

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية



تقييم أداء المؤسسة التشريعية في الجزائر  
(1997-2014)

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات شهادة الماستر في العلوم السياسية  
تخصص: السياسات العامة والتنمية

إشراف الأستاذ:

طارق عشور

إعداد الطالبة:

غزير مهداوي

أعضاء لجنة المناقشة والتحكيم:

الأستاذ: جمال زيدان .....رئيساً

الأستاذ: طارق عشور.....مشرفاً ومقرراً

الأستاذ: علاء الدين بالنور.....عضواً مناقشاً

الموسم الجامعي

الجزائر / 1435-1436 هـ / 2014-2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قوله - سبحانه :- ( شَهِدَ اللَّهُ أَنَّهُ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ  
وَالْمَلَائِكَةُ وَأُولُو الْعِلْمِ قَائِمًا بِالْقِسْطِ لَا إِلَهَ إِلَّا  
هُوَ الْعَزِيزُ الْحَكِيمُ ) [آل عمران: 18]

## شكر و عرفان

- ✓ نحمد الله حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه يملأ أرجاء السموات والأرض، الذي أعاننا ووفقنا على إتمام هذه المذكرة.
- ✓ ونصلي ونسلم على أشرف خلق الله محمد صلى الله عليه وسلم المصطفى صاحب الشفاعة العظمى يوم القيامة، ورضي الله عن آله وعن جميع أصحابه أجمعين.
- ✓ أتوجه بالشكر والتقدير لأستاذي الفاضل "طارق عشور" الذي أشرف على هذه المذكرة، حيث بفضل الله ثم بفضل جهده المتواصل، وتوجيهاته السديدة ورحابة صدره أثناء فترة البحث تم انجاز هذا البحث فله مني خالص التقدير، وجزاه الله خير جزاء وأكرمه ورفع شأنه.
- ✓ كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة الأستاذان " جمال زيدان" و"بالنور علاء الدين" على تفضلهما بقبول مناقشة هذه المذكرة والحكم عليها، وعلى نصحتهم وإرشادهم الذي كان له الأثر في تصويب البحث، فجزاهم الله ووفقهم وسدد خطاهم.
- ✓ فكل الشكر والتقدير لمن قدم لي المساعدة وأبدى رأياً ساهم في انجاز هذا البحث، فجزاهم الله خيراً ووفقهم وسدد خطاهم.

## إهداء

- إلى من قرن الله حقه بحقهما..وأوجب علينا برهما.
  - إلى من ربياني صغيرا.....وعلماني كبيرا..
  - ....و دعيا لي بظهر الغيب كثيرا.
  - إلى والديّ الكريمين..أطال الله في عمرهما..وأمدهما بالصحة والعافية.... ورزقني برهما.
- إليهما أهدي هذا الجهد المتواضع.

- ❖ إلى إخواني وأخواتي تقديراً واحتراماً
- ❖ إلى كل الأصدقاء والصديقات حبا و وفاءاً
- ❖ إلى كل أساتذة قسم العلوم السياسية ماستر دفعة 2014/2015 صدقاً وإخلاصاً
- ❖ إلى كل من وقف بجانبني وساعدني وشجعني

أهدي ثمرة جهدي

غزير مهداوي

مقدمة

تحتاج الحياة البشرية إلى وجود نظام يضبط علاقة أفراد المجتمع فيما بينهم، وهذا النظام بدوره يتضمن مؤسسات متباينة في تركيبها العضوية والصلاحيات الموكلة لها، من بينها المؤسسة التشريعية التي تعبّر عن الإرادة الشعبية وتكرس حقوق وحريات المواطنين علاوة على ضمان وتحقيق احتياجاتهم.

حيث تتشكل من برلمان ينتخبه الشعب يمارس مهامه وفق فترة محددة قانونياً في الدستور، والذي يعمل وفق مبدأ الفصل بين السلطات للقيام بوظائفه دون قيد، فوظائف الدولة في الدساتير الحديثة موزعة على ثلاث سلطات رئيسية هي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية؛ هذه السلطات تقوم على أساس تخصص وظيفي واستقلال عضوي مما يجعلها متساوية ومستقلة، تقادياً لطغيان إحداها على الأخرى، عملاً بما جادل به مونتيسكيو Montesquieu في كتابه الشهير "روح القوانين - 1748" "..... إن الفضيلة تحتاج إلى حدود، ولكن لا يساء استعمال السلطة، يجب أن توقف السلطة سلطة أخرى .....".<sup>1</sup>

مع ذلك نجد أن هذا المبدأ أثره نسبي على الواقع، على اعتبار أن أغلب التجارب أفرزت رجحان الكفة إلى السلطة التنفيذية حتى في الديمقراطيات التقليدية، ولذا نجد وظيفة التشريع والرقابة تقوم على أساس التعاون والتوازن وفق تأثير متبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالتعاون يكون في إطار ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق المبادرة باقتراح مشاريع القوانين، بينما التوازن يكون في إطار ممارسة الوظيفة الرقابية من خلال امتلاك كلا المؤسسات آليات وميكانيزمات توقف بهما إحداها الأخرى.

وعلاوة على ذلك، نجد نمطية المؤسسة التشريعية في الدول النامية يترتب عنها أثر سلبي من حيث الممارسة، وهذا ما أثبتته العديد من الدراسات التي تناولت النظام السياسي بشكل عام، والبنى التشريعية بشكل خاص، حيث سجلت العديد من الإخفاقات والنقائص التي أدت إلى ضعف مردودية عمل البرلمان. وهذا ما سوف نتناوله في دراستنا هذه من خلال معرفة مدى فعالية أداء البرلمان الجزائري.

<sup>1</sup> . عبد الرضى حسين الطعان، توازن السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة - فرنسا نموذجاً -، ط: 01، ليبيا: منشورات جامعة يونس، 2001، ص 377.

## أولاً: مبررات اختيار الموضوع

### 1) دوافع ذاتية

جاءت دوافع اختيار هذا الموضوع لأسباب ذاتية كانت نتيجة استبعاد الموضوع الأول الذي كان امتداداً لمذكرة الليسانس الموسومة بـ "الحكم الراشد كمقاربة لتحسين الأداء التتموي"، غير أن تشابه ثلاثة مواضيع مطروحة من طرف الطلبة جعلني أبحث عن موضوع آخر لأنفادي ذلك التشابه بين المواضيع من جهة، ولاهتمامي بموضوع "تقييم أداء المؤسسة التشريعية في الجزائر" الذي تصادف مع معالجة موضوع السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية في الأعمال الموجهة لأحد المقاييس من جهة أخرى، إضافة إلى تناول مقياس "تقييم وتقويم السياسات العامة" وهنا كانت المبادرة في إعداد هذا الموضوع.

### 2) دوافع موضوعية

بالنظر إلى كفاءة وفعالية تجارب أغلب برلمانات الديمقراطيات الغربية، وبعض برلمانات الدول الناشئة التي تظهر مكانة ولو نسبية لهذه البنى التشريعية في عملية صنع القرار بما يفرضه من تدخل في تحديد ووضع وتعديل السياسات العامة، بل مناقشتها على اعتبار أن هذه الهياكل توظف كمجالات لنقاش المدخلات الحكومية في فضاء عام ممأسس. لهذا جاءت دراسة هذا الموضوع من أجل النظر في مدى أهلية المؤسسة التشريعية الجزائرية كأحد التجارب الديمقراطية الناشئة منذ تسعينيات القرن العشرين من حيث الأداء، ومحاولة تقييم وتقويم هذه التجربة بالتركيز على فترات تشريعية محددة للبرلمان الجزائري.

### ثانياً: أهمية وأهداف الدراسة

لم يحظ تناول موضوع المؤسسة التشريعية بذلك القدر الكافي من الدراسة والتحليل من جانبه السياسي، فقد اقتصر المواضيع التي عالجت المؤسسة التشريعية على البحث في الجوانب القانونية، ولهذا جاءت تلك الدراسات قاصرة على فهم حقيقة الممارسة التشريعية كسلطة أصيلة كفلها الدستور الجزائري، بل إن ضعف التحليل واقتصاره على الجانب الشكلي قد يوصلنا إلى نتائج مغايرة تماماً لحقيقة الممارسة السياسية داخل النظام السياسي الجزائري وبيئته. إذ تكمن أهمية هذه الدراسة في محاولة معالجة الموضوع وفق مقاربات أخرى، علاوة على المدخل القانوني الذي يعتبر من بين المداخل المهمة في دراسة مثل هذه المواضيع.



أما أهداف الدراسة تتمثل في البحث قدر المستطاع عن الأسباب والعوامل الحقيقية التي أدت إلى فشلها عند قيامها بوظائفها، والكشف عن العراقيل والمعوقات التي أدت إلى ضعف أدائها، ومن ثم إعطاء رؤية معيارية إصلاحية لهذه المؤسسة، فهذه الدراسة تنظر في الممارسة الفعلية لها، والتي تمثل جوهر الموضوع في التأثير على السلوك والأداء البرلماني.

### ثالثاً: تحديد المصطلحات

إنّ أي دراسة علمية أكاديمية تحتاج إلى تحديد بعض المصطلحات التي لها علاقة بها حتى تظهر للقارئ الكلمات المفتاحية التي تبرز أهمية هذا الموضوع، حيث يمكن توضيحها فيما يلي:

(1) السلطة التشريعية/ البرلمان: هي المجلس النيابي الذي يقوم بوضع القوانين وممارسة الرقابة على أعمال الحكومة لمنحها الثقة أو سحبها منها.

(2) تقييم الأداء: هي عملية منظمة تستند على أساس علمي وتعتمد على التحليل وقياس الأعمال المنجزة خلال فترة زمنية معينة لتحقيق الأهداف المرجوة.

(3) التشريع: هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة العامة صاحبة الإختصاص، فهو عملية بمقتضاها يتم تنظيم وضبط سلوك وعلاقات الأشخاص في المجتمع، لإحداث قدر معين من التداخل والترابط وتسيير التعامل بينهم.

(4) الرقابة البرلمانية: هي سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن التنفيذ أو عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة للدولة، وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كانت الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء، وتُعرف أيضاً على أنها دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة في أن تصدر أحكاماً قيمة قد تؤدي إلى استقالة الحكومة إذا سحب البرلمان منها الثقة، فهي تهدف إلى ضمان حسن سير أجهزة الدولة.

(5) الإصلاح البرلماني: هو جزء من الإصلاح السياسي؛ الذي يعني خلق الإرادة الفعالة للقيام بالإصلاح<sup>1</sup>، فهو تعديل أو تطوير أو تحسين في الآليات والتشريعات والأجهزة..... إلخ. فهو باختصار تطوير كفاءة وفعالية البرلمان في علاقته بالبيئة المحيطة به داخلياً وخارجياً.

<sup>1</sup>. اسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، معجم مصطلحات عصر العولمة (مصطلحات سياسية، وإقتصادية، وإجتماعية ونفسية وإعلامية)، ص 51، أنظر الرابط التالي:

<https://www.google.dz/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q>

## رابعاً: الدراسات السابقة

تعددت وتباينت الدراسات التي تناولت المؤسسة التشريعية، منها ما هو باللغة العربية ومنها ما هو باللغات الأجنبية، وهذا راجع لأهميتها البالغة في المجتمع والمكانة التي تحتلها في الفضاء السياسي، لذا سوف نشير إلى بعضها فيما يلي:

(1) بالنسبة للمراجع باللغة الأجنبية: نجد كتاب باللغة الإنجليزية بعنوان "Parliamentary Institutions - Basic Concepts"، "المؤسسات البرلمانية - مفاهيم أساسية- " الصادر عن مكتب المجلس الوطني للفيتنام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في شكل مشروع تقني للشؤون البرلمانية لـ (Cristina Leston-Bandeiner and Lord Philip Norton)، حيث تضمن هذا المشروع مدى قوة وفعالية البرلمان من جانب الممارسة تشريعياً ورقابياً ووظيفة اللجان وعضويتها، كما أشار إلى التصنيفات البرلمانية (النماذج) من حيث القوة والضعف والتأثير، فقد أعطى هذا المشروع المقاربة المعرفية للمؤسسة التشريعية.

(2) أما باللغة الفرنسية كتاب بعنوان « Evaluer le Parlement, outils d'auto-évaluation l'Intention des Parlement » «à » تقييم البرلمان، أدوات التقييم الذاتي وغايات البرلمان» الصادر عن الإتحاد البرلماني لـ أندرس جونسون (Anders B. Johnsson)، حيث حدد ست مؤشرات لتطوير أداء البرلمان من خلال طرح عشرة أسئلة وكل سؤال تضمن خمس درجات للقياس بدراسات إمبريقية لمعرفة مدى فعالية وحيوية العمل البرلماني.

(3) أما المراجع باللغة العربية نجد كتاب " العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري " لـ عمار عباس حيث قسم موضوع الكتاب إلى فصلين؛ تناول في الفصل الأول العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة من خلال أنواع الأنظمة السياسية، فقد استخدم المقاربة القانونية لتوضيح صلاحيات كل سلطة، أما الفصل الثاني فقد أشار إلى العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الجزائري مبرزاً في ذلك ثقل المؤسسة التنفيذية عند أدائها لمهامها، حيث ركز على مكانة مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري.

(4) وكتاب " نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته-دراسة مقارنة-" لـ مراد بقالم، فقد أشار إلى نشأة الإزدواج البرلماني في بعض الأنظمة الغربية ومبرراته، ثم الإشارة إلى تاريخ السلطة التشريعية في الجزائر ومبررات اعتماد نظام الإزدواج البرلماني، فمن خلال استخدام المنهج المقارن لبعض الأنظمة الغربية أظهر لنا طبيعة البرلمان لكل دولة، غير أنه ما يعاب على المرجعان الثالث والرابع هو غلبة الطرح القانوني، لذا نجد تشابهاً في مضمون المراجع ومرد ذلك المبالغة في استخدام المقاربة القانونية.

## خامساً: الإشكالية الرئيسية

عرفت الدولة الجزائرية عند بناء مؤسساتها عدة تغيرات مست أبعاداً مختلفة جعلها تحاول أن تتبع مساراً ديمقراطياً، وخاصة مع تبني التعددية السياسية التي فتحت المجال أمام المشاركة في العملية السياسية لكل شرائح المجتمع، إضافة إلى اعتماد نظام الثنائية التشريعية (نظام بيكاميرالي)، إلا أن هذا التغيير لم يؤد إلى تحسين أداء المؤسسة التشريعية. فبالنظر لما تقدم يمكن صياغة الإشكالية التالية:

- إلى أي مدى يمكن تقييم وتقويم المؤسسة التشريعية في الجزائر؟ وهل يمكن إيجاد مؤشرات عامة أو محددة لقياس مدى فعالية وكفاءة المؤسسة التشريعية في الجزائر؟

وتتطوي تحت هذه الإشكالية العديد من التساؤلات يمكن اختصارها فيما يلي:

- ما مفهوم تقييم الأداء؟ وما هي مستوياته؟ وما هي معايير تقييم أداء المؤسسة التشريعية؟  
- كيف تؤثر طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على أداء البرلمان في الجزائر؟

- عند التقويم، كيف يمكن تفعيل أداء البرلمان الجزائري؟

## سادساً: فرضيات الدراسة

وللإجابة عن هذه التساؤلات نقوم باختبار الفرضيات التالية:

- 1) كلما كانت مؤشرات تقييم الأداء شاملة وعامة كلما كانت نتائج عملية التقييم أكثر دقة.
- 2) عدم تمكين البرلمان يعود إلى وجود خلل في العلاقة بين الحكومة والبرلمان.
- 3) وجود خلل في الأداء البرلماني يعود بالأساس إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي يتميز منذ نشأته بتعظيم حجم السلطة التنفيذية .
- 4) ضعف/قوة أداء البرلمان يعود إلى ضعف/قوة النائب في حد ذاته.
- 5) ضعف/قوة أداء البرلمان يعود إلى عدم/وجود الأجهزة والميكانيزمات الفنية المساعدة له.

## سابعاً: حدود الدراسة

تم تحديد مجال هذه الدراسة الخاصة بالمؤسسة التشريعية الجزائرية، بحصرها في فترة التعددية الحزبية بعد سنة 1989 الذي تزامن مع التغيير في بنية المؤسسات الدستورية من اعتماد التعددية السياسية، وكذا استحداث مجلس ثانٍ هو "مجلس الأمة".

## ثامناً: إقترابات ومناهج الدراسة

أما مناهج وإقترابات الدراسة، فبالنسبة للمنهج المعتمد في هذه الدراسة هو منهج دراسة حالة المؤسسة التشريعية في الجزائر فطبيعة الموضوع تفرض علينا جمع البيانات العلمية المتعلقة بالوحدة المدروسة والتعمق فيها<sup>1</sup>، فقد اعتمدنا رصيداً معرفياً شمل حصيلة أعمال الدورات التشريعية للبرلمان ابتداء من 1997 حتى 2014، إضافة إلى المراجع والمذكرات والمقالات والمجلات، قصد معرفة أهم العوامل المؤثرة في الظاهرة المدروسة وإبراز الإرتباطات والعلاقات السببية والوظيفية بين أجزائها، فقد وظفنا هذا المنهج في الفصل الثاني والثالث من خلال الدراسة الوصفية والتحليلية للمؤسسة التشريعية الجزائرية، أما بالنسبة للإقترابات فقد اعتمدنا الإقتراب القانوني<sup>2</sup> لمعرفة ضوابط والتزامات ووظائف المؤسسة التشريعية من الناحية القانونية، والإشارة إلى اختصاص البرلمان حسب ما ينص عليه الدستور لمحاولة الكشف عن شرعية وعدم شرعية عمل المؤسسة، فقد حرصنا على استخدام الوثائق القانونية التي حصلنا عليها كالدستور 1989 و1996، القوانين العضوية التي تحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، قوانين الإنتخابات، القانون الأساسي لعضو البرلمان، القانون الذي يحدد عدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان....، فقد وظفنا هذا الإقتراب في الفصل الثاني دراسة شكلية للموضوع والمبحث الأول من الفصل الثالث عند تناولنا تقييم البرلمان من الناحية القانونية، فعلاوة عن الإقتراب القانوني نستخدم أيضاً الإقتراب المؤسسي<sup>3</sup>، الذي ينظر في التفصيل الوصفي للمؤسسة من حيث هدف تكوينها ومراحل تطورها وتجنيد أعضائها، حيث وظفنا هذا الجانب في الجزء الثاني من الفصل الأول عند دراستنا المقارنة المعرفية للمؤسسة التشريعية، كما يراعى أيضاً الأبنية

<sup>1</sup> . بومدين طاشمة، الأساس في منهجية تحليل النظم السياسية- دراسة في المفاهيم، الأدوات، المناهج، والإقترابات-، ط:01، الجزائر: كنوز للنشر والتوزيع، 2011، ص 104.

<sup>2</sup> . المرجع السابق، ص 115.

<sup>3</sup> . محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي - المفاهيم، المناهج، الإقترابات والأدوات-، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1997، ص ص 119-120.

والهياكل ميزان ثقلها من حيث الفاعلية وقوة التأثير، فالظاهرة السياسية في رؤية هذا الإقتراب يحكمها إطار شرعية المؤسسة والنظر في تفاعلها مع البيئة فهي تؤثر وتتأثر، وهذا ما نعالجه في المبحث الثاني والثالث من الفصل الثالث.

## تاسعاً: صعوبات الدراسة

أما صعوبات الدراسة يمكن إيجازها فيما يلي:

(1) أول صعوبة يمكن ملاحظتها هو اختيار المقاربات التي تتناسب مع موضوع الدراسة، خاصة أن عملية التقييم تحتاج إلى تحديد معايير متفق عليها عند مجتمع علمي الذي يهتم بالدراسات البرلمانية لتقييمها أين كانت سواء في الجزائر أو الدول النامية أو حتى العالم المتقدم.

(2) صعوبة في اعتماد دراسة ميدانية، وهذا ما استبعدته في معالجة هذا الموضوع نظراً لتكلفته المادية وضيق الوقت، إضافة إلى الصعوبة في اختيار العينة التي تتناسب مع موضوع الدراسة. زيادة على ذلك صعوبة الذهاب إلى البرلمان الجزائري، فقد كان من المفترض أن يكون وارد من هيئة الجامعة - الدكتور مولاي الطاهر - في مسار دراسة الماجستير على أساس فترة تربص (تكوين) لتسهيل الذهاب إلى البرلمان الجزائري ولتدعيم هذه الدراسة بالجانب الميداني، ولربما تصبح مرجعية لمعرفة مدى ضعف/ قوة أداء البرلمان الجزائري.

(3) طبيعة الموضوع تفرض علينا استخدام مراجع متعلقة بالعلوم السياسية بالأخص الدراسات المقارنة فقد كانت نادرة إن لم نقل منعدمة، فقد غلبت على هذه الدراسة المراجع ذات الطرح القانوني التي كانت متوفرة بكثرة في المكتبات الجامعية، وفي أغلب الأحيان نجد هذه المراجع متشابهة في محتواها، وهذا ما يؤثر على جانب التحليل السياسي.

(4) صعوبة إيجاد مراجع أجنبية خاصة وأن مواضيع مثل هذا الطرح تعتمد المراجع الأجنبية التي تعتبر المصادر الأولية، نظراً لارتباط وجود المؤسسة التشريعية بالبعد التاريخي لتطورها، وتميزها بأسلوب الإقناع عكس المراجع باللغة العربية التي تفتقد ذلك، وبالتالي تبقى الدراسة مفرغة من محتواها، بالإضافة إلى صعوبة في الترجمة لأنها تحتاج إلى الوقت الكافي، فترجمة النص في أغلب الأحيان يُفقد معناه الحقيقي، وهو ما حاولت تفاديه قدر المستطاع.

5) صعوبة تقييم أداء المؤسسة التشريعية لأنه يعتبر مفهوماً مجرداً يصعب قياسه، بالإضافة إلى تداخل الصلاحيات ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. ومن جانب آخر التقييم يحتاج إلى الإحاطة بجميع المعايير والمتغيرات التي لها علاقة بموضوع الدراسة حتى يتمكن من الوصول إلى نتيجة أكثر دقة.

## عاشراً: خطة الدراسة

ولدراسة موضوع "تقييم أداء المؤسسة التشريعية في الجزائر" نحرص على اعتماد الإطار المنهجي للدراسة المتكون من مقدمة، وثلاثة فصول وخاتمة كاستنتاجات وإجابة عن الإشكالية وإثبات أو نفي صحة الفرضيات.

وبناءً على ذلك فقد نتناول في الفصل الأول، تقييم الأداء والمؤسسة التشريعية- إطاراً نظرياً للدراسة- من خلال إعطاء رؤية مفاهيمية للموضوع المراد البحث فيه، حتى يتسنى للقارئ الحصول على رصيد معرفي حول الموضوع، أما الفصل الثاني فقد نشير إلى المؤسسة التشريعية في الجزائر - دراسة وصفية- حيث يراعى فيها الجانب الشكلي لها، بينما الفصل الثالث نعالج فيه جوهر الموضوع الذي ارتبط بتقييم وتقويم المؤسسة التشريعية في الجزائر.

## الفصل الأول: تقييم الأداء والمؤسسة التشريعية - إطار نظري -

### أولاً: تقييم الأداء - المفاهيم الأساسية -

المبحث الأول: مفهوم تقييم الأداء

المبحث الثاني: أساسيات تقييم الأداء وصعوباته

### ثانياً: المؤسسة التشريعية - مقارنة معرفية -

المبحث الأول: ظروف نشأة البرلمان

المبحث الثاني: تشكيل وتنظيم المؤسسة التشريعية

المبحث الثالث: آليات تكريس المؤسسة التشريعية

## الفصل الأول: تقييم الأداء والمؤسسة التشريعية - إطار نظري للدراسة -

تحتاج دراسة المواضيع العلمية إلى تحديد الإطار النظري الذي يعتبر القاعدة الأساسية للبحث العلمي الأكاديمي، والذي أصبح يمثل العنصر الجوهرى عند إعداد أي بحث علمي، حيث يستوجب علينا تحديد المفاهيم تحديداً دقيقاً؛ الغاية منها معرفة معانيها ومضامينها لأنه في غالب الأحيان يكون هناك تشابهاً في المعاني والتي تبدو لنا من الوهلة الأولى مرادفة لها وتحمل نفس المعنى، ولهذا فإعطاء المغزى الحقيقي للمصطلح يسهل علينا استيعاب موضوع الدراسة وفهمه بشكل أفضل.

### أولاً: تقييم الأداء - المفاهيم الأساسية -

سنحاول في هذا الجزء من الدراسة التركيز على إعطاء مفهوم دقيق لتقييم الأداء والذي يجمع بدوره بين مصطلحين هما: التقييم والأداء لما لهما من قدر من الأهمية، فكل منهما يعطينا جانباً من الدراسة بالإضافة إلى تداخله مع مجموعة من المفاهيم الأخرى التي تتشابه في المعنى، فالتحديد الدقيق لتقييم الأداء يمنحنا صورة أوضح للمعنى، مع الإشارة للمبادئ التي تحكمه والأهمية التي يحتلها والصعوبات التي تعترضه.

### المبحث الأول: مفهوم تقييم الأداء

يرى الكثير من الباحثين أن عملية تقييم الأداء مرحلة أو جزء من عملية الرقابة باعتبارها تنصب على الإنجازات المحققة، فهو قد يستخدم للتعبير عن مدى بلوغ الأهداف أو مدى الإقتصاد في استخدام الموارد والتعبير عن إنجاز المهام<sup>1</sup>، ولهذا أوجب علينا التطرق إلى الخلفيات التاريخية التي تناولت مفهوم تقييم الأداء مع الإشارة إلى المعايير التي يمكن تبنيها للقيام بذلك.

### المطلب الأول: الخلفيات التاريخية لقياس وتقييم الأداء

يشير التتبع التاريخي لعملية تقييم الأداء على أنها عرفت في الحضارات القديمة وتطور مفهومها بتطور وسائل القياس، فبدأت منذ بدأ الإنسان يفكر فيما يدور حوله، وقد عرفت هذه العملية تطورات عديدة وتناولتها المدارس الفكرية المختلفة بالدراسة، ولازالت إلى يومنا هذا تثير

<sup>1</sup> . عبد الملوك مزهودة، "الأداء بين الكفاءة والفعالية- مفهوم وتقييم -"، مجلة العلوم الإنسانية، ع: 01، نوفمبر



اهتمام الباحثين والمفكرين الإداريين ورجال الأعمال، ولهذا سنتطرق إلى النظرة التقليدية لتطور الأداء، ثم النظرة الحديثة، فالمعاصرة.

### (1) تطور عملية تقييم الأداء من النظرة التقليدية إلى النظرة الحديثة

إن استخدام عملية تقييم الأداء لم يكن وليد العصر الحديث، بل استعمل من قبل الحضارات القديمة؛ الصينية والرومانية والفرعونية حضارة بلاد الرافدين وصولاً حتى إلى العصر الحديث، حيث نجد أن من اهتم بهذه العملية بشكل واسع، هي حركة الإدارة العلمية في إعطائها مفهوماً دقيقاً للأداء والإهتمام بقياسه، وهذا من خلال الدراسة الدقيقة للحركة في إطار ما يعرف بـ "دراسة الحركة والزمن"<sup>1</sup> كما اهتمت بهذه العملية كذلك مدرسة العلاقات الإنسانية، حيث دعت إلى ضرورة المزج ما بين المعايير الموضوعية والسلوكية عند تقييم الأداء.<sup>2</sup>

### (2) النظرة المعاصرة لتقييم الأداء

اتسمت هذه الفترة في رفع مردودية الأداء حيث تم الانتقال إلى الأخذ في الحسبان التطورات التي شهدتها بيئة المؤسسات عند تحديد مفهوم الأداء، حيث أصبح ينظر إليه على أساس إنتاج قيمة للزبون<sup>3</sup>، مما أدى إلى ابتكار نظام التقييم كمسار منهجي يهدف لقياس نتائج نشاط ما بغية زيادة فعاليته؛ حيث أوجب البحث عن معايير أخرى، خاصة المعايير المتعلقة بالعامل السلوكي الأخلاقي، فقد اعتمد مفهوم التقييم من قبل علوم التربية لتحديد الدراسة الكمية والكيفية ففي سنوات الثلاثينات أجرى (رالف تيلر R, Tyler) في الولايات المتحدة الأمريكية تقييماً لنتائج النجاح الدراسي الناتجة عن إصلاحات برامج التعليم، وكانت تلك الدراسة نقطة تقييم السياسات العامة التي تطورت في الولايات المتحدة الأمريكية تحت تأثير مكتب المحاسبة العامة المحدث عام 1921، ثم انتشر موضوع التقييم في فرنسا في العلوم الاجتماعية، وفي فترة الستينات والسبعينات أصبح المفهوم مهيمناً على عبارات ومصطلحات "عقلانية خيارات الموازنات"، وخلال فترة الثمانينات أصبح مفهوم نظام التقييم مفهوماً محورياً في سياسة تحديث المؤسسات والإدارات.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> . الشيخ الداودي، "تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء"، مجلة الباحث، ع:07، 2009-2010، ص ص 220-221.

<sup>2</sup> . عبد الوهاب محمد جبين، "تقييم الأداء في الإدارات الصحية بمديرية الشؤون الصحية بمحافظة الطائف"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة سانت كليمنتس العالمية، 2009، ص 23.

<sup>3</sup> . الشيخ الداودي، المرجع السابق، ص 222.

<sup>4</sup> . نور الدين تاويريت، "قياس الفعالية التنظيمية من خلال التقييم التنظيمي"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علم النفس العمل والتنظيم، جامعة قسنطينة: منتوري، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، 2005-2006، ص 105.

## المطلب الثاني: تعريف التقييم والأداء.

إن تقييم الأداء إجراء أو عملية تنطوي على بعدين؛ فالبعد التقني يتمثل في حصر سلبيات وإيجابيات العمل المحقق باستخدام مناهج علمية، أما البعد السياسي يتمثل في مدى تحقيق النتائج المطلوبة سواء كانت كمية أو اجتماعية لها علاقة برضا المواطنين، فتقييم الأداء هو عملية جوهرية تسبق عملية الإصلاح لأنه لا يمكن إجراء التقييم إلا بعد تشخيص مواطن الخلل ونقاط الضعف.

## 1. تعريف التقييم

لقد ارتبط مفهوم التقييم ارتباطاً وثيقاً بمدى تحقيق الأهداف المطلوبة، فهو يرمي إلى إعطاء صورة حقيقية للعمل المنجز من أجل تحسين أداء العمل؛ أي التغيير إلى الجانب الإيجابي. لغة: يعني تقدير قيمة الشيء، فهو يشير إلى معرفة قيمة الشيء أو نتيجة عمل شيء ما، وهناك مصطلحات كثيرة تتشابه معه في المعنى والدلالة وقد تستعمل أحياناً بدل كلمة تقييم مثل: تحكيم وتوزين وتقدير وتثمين ومراجعة واختبار وترتيب... إلخ<sup>1</sup>.

ومفهوم التقييم شأنه شأن المفاهيم الأخرى حيث لا يمكن تحديد مفهوم شامل وجامع إذ نجد عدة تعاريف يمكن إيجازها فيما يلي:

- نشاط مُنظم يستند لمنهجية علمية تهدف للتعرف على طبيعة العمليات المرتبطة بالسياسات العامة وأثرها والبرامج الفعلية المرتبطة بالتنفيذ<sup>2</sup>.
  - إتباع أساليب علمية هدفها الحكم على ما إذا كانت سياسات الحكومة وبرامجها التنفيذية تحقق الأهداف المطلوبة بالقدر المرغوب فيه من الفعالية والكفاءة والاقتصاد.
  - اتباع إجراءات للحكم على ما إذا كانت البرامج العامة جديرة بالتنفيذ أو الاستمرار<sup>3</sup>.
  - التقييم هو عملية تقدير منهجية وغير متحيزة قدر الإمكان لنشاط أو مشروع أو برنامج أو استراتيجية أو سياسة أو موضوع أو قطاع أو مجال تنفيذي أو أداء مؤسسي... إلخ<sup>4</sup>.
- من خلال هذه التعاريف يمكن استنتاج أن التقييم هو:

<sup>1</sup> . عبد الفتاح ياغي، السياسة العامة - النظرية والتطبيق -، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010، ص 176.

<sup>2</sup> . محمد قاسم القريوتي، السياسة العامة - رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل -، ط: 01، الكويت: مكتبة الفلاح للنشر والتحليل، 2006، ص 277.

<sup>3</sup> . خيربي عبد القوي، دراسات السياسات العامة، ط: 01، الكويت: ذات سلاسل، 1989، ص 229.

<sup>4</sup> . منظمة الصحة العالمية، "إصلاح منظومة الصحة العالمية - مسودة سياسة التقييم الرسمية"، الدورة: 131، ماي 2012، ص 3، أنظر الرابط التالي:

[http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf.../B130\\_5Add9-ar.pdf\(02/06/2015\) 09 :30 H](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf.../B130_5Add9-ar.pdf(02/06/2015) 09 :30 H)

- (1) نشاط منظم؛ بمعنى فعل غير عشوائي ولا تلقائي ولا ارتجالي.
- (2) جل التعاريف اعتمدت على منهجية علمية؛ بمعنى مبدأ اليقين والموضوعية بعيدة عن التحير.
- (3) عملية تحكيمية وتقديرية تمكننا من معرفة الآثار، هدفها الإستمرارية وتحقيق الكفاءة والفعالية والأداء.

## II. تعريف الأداء

إن التطورات التي عرفها مصطلح الأداء والبحوث التي حظيت به ممارسته بمختلف وظائفه، لم تكن تصل إلى ما وصلت إليه اليوم لولا ذلك الإرتباط الوثيق بين التسيير كنظام من المؤسسة والنتائج التي تعبر عن مدى تمكن المؤسسة من أداء دورها، وعليه فإن تحسين أداء المؤسسة، يعد الضمان الرئيسي لاستمراريتها خاصة في ظل المسؤوليات الإجتماعية المفروضة، ومن منطلق تحديد أهمية هذا المصطلح سوف نتناول هذا المفهوم بمختلف التصورات التي تعالجه كمفهوم وكعملية.

**الأداء لغة:** يقابل اللفظة اللاتينية performer؛ التي تعني إعطاء كلية الشكل لشيء ما والتي انشقت منها اللفظة الإنجليزية performance التي تعني إنجاز العمل<sup>1</sup>.  
اصطلاحاً: يعني الكيفية التي يبلغ بها التنظيم أهدافه.

يمكن تحديد مفهوم الأداء من الناحية الإدارية، فقد ورد في معجم المصطلحات الإجتماعية على أنه "من بين أهم المقاييس المرتبطة بمؤشري الكفاءة والفعالية؛ حيث تشير الكفاءة إلى العلاقة النسبية بين المدخلات والمخرجات، التي تفسر كيفية إنجاز العمل بالشكل الصحيح بإتباع أفضل الوسائل والخيارات الموصلة للأهداف؛ أما الفعالية فهي تعبر عن العلاقة النسبية بين النتائج المحققة والأهداف المخططة التي تفسر القدرة على تحقيق الأهداف بالشكل الصحيح بمقارنة الأداء المحقق بالنسبة إلى الأداء المطلوب<sup>2</sup>.

ويمكن تعريف الأداء على أنه نظام متكامل يمثل الأداء الفردي العنصر الأساسي فيه، وهذا يرجع إلى أن العنصر البشري هو الفعال في الأداء لما يتمتع به من خبرات وقدرات لإنجاز الأعمال.

ويمكن تعريفه كذلك على أنه "نتاج جهد معين قام ببذله فرد أو مجموعة لإنجاز عمل معين"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> . عبد المليك مزهودة، المرجع السابق، ص 86.

<sup>2</sup> . سعاد بعجي، "تقييم فعالية نظام تقييم أداء العاملين في المؤسسة الاقتصادية الجزائرية"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، جامعة المسيلة: محمد بوضياف، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير وعلوم التجارية، 2006-2007، ص 10.

<sup>3</sup> . ريم بنت عمر بن منصور الشريف، "دور إدارة التطوير الإداري في تحسين الأداء الوظيفي"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الإدارة العامة، جامعة جدة: الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد والإدارة، 2013، ص 55.

كما عرف نيكولاس (F.Nickolas) الأداء على أنه " نتاج السلوك؛ فالسلوك هو النشاط الذي يقوم به الأفراد، أما نتيجة السلوك فهي النتائج التي تمخضت عن ذلك السلوك"، فالأداء بهذا المفهوم التفاعل الحاصل بين السلوك والإنجاز؛ أي أنه مجموع السلوك والنتائج التي حققت معاً.<sup>1</sup> من خلال هذه التعاريف نلاحظ أن معظمها ركز على العنصر البشري الذي يمثل القيمة المضافة متجاهلاً الجوانب الأخرى مثل: الموارد، القوانين، الهياكل.... إلخ؛ فالأداء وفق هذه المفاهيم يعتبر ناقصاً وهذا ما يقودنا إلى تحديد العوامل التي تؤدي إلى رفع مردودية الأداء.

### III. محددات الأداء: تتمثل في المحددات الداخلية والخارجية

#### أ) المحددات الداخلية

1 الجهد: وهو الجهد الناتج من حصول الفرد على التدعيم ( الحافز، الطاقات الجسمية والعقلية التي يبذلها الفرد لأداء مهامه).

2 القدرات: الإمكانيات التي يملكها الفرد وخبرته في العمل.

3 إدراك الدور أو المهمة: تعني الإتجاه الذي يعتقد الفرد أنه من الضروري توجيه جهوده في العمل من خلاله، وهذا يعني الإحساس بالمسؤولية والدافع على العمل لأداء مهامه.

