جد حساسة والتي تمس خاصة المواطن قد تؤثر إما بالإيجاب أو بالسلب. ثم تأتي في الدرجة الثانية على مستوى مجلس الأمة التي تتولى الأمور المالية لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية وتتكون هذه اللجنة من خمسة عشر (15) عضوا إلى تسعة عشر (19) عضوا. ¹ إلا أنه يوجد هناك تساؤل يطرح نفسه حول إمكانية مشاركة باقي اللجان الأخرى في هذا المجال من خلال الصلاحيات الممنوحة لها أم الأمر يقتصر فقط على اللجنتين سالفتي الذكر التي تحتكران على مسائل الميزانية العامة لأن هذا يدخل من ضمن اختصاصهما.

باعتبار أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قد حددت تطبيقا للمادة 117 من دستور 2008 أن لكل غرفة لجان دائمة وكل لجنة تمارس اختصاصاتها وبالتالي فحسب هذا المبدأ من المنطق أن اللجنة المختصة يدخل في اختصاصاتها المسائل المالية. رغم ذلك إلا أن الإشكال الذي يطرح حول التشابك الذي يحدث بين المسائل المالية مع الاقتصادية ، فإن كانت لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة لا يطرح أمامها هذا الأمر ، بالمقابل على مستوى المجلس الشعبي الوطني نرى بأن هناك فصل بين لجانه بالأخص بين اللجنة المالية والميزانية ولجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والتجارة والتخطيط ، إذا كانت اللجنة الأولى من حيث التسمية والاختصاصات فهي المكلفة الألى بدراسة مشروع قانون المالية أما اللجنة الثانية تدخل في اختصاصاتها بعض الحالات التي يتناولها قانون المالية كالاستثمار.

وبالرجوع إلى المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإن عرض هذا الأخير لمشاريع واقتراحات القوانين على اللجان يكون في إطار اختصاصاتها ومع مراعاة لمسألة الاختصاص فإن اللجنة المالية والميزانية هي التي

¹ بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، التخصص: قانون إداري ومؤسسات دستورية، جامعة باجي مختار عنابة، 2006 - 2007، ص 138.

تتولى عملية دراسة مشروع قانون المالية. و طبقا للمادة 45 من نفس القانون المذكور أعلاه إمكانية كل لجنة دائمة الطلب من مكتب المجلس الذي تتبعه عرض مشروع أو اقتراح محال إليها على لجنة أخرى من أجل إبداء الرأي فيه، وبالتالي يمكن للجنة المالية والميزانية أن تطلب عرض المشروع على لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والتجارة والتخطيط لتبدي رأيها فيه بخصوص المسائل التي تدخل في اختصاصاتها.¹

ثانيا: طريقة دراسة المشروع

بعد دراسة مشروع قانون المالية تتم برعاية الحكومة التي تبدأ بإيداع ملف المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيله على لجنة المالية والميزانية والتي بدورها تحدد في أول اجتماع لها جدول أعمالها، وكذا منهجية الدراسة والاستماع. تقوم اللجنتين بدراسة المشروع الذي أمامها وفق أحكام متعلقة بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين كما يلي:

- تعقد لجنة المالية والميزانية لغرض دراسة مشروع قانون المالية جلسات تكون بحضور ممثل الحكومة "وزير المالية" لعرض مشروع القانون وفي إطار هذه الجلسات تفتح مناقشة حول هذا الأخير، ومن أجل إعداد دراسة وافية يمكنها الاستعانة بأشخاص مختصين وذوي خبرة في إطار ممارسة أشغالها كما يجوز لها القانون الحق في طلب الاستماع إلى ممثل الحكومة وأعضائها أيضا أو طلب رأي لجنة أخرى بعرض المشروع عليها.³

- كذلك يمكن للجنة المالية والميزانية تقديم اقتراحات التعديلات، إذ تعتبر مكّنة اقتراح تعديلات فهي من ما تتميز به للتدخل في مجال التشريع المالي طبقا للمادة 28 من القانون العضوي 02/99 يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته، أما فيما يخص لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية فلم يجوز لها القانون أية صلاحيات سوى تقديم الملاحظات أو التوصيات.⁴

- تتويج أعمال لجنة المالية والميزانية بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من طرف مقرر اللجنة أو من ينوبه لتبدأ بعدها جلسات المجلس وتنطلق الأشغال بعرض وزير المالية لمشروع قانون المالية ثم تتدخل اللجنة المختصة لتقديم التقرير، لتبدأ تدخلات النواب حول مشروع القانون وحول التعديلات المقترحة عليه إن وجدت ليأتي رد ممثل الحكومة عنها.

¹ نفس المرجع، ص 139.

² عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 161.

³ المادة 27 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999.

⁴ بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص 140.