#### ب) المحددات الخارجية

1 متطلبات العمل: ما يتعلق بالواجبات والأدوات والتوقعات المطلوبة من الموظف بالإضافة إلى الطرق والأساليب والمعدات .

2 الموقف (البيئة): ما تتصف به البيئة والتي تتضمن؛ مناخ العمل، الإشراف، الهيكل التنظيمي.... إلخ.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: معايير تقييم الأداء.

قبل التطرق إلى المعايير وجب علينا تحديد مفهوم تقييم الأداء وبعض معاني المصطلحات التي لها علاقة بمفهوم تقييم الأداء وغالباً ما يقع لبس وتداخل ما بين هذه المصطلحات.

#### أ. تحديد معنى المصطلحات: تقييم، قياس، تقويم.

لقد ورد في الأدبيات التربوية لفظا التقويم والتقييم والذان تشابها لفظاً وخطأ واختلافا في المعنى ولهذا نورد في هذا الصدد قول أحد المحللين التربويين الذي قال : الأولى صحيحة لغوياً وأعم ويراد بها معان عدة؛ فهي تعني بيان قيمة الشيء وتعني كذلك تعديل أو تصحيح ما اعوج، فإذا كان يراد به بيان قيمة تحصيل الطالب أو مدى تحقيقه للأهداف التربوية فهو تقييم، وإذا أريد به تصحيح

<sup>1</sup> إبراهيم عبد الباري درة، تكنولوجيا الأداء البشري في المنظمات، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 15.

<sup>2</sup> . سعاد بعجي، المرجع السابق، ص 11.

تعلم الطالب؛ أي مدى تخليص تعلمه من نقاط الضعف في تحصيله فهو تقويم، فالمعنى الأول (Valuation) يعطي قيمة الشيء فقط، بينما المعنى الثاني تقويم (Evaluation) يعطي قيمة الشيء والتعديل والتحسين والتطوير<sup>1</sup>.

إن التفحص الدقيق للمصطلحات الثلاثة يؤدي إلى استنتاج أن عملية قياس وتقييم الأداء هي عملية مركبة تتضمن ثلاث مراحل فرعية:

- قياس الأداء المحقق مقارنة بمعايير موضوعية ويطلق على هذه العملية بالقياس.  
- تحديد مستوى الأداء المحقق إذا كان جيداً أو ضعيفاً؛ أي إعطاء الأداء قيمة ويطلق على هذه العملية التقييم أو التقدير.

- تعزيز نقاط القوة ومعالجة نقاط الضعف من الأداء المحقق ويطلق عليها التقييم.  
إذن العملية المتكاملة لتقييم الأداء يجب أن تتضمن قياسه وتقييمه وهي ما يعبر عنها في اللغة الفرنسية Appréciation واللغة الإنجليزية<sup>2</sup> Appraise.

ولذلك نجد مصطلح التقويم مرادفاً لمعاني كلمات أخرى مثل: التثمين، التقدير، القياس والتي تتضمن هي الأخرى جهوداً في تحليل السياسات العامة، وبأكثر خصوصية فإن معنى التقويم يشير إلى استخلاص المعلومات حول نتائج السياسة العامة، وتقييمها بشكل حقيقي وواقعي، ولتوضيح ذلك أكثر يمكن الإشارة إلى بعض تعاريف التقويم:

- ويعرف داي Duy التقويم على أنه "تقدير لأثر السياسات العامة، وقد قدم (معهد الدراسات الحضرية الأمريكية) رؤية تعريفية أكثر عملية حيال تقويم برامج السياسات العامة من خلال المحاور التالية:

- 1) إن عملية التقويم تشمل على تحديد فاعلية برنامج ما، قائم ومستمر، ثم التحقق من المدى الذي ينجزه هذا البرنامج من أهدافه المطلوبة.
- 2) إن ذلك يعتمد من خلال الإعتماد على مبادئ البحث العلمي ونماذجه لتمييز الآثار المباشرة للبرامج عن الآثار غير المباشرة، والتي قد تكون نتيجة لمؤثرات أخرى.
- 3) وفي ضوء ذلك تسعى عملية التقويم نحو تحسين أداء البرامج عن طريق تعديل عناصرها وتطوير أدائها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> . صلاح ردود الحارثي، التقويم المستمر من النظرية إلى التطبيق، المملكة العربية السعودية: وزارة التعليم العالي، ص 14، أنظر الرابط التالي:

[www.drwaelsaad.net/PDFs/.../كتاب%20التقويم%20\(20/06/1015\) 14 :30 H](http://www.drwaelsaad.net/PDFs/.../كتاب%20التقويم%20(20/06/1015) 14 :30 H).

<sup>2</sup> . سعاد بعجي، المرجع السابق، ص 13.

<sup>3</sup> . فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة (منظور كلي في البيئة والتحليل)، ط: 01، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001، ص ص 310 - 311.

## II. تعريف تقييم الأداء

تعتبر عملية تقييم الأداء من العمليات الهامة التي تمارسها المؤسسة على جميع مستوياتها، ولكي تحقق الأهداف المرجوة يجب التعامل معها بشكل نظامي ودقيق وبمشاركة جميع الأطراف التي من الممكن أن تستفيد من النتائج، ولهذا يمكن تحديد مفهوم تقييم الأداء كالتالي:

عملية تقييم الأداء هي الصفة النظامية أو الرسمية التي تعبر عن مكان القوة ومكان الضعف في المساهمات التي يمنحها الموظفون للوظائف التي كلفوا بإنجازها<sup>1</sup>.

ويعرف أيضاً على أنه تقرير دوري يبين مستوى أداء الفرد ونوع سلوكه مقارنة مع مهمات وواجبات الوظيفة المنوطة به<sup>2</sup>.

## III. معايير التقييم

يقول أحد الباحثين : إن الأداء مفهوم مجرد اجتماعياً مما جعل إسقاطه على الواقع وتحويله إلى مفهوم ملموس أمراً صعباً، وخاصة أن الكثير من السياسات العامة ليست اقتصادية وبالتالي لا يمكن حصر التقييم بالتقييم الكمي أو العددي لنتائج السياسة العامة، بل هناك تقييم معنوي مجرد وهنا نجد صعوبة تحديد معايير محددة لمعرفة مدى نجاح سياسة أو فشلها؛ فتقييم الأداء إذاً هو عملية تبني معايير محددة لتقدير القيمة والأهمية. فهناك ثلاثة معايير أساسية نستخدمها لمعرفة ما إذا كان التقييم سليماً أو لا وهي كالتالي:

**1) معايير الدقة Accuracy :** بمعنى أن يقوم التقييم بتوظيف حقائق ومعلومات صادقة وربط كل حقيقة بالتحليل الذي يرافقها فلا تكون هناك فجوة بين الحقيقة والتقييم أو بين الحقيقة والتعليل أو بين الحقيقة والواقع أو بين الحقيقة والإستنتاج الذي يتوصل إليه المقيمون، وبهذا تكون الدقة صفة ملازمة لجميع أعمال وحيثيات عملية التقييم.

**2) معيار المنفعة Utility :** بمعنى أن التقييم الجيد هو ذلك الذي يقدم توصيات ومقترحات واستنتاجات قابلة للتطبيق العملي؛ وبالتالي هي تفيد الحكومة والمجتمع معاً.

**3) المعيار القانوني Legal :** يجب أن تكون جميع عمليات التقييم قانونية وسليمة<sup>3</sup>.

هذه المعايير هي تعبير عن سلامة التقييم من كل الأخطاء، سواء من حيث جمع المعلومات اليقينية والصادقة عن موضوع التقييم، كتحديد برامج أو مشروعات أو موضوع ما، أو من حيث الوصول إلى حقائق وتوصيات يمكن تجسيدها على أرض الواقع، أما معايير التقييم التي تؤدي إلى مدى نجاح سياسة ما أو فشلها فنجد أنها تباينت وتعددت، حيث إن أغلب الدراسات التي اهتمت

1 . سعاد بعجي، المرجع السابق، ص 15.

2 . ريم بنت عمر بنت منصور الشريف، المرجع السابق، ص 57.

3 . عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق، ص 176..... 180 .

بهذا الموضوع لم تعتمد عملية التقييم على معيار واحد أو مقياس محدد وإنما على مجموعة من المعايير حيث طرح (سابرو - Sapru) مجموعة معايير مماثلة في عملية تقويم السياسة العامة وهي كالتالي:

- أ) الفاعلية : من حيث القدرة على تحقيق النتائج.
  - ب) الكفاءة : من حيث قدرة الجهد على تحقيق النتائج.
  - ج) الكفاية: من حيث قدرة الإمكانيات في تحقيق النتائج وحل المشكلات.
  - د) العدالة : من حيث التوزيع العادل للتكاليف والمنافع بين مختلف الجماعات.
  - هـ) المسؤولية: من حيث قدرة نتائج السياسة في إشباع الحاجات ودعم قيم الجماعات المعنية بها.
  - و) الملائمة: من حيث النتائج المرغوبة بصورة موضوعية وفعلية وقيمة فضلى<sup>1</sup>.
- أما بالنسبة لمعايير دراسة هذا الموضوع والمتعلق بالمؤسسة التشريعية، فقد حدد دافيد بْثام David Beetham في كتابه "البرلمان والديمقراطية في القرن الواحد والعشرون" المعايير التي تحقق ديمقراطية البرلمان، فحسب رأيه حددها في مجموعة من المؤشرات<sup>2</sup> يمكن اختصارها فيما يلي:
- 1) تمثيلاً (Représentatif)؛ بمعنى تمثيل كل شرائح المجتمع اجتماعياً وسياسياً ويضمن تكافؤ الفرص والحماية لجميع أعضائه.
  - 2) شفافاً (Transparent)؛ بمعنى منفتح لكل المواطنين من خلال مختلف وسائل الإعلام لشفاية التعامل مع الشؤون العامة.
  - 3) متاحاً للجميع (Accessible)؛ بمعنى يعمل على مشاركة المواطنين خاصة الجمعيات وتنظيمات المجتمع المدني في مهامهم.
  - 4) خاضعاً للمساءلة (Rendant Des Comptes)؛ البرلمانيون معرضون للمساءلة على مدى وفائهم ونزاهتهم لأعمالهم خلال عهدتهم.
  - 5) فعالاً (Efficace)؛ بمعنى أن يكون تنظيم جيد بموجب معايير ديمقراطية وإنجاز الوظائف التشريعية والرقابية للبرلمان بطريقة تلبى حاجيات المواطنين.

كما حدد أيضاً أندرس جونسون Anders B. Johnsson ستة (06)<sup>3</sup> معايير قصد بلوغ هدفين ؛ أولهما توضيح مقاييس عالمية تحدد ديمقراطية البرلمان، وثانيهما تحديد الأولويات

<sup>1</sup> . فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 322.

<sup>2</sup> . David Beetham, *Parlement et Démocratie au vingt-et-unième Siècle, guide des bonnes pratiques*, Suisse : union Interparlementaire, 2006, p 7.

<sup>3</sup> . Anders B. Johnsson, *evaluer le parlement, Outils d'auto-évaluation à l'intention des parlementaires*, Genève : Union Interparlementaire, 2008, p 5.



والوسائل التي تسمح بتقوية البرلمان، فكل معيار يتضمن عشر أسئلة وكل سؤال يتضمن خمس (05) مؤشرات<sup>1</sup>، وهذه المعايير هي: (لتفصيل أكثر انظر الملحق رقم: 03)

- (1) البرلمان تمثيلي - la Représentativité du parlement
- (2) رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية - le contrôle parlementaire sur l'exécutif
- (3) الوظيفة التشريعية للبرلمان - la Fonction législative du parlement
- (4) الشفافية وسهولة الوصول للبرلمان - La transparence et L'accessibilité du parlement
- (5) إلزامية مساءلة أعضاء البرلمان - L'obligation de rendre compte du parlement
- (6) مشاركة البرلمان في السياسة العالمية - La participation du parlement à la politique Internationale

من خلال الإشارة إلى معايير ترقية عمل البرلمان نلاحظ أن هناك تشابها وتقاربا ما بين ما أشار إليه Beetham و Anders غير أن هذا الأخير أضاف متغيرا آخر هو انفتاح البرلمان على العالم الخارجي مما يضيف زيادة الخبرة والتحسين في الأداء البرلماني.

### المبحث الثاني : أساسيات تقييم الأداء وصعوباته.

يعتبر تقييم الأداء من العوامل الأساسية التي يتوقف عليها نجاح أي منظمة أو مؤسسة أو مشروع ما، لذا نجد أن عملية التقييم يراعى فيها مجموعة من المبادئ لها علاقة بطرق التقييم المنتهجة وكذا مستوياته بالإضافة إلى أنواعه، كما يوضح لنا أيضاً الأهمية والأهداف المراد الوصول إليها وكذا الصعوبات التي تعترضه.

### المطلب الأول: أساسيات تقييم الأداء.

ويقصد بها المبادئ التي تحكم عملية تقييم الأداء قد تكون الأساليب التي يعتمدها المقيم وفق اعتماد منهج محدد أو لها علاقة بمستويات تقييم الأداء حتى يتسنى لنا وضع الشيء المراد تقييمه في صورته الحقيقية.

#### 1. طرق تقييم الأداء

هناك العديد من الطرق التي نستخدمها عند قياس الأداء وتقييمه، فمنه ما هو تقليدي ومنه ما هو حديث ومنه ما هو إداري مرتبط بالأهداف، إلا أننا نكتفي بالإشارة إلى الطريقة الكمية والكيفية.

(1) الأسلوب الكمي: تكون الأعداد والقياس هي الأشكال والأساليب الشائعة فيه والتي غالباً ما تنطوي على الأرقام أو الإحصائيات في الجداول والرسوم البيانية.

<sup>1</sup>. Op Cit, P 5.



(2) الأسلوب النوعي: يساعد في شرح و إثراء البيانات الكمية.<sup>1</sup>

## II. أهمية تقييم الأداء

لمعرفة أهمية أي عمل نلجأ إلى قياس مستوى أدائه ومدى تحقيقه للإنجازات المخطط لها، ولهذا فإن تقييم أداء أي عمل يرتبط بتبني معايير محددة وهي تختلف من جماعة إلى أخرى ومن تنظيم إلى آخر ولهذا تكمن أهمية تقييم الأداء فيما يلي:

فقد حدد "كارتر" أن أهمية التقييم تتمثل فيما يلي:

(1) التحقق من التفاعل والتأثير المتبادل بين الخدمات المقدمة للزبائن والعملاء.

(2) تحسين آليات التنفيذ لتكون أكثر كفاءة وأقل تكلفة.

(3) تحديد مواطن القوة والضعف في البرامج لتحسين أدائها .

(4) التحقق من تنفيذ البرنامج كما كان مقرراً أصلاً<sup>2</sup>.

## III. أهداف تقييم الأداء

إن تقييم الأداء مساق في إطار منهجي ومؤسسي ومبني على الخبرة والقياس لأجل الوصول إلى هدف محقق؛ فهو تعبير عن قيمة الفعل أو المشروع أو البرنامج أو السياسات، وبالتالي يمكن رصد هدف تقييم الأداء أو غايته فيما يلي:

- مراجعة تلاؤم وانسجام الأهداف المحققة.

- تقدير أو تثمين الإمكانيات مع تطابقها للأهداف.

- قياس فعالية الفعل؛ أي درجة بلوغ الأهداف<sup>3</sup>.

## IV. مستويات التقييم

إن عملية تقييم الأداء تحتاج إلى تحديد مجال معين للتقييم قصد توجيه الأداء نحو زاوية معينة والحصول على نتائج تساعد المقيم في كيفية التعامل مع المشكلة، وكذا سهولة وتحسين الاختلال ولهذا يمكن الإشارة إلى مستويات التقييم:

<sup>1</sup>. Rachael Trotman, **promoting good(ness), A guide To evaluating programmes and projects**, march 2008, p 20, 21 .voir le site suivi:

[www.tepou.co.nz/.../Promoting%20Goodness.pdf](http://www.tepou.co.nz/.../Promoting%20Goodness.pdf) (25/05/2015) 14:23 H.

<sup>2</sup>. عبد الوهاب محمد جبين، المرجع السابق، ص 28.

<sup>3</sup>. Michael Rulata, **Guide évaluation**, Germain : Ministère Des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération Internationale et développement, Juin 2005, p3.

## 1) على مستوى مخرجات السياسة العامة

التركيز على مختلف النتائج والإنجازات والبرامج المحققة جراء تطبيق سياسة عامة، ولهذا عند تقييم سياسة عامة وفق هذا المستوى يجب الأخذ بعين الاعتبار ثلاثة متغيرات يمكن توضيحها فيما يلي:

- أ) مراعاة مدى انسجام وتجانس طبيعة المخرجات مع الإحتياجات والمطالب العامة؛ بمعنى ما تم إنجازه وتحقيقه من برامج يتوافق مع المطالب كما ونوعاً.
- ب) مراعاة مدى توافق المخرجات من إنجازات وبرامج مع القيم الموجودة في المجتمع.
- ج) درجة قبول ورضا الأفراد المعنيين بالسياسات لمخرجاتها؛ أي تحقيق التوافق في القيم وتحقيق المطالب.

## 2) على مستوى الآثار

يعني التركيز على العائد المترتب عند تطبيق السياسة العامة مع العلم أن المنجزات المحققة تعكس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة آثاراً مترتبة قد تكون سلبية أو إيجابية.

## 3) على مستوى الأداء

وهذا هو جوهر الموضوع في هذا البحث، حيث يتم التركيز على دور صانع السياسة العامة ومنفذها؛ أي بمعنى البحث في العلة في فشل السياسات العامة سواء كانت برامج أو مشروعات والتركيز كذلك على المعوقات والعراقيل التي تؤثر على أداء السياسة العامة.

يبقى من الصحيح القول لدى تقييم أي سياسة عامة يجب مراعاة أربعة جوانب، فالجانب الأول مستوى البرامج وما حققته من إنجازات، أما الجانب الثاني مستوى التكاليف وما حققته من منفعة، أما الجانب الثالث فهو جانب الأداء ومدى فعالية القائمين على السياسة العامة صنفاً وتنفيذاً، أما الجانب الرابع الربحية الإجتماعية؛ أي حصر الأهداف الإجتماعية المحققة أثناء تنفيذ السياسة العامة كما ونوعاً.<sup>1</sup>

## المطلب الثاني: أنواع التقييم وصعوباته.

إذا كانت عملية تقييم الأداء على المستوى النظري قد حظيت بشيء من الإتفاق بين الباحثين والمنظرين، فإنها على المستوى التطبيقي طرحت ولازالت تطرح إشكاليات معقدة بالرغم من كثرة

<sup>1</sup>. جمال زيدان، "مفهوم تقييم السياسات العامة ودوافعها"، محاضرة أقيمت لطلبة سنة أولى ماستر، دفعة (2014-2015)، جامعة: مولاي الطاهر - سعيدة، قسم العلوم السياسية، تخصص: السياسات العامة والتنمية، مقياس: تقييم وتقويم السياسات العامة، بتاريخ: 2014/05/14.

الدراسات والبحوث التي تهتم بالموضوع، ويعود ذلك لكون إنجازات المؤسسة هي ناتج تفاعل العديد من العوامل والظواهر غير المتجانسة فيما بينها، وإلى صعوبة تكميم تلك الإنجازات.

### 1. أنواع التقييم

قبل التطرق إلى صعوبات التقييم وجب علينا الإشارة إلى أنواع التقييم فهناك ثلاثة أنواع من التقييم، وهي أكثر الأنواع شيوعاً، ويمكن تلخيصها فيما يلي:

(1) **التقييم على أساس الأهداف:** يتمثل في معرفة مدى تحقيق هذه البرامج للأهداف المحددة.

(2) **التقييم القائم على الإجراءات (الناحية العملية):** وهي موجهة تماماً لفهم كيفية عمل البرنامج، وكيف تم تنفيذه وخاصة البرامج طويلة المدى، لمعرفة أوجه القوة والضعف والمعوقات التي تؤثر على مراحل التنفيذ.

(3) **التقييم على أساس النتائج:** لمعرفة مدى تأثير الخدمات أو البرامج المقدمة من حيث تلبية حاجة العملاء والزبائن، تعزيز التعلم والمعارف والتصورات والمهارات أو المواقف.<sup>1</sup>

ويمكن تمييز أنواع أخرى من التقييم لها علاقة بالإنجاز والممارسة وهي كالتالي:

(أ) أنواع التقييم وفق الإنجاز والممارسة نوضحها فيما يلي:

- **تقييم تنابعي:** يسمح بمتابعة توجيه العمل عند الإقتضاء.

- **تقييم نهاية العمل:** يفحص النتائج ويقدم ملاحظة على النتائج في مدة قصيرة.

- **تقييم موضوعي:** يخص بوضوح بعد انتهاء العمل ويقوم بفحص النتائج في مدة طويلة (الآثار).

(ب) أنواع التقييم وفق كيفية الإنجاز نوجزها فيما يلي:

- **التقييم الذاتي:** الإنجاز من طرف شخص أو مجموعة أشخاص يقتضي مباشرة عمل المقيم.

- **التقييم الداخلي:** يحدث من طرف عميل حيث يركز على مسؤولية العمل.

- **تقييم الكشف:** عندما ترغب الإدارة في الحصول على حصيلة من التوصيات في وقت قصير

باستعانة الكشف التقييمي يستطيع تجميع التقييمات بموافقة المدير العام.

<sup>1</sup>. Carter menamara, LLC, **Bacic Guide To program Evaluation**, 1997-2008, voir le site suivi:

[www.tepou.co.nz/.../Promoting%20Goodness.pdf](http://www.tepou.co.nz/.../Promoting%20Goodness.pdf) (06/06/2015) 11:12 H.

- التقييم الخارجي: الذي يتضمن الإستعانة بالإستشارات الخارجية بحيث يعزز على تطلع محايد وجديد، فهذه الإستشارات غالباً ما تكون ضرورية فهي مكملة لتفادي الوقوع في المخاطر المالية، إستراتيجية، عملياتية.

(ج) وفق طبيعة الممارسة يمكن تمييز أربع فئات من التقييم:

- تقييم العمليات: (الأفعال، المشاريع، البرامج).

- التقييم العرضي: (موضوعي، قطاعي).

- تقييم المعدات: (الهيكل، العمال، الموارد، الوسائل).<sup>1</sup>

#### 1. صعوبات تقييم الأداء

ترجع صعوبة تقييم الأداء لأي منظمة حكومية إلى الصعوبات التي لها علاقة بطبيعة عمل تلك المنظمة، فأهم تلك المعوقات يمكن إدراجها فيما يلي:

(1) غياب التحديد الدقيق لمهام الأجهزة الحكومية؛ حيث عدم وضوح مهام كل وحدة يقود إلى خلق الكثير من الصعوبات التي تؤدي إلى التسبب وغياب المسؤولية، فالتداخل في صلاحيات الأجهزة الحكومية وغياب التنظيم السليم لها وعدم التوصيف الدقيق لواجباتها، يؤدي إلى عدم إيجاد المقياس الحقيقي لقياس أداء المؤسسة.<sup>2</sup>

(2) عدم القدرة على القياس وخاصة التقييم النوعي والمجرد غير الملموس فهو غير قابل للقياس الكمي مثل: قياس مدى فعالية الثقافة السياسية أو الأحزاب السياسية، إضافة إلى التداخل ما بين المؤسسات عند أدائها لمهامها.

(3) غموض وتعارض الأهداف لأنها محصلة مطالب ومصالح جهات متعددة.

(4) رغبة الجهات الحكومية في المحافظة على الأوضاع وتجنب أية محاولات لتقييم الأداء، وخاصة إذا كانت المؤسسات المعنية تحظى بامتيازات لا تتمتع بها مؤسسات مماثلة.

(5) صعوبة تبني معايير محددة لتقييم الأداء نظراً لتعدد الموضوعات المراد تقييمها.

(6) حجم التكاليف المادية الضخمة مما يصعب تحديد ميزانية خاصة به.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> . Michael Rulata ,Op.Cit ,p 3.

<sup>2</sup> . عبد الوهاب محمد جبين، المرجع السابق، ص 21.

<sup>3</sup> . محمد قاسم القريوتي، المرجع السابق، ص 293.

## ثانياً: المؤسسة التشريعية - مقارنة معرفية -

سنحاول في هذا الجزء من الدراسة التركيز على الإطار النظري للمؤسسة التشريعية التي تمثل جوهر الموضوع، حيث تعطينا نظرة شاملة عن البنى المؤسساتية للبرلمان من خلال الإشارة إلى ظروف نشأة البرلمان والعوامل التي أدت إلى استحداثه، والأجهزة والهيكل التي تنظمه، والآليات التي تركز وجوده، لأنه يمثل القاعدة الأساسية التي تبنى عليها أي دراسة علمية.

## المبحث الأول: ظروف نشأة البرلمان

إن المتتبع للتطور التاريخي للبرلمان\* يلاحظ وجود العديد من الأسباب التي أدت إلى ظهوره، سواء من حيث طبيعة الأنظمة السياسية، أو من حيث السلوك الانتخابي أو حاجة المجتمع إلى المشاركة في العملية السياسية، لمنع التعسف والإساءة في استخدام السلطة من طرف الملك.

## المطلب الأول: التطور التاريخي للبرلمان

قبل القرن الثاني عشر كان الملك يملك جميع الصلاحيات التشريعية والإجرائية، ويمارسها في نظام إقطاعي، ومع مرور الزمن توصل بعض المقربين من أتباع الملك من نبلاء وكبار ورجال الدين إلى الاجتماع في مجلس استشاري، يتداولون أثناء اجتماعهم بالملك الأمور التنظيمية الهامة وقد سمي هذا المجلس بـ "بالمجلس العام للمملكة" أو "العهد أو المجلس الأعظم"<sup>1</sup>، إلى أن حصل خلاف كبير بين الملك جون سان تير وأعضاء المجلس مما أدى إلى نشوب حرب بين جيوش الطرفين، انتصرت في نهايتها جيوش النبلاء على الملك وفرض المجلس الكبير وثيقة

\* . في هذه الدراسة نستخدم المصطلحات التي لها دلالة للمؤسسة التشريعية كالبرلمان مثلاً: هو كلمة من أصل فرنسي تعني parler أي الكلام، وتستخدم في اللغات المختلفة بمعنى المجالس النيابية التي تمثل السلطة التشريعية في البلاد مثل مجلس الأمة، مجلس الأعيان، مجلس الشعب، المجلس النيابي، وفي تعريف آخر للبرلمان الذي يتكون من النواب ومجلس الشيوخ وقد يكون مجلساً واحداً، فأعضاء مجلس الشيوخ أقل من أعضاء مجلس النواب فمجلس الشيوخ بمثابة أداة التهدئة والاعتزان لسياسة الحزب الحاكم، فقد جاءت تسمية السلطة التشريعية في الدول العربية باسم مجلس الشعب فإن هذا الاسم يرمز إلى الشعب السياسي الذي يشمل الناخبين، في حين ترمز تسمية مجلس الأمة إلى الشعب الذي توفرت فيه مقومات الأمة، وارتبطت تسمية مجلس النواب بالنظام البرلماني، أما تسمية مجلس الشورى فإن لها مدلولاً إسلامياً، أنظر في هذا الصدد قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - تحليل قانوني مقارنة -، ط: 01، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995، ص ص 13-14.

<sup>1</sup> . إسماعيل الغزال، "الدساتير والمؤسسات السياسية"، لبنان: مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، 1996، ص

سميت بـ"المكانا كارتا" على الملك في جوان عام 1215م، وبموجب هذه الوثيقة وافق الملك على استشارة المجلس، حيث أصبح من حق المجلس الموافقة على الضرائب وتقديم العرائض.

واستمر هذا الحال حتى عام 1265 م حيث طلب الملك انتخاب عضوين من كل مدينة إنجليزية يحضرون اجتماعات ومناقشات المجلس الكبير يتمتعون بالاختصاصات ذاتها التي يتمتع بها أعضاء المجلس من النبلاء الذين يحصلون على عضوية المجلس بالتعيين من قبل الملك أو بالوراثة<sup>1</sup>، وهذا الحدث يعتبر دلالة على نشأة أول برلمان إنجليزي وقد تكرست فكرة وجود البرلمان منذ 1265م عندما دعا ادوارد الأول البرلمان إلى الإنعقاد لمناقشة شؤون الدولة، وقد أطلق على هذا البرلمان اسم "البرلمان النموذج".

وبعد فترة من الزمن رفض النبلاء الجلوس مع ممثلي المدن في مجلس واحد، فأخذ ممثلو المدن يعقدون اجتماعاتهم منذ عام 1351 م في مجلسين منفصلين: الأول يتألف من المقاطعات والمدن، والثاني يضم اللوردات والأشراف وكبار رجال الدين، حيث أصبح الانفصال تاماً بين المجلسين؛ مجلس العموم يعقد اجتماعاته في مكان خاص به، وفي عام 1377م أصبح لمجلس النواب رئيساً يدير المناقشات ويعرف باسم "السيبكر"<sup>2</sup> وكانت صلاحيات واختصاصات المجلسين متساوية حتى عام 1911، وهكذا نرى أن تكوين البرلمان الإنجليزي من مجلسين كان له أسباب تاريخية وأخرى طبقية<sup>3</sup>.

### المطلب الثاني: طبيعة المؤسسة التشريعية

تعتبر المؤسسة التشريعية المحرك الأساسي في توجيه النظام السياسي نحو الديمقراطية لما يميزها عن باقي المؤسسات الأخرى في طريقة تشكيلها عن طريق الانتخاب، لذا نجد نوعية النظام السياسي هو الذي يحدد ثقل صلاحيات البرلمان عند ممارسته لمهامه، ولهذا سنشير إلى طبيعة المؤسسة التشريعية في النظام البرلماني والرئاسي، النظام الشبه الرئاسي، نظام الجمعية، وحتى النظام الإسلامي.

#### 1) المؤسسة التشريعية في النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على دعامين أساسيين؛ هما ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والمرونة في العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وما يميز النظام البرلماني على الخصوص هو المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب، وفي مقابل ذلك قابليته للحل من طرف

<sup>1</sup> . صالح جواد الكاظم وعلى غالب العاني، الأنظمة السياسية، بغداد: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 1991، ص 33.

<sup>2</sup> . إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص 265.

<sup>3</sup> . صالح جواد الكاظم وعلى غالب العاني، المرجع السابق، ص 33.

السلطة التنفيذية<sup>1</sup>، ولقد أشار الأستاذ جورج بيردو إلى المبادئ التي يركز عليها النظام البرلماني كما يلي:

- التعاون في أداء الوظائف؛ من خلال إمكانية مشاركتها في اختصاصات بعضها البعض فمثلاً مؤسسة التنفيذ تقاسم مؤسسة التشريع باقتراح القوانين.
- وجود وسائل تأثير فيما بينهما؛ وذلك من خلال وسائل الضغط لكل منهما واستخدام هذه الوسائل يحقق مبدأ المساواة والتوازن.<sup>2</sup> وكنموذج مثالي على ذلك البرلمان البريطاني ولكن يختلف أداء البرلمان نظراً لوجود متغيرات أخرى فمثلاً طبيعة المنظومات الحزبية (الثنائية الحزبية، التعددية الحزبية، ذات الحزب المهيمن).

## 2) المؤسسة التشريعية في النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على ركيزتين أولهما أحادية السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس دولة ينتخب عادة عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري من طرف الشعب، وثانياً شدة الفصل بين السلطات، فالرئيس والبرلمان مستقل كل واحد منهما عن الآخر أي لا وجود لوسائل تأثير بينهما، وعند مقارنة المجالس التشريعية على أساس أهميتها نجد أن الكونجرس الأمريكي يأتي في المقدمة حيث يلعب دوراً مهماً جداً في صياغة وسن التشريعات<sup>3</sup>، ثم إن تشكيل الكونجرس الأمريكي يعكس معاً وفي نفس الوقت الرغبة في إيجاد نظام فيدرالي، وفي الفصل بين السلطات فمجلس النواب يمثل المواطنين مباشرة، حيث تتكون الدائرة الانتخابية من عدد متساو من المواطنين، وهو يمثل مختلف المصالح المحلية ويعبر عن الأغلبية الشعبية، أما الولايات الخمسون ففيها تمثيل متساو في مجلس الشيوخ، وهكذا فإن الوحدات الفيدرالية لها قنوات اتصال خاصة بأحد المجلسين التشريعيين لما يسمح لها بحماية مصالحها<sup>4</sup>. فقد أشار جيمس أندرسون على أن المشرعين في أمريكا يمارسون فعلياً تشريع القوانين وأن قرارهم مستقل في عملهم، ففي الكونجرس مثلاً تملك اللجان الدائمة

<sup>1</sup> . عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ط:01، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2010، ص 41 .

<sup>2</sup> . كيف يعمل النائب ( دليل إرشادي للبرلمانيين )، المعهد الوطني الديمقراطي، 2006، ص 07. أنظر الرابط التالي:

[https://www.ndi.org/.../2369\\_ye\\_manual\\_arapdf\\_091...\(11/07/2015\)](https://www.ndi.org/.../2369_ye_manual_arapdf_091...(11/07/2015)) 14:24 H.

<sup>3</sup> . جيريل ألموند وبنجام بويل وروبرت مندوت، السياسة المقارنة - إطار نظري -، ط:01، ليبيا: منشورات جامعة قار يونس، 1996، ص 255.

<sup>4</sup> . المرجع السابق، ص 259.

صلاحيات إقرار أو صلاحيات إلغاء اللوائح، فان دور الهيئات التشريعية في الأنظمة الرئاسية أكبر منه في الأنظمة البرلمانية<sup>1</sup>.

### (3) المؤسسة التشريعية في النظام الشبه رئاسي

يرى بعض الكتاب على أن نظاماً سياسياً بهذه التسمية من الناحية النظرية لا وجود له، وإنما يراد به شكل من النظم البرلمانية لتقوية<sup>2</sup> منصب رئيس الدولة حيث ينتخب بالإقتراع المباشر من طرف الشعب، والهيئة التنفيذية مسؤولة سياسياً أمام البرلمان؛ حيث تملك الحكومة وسيلة التأثير على البرلمان بحله، في مقابل ذلك تملك الهيئة التشريعية حق المنع (الفيتو) للتأثير على الحكومة، إذ بإمكان البرلمان إسقاط الحكومة، وعضوية مجلس الوزراء عادة تكون مستمدة من البرلمان، غير أنه يمكن أن تكون العضوية من خارج البرلمان، إذ أن هناك علاقات داخلية كثيرة ما بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية<sup>3</sup>.

ومن خلال ما أشرنا إليه يمكن أن نستنتج أن النظام الشبه الرئاسي لم يشهد له تطورات تاريخية مثلما لاحظناه في الأنظمة الرئاسية والبرلمانية فقد جاء كذريعة لتقوية مركز رئيس الدولة.

### (4) المؤسسة التشريعية في نظام الجمعية

وهنا تخضع السلطة التنفيذية خضوعاً تاماً للسلطة التشريعية حيث تصبح السلطة التنفيذية مجرد هيئة تابعة للبرلمان، وهنا نرى أن سلطة البرلمان تعلق على السلطة التنفيذية فتركيز السلطة يكون بيد البرلمان الذي ينتخب من الشعب وهو الذي يقوم بتعيين أعضاء السلطة التنفيذية<sup>4</sup>. ويوجد حالياً في سويسرا.

### (5) المؤسسة التشريعية في الإسلام

من الواضح أن الإسلام في عهد الرسول عليه الصلاة والسلام لم يعرف مبدأ الفصل بين السلطات، فالرسول كان المشرع والمنفذ والقاضي، غير أن التشريع في دول الإسلام له مفهوم

<sup>1</sup> . جيمس أندرسون، تر: عامر الكبيسي، صنع السياسة العامة، ط: 01، عمان: دار المسيرة، 1999، ص ص 54-55.

<sup>2</sup> . عمار عباس، المرجع السابق، ص 74.

<sup>3</sup> . Cristina Ieston-Bandeinar and lord Philip Norton, **parliamentary institutions Basic Concepts**, viet Nam: Office Of The National Assembly And united Nations Development programme, viet Nam, 2005, p 09.

<sup>4</sup> . عصام على الدبس، النظم السياسية السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، ط: 01، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص 63.



خاص متميز لأن المصدر الأساسي لهذا التشريع هو القرآن الذي هو كلام الله<sup>1</sup>، فالتشريع من الناحية العضوية في الإسلام القائم على الإجتهد مقصور على المجتهدين الذين تتوفر فيهم شروط معينة ضرورية من حيث العلم والمعرفة، أما من الناحية الموضوعية نجد أن التشريع القائم على الإجتهد يقتصر على المسائل التي لم يعالجها القرآن ولم تتعرض لها السنة مع ملاحظة ضرورة أنه لا يتعارض الإجتهد مع القرآن الكريم والسنة النبوية<sup>2</sup>.

### المطلب الثالث: النماذج البرلمانية

بالرغم من التوقعات تجاه البرلمان قد تتبع نمطاً مماثلاً في بعض البلدان، إلا أنّ مؤسسات البرلمان في الواقع تختلف اختلافاً كبيراً في جميع أنحاء العالم، سواء في طريقة تشكيلها أو درجة التأثير على السلطة عند قيامها بالأدوار والصلاحيات التي لعبتها من قبل النواب، ومن أجل فهم أهمية البرلمان في الحياة السياسية أوجب علينا من جهة؛ تحديد العوامل الرئيسية التي توضح شكل المؤسسة ومن جهة أخرى؛ التطرق للتصنيفات العلمية للبرلمانات.

#### 1. العوامل التي ساهمت على تشكيل نماذج البرلمان

إن وجود البرلمان قد فرضته عدة عوامل؛ فمن خلال تتبعنا للتطور التاريخي للبرلمان نجد أن هناك أسباباً تاريخية للدول (إقليمية، جهوية)، وأخرى طبقية من خلال الصراع بين الملك والنبل، بالإضافة إلى الثقافة السياسية والتطور التاريخي للمؤسسات البرلمانية، هذا السياق المؤسسي يتشكل من عدة عوامل يمكن إجمالها فيما يلي:

#### أ) أنواع الأنظمة السياسية

من البديهي أن كل نظام سياسي يتشكل من ثلاث سلطات مختلفة: التنفيذية، التشريعية، القضائية تتخللها علاقة فيما بينها، خاصة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية\* فطبيعة هذه

<sup>1</sup> . تيسير عواد، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، ط:02، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990، ص 29.

<sup>2</sup> . المرجع السابق، ص 32.

\* إن العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية تحكمها مبدأ الفصل بين السلطات الذي جادل به المفكر الفرنسي مونتيسكيو، ففقهاء القانون الدستوري استخلصوا من أفكار مونتيسكيو نتيجتين، هما التخصيص الوظيفي والاستقلال العضوي ويراد بالتخصيص الوظيفي أن الهيئات القائمة ستكون متخصصة بوظيفة محددة وهكذا فإن الجمعية الوطنية ستكون مكلفة بوضع القوانين بينما الهيئة التنفيذية ستكون مكلفة بوظيفة التنفيذ، أما الاستقلال العضوي إما أن كل هيئة سوف لن تملك أي وسيلة للتأثير على الهيئة الأخرى (فصل مطلق بين السلطات)، وإما أن كل هيئة سوف تملك وسائل متعادلة في التدخل بالقياس إلى الهيئات الأخرى (فصل مرن بين السلطات)، وهذا ما يمكن أن نسميه التوازن بين السلطات، غير أن هذا التوازن بالصيغة التي اقترحها مونتيسكيو لم يعد له وجود إذ حل محله عدم توازن السلطات وهذا ما يجسده الواقع، فقد تجلى هذا من خلال تزايد سلطة الهيئة التنفيذية وتضاؤل هيئة السلطة التشريعية، فحسب بعض الفقهاء ذهب مونتيسكيو من وراء نظريته من أجل الحفاظ على الطبقة الأرستقراطية في فرنسا التي أصبحت تتناقص تدريجياً في ذلك الوقت مقابل تزايد نفوذ الطبقة البرجوازية في أجهزة الدولة؛ للمزيد من المعلومات أنظر: عبد الرحمان حسين الطعان، المرجع السابق، ص 376 - 377.

العلاقة تحدد لنا نوع نظام الحكم السائد ولهذا يمكن تصنيف أغلب النظم الديمقراطية إما برلمانية خالصة أو رئاسية خالصة أو هجينة تجمع بين خصائص الأنظمة الرئاسية والبرلمانية.

### ب) نوع النظام الانتخابي

إن اختلاف العوامل يعكس نوع التمثيل المبلور من طرف البرلمان، هذه العوامل تتضمن الثقافة السياسية للدول، والماضي السياسي لتشكيل النظام الانتخابي، إذ نجد نوعين من النظم الانتخابية؛ النظام الانتخابي ذا الأغلبية وذا النسبية، إذ أن أكثر الأنظمة الانتخابية الحديثة تتجه اليوم إلى الخلط بين اثنين من الأنظمة الانتخابية (الأغلبية، النسبية)، إذ يتميز نظام الأغلبية بالسهولة والفعالية والحكومة القوية، بينما يكون ضعيفا في علاقته مع المواطنين، ويتميز نظام الانتخاب النسبي بشرعية تمثيل الحكومة ووجود حزب مسيطر، فنظام الأغلبية يعطي نتيجة انتخاب أحزاب قليلة في البرلمان وأغلبية واضحة ويعزو على ترشيح فرد واحد لكل دائرة انتخابية، بينما نظام التمثيل النسبي يجلب أحزابا كثيرة في البرلمان، والنتيجة أقلية أو تحالفات حكومية عن طريق القائمة مقدمة من عدة مترشحين لكل دائرة انتخابية.

### ج) أحادية وثنائية السلطة التشريعية

الحكم على أحادية أو ثنائية الهيئة التشريعية مقرر مع أول عمل برلماني، حيث إن هناك حقائق رئيسية تبرر اختيار الغرفة الثانية؛ التطور التاريخي لشريعة الغرفة العليا، اتساع حجم الدول، النظام الفيدرالي السياسي؛ حيث تؤدي الغرفة الثانية إلى اختيار أحسن الممثلين البرلمانيين على المستوى (الدولي أو الإقليمي)، أو الأفضل على مستوى التفكير والتبصر (حيث لا يكون النقاش سوى الخلاف من قبل الأحزاب السياسية).

### د) المركزية واللامركزية

البرلمانات لها دور مؤثر من طرف الدول لتشكيل النمط الإداري، إذ أن أكثر الأنظمة السياسية أصبحت تقوم اليوم للتنمية باتجاه درجة اللامركزية، هذه اللامركزية يمكن أن تعمل من خلال الفيدرالية (أين تكون الدول واسعة المساحة ومقسمة تماما بين مختلف الإنتماءات العرقية) أو مجرد إقليمية، فالفيدراليات عادة تتضمن دولا فرعية على مستوى الهيئات التشريعية والحكومات؛ إذ في النظام المركزي حيث الهيئة التشريعية من المحتمل أن تعيق كثيراً السلطات؛ إذ في النظام الإقليمي أو الفيدرالي الهيئة التشريعية تشارك من حيث التأثير والمسؤوليات مع الوحدات الفرعية على مستوى المؤسسات<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>. Cristina Ieston-Bandeinar and lord Philip Norton, Op. Cit, P 4.

## II. تصنيفات النماذج البرلمانية

هناك تصنيفات عالمية للبرلمانات تساعد على إعطاء صورة حقيقية لكل برلمان، فهذه التصنيفات والخصائص منحت رؤية واقعية وفعلية لعمل البرلمان، ويمكن الذهاب بعيداً للنظر في المؤسسة ذاتها خارج العلاقات مع الممثلين البرلمانيين كالتغطية الإعلامية مثلاً، وبالتالي فهذه التصنيفات لا تنظر فقط للممارسة الداخلية لعمل البرلمان، بل أيضاً في بعض الحالات تنظر للنتائج الخارجية للمؤسسة البرلمانية، مع استعمال هذه التصنيفات يمكن فهم بدرجة أكبر وعلى نحو كاف كل البرلمانات، كما يمكن استنتاج المعايير التي يمكن استخدامها لفهم البرلمانات الأخرى. وبموجب قائمة تصنيفات البرلمانات نشير إلى الدراسات التي تناولت نظام الهيئة التشريعية وهي كالتالي:

## أ) تصنيف الهيئات التشريعية لـ Michael Mezeys

هذه الدراسة على الأرجح الأكثر استخداماً في أدبيات التصنيفات الأحادية للهيئة التشريعية، حدد مورزي في هذه الدراسة خمسة أنواع مختلفة من الهيئات التشريعية، ضعيفة، هامشية، نشطة (فعالة)، تفاعلية، قليلة (أدنى)، نتائج هذه الدراسة اجتمعت على بعدين مختلفين هما: صنع السياسة العامة والتأييد، فقد حدد ثلاثة مستويات من التأثير في صنع السياسة العامة: المستوى الأول القوة strong (الهيئة التشريعية يمكن لها تعديل ورفض اقتراحات السلطة التنفيذية)، المستوى الثاني معتدلة madest (الهيئة التشريعية لا تملك القدرة على رفض اقتراحات السياسة العامة لكن يمكن تعديلها)<sup>1</sup>، المستوى الثالث قليلة أو ضئيلة littele (الهيئة التشريعية لا يمكنها تعديل ورفض اقتراحات السياسة العامة)؛ أما بالنسبة لبعد التأييد، فالكاتب ميز ببساطة بين أدنى تأييد وأكثر تأييد للهيئة التشريعية؛ هذا يدل على أن أحياناً البرلمانات ينبغي أن تكون قوية في فترات صنع السياسة العامة لكن في الواقع لن تلقى التأييد من طرف الجمهور بحيث يمكننا القول على أنها هيئة تشريعية ضعيفة، مثل هذه الحالة نجدها في البرلمان الإيطالي، وهناك أيضاً البرلمانات التي لها أثر في التأييد لكن لا يمكنها التأثير في صنع السياسة العامة نسميها (هيئة تشريعية ضئيلة) نجد مثل هذه الحالة في الإتحاد السوفياتي.

## ب) نموذج التحويلي لـ Nelson Polsbys

أكثر الدراسات التي تناولت تقييمات البرلمان على مستوى استقلالية وتأثير الهيئة التشريعية الخارجية التي تعكس قوة الهيئة التشريعية، فدرجة الإستقلالية من حيث النقاش تختلف من الدرجة

<sup>1</sup>. Ibid, p 5.

الأدنى إلى أعلى درجة، فالنموذج التحويلي عموماً يستعمل اليوم في أدبيات ودراسات الهيئة التشريعية، وغالباً ما يصبح كأسلوب لعمل البرلمان، حيث أن التمرکز يكون أكثر مجابهة في غرفة المناقشات وأسلوب النقاش، إذ أن البرلمان يقال عنه أنه يصبح هيئة تشريعية كالحلبة عندما تكون هناك تأكيدات على قوة عمل اللجنة والقرارات المتفق عليها بشكل رئيسي على تلازم النقاش، إذ يقال على الهيئة التشريعية تقوم بعمل تحويلي، وهذا ما نجده في مجلس العموم البريطاني الذي يمثل نموذجاً مثالياً، بينما بنديستاج الألماني يمثل نموذجاً ثانياً.

### ج) نموذج تحليل الوظائف لـ Robert Packenham

تأثر بانكنهام بدراسة الكونجرس برازيليا، حيث رأى أن البرلمان بالإضافة إلى وظائف التشريع يمثل وظائف كثيرة وواسعة، فالكاتب لاحظ وظائف البرلمان في التعبير عن نتائج النظام السياسي، فقد وضع بالتحديد إحدى عشر وظيفة من الوظائف المختلفة التي يقوم بها البرلمان: تنشئة شرعية النظام السياسي، توضيح شرعية النظام السياسي، صمام وقائي (كمخرج للضغوطات التي تكون داخل النظام)، تجنيد الممثلين السياسيين، إشراك الممثلين السياسيين، تدريب الممثلين السياسيين، وضع القوانين، وظيفة المخرج (الحل عند الطريق المسدود داخل النظام السياسي)، التعبير عن المصالح، الحل عند الخلاف، إشراف إداري (رقابة إدارية). بالنظر لتفاصيل هذه الوظائف كالوظيفة الأولى التنشئة، بانكنهام رأى أن البرلمان له دور واسع الإدراك في مجتمعنا، هذه الدراسة ذات أهمية أسهمت في فهم الدور الذي يمثله أي برلمان.

### د) دراسة صنع السياسات العامة لـ Philip Norton's

قام بإعادة صياغة دراسة Mezey لصنع السياسة العامة المشار إليها سابقاً. Norton قدم بعداً إيجابياً في الكشف عن قوة وتأثير البرلمان في عملية صنع السياسة العامة، ففوة تأثير البرلمان ليس في أنه لم يصبح قادراً فقط على تعديل أو رفض اقتراحات الحكومة بل أيضاً في الواقع في الوضع والإشراف على السياسات العامة، هذه الدراسة أعادت صياغة ما أشار إليه Mezey سابقاً وقد تمثل ذلك في الأساليب التالية: المشرعون يقومون بصنع السياسة العامة (يمكن تعديل ورفض الإجراءات المقدمة من طرف السلطة التنفيذية ويمكن صياغة واستبدال السياسات بأنفسهم)، المشرعون يؤثرون في السياسات العامة (يمكن تعديل ورفض الإجراءات المقدمة من طرف الهيئة التنفيذية لكن لا يمكن صياغة واستبدال السياسات بأنفسهم)<sup>1</sup>، المشرعون ليس لديهم تأثير أوفحوى في السياسات العامة (لا يمكنهم تعديل ورفض الإجراءات المقدمة من الهيئة التنفيذية ولا صياغة

<sup>1</sup>. Cristina Ieston-Bandeinar and lord Philip Norton, Op Cit. P P 5-6.

أواستبدال السياسات بأنفسهم). هذه الدراسات أصبحت واسعة الاستخدام في التركيز على دراسة وظائف الهيئة التشريعية.

### هـ) مبدأ المرونة لـ Jean Blondeel's

هذا المفهوم كان يستعمل غالباً في تصنيف تأثير البرلمانات في عملية صنع السياسة العامة، درجة المرونة تشير إلى كفاءة البرلمان على إكراه الحكومة في تمرير عملية وضع القوانين، فالبرلمان ينبغي أن يكون قادراً على تجميد أو تأجيل القوانين حيث يمكن أن نقول (مستوى أعلى من المرونة)، بينما في حالات أخرى الحكومة ينبغي أن تكون لها رقابة شاملة لتتمين عملية وضع القوانين حيث يمكن القول (مستوى منخفض من المرونة)، مستوى المرونة أن البرلمان يمكن أن يعتمد على إدخال عدد من المتغيرات الداخلية والخارجية للبرلمان. فالمتغيرات الخارجية تشمل الثقافة السياسية، الدستور، مكانة الهيئة التشريعية في النظام السياسي، أما المتغيرات الداخلية فتتضمن نظام اللجان، مراقبة البرامج، قواعد تنظيم الغرف والموارد<sup>1</sup>.

إذاً كل برلمان يمكن أن يوجد قيماً ليس فقط على مستوى المؤسسات الهيكلية بل أيضاً من خلال فترات الممارسة الحقيقية والفعالية. فالدراسات المشار إليها سابقاً قامت بتحديد الطرق التي يمكنها تقييم اختلاف أبعاد البرلمانات.

### المبحث الثاني: تشكيل وتنظيم المؤسسة التشريعية

يرجع تاريخ المؤسسة التشريعية في وجودها وتشكيلها إلى القرنين الثاني عشر والثالث عشر، وقد تطورت تدريجياً تطوراً موازياً كانت نتيجة الصراع بين الملك الذي كان يتمتع بصلاحيات واسعة وبين الطبقة الأرستقراطية مما فرض وجود هيئة تحد من التعسف في استخدام السلطة، كما يرجع أصل الثنائية التشريعية إلى البرلمان الإنجليزي الأول الذي ترسخ بفضل التطور التدريجي لسلطات البرلمان بمجلسيه وبفضل العامل الإتحادي الذي يفرض تقسيم البرلمان إلى مجلسين مجلس يمثل الشعب ومجلس يمثل دول الأعضاء في الإتحاد<sup>2</sup>.

### المطلب الأول: تشكيل المؤسسة التشريعية

إن التطور التاريخي للمؤسسة التشريعية قد فرض وجود مجلس واحد أو مجلسين ولكل منهما قد وضع مبررات وحجج الأخذ بالمجلس الواحد أو ثنائي المجلس.

<sup>1</sup> . Op.Cit.P P 5-6.

<sup>2</sup> . إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص 205.

## I. نظام المجلس الواحد Unicameral

يعتبر مؤيدو المجلس الواحد أنه لا جدوى من وجود مجلس ثانٍ إذا كان انتخاب أعضائه يتم بالشروط والإجراءات نفسها التي ينتخب بها أعضاء مجلس النواب، وأن وجود مجلس ثانٍ من شأنه شل العمل التشريعي والتأخير في إصدار القوانين، فأنصار هذا الإتجاه يرون أن نظام المجلس الواحد يحقق عدة مزايا هي:

## - الحجج المؤيدة لنظام المجلس الواحد.

(1) توحيد إرادة الأمة: حيث لا يقبل تجزئ فكره سيادة الأمة باعتبارها إرادة واحدة، ولذلك تمثيل هذه السيادة بواسطة مجلس واحد، وفي حالة الأخذ بنظام المجلسين تتكون إرادتان متعارضتان لمجلسين مختلفين تكون إحداهما على الأقل مخالفة لرأي الأمة<sup>1</sup>.

(2) إصدار التشريعات دون بطء أو تأخير: تسهيل إجراءات التشريع بعيداً عن التعقيد (سرعة الإنجاز، تجنب تكرار المناقشات والخلافات) وبذلك تحقق السرعة ومواكبة تطورات الحياة الإجتماعية، ويساعد على التقليل من احتمالات الصراع الموجود في نظام المجلسين<sup>2</sup>.

(3) الحيلولة دون خلق طبقات أرستقراطية أو أصحاب المصالح: إن نظام المجلس الواحد وفق اختياره عن طريق الإقتراع المباشر فإنه يكون بعيداً عن خلق أرستقراطيات أو أصحاب المصالح التي لا تتناسب مع النمط الديمقراطي، غير أن المجلس الثاني تشكيله يكون عن طريق التعيين الجزئي أو الكلي مما يفرض وجود طبقات أرستقراطية وأصحاب مصالح، وبالتالي هذا يتنافى مع مبدأ الديمقراطية وتكون وظيفته وفق مصالح خاصة بدلاً من تحقيق المصلحة العامة.

(4) لا مجال للتصادم في نظام المجلس الواحد: طريقة اختيار أعضاء المجلس الواحد عن طريق الإنتخاب تجعل عدم حدوث تعارض أو تصادم فيما بينهم، على عكس نظام المجلسين نجد تصادم أحدهما مع الآخر وخاصة إذا كانت العضوية معينة جزئياً أو كلياً وبالتالي يصبح يعبر على إرادة الحكومة وليس إرادة الأمة<sup>3</sup>.

## II. نظام ثنائية المجلس Bicameral

قبل التطرق إلى مبررات اعتماد ثنائية المؤسسة التشريعية لا بد من الإشارة إلى طبيعة أعضاء المجلس الثاني، فإذا كان مجلس النواب لا يصادف مشاكل ولا تعقيدات في اختيار

1 . رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2006، ص 27.

2 . عدنان طه، القانون الدستوري والنظم السياسية، ليبيا: الجامعة المفتوحة، 2002، ص 241.

3 . رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 28.

أعضائه، فإن المجلس الثاني يكون الأمر فيه أكثر تعقيداً لأنه يتشكل بعدة طرق قد يكون وراثياً أو اختياره من قبل السلطة الحاكمة أو انتخابه من قبل المواطنين، أو من قبل ممثلي القوى الاقتصادية والاجتماعية.

(1) **المجلس الثاني وراثي:** يمثل هذا المجلس الطبقة الأرستقراطية والإقطاعية، حيث كان موجوداً في العديد من الدول وخاصة الملكية، وما زال قائماً حتى يومنا هذا في بريطانيا ويعرف بـ "مجلس اللوردات" و "مجلس النبلاء" في فرنسا في عهد لويس الثامن عشر وشارل العاشر أي ما بين سنة 1819-1830 حيث كان المجلس يملك سلطات تفوق نسبياً سلطات مجلس النواب.

(2) **المجلس الثاني معين:** حيث يقوم رئيس الدولة أو الحكومة بتعيين أعضاء المجلس الثاني لمدة زمنية محددة تكون في أغلب الأحيان مدى الحياة وهذا ما حدث في بريطانيا بالنسبة إلى اللوردات.

(3) **المجلس الثاني ينتخب بطريقة ديمقراطية:** طريقة الإنتخاب في غالب الأحيان تؤدي إلى جعل تشابه في اختيار عضوية مجلس النواب والمجلس الثاني، ولتفادي ذلك التشابه يجب أن يكون المجلس الثاني مغايراً في تكوينه لمجلس النواب، وهنا يمكن الإشارة إلى بعض الفوارق في طريقة اختيار كلا المجلسين:

أ) طريقة الإقتراع: يجري انتخاب أعضاء النواب بالإقتراع العام المباشر، أما أعضاء المجلس الثاني فيتم انتخابهم بطرق متعددة، بعضها بالإقتراع غير المباشر كما هو الحال في مجلس الشيوخ الأمريكي ومجلس الشيوخ البلجيكي، وبعضها بالإقتراع المباشر كما هو الحال في مجلس الشيوخ الإيطالي ومجلس الدول السويسري، وبعضها معين مثل مجلس الدول في ألمانيا، كما يمثل المجلس الثاني مناطق جغرافية أو إقليمية بعكس مجلس النواب الذي يمثل الأمة، فطريقة قيام المؤسسة التشريعية تؤثر على قوتها أو ضعفها، كما أن استقرار المؤسسات الدستورية يشكل اللبنة الأساسية لطريقة قيام المؤسسة التشريعية<sup>1</sup>.

ب) السن: يشترط أن يكون عضو المجلس الثاني أكبر من عمر عضو مجلس النواب ليحق له أن يترشح للإنتخابات.

ج) ولاية المجلس: مدة ولاية المجلس الثاني تزيد على ولاية مجلس النواب<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> . قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> . إسماعيل غزال، المرجع السابق، ص ص 205.....208.

**الحجج المؤيدة لثنائية المؤسسة التشريعية**

هذه الحجج جاءت للرد على الإنتقادات التي وجهها أنصار المجلس الواحد بيد أن تركيبة وطرق الانتخاب لا تدل على عدم الديمقراطية وعدم الجدوى، ولا على شلل النظام التشريعي، ولهذا يمكن الإشارة إلى الحجج الشكلية والحجج الموضوعية.

**(1) الحجج الشكلية: جاءت رداً على الفريق المعارض لوجود مجلسين وهي كالتالي:**

- الإقتراع غير المباشر: يسمح هذا الأسلوب بالتعبير بصدق عن آراء النخبة الذين يتمتعون بالخبرة في الشؤون العامة نظراً لما يتحملون من مسؤوليات مهنية خاصة وعامة.

- عمر المنتخب: عمر عضو المجلس الثاني الذي عادة أكبر من عمر عضو مجلس النواب، مبررهم في ذلك أن الخبرة وكبر السن يجعل من عضو المجلس الثاني تمتعه بالحكمة والدراية والخبرة والإعتدال، يحد من جموح الشباب وتصلبه فيما يتعلق بالإصلاح والتغيير العفوي غير المدروس.

- مدة الولاية: طول مدة ولاية عضو المجلس الثاني يحرره من تأثير الناخبين والتمتع بالإستقلالية والحرية في عمله.

- التجديد الجزئي للأعضاء: يقوم بإزالة الشوائب والأخطاء التي تعترض الدورة الأولى ويقرب أعضاء المجلس من الناخبين أكثر من مجلس النواب، كما أنه يخفف من حدة التغيير المفاجئ للأكثرية، هذا التغيير قد يضر أحياناً بالسياسة العامة للدولة.

**(2) الحجج المتعلقة بالجوهري**

أ) المجلس الثاني يزيد من متانة الديمقراطية: يساهم في التخفيف من شدة المواجهة بين الحكومة ومجلس النواب الذي يغلب على أعماله طابع الحماس والمغالاة كذلك من مميزاته أن يتصف بالإعتدال يخفف من ضغط مجلس النواب وجموحه، فيرفض القوانين التي تزيد في انقسام الشعب، ويتبنى الحلول الوسطى التي هدفها مراعاة الصالح العام؛ كما أن قلة عدد أعضائه تتيح لهؤلاء دراسة القوانين دراسة وافية فيضمنون بذلك تشريعاً سليماً، وبالرغم من أن المجلس الثاني يعيق إصدار القوانين ويؤخرها إلا أنه يزيل الغموض والأخطاء التي تكون في غالب الأحيان نزاع المستقبل، وبالتالي يضمن حماية القوانين من الإنتهاك، فالمجلس الثاني يعتبر منظماً لأعمال النواب ووسيلة للقضايا العامة التي ينشب الخلاف بشأنها بين الحكومة ومجلس النواب، فهو يقوي الإستقرار الحكومي ويتجنب الأزمات الحادة والمواجهة الشديدة التي قد تؤدي إلى استقالة الحكومة أو حل مجلس النواب<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>. المرجع السابق، ص ص 109 - 110 .



2) المجلس الثاني يؤدي إلى استمرارية المؤسسة التشريعية ويحمي الديمقراطية: إن بقاء مجلس ثان أثناء حل مجلس النواب من شأنه سد الفراغ التشريعي وحماية المؤسسات الدستورية من إساءة السلطة التنفيذية لاستعمال سلطاتها، فتقوم بإيجاد الحلول للقضايا الوطنية التي قد تنشأ في الفترة التي يُحل خلالها مجلس النواب، حيث تكون الرقابة مفقودة بغيابه، فيتولى المجلس الثاني تلك المهمة، ثم إن دراسة القوانين أمام المجلس الثاني خلال فترة معينة تكون فرصة أمام المواطنين للتعليق على هذه القوانين أو إبداء رأيهم أو ملاحظاتهم وتتيح له تحذير الشعب من الخطر الذي يهدد الحريات العامة في حالة صدور تلك القوانين التي تتعارض ورغبات الشعب<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: تنظيم المؤسسة التشريعية

وهنا نشير إلى الآليات التي تعبر عن استقلالية المؤسسة التشريعية سواء كان ذلك داخل المجلس أو خارجه للقيام بمهامها كما ينبغي.

#### 1. استقلالية أعضاء البرلمان (الاستقلال الداخلي)

تكمن استقلالية عضوية المؤسسة التشريعية في طريقة اختيار أعضائها ووضعيتهم ويمكن تفصيل ذلك فيما يلي:

#### 1) اختيار البرلمانين

إن اختيار أعضاء البرلمان عن طريق الإلتخاب تجعلهم غير مرتبطين بالحكومة وبالتالي اختيارهم من الشعب تجعلهم يكسبون ثقة ناخبي دائرتهم، سواء على الصعيد الشخصي أو على صعيد إطار حزبي، كما يوفر الإلتخاب للبرلمانيين اعتباراً شخصياً كبيراً في نظام سياسي يرتكز على سيادة الشعب؛ فكما كان التمثيل مباشراً استطاع ممثل الشعب تجسيد صلاحياته لإرادة المواطنين، ففي البرلمان ذات المجلسين، المجلس الأول منتخب بالاقتراع المباشر يكتسب قدراً من الإعتبار والتأثير، أما المجلس الثاني فهو معين أو وراثي كمجلس اللوردات الإنجليزي وبالتالي هو تعبير عن بقايا نظام سابق<sup>2</sup>. ويمكن القول لما أشرنا إليه أن مسألة التعيين لها أثر سلبي على فعالية العمل البرلماني حيث أن القرارات الممكن اتخاذها تكون لصالح الحكومة وليس لصالح المصلحة العامة وأن عملية الإلتخاب بالطريقة المباشرة تكسب الثقة بين المواطنين والنائب.

<sup>1</sup> . المرجع السابق ، ص 111.

<sup>2</sup> . موريس دوفرجييه، تر: جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى -، ط:01، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص 112.

**(2) الوضعية الشخصية للبرلمانيين**

تعني استقلالهم عن الحكومة، فهم في منأى عن الملاحظات القضائية التي يمكن أن تمارسها الحكومة ضدهم وذلك بفضل الحصانة البرلمانية فهي تحميهم من كل الملاحظات بسبب أعمال حصلت ضمن ممارسة تفويضهم: خطابات، أراء، تصويت... إلخ. ولكي تمنع الحكومة من رشوة البرلمانيين فإنه يستحيل الجمع بين النيابة والوظيفة العامة، بالإضافة إلى ارتفاع مرتب النائب كي يبقوا بعيدين عن الإغراءات المالية ويستطيعوا تكريس أنفسهم لوظائفهم وخدمة من مثلهم. فهي بمثابة تحصيل للنائب من أي تأثير مادي أو معنوي.

**II. الاستقلالية في سير أعمال البرلمان (الاستقلال الخارجي)**

يمكن الإشارة هنا إلى التحضير لفترات الجلسات النيابية من حيث تاريخ بدايتها ونهايتها وكذلك الأجهزة الداخلية المتمثلة في اللجان والمكاتب وكذلك جدول الأعمال الذي يحدد برنامج المناقشات.

**(1) الدورات النيابية**

الدورة فترة زمنية يستطيع من خلالها أن يجتمع مجلس نيابي لعقد جلساته فالمجلس النيابي هو سيد جلساته حيث يحدد بنفسه تواريخ بدايتها وانقطاعها ونهايتها، لكن ليس سيد دوراته بصورة عامة؛ فالدستور يحدد مدة الدورات والتي تكون عادة دورة أو دورتين في السنة تسمى "دورات عادية" وغالباً ما تتسم بالمرونة غير أن هناك مدة من الزمن يجب احترامها ولا يجوز تجاوزها<sup>1</sup>.

**(2) الأجهزة الداخلية للبرلمان**

يفرض العمل البرلماني إنشاء بعض الأجهزة الداخلية المكتب الذي يتشكل من (الرئيس، نواب الرئيس، أمناء) والذي يضمن حسن سير النقاشات واللجان التي تحضر المسائل المطروحة للنقاش. فإذا كانت هذه الأجهزة تقوم الحكومة بتعيين أعضائها فإن هذا سوف يؤثر على فاعلية عمل البرلمان وخاصة إذا كانت سيطرة أغلبية البرلمان أحزاباً موالية للحكومة.

**(3) المناقشات والإقتراع**

كي تكون مناقشات البرلمان مستقلة ينبغي أن يكون البرلمان سيد أعماله، وأن يحق لأعضائه المبادرة وتعديل النصوص التي يناقشونها وأن يكون الإقتراع حراً وجدول الأعمال هو برنامج المناقشات للبرلمان، إذا كانت الحكومة هي التي تحدده فإنها قد تتجنب كل المناقشات التي تزعجها وتمنع مناقشة واقتراح القوانين التي لا تعجبها وتستخدم الحكومة أفضلية جدول الأعمال، بمعنى

<sup>1</sup> . المرجع السابق، ص 113.

أنها تضع برنامجا يجعل ترتيب أولوياتها التي تريدها هي، أما المسائل التي<sup>1</sup> تريد تجنبها تضعها في المؤخرة أو تؤجلها؛ فتحدد جدول الأعمال إذا هو مسألة مهمة، فالبرلمانات الغربية هي سيدة جداول الأعمال إنها تحدد إذن كما تشاء برنامج أعمالها، فكي يكون البرلمان مستقلاً ينبغي أن يتخذ قراراته بنفسه وأن لا تقوم الحكومة بشل نشاطه.

### المبحث الثالث: آليات تكريس المؤسسة التشريعية

إن وجود المؤسسة التشريعية وتجسيدها تحكمه العديد من الآليات سواء من حيث طريقة انتخاب أعضائها أو طريقة حساب المقاعد البرلمانية أو من حيث وجود مؤسسات تساهم في ربط العلاقة ما بين المواطن والبرلمان وتجنيد المترشحين لغرفة البرلمان.

### المطلب الأول: النظم الانتخابية

نظراً لاعتماد الأنظمة الديمقراطية على الإنتخاب كآلية للتمثيل وكتعبير عن الشرعية، فقد أصبح النظام الإنتخابي كوسيلة يتماشى مع النظام الديمقراطي على مستوى المجالس المحلية (البلدية والولائية) أو على المستوى الوطني المتمثلة في أعضاء البرلمان، فالمفهوم الأساسي لنظام الإنتخاب يقصد به "ترجمة الأصوات التي تم الإدلاء بها في الإنتخابات إلى مقاعد التي تفوز بها الأحزاب والمرشحون المشاركون فيها"<sup>2</sup>، وحسب تعريف دافيد فاريل "النظام الإنتخابي هو الطريقة التي يتم من خلالها تحويل الأصوات إلى مقاعد في عملية انتخاب سياسيين لشغل مناصب معينة"<sup>3</sup>، والنظم الإنتخابية متعددة تتم وفق معايير وهي كالتالي:

#### 1. النظام الإنتخابي الذي يحدد طريقة عرض المرشحين

- الإنتخاب الفردي: هذا النوع من الإنتخابات مبني على تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة بحيث يكون لكل دائرة نائب يمثلها في البرلمان، حيث أن الناخب يختار شخصا واحدا من المترشحين من دائرته الإنتخابية هذا النوع من الإنتخاب من أبسط الإنتخابات.

<sup>1</sup> . موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص ص 13-14.

<sup>2</sup> . غنية شلغيم وولد عامر نعيمة، " أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي حالة الجزائر"، مجلة دفاتر

السياسة والقانون، ع: 05، أبريل 2011، ص178.

<sup>3</sup> . شمسة بوشنافة، "النظم الانتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع: 05، أبريل

2011، ص 463.

- الإنتخاب بالقائمة: يؤدي إلى تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية كبيرة وهنا يتم تحديد نصيب كل دائرة في البرلمان على أساس التعداد السكاني لكل دائرة انتخابية، فالإنتخاب بالقائمة يصل عدد النواب فيه إلى 10 نواب، فالناخب هنا يقوم باختيار القائمة يكون فيها أكثر من مترشح من بين القوائم المرشحة للدائرة الانتخابية، وما يميزه أنه يعمل على تمثيل كل الإتجاهات السياسية والأحزاب الأقلية<sup>1</sup>.

## II. النظم الانتخابية التي تحدد طريقة الإنتخاب

- الإنتخاب المباشر: أن يقوم الناخب باختيار ممثليه بنفسه دون وساطة، ويقال عنه انتخاب من درجة واحدة، فهذا النوع من الإنتخاب يحقق مبدأ الديمقراطية ويعبر عن إرادة الشعب.

- الإنتخاب غير المباشر: أن يقوم فيه الناخب باختيار وانتخاب المندوبين عنهم ليتولوا اختيار ممثليه من المترشحين، فهو يقوم على درجتين أو أكثر، هذا النوع لا يتسم بالديمقراطية ولا يكون هناك تعبير حقيقي عن إرادة الشعب.

## III. النظم الانتخابية التي تحدد نتائج الإنتخابات

- نظام الأغلبية: هو النظام الذي يفوز فيه المرشحون الحاصلون على أغلبية الأصوات في الدائرة الانتخابية، وهو نوعان تتمثل في الأغلبية النسبية والمطلقة؛ فبالنسبة للأولى يفوز المرشح أو القائمة التي تحصل على أكثر عدد من الأصوات مقارنة مع المتنافسين الآخرين مهما كان مجموع الأصوات التي تحصل عليها المتنافسون، أما النوع الثاني يشترط أن يحصل المرشح أو القائمة على أكثر من نصف الأصوات؛ أي خمسين بالمائة زائد صوت واحد (50% + 1) أو نصف عدد الأصوات زائد صوت واحد، وإذا لم يتحقق النصاب يتم إجراء الدور الثاني، يسمح القانون إما بإعادة الإنتخاب بين الإثنين الحاصلين على أعلى الأصوات أو يسمح بإعادتها بين الذين حصلوا على نسبة معينة<sup>2</sup>.

- التمثيل النسبي: في هذا النظام كل قائمة متنافسة على عدد من المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية حسب نسبة الأصوات المحصل عليها في الإنتخابات وهو النظام الأنسب لتمثيل الأقليات والأحزاب الصغيرة، فهو الأكثر تماشياً مع النظام الديمقراطي لأنه يضمن تمثيل أوسع وهو بذلك يحول دون استبداد المجالس النيابية لوجود المعارضة، ولكنه يحدث تعقيدات في العملية

1. أحمد بنيني، "أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني"، مجلة المفكر، ع:08، ص 285 .

2. الأمين شريط، الوجيز في القانون والمؤسسات السياسية المقارنة، ط:07، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2011، ص 230.

الانتخابية ومع كثرة الأحزاب ينعكس سلباً على المجالس النيابية ويعيق أداء مهامها كما ينعكس كذلك على العلاقة بينها وبين السلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

وخلاصة القول وعلى حد تعبير رايلي (Benjamin Reilly) أن النظام الانتخابي المناسب يستطيع إدارة الصراع في المجتمعات المنقسمة على نفسها إلى درجة تحقيق الاستقرار، كما تذهب نوريس (Pippa Norris)<sup>2</sup> في دراستها إلى أن النظام الانتخابي الملائم للسياقين السياسي والاجتماعي قادر على أن يساهم في تجاوز الكثير من المشكلات الاجتماعية والصراعات الإثنية، وأن يؤثر في السلوك السياسي للأحزاب والمواطنين ويضمن التمثيل الحقيقي للشرائح الاجتماعية المختلفة.

### المطلب الثاني: الأحزاب السياسية

تلعب الأحزاب السياسية دوراً محورياً في التمثيل، فهي تقوم بالتأطير السياسي والإيديولوجي للناخبين والمنتخبين وانتقاء المرشحين، ولذلك دورها يتجسد في إنشاء العلاقة بينها وبين الناخبين والمنتخبين والمرشحين.

#### 1) علاقة الأحزاب بالناخبين

تعتبر الأحزاب السياسية بمثابة المدرسة التي تعمل على تنشئة وتنمية الهيئة الناخبة بالثقافة السياسية، فيتولى الحزب هنا مهمة تكوين الرأي العام والتعبير عن رغبات الجماهير ومعتقداتها وذلك بالاتصال مع جمهوره، وبالتالي يتولى الحزب مهمة التوعية حول السياسة المتبعة من طرف الممثلين، ويسعى إلى تكوين رأي عام مؤثر بحكم اتصاله بالجماهير بمختلف الوسائل الإعلامية، فالتعايش والإحتكار مع الجمهور يجعل جواً من الحماس والاندفاعية في معرفة معاناة ومشاكل الجمهور وتتاح لدى الحزب فرصة لوضع برنامج يناسب طموحات المجتمع ومبني على الواقعية وليس النظرية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> . المرجع السابق، ص 233.