المطلب الثاني: مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية

مراحل مصادقة البرلمان على المشروع المالي

- **المناقشة:** وكما تم الذكر سابقا عن المناقشة التي يفتتحها المجلس الشعبي الوطني في إطار لجنة المالية والميزانية بخصوص هذا المشروع فهي اللجنة المنوطة بدراسته على مستوى البرلمان لما تتمتع به من وزن ثقيل في هذه المؤسسة الدستورية والتي تكون مهمتها الأولى دراسة مشروع الميزانية وإبداء جميع ملاحظاتها عليه، ولتسهيل دراستها يحق للجنة من وزير المالية كل البيانات والوثائق والشروح المتعلقة باعتماد الميزانية المقترحة. وتنتهي أعمال هذه اللجنة بوضع تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظاتها واقتراحاتها وتودع هذا التقرير لدى مكتب رئيس البرلمان الذي يبادر إلى طبعه وتوزيعه على النواب لتمكينهم من الاطلاع عليه ومناقشة الميزانية على أساسه. ويتم عرض هذا التقرير التمهيدي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في جلسة عامة وتكون مناسبة للنواب بغية طرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات. حيث يفتح وزير المالية المناقشة يوضح فيه السياسة المالية للحكومة والأسباب التي دفعتها إلى وضع مشروع الميزانية في الشكل المعروض، ثم يليه بعد ذلك المقرر العام للجنة المالية والميزانية أو رئيسها الذي يعرض في خطابه اللمسات الرئيسية التي تتميز بها الميزانية المطروحة للنقاش، ويعلل أسباب التعديلات التي أقرتها اللجنة، ثم يشرع النواب في المناقشة العامة، وبعد انتهاء المناقشة العامة يطرح رئيس المجلس المشروع بكامله على التصويت، فإن نال الأكثرية اعتبر مقبولا بصورة مبدئية وأمكن بالتالي الانصراف إلى مناقشته بصورة تفصيلية.

- **التعديل:** وفقا للدستور الجزائري يمكن للنواب وأعضاء اللجنة التقدم باقتراح تعديلات مكتوبة ومناقشتها مع الوزير المعني طبقا للمادة 63 من القانون 89 - 16 المؤرخ في 11 - 12 - 1989 شريطة مراعاة ما نص عليه المشرع بخصوص هذا الأمر أنه لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها.¹

¹ بن اعراب محمد، الميزانية العامة، منتديات الثقافة والفكر القانوني، جامعة سطيف. 60

- **التصويت:** إن التصويت على مشروع قانون المالية هو ترخيص من البرلمان لصالح الحكومة بتطبيق أحكام قانون المالية، ولهذا يسمى السبب يسمى القرار النهائي الصادر من البرلمان فيما يتعلق بالمالية العامة (الترخيص المالي) ولهذا حوّل الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة حيث أنه يتعين على رئيس المجلس إرسال النص المصوت عليه إلى مجلس الأمة في مدة عشرة (10) أيام فيقوم مجلس الأمة لاحقاً بمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة وذلك حسب المادة 120 التي تنص على مايلي: "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه . تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه. يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضائه. وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً (75) من تاريخ إيداعه من طرف رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل بداية السنة" المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية.

كـمـيـل¹ القانون العضوي توزيع هذه المدة للتصويت بين غرفتي البرلمان، حيث تم منح للغرفة الأولى مدة سبعة وأربعون (47) يوماً كحد أقصى للتصويت ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية، أما الغرفة الثانية منحها عشرون (20) يوماً كحد أقصى للمصادقة على النص المصوت عليه، أما مدة الثمانية (08) أيام المتبقية فهي مـخـوـلة للجنة المتساوية الأعضاء للبحث في الخلاف¹ الذي يمكن أن ينشأ بين الغرفتين حول نص مشروع قانون المالية وبالتالي فإن المجلس الشعبي الوطني في مدة سبعة وأربعون يوماً، عليه تقسيم هذه المدة على اللجنة المختصة لدراسة المشروع، وكذلك مدة للمناقشة، مع احترام أجل تبليغ النص المصوت عليه والمحدد، ونفس الشيء بالنسبة لمجلس الأمة التي يتعين عليها تقسيم مدة العشرين يوماً بين دراسة المشروع أمام اللجنة المختصة ومناقشته وتبليغه إلى رئيس الجمهورية². فتدخلات البرلمان في الاختصاص المالي تأخذ عدة طرق من بينها علاقته مع مجلس المحاسبة نظراً لدوره في هذه العملية المالية.

المطلب الثالث: طرق تعاون مجلس المحاسبة مع البرلمان

¹ المادة 44 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999.