<sup>2</sup> . مهند مصطفى، "النظم الانتخابية وأثرها في الاندماج الاجتماعي والسياسي في الدول العربية التي تمر بتحول ديمقراطي حالاً مصر وتونس، 30-31 مارس 2013، ورقة قدمت في: المؤتمر السنوي الثاني للعلوم الاجتماعية والإنسانية، قطر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ص 09.

<sup>3</sup> . سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، 2007، ص 207، أنظر الرابط التالي:

[http://abdeljalil-mabroure.blogspot.com/2015/01/pdf\\_24.html](http://abdeljalil-mabroure.blogspot.com/2015/01/pdf_24.html) (13/05/2015) 16:00 H.

## (2) علاقة الأحزاب بالمرشحين

تكمن هذه العلاقة في عملية تجنيد وانتقاء المرشحين ذوي الإطارات والكفاءات القادرة على الدفاع عن برنامج الحزب، كما تكمن العلاقة في تقديم الدعم المالي لتغطية الحملات الانتخابية.

## (3) علاقة الحزب بالنائب في البرلمان

تقوم الأحزاب السياسية على عملية الإتصال المباشر بين الناخبين والمنتخبين، فهي تزود النائب بكل انشغالات ومشاكل دائرته الانتخابية، كما يعمل على تعزيز العلاقة بين النائب وناخبيه من خلال اطلاعهم على نشاطات النائب، فالحزب يعمل على إبقاء النائب في إطار التزاماته مع الناخبين ويجعله يحترم البرنامج المقترح من طرف الحزب<sup>1</sup>؛ فلأحزاب السياسية دور مؤثر في التفاعل السياسي داخل البرلمان خاصة في عمليتي التشريع والرقابة<sup>2</sup>، فهي المحرك والضامن الأساسي لتفعيل البرلمان، فضعف الأحزاب يعني ضعف تمثيل الأمة، ويمكن التأكيد أن الأحزاب القوية تؤدي إلى انتخابات فعالة وبالتالي تحسين أداء البرلمان.

وخلاصة القول يمكن النظر للأحزاب السياسية على أنها مدرسة سياسية، فالعلاقة الثلاثية تجعلها تساهم في تنشئة وتنمية أفكار الناخبين سياسياً لاكتسابهم ثقافة سياسية تجعلهم فاعلين بدل من أن يكونوا ثانويين، كذلك تساهم في رعاية المنتخبين بتكوين كفاءات ونخب قادرة على بلورة الرأي العام، كما أنها تمثل أيضاً قناة اتصال بين النائب ودائره الانتخابية.

بعد تحديد الإطار النظري لمفهوم تقييم الأداء وإعطاء تعريف حقيقي يتناسب مع موضوع الدراسة ومع الإشارة إلى الجانب النظري للمؤسسة التشريعية التي تعتبر فاعل في رسم السياسات العامة وتعبير عن إرادة الشعب، لذا وجب علينا الخروج بمجموعة من الإستنتاجات يمكن إيجازها فيما يلي:

(1) يعتبر تقييم الأداء بُعد قيمي من خلال مؤشري الكفاءة والفعالية من خلال معادلة ما بين كيفية إنجاز العمل والمقارنة ما بين النتائج المحققة والأهداف المسطرة، ويمكن توضيحها في المعادلة التالية:

$$\text{تقييم الأداء} = \text{طريقة إنجاز العمل} + (\text{النتائج المحققة} - \text{الأهداف المسطرة})$$

$$\text{الكفاءة} + \text{الفعالية}$$

<sup>1</sup> . الأمين شريط، المرجع السابق، ص 255.

<sup>2</sup> . نور الدين حاروش، الأحزاب السياسية، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2009، ص 123.

- (2) تقييم الأداء هو عملية منهجية منظمة تعتمد على خطوات ومعايير موضوعية ترى فيما إذا كان ذلك الأداء جيداً أو ضعيفاً.
- (3) هناك صعوبة في تحديد مصطلح تقييم الأداء نظراً لتداخله مع عدة مصطلحات التي تتشابه معه وهي: قياس، تقويم، تقييم... إلخ.
- (4) الأداء مفهوم مجرد ولذلك إسقاطه على أرض الواقع وتحويله إلى مفهوم ملموس أمر صعب.
- (5) ظهور المؤسسة التشريعية جاء نتيجة العديد من العوامل منها ما هو تاريخي ومنها ما هو طبقي من خلال الصراع ما بين الملك والنبلاء ومنها ما هو متعلق بطبيعة الأنظمة السياسية ومنها ما تعلق بالسلوك الانتخابي أو حاجة المجتمع إلى المشاركة في العملية السياسية.
- (6) نماذج البرلمانات أظهرت لنا قوة وضعف المؤسسة التشريعية سواء في عملية صنع السياسة العامة أو تعديل ورفض اقتراحات السلطة التنفيذية فنلاحظ قوة البرلمان في قدرته على صياغة واستبدال السياسات؛ أي المشاركة الفعالة في عملية صنع السياسة العامة، ففاءة البرلمان تظهر في قدرته على وضع القوانين .
- (7) استقلالية البرلمان مبدأ جوهري في فعالية أداء وظائفه سواء داخلياً أو خارجياً.
- (8) النظام الانتخابي تعبير على الديمقراطية والشفافية سواء في طريقة عرض المرشحين أو في تحديد طريقة الانتخاب، أو في تحديد نتائج الانتخاب، إلا أنه يحتاج إلى دراسة موضوعية تتناسب مع طبيعة النظام السياسي ومع البناء الاجتماعي لكل شرائح المجتمع.
- (9) تعتبر الأحزاب السياسية مدرسة أكاديمية سياسية تساهم في تنمية أفكار الناخبين سياسياً لجعلهم فاعلين عند تأديتهم لوظائفهم.

## الفصل الثاني: المؤسسة التشريعية في الجزائر - دراسة وصفية -

المبحث الأول: التطور المرحلي للمؤسسة التشريعية في الجزائر

ومبررات اعتماد نظام الثنائية البرلمانية

المبحث الثاني: التركيبة العضوية والهيكلية للمؤسسة التشريعية



## الفصل الثاني: المؤسسة التشريعية في الجزائر - دراسة وصفية -

يقودنا الحديث عن وصف المؤسسة التشريعية إلى الإشارة للتركيبية الهيكلية والعضوية التي تحتويها والتي تساهم في مدى استقلاليتها، ولهذا فقد نستهل هذا الفصل في مقدمته للإشارة إلى التطور المرحلي للمؤسسة التشريعية وكذا الإطار التكويني لها هيكلياً وبشرياً.

### المبحث الأول: التطور المرحلي للمؤسسة التشريعية في الجزائر ومبررات اعتماد نظام الثنائية البرلمانية

اعتمدت الجزائر منذ سنة 1996، ولأول مرة في تاريخ تجربتها الدستورية نظام الثنائية البرلمانية أو ما يسمى "البيكاميرالية" le bicaméralisme، حيث تجدر الإشارة إلى أن اعتماد هذا النظام لم يكن وليد صدفة ولا نتيجة فراغ، وإنما كان ذلك بناءً على خلفيات وأسباب جعلته يتخذ هذا الشكل، وللتفصيل أكثر في هذا الموضوع ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في أولهما نبذة تاريخية عن المؤسسة التشريعية في الجزائر، أما الثاني فتعرض فيه لمبررات اعتماد نظام الثنائية البرلمانية.

#### المطلب الأول: نبذة تاريخية عن المؤسسة التشريعية في الجزائر

لقد عرفت الجزائر منذ الإستقلال إلى يومنا هذا العديد من التطورات في مؤسساتها تلتها مجموعة من التغييرات والتعديلات، كان ذلك ملازماً للتطورات الإجتماعية الحاصلة وكذا الأزمات التي صادفتها لاستكمال بناء دولتها الديمقراطية، ولهذا فقد تبنت الجزائر أربعة دساتير أولها كان سنة 1963 ثم بعدها دستور 1976 ومن تم دستور 1989 وأخيراً دستور 1996<sup>1</sup>. فمن جهة هذه الدساتير تعكس طبيعة النظام السياسي ومن جهة أخرى تنتظر في طبيعة المؤسسة التشريعية.

#### أولاً: المؤسسة التشريعية في دستور 1963

شرعت الجزائر بعد الإستقلال مباشرة في ترتيب بيتها السياسي، حيث انعقد لأجل ذلك مؤتمر طرابلس عام 1962 لتحديد المسار المؤسساتي والسياسي<sup>2</sup>، غير أن عدم وضوح الرؤية حول النظام المتبع أدى إلى حدوث أزمة صائفة 1962 التي أجلت انتخاب المجلس الوطني التأسيسي

<sup>1</sup> . مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته - دراسة مقارنة -، ط: 01، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2009، ص 104.

<sup>2</sup> . ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية، الجزائر: مديرية النشر لجامعة قلمة، 2006، ص 85.

ثلاث مرات حتى تأكد في نهاية المطاف في 20 سبتمبر 1962<sup>1</sup>، حيث جرت أول انتخابات تشريعية اقتضت عضويته على قائمة جبهة التحرير الوطني، فأكدت على انتهاج الجزائر نظام المجلس الواحد الذي يعد بمثابة البرلمان مدة عهده سنة واحدة، كانت مهمته إعداد القانون الأساسي للبلاد، وعرضه بعد ذلك على استفتاء شعبي في 08 سبتمبر 1963، إذ صدر أول دستور للجمهورية الجزائرية بتاريخ 10 سبتمبر 1963، وحدد بالأخص في المادة 38 منه مهام البرلمان باعتباره سلطة تمارس السيادة باسم الشعب<sup>2</sup>، إلا أن هذا الدستور لم يكتب له الاستمرارية إلا مدة 23 يوما ابتداء من 10 سبتمبر 1963 إلى 03 أكتوبر 1963 بعدما قام رئيس الجمهورية بتجميده. وبتاريخ 28 فيفري 1964 تم انتخاب المجلس الوطني لمدة 5 سنوات بالإقتراع السري والمباشر ويتم الترشح للنيابة من قبل حزب جبهة التحرير الوطني، أما مهامه فتمثلت في التصويت على القوانين والمشاركة في تعديل الدستور<sup>3</sup>.

ما يمكن استنتاجه في هذه المرحلة سواء عند إنشاء المجلس الوطني التأسيسي أو المجلس الوطني ما يلي:

- (1) نواب هيئة المجلس قد تم اقتراحهم من طرف حزب جبهة التحرير الوطني، والشعب قام بتزكيته عن طريق إبداء موافقته عليهم؛ ولهذا فإن الحزب هو الذي يصنع القرارات في جميع الأحوال ولا مجال لأي سلطة أخرى في ذلك<sup>4</sup>.
- (2) أن دستور 1963 لم يدم طويلاً، وبالتالي لم تصدر أي قوانين عن السلطة التشريعية، فجل القوانين التي شُرعت كانت عن طريق أوامر بمرسوم، لأن رئيس الجمهورية قد مسك بيده جميع السلطات، فمن الناحية العملية نجد المجلس لم يمارس وظيفته التشريعية إلا في حالات نادرة.
- (3) ضعف المجلس الوطني التأسيسي في مجال التشريع مرده إلى الإختلاف الإيديولوجي والمذهبي بوجود اتجاهين مختلفين؛ الأول ليبرالي المتمثل في فرحات عباس رئيس المجلس وآيت أحمد اللذين تُراودهما فكرة إعداد دستور للبلاد وفقاً لهذا الإتجاه، والثاني تزعمه أحمد بن بلة رئيس الحكومة والمكتب السياسي المنتسب بالأفكار الإشتراكية الجاعلة من الحزب الواحد القائد والموجه والمحدد لاختيارات البلاد؛ فدستور 1963 حرره نظام الحزب الواحد وحكمته مبادئ الثورة ووقعه الإختيار الإشتراكي.

<sup>1</sup> . صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 22.

<sup>2</sup> . مراد بقالم، المرجع السابق، ص 104.

<sup>3</sup> . صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 107.

<sup>4</sup> . طارق عشور، " تطور العلاقات ما بين الحكومة والبرلمان 1997-2007"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة : الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2008-2009، ص 22.

## ثانياً: المؤسسة التشريعية في دستور 1976

جاء التغيير في طبيعة المؤسسة التشريعية في دستور 1976 نتيجة الانقلاب على الرئيس أحمد بن بلة بقيادة الرئيس الراحل هواري بومدين في 19 جوان 1965 وإلغائه للدستور في 10 جويلية 1965 وإنشاء مجلس الثورة الذي فوض للحكومة التشريع بالأوامر والمراسيم إلى غاية 1976<sup>1</sup>، والذي كان يمثل شرعية النظام آنذاك إلا أنه لم يعرف التجانس نتيجة سياسة الإبعاد التي كان يمارسها بومدين ضد أي عضو يعارضه في سياسته أو بسبب الوفاة أو المرض أو الإستقالة<sup>2</sup>، الشيء الذي ميز مجلس الثورة هو مبدأ وحدة القيادة للحزب والدولة<sup>3</sup>، حيث تم بتاريخ 22 نوفمبر 1976 صدور دستور جديد تأسست بموجبه غرفة واحدة تحت تسمية "المجلس الشعبي الوطني" حيث كان ذلك في 25 فيفري 1977 لعهد مدتها 5 سنوات وكان يضم 261 نائباً من بينهم 10 نساء يمثلون جميع الدوائر الانتخابية، حيث أنيط بهذا المجلس الوظيفة التشريعية، وبالإضافة إلى اختصاصات أخرى أهمها مراقبة عمل الحكومة والدفاع عن مبادئ الثورة الاشتراكية<sup>4</sup>، ومن خلال ما أشرنا إليه آنفاً يمكن تحديد بعض الملاحظات التالية:

(1) إن عضوية مجلس الثورة لا يتعدى 26 عضواً مقارنة بعضوية المجلس التأسيسي الوطني الذي ضم 196 عضواً، حيث أن هذا الفرق الشاسع إن دل على شيء فإنه يدل على أنه لم يكن وفق اعتبارات موضوعية من حيث تمثيل الدوائر الانتخابية عبر كامل التراب الوطني ولا وفق الكثافة السكانية، ولا حتى في طريقة اختيار الأعضاء التي عبرت هي الأخرى عن إرادة الحزب الواحد.

(2) يعتبر بعض الدارسين أن عودة الشرعية في عام 1976 من طرف الرئيس هواري بومدين ما هو إلا حلقة استراتيجية للدفاع عن السلطة والمواقع ولا علاقة لها بحماية الثورة خاصة بعد انكسار التحالف الذي كان قائماً منذ 1965 مما ولد معارضة متزايدة من قبل رفقاء أمس<sup>5</sup>.

وعليه فقد حظي البرلمان في الفترة الأحادية بمكانة ثانوية فعمله كان شبه منعدم، فهو مقيد عضوياً في تأطيره وتزكيته من طرف حزب جبهة التحرير الوطني، ووظيفياً عن طريق التشريع بأوامر ومراسيم حيث يصبح البرلمان فاقد الإستقلالية وعديم الفاعلية<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>. إدريس بوكراع، تطور المؤسسات الدستورية من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص ص 68 - 69.

<sup>2</sup>. عنصر العياشي، "سوسيولوجيا الأزمة الراهنة في الجزائر"، في: سليمان الرياشي... [وآخ]، الأزمة الجزائرية الخفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ط: 02، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية 1999، ص 210.

<sup>3</sup>. إدريس بوكراع، المرجع السابق، ص 104.

<sup>4</sup>. بقالم مراد، المرجع السابق، ص 106.

<sup>5</sup>. صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 112.

<sup>6</sup>. بقالم مراد، المرجع السابق، ص 106.

من خلال ما أشرنا إليه في هذه الفترة يمكن القول أن المؤسسة التشريعية لم تحظ بذلك الإهتمام الجدي في ترقية وتطوير مؤسسات الدولة، فالجزائر بعد الإستقلال شرعت في إنشاء مؤسسات تشريعية ثم وضعت الدستور وهذا يعتبر خطأ منطقي لأن تبني الدستور أولاً يعد بمثابة الحجر الأساس لبناء مؤسسات الدولة الديمقراطية، فهو يحدد صلاحيات كل مؤسسة والعلاقة فيما بينها بالإضافة إلى حقوق وحرريات المواطنين .... ولهذا جاءت طبيعة المؤسسة التشريعية بشكل غير منظم وبعيدة عن المعايير الموضوعية سواء من حيث طريقة اختيار الأعضاء، أو من حيث تمثيل الدوائر الإنتخابية، أو من حيث الكثافة السكانية، حيث كان مبرر ذلك اعتمادها الشرعية الثورية تحت مظلة الحزب الواحد، ومرد ذلك كله إلى الصراعات التي كانت داخل السلطة وخاصة الصراع ما بين الجناح العسكري والجناح السياسي وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على أن الدولة الجزائرية لم تمتلك إرادة سياسية حقيقية من أجل ترقية وتطوير مؤسساتها وفقاً للديمقراطية الحقيقية.

### ثالثاً: المؤسسة التشريعية في دستور 1989

لقد أبقى دستور 1989 على مبدأ أحادية الغرفة من خلال وجود غرفة المجلس الشعبي الوطني وكرس مبدأ الفصل بين السلطات نص(المادة:92)، فقد حمل هذا الدستور تغييراً مؤسساتياً وإيديولوجياً على النظام أو ما يعرف بالتغيير الجذري في تبنيه النهج الرأسمالي الليبرالي بدلاً من النهج الإشتراكي واعتماده على مبدأ الفصل بين السلطات بدلاً من تركيز السلطة، وثنائية الجهاز التنفيذي بدلاً من أحادي الجهاز، والأخذ بالتعددية السياسية والحزبية بدلاً من أحادية الحزب، وسوف يتم تكريس هذا المبدأ أكثر في دستور 1996<sup>1</sup>، لكن هذا البرلمان لم يكتب له البقاء فقد أدت استقالة الرئيس إلى حل البرلمان وإلى توقيف المسار الإنتخابي، فترتب عن ذلك فراغ قانوني، فغاب البرلمان ونصبت مكانه مؤسسات انتقالية أهمها "المجلس الأعلى للدولة" الذي يركز بيده كافة السلطات المخولة لرئيس الجمهورية وتساعده هيئات استشارية أسندت لها مهام التشريع وهي: المجلس الإستشاري الوطني (1992-1994) والمجلس الوطني الإنتقالي (1994-1997)<sup>2</sup>.

وكخلاصة لما سبق فإن دستور 1989 أعطى للبرلمان كمؤسسة سياسية مركزاً ودوراً في النظام السياسي الجزائري باعتباره مجسداً للإرادة الشعبية وممثلاً للطبقات السياسية، لكن هذا التغيير الذي باشرت به الدولة الجزائرية لم يكن بدافع من الهيئة الحاكمة بل جاء نتيجة الإخفاقات والفشل الذي ألحق بمؤسسات الدولة والأزمات التي عرفتھا الدولة اجتماعياً واقتصادياً وحتى سياسياً، فالجزائر مازالت لم تمتلك إرادة سياسية حقيقية لإحداث التغيير.

<sup>1</sup> . ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2007، ص 68.

<sup>2</sup> . بلقالم مراد، المرجع السابق، ص 108.

## رابعاً: المؤسسة التشريعية في دستور 1996

يحسب على الدستور الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996 أنه أدخل تغييرات على الواجهة المؤسساتية باستحداث غرفة ثانية للبرلمان هي: "مجلس الأمة" إلى جانب الغرفة الأولى "المجلس الشعبي الوطني"؛ وفي هذا الصدد تنص المادة 98 من دستور 1996 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها"، وتم في الرابع من شهر جانفي 1998 تنصيب غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني هو مجلس الأمة، وبهذا دعم البناء المؤسساتي بمجلس لأجل تكريس السيادة الشعبية وتحسين الأداء البرلماني<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني : مبررات اعتماد نظام الثنائية البرلمانية

إن اعتماد نظام الثنائية البرلمانية مازال إلى يومنا هذا يثير العديد من الجدل والتساؤلات فيما إن كان هناك مبررات حقيقية تدفع الدولة الجزائرية إلى استحداث غرفة ثانية، فهناك آراء في استحداث نظام الغرفتين لها ما يبررها من الناحية الموضوعية سواء كانت دوافع سياسية أو قانونية ، وهناك آراء أخرى ترى أن استحداث هذه الغرفة لأجل تقوية السلطة التنفيذية بدلا من تفعيل المؤسسة التشريعية، ولهذا يمكن تقسيم هذه المبررات إلى قسمين؛ أسباب سياسية وأخرى قانونية. وسنتناول كلا منهما فيما يلي:

## أولاً: الأسباب السياسية

هناك أسباب سياسية كثيرة وراء اعتماد نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر وتتمثل هذه الأسباب فيما يلي:

## (1) ضمان الاستقرار والاستمرارية لمؤسسات الدولة

إن الظروف الصعبة التي عاشتها الجزائر خاصة ما أسفر عنه الدور الأول من انتخابات 1991، والفراغ الدستوري الذي أحدثته استقالة رئيس الجمهورية " الشاذلي بن جديد" في جانفي 1992، شكل منعطفاً خطيراً على العديد من الأصعدة منها: المؤسساتية، الأمنية، الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية<sup>2</sup>، فمن أجل الحفاظ على سلطة الدولة واستمرارية مؤسساتها التي كادت أن تعصف بالدولة الناجمة عن أحداث أكتوبر 1988، وإلغاء الانتخابات التشريعية سنة 1991،

<sup>1</sup> . أمين شريط، "التجربة البرلمانية في ظل التعددية"، الفكر البرلماني، ع: 04، أكتوبر 2003، ص 111.

<sup>2</sup> . نفين مسعد، النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار - حالة الجزائر -، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997، ص ص 139 - 140.

والفراغ الدستوري بسبب اقتران حل المجلس الشعبي الوطني باستقالة رئيس الجمهورية<sup>1</sup>، قد تدارك المشرع الجزائري الفراغ القانوني في دستور 1996 في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، بمقتضى الدستور تنتقل إنابة رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس الأمة<sup>2</sup>، وعلى حد تعبير الأستاذين "عمار عوابدي" و"عمر فرحاتي" حيث اتفق رأيهما على أن مجلس الأمة كهيئة للتحكيم وصمام الأمان للدولة الجزائرية في حالات الأزمات السياسية والدستورية، وفي حالة الضرورة والظروف الإستثنائية<sup>3</sup>، وعلى هذا الأساس قد تشكل الغرفة الثانية أحياناً حاجزاً منيعاً، وذلك في حالة ما إذا تضمن المجلس التشريعي للغرفة الأولى بهيمنة الأغلبية، فوجود غرفة ثانية بتشكيلة مغايرة، وبعهدة أطول تكون مساهمتها ضرورية لتحقيق نوع من التوازن ومنع الإنزلاقات، وهذا ما ينسجم في الحقيقة مع فكر مونتيسكيو حول توزيع السلطة والفصل بينها، وعلى هذا الأساس اشترط المؤسس الدستوري الجزائري مصادقة ثلاثة أرباع  $\frac{3}{4}$  أعضاء مجلس الأمة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

## (2) حماية السلطة التنفيذية وكبح جماح المجلس الشعبي الوطني

إن استحداث غرفة مجلس الأمة يهدف إلى تحصيل السلطة التنفيذية وحمايتها في حالة حصول أحد أقطار المعارضة غير المرغوب فيه على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي الوطني، فإلى جانب حق حل المجلس الشعبي الوطني الذي يتمتع به رئيس الجمهورية، فإن أمر تعيين ثلث (1/3) أعضاء مجلس الأمة يقف في وجه هذه الأغلبية<sup>4</sup>.

## (3) مضاعفة التمثيل الوطني وتحسين الأداء التشريعي

نظراً لوجود نقائص في الانتخابات التشريعية المباشرة، فقد جاءت طريقة الاقتراع غير المباشر لسد ذلك النقص من خلال تمثيل الأقليات وفئات اجتماعية معينة، تمتاز بالكفاءات العلمية في جميع الإختصاصات بالإضافة إلى العجز عن تمثيل البعد الإقليمي للدولة، وهذا ما أشارت إليه

<sup>1</sup> . عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة باتنة: الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009-2010، ص 62.

<sup>2</sup> . حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 88 من الدستور 1996: "يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيها المجتمعين معاً ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي لأعضائه و يكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها 45 يوم رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور" أنظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، الجريدة الرسمية، العدد: 76، المؤرخة في 1996/12/08.

<sup>3</sup> . أنظر في هذا الصدد: عمار عوابدي "دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون"، مداخلة قدمت في: "الندوة البرلمانية حول منطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة"، الجزائر، نوفمبر 1998، ص 33. أنظر كذلك: عمر فرحاتي، "العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين الفترتين الأحادية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، ع: 04، ص 59.

<sup>4</sup> . بلقالم مراد، المرجع السابق، ص 111.

المذكرة الرئاسية المنشورة بتاريخ 12/05/1996، فقد جاء في نص الفقرة 30 من المذكرة على أنه " تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة لانشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضائه في التكفل بشؤون الأمة.

ومن خلال ما أشرنا إليه يتبين أن المبررات التي دعمت استحداث غرفة مجلس الأمة؛ هو توسيع مجال التمثيل الوطني ويظهر بوضوح من خلال جانبيين أساسيين هما: ضمان تمثيل الجماعات المحلية، وسد نقائص التمثيل الإنتخابي<sup>1</sup>.

لكن السؤال المطروح في هذا الصدد هو:

لماذا لا يسمح لغرفة مجلس الأمة بالمبادرة باقتراح القوانين بالرغم من أن أعضائها يتمتعون بالكفاءات العلمية في جميع الميادين، يؤهلها لأن يكون لها الحق في المبادرة بالقوانين؟  
أما فيما يخص تحسين الأداء التشريعي يظهر جلياً من خلال، انتخاب أعضاء مجلس الأمة من طرف أعضاء المجالس المحلية يهدف إلى تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية؛ فأعضاء المجالس المحلية تكون في مرحلة تربية تؤهلها ممارسة السياسة واكتساب خبرة في المجال من أجل تفعيل التمثيل البرلماني من خلال ما يمتلكونه وما يتمتعون به من دراية بالمسائل القانونية والإقتصادية والثقافية، فمجلس الأمة يضم كفاءات وطنية من مختلف الإختصاصات<sup>2</sup>.

#### 4) مواجهة آثار غير مهيكلة حزبياً

إن التعددية الحزبية قد تكون غير منظمة وغير مهيكلة، خاصة إذا كانت حديثة النشأة وهذا ما حدث في الجزائر بعد أحداث أكتوبر 1988، فقد كانت من بين الأسباب السياسية والإجتماعية لإنشاء مجلس الأمة، فالأحزاب في بداية نشأتها غير مهيكلة في كل نظام حزبي واضح، وإذا ما حللنا النظام الحزبي في الجزائر وجدنا أن الأحزاب تعاني من عدة مشاكل؛ أهمها: عدم استقرار الأحزاب في الجزائر حيث أنها تظهر وتزول بسرعة، العجز في التأطير السياسي، وعدم القدرة على استقطاب كثير من المناضلين والمنخرطين، انعدام ممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب نفسها.

#### ثانياً: الأسباب القانونية لثنائية الهيئة التشريعية في الجزائر

لقد أخذ المشرع الجزائري بمبدأ الثنائية البرلمانية في دستور 1996 لأسباب قانونية كثيرة، وغالبية هذه الأسباب تدور حول تلافى التغييرات القانونية التي تضمنها دستور 1989، ويمكن إجمال هذه الأسباب فيما يلي:

<sup>1</sup> . عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 74.

<sup>2</sup> . بلقالم مراد، المرجع السابق، ص 112.



أ) من بين الأحداث التي تلت إلغاء انتخابات 1991 استقالة رئيس الجمهورية واقتترانه بحل المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>، وهذا ما أدى إلى تداركه في دستور 1996 باستحداث غرفة ثانية المعروفة بـ "مجلس الأمة" الشيء الذي يميزه أنه غير قابل للحل، فهو يتمتع بحصانة دستورية ليس من صلاحية أي جهة أن تقوم بحل الغرفة النيابية، وهذا لتفادي سيناريو ما حصل في جانفي 1992<sup>2</sup>.

ب) إن تبني نظام الغرفتين في الجزائر لم يأت من باب الصدفة، وإنما كان ذلك نتيجة الفراغ الدستوري من أجل دعم وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات الذي يمنع الإستبداد وتحقيقه التوازن بين السلطات على الأقل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية<sup>3</sup>، كما أن وجود غرفة ثانية إلى جانب الغرفة الأولى من شأنه تحقيق صياغة أفضل للنصوص القانونية وتفادي القصور والنقص الموجود في الغرفة الأولى، ولهذا يعتبر مجلس الأمة مصفاة للتدقيق في الصياغة التشريعية الهادفة، ولذلك نجد ما يميز عضوية مجلس الأمة عن عضوية المجلس الشعبي الوطني هو تمتعهم بالكفاءة العلمية والعملية والخبرة والشخصيات الوطنية وذوي الخبرة تؤهله لإعداد القوانين؛ وهذا ما يؤدي إلى تعزيز مكانة البرلمان من خلال الأداء المتحکم للكفاءة والجدية؛ لكن ما يأخذ على غرفة مجلس الأمة أن هذه الخاصية لم تأخذ بعين الاعتبار، فالتعديل الدستوري منح غرفة المجلس الشعبي الوطني سلطات تشريعية أوسع من سلطات مجلس الأمة إذ يملك المجلس الشعبي الوطني حق الاقتراحات التي يراها ضرورية على النصوص المعروضة عليه، أما مجلس الأمة لا يمنح له هذا الحق بل خول له حق الاختلاف حول النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

ولتوضيح أكثر يمكن طرح التساؤل التالي:

من لديه الأحقية في اقتراح القوانين؟ الغرفة الأولى، أم الغرفة الثانية؟؛ وللإجابة عن هذا التساؤل يمكن تقديم الإقتراح التالي:

ما هو متعارف عليه أن أكثر الدول تجعل مهمة اقتراح القوانين من اختصاص المجلس النيابي الأدنى، وبالتالي تكون مهمة المجلس الأعلى دراسة القوانين بعناية ودقة بعيداً عن

<sup>1</sup> . حيث أن دستور 1989 ينص على أنه في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته فإن رئيس المجلس الشعبي الوطني يتولى مهام رئيس الدولة مدة أقصاها 45 يوماً، لكن المشرع تناسى أنه في حالة استقالة رئيس الجمهورية، سوف يؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني تلقائياً. أنظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989، الجريدة الرسمية، العدد: 09، المؤرخة في 1989/03/01.

<sup>2</sup> . عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 87.

<sup>3</sup> . سليمان محمد الطماوي، السنم السياسية والقانون الدستوري - دراسة مقارنة -، القاهرة: دار الفكر العربي، 1987، ص 280 .



الإنفعالات النفسية التي قد يتعرض لها المجلس الأدنى<sup>1</sup>، فمضمون هذا القول يشير إلى أن طبيعة العلاقة ما بين الغرفتين في مسألة إعداد القوانين، خاصة وأن هذه المسألة لم تكن مطروحة في نظام أحادي المجلس نظراً لوجود غرفة واحدة ولا مجال للنقاش فيه؛ لكن مع استحداث غرفة "مجلس الأمة" أصبح النظر في هذه المسألة بكل جدية لأنها سوف تؤدي لا محالة إلى تفعيل الأداء التشريعي، فمسألة إعداد القوانين أصبحت ذات أهمية بالغة خاصة في نظام المجلسين لأجل ترقية العمل التشريعي؛ فبناءً على اختيار عضوية الغرفة الأولى بأسلوب الانتخاب المباشر مما يمكنها التعبير عن طموح وآمال الرأي العام واتجاهاته، غير أن مسألة اقتراح القوانين تحتاج إلى معرفة ودراية وكفاءة وهذا ما نجده غير متاح لدى نائب البرلمان، لذا هو غير مؤهل في عملية اقتراح أو إعداد القوانين نظراً لعدم امتلاكه المؤهلات التي يتمتع بها أعضاء مجلس الأمة والتي تمكنهم من إعداد القوانين، وهنا يصبح عمل نواب البرلمان هو فحص ومراجعة ودراسة اقتراحات القوانين ليس من جانبها القانوني وإنما من جانبها الاجتماعي والاقتصادي والثقافي، أي البعد أقيمي للمجتمع فالمسألة تكمن في مدى تقبل المواطنين لتلك القوانين التي هي في الحقيقة انعكاس لطموح وآمال الجمهور، وكمثال على ذلك: إذا أرادت الدولة وضع قانون ضريبي يتعلق بالزيادة في أسعار الكهرباء والغاز فهنا يأتي دور النواب للنظر في هذا الأمر في مدى تقبل المواطنين لهذا القانون أم لا، مع مراعاة القدرة الشرائية للمواطن.

إضافة إلى ذلك، بالرغم من وجود الغرفة الثانية "مجلس الأمة" ما هي إلا سند أو صورة أخرى للسلطة التنفيذية في البرلمان، إلا أن إشكالية إغائها الذي أضحي مطروح في تعديل الدستور الحالي فإنه مبالغ فيه إلى حد ما، فحسب اعتقادنا ما يحسب على استحداثها من جانبها الموضوعي لملاً الفراغ القانوني الذي ذكر سابقاً، وعلاوة على ذلك وجود برلمان بغرفة واحدة يطرح إشكال من يخلف الرئيس بعد الإستقالة، حتى وإن كانت الحكومة تنتظر في أن يكون من يخلف الرئيس من أعضائها فهذا الأمر يتنافى مع مبادئ الديمقراطية.

ضف إلى ذلك، إصلاح العمل البرلماني يحتاج إلى التفعيل وليس الرجوع إلى نقطة الصفر، فمن جهة نلاحظ أن الدولة الجزائرية استغرقت قرابة سبعة عشر سنة (17) لاستحداث هذه الغرفة فمن غير المعقول تقوم إغائها بهذه البساطة وإلا لماذا عملت على وجودها أصلاً؟ ومن جهة أخرى مسألة إلغاء الغرفة الثانية سوف يُؤول لدى العام والخاص من بينها مثلاً وسائل الإعلام الرجوع إلى نظام الأحادية حتى وإن لم يكن مرتبطاً بذلك.

<sup>1</sup> . محمد نصر مهنا، الدولة والنظم السياسية المقارنة، ط: 01، مصر: دار الوفاء للطباعة والنشر، 2011، ص

## المبحث الثاني: التركيبة العضوية والهيكلية للمؤسسة التشريعية

تبنى النظام الجزائري نظام الثنائية البرلمانية-البيكاميرالية- وأقام من خلال المادة 98 من دستور 1996 برلماناً تعددياً يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وحدد تنظيم كل واحد منهما من خلال نظامهما الداخلي والقانون العضوي المنظم لكلا المجلسين<sup>1</sup>، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة طبقاً للمادة 115 من دستور 1996، ومن خلال هذا التقديم سوف نتطرق إلى التكوين البشري والهيكلية للمؤسسة التشريعية.

## المطلب الأول: التركيبة العضوية للمؤسسة التشريعية

يتألف البرلمان الجزائري من غرفتين؛ الأولى منتخبة بطريقة مباشرة تمثل فيها الولايات والجالية الجزائرية بالنظر إلى عدد السكان، والثانية بطريقة غير مباشرة تمثل فيها ولايات الوطن على قدر من المساواة بالإضافة إلى ضمها أعضاء معينين من طرف رئيس الجمهورية، كما يتم تنظيم كل منهما من خلال نظامهما الداخلي والقانون العضوي المنظم لكلا المجلسين وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ومن هذا المنطلق سنتطرق إلى الجانب العضوي للبرلمان.

**أولاً: تشكيل غرفتي البرلمان**

يتشكل المجلس الشعبي الوطني من أعضاء منتخبين يمثلون ولايات الوطن حسب عدد السكان على أساس الإقتراع العام والمباشر والسري على القوائم المرشحة من طرف الأحزاب أو الأحرار لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، وعضويته تتكون حالياً من 462 نائباً بموجب الأمر رقم 01/12<sup>2</sup> المؤرخ في 2012/02/13 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها بعد ما كان يضم 389 نائباً في الفترة ما بين (2002-2012)، حيث يتم تحديد عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية حسب عدد سكانها بمعدل مقعد واحد لكل حصة تتضمن 80000 نسمة، ومقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل 40000 نسمة<sup>3</sup>، حيث يتم حساب عدد المقاعد وفق نظام الإقتراع النسبي الذي يسمح بتمثيل كل حزب داخل البرلمان حسب قدرته الانتخابية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>. ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص ص 70-71.

<sup>2</sup>. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 13 صفر عام 1433هـ الموافق لـ 12 يناير سنة 2012 يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد: 01.

<sup>3</sup>. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد: 08، الأمر 01/12 المؤرخ في الربيع الأول 1433هـ الموافق لـ 13 فبراير 2012 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان، المادة: 03، ص 06.

<sup>4</sup>. ادريس بوكراع، "الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر"، الفكر البرلماني، ع: 09، جويلية 2005، ص 50.

والجدير بالذكر وأمام التعديل الدستوري لعام 2008 بموجب قانون رقم (19/09) المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، وصدر القانون العضوي (03/12) المتعلق بكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة<sup>1</sup>، فقد جاء هذا القانون بإضافة شيء جديد بتدعيم مشاركة المرأة المكثفة في المجالس النيابية.

بالرجوع إلى مجلس الأمة، نجد أنّ هذا الأخير يشكل على الأكثر نصف أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وهو عدد ثابت لا يتغير مقارنة مع عدد نواب المجلس الشعبي الوطني الذي هو في تزايد مستمر حسب كثافة السكان، وعدد أعضائه 144 عضواً، ينتخب 2/3 من أعضائه حسب نموذج الإقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية، من طرف هيئة إنتخابية المتمثلة في أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بعدد عضوين من كل ولاية مهما بلغ عدد السكان بمعنى  $2 \times 48 = 96$ <sup>2</sup>، ويفوز في الإنتخابات المترشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات وفقاً لعدد المقاعد المطلوب شغلها، وفي حالة تعادل الأصوات يفوز المترشح الأكبر سناً<sup>3</sup>، أما الثلث الباقي أي 48 عضواً فيتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاجتماعية بغض النظر عن الدائرة الإنتخابية التي يقيمون فيها، ومدة عضويتهم 6 سنوات على أن تجدد التشكيلة جزئياً بالنصف كل 3 سنوات<sup>4</sup>. ( أنظر الملحق رقم: 01).

غير أن فكرة تعيين ثلث (1/3) أعضاء مجلس الأمة، لاقت هي الأخرى العديد من الإنتقادات على اعتبار أنها لا تتماشى ومبادئ الديمقراطية، كما اعتبرها البعض بمثابة وسيلة لفرض هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان، لأنه يشكل جهازاً رقابياً على العمل التشريعي الذي يُعده المجلس الشعبي الوطني، فالنص التشريعي الذي صوت عليه هذا الأخير لا يكتسب القوة القانونية إلا إذا

<sup>1</sup> . لقد حدد هذا القانون نسبة تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة والمتضمنة ما يلي: يجب أن لا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيح حرة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية عن النسب التالية بالنسبة للانتخابات المجلس الشعبي الوطني وفق ما يلي: 20% عندما يكون عدد المقاعد يساوي 4 مقاعد، 30% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق 5 مقاعد، 35% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق 14 مقعداً، 40% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق 32 مقعداً، 50% بالنسبة لمقاعد الجالية الوطنية في الخارج، للإطلاع أكثر أنظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 18 صفر عام 1433هـ الموافق لـ 12 يناير 2012 الذي يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، العدد: 01.

<sup>2</sup> . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 18 صفر عام 1433هـ الموافق لـ 12 يناير سنة 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة: 105، ص 15.

<sup>3</sup> . المرجع السابق، المادة: 126، ص 16.

<sup>4</sup> . المادة 102 من دستور 1996 المادة: 104 من أمر 01/12 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

صادق عليه مجلس الأمة بنسبة  $\frac{3}{4}$  ، والتي لن تتحقق إلا إذا أشرك الثلث (1/3) المَعين في عملية المصادقة، فلو يشتد الصراع بين الكتل المشكلة لهذا المجلس يصعب على المجلس الشعبي الوطني ومن خلاله الحكومة ممارسة الوظيفة التشريعية وتجسيد العمل الحكومي، فإن الثلث الرئاسي يلعب دوراً تحكيمياً بين هذه الكتل، كما قد يلعب دور الأقلية الفاصلة (Minorité de blocage) الذي تعود له كلمة الفصل في اعتماد النص أو رفضه، مما جعل البعض يطلق عليه اسم الثلث المجدد<sup>1</sup>، وفي هذا الصدد يمكن القول أن مسألة التعيين تبقى تشوبها العديد من الإنتقادات خاصة مع عدم وجود معايير موضوعية في التعيين فهنا تبقى حرية الرئيس في تعيين ما يشاء من الشخصيات وفق السلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها، وهذا ما يؤدي إلى تقوية مركز الرئيس على حساب المؤسسة التشريعية، فحسب اقتراحنا مسألة التعيين تصبح تقيد الرئيس عن طريق توفير شرط توسيع وتوازن التمثيل بتعيين ثلث الأعضاء من جميع الولايات؛ فمن جهة يمنع حصر التعيين في جهة معينة التي أصبحت تركز الجهوية، ومن جهة أخرى تسمح بخلق تكافؤ الفرص للجميع.

### ثانياً: العضوية في البرلمان

يمكن إجمالها في الشروط العضوية في البرلمان: مدة العضوية، حالات انقضاء المهمة البرلمانية، حقوق وواجبات العضو والنائب البرلماني.

#### 1) شروط العضوية في البرلمان

الشروط الواجب توفرها لعضوية البرلمان الجزائري حددتها المواد 90،91،92،108،109 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات ويمكن أن نوردتها فيما يلي:

أ) السن: يجب على المترشح لنيابة المجلس الشعبي الوطني أن يكون بالغاً من العمر 25 سنة كاملة يوم الإقتراع سواء كان رجلاً أو امرأة، و35 سنة بالنسبة للعضوية في مجلس الأمة ( القانون العضوي 07/97 اشترط 28 سنة بالنسبة لمجلس الشعبي الوطني و40 سنة بالنسبة لمجلس الأمة).

ب) يجب أن يكون المترشح ذا جنسية جزائرية ( في ظل الأمر 07/97 نص على الجنسية الأصلية أو المكتسبة تزيد عن 5 سنوات كاملة).

ج) التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وأن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها.

د) أن لا يكون قد سبق الحكم عليه نهائياً بسبب ارتكابه أفعال وصفها القانون بأنها جنائية مهما كانت طبيعتها سياسية أو اقتصادية أو من جرائم القانون العام وأورثكابه جنحة.

<sup>1</sup> . وليد شريط، "السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان:أبويكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011-2012، ص 172.

هـ) أن لا يكون من الذين كان سلوكهم أثناء التحرير الوطني ضد المصلحة الوطنية<sup>1</sup>.  
و) أن يكون العضو المعين لمجلس الأمة (الثلاث الرئاسي) من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاجتماعية والاقتصادية.

## 2) مدة العضوية

حدد المؤسس الدستوري المدة النيابية لمجلس الشعبي الوطني بـ 5 سنوات خلافاً لمجلس الأمة الذي حددت مدته النيابية بـ 6 سنوات ، على أن تجديد تشكيلته بالنصف كل 3 سنوات<sup>2</sup> والجدير بالذكر أن الغرض من المفارقة بين مدة العضوية لكلا المجلسين هو تجنب حالة شغور المؤسسة التشريعية، علماً أن الحل لا يصيب الغرفة الثانية وهذا ضماناً لاستقرار وديمومة مؤسسات الدولة.

## 3) إنهاء العضوية في البرلمان

تتقضي عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة منتخباً كان أو معيناً في الحالات التالية:

أ) الوفاة: تنتهي العضوية في البرلمان بموت النائب ويستخلف النائب المتوفى بالمرشح المرتب مباشرة بعد النائب المتوفى، أما في حالة مجلس الأمة يتم ذلك بإجراء انتخابات جزئية لاستخلافه، أما العضو المعين يتم عن طريق إصدار رئيس الجمهورية مرسوماً رئاسياً يعين بموجبه عضواً آخر.<sup>3</sup>

ب) الاستقالة: في حالة التخلي عن العهدة والصفة البرلمانية إرادياً من طرف عضو البرلمان سواء كان منتخباً أو معيناً، فالاستقالة تكون بموجب طلب يوجه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني والذي يخطر بدوره المجلس في أقرب جلسة له يثبت شغور المقعد، وبالتالي يتم تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه بموجب قانون عضوي طبقاً لأحكام المادة 108 من دستور 1996.

ج) ممارسة وظيفة تتنافى مع العضوية في البرلمان: جاء في نص المادة 105 من الدستور 1996 على أن مهمة النائب وعضو مجلس الأمة هي مهمة وطنية وقابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى، وعلى هذا الأساس جاء القانون العضوي 12-02 المحدد لحالات التنافي<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان - دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى -،

ج:01، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2012، ص 21.

<sup>2</sup> المادة 102 من دستور 1996، والمادة 104 من أمر 01/12 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

<sup>3</sup> المادة 129 من الأمر 01/12 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

<sup>4</sup> أنظر المادة 03 من القانون العضوي 12-02 الصادر في 14 يناير 2012 المحدد لحالات التنافي مع

العهدة البرلمانية والمادة 105 من دستور 1996.

د) سقوط المهمة البرلمانية: قد نص الدستور على حالة سقوط المهمة البرلمانية طبقاً لنص المادة 106 من الدستور 1996، فإذا كان نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو فقدتها إذا ما تم انتخابه وثبتت عضويته، فإن سقوط المهمة البرلمانية تتم بأغلبية أعضاء البرلمان بعد تقديم طلب بشأن إسقاط الصفة النيابية للعضو وبوجه للجنة الشؤون القانونية والإدارية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وحقوق الإنسان بالنسبة لمجلس الأمة للدراسة، وفي حالة قبوله تعد اللجنة تقريراً يعرض على المجلس الشعبي الوطني للتصويت عليه بالأغلبية.

هـ) الإقصاء: إن النائب أو عضو البرلمان مسؤول أمام زملائه طبقاً لنص المادة 107 من الدستور 1996، ولهم الحق في تجريده من مهمته النيابية في حالة اقترافه فعلاً يخل بشرف المهنة، على أن يقرر هذا الإقصاء بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، والأغلبية المشترطة هنا هي الأغلبية البسيطة.

و) الحل: تنقضي المهمة البرلمانية قبل استنفاد مدتها القانونية، وهذا بالنسبة لمجلس الشعبي الوطني فقط لأن مجلس الأمة غير قابل للحل، على أن الحل قد يكون اختيارياً طبقاً لنص المادة 129 من الدستور 1996، أو وجوباً في حالة عدم الموافقة على برنامج عمل الرئيس أو مخطط عمل الحكومة سابقاً، فيهما يحل البرلمان وجوباً، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية للبلاد إلى غاية انتخاب مجلس جديد في مدة أقصاها 3 أشهر عملاً بأحكام المادة 82 من دستور<sup>1</sup> 1996.

#### 4) حقوق النائب وواجباته.

النائب البرلماني يتمتع بحقوق في مقابل قيامه بواجبات ويمكن أن نورد حقوقه وواجباته على النحو التالي:

أ) الحقوق: ويمكن إجمالها فيما يلي:

#### - الحصانة البرلمانية

معترف بها لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية، فلا يمكن أن يتابعوا، ولا يمكن أن ترفع عليهم دعوة مدنية أو جزائية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهمتهم البرلمانية، وبهذا فنواب وأعضاء البرلمان يملكون كامل الحرية للقيام بأعمالهم، فالمؤسس الدستوري طبقاً لنص المادة 109 من دستور 1996 كرس حصانة موضوعية - عدم مسؤولية - وهي حصانة عينية من حيث الأقوال والأعمال، كما كرس أيضاً الحصانة الإجرائية فيما يتعلق بالأعمال المنفصلة عن الوظيفة البرلمانية طبقاً لنص المادتين 110 و111 من دستور 1996

<sup>1</sup> . محمد بركات، المرجع السابق، ص 354.....357.

حيث لا يجوز الشروع في متابعة عضو البرلمان بسبب جريمة أو جنحة إلا بتنازل صريح منه أو بإذن حسب الحالة من مجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة<sup>1</sup>.

#### - التعويضات البرلمانية

يتقاضى العضو البرلماني أثناء عهده تعويضات شهرية خاضعة للإقتطاعات القانونية، على أن تحسب على أساس أعلى قيمة للنقطة الإستدلالية المعمول بها في الوظيفة العمومية والخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة<sup>2</sup>.

#### ب) واجباته

يلتزم نائب المجلس الشعبي الوطني وعضو مجلس الأمة بعدة واجبات مقررة دستورياً وقانونياً ومن بينها مراعاة المصلحة العامة والوطنية أثناء تأدية مهامه، وحضور الجلسات العامة للمجلس وأشغال اللجان التي هو فيها، مع المحافظة على سرية مداولاتها والمشاركة في التصويت، والمصادقة على القوانين وجميع المهام المستندة إليه<sup>3</sup>.

#### المطلب الثاني: التركيبة الهيكلية للمؤسسة التشريعية

إن هياكل كل غرفة من البرلمان متماثلة طبقاً لنص المادة 09 من القانون 99-02 المؤرخ في 08 ماي 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، وتتمثل هياكل البرلمان في الرئيس، المكتب، اللجان الدائمة، وهي هياكل دائمة، كما توجد هيئات استشارية وتنسيقية وهي هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، المجموعات البرلمانية، ولهذا سوف نتطرق إلى الأجهزة الدائمة ثم الأجهزة الإستشارية أوالتنسيقية على النحو التالي:

#### أولاً: الأجهزة الدائمة

تتضمن الأجهزة الدائمة على مستوى كلا المجلسين في الرئيس مكتب المجلس، اللجان الدائمة وستتطرق لكل جهاز على حدى:

#### أ) الرئيس

بعد أن تتوفر في الرئيس الشروط العامة للعضوية في البرلمان، سواء كان نائباً في المجلس الشعبي الوطني أو عضواً في مجلس الأمة، يتم انتخابه بالإقتراع السري على مستوى كل غرفة من طرف نواب المجلس أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، وفي حالة تعدد المرشحين يعلن فوز

<sup>1</sup> . المرجع السابق، ص ص341....343.

<sup>2</sup> . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون 01-01 المؤرخ في 06 ذي القعدة 1421هـ الموافق لـ 31 يناير سنة 2001 المتضمن القانون الأساسي لمهام عضو البرلمان، المادة 20 و 19.

<sup>3</sup> . المواد 11،12،13 من القانون 01/01 المتعلق بحقوق وواجبات ومهام عضو البرلمان.



المرشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، وإذا تعذر حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة يلجأ إلى إجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين المترشح الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات، وللإشارة فإن إجراء الدور الثاني بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة يكون في أجل أقصاه 24 ساعة، ويعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية النسبية، وإذا تعادلت الأصوات يعتبر فائزاً المترشح الأكبر سناً، وإذا كان المترشح وحيداً فيكون الانتخاب برفع اليد ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات.<sup>1</sup>

- أما مهام رئيس المجلس فقد حدد النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة صلاحيات لكل منهما، وهي صلاحيات متشابهة باعتبارها صلاحيات تنظيمية داخلية.<sup>2</sup>

### (ب) مكتب المجلس

يضم كل مجلس مكتباً يتكون من رئيس المجلس وخمسة نواب بالنسبة لمجلس الأمة ورئيس المجلس وتسعة نواب بالنسبة لمجلس الشعبي الوطني<sup>3</sup>، على أن ينتخب نواب الرئيس لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد<sup>4</sup>. أما مهام مكتب المجلس فقد حددها النظامان الداخليان للمجلسين.<sup>5</sup>

### (ج) اللجان الدائمة

طبقاً لنص المادة 117 من دستور 1996 التي تنص على "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامها الداخلي"، والمادة 14 من القانون العضوي 02/99 التي تنص على أنه "ينشئ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ضمن أعضائهما لجاناً دائمة يحدد النظام الداخلي لكل غرفة ومهامها" وفقاً لأحكام المادة 117 من الدستور، وللإشارة فإننا نسجل بين نظام مجلسي البرلمان اختلافاً عددياً للجان الدائمة، فمجلس الأمة له 09 لجان دائمة<sup>6</sup>، بينما المجلس الشعبي الوطني يحتوي على 12 لجنة دائمة<sup>7</sup>، ويتراوح عدد أعضاء اللجان

<sup>1</sup> المادة 03 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني (1997)، المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (2000).

<sup>2</sup> للإطلاع على مهام رئيس المجلس أنظر: المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني (1997)، والمادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (2000).

<sup>3</sup> المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (2000)، والمادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني (1997).

<sup>4</sup> المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (2000)، والمادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني (1997).

<sup>5</sup> المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (2000)، والمادة 14 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني (1997).

<sup>6</sup> المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (2000).

<sup>7</sup> المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني (1997).



الدائمة لمجلس الأمة ما بين 10 و15 عضواً عدا لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التي تضم من 15 إلى 19 عضواً على الأكثر، بينما عدد أعضاء اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني يتراوح ما بين 20 إلى 30 عضواً، عدا اللجنة المالية والميزانية فقد تضم من 30 إلى 50 عضواً على الأكثر.<sup>1</sup>

أما بالنسبة لصلاحيات اللجان الدائمة؛ فتتمثل في الإضطلاع بدراسة وتحليل النص المحال إليها من طرف رئيس المجلس مرفقاً بالمستندات والوظائف المتعلقة به للدراسة وإبداء الرأي ويمكن للجان الدائمة أن تدعو أشخاصاً مختصين ذوي الخبرة للإستعانة بهم في أداء مهامها، كما يمكنها أن تستدعي مندوباً من أصحاب اقتراح القانون أو التعديل مع إمكانية إحالة نص من طرف اللجنة إلى لجنة أخرى لتبدي رأيها بعد طلب موعد لدى مكتب المجلس<sup>2</sup>، وتسجل اللجنة الدائمة في الأخير الملاحظات والإستنتاجات وتصوغها في شكل تقرير تمهيدي وتكميلي، على أن تودع إلى المكتب في غضون 72 ساعة بالنسبة لمجلس الأمة.<sup>3</sup>

والجدير بالذكر أنه يحق للجنة المختصة بالمجلس الشعبي الوطني تقديم اقتراحات التعديل على مشروع أو اقتراح قانون وفق إجراءات النظام الداخلي، كما يمكن للجنة المختصة بمجلس الأمة إبداء ملاحظات وتوصيات متعلقة بحكم أو الأحكام التي تمثل رأي مجلس الأمة إلى اللجنة متساوية الأعضاء.<sup>4</sup>

### ثانياً: الهيئات الإستشارية والتنسيقية

حدد النظامان الداخليان لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هذه الهيئات وهي هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، المجموعات البرلمانية.

#### أ) هيئة الرؤساء

تتكون من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس بالنسبة للغرفة الأولى، أما بالنسبة لمجلس الأمة فتتكون من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان، وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس مع الإشارة إلى أن هذه الهيئة على مستوى مجلس الأمة

<sup>1</sup> . المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (2000)، المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني(1997).

<sup>2</sup> . المواد 32،38،39،40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة(2000) والمواد 38،43،45،46 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني(1997).

<sup>3</sup> . المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (2000).

<sup>4</sup> . المواد 28،39 من القانون العضوي 02/99.

تجتمع كل 15 يوماً خلال الدورات أو بدعوة من رئيس مجلس الأمة، ومهامها تتمثل في إعداد وتنسيق وتنظيم جدول أعمال المجلسين.<sup>1</sup>

### ب) هيئة التنسيق

تتكون هيئة التنسيق لكلا الغرفتين من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية، ودور هذه الهيئة دور استشاري؛ أي تعد التشاور الذي يجريه رئيس المجلس مع المجموعة البرلمانية لتيسير عمل البرلمان، أما بالنسبة لاجتماع هذه الهيئة، ففي المجلس الشعبي الوطني فإنها تجتمع بدعوة من رئيس المجلس كل شهر على الأقل، أما مجلس الأمة فيجتمع بدعوة من رئيس المجلس كل شهر على الأقل خلال الدورات، كما يمكن دعوتها للاجتماع عند الإقتضاء أو بطلب من مجموعة برلمانية واحدة عند الضرورة.<sup>2</sup>

### ج) المجموعات البرلمانية

منح المشرع الجزائري أعضاء البرلمان على مستوى كل غرفة إمكانية تشكيل مجموعات برلمانية على أساس الإنتماء الحزبي، فقد نص النظام الداخلي بغرفتيه على أحقية أعضاء البرلمان في تشكيل مجموعات برلمانية بحيث يجوز لعدد من النواب أن يشكلوا مجموعات برلمانية 15 نائباً بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني و 10 أعضاء بالنسبة لمجلس الأمة<sup>3</sup>، غير أنه بالنسبة للأعضاء المعيّنين لمجلس الأمة والذين لا ينتمون إلى الأحزاب السياسية يمكنهم أن يشكلوا مجموعة برلمانية واحدة مع الإشارة أنه لا يسمح بتشكيل مجموعات برلمانية على أساس مصلحة فئوي أو محلي، كما يمنع إنشاء جمعيات داخل المجلس.<sup>4</sup>

بعد الإشارة إلى الجانب الوصفي للمؤسسة التشريعية الذي يحدد لنا الإطار الشكلي من حيث التركيبة العضوية والهيكلية يمكن للقارئ أوالباحث ملاحظة بعض النقاط المهمة التي يمكن إيجازها فيما يلي:

1) من خلال التطور المرحلي للمؤسسة التشريعية في الجزائر نلاحظ مع بداية استحداثها ارتبطت بطبيعة النظام السياسي الذي عكس صورتها التي اعتمدت على هيمنة الحزب الواحد" جبهة

<sup>1</sup> . للإطلاع على مهام هيئة الرؤساء أنظر المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (2000) والمادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني(1997).

<sup>2</sup> . المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة(2000) والمادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الوطني(1997).

<sup>3</sup> . ابراهيم بولحية" علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في ظل دستور 1996"، ورقة قدمت في وقائع الندوة الوطنية حول: "العلاقة بين الحكومة والبرلمان"، يومي 23- 24 أكتوبر 2000، الجزائر، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص 84.

<sup>4</sup> . المادة: 52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (2000)، والمادة 51 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني(1997).

التحرير الوطني"؛ سواء من حيث التركيبة العضوية أو من حيث الممارسة الفعلية لمهامها، وبالتالي لا يمكن تصور أن المؤسسة التشريعية بإمكانها مساءلة الحكومة أو حتى مراقبتها، ولهذا يمكن تسميتها **مؤسسة الحزب الواحد** وهذا راجع إلى أن شرعية النظام ارتبطت بالشرعية\* الثورية وليس الشرعية القانونية وله مبرره في ذلك.

(2) إن ضعف المؤسسة التشريعية مرده إلى الصراع على السلطة ما بين الجناح العسكري والجناح السياسي بدلا من الإهتمام الفعلي بترقية وتطوير مؤسسات الدولة إلا أن هذا الصراع لم يكن وليد الإستقلال وإنما كان موجود إبان الثورة .

(3) طبيعة النظام السياسي الجزائري أحدثت قطيعة ما بين الدولة والمواطنين وهذا ما انعكس بالسلب على مؤسساتها؛ فالمؤسسة التشريعية انحصرت تشكيلتها العضوية في النواب التابعين للنظام وبقيت على هذا الحال حتى بعد التعددية السياسية، وهذا الذي جعل تشكيلتها لا تتوافق مع الإرادة الشعبية ولا تحقق الديمقراطية، وربما قد يكون عدم الإستقرار الذي يحدث حالياً مرده لعدم وجود توافق ما بين طبيعة النظام السياسي الجزائري والقيم التي يحملها المجتمع؛ بمعنى لا بد للنظام السياسي أن يكون حريصاً على المحافظة على القيم الإجتماعية التي يتبناها المجتمع، والتي لا بد أن يكون لها وزع ويأتي في الدرجة الأولى الوازع الديني بناءً على الإنتماء الحضاري للمجتمع الجزائري، فالقوانين التي تضعها المؤسسة التشريعية لا بد أن لا تتعارض مع القيم التي يحملها المجتمع.

\* . هناك العديد من الدراسات التي تناولت موضوع **المشروعية والشرعية** حول الجدلية فيما بينهما؛ فهناك رأي يرى أن المشروعية لها علاقة بمدى قبول المواطنين للحاكم وأن الشرعية مرتبطة بمدى تطبيق القوانين، بينما نجد رأي آخر يرى عكس ذلك بمعنى؛ المشروعية تتمثل في مدى الإلتزام بتطبيق القوانين أما الشرعية تعتمد على مدى رضا المواطنين بذلك الرئيس أو الحاكم، فهذا الاختلاف مازال مطروحاً إلى يومنا هذا تناولته العديد من الآراء والانتقادات والمقترحات. غير أن الشرعية في الجزائر من حيث رضا الشعب بالرئيس اختصرت في فئة معينة المتمثلين في المناضلين إبان الثورة وهذا ما لحظناه في فترة الأحادية الحزبية، أما بعد فترة التعددية فسحت المجال للجميع فقد جاءت وفق الشروط التي وضعها المشرع الجزائري سواء الترشح للرئاسيات أو شروط الإنتخاب. إذ ما يلاحظ في إشكالية الشرعية في الجزائر مازالت إلى يومنا هذا تتخللها العديد من الإنتقادات، وهنا يمكن أن نشير إلى مفهوم واسع للشرعية والذي لا تقتصرها فقط في الشرعية الإختيارية (الإنتخاب) فحسب بحصول الرئيس مثلاً على أغلبية ساحقة من الأصوات بل لا بد من مراعاة الشرعية من جانب الممارسة الفعلية؛ أي من خلال تجسيد البرنامج الذي كان يُشهر به أثناء الحملة الإنتخابية فهذا المفهوم يجمع ما بين الشرعية الإختيارية والفعلية، لأن الحكومة تصبح مع مرور الوقت فاقدة للشرعية بعجزها عن تجسيد برنامجها الذي وافق عليه الشعب على أرض الواقع وكذلك فشل البرلمان في مراقبته لعمل الحكومة.

- 4) هذه القطيعة قد أفرزت سحب ثقة المواطنين من الدولة ونعتها بالدولة المفترسة\*، ولهذا تولدت عنه أحداث عنيفة أدت إلى إحداث تغيير جذري في مؤسسات الدولة والتحول من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية والسياسية.
- 5) مبرر استحداث غرفة ثانية " مجلس الأمة " سواء كان قانونياً أو سياسياً من أجل الحفاظ على النظام واستمرارية مؤسسات الدولة سواء من حيث وجود هذه الغرفة أو من حيث تعيين ثلثي (1/3) الأعضاء من طرف الرئيس الذي يمتلك السلطة التقديرية في ذلك دون قيد، إذ أصبحت تتعدت بصمام الأمان وذلك من أجل الحفاظ على الإستقرار.
- 6) الشروط للترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني المنصوص عليها في القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات، لا تتضمن معايير موضوعية كالكفاءة ( مستوى علمي دراسي على الأقل مستوى جامعي لأن مهام النائب تستدعي مناقشة قوانين .....).

\* . قدم بيتر إيفان التعريف الأكثر وضوحاً للدولة المفترسة فهي " الدولة التي تفترس مواطنيها الذين يقيمون فيها وتقوم بسلب ممتلكاتهم المشتركة وتقديم القليل لهم في صورة خدمات ..... " لمزيد من المعلومات أنظر ويليام رينو، "الدولة المفترسة وتحول الدول"، ص 3، أنظر الرابط التالي:

<https://sites.google.com/site/comppoliticsegphd/home/presentation2014/83rdaabrahyma%20ldshtyaldw%20lalmftrsteawalnhabterdakhtyary>( 30/09/2015) 11 :22 H

## الفصل الثالث: تقييم وتقويم وظائف المؤسسة التشريعية

### في الجزائر

المبحث الأول: تقييم أداء المؤسسة التشريعية قانونياً

المبحث الثاني: تقييم أداء المؤسسة التشريعية عملياً

المبحث الثالث: رؤية إصلاحية معيارية للمؤسسة التشريعية في الجزائر

### الفصل الثالث: تقييم وتقويم وظائف المؤسسة التشريعية في الجزائر

إن الدور الذي تلعبه المؤسسة التشريعية هو دور جوهري سواء كان ذلك في وظيفة التشريع أو الرقابة، لذا قد كرس المؤسس الدستوري هذه الوظائف قانونياً وهذا وفقاً للمواد التي تضمنتها، كما يمكن الإشارة إليها عملياً من خلال الدراسة التحليلية.

#### المبحث الأول: تقييم أداء المؤسسة التشريعية قانونياً

لقد تبنت الدساتير الجزائرية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا وظائف المؤسسة التشريعية سواء تشريعياً أو رقابياً حيث تضمنت العديد من التعديلات، ولهذا يمكن النظر إلى عمل المؤسسة التشريعية وفق ما نص عليه الدستور.

#### المطلب الأول: تقييم الوظيفة التشريعية

إن تقييم الإختصاص التشريعي ظاهرة عرفتھا الدساتير الحديثة اقتداءً بمبدأ عقلنة العمل البرلماني، والذي عرفه الدستور الفرنسي لسنة 1958؛<sup>1</sup> فقد تجلّى ذلك في تحديد وحصر المواضيع التي يتدخل فيها البرلمان، لذا فمصطلح "عقلنة النظام البرلماني"<sup>2</sup> تجسد أساساً في تقييم وتضييق المجال الذي يُشرع فيه البرلمان، وعدم إمكانية طرح مسؤولية الحكومة إلا عند مناقشة برنامجها أو بمناسبة تقديمها للبيان السنوي حول السياسة العامة، ونظراً لهذه الأسباب فقد تضمن الدستور الجزائري العملية التشريعية (المبادرة) باقتسامها ما بين المؤسسة التشريعية والتنفيذية.

#### أولاً: اقتسام المبادرة التشريعية

تعرف المبادرة التشريعية على أنها "تقديم نص أو التعديل من طرف البرلمان من أجل مناقشته والتصويت عليه"، وتعرف أيضاً على أنها "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع وتحدد مضمونه وموضوعه"<sup>3</sup>، بيد أن الرأي الغالب هو أن المبادرة التشريعية إضافة إلى كونها مادة للتشريع، فإنها تلزم البرلمان بضرورة البث فيها قبولاً أو رفضاً.

وفي المقابل قد يشوب الإقتراح البرلماني عيوب تنقص من قيمته وفعاليتة، ومن أجل تجنب ذلك النقص أصبح الإقتراح المشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إحدى الضروريات التي تلزمها شؤون المجتمع.

<sup>1</sup> . سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزائر: درا الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1993، ص 53.

<sup>2</sup> . أمين شريط، "عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم"، الفكر البرلماني، ع: 03، جوان 2003، ص 83.

<sup>3</sup> . وليد شريط، المرجع السابق، ص 214.

ولكن السؤال الذي يتبادر في ذهن هو: هل المبادرة التشريعية عمل تشريعي أم لا؟ ولذلك نجد اتجاهها فقهيًا يرى أن المبادرة سواء كانت اقتراحاً أو مشروعاً تعتبر مساهمة في العملية التشريعية، إلا أنها ليست عملاً تشريعياً خالصاً؛ ذلك أن التشريع هو نتائج إجراءات مجتمعة هي الإقتراح والموافقة البرلمانية والإصدار أو الاعتراض، ولا يخضع التشريع إلا باجتماعها.

وفي مقابل ذلك هناك اتجاه آخر يرى أنه يجب التمييز بين الإقتراح البرلماني الصادر من السلطة التشريعية وبين مشروع القانون الصادر عن السلطة التنفيذية؛ فإقتراح القانون يعتبر عملاً تشريعياً محضاً لأنه صادر عن صاحب الإختصاص الأصلي، وممارس للوظيفة الأساسية التي هي سن القوانين، أما مشروع القانون وإن كان يهدف إلى الإسهام في العملية التشريعية إلا أنه ليس صاحب الإختصاص في المجال التشريعي<sup>1</sup>.

وبناء على ذلك لا يمكن اعتبار المبادرة التشريعية عملاً تشريعياً خالصاً، إلا أنه يعتبر النواة الأساسية والخطوة الأولى في عملية التشريع، لأن العملية التشريعية لا تأتي في الفراغ فالمؤسسة التي تتقدم بالمبادرة تكون مساهمة في العملية التشريعية.

### 1) مبادرة السلطة التنفيذية

أسند المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1989 و 1996 حق المبادرة بمشاريع قوانين إلى الوزير الأول فقد جاءت المادة 113 من دستور 1989 " لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين"، المقابلة للمادة 1/119 في ظل دستور 1996 والتي تنص هي الأخرى على " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين"، أما في ظل دستور 1989 اشترط قبل إيداع المشروع إلى مكتب المجلس عرضه على مجلس الوزراء، عملاً بأحكام المادة 3/113 من الدستور، ثم يقدم مشروع القانون لمكتب المجلس الشعبي الوطني؛ إلا أنه عملياً يتم إعداد المشروع من طرف الوزارة المعنية، أو لجنة خاصة تنشأ لهذا الغرض ثم يعرض المشروع على رئاسة الحكومة، التي توزعه على مختلف الوزارات لأخذ رأيها وملاحظاتها في المشروع ثم يعرض هذا الأخير على مجلس الحكومة لدراسته وإثرائه، ثم يقدم بعدئذ على مجلس الوزراء مع إرفاقه بعرض الأسباب والوثائق الضرورية<sup>2</sup>. ولهذا نجد مكتب مجلس الشعبي الوطني لا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يرفض المشروع الحكومي على غرار الإقتراح البرلماني الذي يتعرض للرفض<sup>3</sup>؛ ولعل ذلك حسب ما خلصنا إليه أن المشروع الحكومي قد عرض على مجلس

<sup>1</sup> . المرجع السابق، ص 215.

<sup>2</sup> . وليد شريط، المرجع السابق، ص 218.

<sup>3</sup> . ليلي بن بغيلة، "آلية الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة باتنة: الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2003-2004، ص 29.

الوزراء بما فيه رأي رئيس الجمهورية، فكيف بالمشروع الذي حظي بالقبول من طرف مجلس الوزراء يتلقى الرفض من مكتب المجلس الشعبي الوطني. بالإضافة إلى أخذ رأي مجلس الدولة ، فهذا إن دل على شيء فإنه يدل على هيمنة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية على السلطة التشريعية التي هي صاحبة الإختصاص، فالمؤسس الدستوري قد اقتسم المبادرة التشريعية ما بين المؤسستين كذريعة فقط للسيطرة على وظيفة التشريع.

أما التشريع في المجال المالي فقد سيطرت عليه السلطة التنفيذية هو الآخر من باب مبدأ عقلنة العمل البرلماني حيث شلت مبادرة أعضاء البرلمان وأصبحت المبادرة بقانون المالية تقدم من طرف الحكومة، ومبررها في ذلك أن المجال المالي غير مستقل عن النشاط السياسي، فهو مرتبط بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية لنشاط الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن مشروع قانون المالية يحتاج إلى الخبرة والدقة وهذا لا نجده لدى أعضاء البرلمان بقدر ما نجده لدى أصحاب الإختصاص المالي، وفي مقدمتها وزارة المالية التي تلعب الدور التقني والتخصصي نظراً لما تملكه من معلومات دقيقة وخبرة و دراية كافية بحالة البلاد الاقتصادية والمالية سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات، ويأتي دور البرلمانين للتصويت على ميزانية الدولة<sup>1</sup>.

## (2) المبادرة البرلمانية - اقتراح القانون -

في ظل دستور 1996 وأمام تبني نظام المجلسين (المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة) حيث نصت المادة 119<sup>2</sup> على حق المبادرة بالقوانين لكلا من الحكومة والبرلمان، لكن مع استحداث غرفة ثانية المتمثلة في مجلس الأمة يطرح التساؤل عن منح الإقتراح هل هو للغرفة الأولى أم الغرفة الثانية ؟ . غير أن الدستور ميز بين الغرفتين باستعمال مصطلح النواب ( المجلس الشعبي الوطني) ومصطلح الأعضاء(مجلس الأمة)، وهنا أوجد الفرق بين الغرفتين بمقتضى أحكام المواد ابتداء من 103 إلى 112 من دستور 1996، وبذلك فإن أعضاء مجلس الأمة ليس لهم الحق في المبادرة بالتشريع، ولو أراد المؤسس الدستوري عقد الإختصاص لكلا الغرفتين لتضمنت المادة 119 عبارة " لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان على السواء حق مبادرة القوانين". ومرد اقتراح القوانين من عمل الغرفة الأولى نظراً لأنها تجسدت عن طريق الإنتخاب المباشر، غير أن المبادرة التشريعية من طرف البرلمان يشوبها قيود يمكن تلخيصها فيما يلي:

<sup>1</sup> . سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج:02، ط:11، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 59.

<sup>2</sup> . نصت المادة 119 " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائباً".



## أ) التحكم في إعداد جدول أعمال البرلمان من طرف السلطة التنفيذية

وذلك بدءاً مع ممارسة حق الإقتراح والموافقة عليه مروراً بالمناقشة، فتحضير جدول أعمال البرلمان ليس بالعمل الهين فهو الذي يقرر مصير أي نص تشريعي من خلال إحالته للمناقشة أو إبعاده وإهماله مما يؤدي إلى اندثاره<sup>1</sup>، وبالتالي أصبحت السلطة التنفيذية الفاعل الأساسي في إعداد جدول الأعمال آخذة بذلك اعتبارات فنية و أخرى سياسية\*، ولهذا أقر دستور 1996 ضبط جدول أعمال البرلمان في بداية كل دورة برلمانية بمقر المجلس الشعبي الوطني ويجتمع كلا المجلسين بممثل الحكومة ليتم ضبط المسائل وترتيبها حسب الأولوية التي تراها الحكومة.

## ب) التصويت على اقتراح ومشروع القانون.

التصويت هو الإجراء الأساسي والجوهرى في إنجاز العمل التشريعي، فهو التأشير التي يمنحها البرلمان للمبادرة التشريعية، سواء كان مشروعاً حكومياً أو اقتراحاً برلمانياً إما بالموافقة فيصدر وينشر وإما بالرفض، فإجراء التصويت يتطلب تواجد نصاب قانوني؛ أي الأغلبية المحددة دستورياً، ففي دستور 1996 اشترط الأغلبية البسيطة بالنسبة للقانون العادي، أما القانون العضوي\*\* اشترط الأغلبية المطلقة للنواب<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>. نصر الدين معمري، " التشريع عن طريق المبادرة "، مجلة النائب، ع:04، 2004، ص24.