مادامت تكتسي الميزانية العامة للدولة طابع قانون المالية بعد مناقشتها والتصويت عليها وإقرارها من طرف البرلمان وباعتبار أن المجلس المحاسبي يدخل كطرف فاعل في عملية الميزانية العامة وذلك من خلال مراقبته لها وبلتالي فإنّ هناك تنسيق وتعاون بين هاتين المؤسستين يتم في إطار تكليفه بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وهذا وفقا للدستور ويتمثل هذا التعاون في إرسال المجلس التقارير السنوية والتقييمية إلى البرلمان، وكذلك إمكانية البرلمان عرض دراسة ملفات على المجلس وأخيرا إمكانية البرلمان إخطار المجلس بممارسة صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

- عن طريق إرسال التقارير السنوية و التقييمية

بالنسبة للتقارير السنوية: فإنّ مجلس المحاسبة يعد تقريرا سنويا يبين فيه والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحرياته، مرفقة بالتوصيات التي يرى وجوب تقديمها، بالإضافة إلى ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك، ويتولى فيما بعد إرسال هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية ونسخة منه إلى الهيئة التشريعية.

بالنسبة للتقارير التقييمية: فهي تقارير يقوم بإعدادها المجلس لدى استشارته في المشاريع التمهيدية

المتضمنة ضبط الميزانية، و من ثم يتعين على الحكومة إرسالها إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها.

وفي نفس الإطار وبموجب المادة 54 من القانون المتعلق بمجلس المحاسبة 20/95 فإنّ لجنة البرامج والتقارير هي المكلفة بالتحضير والمصادقة على التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية، وكذلك التقرير التقييمي.

- عرض البرلمان دراسة ملفات على المجلس

يمكن لرئيس الهيئة التشريعية وكذلك لرؤساء المجموعات البرلمانية عرض على عرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس.

و بالتالي علاقة البرلمان بمجلس المحاسبة قائمة على عرض هذه الملفات للدراسة.

- إخطار البرلمان للمجلس

إنّ رئيس الهيئة التشريعية يمكنه إخطار مجلس المحاسبة قصد ممارسة صلاحيته في رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية فقط، ويتعين على المجلس بعد قيامه بالمهام محل الإخطار تبليغ الهيئة التي أخطرت بالنتائج المخصصة لذلك.¹

ملخص الفصل الثالث:

رغم الدراسات السابقة التي تطرقنا إليها بداية من مفهوم الميزانية العامة مروراً بمبادئها وصولاً إلى مراحلها. أما فيما يخص دور البرلمان في هذا الاختصاص فهو يختلف في أدائه من بلد لآخر فباعتبار هذا الفصل ينصب فقط على دراسة هذه المؤسسة في الجزائر فالبرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي والوحيد في إجازة تحصيل الإيرادات وصرف النفقات على طول السنة، وباعتبار أن الحكومة هي أداة تنفيذ هاتين العمليتين اللتين تمتدان على طول العام، فإن الأمر يقتضي التقدير الحقيقي لما سيتم إنفاقه، بالإضافة إلى المراقبة المستمرة لعمليتي التحصيل والإنفاق من طرف البرلمان طوال فترة السنة للأخيراً تصويت البرلمان على القانون الذي يبين حجم الاعتمادات المالية التي أنفقتها الحكومة وحجم الأموال التي حصلت عليها.

فإعداد قانون المالية أهم عمل دوري سنوي في الدولة بحكم أنه هو المحرك الرئيسي لتنفيذ البرنامج الحكومي الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، إذ توكل إعداد هذا القانون للحكومة باعتبارها الأكثر قدرة على توقع إيرادات الدولة ونفقاتها لفترة مقبلة إذ هي المنفذ للبرنامج الحكومي على أن تناقشه السلطة التشريعية قبل المصادقة عليه إلا أننا نرى بأن الحكومة لا تكتفي بتنفيذ هذا الأخير وإنما لجأت إلى وسيلة أخرى تتمثل في تقنية القانون التكميلي الذي يمكنها من احتكار هذا الاختصاص بالرغم من التشريعات والقوانين التي نصت بشأن هذا الخصوص. وبالتالي فوجود هذه الأخيرة تبقى مجرد شعارات وحبير على ورق.

الجمعة

خاتمة :

يمكن القول من خلال هذه الدراسة بأن السياسة العامة تعبر عن درجة محترمة من الانسجام وأن إقرارها يتطلب إنتاج ترسانة من القرارات والقوانين التي تترجم الأهداف إلى إجراءات ملموسة ، ويتطلب هذا الأمر وجود أطراف تقوم بهذه العملية من جملتها السلطة التشريعية التي بدأت بحق تشريع القوانين وصولا إلى المصطلح المتداول بالبرلمان الذي يدل على التطبيق العملي من خلال المناقشة في غرفة عن الأمور التي تمه المواطنين لأنه في حقيقة الأمر يمثل الإرادة الشعبية . إنَّ عملية رسم السياسة العامة التي تبدأ من وجود مشكلة أو قضية معينة فتولد الحاجة للتعامل معها من خلال وضع سياسة محددة. كما يعتبر الدور الرئيسي للبرلمان في أي دولة هو سن القوانين، ولكن قد يمتد دوره إلى أبعين ذلك، فالبرلمانات تمثل جهة رقابية على الجهات التنفيذية وهي المسؤولة عن " قرار ميزانية الدولة، علاوة على ذلك تمثل مؤسسة البرلمان وما تؤديه من أعلل ذات أهمية خاصة في عملية صنع السياسة العامة وذلك من خلال كون البرلمان بمثابة ساحة للنقاش الوطني تطرح فيها مخلف الآراء والاهتمامات والمخاوف ويتم توجيهها نحو إيجاد حلول للصالح العام فهو أشبه بطريق ذو اتجاهين أحدهما ينقل من خلاله الشعب رغباته وآرائه إلى ممثليه الذين يسعون إلى اطلاع ناخبهم على النتائج التي أسفر عنها النقاش داخل أروقة البرلمان، وتضيقها لهم وفي إطار هذه العملية التفاهية يعدّ أعضاء البرلمان بمثابة قادة الرأي الذين يمكنهم بد النقاش العام وتوجيهه بشأن القضايا الملحة ومن ثم بإمكانهم لعب دور فعال في دعم عملية صنع السياسة العامة .