\* فالاعتبارات الفنية مردها إلى اختيار الوقت المناسب والملائم للمناقشة لخلق مناخ ملائم يسوده التفاهم السياسي، مع مراعاة كمية العمل المراد إنجازه وهذا خاضع لاحتياجات المرافق العامة وازدياد الحاجات العامة وطبيعتها أو نوعيتها تماشياً مع حاجيات الدولة إلى تشريعات ونظم جديدة لمواجهة المستجدات مع مراعاة المواضيع التي لا يمكن تأجيلها مثل مناقشة قانون المالية، ومهما بلغت درجة التنظيم في جدول أعمال البرلمان والتسيق بين مختلف الموضوعات يبقى عرضة للإرباك والإخلال، نظراً لحدوث وقائع مفاجئة لا تحتمل التأخير وصعوبة تحديد الأولويات. أما الإعتبارات السياسية: فالمواضيع التي تطرح للنقاش البرلماني خاضعة لتوجه سياسي معين قد يستخدم كوسيلة تجاه الحكومة من أجل استبعاد مناقشة بعض المشاريع الحكومية عن طريق التأخير إلى جلسات أخرى، فهو يكشف نية البرلمان برفض سياسة معينة تتبناها الحكومة في مشروعها المقدم.

\*\* القانون العضوي : هو مجموعة القواعد التي تصدر من البرلمان وتخضع في وضعها وتعديلها إلى إجراءات خاصة (المادة 123،165 من دستور 1996)؛ وفق المعيار الشكلي الذي أوجده الدستور الفرنسي لعام 1958، أما المعيار الموضوعي " ذلك النظام الصادر من المشرع العادي، والمرتبط بموضوع من الموضوعات المتصلة بالنظام السياسي للدولة، سواء من حيث شكلها أو نظام الحكم فيها، أو بتنظيم السلطات العليا في الدولة، وتحديد اختصاصها وكيفية ممارستها لوظيفتها، فالصفة الغالبة لهذه النوعية من القوانين هي أنها قوانين مكملة لأحكام الدستور فالقوانين العضوية هي قوانين تصدر عن البرلمان وفق إجراءات خاصة تهدف إلى تنظيم مسائل ذات طبيعة دستورية، فتبنت فكرة القوانين العضوية لأول مرة في تاريخ الدساتير الجزائرية في دستور 1996 وحددت مجالاته على سبيل الحصر نص المادة 123.

<sup>2</sup>. أنظر المادة 2/123 من دستور 1996 " تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (¾) أعضاء مجلس الأمة".

فالتصويت غالباً ما يكون متبوعاً بالمناقشة فهو الأسلوب الناجع للمحافظة على مبدأ السيادة في إعداد النصوص التشريعية، وهو الأسلوب العادي والبسيط لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، حيث تتم عملية المناقشة بالإستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المعنية ثم يفتح المجال للمتدخلين من النواب حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، هذا فيما يتعلق بمشروع القانون، أما في حالة اقتراح القانون فسيتم الإستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح ومقرر اللجنة المعنية ثم إلى المتدخلين وممثل الحكومة.

### ج) الإعتراض على النص القانوني.

لقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري في ظل الدساتير الأربعة المتعاقبة حق الإعتراض الرئاسي؛ بمعنى يمكن لرئيس الجمهورية أن يعترض على القانون عن طريق طلب مداولة ثانية لنص تشريعي صوت عليه البرلمان، ومنح هذا الحق لرئيس الجمهورية كونه يجسد وحدة الأمة وحامي الدستور.<sup>1</sup>

ففي ظل نظام الثنائية البرلمانية، أصبح له سلاح يتمثل في أنه يمكن أن يعترض باستعمال ورقة الثلث المعين من طرفه، بالإضافة إلى الأعضاء الموالين له، ويمكن استخدام هذا السلاح بدل إجراء طلب مداولة ثانية فضلاً على أن إجراءات اللجنة المتساوية تتحكم فيها الحكومة، ولهذا فإن حق الإعتراض ما هو إلا آلية دستورية منحت لرئيس الجمهورية بواسطتها يُقدّر مدى ملاءمة النص التشريعي مع السياسة العامة.

### د) انفراد السلطة التنفيذية بالإختصاص التشريعي

منح المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التنفيذية التشريع بأوامر في حالة غياب البرلمان سواء بعد انتهاء ولايته أو بين دورتي البرلمان، وفي حالة مواجهة الظروف الإستثنائية وهذا للحيلولة دون حدوث فراغ تشريعي قد يؤثر على سير مؤسسات الدولة، وهنا يمكن الإشارة إلى الحالات التي تمكن رئيس الجمهورية من التشريع بأوامر المتمثلة فيما يلي:

- التشريع بين دورتي البرلمان: نظراً لأن البرلمان ينعقد بصفة مؤقتة له دورات عادية وهذا وفق نص المادة 118 من دستور 1996 كما أن له دورات غير عادية هذا إن تطلب الأمر، ففي حالة عطلة البرلمان يأتي دور الرئيس لإصدار أوامر، كما في حالة الضرورة الملحة (الإستثنائية).
- التشريع أثناء فترة حل البرلمان: وفق نص المادة 129 من الدستور 1996 التي تنص على إمكانية حل البرلمان من طرف الرئيس فيبعد ممثلي الشعب عن مراقبة السلطة التنفيذية فالحل قد

<sup>1</sup> . عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة-، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2009، ص ص 227...229.

يكون بإرادة رئيس الجمهورية أو إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة فينحل البرلمان وجوباً. لكن هذا الإجراء يمكن استخدامه في حالة وجود غرفة واحدة لكن مع استحداث غرفة ثانية (مجلس الأمة) التي هي غير قابلة للحل بإمكانها أن تشرع بقوانين بدل من الرئيس.

- التشريع أثناء الحالة الإستثنائية: في حالة ما إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها وسلامة ترابها، ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

### المطلب الثاني: تقييم الوظيفة الرقابية

الرقابة البرلمانية هي سلطة تقصي الحقائق على أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كان الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء<sup>1</sup>؛ فالهدف الأساسي للرقابة البرلمانية هو ضمان حسن تطبيق السياسات العامة وبرنامج الحكومة المصادق عليه من طرف البرلمان وكذا تحقيق الأداء الرقابي.

#### أولاً: آليات الرقابة غير المحركة للمسؤولية السياسية للحكومة

لقد كرس المؤسس الدستوري في ظل دستور 1989 و 1996 آليات الرقابة حرصاً على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المجسدة للسياسة العامة والبرنامج الحكومي وهذه الآليات المتمثلة في الأسئلة الشفوية والكتابية والإستجواب والتحقيق البرلماني.

#### 1. الأسئلة الكتابية والشفوية<sup>2</sup>

يقصد بالأسئلة الكتابية التي يقوم أعضاء البرلمان بتوجيهها كتابة إلى أعضاء الحكومة في إطار مهامهم الرقابية على نشاط الحكومة، وذلك بإيداع نص السؤال المكتوب من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يتولى تبليغه فوراً لعضو الحكومة الموجه له السؤال ليرد بدوره كتابة في أجل أقصاه ثلاثين يوماً (30 يوماً) من تاريخ استلامه السؤال، أما

<sup>1</sup> . إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة: عالم الكتب، 1983، ص 17.

<sup>2</sup> . يتميز السؤال الشفوي عن الكتابي في أن كلاهما يهدف إلى الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة معينة، فإن السؤال الكتابي يتعلق بتنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو الحلول الممكن إيجادها، أو لفت نظر الحكومة إلى محل يحتاج تدخلها مما يدل على ضيق مجال السؤال الكتابي إضافة إلى أثره المحدود على الرأي العام، ذلك أن السؤال الكتابي يقتضي نشره في الجريدة الداخلية لمداومات المجلس؛ مما يعني عدم اطلاع الرأي العام عليه أو حتى أعضاء البرلمان أنفسهم. أما بالنسبة للسؤال الشفوي فهو ذو بعد سياسي له تأثير على الرأي العام إضافة إلى مجاله غير المحدود بموضوعات معينة، كما أن له أثراً كبيراً على المسؤولية السياسية للحكومة، ذلك أنه يكشف الكثير عن الخبايا والبهوات التي ترتكها الحكومة أثناء تنفيذها لبرنامجها أمام الرأي العام، ومع ذلك فإن كلاهما يعد آلية للرقابة البرلمانية نشأ عرفاً بإنجلترا من حيث أساسهما القانوني.

الأسئلة الشفوية وهي التي يحق لكل عضو من البرلمان طرحها على أعضاء الحكومة في موضوع معين يدخل ضمن اختصاصاتهم، ويتم الإجابة عليها من قبل أعضاء الحكومة شفويًا في جلسات تحدد خصيصاً للإجابة على الأسئلة الشفوية بعد أن تكون قد بُلغت لأعضاء الحكومة من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني سبعة أيام قبل الجلسة،<sup>1</sup> والهدف من هذه الأسئلة الحصول على المعلومات عن أمر يجهله أو التحقق من حصول واقعة أو معرفة ما تتوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها.<sup>2</sup> وهنا وجب التمييز بين السؤال الهادف لمعرفة المعلومات الحقيقية الذي يدفع عضو البرلمان إلى اتخاذ عمل أو الإمتناع عن عمل.<sup>3</sup>

وبالنظر إلى ما سبق يمكن القول إن الأسئلة بنوعها كتابية كانت أو شفوية غير فعالة في الرقابة على أعمال الحكومة، وبالتالي فهي عديمة الأثر ومرد ذلك وجود العديد من القيود يمكن إجمالها فيما يلي:

- إدراج السؤال في جدول الأعمال دلالة على جواز مروره للمناقشة، وهنا يطرح التساؤل : على أي أساس يتم اختيار الأسئلة التي تدرج في جدول الأعمال؟ مع اعتماد عملية الفحص والفرز المسبق للأسئلة من طرف مكتب المجلس، لكن ما يعاب على هذه العملية قد تُستبعد الأسئلة ذات الأهمية والتي تزعج الحكومة وأسئلة المعارضة مع الأخذ بعين الاعتبار مبدأ الأولوية والإستعجالية.

- الهدف من طرح السؤال البرلماني هو الحصول على الإجابة؛ فإذا كان من حق النواب طرح الأسئلة بنوعها الكتابية والشفوية لأجل الإستفسار عن أمور، ففي المقابل أوجب على الحكومة الإجابة عن هذه الأسئلة، غير أنها تبقى عديمة الأثر نظراً لعدم التزام أعضاء الحكومة باحترام الآجال القانونية للرد على أسئلة أعضاء البرلمان، الشيء الذي يبرهن على عدم فعالية السؤال الكتابي، فمن حق الوزير أن يجيب عن السؤال كما من حقه الإمتناع عن الإجابة أو التأجيل أو حق إنابته لشخص آخر للإجابة عنه، دون أن يكون له الحق في المطالبة وإرغامه على ذلك،<sup>4</sup> إذ لا يمكن إجبار أعضاء الحكومة الإجابة على الأسئلة خاصة الأسئلة التي تؤدي إلى الكشف عن الأسرار المحظورة. وفي مقابل ذلك لا يملكون آليات قانونية تمكنهم من ذلك، وخاصة إذا كانت

<sup>1</sup> . ابراهيم بولحية، المرجع السابق، ص 66.

<sup>2</sup> . محمد الباهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002، ص 54.

<sup>3</sup> . إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 119.

<sup>4</sup> . المرجع السابق، ص 88.

هذه الأسئلة تزج الحكومة،<sup>1</sup> لذلك نجد القانون العضوي واللوائح البرلمانية للجزائر لم تحدد جزاء عن عدم الرد على الأسئلة، فعدم وجود إلزامية بالإجابة تصبح الأسئلة مفرغة من محتواها.

- إمكانية تحريك مسؤولية الحكومة غير وارد إطلاقاً أمام هذه الآلية، لانعدام وجود المسؤولية سواء في حالة احترام الآجال القانونية للرد على أسئلة أعضاء البرلمان أو إلزامية الرد على الأسئلة كذلك عدم وجود إلزامية حضور أعضاء الحكومة أو أصحاب الأسئلة، وذلك بسبب عدم وجود نظام التوقيت لحضور جلسات البرلمان، وعدم وجود عقوبة مترتبة في حالة التخلف عن حضور الجلسات.

- انعدام الآثار المترتبة على الأجوبة غير المقنعة على الأسئلة الموجهة إذ اكتفي بفتح مناقشة والتعقيب من طرف عضو المجلس، من خلال تحويل السؤال إلى استجواب حتى يتسنى للسائل توجيه نقد أو اتهام إلى الحكومة، ناهيك عن الإمتناع عن الإجابة كذريعة يتخذها الوزراء للتهرب من الإجابة الشيء الذي يفقد السؤال فعاليته ومحتواه.<sup>2</sup>

### II. الإستجواب

الإستجواب هو العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسمياً وزيراً لتوضيح السياسة العامة أو الإستفسار عن نقطة معينة، أو الإجراء الذي تمكن به عضو البرلمان أن يكلف الحكومة بتوضيح عمل معين أو السياسة العامة، فهو بمثابة اتهام الحكومة أو أحد أعضائها،<sup>3</sup> ينتهي الإستجواب بالتصويت بالثقة أو سحب الثقة مما يستوجب على الحكومة الإستقالة؛ ففي ظل دستور 1996 وبناء على النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني فقد نص على توقيع الإستجواب من طرف 30 نائباً<sup>4</sup>، غير أن فقدان فعالية الرقابة البرلمانية عن طريق الإستجواب جعلها مجرد معرفة البيانات أو جمع التفسيرات حول أمور مجهولة لها علاقة بقضايا الساعة.<sup>5</sup> دون أن ينتج عن ذلك قيام مسؤولية حكومية الشيء الذي جعل أعضاء البرلمان يعزفون عن ممارسة الرقابة بواسطة الإستجواب.<sup>6</sup>

### III. التحقيق البرلماني

تأخذ مظهراً جماعياً أكثر عمقاً من الإستجواب للنظر في مواضيع لها علاقة بالنشاط الحكومي سواء كانت فضيحة مالية أو عملاً إدارياً أو حدثاً سياسياً، وبذلك يكون البرلمان واقفاً بنفسه

1 . إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 63.

2 . محمد الباهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 80.

3 . ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص 29.

4 . ابراهيم بولحية، المرجع السابق، ص 64.

5 . المادة 133 من دستور 1996م.

6 . عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 407.

على حقيقة هذه الأوضاع.<sup>1</sup> وقد وضع القانون العضوي 99-02<sup>2</sup> النصاب القانوني لإنشاء لجنة التحقيق وذلك في حدود 20 نائباً أو 20 عضواً من مجلس الأمة، ويتم التصويت حسب الحالة من قبل الغرفة المختصة بعد أن يتم إيداعها لدى مكتب الغرفة المختصة.

مما سبق يمكن القول إن الآليات التي ذكرت سابقاً محدودة وعديمة الأثر سواء تعلق الأمر بالسؤال بنوعيه (الشفهي، الكتابي) أو الإستجواب وحتى لجان التحقيق فهي إجراءات سياسية متفاوتة الغرض منها إحراج الحكومة أو توضيح بعض الأمور والوصول إلى الحقيقة والإستفسار عن أمر يجهله البرلمان ويدخل تحت غطاء الحصول على المعلومات.

### ثانياً: آليات الرقابة المحركة لانعقاد المسؤولية السياسية للحكومة

لقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستوري 1989 و1996 صلاحية تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، عملاً بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية وتمثلت هذه الصلاحيات في المناقشة القبلية للمخطط الحكومي مما يترتب عنها التصويت أو سحب الثقة والتصويت على ملتصق الرقابة عند مناقشة بيان السياسة العامة.

#### 1) مناقشة مخطط عمل الحكومة (برنامج)

فقد أكد دستور 1996<sup>3</sup>، على الآثار التي يترتب عنها مناقشة مخطط عمل الحكومة، إما بالتصويت بالثقة من طرف أعضاء البرلمان أو سحب الثقة مما يترتب عنها إستقالة الحكومة وحل البرلمان وجوباً، لكن ارتباط سحب<sup>4</sup> الثقة بحل البرلمان أصبح ضرباً من المستحيل نظراً لما يترتب يترتب عنه من فقدان أعضاء البرلمان عهدتهم النيابية، فهذا العمل التلقائي لا يخدم قاعدة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالكاسب الحقيقي هو الحكومة وليس البرلمان وما على هذا الأخير سوى التأشير على هذا المخطط سواء كان مضمونه يرضي الجميع أم لا ، فهم مخيرون ما بين التصويت بالثقة أو فقدان عهدتهم.

ومن جهة أخرى في ظل تعديل الدستور في 2008 فقد نصت المادة 80 على عبارة "يقدم الوزير الأول مخطط عمله للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه..."، فالرقابة هنا أصبحت تنصب

1 . محمد الباهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 108.

2 . ابراهيم بولحية، المرجع السابق، ص 80.

3 . أنظر المادتين 81 و82 من دستور 1996 ونفسهما من القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتعلق بتعديل الدستور.

4 . عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر: دار الخلدونية، 2006، ص 212.

على المخطط لا على مضمون البرنامج،<sup>1</sup> وفي نفس السياق فإن عرض مخطط العمل أمام مجلس الأمة عديم الأثر لأن الحكومة غير مسؤولة سياسياً أمام مجلس الأمة، فإذا كان تبني نظام الثنائية البرلمانية في الدستور الجزائري أقر بعدم المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس الأمة؛ فإن السبب في ذلك أن هذا الأخير غير قابل للحل، ولهذا يطرح التساؤل ما الهدف من هذا العرض؟

فقد تكون موافقة مجلس الأمة على البرنامج أو المخطط بمثابة مساندة للعمل الحكومي الشيء الذي يبعث الراحة والطمأنينة حتى وإن كان هذا الأمر على حد تعبير الأستاذ الأمين شريط أمراً ذا قيمة سياسية، خاصة وأن هذا البرنامج أو المخطط نال الموافقة من الغرفة الأولى صاحبة إقرار المسؤولية السياسية.<sup>2</sup> فمجلس الأمة شريك في العملية التشريعية لكن وفق مبدأ التصويت وليس المبادرة.

## (2) مناقشة بيان السياسة العامة

لكي تستمر الحكومة في القيام بمهامها المتمثلة في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية فإنها ملزمة بتقديم حصيلة أو بيان سنوي تحيط فيه البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الماضية من المخطط أو البرنامج، وما هو في طور الإنجاز مع تدليل الصعوبات التي واجهتها والأهداف المستقبلية التي تعزم على تحقيقها، فالحكومة تقدم سنوياً بيان سياسة عامة تبين فيه ما تم تطبيقه خلال السنة المنصرمة وما هو في طور التطبيق، مبينة العراقيل والآفاق المستقبلية، هذا البيان تقدمه أمام نفس الأغلبية وعليه ستواصل دعمها إن نجحت أو إسقاطها إن فشلت، فالبيان هو وسيلة للإبلاغ وإحاطة البرلمان بالممارس لمهمته الرقابية بطريقة فعالة على نشاط الحكومة.<sup>3</sup>

فاستخدام ملتصق الرقابة عن طريق لائحة اللوم أو حجب الثقة فهي تقضي بحصر المسؤولية الحكومية كوسيلة دستورية ذات أثر قانوني هو العزل الجماعي للحكومة برمتها (مسؤولية تضامنية)<sup>4</sup>، على اعتبار أن ملتصق الرقابة لائحة فعالة فقد وضع المؤسس الدستوري جملة من الضوابط والشروط هي: ربط المؤسس الدستوري هذه اللائحة ببيان السياسة العامة مع اشتراط هذا الإجراء بقيد عددي لإضفاء طابع الجدية والأهمية<sup>5</sup>، والمتمثل في سُبُع (1/7) النواب في ظل دستور 1989 و1996 فإنه لا يمكن الموافقة عليه إلا إذا اكتمل النصاب بالتصويت بأغلبية ثلثي (2/3)

<sup>1</sup> . المرجع السابق، ص 113.

<sup>2</sup> . الأمين شريط، "العلاقة بين السلطتين من خلال النصوص"، ورقة قدمت في وقائع الندوة الوطنية: "حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان"، يومي 23-24 أكتوبر، 2000، الجزائر، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص 27.

<sup>3</sup> . سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 394.

<sup>4</sup> . عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 202.

<sup>5</sup> . أنظر المادتان 135 و136 من دستور 1996.



النواب<sup>1</sup>، مع اشتراط ضابط التصويت بعد مرور 72 ساعة من إيداعه ( 3 أيام ) ، وهي مدة كافية للإقدام على هذا الإجراء من عدمه وللتريث وعدم الإسراع نظراً لخطورة هذا الإجراء الذي قد يؤدي إلى الإطاحة بالحكومة، لكن مع تعديل دستور 2008<sup>2</sup>، أصبح بمثابة مخطط لتنفيذ البرنامج ؛ أي المعارضة على مخطط عمل وليس البرنامج، كما أنّ سقوط الحكومة قد يؤدي إلى مبدأ المعاملة بالمثل، المتمثلة في حل المجلس الشعبي الوطني .فمثل هذا الإجراء لم يحدث في تاريخ النظام السياسي الجزائري.

### المبحث الثاني: تقييم أداء المؤسسة التشريعية عملياً

بعد ما تناولنا في الجزء الأول من هذا الفصل تقييم أداء المؤسسة التشريعية من الناحية القانونية ونظرنا في مدى قيامها بمهامها، سواء كان ذلك في المجال التشريعي أو الرقابي وفق ما ينص عليه الدستور عن طريق استخدام آليات وأدوات؛ سوف نركز في هذا الجزء من خلال التطرق إلى الجانب العملي للمؤسسة التشريعية أو بالأحرى ترجمة ما نص عليه الدستور قانونياً من مهام وصلاحيات وتجسيده على أرض الواقع، لمعرفة مدى تمكين وقدرة المؤسسة التشريعية في مباشرة صلاحياتها بكل فعالية، وبالتالي سوف نحصر هذه الدراسة في أربع عهديات ابتداء من 1997 إلى غاية 2014.

### المطلب الأول:العهد التشريعية الرابعة (1997-2002)

تعتبر هذه الفترة أول تجربة برلمانية تعددية في الجزائر، التي تعبر عن نقطة تحول تاريخي كبيرة وحاسمة فهي قاعدة انطلاق الجزائر نحو الممارسة التعددية للسلطة، وسوف نوضح حصيلة أعمال البرلمان في الجدول التالي:

<sup>1</sup> . براهيم بولحية، المرجع السابق، ص 68.

<sup>2</sup> . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد: 63، القانون رقم 08-19 المؤرخ في 16 نوفمبر 2008،الجريدة الرسمية، العدد: 63، أنظر المادتان 135 و136 .



الجدول رقم: 01 حصيلة أعمال البرلمان خلال العهدة التشريعية الرابعة (1997-2002)

الوظيفة الرقابية				الوظيفة التشريعية			الفترة التشريعية	
ملتزم الرقابة	لجان التحقيق	الإستجواب	الأسئلة الكتابية	الأسئلة الشفوية	مشاريع القوانين	اقتراح القوانين	الأوامر	العهدة الرابعة - 1997 - 2002
/	03	03	715 أجيب على 638	504 أجيب على 421	66	20	05	

المصدر: أمين شريط، "التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية"، المرجع السابق، ص 110.....116.

فمن خلال ما تضمنه الجدول يمكن القول أن هذه الحصيلة ضعيفة جداً ولا تتناسب مع وضعية البلاد، حيث درس المجلس الشعبي الوطني 71 نصاً تشريعياً وصوت عليه أي بمعدل 7نصوص في كل دورة مع ملاحظة أنه صوت على نص واحد (قانون المالية) في دورة الخريف لسنة 1999، أما اقتراح القوانين فقد حددت بـ 20 اقتراح قانون، لكن لم يمر إلى اللجان المختصة سوى 4 فقط ولم يصدر منها أي نص للتطبيق الفعلي<sup>1</sup>، فربما ضعف عمل البرلمان راجع إلى أن الفترة التشريعية مازالت في بداية ميلادها، وبالتالي فهي غير مهياًة من حيث الخبرة والمؤهلات وهذا مرده إلى عدم وجود شروط موضوعية تؤهل نائب البرلمان للقيام بمهامه.

أما حصيلة تدخل النواب فقد بلغ 3920 تدخلاً<sup>2</sup>، ما يلاحظ من خلال هذه التدخلات أن الأحزاب المشكلة للحكومة هي التي كانت أكثر نشاطاً من غيرها.

أما في المجال الرقابي فقد تم إنشاء 3 لجان تحقيق<sup>3</sup>، غير أنه لم يظهر منه أي تحقيق ومرد ذلك إلى تعذر بلوغ النصاب القانوني وانعدام الجدية لتقارير اللجان لعدم استقلاليتهم في إعداد التقارير التي تصبح في نهاية المطاف سوى نصائح وتوصيات، فهذا السلوك قد أفرغ لجان التحقيق من مهامها فتشكيلتها غير فعالة، وبالتالي لا تؤدي أداء فعلياً. أما الإستجواب فقد تضمن هو الآخر 3 استجوابات وقلته تفسره القيد العددي الذي حدد بـ 30 عضواً بالإضافة إلى تجريد

1 . أمين شريط، "التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية" المرجع السابق، ص 113.

2 . يتوزع هذا التدخل على 1068 للتجمع الوطني الديمقراطي، 976 حركة مجتمع السلم، 659جبهة التحرير الوطني، و473 حركة النهضة و161 الأحرار، التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية RCD بـ160، جبهة القوى الاشتراكية بـ 129، حزب العمال بـ 98 تدخلاً.أنظر بهذا الصدد: أمين شريط، "التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية"، ص 115.

3 . أمين شريط، " التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية"، المرجع السابق، ص116.

الإستجواب من محتواه ، أما الأسئلة فقد تم إيداع 504 سؤالاً شفويًا و 715 سؤالاً كتابيًا. فوفق منظور المعايير الذي طرحه كل من Beetham و Anders، والمتعلق بفعالية المساءلة البرلمانية التي يقصد بها البرلمان خاضعون للمساءلة عن مدى قيامهم بواجبهم خلال عهدتهم، نستشف أن هذا المعيار نسبي لدى البرلمان الجزائري لأن الأسئلة الكتابية والشفوية والإستجواب لا تؤدي وظيفتها نظراً لعدم وجود آلية قانونية تسمح بالتفاعل ما بين النائب وعضو الحكومة (مثل إلزامية الرد على الأسئلة).

### المطلب الثاني: العهدة التشريعية الخامسة (2002-2007).

لقد تعاقبت في هذه العهدة ثلاث حكومات قدمت برنامجاً مستمداً من البرنامج الرئاسي، فهو تعبير عن الاستمرارية في الإصلاحات الكبرى التي انطلقت في سنة 1999 مست الجانب السياسي والإداري وإصلاح العدالة<sup>2</sup>، حيث أن أهم إنجاز سياسي في هذه العهدة المصادقة البرلمانية على القانون المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية لوضع حد نهائي للأزمة ومعالجة آثارها.

#### الجدول رقم: 02 حصيلة أعمال البرلمان خلال العهدة التشريعية الخامسة (2002-2007).

الوظيفة الرقابية				الوظيفة التشريعية			الفترة التشريعية		
ملتمس الرقابة	لجان التحقيق	الإستجواب	الأسئلة الكتابية		الأسئلة الشفوية		مشاريع القوانين	اقتراح القوانين	الأوامر
			م أ	م ش و	م أ	م ش و			
/	03	09	43	400	92	466	59	01	33

المصدر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007).

<sup>1</sup> . نفس المرجع، نفس الصفة/ تتوزع الأسئلة على حزب حركة مجتمع السلم 200 سؤال كتابي، و 75 سؤالاً شفويًا (أي 275)، جبهة التحرير الوطني بـ 185 سؤالاً كتابيًا و 46 سؤالاً شفويًا (أي 231)، حزب التجمع الوطني الديمقراطي بـ 100 سؤال كتابي و 79 سؤالاً شفويًا (أي 179)، حركة النهضة بـ 17 سؤالاً كتابيًا و 104 سؤالاً شفويًا (أي 121)، حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية بـ 24 سؤالاً كتابيًا و 32 سؤالاً شفويًا (أي 56)، جبهة القوى الاشتراكية بـ سؤال واحد كتابي، و 26 سؤالاً شفويًا (أي 27)، حزب العمال مشاركته ضعيفة بـ 6 أسئلة شفوية، وغير ذلك فقد تمثل في الباقي. أنظر في هذا الصدد: أمين شريط، "التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية"، ص ص 116-117.

<sup>2</sup> . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، ص 6.

من خلال هذه الحصيلة التشريعية نلاحظ من الجانب التشريعي تضمنت المصادقة على 93 قانونا، وذلك استجابة للتوجهات الكبرى لرئيس الجمهورية المبنية على استتباب الأمن والإستقرار وترسيخ دولة الحق وتحسين الشروط العامة للإقتصاد والإطار المعيشي للمواطن، فقد كان عدد القوانين المصادق عليها من طرف غرفتي البرلمان 33 أمرا و 59 مشروع قانون اقتراح قانون واحد والذي خص تعديل قانون الإنتخابات الذي بادرت به كتلة الإصلاح<sup>1</sup>، وهذا يدل على أن هيمنة العمل الحكومي على البرلمان في مجال المبادرة بتشريع القوانين. أما الرقابة البرلمانية ما ميزها هو التركيز المحسوس على الأسئلة الكتابية والشفوية باعتبارها الآلية أكثر سهولة واستعمالاً، تتيح الفرصة لأعضاء الحكومة محاوره الوزراء ومناقشتهم بصفة مباشرة حول المواضيع التي تعكس اهتمامات وتطلعات المواطنين، حيث تمحورت المواضيع التي تناولتها الأسئلة الكتابية والشفوية بنسبة كبيرة فاقت 50% على الجانبين الإجتماعي والإقتصادي وبنسبة ضئيلة على الجانب السياسي، وما ميز هذه العهدة أيضاً الإستعمال الضئيل لآليات الرقابة خاصة الأسئلة بنوعيتها من طرف أعضاء مجلس الأمة مقارنة مع تلك المستعملة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ولكنها تحمل نفس الإنشغالات، كما تميزت هذه العهدة أيضاً بتقديم بيان السياسة العامة من طرف الحكومة في أواخر شهر ماي 2005 أمام المجلس الشعبي الوطني وبداية جوان 2005 أمام مجلس الأمة<sup>2</sup>، أما لجان التحقيق فقد كانت ضئيلة هي الأخرى ونفس الشيء بالنسبة للإستجواب فقد كانت عديمة الفعالية وفق الأسباب التي ذكرت سابقاً.

### المطلب الثالث: العهدة التشريعية السادسة (2007-2012)

إنّ أهم ما يسجل في هذه العهدة هو مواصلة البرلمان دعمه للإصلاحات الشاملة واستمرارية التعاطي بإيجابية مع المشاريع الحكومية استجابة لمتطلبات إنجاز مشاريع البرنامج الخماسي المعروف بسياسة الإنعاش الإقتصادي، التي وفرت لها السلطة إعمادات مالية ضخمة كان هدفها الأساسي تحقيق التنمية الوطنية في بعديها الإقتصادي والإجتماعي؛ حيث اعتمدت الحكومة الجزائرية سياسات عامة إقتصادية وأخرى إجتماعية من أجل تحقيق هدفين إستراتيجيين، أولهما السعي في بعث الإستثمار المحلي والأجنبي ورفع معدلاته عن طريق تهيئة المناخ الإستثماري الملائم، أما ثانيها ترقية المستوى المعيشي للمواطن وانخفاض معدلات البطالة.

<sup>1</sup> . المرجع السابق، ص 11.

<sup>2</sup> . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، *حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)*، ص 27.

الجدول رقم 03: حصيلة أعمال البرلمان خلال العهدة التشريعية السادسة (2007-2012).

الوظيفة الرقابية						الوظيفة التشريعية			الفترة التشريعية	
ملتزم الرقابة	لجان التحقيق	الاستجواب	الأسئلة الكتابية		الأسئلة الشفوية		مشاريع القوانين	اقتراح القوانين	الأوامر	العهدة السادسة 2007-2012
			م أ	م ش و	م أ	م ش و				
/	/	/	132	760	393	600	59	00	11	

المصدر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة الدورة التشريعية السادسة (2007-2012) [مجموع من الدورات الربيعية والخريفية من 2007.....2012].

من خلال الجدول رقم 03 نلاحظ أنه في المجال التشريعي قد سجل أكبر عدد في دورة خريف 2010 بـ 14 نصاً قانونياً منها 5 أوامر و 9 مشاريع<sup>1</sup>، أما دورة الربيع 2009 فقد سجلت أدنى حصيلة بمشروع قانون واحد الخاص بالوقاية من الجرائم المتعلقة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال<sup>2</sup> ومكافحتها، فالإهتمام بهذا الموضوع يدل على كثرة الجرائم والتهديدات الأمنية ولهذا أصبحت الجزائر تعطي الأهمية والأولوية للأمن والاستقرار. أما اقتراح القوانين من طرف أعضاء البرلمان كان مغيباً تماماً، ربما يعود ذلك لاستياء نواب البرلمان لعدم اهتمام الحكومة لإقتراحات القوانين وجعلها مجرد آراء ووجهات نظر قد يؤخذ بها أو لا يؤخذ بها، ولهذا جعل نواب البرلمان في عزوف تام عن مثل هذا الإجراء، إضافة إلى ذلك عدم وجود آلية قانونية ولا ضوابط تسمح بالإقبال على مثل هذا الإجراء. أما المجال الرقابي فنلاحظ أن آليات الإستجواب ولجان التحقيق وملتزم الرقابة غير مطروحة تماماً مقارنة مع العهدة السابقة الرابعة والخامسة التي عرفت استخدام مثل هذه الآليات، وبالتالي يمكن تسجيل تراجع فعالية أداء البرلمان؛ فالأسئلة بنوعها مهما كان عددها تبقى عديمة الأثر ولا تترتب عليها المسؤولية السياسية؛ فاستخدامها إما الحصول على المعلومات أو الكشف عن الحقائق دون إسقاط الحكومة أوحى اتهامها، وهذا مرده حسب ما نعتقد وجود فراغ قانوني في مسألة طرح السؤال والإجابة عليه؛ إذ نجد طرح بعض الأسئلة بنوعها (كتابية، شفوية) يفترض الرد عليها من طرف الحكومة في فترة زمنية محددة مرتبطة بحادثة معينة لا تحتمل

<sup>1</sup> . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، العهدة التشريعية السادسة 2007/2012، (دورة الخريف 2009)، ص 2.

<sup>2</sup> . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، العهدة التشريعية السادسة 2007/2012، (دورة الربيع 2009)، ص 2.

التأخير، إلا أن تأجيلها لعدة دورات يفقدها فعاليتها، إضافة إلى ذلك نجد الإجابة عن الأسئلة كانت ضئيلة خلال هذه الفترة؛ أما الإجابة عن نصف الأسئلة أوثلثها فمثلاً الدورة الخريفية 2008<sup>1</sup> مجموع الأسئلة المطروحة شفويا وكتابياً من طرف أعضاء غرفتي البرلمان 221 سؤالاً إلا أن المجاب عنها هو 100 سؤال، ونفس الشيء بالنسبة لدورة الربيع 2009 فإن مجموع الأسئلة بنوعيتها 132 سؤالاً إلا أنه لم يجب إلا على 65 سؤالاً، وهذا ما يفسر تسجيل نشاط ضعيف مقارنة بالعهدات السابقة، فمرد ذلك إلى الإلتغال برئاسيات 09 أفريل وكذا متابعة عرض ومناقشة مخطط عمل الحكومة<sup>2</sup>، كما أن دورة الربيع 2012 سجلت هي الأخرى أدنى مستوى حيث تميزت بضعف النشاط الرقابي، وذلك بسبب انشغال أعضاء البرلمان بالتحضير للإنتخابات التشريعية التي جرت بتاريخ 10 ماي 2012، حيث تم التركيز على الأسئلة الكتابية مقارنة بالأسئلة الشفوية، فعدد الأسئلة الشفوية 16 سؤالاً أما الكتابية 41 سؤالاً<sup>3</sup>. فالرقابة البرلمانية أصبحت وهماً؛ فواقعاً لم يحدث في تاريخ الدولة الجزائرية أن سقطت حكومة بسبب رفض الموافقة على برنامجها، أو بفعل التصويت على ملتصم الرقابة أو رفض التصويت بالثقة، أما الرقابة البرلمانية التي لا تهدف إلى تحريك المسؤولية الحكومية، فإن ممارستها لم يكن لها أثر على العمل الحكومي<sup>4</sup>.

#### المطلب الرابع:العهد التشريعية السابعة (2012-2017)

تواصل هذه العهدة هي الأخرى مع الإصلاحات المعروفة بسياسة الإنعاش الاقتصادي للبرنامج الخماسي ما بين ( 2010-2014) والذي ضخت له السلطة إتمادات مالية ضخمة أضعاف المدة التي سبقتها، هدفها من الناحية الإقتصادية والإجتماعية الإستمرار فيما باشرت به بزيادة الإستثمار وتحسين القدرة الشرائية للمواطن. أما من الناحية السياسية تعديل القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات؛ خدمة للإستقرار السياسي في البلاد وتكريساً للشفافية والديمقراطية.

<sup>1</sup> . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة دورة خريف 2008 للعهد التشريعية السادسة 2007/2012، ص 16

<sup>2</sup> . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال الرقابة البرلمانية، العهد التشريعية السادسة 2007/2012، (دورة الربيع 2009)، ص 3-4.

<sup>3</sup> . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال الرقابة البرلمانية، العهد التشريعية السادسة 2007/2012، (دورة الربيع 2012)، ص 3.

<sup>4</sup> . صالح بلحاج، أبحاث وآراء في مسألة التحول الديمقراطي في الجزائر، ط: 01، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، الجزائر: مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، 2012، ص 97.

الجدول رقم: 04 حصيلة أعمال البرلمان خلال العهدة التشريعية السابعة (2012-2017).

الوظيفة الرقابية							الوظيفة التشريعية			الفترة التشريعية
ملتصم الرقابة	لجان التحقيق	الاستجواب	الأسئلة الكتابية		الأسئلة الشفوية		مشاريع القوانين	اقتراح القوانين	الأوامر	العهدة السابعة 2012-2017
			م أ	م ش و	م أ	م ش و				
/	/	/	15	485	133	341	50	00	00	

المصدر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة الدورة التشريعية السابعة (2012-2017)، [ مجموع من الدورات الربيعية والخريفية من 2012.....2014].

من خلال الجدول رقم 04 نلاحظ أن هذه العهدة كانت أسوأ من سابقتها سواء في المجال التشريعي أو الرقابي، فقد عرفت هذه العهدة تراجعاً كبيراً لدى نشاط البرلمان فقد سجل في دورة الخريف 2012 تراجع في المجال الرقابي ويرجع ذلك إلى الأسباب الموضوعية التي عرفت هذه الفترة والمتمثلة في الانتخابات المحلية وتجديد نصف أعضاء الأمة، كما عرفت أيضاً عرض ومناقشة مخطط عمل الحكومة على مستوى الغرفتين<sup>1</sup>، كما سجلت أعلى حصيلة في التشريع في دورة الخريف 2014 بـ 18 مشروع قانون، 4 منها مؤجلة من دورة الربيع 2014، كما عرفت نشاطاً مكثفاً في مجال الرقابة البرلمانية بطرح 367 سؤالاً بنوعيه لكلتا الغرفتين<sup>2</sup>.

ولتوضيح مدى ضعف عمل البرلمان الجزائري في العملية التشريعية نلاحظ الجدول التالي الذي يمثل العملية التشريعية للجمعية الوطنية الفرنسية خلال ثلاث فترات وهي كالتالي:

<sup>1</sup> . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال الرقابة البرلمانية، العهدة التشريعية السابعة 2012/2017، (دورة الخريف 2012)، ص 2.

<sup>2</sup> . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان، العهدة التشريعية السابعة 2012/2017، (دورة الخريف 2014)، ص ص 23-24.

الجدول رقم 05: عدد المشاريع واقتراحات القوانين المطروحة لدى الجمعية الوطنية الفرنسية.

الفترة التشريعية	مشاريع القوانين	اقتراح القوانين
الرابعة 1997-2002	3660	3697
الخامسة 2002-2007	3766	3811
السادسة 2007-2012	4499	4527
المجموع	11925	12035

Source : [www.Assemblée Nationale .fr/11/ documents\(09/05/2015\) 09:45 H](http://www.Assemblée Nationale .fr/11/ documents(09/05/2015) 09:45 H)

ومن خلال تأملنا للجدول رقم 05 نلاحظ أن مشاريع واقتراحات القوانين في فرنسا كانت متساوية مع وجود فرق طفيف فقط، وهنا يمكن القول إن أداء البرلمان الجزائري شبه منعدم أو ضئيل مقارنة مع الجمعية الوطنية الفرنسية في نفس الفترات - الرابعة والخامسة والسادسة- نلاحظ أن مشاريع القوانين قدرت بـ 11925 مشروعاً والإقتراحات بـ 12035 اقتراحاً، أما البرلمان الجزائري لا تتعداها 250 مشروعاً، أما اقتراح القوانين فقد حصرت في 21 اقتراحاً فقط ، فشتان ما بين عمل البرلمان في فرنسا وعمل البرلمان في الجزائر فهناك فرق شاسع جداً، ووفق منظور المعايير التي أتى بها كل من Anders و Beetham ومن منطلق معيار الفعالية التي يقصد بها أن تعمل الوظائف التشريعية والرقابية بطريقة تلبي حاجيات المواطنين، نستشف أن هذا المعيار مُغيب تماماً، لأن عملية إعداد القوانين والتي تصبح في نهاية المطاف سياسات عامة هي في الحقيقة تعبير عن إرادة النخب الحاكمة، فحسب اعتقادنا السبب في ذلك عدم وجود إرادة سياسية قوية للدولة لترقية هذه المؤسسة من أجل القيام بوظيفتها كما يجب، فالمشروع لَمَّا استخدم مصطلح السلطة التشريعية لا بد أن يعطيها مفهومها الحقيقي، فقد عرف المعجم السياسي مصطلح السلطة " يعني إصدار قوانين وحق ممارسة من دون ذلك من صلاحيات ترتبط بالحكم"،<sup>1</sup> ما يمكن ملاحظته من هذا التعريف هو مصطلح إصدار الذي له علاقة بوضع القانون فعلياً وليس وهمياً؛ أي

<sup>1</sup> . وضاح زيتون، المعجم السياسي، ط: 01، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2010، ص 212.

المؤسسة التشريعية تكتفي فقط باقتراح القوانين التي تعد مجرد اقتراحات وآراء في أغلب الأحيان لا تؤخذ بعين الاعتبار، كذلك يضيف روي Rowe بقوله " إن السلطة توصف عادة كقوة تمارس بموافقة عامة وهذه القوة هي القوة الشرعية أو الإستخدام الرضائي للقوة"<sup>1</sup>، إذ ما يلاحظ في مضمون هذا التعريف قد ربط السلطة بالقوة من حيث شرعيتها إذ أنها تقوم على قناعة المواطنين بشرعية عضوية البرلمان، وهنا يبقى التساؤل مطروح كيف يمكن تحديد شرعية عضوية البرلمان الجزائري؟ لأن تركيبة البرلمان تعكس عمله سواء بالإيجاب أو بالسلب.

### المبحث الثالث : رؤية إصلاحية معيارية للمؤسسة التشريعية في الجزائر

مما سبق لاحظنا ضعف البرلمان في أداء مهامه سواء في المجال التشريعي أو الرقابي وذلك بسبب وجود عراقيل منها ما هو قانوني ومنها ما هو سياسي ومنها ما هو تقني، ولهذا فإن تفعيل وتطوير عمل البرلمان بحاجة إلى إعادة النظر في الجانب القانوني وإزالة كامل العراقيل من جميع النواحي وذلك بالتطرق لأهم الآليات والسبل لتفعيل مردودية عمل البرلمان الجزائري لخلق توازن في علاقته بالحكومة، وذلك من خلال إعطاء رؤية إصلاحية معيارية.

### المطلب الأول: معايير تقييم أداء المؤسسة التشريعية في الجزائر

سوف نحدد هذه المعايير وفق ما عرضه الدكتور " محمد سعد أبو عامود"<sup>2</sup> وفق خمسة (05) معايير، غير أننا سنكتفي بأربعة (04) معايير ونسقطها على الحالة الجزائرية وهي كالتالي:

#### 1) معيار التكوين ( التركيبة العضوية للمؤسسة التشريعية)

نحدد ضمن هذا المعيار التركيبة العضوية لأربع عهديات متتالية ابتداء من 1997 إلى 2012، وذلك وفق الجدول التالي:

<sup>1</sup> . خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية- مع الإشارة إلى تجربة الجزائر-، ط:

01، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2003، ص 85.

<sup>2</sup> . طارق عشور، المرجع السابق، ص 56.



الجدول رقم 06: يمثل عدد المقاعد المحصل عليها كل حزب خلال أربع عهديات

التعليق	عدد المقاعد في انتخابات 2012	عدد المقاعد في انتخابات 2007	عدد المقاعد في انتخابات 2002	عدد المقاعد في انتخابات 1997	التيار السياسي
هناك تذبذب ما بين صعود وهبوط التيار ففي 2002 سعد بـ 27 مقعداً وتراجع في 2007 بـ 49 مقعداً، أما 2012 صعود بـ 79 مقعداً مع ملاحظة أنه التيار الذي يحصل على أغلبية المقاعد في البرلمان.	276	197	246	219	التيار الوطني
	208	136	199	64	جبهة التحرير الوطني
	68	61	47	155	التجمع الوطني الديمقراطي
هبوط التيار تدريجياً ففي 2002م خسر 21 مقعداً مقارنة مع 1997 وفي 2007 خسر أيضاً 22 مقعد وفي 2012 بـ 3 مقاعد، مع ملاحظة تراجع كاسح لحزب النهضة والإصلاح.	57	60	82	103	التيار الإسلامي
	/	52	38	69	حركة مجتمع السلم
	/	03	43	/	حركة الإصلاح
	/	05	01	34	حركة النهضة
	49	/	/	/	تكتل الجزائر الخضراء
	08	/	/	/	حزب العدالة والتنمية
الخاسر الأكبر في انتخابات 2002 بـ 22 مقعد وغياب أهم أقطار المعارضة الديمقراطية وانتقال قيادة المعارضة الديمقراطية لحزب العمال مع ملاحظة رجوع مفاجئ لجبهة القوى الاشتراكية.	61	62	22	42	التيار الديمقراطي
	27	/	/	19	جبهة القوى الاشتراكية
	/	19	/	19	التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية
	24	26	21	04	حزب العمال
	01	04	01	/	حزب التجديد الجزائري
	09	13	/	/	الجبهة الوطنية الجزائرية
	18	33	20	11	تيار الأحرار
	50	32	09	05	أحزاب أخرى
	462	384	389	380	المجموع

المصدر: إدريس بوكراع، " الإقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية

الأخيرة في الجزائر"، المرجع السابق، ص ص 61-62. (أنظر الملحق رقم: 02)

من خلال الجدول رقم 06 نلاحظ أن التيار الوطني الذي يمثل السلطة حصد أغلبية المقاعد في البرلمان، كما أفرزت تشريعات 1997 ظهور أول حكومة ائتلافية في تاريخ الجزائر وذلك في 1997/06/24<sup>1</sup> بين الأحزاب الثلاثة في المجلس وهي حركة مجتمع السلم، حزب جبهة التحرير الوطني، والتجمع الوطني الديمقراطي، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على سيطرة الحكومة على البرلمان، وهذا ما يفسر أيضاً أن التصويت على القوانين ومناقشة برنامج الحكومة أو بيان السياسة العامة لا يكون إلا من قبل الأحزاب الموالية للسلطة، وبالتالي من غير المعقول أن ترفض أحزاب السلطة أي برنامج أو سياسة عامة أو قانون. زيادة على ذلك تراجع التيار الإسلامي وتقهقره بشكل تدريجي كما هو مبين في الجدول، وذلك نتيجة انقسامه بين جناحي جاب الله وخصومه، وهذا ما يؤكد على أننا أمام خارطة حزبية غير مستقرة وقابلة للتفكيك لا تشجع المواطن على الإنخراط في العملية السياسية ويقلل من مستويات المشاركة.

وخلاصة القول أن التركيبة العضوية للبرلمان لها أثر بالغ في فعالية عمل البرلمان، ووفق منظور المعايير التي أتى بها كل من Beetham و Anders ومن منطلق معيار التمثيل الذي يقصد به تمثيل كل شرائح المجتمع وتكافؤ الفرص بين أعضاء البرلمان، نستنتج أن هذا المعيار نسبي لدى البرلمان الجزائري لأن التركيبة البرلمانية انحصرت في الأعضاء المساندة للحكومة، وهذا ما يقودنا إلى البحث أو إعادة النظر في العملية الانتخابية التي تسمح بتمثيل جميع أطياف المجتمع بما فيها الفئات المهمشة، وهذا ما يسمى بـ "الهندسة الانتخابية".

## (2) معيار المبادرة

يمكن قياس هذه المبادرة بالمقارنة بين عدد القوانين التي بادرت بها الحكومة، واقتراحات القوانين التي بادر بها أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فمن خلال العهدة المشار إليها في الجداول (1،2،3،4) نلاحظ أن مجموع مشاريع القوانين المقدرة بـ 283 مشروع و 49 من الأوامر، أما اقتراحات القوانين قليلة جداً بمجموع 21 اقتراح قانون وهذا عدد ضئيل جداً بالرغم من أن المؤسسة التشريعية هي صاحبة الإختصاص في مجال التشريع.

<sup>1</sup> . اسماعيل قيرة وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002، ص 137.

وفي مقابل ذلك ففي فترة (1997-2002)<sup>1</sup>، كان عدد اقتراحات القوانين التي تقدم بها النواب 20 اقتراح قانون، لكن لن يمر منها إلى اللجان المختصة سوى 4 فقط، ولم يصدر منها أي نص للتطبيق الفعلي.

أما التشريع بالأوامر فقد كانت في العهدة الخامسة 33 أمرا منها: الأمر المتعلق بالمناطق الحرة، والمتعلق بالمنافسة، والمتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة، والمتعلق ببراءة الاختراع، والمتعلق بالبلدية، والمتعلق بالأسرة، والمتعلق بالولاية... الخ.<sup>2</sup> فمعظم هذه الأوامر قد لا تكون بحاجة للإستعجال، ثم إنَّ التشريع بأوامر حسب ما نص عليه الدستور 1996<sup>3</sup> كان نتيجة الضرورة أو الإستعجال، وما الحاجة من إصدار الأوامر التي تعتبر لاغية في حالة عدم موافقة البرلمان عليها.

أما الجانب الرقابي فنقترح الجدول التالي لتوضيح تأثير الجوانب الدستورية والقانونية على الأداء الحزبي في هذا المجال.

<sup>1</sup> . الأمين شريط، " التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية"، المرجع السابق، ص 114 .  
<sup>2</sup> . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2002/2007، المرجع السابق، ص 20 .  
<sup>3</sup> . وفق نص المادة 124 الفقرة 03 من دستور 1996 تنص على " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان " .

الجدول رقم: 07 تأثير الجوانب الدستورية والقانونية على الأداء الرقابي

الحقوق الدستورية	الأساس القانوني	المجلس الناتج عن انتخابات 1997 مقعداً 380	المجلس الناتج عن انتخابات 2002 مقعداً 389	المجلس الناتج عن انتخابات 2007 مقعداً 384	المجلس الناتج عن انتخابات 2012 مقعداً 462
التصويت على برنامج الحكومة	لا يحدد القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان أية أغلبية، الأغلبية البسيطة كافية	لا يوجد أي حزب لمفرده	جبهة التحرير الوطني	لا يوجد أي حزب لمفرده	لا يوجد أي حزب لمفرده
بيان السياسة العامة اقتراح اللوائح	اقتراح اللوائح 20 نائباً بموجب المادة 52 من القانون العضوي 99-02	جبهة التحرير الوطني - التجمع الوطني الديمقراطي - جبهة التحرير الوطني - حركة مجتمع السلم - حركة النهضة	جبهة التحرير الوطني - التجمع الوطني الديمقراطي - حركة الإصلاح - حركة مجتمع السلم - الأحرار - حزب العمال	جبهة التحرير الوطني - التجمع الوطني الديمقراطي - حزب مجتمع السلم - حزب العمال - الأحرار	جبهة التحرير الوطني - التجمع الوطني الديمقراطي - كتل الجزائر الخضراء - جبهة القوى الاشتراكية - حزب العمال
التصويت على البيان	يتم بأغلبية أعضاء المجلس المادة 02/54 من القانون العضوي	لا يمكن لأي حزب بمفرده	جبهة التحرير الوطني	لا يمكن لأي حزب بمفرده	لا يمكن لأي حزب بمفرده
استجواب الحكومة	المادة 133 من الدستور والمادة 65 من القانون العضوي 30 نائباً	جبهة التحرير الوطني - التجمع الوطني الديمقراطي - حركة مجتمع السلم - حركة النهضة	جبهة التحرير الوطني - التجمع الوطني الديمقراطي - حركة الإصلاح - حركة مجتمع السلم - الأحرار	جبهة التحرير الوطني - التجمع الوطني الديمقراطي - حركة مجتمع السلم - الأحرار	جبهة التحرير الوطني - التجمع الوطني الديمقراطي - كتل الجزائر الخضراء
إنشاء لجنة تحقيق برلمانية	المادة 161 من الدستور 20 نائباً والمادة 77 من القانون العضوي 99-02، الموافقة على التقرير أغلبية أعضاء	التجمع الوطني الديمقراطي - جبهة التحرير الوطني - حركة مجتمع السلم - حركة النهضة - الموافقة: لا يمكن لأي حزب بمفرده	التجمع الوطني الديمقراطي - جبهة التحرير الوطني - حركة مجتمع السلم - حركة الإصلاح - الأحرار - الموافقة: جبهة التحرير الوطني	التجمع الوطني الديمقراطي - جبهة التحرير الوطني - حركة العمال - تيار الأحرار - الموافقة: لا يمكن لأي حزب بمفرده	التجمع الوطني الديمقراطي - جبهة التحرير الوطني - حزب العمال - كتل الجزائر الخضراء - الموافقة: لا يمكن لأي حزب بمفرده
التصويت بالثقة	المادة 64 من القانون العضوي - أغلبية بسيطة -	لا يمكن لأي حزب بمفرده	جبهة التحرير الوطني	لا يمكن لأي حزب بمفرده	لا يمكن لأي حزب بمفرده
ملتزم الرقابة	اقتراح اللائحة 7/1 النواب المادة 51 من القانون 99-02، الموافقة على اللائحة 3/2 أعضاء المجلس	التجمع الوطني الديمقراطي - جبهة التحرير الوطني - حركة مجتمع السلم - الموافقة: لا يمكن لأي حزب بمفرده دون تحالف	جبهة التحرير الوطني	التجمع الوطني الديمقراطي - جبهة التحرير الوطني - الموافقة: لا يستطيع أي حزب بمفرده دون تحالف	جبهة التحرير الوطني - التجمع الوطني الديمقراطي - الموافقة: لا يمكن لأي حزب بمفرده دون تحالف
الأسئلة الشفوية والكتابية	المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس والمادة 68 من القانون العضوي لكل عضو في البرلمان حق توجيه الأسئلة	الإمكانية متاحة لجميع الأحزاب و الأحرار	الإمكانية متاحة لجميع الأحزاب و الأحرار	الإمكانية متاحة لجميع الأحزاب و الأحرار	الإمكانية متاحة لجميع الأحزاب و الأحرار

المصدر: إدريس بوكراع، الاقتراع النسبي وأثره على التعددية.....، المرجع السابق، ص 68-69 ( أنظر الملحق رقم: 02)

من خلال هذا الجدول نلاحظ أن الحق الرقابي لا يتم بشكل متساو، فقد غلب التيار الوطني والإسلامي، وبالأخص التيار الوطني؛ جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وحتى مجتمع السلم، بينما أحزاب المعارضة عاجزة عن ممارسة الرقابة إلا إذا كان هناك تحالف فيما بينها، وهذا ما يؤثر على الأداء الرقابي اتجاه الحكومة، خاصة مع التحالف الرئاسي. وبالتالي تصبح المعارضة عاجزة عن قيامها بالرقابة على أعمال الحكومة، وهذا ما أدى إلى ضعف العمل الرقابي حتى أصبح في العهدة السادسة محصوراً في الأسئلة بنوعها فقط، فهي غير قادرة على التأثير في الحكومة؛ أي لا يمكنها تحريك المسؤولية السياسية للحكومة. حتى يمكن تسمية هذا البرلمان على أنه برلمان الحكومة وليس برلمان الإرادة الشعبية.

### (3) معيار جودة المنتج البرلماني

يرتبط هذا المعيار ارتباطاً وثيقاً بجانبين، أولهما، متعلق بخبرة وكفاءة نواب البرلمان، ففي تشريعات 2007<sup>1</sup> كان مستوى التعليمي للنواب متبايناً ما بين دون المستوى وبين المستوى الجامعي، حيث أن مكتسبات النائب ومؤهلاته محدودة مما يكون لها أثر سلبي على رداءة النصوص التشريعية، فمرد ذلك إلى عدم وجود شروط موضوعية للترشح للتشريعات. أما الثاني فهو متعلق بمدى قدرة الأحزاب السياسية على تدريب وتجنيد النواب، وبالتالي فجودة المنتج البرلماني يمكن ملاحظتها من خلال صدور التشريعات والإقتراحات الجديدة بتعديل بعض موادها أو تعديلها كلياً؛ فكلما قصرت المدة بين حدود التشريع وتعديله دل ذلك على انخفاض مستوى التشريع<sup>2</sup>، وكمثال على ذلك فقد ناقش البرلمان قانون المحروقات دون اعتراض على أي مادة منه على الرغم من تعارض القانون مع المادة 17 من الدستور<sup>3</sup>، وبعد شهور أعيد القانون للبرلمان من قبل الرئيس للمصادقة عليه. أما فيما يتعلق بالجودة الرقابية البرلمانية فهي لم تختلف كثيراً عن جودة المنتج التشريعي، إلى درجة جعلت رئيس الهيئة التنفيذية مصادرة حق البرلمان في الإستماع والمحاسبة بل وتقييم أعضاء الحكومة في جلسات مغلقة، وظهرت هذه الممارسة خلال الفترة التشريعية الخامسة التي كرست ضعف البرلمان في المجال التشريعي والرقابي، مما انعكس على درجة المنتج البرلماني الجزائري الذي لم يصل في كثير من الأحيان إلى المستوى المطلوب<sup>4</sup>.

### (4) المعيار الإجرائي

يعتمد هذا المعيار على عدم الإلتزام بالقواعد الإجرائية وخاصة تلك المنصوص عليها في الدستور فهذا يؤثر بشكل ملحوظ على قدرة البرلمان التشريعية والرقابية، فقانون المحروقات رغم أنه يتعارض مع

<sup>1</sup> . ناصر جابي، "الانتخابات التشريعية الجزائرية،.....انتخابات واستقرار...أم ركود"، أنظر الرابط التالي:

[www.achr.eu/art218.htm](http://www.achr.eu/art218.htm) .(06/05/2015) 09 :23 h.

<sup>2</sup> . طارق عشور، المرجع السابق، ص 66.

<sup>3</sup> . تنص المادة 17 "الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية".

<sup>4</sup> . طارق عشور، المرجع السابق، ص 67.

المادة 17 من الدستور يعد في حد ذاته عدم الإلتزام بالقواعد الإجرائية من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومن ناحية أخرى عدم احترام إجراءات القانون الداخلي لمجلس الأمة والتي تنص مادته 101 على نشر الأسئلة والأجوبة ومع ذلك نجد المجلس وتجنباً لإخطار الرأي العام عن طريق الجرائد الداخلية لمداولته يخالف الأحكام بعدم نشر الأسئلة التي لم يجب عليها الوزراء.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: رؤية إصلاحية لتفعيل أداء المؤسسة التشريعية في الجزائر

إن تعزيز قدرات المؤسسة التشريعية يتم من خلال دعم الدور الرقابي والتشريعي، لكن لن يتم ذلك إلا من خلال إحداث إصلاح كلي يمس جميع الجوانب المتعلقة بالمؤسسة التشريعية سواء من جانبها الفني أو جانبها المؤسسي أو جانبها السياسي. أولاً: تفعيل أداء البرلمان ( قانونياً، إدارياً، سياسياً).

تشير عملية تفعيل أداء البرلمان إلى إجراء إصلاحات شاملة وتراكمية لتجاوز تلك الأزمات والمشكلات التي تعترض العمل البرلماني وتجعله هامشياً بدلاً من أن يكون فعالاً في تأدية وظائفه، ولذلك يمكن تفعيل أداء البرلمان من خلال الإشارة إلى المدخل الدستوري- القانوني والمدخل الإداري والمدخل السياسي.

#### 3) المدخل الدستوري - القانوني

يشكل المدخل الدستوري- القانوني عنصراً أساسياً في عملية إصلاح الدولة وبالأخص المؤسسة التشريعية، فالدستور والقانون يعتبران المرجعية الأساسية لمختلف العمليات والتفاعلات السياسية وغير السياسية<sup>2</sup>، ففي أغلب الأحيان نجد تناقضا بينهما، ففي تعديل دستور 2008 غير المُشرع بعض المصطلحات كـ"الوزير الأول"، حيث انحصرت مهمته في التنسيق والتطبيق لبرنامج الرئيس، ونجد أيضاً مصطلح " المخطط"<sup>3</sup> الذي يحمل المعنى الشكلي بينما مصطلح "برنامج الرئيس"<sup>4</sup> الذي يحمل معنى المضمون حيث لا تترتب عليه مسؤولية سياسية، كما أن مسألة التعديل في القوانين يجب أن تأخذ بعين الإعتبار القوانين التي ترتبط بها؛ فمثلاً إذا حدث تعديل في قانون الإنتخابات لابد من مراعاة التعديل في

<sup>1</sup> . ليلي بن بعلية، المرجع السابق، ص 26.

<sup>2</sup> . حسنين توفيق ابراهيم، النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراساتها، ط: 01، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005، ص73.

<sup>3</sup> . المادة 80 من دستور 1996 "يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويُجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية....".

<sup>4</sup> . المادة 79 من دستور 1996 "...ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك، عمل الحكومة، يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء."

القوانين التي لها ارتباط به، كالقانون العضوي والقانون الداخلي لغرفتي البرلمان وحتى الدستور، فتعديل القانون في الجزائر يشوبه لبس في أغلب الأحيان ولهذا لا يمكن تجسيده على أرض الواقع.

#### 4) المدخل الإداري

يقوم الجهاز الإداري بدور مهم وحيوي في الدولة، فهو الذي يتولى مهمة تنفيذ سياساتها وقراراتها ولذلك نجد أربع مشكلات رئيسية تعانيها الأجهزة الإدارية<sup>1</sup>، حيث يمكن إصلاحها من خلال ما يلي:

5) تقليص حجم الهياكل سواء من حيث عدد وحداتها أو نسبة العاملين فيها، فعدد الأجهزة يزيد ويقل بحسب الإهتمامات السياسية والوطنية<sup>2</sup>.

2- الابتعاد عن التعقيد البيروقراطي.

3- أهمية المعلومات التي تتوفر لدى أعضاء البرلمان وإبراز العملية البرلمانية عن طريق الإعلام البرلماني لتعزيز وتقوية عمل البرلمانيين عن طريق نقل كل ما يتصل بأعمال البرلمانيين للمواطن، بهدف تدعيم التواصل وتوسيع المشاركة الشعبية لكل أطراف ومؤسسات المجتمع المدني لتكريس مبدأ الشفافية<sup>3</sup>.

4- زيادة فعالية مستوى الأداء؛ من خلال اعتماد العاملين المتخصصين في علوم القانون والسياسة والإقتصاد حيث وصلت نسبة المتخصصين 75% في برلمان بولندا والتشيك<sup>4</sup>، فعمل اللجان في النظم الرئاسية كالنظام الأمريكي عادة ما تكون مؤثرة جداً وذات نفوذ قوي في العملية التشريعية وتتميز بالتخصص العالي جداً في مجالات معينة يجعلها مساوية للإدارات التنفيذية المختلفة في مجال تخصصها<sup>5</sup>، هذا ما يقودنا إلى تفعيل الأجهزة الإدارية والفنية من خلال اعتماد معايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان (اللجان والمجموعات البرلمانية المتخصصة) مع تدعيمها بدورات تدريبية Formation بهدف تحسين أدائهم وذلك وفق برامج متخصصة، إضافة إلى كفاية البرلمانيين من خلال استيعابهم لدورهم من الناحية القانونية الدستورية ومن ناحية آليات عمل البرلمان، عن طريق استحداث معاهد من أجل تكوين وتدريب أعضاء البرلمان خاصة اللجان حتى يتسنى لهم الحصول على رصيد علمي عالي التخصص لجعلها موازية مع الأجهزة الإدارية التنفيذية لترقية عمل البرلمان.

#### ج) المدخل السياسي

تعتبر عملية الإصلاح السياسي حجر الأساس في عملية إصلاح الدولة، وجوهره هو تأسيس عقد اجتماعي جديد بين الدولة ومواطنيها، يجعل من المواطنة بمعناها السياسي والقانوني محور الرابطة ما بين

<sup>1</sup> . حسنين توفيق إبراهيم، المرجع السابق، ص 75.

<sup>2</sup> . على الصاوي، "تطوير عمل المجالس النيابية العربية"، ص 7، أنظر الرابط التالي:

[www.jpm.jo/uploads/articles/article\\_7308285.pdf](http://www.jpm.jo/uploads/articles/article_7308285.pdf) ( 14/07/2015 ) 14:20 H.

<sup>3</sup> . طارق عشور، المرجع السابق، ص 169.

<sup>4</sup> . على الصاوي، المرجع السابق، ص 07.

<sup>5</sup> . جبرائيل ألموند وبنجام بويل وروبرت مندت، المرجع السابق، ص 261.

الحاكم والمحكوم، وإقرار التعددية السياسية، وتمكين مختلف القوى والتكوينات الإجتماعية من التعبير عن مصالحها وتوصيل مطالبها من خلال قنوات مؤسسة شرعية،<sup>1</sup> فجوهر هذا المدخل هو وجود إرادة سياسية لتغيير طبيعة العلاقة مابين الدولة ومواطنيها، وهنا يأتي دور النخبة في عملية إضفاء الطابع الديمقراطي وإعادة التأسيس لعقد اجتماعي جديد مبني على الإرادة السياسية.

### ثانياً: الثقافة السياسية كمتغير لتفعيل أداء البرلمان

لاشك أن الثقافة السياسية ذات تأثير هام على العمليات السياسية المختلفة، فاتجاهات المواطنين نحو النسق السياسي تؤثر في نوعية المطالب وكيفية التعبير عنها والإستجابة لها، ولهذا فإن دراسة الثقافة السياسية تجعلنا ننظر في مسألة كيفية التوافق ما بين النظام السياسي والبناء الإجتماعي والثقافي. فقد ركزت دراسات التنشئة السياسية في علم الإجتماع السياسي على نقطتين هامتين<sup>2</sup>. الأولى، أن التنشئة السياسية تحقق وظيفة تدعيم النسق والمحافظة عليه، والثانية أنها الوسيلة التي يصبح الفرد من خلالها واعياً بالنسق السياسي والثقافة<sup>3</sup>، فهناك عنصراً جوهرياً لا بد من توافره لتحقيق ذلك الإنسجام ما بين البنى الإجتماعية والنظام السياسي هذا العنصر هو الشعور بالإنتماء من خلال الإندماج في الحياة السياسية حتى يتمكن من تنمية الوعي الإجتماعي وحتى يتمكن كل مواطن من اختيار ممثليه بطريقة وأسلوب عقلائي بدلاً من العزلة واللامبالاة<sup>4</sup>، لخلق وسط ثقافي أو قيمي أكثر تسامحاً وعقلانية.

### ثالثاً: إصلاح النظام الانتخابي

يلعب النظام الانتخابي دوراً كبيراً في تحديد قوة أو ضعف السلطة التشريعية في نظام سياسي معين، وذلك لتأثيره على فعالية الوظيفة الرقابية والتشريعية التي يقوم بها أعضاء ونواب البرلمان، ولهذا نجد مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية يجب أن يراعى فيها مبدأ المساواة والعدالة؛ أي المساواة ما بين الناخبين وعدد ما ينتخبونه من نواب<sup>5</sup>، وهذا ما يسميه البعض بالهندسة الانتخابية، ونقصد بذلك إعادة بناء النظم

1 . حسنين توفيق إبراهيم، المرجع السابق، ص 71.

2 . هشام محمد الإقداحي، علم الاجتماع السياسي، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2009، ص 320.

3 . المرجع السابق، ص 305.

4 . موريس دوفرجيه، تر: سليم حداد، علم الاجتماع السياسية، ط: 02، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2001، ص 158.

5 . عصام الدبس، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي (الدول، الحكومات، الحقوق والحريات)، ط: 01، الأردن: مكتب دار الثقافة لتصميم والإنتاج، 2010، ص 208.



النظم الانتخابية بما يتماشى والظروف السائدة في كل دولة (الخصوصية) وبما يحقق العدالة الإجتماعية والسياسية والحرية في إبداء الرأي والفعالية والتأثير للصوت الانتخابي<sup>1</sup>.

### 6) نزاهة الانتخابات

إن ضعف الثقافة الانتخابية يرجع إلى عدم وجود تراكم، فالتجربة ما تزال محدودة، فقد جاءت ممارسة حق الانتخاب من دون تهيئة وتمهيد في ظل قانون انتخابي سيء، وفي ظل غياب الدولة ومرجعيتها، لاشك أن اعتماد المعايير الدولية للانتخابات يكون المدخل الصحيح لمجتمعات تطمح إلى الديمقراطية<sup>2</sup>، فالانتخابات ليست هي ذروة الديمقراطية بل هي وسيلة للوصول إلى أهداف؛ إذ الانتخابات لها 3 معايير قدمها الدكتور علي خليفة الكواري وهي: الحرية، النزاهة، فعالية الانتخابات\* من خلال أداء 7 وظائف هي: التمثيل الشعبي، اختيار الحكام، التداول على السلطة، تجديد النخبة السياسية، التجنيد السياسي للدولة، وسيلة للتنقيف السياسي، وسيلة لإضفاء الشرعية الشعبية الحقيقية على الانتخابات<sup>3</sup>.

### 7) كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية

فقد حددت طريقتان هما:

أ) الطريقة الأولى: يتم بموجب تحديد أعضاء البرلمان بشكل ثابت ومن تم توزيع هذا العدد على الدوائر الانتخابية وبذلك يبقى عدد الدوائر الانتخابية ثابتاً لا يتغير بتغير عدد السكان سواء أخذ بنظام الدائرة الفردية أو قسم إقليم الدولة بعدة دوائر انتخابية لكل منها عدد من النواب.

ب) الطريقة الثانية: كل نائب في البرلمان يمثل عدداً محدوداً من السكان وبالتالي فإن عدد أعضاء البرلمان يتغير بتغير عدد السكان زيادة أو نقصاً، وبالتالي فإن تقسيم الدوائر وتحديد عددها يكون متغيراً،

<sup>1</sup> . سمير بارة وسالمة ليمام، "تفعيل دور البرلمان في تحقيق حكم شفاف: نحو مؤسسة سياسية للبرلمان الجزائري"، ورقة قدمت في الملتقى الدولي حول: "التطوير البرلماني في الدول المغاربية"، يومي 15/16 فبراير 2012، المنظم من قبل: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، ص 5.

<sup>2</sup> . عبد الحسين شعبان، "في الثقافة الانتخابية والمعايير الدولية"، في: أحمد الدين (محرراً)، النزاهة في الانتخابات البرلمانية، مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية، [91-100]، ط: 01، بيروت: مركز الدراسات الوحدة العربية، 2008، ص 100.

\* . يشترط معايير انتخابات حرة ونزيهة: أن يوفر الناخب فرصة الاختيار بين البدائل (أحزاب/أشخاص) - ضمان حرية تشكيل أحزاب سياسية وحرية القيام بالحملات الانتخابية - الابتعاد عن أشكال التهريب والضغط على الناخبين أو المرشحين - غياب التمييز بين المواطنين - ضمان تساوي فرص وصول المرشحين إلى وسائل الاتصال الجماهيري - الفرز العلني والمراقب لأصوات المقترعين. أنظر: طالب عوض، "إصلاح النظام الانتخابي الفلسطيني"، في: أحمد الدين (محرراً)، [231-280]، النزاهة في الانتخابات البرلمانية، مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية، المرجع السابق، ص 265.

<sup>3</sup> . عبد الفتاح ماضي، "تعقيب- مناقشات -"، [101-120]، في: أحمد الدين (محرراً)، المرجع السابق، ص 111.

فمعايير تقسيم الدوائر الانتخابية يجب أن يراعي مبدأ المساواة والعدالة، حيث يجب أن تكون قيمة صوت كل ناخب مساوية لقيمة صوت غيره من الناخبين.<sup>1</sup>

### (3) عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

إن تقسيم الدوائر الانتخابية له أهمية بالغة للعملية الانتخابية ولضمان نجاح تلك العملية لابد أن تقوم السلطة المختصة عند تقسيمها للدوائر الانتخابية بمراعاة الكثافة السكانية، حتى يكون هناك تمثيلاً يتناسب وعدد سكانها، فكلما كانت الدوائر الانتخابية صغيرة كلما تمكن الناخبون من معرفة ناخبهم والإلمام بأفكارهم<sup>2</sup>، وحتى تكون هناك حيادية في تقسيم الدوائر الانتخابية لابد من إناطة الاختصاص بتقسيم الدوائر الانتخابية إلى السلطة التشريعية.<sup>3</sup> فالإعداد الجيد للدوائر الانتخابية وفقاً لما يتناسب تقريباً ونسبياً بين عدد السكان وعدد المقاعد، حيث يعد خطوة نحو الإصلاح الانتخابي<sup>4</sup>، ويمكن توضيح ذلك من خلال إعطاء أمثلة عن كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية وهي كالتالي:

#### - كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية في إنجلترا

تستند مهمة تقسيم الدوائر الانتخابية في إنجلترا إلى لجان دائمة تسمى "لجان الحدود" تعرض تقريراً على البرلمان يكون في صورة مشروع قانون، حيث تختص بتقسيم الدوائر الانتخابية، مع مراعاة الحد الأدنى والأقصى لعدد الدوائر وكذا مبدأ المساواة بين الدوائر الانتخابية فيما يتعلق بعدد الناخبين وعدد النواب.

#### - تقسيم الدوائر الانتخابية في فرنسا

لقد أوكل أمر تحديد وتقسيم الدوائر الانتخابية في فرنسا إلى المشرع الفرنسي، ففي فرنسا تقسيم الدوائر الانتخابية مبني على دعامتين أساسيتين لابد من توافرها؛ أولها: الدعامات الإحصائية حيث أوجب المجلس الدستوري الفرنسي على المشرع أن يراعي عند تقسيمه الدوائر، الأسس الإحصائية الجوهرية وهي ضرورة أن يتناسب عدد الدوائر الانتخابية مع عدد السكان، ثانيها: مراجعة متكررة وهي دعامات مكملة للدعامات الإحصائية لتحقيق المساواة والعدالة والإنصاف في توزيع الدوائر الانتخابية.