وكتقييم للبرلمان الجزائري عن أدائه في رسم السياسة العامة أصبح كيانا شبه ضعيف لأنّه بدي مجرد مؤسسة تعمل على تزكية عمل السلطة التنفيذية وإعطائها الشرعية فالسلطة التشريعية في الجزائر لم تستوعب الدور الذي يجب أن تلعبه في رسم السياسة العامة، كما أنّ ضعف الممارسات الديمقراطية وضعف الطبقة السياسية ونقص الوعي السياسي في المجتمع لم يسمحوا لهذه المؤسسة بالسير في المجال الصحيح فلا يمكن تصور برلمان بدون أحزاب معارضة قوية ومجتمع مدني فعّال. فهذا الضعف في المؤسسة أدي بها إلى عدم الاكتراث في حالة لجوء رئيس الجمهورية المتكرر إلى التشريع بأوامر دون العودة إليها. كما أدى ضعف المؤسسة التشريعية إلى جانب الأحزاب السياسية والمجتمع المدني مصداقيتهم لدى المواطن الذي أصبح يلجأ المظاهرات والاحتجاجات للتعبير عن مطالبه السياسية والاقتصادية والاجتماعية وهذا يخلق في بعض الأحيان اضطرابات داخل المجتمع ويعقد المشاكل أكثر. فلم يكن للبرلمان في الجزائر أي دور مؤثر لا في إطار الأحادية الحزبية ولا حتى بعد تبني التعددية الحزبية وبقيت مهمشة وبعيدة عن صنع القرار والتأثير في رسم السياسة العامة. خاصة وأنّ معظم صلاحياته مستحوذ عليها وتشاركه فيها السلطة التنفيذية في أبرزها والتي تعد أكبر جزء فيها وهي التشريع فهذه الأخيرة تسيطر على بقية السلطات باعتبارها المنفذة ،ولكن ما يلاحظه الباحثين المختصين بأنّ كل من المؤسساتين مهما في الحقيقة إلاّ أدوات أو وسيلة فهناك قوة أخرى تؤثر بشكل كبير على عملية صنع السياسة العامة في الجزائر والتي تتمثل في جماعات المصالح التي تقوم بإصدار قرارات أو ما شابه ذلك وفق إيديولوجيتها وإن كانت لا تصب في صالح الشعب والتي تكون بدرها بحاجة إلى تنفيذها وإضافة عليها تلك الصبغة الشرعية حتى تكون حتمية وملزمة للمواطن الجزائري حتى لا يتسن له قبولها أو رفضها .

فالبرلمان الجزائري تؤثر فيه البيئة المحيطة به إذا ما قمنا بمقارنة هذا الهيكل الإداري فكل من الجزائر وفرنسا إنطلاقا من تبني كلا البلدين نظام سياسي واحد ألا وهو النظام شبه الرئاسي الذي نرى فيه في فرنسا بأن البرلمان له قيمته ووزنه

من باب إحترام مبدأ كل سلطة لها إختصاصاتها وعدم التدخل في شؤون بعضها البعض على غرار الجزائر التي تنتهج النظام ذاته إلا أن الممارسة تختلف فالسلطة التنفيذية تتحكم في جميع المؤسسات وبالتالي يمكن القول بأن هذا النمط ليس من الحكم ليس كما سبق الإشارة إليه وإنما رئاسي مما يؤثر على بقية المؤسسات وتشكل معضلة أمامها من بينها البرلمان الذي نحن بصدد دراسته ولإسترجاع مكانته في النظام السياسي وإعادة تفعيله وتحسين أدائه وجعل دوره مؤثرا في السياسة العامة يتطلب عملية إصلاح شاملة في النظام السياسي برمته وترقية الديمقراطية وإعطاء دور أكبر للأحزاب السياسية والمجتمع المدني، وكذا إصلاح البرلمان والتوسيع في صلاحياته واحترامها من قبل أعضائها ومن قبل السلطة التنفيذية على وجه الخصوص، حيث يتم هذا من خلال ترقية العمل السياسي والمشاركة السياسية وتبني دستور يهدف إلى خلق توازن بين السلطات.

يمكن القول بأن ترقية الديمقراطية تخضع لتطور الوعي السياسي الذي يتمتع به المواطن والطبقة السياسية على حد سواء، لكن العمل في المسار الصحيح يخضع كذلك لإرادة السلطة الحاكمة ومنها السلطة التشريعية القائمة التي عليها العمل على فتح أكثر للمجال الديمقراطي وتعزيز صلاحياتها الرقابية على تسيير الشأن العام وعدم الخضوع لإرادة السلطة التنفيذية وإعطاء الشرعية لأعمالها ومشاريعها وتعديلاتها التي تخدم ترقية العمل الديمقراطي في البلاد. فالإصلاح المؤسساتي والدستوري وحتى القانوني هو عملية متواصلة تخضع للتطور اليومي للمجتمع سواء داخليا أو خارجيا. ولكي يكون هذا الإصلاح حقيقيا عليه أن يعزز من صلاحيات السلطة التشريعية بهدف خلق توازن حقيقي بينها وبين السلطة التنفيذية والسماح لها بالقيام بدورها بكل فعالية واستقلالية وعدم التراجع عن أي مكتسبات دستورية تعزز نفوذها. فالسلطة التشريعية في الجزائر عملت في عدة مناسبات دستورية على التقليل من صلاحياتها والتنازل على مكاسبها والتراجع عن دورها لصالح تقوية مركز السلطة التنفيذية. أما على مستوى تسيير البرلمان وتنظيمه فمن المؤكد أن سوء استغلال الموارد المالية ونقص التكوين والخبرة السياسية والكفاءة داخل المؤسسة والاعتماد الكلي على السلطة التنفيذية في كل المجالات يقلل من فعالية البرلمان، وهذا ما تميز به البرلمان الجزائري، فتطوير العمل البرلماني من خلال توفير الموارد المالية والبشرية اللازمة وحسن استغلالها وربط علاقات مع البرلمانات في العالم للاستفادة من خبراتها في التسيير والرقابة وصنع السياسة العامة سيعزز محالة من مكانة البرلمان ودوره. كما أن تقوية التعاون بين السلطة التشريعية ومؤسسات الدولة الأخرى كمجلس المحاسبة والمجلس الاقتصادي ومراكز البحث والجامعات يمكن السلطة التشريعية من الحصول على خبرات ودراسات ومعلومات وآراء متنوعة ومختلفة ومعمقة ومنحها استقلالية أكبر عن السلطة التنفيذية وفعالية أكبر في رسم السياسة العامة.

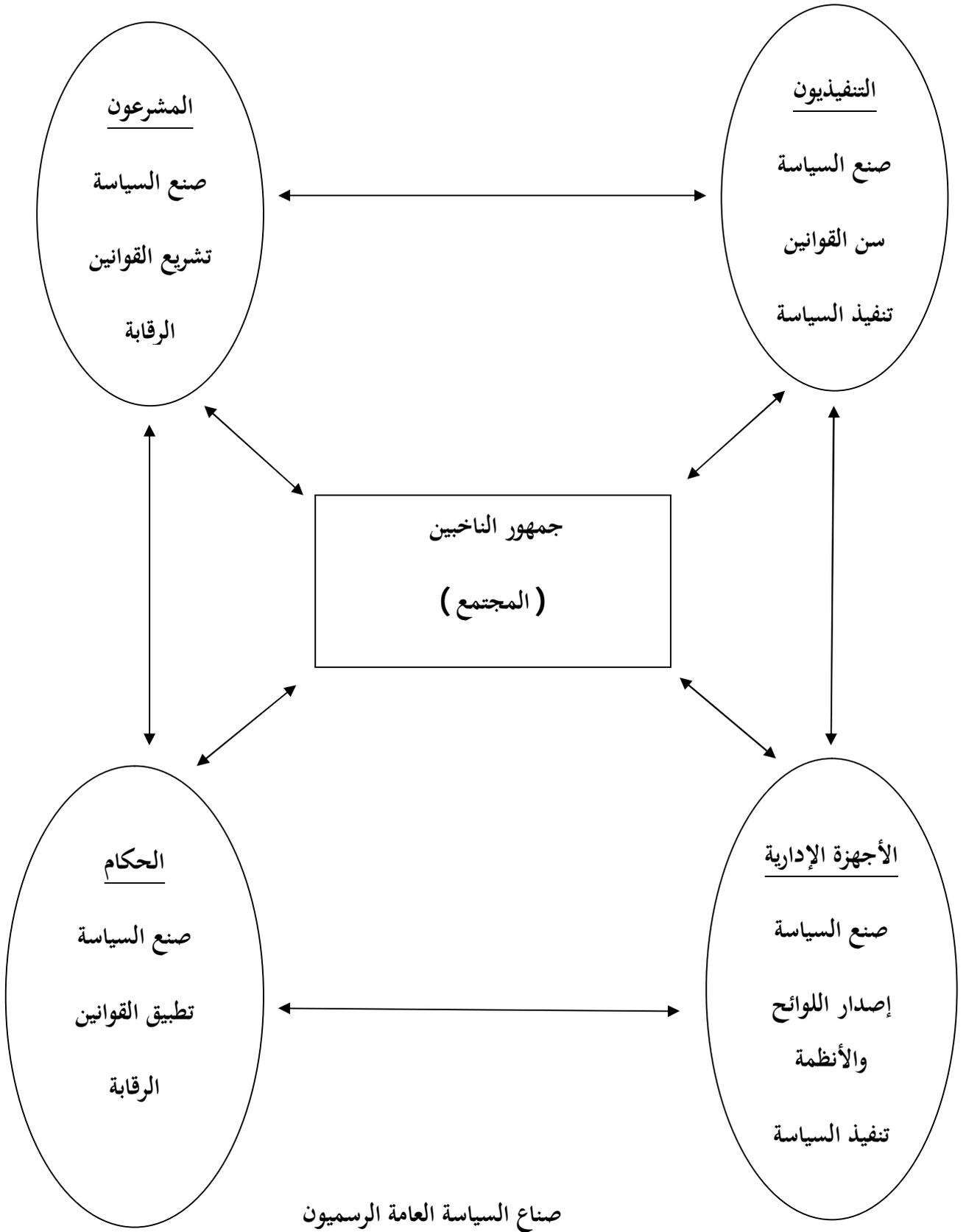
التوصيات:

- الإهتمام بتطوير كفاءات النواب من تقديم الدعم الفني للبرلمانيين الذي بدوره يركز على عمليتي التدريب والتكوين ودور المعلومات ف هذا الشأن ومن يعمل على تويرها لفائدة البرلمان .
- التغلب على الميولات الحزبية وتقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة .
- تقوية الأحزاب السياسية الأخرى لمجابهة الحزب المسيطر على البرلمان .
- ضرورة تقوية المعارضة داخل البرلمان وذلك لمعارضة قرارات ومشاريع الحكومية التي لا تنفع المواطن باعتبار هذا النائب مفوض ومتحدث باسم المواطنين.

- الشفافية وحرية تداول المعلومات فلا بد من تداول عن تلك السياسة أو المشكلة، وكيفية تشكل وعي للأعضاء بالموضوع محل النقاش وهو ما يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالشفافية وحرية تداول المعلومات.
- الحيادية عن طريق تغليب المصلحة العامة من خلال تحييد قدراتهم وآرائهم الشخصية وتغليب المصلحة العامة.
- المتابعة وذلك من خلال تفعيل وسائل رقابية أكثر صرامة.
- العمل على مد الأمانة العامة للأفراد بالمعلومات والإمكانات التي تمكنهم من مساعدة أعضاء البرلمان مما يجعله جهاز كفاً.

- إنشاء قناة إعلامية برلمانية لأنها جزء من الآليات التي تدفع بإصلاح النظام السياسي، لأن الإعلام البرلماني هو إعلام متخصص وبالتالي يكون الغرض منه خدمة وإبراز العملية البرلمانية وذلك كما سبق القول بأنه يقوم بنقل كل ما يتصل بأعمال البرلمانيين والبرلمان للمواطنين بكل ما يعرض من نقاشات وما يدور داخل الجلسات البرلمانية من اقتراحات وانتقادات التي تصدر من مختلف التكتلات النيابية بغية تعزيز ثقافة المشاركة والشفافية من أجل دعم التواصل والاتصال بين أعضاء البرلمان وأفراد المجتمع ومؤسسات المجتمع المدني وتوسيع نطاق المشاركة السياسية الشعبية في صناعة القرار وتكريس مبدأ الشفافية. لأنّ هذه القنوات تسمح بتفعيل الانفتاح نحو الناخبين والمجتمع المدني والإعلام وبالتالي علاقة احتكاكية بين المواطن وهذه المؤسسة، والاهتمام بانشغالاته أكثر من أي وقت مضى وفتح المجال لبناء علاقة جديدة بين المواطن والمؤسسة التشريعية، لخلق نوع من التكامل السياسي في الدولة.
- مواكبة البرلمان للتطور التكنولوجي والاستغناء عن الوسائل التقليدية في الحصول على المعلومات الهامة خاصة بسرعة مع سرعة انتقالها وأزّه يلعب دور كبير في نشر الثقافة السياسية.

المحقق



قائمة المراجع والمصادر

قائمة المراجع والمصادر

الكتب:

- 1- الأحمد وسيم حسام الدين ، برلمانات العالم (العربية والأجنبية)، ط 1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.
- 2- الخطيب سعدي محمد، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية-دراسة مقارنة، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008.
- 3- الخزرجي ثامر كامل محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة،دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، ط1، عمان -الأردن: دار مجد لاوي للنشر والتوزيع، 2004.
- 4- الدبس عصام علي ، النظم السياسية: السلطة التشريعية، ط 1، عمان : دار النشر والتوزيع ، 2011.
- 5- الفهداوي فهمي خليفة ، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، ط1، عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، 2001.
- 6- السيد أحمد خليل جيهان حسن ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، القاهرة : دار النهضة العربية ، 2002.
- 7- الشرقاوي سعاد ، النظم السياسية في العالم المعاصر، 2007.
- 8- الكبيسي عامر، مترجما،صنع السياسات العامة، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2002.
- 9- بوشامة شوام ،مدخل في الاقتصاد العام، ج 1، ط 2، الجزائر: دار الغرب للنشر والتوزيع.

10- حسين عوض الله زينب، مبادئ المالية العامة، بيروت: دار الجامعة، 1994.

11- حسن السيد أحمد خليل جيهان، دور السلطة التشريعية في الرقابة على

الأمول العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، 2002.

12- خضر خضر، مفاهيم أساسية في علم السياسة، ط2، طرابلس-لبنان:

المؤسسة الحديثة للكتاب، 2008.

13- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: دار

الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007.

14- طي محمد، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط6: حقوق الطبع

محفوظة، سنة 2009.

15- عبد الله ثناء فؤاد، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، ط1،

بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997.

16- عبد الوهاب محمد رفعت، النظم السياسية، القاهرة: المكتبة القانونية لدار

المطبوعات الجامعية، 1996.

17- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، الجزائر: المطبعة الحديثة

للفنون المطبعية، 2001.

18- نجيب وصال العزاوي، مبادئ السياسة العامة: دراسة نظرية في حقل

معرفي جديد، ط1، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2003.

المذكرات والرسائل التخرج:

1. أحمد طييب، دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة بن يوسف بن خدة، 2006 – 2007.
2. بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، التخصص: قانون إداري ومؤسسات دستورية، جامعة باجي مختار عنابة، 2006 - 2007
3. ابتسام قرقاح، "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1989- 2009)"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: السياسات العامة والحكومات المقارنة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007-2008.
4. رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، 2007 - 2008،
5. ضمري عزيزة، "الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007-2008
6. طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997 - 2007، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة الحاج لخضر – باتنة، 2008 – 2009

7. معو زين العابدين، **المعلومات كآلية لرسم السياسات العامة في الجزائر**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: السياسات العامة والحكومات المقارنة، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2009.
8. بورياح سلمى، **دور مراكز الأبحاث والدراسات في صنع السياسات العامة: دراسة حالة لمركز الاقتصاد المطبق من أجل التنمية في الجزائر 1985 - 2009**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: رسم السياسات العامة، 2011.
9. غارو حسبية، **"دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة - دراسة حالة الجزائر من 1997-2007"**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: تنظيمات سياسية وعلاقات دولية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2011 - 2012.
10. شامي رابح، **مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2011 - 2012.
11. جمال زيدان، **تقويم السياسات العامة بين النظرية والتطبيق حالة الجزائر 1999 - 2009**، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، تخصص: تنظيم سياسي وإداري، جامعة الجزائر - 3، 2012-2013.
- هاجر بوشوخ، **دور المجتمع المدني في رسم السياسة الإعلامية - الجزائر سنة 2025**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والاتصال، جامعة الحاج لخضر - باتنة -، 2012 - 2013 .

14. علاوة الجندي، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، 2013.

15. حسين أبو الطين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، تخصص: المؤسسات الإدارية والسياسية، جامعة قسنطينة -01، 2013 - 2014.

المجلات والدوريات:

1 العيد عاشوري، "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني: مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003.

2 عقيلة خرباشي، "رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال"، مجلة الفكر البرلماني: مجلس الأمة، العدد 23، جويلية 2009.

3 يلس شاوش بشير، "التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني: مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003.

4 الطيب ماتلو، "مجلس الأمة والقضايا المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث.

5 حاروش نور الدين، "تطوير علاقة البرلمان بالمجتمع المدني... البرلمان المدني"، مجلة المفكر-العدد العاشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة.

6 عبد الناصر جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر: الواقع والآفاق، نوفمبر 2006.

7 مرسى مشري، التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، جامعة شلف، 20 أوت 2008.

8 زدام يوسف، "دور المجتمع المدني في التنمية الانسانية مقارنة ثقافية"، التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، جامعة حسبية بن بو علي - شلف، 17/16 ديسمبر 2008.

9 اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "المرصد الاجتماعية كأداة لتعزيز المشاركة بين الحكومات ومنظمات المدني في عمليات صنع السياسات العامة"، دليل تعزيز المشاركة بين الحكومات ومنظمات المجتمع المدني في عملية رسم السياسات العامة، بيروت، 29 - 30 أبريل 2004.

مقالات بالآغة الأجنبيّة:

- Daniel Kübler et Jacques de Maillard, Analyser Les Politique Publiques, Presses universitaires de Gnoble.

- Edward Tonkin, « Civil Society, Social and Governance: Liberal PoLicy Agendas and Indigenous Civil Society» « Fa á Samoa as case study» , at Victoria University Wellington , Septembre , 2008.

النصوص القانونيّة:

1. دستور 2008

2. النظام الداخلي لمجلس الأمة

3. القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999

المواقع الإلكترونيّة:

1 بومدين طاشمة، "ترشيد أداء البرلمان كمدخل مؤسسي لعملية التنمية السياسية في الجزائر"، **ملتقى التطوير البرلماني**، جامعة ورقلة، 2012.

متوفر على الرابط : <http://www.manifest.univ-ouargla.dz>

2 عليان بوزيان، آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة تيارت.

متوفر على الرابط: <http://manifest.univ-ouargla.dz/>

3 مصطفى بلعور، "التعديلات الدستورية ومعضلة التطوير البرلماني في الجزائر"، **ملتقى التطوير البرلماني**، جامعة ورقلة، 2012 .

متوفر على الرابط: <http://www.manifest.univ-ouargla.dz/>

4 خليل حسين، **البرلمان: النشأة والخصائص، الشكل والوظائف**، 2008/02/10.

متوفر على الرابط: <http://dr.khalil.hussien.blogspot.com/>

5 منصور الجمري، النشأة التاريخية لفكرة البرلمان وتطوره التنظيمي، **الوسط البحرينية**، العدد 94، 2002.

متوفر على الرابط:

<http://www.alwasetnews.com/>

6 ويكيبيديا الموسوعة الحرة، مجلس الأمة.

متوفر على الرابط: <http://ar.wikipedia.org/>

7 حمس لرجام عاملي، **نافذة على البرلمان الجزائري (المجلس الشعبي الوطني**

– مجلس الأمة)، منتديات حركة مجتمع السلم، تيسمسيلت، 2009/08/05

متوفر على الرابط: [/ hmslardjem. Ahlamontada.net/](http://hmslardjem.Ahlamontada.net/)

8 بن اعراب محمد، الميزانية العامة، منتديات الثقافة والفكر القانوني، جامعة سطيف .

<http://cte.univ-setif.dz/>

متوفر على الرابط:

9 حاشي صبرينة، الميزانية العامة، جامعة التكوين المتواصل – مركز الجزائر شرق، 2009 – 2010.

<http://www.shatharat.net/>

متوفر على الرابط:

10 على الصاوي، "نشأة البرلمان وتطوره"، موسوعة الشباب.

[http://acpss.ahram.org.eg /](http://acpss.ahram.org.eg/)

متوفر على الرابط:

الفهرس

الفهرس

	الفهرس
	الإهداء
	الشكر والعرفان
	الآية الكريمة
	خطة البحث
	البسملة
	مقدمة عامة
	الفصل الأول: السياسة العامة والبرلمان إطار نظري
06	تمهيد
07	المبحث الأول: مفهوم السياسة العامة
07	المطلب الأول: تعريف السياسة العامة وخصائصها
07	أولاً: تعريف السياسة العامة
10	ثانياً: خصائص السياسة العامة
11	المطلب الثاني: أنواع السياسات العامة
12	المطلب الثالث: مراحل صنع السياسة العامة
16	المبحث الأول: مفاهيم نظرية حول البرلمان
16	المطلب الأول: نشأة البرلمان ومبدأ فصل السلطات
17	أولاً: مرحلة النشأة
18	ثانياً: مرحلة التطور
20	المطلب الثاني: تعريف البرلمان وخصائصه
23	المطلب الثالث: وظائف البرلمان وصوره في الأنظمة السياسية الحديثة
24	أولاً: وظائف البرلمان

25	ثانيا: صور البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة
28	ملخص الفصل الأول
	الفصل الثاني: البرلمان وصنع السياسة العامة في الجزائر
29	تمهيد
30	المبحث الأول: النظام البرلماني في الجزائر
30	المطلب الأول: السياق التاريخي للبرلمان في النظام السياسي الجزائري
30	أولا: في العهد الاستعماري
31	ثانيا: بعد الاستقلال
33	المطلب الثاني: تطور المؤسسة البرلمانية في الدساتير
43	المطلب الثالث: أداء البرلمان في رسم السياسة العامة
54	المبحث الثاني: البرلمان والقوى الاجتماعية والسياسية
55	المطلب الأول: علاقة البرلمان بالمجتمع المدني
61	المطلب الثاني: علاقة البرلمان بمراكز البحث
64	المطلب الثالث: علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية
67	ملخص الفصل الثاني
	الفصل الثالث: دور البرلمان في رسم السياسة المالية "الجزائر نموذجا"
29	تمهيد
30	المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة
30	المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة
30	المطلب الثاني: مبادئ الميزانية العامة
31	المطلب الثالث: مراحل الميزانية العامة
33	المبحث الثاني: دراسة البرلمان لمشروع قانون المالية
43	المطلب الأول: دراسة مشروع قانون المالية على مستوى اللجنة المتخصصة
54	المطلب الثاني: مصادقة البرلمان على المشروع المالي
55	المطلب الثالث: طرق تعاون مجلس المحاسبة مع البرلمان

61	ملخص الفصل الثالث
64	خاتمة
	قائمة المراجع
	الملاحق