<sup>1</sup> . عصام الدبس، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي (الدول، الحكومات، الحقوق والحريات)، المرجع السابق ، ص 210.

<sup>2</sup> . المرجع السابق، ص 449.

<sup>3</sup> . عصام الدبس، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي (الدول، الحكومات، الحقوق والحريات)، المرجع السابق ، ص 251.

<sup>4</sup> . رابح لعروسي، "الهندسة الانتخابية الفعالة مدخل حقيقي للتطوير البرلماني"، دورية متخصصة في الحقوق والعلوم السياسية، [59-74]، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع: 06، جانفي 2012، ص 69.

- تقسيم الدوائر الانتخابية في الولايات المتحدة الأمريكية

أوجب الدستور الإتحادي الأمريكي أن يكون لكل ولاية عدد من النواب يمثلونها في البرلمان الأمريكي أو الكونجرس ويتناسب مع عدد السكان كل ولاية وأن يتم تعديل عدد الممثلين كل عشر سنوات حسب ما يراه الكونجرس مراعاة للزيادة السكانية التي تطرأ خلال هذه الفترة<sup>1</sup>.

رابعاً: تطوير أداء البرلمان

إن الهدف من تطوير العمل البرلماني\* هو تحسين الأداء المؤسسي للبرلمان؛ أي زيادة قدرات البرلمان لخدمة الأعضاء في أداء مهامهم، حيث هنا يكون التركيز على تعزيز كفاءة الأعضاء والنواب من خلال الإهتمام أكثر بمجال الدعم الفني للبرلمان والبرلمانيين، والذي يركز على عملية التدريب وأهمية المعلومات المتوفرة لدى المؤسسات والمعاهد البحثية التي يتم التعاقد معها خاصة في مسائل وقضايا صنع السياسة العامة و تعرف بـ "بيوت الخبرة البرلمانية" ويمكن إجمال أهداف بيوت الخبرة فيما يلي<sup>2</sup>:

- وضع السياسات وتقديم البدائل والحلول والخيارات أمام صانع القرار، وذلك عن طريق إتاحة توافر المعلومات الدقيقة واللازمة لعملية اتخاذ القرار.

- كسر احتكار الحكومة لعملية صنع القرار، وذلك بتوفير وتقديم وتحليل السياسات المختلفة.

- توفير كوادرات ذات قدرة عالية على الإستجابة لمهمة تحليل المعلومات داخل نطاق الهيئة التشريعية، ويشمل ذلك زيادة قدراتهم التحليلية والبحثية اللازمة لرسم السياسات العامة.

- توفير البرامج والدورات التدريبية لأعضاء المجالس التشريعية والعاملين فيها وتعريفهم بالدور الهام الذي يمكن لتكنولوجيا المعلومات الحديثة أن تؤديه للإرتقاء بمستوى أدائهم.

<sup>1</sup> . بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 449.....454.

\* هناك 6 شروط يعتمد عليها العمل البرلماني وهي: - استقلالية البرلمان: ترتكز على ركيزتين جوهريتين هما " حرية التعبير" لدى الناخب في اختياره لنواب البرلمان دون وجود ضغوط أو استمالة بفضل الجانب المالي، و"تخصيص ميزانية للبرلمانيين" تخول للبرلمانيين التمتع باستقلالية مالية كافية، وكذا الحصانة البرلمانية. - معلومات كافية: شفافية المعلومات والبيانات الخاصة بالموازنة التي ترفعها الحكومة بالتفصيل والدقة؛ بمعنى التنوع في مصادر المعلومات حتى يعزز البرلمان من استقلاليته اتجاه الحكومة. وجود موظفين برلمانيين كفنيين وفاعلين: اتسام هذه الوظيفة بالاستقرار والمستوى الرفيع والتوفير للبرلمانيين مساعدة فنية وخاصة لجهة الموازنة. مساعدة مجلس المحاسبة (ديوان المحاسبة): يجب أن يتمتع مجلس المحاسبة بعلاقة وثيقة مع البرلمان فيحيطه علماً بشرعية وفعالية إيرادات السلطة التنفيذية ونفقاتها. صلاحية تعديل الموازنة: أحقية البرلمان في تغيير أو تعديل الموازنة. الإعلام عن عمل البرلمان: يلعب الإعلام والصحافة دوراً أساسياً في ترجيح صدى نقاش الموازنة وتعميمه وشرحه وتحويله إلى نقاش سياسي جوهري.

<sup>2</sup> . طارق عشور، المرجع السابق، ص 161.

وهذا ما يقودنا إلى القول أن نواب البرلمان بحاجة إلى دورات تكوينية لتفعيل مهامهم من الناحية التشريعية والرقابية، فهي بمثابة المحرك المستمر لتوسيع مشاركة المواطنين في العملية السياسية<sup>1</sup>، وتظهر أهمية التدريب البرلماني كمدخل مهم لرفع مستوى الأداء وتعزيز القدرات والمهارات، فالتدريب يمثل أهمية محورية في عملية التطوير المؤسسي عموماً ولأعضاء البرلمان خصوصاً. فالمؤسسة التشريعية تحتاج إلى عاملين أساسيين لتحسين أدائها هما **القوة والتأثير**<sup>2</sup>. فبالنسبة للقوة، قد تكون قوة قانونية بعيداً عن العراقيل والقيود سواء ما نص عليه الدستور أو القانون الداخلي للغرفتين أو القانون العضوي وبالتالي هذه العراقيل تفرغ وظائف المؤسسة التشريعية من محتواها. أما القوة السياسية فهي تعبير عن الإرادة السياسية للنخب الحاكمة في منح الثقة للبرلمان لمباشرة مهامه بعيداً عن أسلوب التهميش. أما التأثير يتمثل في تمكين أعضاء البرلمان في التأثير على عمل الحكومة لما يملكه أعضائه من مؤهلات و كفاءات وما يكتسبه من خبرات من خلال الممارسة الفعلية والتدريب، حتى يتمكن نواب البرلمان من تقديم اقتراحات بناءة تتميز بأسلوب الإقناع وتكون في حدود المعقول.

#### خامساً: إصلاح الأحزاب السياسية

إن الأحزاب السياسية باعتبارها وعاءاً للمشاركة المستمرة تعمل على توسيع النشاط السياسي والمشاركة الجماهيرية من خلال تنمية علاقتها بالناخبين، كما تسمح بتوضيح الخيارات الانتخابية لضمان أن تنعكس هذه الخيارات على العمل البرلماني والنقاش العام، فبالرغم من أنها تعاني السخط من الرأي العام إلا أنها تبقى ضرورية للعمل البرلماني، فهي تعد حلقة وصل بين البرلمان والمواطنين<sup>3</sup>، ولهذا فإن قبول التعددية الحزبية ولو شكلياً يعتبر خطوة إيجابية في بناء الدولة الديمقراطية القائمة على حرية المشاركة السياسية، إلا أن ذلك لا يحدث إلا مع إحداث إصلاحات وتفعيل عمل الأحزاب بالقدر الذي يؤدي إلى وجود تعددية حزبية حقيقية لها مؤسساتها الفاعلة، غير أن واقع الأحزاب السياسية الجزائرية لم تلعب دورها المنوط لها في هذا المجال، لذا نجدها تظهر إلا في الحملات الانتخابية حيث يمكن تسميتها أحزاب المواسم، فأهم تحدي يواجه الأحزاب في الانتخابات التشريعية القائمة هو تحدي الثقة<sup>4</sup>، مما ينتج عنه صراع الأحزاب تحت القبة البرلمانية لمحاولة كسب أكبر عدد من المقاعد، فيتولد عن هذا الصراع انتشار الكراهية والأحقاد بين طبقات المجتمع وأفراده بدل من لم الشمل ونشر الوئام بين المصالح والأفكار<sup>5</sup>، فالأحزاب المناهضة للنظام مثلاً تعارض دون أن تطرح بدائل عن أفكار يتقبلها العقل وأقرب

<sup>1</sup> طارق عشور، المرجع السابق، ص 163.

<sup>2</sup> أحمد يوسف أحمد، "الحالة المصرية"، في: نيفين مسعد (محررة)، **كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية**، [449-508]، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، ب س ن، ص 452.

<sup>3</sup> David Beetham, Op Cit , p 6.

<sup>4</sup> سمير بارة وسالمة ليمام، المرجع السابق، ص 07.

<sup>5</sup> بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 365.

إلى الواقعية، وأن تكون وفق أسلوب الإقناع و أن تكون حاملة برامج هادفة ومعقولة وترضي المتلقي لهذه الأفكار، ولهذا أوجب على الدولة الجزائرية إصلاح الأحزاب السياسية لتأدية مهامها.

فوضع إستراتيجية جادة لإصلاح وتقوية الأحزاب السياسية في الجزائر يكون كالتالي:

- دعم الأحزاب لبناء وتقوية التنظيم القاعدي للحزب (دعم العضوية في الحزب، تطوير الخطاب السياسي، تدعيم الديمقراطية الداخلية، الإهتمام أكثر بإشراك المرأة... إلخ).
- تدعيم كفاءة الأحزاب في الهيئة التشريعية حتى تصبح أكثر فعالية في الإقتراح وتميرير التشريعات الجديدة وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية والإتصال خارج إطار الدوائر الإنتخابية (تفاوض لبناء التحالفات، التدريب على صياغة التشريعات).
- التعاون بين الأحزاب على المستوى المحلي والوطني.
- ترقية وتدعيم التعاون بين الأحزاب والمجتمع المدني.
- الدعم المالي للأحزاب على أن يكون من هيئات متعددة<sup>1</sup>.

#### سادساً: وسائل الإعلام

تعتبر وسائل الإعلام المؤسسة الأخرى، التي تعبر عن حلقة وصل بين البرلمان والمجتمع وهي غاية في الأهمية للعمل البرلماني لما يميزها من سرعة التواصل وتعددتها، فبفضلها يمكن نقل الحقيقة كما هي، فالبرلمان الإلكتروني مثلاً له دور كبير فهو سلاح ذو حدين؛ من جهة يسهم في مراقبة النائب ومعرفة مدى مشاركته في النشاط البرلماني وحضوره الفعلي، فالنائب يكون تحت دائرة الرقابة من خلال التقييم الإلكتروني الذي يؤدي إلى الجدية في العمل وارتفاع مستوى أداء النائب بكل رشادة وعقلانية<sup>2</sup>، ومن جهة أخرى الموقع الإلكتروني \* يسمح للناخب الإطلاع على أعمال البرلمان ودعم الديمقراطية من خلال

<sup>1</sup> طارق عشور، المرجع السابق، ص ص 156-157.

<sup>2</sup> رعد ناجي مصطفى الجدة، "الرقابة والتقييم الإلكتروني لأداء أعضاء المجالس النيابية"، ورقة عمل قدمت في: "المؤتمر العربي الثاني للمجالس التشريعية العربية"، [5-14]، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص ص 10-11.

\* كذلك يفسح المجال للمواطن بالمبادرة في اقتراح القوانين من باب تفعيل مبدأ المشاركة في العملية السياسية وخاصة مع تطور وسائل الإعلام، مما يسمح لكل مواطن عادي تقديم اقتراحات من خلال الموقع الإلكتروني للبرلمان، حتى وإن نظرنا إلى ثقافة المواطن الجزائري أنها ضئيلة في هذا الميدان إلا أنه لا يمنع من وجود نسبة معينة من المواطنين المثقفين حتى وإن كانت قليلة فإنها تمتلك قدرات وطاقت في تقديم اقتراحات. فمثلاً أزمة الجزائر حالياً وخاصة مع تراجع أسعار النفط نظراً لاعتمادها على الإقتصاد الريعي في تمويل المشاريع وكذا إعداد ميزانية الدولة حيث أصبحت تنتظر لها الحكومة في اعتماد سياسة التقشف أو صحيح القول "سياسة ترشيد النفقات"، فحسب اعتقادي تجاوز هذه الأزمة وفق سياسة خصم الأجور من أصحاب الدخل الضخمة بنسب متفاوتة حسب مقدار حجم الدخل، مع استبعاد فئة المواطنين ذات الدخل المتدنية وذلك بحساب القدرة الشرائية للمواطن خلال شهر، وليس في زيادة أسعار المواد الإستهلاكية، لأن هذا سوف يكون له أثر سلبي على المواطنين أصحاب الدخل القليلة.

الشفافية (فعالية الأداء التشريعي، فعالية الأداء الرقابي)،<sup>1</sup> لكن ما يعاب على هذه المؤسسة أنها تواجه سلبيات من جانبين. أولها، التحيز للسلطة التنفيذية في الأنظمة التي تسيطر عليها. أما ثانيها، التحيز من قبل مصالح إقتصادية قوية. فالثقافة التي يكتسبها النائب في تعامله مع هذه الوسائل تجعل عمله فعالاً، فارتباطه بالبيئة والمجتمع يخلق التفاعل بين النائب وناخبه والرأي العام كذلك يوفر الدعم المعلوماتي للنائب، لهذا أصبح من الضروري وضع إطار قانوني ملائم لوسائل الإعلام من أجل ضمان استقلاليته<sup>2</sup>، ووفق منظور المعايير التي طرحها كل من Anders و Beetham ومن منطلق معيار الشفافية الذي يقصد به إتاحة الوصول إلى البرلمان للحصول على المعلومات من خلال وسائل الإعلام، نستشف أن هذا المعيار غائب لدى البرلمان الجزائري، فالمواطن لا يستطيع الوصول إلى النائب لأن وسائل الإعلام لا تؤدي وظيفتها، إضافة إلى حجب المعلومات من طرف النخبة الحاكمة. ولهذا يمكننا القول أن تفاعل وسائل الإعلام مع البرلمان في الجزائر يكون من خلال إقامة علاقة منتظمة مع وسائل الإعلام عن طريق إنشاء غرفة للصحافة في البرلمان بوسائل الإتصال وعقد اللقاءات بين البرلمانيين والصحافيين، وإنشاء وسائل إعلام خاصة بالبرلمان، استعمال نشرات يومية وشهرية تتضمن أعمال اللجان البرلمانية للقوانين التي تم دراستها قيد المناقشة المطروحة على اللجان.... الخ.

### سابعاً: المجتمع المدني

تعتبر منظمات المجتمع المدني على تظافر الجهود بطرق مختلفة من خلال الآراء والأفكار والتوجهات لحل المشاكل المختلفة وتعزيز الدفاع عن المصالح المشتركة، غير أن هذه المهام لن تتحقق إلا في وجود مجتمع مدني واعي وفعال، فدور المواطنين في الديمقراطية لا ينتهي بمجرد انتخاب أعضاء البرلمان وإنما يجب الحفاظ على الإتصال المستمر حتى تتحقق حاجيات المجتمع،<sup>3</sup> هذا بشكل عام ما يجب أن يكون عليه المجتمع المدني. أما بالنسبة لمؤسسات المجتمع المدني في الجزائر فقد كانت ولازالت ذات تجربة محدودة وحديثة النشأة، ووفق منظور المعايير التي أتى بها كل من Anders و Beetham ومن منطلق معيار إتاحة البرلمان للجميع الذي يقصد به التشاركية، لاسيما جمعيات ومنظمات المجتمع المدني في أعماله. نستشف أن هذا المعيار لا وجود له، فالبرلمان الجزائري بغرفتيه لا يتضمن لا قانونه

<sup>1</sup> . ياسر فتحي كاسب وكريم السيد عبد الرازق، "تطوير مواقع المجالس العربية على الأنترنت - دراسة مسحية وتوصيات عملية-"، [15-40]، أوراق عمل قدمت في: "المؤتمر العربي الثاني للمجالس التشريعية العربية" المرجع السابق، ص ص 19-20.

<sup>2</sup> . David Beetham , Op Cit, p 7 .

<sup>3</sup> . Op Cit, p 5.

الداخلي ولا القانون العضوي المنظم لأعماله إمكانية إشراك المجتمع المدني بأي شكل كان في أعماله<sup>1</sup>، ولهذا ينبغي أن ننظر لمؤسسات المجتمع المدني على أنها الوعاء الذي يحمل انشغالات ومشاكل المواطنين إلى عضو البرلمان، ومن ثم المساهمة في تقديم اقتراحات في سياسات قطاعية معينة وذلك وفق وجود آليات تسمح بذلك.

### ثامناً: الرأي العام

يعتبر من أهم الضمانات الأساسية للمشاركة في عملية صنع القرار وبلورته في شكل سياسات عامة للدولة، فإذا كان أفراد المجتمع على قدر كاف من الوعي والإدراك والدرية بمختلف العلوم، فإنهم يستطيعون تحريك الرأي العام للموضوعات الهامة أو القضايا الأساسية التي تحظى باهتمام الجماهير<sup>2</sup>، فهو الذي يصنع الحدث في مسألة تغيير اتجاه سياسة ما التي وضعتها الدولة أو رفض قانون ما، وبالتالي المبادرة تبدأ من القاعدة إلى الأساس بناء على قوة وتأثير الرأي العام في قضايا هامة، وربما قد يكون تأثيره أقوى من تأثير البرلمان وكمثال على ذلك: قانون استغلال الغاز الصخري الذي صرح به الوزير الأول، وقانون التصريح ببيع الخمر الذي صرح به وزير التجارة مؤخراً، قد لقي رد فعل عنيف وقوي من قبل الجمهور وهذا ما أدى بالحكومة إلى تجميده، فالأول جاء دفاعاً عن ممتلكاته، أما الثاني المحافظة على قيمه ذات البعد الحضاري الإسلامي، فالرأي العام القوي يعبر عن آراء وأفكار الشعب وهو صاحب الكلمة الأخيرة والسلطة الحقيقية، فالحاكم لا يتجاهله لأن ذلك سوف يؤدي إلى عواقب وخيمة تتحملها الحكومة.

بعد ما فصلنا في مسألة تقييم وتقويم وظائف المؤسسة التشريعية قانونياً وعملياً مع إعطاء رؤية معيارية إصلاحية لها، يُمكن للقارئ أو الباحث ملاحظة بعض الإستنتاجات يمكن إيجازها فيما يلي:

(1) ما يمكن ملاحظته في الوظيفة التشريعية هو وجود فراغ قانوني خاصة في تقاسم المبادرة التشريعية ما بين المؤسسة التشريعية والحكومة، فمن خلال الممارسة لاحظنا السلطة التنفيذية صاحبة المبادرة الأولى في خلق القوانين، بينما المؤسسة التشريعية تكتفي بالمصادقة عليها فقط، لذا تصبح المبادرة بالقوانين من طرف المؤسسة التشريعية بمثابة رأي أو اقتراح، فهي ليست عملية إعداد أو وضع للقوانين وإنما هي مرحلة أولى للتشريع، وهنا تصبح وظيفة المؤسسة التشريعية في جانب التشريع ناقصة تكتفي بطرح مبادرة فقط، لذا يمكن اعتبارها مجرد مجلس استشاري.

<sup>1</sup> . عبد الناصر جابي، "العلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر - الواقع والآفاق -"، نوفمبر 2006، ص 11، أنظر الرابط التالي:

[\(30/09/2015\) 10 : 12 H](http://www.arabsi.org/.../العلاقات%20بين%20البرلمان%20...)

<sup>2</sup> . بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، ط: 01، الإسكندرية: دار الفكر الجامعية، 2011، ص 397.



(2) وظيفة الرقابة البرلمانية بالرغم من تنوع آلياتها إلا أنها لا تحقق الغرض ومرد ذلك لعراقيل تحد من عملها سواء كان ذلك من الناحية القانونية، أو التركيبية العضوية، أو من حيث الممارسة الحقيقية، فإصلاح البرلمان بحاجة إلى تداخل العديد من المتغيرات كالأحزاب السياسية التي تمثل المدرسة السياسية، التدريب، الشروط الموضوعية للترشح لعضوية البرلمان، اعتماد مبدأ التخصص، توفير الأجهزة الفنية.... الخ.

(3) تقييم أداء المؤسسة التشريعية مرتبط بمبدأين أساسيين هما: الكفاءة والفعالية، فالكفاءة لها علاقة بالأعضاء أنفسهم من خلال المؤهلات والمستويات الدراسية والخبرة والتدريب....؛ أما الفعالية فلها علاقة بما تحقق من مهام المؤسسة التشريعية تشريعياً ورقابياً، ومقارنته مع ما هو مطلوب من أجل البحث عن آليات لتحسين مردودية النائب أو العضو في البرلمان.

(4) إصلاح المؤسسة التشريعية في الجزائر بحاجة إلى النظر في العديد من المتغيرات سواء تعلق ذلك بالبيئة الداخلية من حيث الهياكل والعضوية البرلمانية والوظائف وشروط المترشح.... الخ ، أو البيئة الخارجية كالأحزاب السياسية والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والمجتمع.... الخ، فهذا الإصلاح يصبح مفرغاً من محتواه إذا لم تكن هناك إرادة سياسية قوية من طرف النخبة الحاكمة حتى يتجسد ذلك الإصلاح فعلياً فدون ذلك لا يمكننا إصلاح شيء.



الذاتمة

يعتبر البرلمان المؤسسة الدستورية الأولى في الدولة، نظراً لما يميزها عن باقي المؤسسات. فيوصفها الهيئة المنتخبة التي تمثل المجتمع بكل أطيافه تقع على عاتقها مسؤولية المحافظة على حقوق وحرّيات المواطنين وتوفير احتياجاتهم والتوفيق بين المصالح والتوقعات المتعارضة للمجموعات المختلفة، كما تضطلع بوصفها الأداة الرئيسية للتشريع بمهمة تكليف قوانين المجتمع وفقاً لاحتياجاته وظروفه المتغيرة، والرقابة من خلال آليات كرسها الدستور، إلا أن هذا العمل لن يكون إلا مع وجود مؤسسة تشريعية قوية وفعالة بالإضافة إلى توضيح علاقتها مع السلطة التنفيذية في حدود ما يسمح به القانون.

حيث تظهر لنا الدراسة وجود صعوبة في عملية تقييم أداء المؤسسة التشريعية؛ أولها في تحديد المعايير والمؤشرات المتعلقة بعملية التقييم، فمن خلال ما تحصلنا عليه من مراجع لم نجد من المعايير سوى ما أشار إليه كل من دافيد بيتام David 100 لأخ دبه 100 أندرس جونسون Anders B.Jahnsso، فقد حصرت في ستة معايير فقط مما يجعلنا نصل إلى نتيجة نسبية تعود ربما إلى المرجعية الفكرية التي ينتمي إليها كل باحث، فالقانوني يركز على الجوانب الدستورية في تقييمه بينما يبحث السوسولوجي على سلوكيات النواب والمنتخبين... ثانياً، الحصول على حقائق ومعلومات غير دقيقة (غير يقينية) يؤدي إلى مغالطة وبالتالي يكون هناك فجوة بين الحقيقة والتقييم والإستنتاج. ثالثاً، عدم وضوح الصلاحيات بين المؤسسة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث أظهرنا في المجال التشريعي تقاسم المبادرة بالقوانين بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية (نص المادة 119 من دستور 1996)، التشريع بأوامر عند الضرورة، الظروف الإستثنائية. علاوة على الخلل الحاصل في المجال الإجرائي من خلال التحكم في أعمال سير البرلمان كتخصير جدول الأعمال، عملية فرز الأسئلة..... إلخ، وهذا ما يؤكد صحة الفرضية الأولى من الدراسة على أن شمولية ودقة تقييم الأداء يتمثل في تحديد جميع المعايير التي لها علاقة بموضوع الدراسة، مع جمع قدر كاف من المعلومات اليقينية من أجل الوصول إلى نتيجة أكثر دقة.

من جانب آخر، توضح الدراسة من خلال تقييم وظائف المؤسسة التشريعية في الجزائر أن المبادرة بالقوانين تبقى مجرد اقتراح من طرف البرلمان، فهي ليست عملاً تشريعياً خالصاً، وإنما تعبر عن مرحلة أولية للتشريع نظراً لعدم وجود قانون واضح يلزم الحكومة 100 لأخ دبه. كما أن الوظيفة الرقابية غير فعالة نظراً لعدم وجود إلزامية في الرد على الأسئلة سواء كانت كتابية أو شفوية، ثم إن التحكم في سير عمل البرلمان من طرف الحكومة يجعل هذه الأخيرة الفاعل الأساسي في عملية الرقابة، ففي حالة رفض أعضاء البرلمان مخطط عمل الحكومة يترتب عنه حل البرلمان، هذا الإجراء مستبعد لأنه سوف يؤدي إلى فقدان أعضاء البرلمان وظيفتهم، إضافة

إلى الشرط الموجود في آلية ملتزم الرقابة الذي يفرض نصاب سُبْع (1/7) أعضاء البرلمان، غير أنه لن يتحقق لأن التركيبة البرلمانية أغلبيتها موالية للحكومة، وهذا ما يجعلنا نستنتج أن الآليات المستخدمة للتأثير على الحكومة بدل من أن تكون فعالة لتحسين أداء البرلمان أصبحت معرّقة لنشاط البرلمان، بحيث تفرض خلافاً في العلاقة ما بين الحكومة والبرلمان. وهذا ما يقودنا إلى إثبات صحة الفرضية الثانية حول عدم وجود تمكين في أداء البرلمان مرده إلى وجود خلل في العلاقة ما بين الحكومة والبرلمان.

كما تظهر لنا الدراسة أيضاً أن النظام السياسي الجزائري منذ الإستقلال إلى يومنا هذا لم يعرف وجود سلطة تشريعية تستطيع أن تؤدي وظائفها بكل استقلالية وفعالية، فميزان النقل والتأثير كان واضحاً في عمل الحكومة سواء كان ذلك دستورياً أو عملياً، فبيئة النظام السياسي الجزائري لم تكن مشجعة تماماً لقيام مؤسسة تشريعية قوية تتوازى مع السلطة التنفيذية، حيث فرضت النخبة الحاكمة - في ظل التعددية السياسية - صيغة مفادها تقوية مركز السلطة التنفيذية وهذا ما أكدته استحداث غرفة ثانية " مجلس الأمة " هدفه الأساسي لم يكن ترقية الأداء البرلماني وتوسيع مجال التمثيل، وإنما لتقوية مكانة النخب الحاكمة والمحافظة على الإستمرارية والبقاء. وهذا ما أكدته الفرضية الثالثة من الدراسة، أن ضعف الأداء البرلماني يعود بالأساس إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي يتميز منذ نشأته بتعظيم حجم السلطة التنفيذية.

ومن جانب آخر، نلاحظ أن ضعف أداء البرلمان كان نتيجة اعتماد الشرعية الثورية منذ الإستقلال واستمر هذا الوضع حتى بعد التعددية التي فسحت المجال للمشاركة في العملية السياسية، إلا أن نظام الحزب الواحد حمل في طياته العديد من الميزات؛ فمن جهة عمق القطيعة ما بين النظام السياسي والمواطنين، ومن جهة أخرى جعل تركيبة البرلمان تخضع لأغلبية موالية للحكومة، وهذا ما جعل المواطن الجزائري في عزوف تام عن العمل السياسي انعكس على معدل ثقته في السلطة الحاكمة، ولذلك أصبح المرشح للنيابة يبحث عن التمرکز في السلطة لتلبية مطالبه وليس مطالب المواطنين.

في نفس السياق، نلاحظ أن النائب جزء من المجتمع فهو يمثل انعكاساً للتثنية والثقافة السياسية التي ينتمي إليها، فالنائب في حد ذاته يفترض أن يكون خريج مدرسة سياسية تدعى " الحزب السياسي "، فهنا يقع على عاتق الحزب مهمة تأطير النائب لجعله " نخبة برلمانية "، ثم إن الشروط التي وضعها المشرع الجزائري للترشح للنيابة غير كافية، حيث يفترض أن تتضمن شهادات علمية وعملية من خلال استحداث معاهد لتكوين النائب وتطوير خبراته لترقية عمل البرلمان فنياً وقانونياً.

فأداء النائب الجيد يَكْمُنُ فيما يملكه من قوة وتأثير على عمل الحكومة من خلال مؤهلات وكفاءات وما يكتسبه من خبرات في فترات الممارسة الفعلية والتدريب حتى يتمكن من تقديم اقتراحات بناءة أو المساهمة في عملية صنع القرار (سياسات عامة) وفق أسلوب الإقناع وفي حدود المعقول، فالنائب يعتبر نخبة برلمانية يفرزه عاملان، الأول يتحمله الحزب السياسي من خلال التأطير، والثاني تتحمله البيئة التي لا تشجع النائب، وهذا كله ما يؤكد صحة الفرضية الرابعة ضعف قوة الأداء البرلماني يعود إلى ضعف قوة النائب في حد ذاته.

من جانب آخر، تؤدي الآلية التي يعمل بها البرلمان الجزائري إلى إضعافه وليس تقويته، فبناء على إحصائيات العهدة الأربعة نجد أن مجموع القوانين التي بادرت بها السلطة التنفيذية المقدر بـ 283 قانوناً، بينما اقتراح القوانين الذي بادرت به السلطة التشريعية فقد حُصرت في حدود 21 اقتراحاً فقط، فالعملية التشريعية في نهاية المطاف ترتبط بالسلطة التنفيذية من خلال التركيبة البرلمانية (حكومة الأغلبية) والتحكم في أعمال البرلمان من طرف السلطة التنفيذية، نستنتج هنا أن آليات الرقابة رغم تعددها إلا أنها تصطدم بخلل الممارسة في مجال المساءلة الحكومية، فكل هذا النقص مرده إلى انعدام هياكل فنية تساعد نائب البرلمان في عملية الوصول للمعلومة التي يحتاجها، مما شكل قصوراً في أداء البرلمان الجزائري، وهذا كله في ظل هيمنة الحكومة على المعلومات. مما يثبت صحة الفرضية الخامسة على أن ضعف قوة أداء البرلمان يرجع إلى عدم وجود الآليات والأجهزة الفنية المساعدة له، وهنا نستطيع أن نصل إلى إعطاء تصور في الإجابة عن الجزء الأول من الإشكالية.

فتحديد معايير تقييم أداء المؤسسة التشريعية في الجزائر بحاجة إلى إعطاء نظرة معمقة في حيثيات هذه المعضلة وحصرها في كل المتغيرات سواء كانت داخلية أو خارجية، لتأتي مرحلة التقويم (الإصلاح)، وتتنظر في الطريقة المثلى لترقية العمل البرلماني؛ أولها وجود إرادة سياسية قوية باتجاه عملية الإصلاح التي تدعم وتعزز الأداء البرلماني، ثانيها وضع خطة إصلاح مبنية على أسس علمية تراعي خصوصية البيئة السياسية التي يعمل ضمنها البرلمان، وهذا يحتاج بدفع هذه المذكرة إلى أطروحة دكتوراه في المسارات المستقبلية، وهنا نكون قد أعطينا تصور في الإجابة على الجزء الثاني من الإشكالية.

ولهذا أصبح من بالغ الإهتمام تفعيل العمل البرلماني الجزائري حتى يضطلع بدوره الجوهري في المشاركة بالإقتراح أو التعديل أو المناقشة للسياسات العامة للدولة بكل فعالية وذلك من خلال:

- ✓ أول نقطة التي تعتبر الحجر الأساس في مجال الإصلاح هي وجود إرادة سياسية قوية من طرف النخب الحاكمة تسمح بمباشرة البرلمان مهامه في ظل استقلاليته عن الحكومة.
- ✓ إشراك النائب في عملية صنع القرار وإعداد السياسات العامة وهذا ما أشار إليه Philip Norton في نموذج دراسة صنع السياسات العامة الذي نظر في قوة وتأثير البرلمان ليس في تعديل أو رفض اقتراحات الحكومة بل أيضاً في الإشراف على السياسات العامة، وهذا يعطينا جانباً آخر للنائب المتمثل في اكتساب مهارة وخبرة تؤهله مستقبلياً للمساهمة في أعمال الحكومة.
- ✓ وضع معايير موضوعية للترشح لعضوية البرلمان حتى يجعل النائب يتفاعل مع عمله وله القدرة على طرح أفكار تساهم في وضع قوانين تلبى احتياجات المجتمع.
- ✓ مساهمة أعضاء مجلس الأمة في العملية التشريعية من باب أنهم يتمتعون بالخبرة والكفاءة والمؤهلات.
- ✓ إلزامية الحضور الفعلي لأعضاء البرلمان مع إرتباطه بعقاب في حالة غياب النائب.
- ✓ توضيح العلاقة فيما يخص المبادرة باقتراح القوانين من خلال وضع آلية قانونية تسمح بخلق توازن ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.
- ✓ إعادة النظر في آليات الرقابة وإزالة كل العرافيل التي تعيق عمل النواب لمحاسبة الحكومة عن كل تجاوز أو تقصير.
- ✓ التخفيف من القيود المفروضة على ممارسة الآليات الرقابية وخاصة التي تمارس بشكل جماعي مثل الاستجواب (30 عضواً)، خاصة في ظل أغلبية مساندة للحكومة.
- ✓ جعل إصلاح وتحسين الأداء البرلماني عملية مستمرة ودائمة، ذلك بالإستفادة من الدراسات المقارنة من خلال التعاون البرلماني الإقليمي والعالمي، وكذا الإستفادة من خبرات الهيئات والمنظمات الدولية التي تعنى بهذا المجال.
- ✓ وجود آليات تسمح للنائبين الإتصال بالمواطنين مثل: تنظيم ندوات في كل ولاية التي يمثلها النائب، فمن جهة يعطي صور وانطباعات على أعمال البرلمان، ومن جهة أخرى ينقل انشغالات المواطنين إلى البرلمان، وذلك عن طريق وعاء الجمعيات، منظمات المجتمع المدني، ممثلي الفئات المهنية كالفلاحين أو التجار أو الإقتصاديين... إلخ، لكن هذا لا يتجسد إلا بوجود مجتمع واعي لمثل هذه الإجراءات، وفي إطار قانون يسمح بتنظيم مثل هذه الندوات في كل ولاية من ولايات الوطن، وباستدعاء جميع الهيئات المعنية لذلك، حتى تعمق لغة الحوار والنقاش لبلورة المشاكل والانشغالات والإهتمامات في شكل محضر أو تقرير ونقلها إلى البرلمان للفحص والدراسة.

# قائمة المراجع

أولاً: المعاجم

- (8) زيتون، وضاح. المعجم السياسي، ط: 01، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2010.
- ثانياً: الكتب - باللغة العربية -
- (1) أبو يونس، محمد الباهي. الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويت، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002.
- (2) إبراهيم، حسنين توفيق. النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراساتها، ط: 01، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005.
- (3) الإقداحي، محمد هشام. علم الاجتماع السياسي، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2009.
- (4) الدبس، عصام علي. النظم السياسية السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، ط: 01، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
- (5) الدبس، عصام. النظم السياسية أسس التنظيم السياسي (الدول، الحكومات، الحقوق والحريات)، ط: 01، الأردن: مكتب دار الثقافة لتصميم والإنتاج، 2010.
- (6) الطماوي، سليمان محمد. النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة مقارنة -، القاهرة: الفكر العربي، 1987.
- (7) الطعان، عبد الرحمان حسين. توازن السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة - نموذجاً فرنساً -، ط: 01 ليبيا: منشورات جامعة يونس، 2001.
- (8) الكاظم، صالح جواد والعاني علي غالب. الأنظمة السياسية، بغداد: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 1991.
- (9) ألموند، جيريل وبنجام بويل وروبرت مندت. السياسة المقارنة - إطار نظري -، ط: 01، ليبيا: منشورات جامعة قار يونس، 1996.
- (10) الفهداوي، فهمي خليفة. السياسة العامة (منظور كلي في البيئة والتحليل)، ط: 01، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001.
- (11) القريوتي، محمد قاسم. السياسة العامة - رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل -، ط: 01، الكويت: مكتبة الفلاح للنشر والتحليل، 2006.
- (12) الرياشي، سليمان... [وآخ]، الأزمة الجزائرية الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ط: 02، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1999.
- (13) الغزال، اسماعيل. الدساتير والمؤسسات السياسية، لبنان: مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، 1996.
- (14) أندرسون، جيمس. تر: عامر الكبيسي، صنع السياسة العامة، ط: 01، عمان: دار المسيرة، 1999.

- (15) بوالشعير، سعيد. النظام السياسي الجزائري، الجزائر: درا الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1993.
- (16) بوالشعير، سعيد. القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج:02، ط:11، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- (17) بوكراع، ادريس. تطور المؤسسات الدستورية من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.
- (18) بوقفة، عبد الله. أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة -، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2009.
- (19) بلحاج، صالح. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- (20) بلحاج، صالح. أبحاث وآراء في مسألة التحول الديمقراطي في الجزائر، ط: 01، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، الجزائر: مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، 2012.
- (21) بقالم، مراد. نظام الازدواج البرلماني و تطبيقاته - دراسة مقارنة -، ط:01، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2009.
- (22) بركات، محمد. النظام القانوني لعضو البرلمان - دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى -، ج:01، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2012.
- (23) دوفرقيه، موريس. تر: جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى، ط:01، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992.
- (24) دسوقي، رأفت. هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2006.
- (25) والي، خميس حزام. إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع الإشارة إلى تجربة الجزائر، ط: 01، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2003.
- (26) زين الدين، بلال أمين. النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، ط:01، الإسكندرية: دار الفكر الجامعية، 2011.
- (27) زكي سلام، إيهاب. الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، 1983.
- (28) حاروش، نورالدين. الأحزاب السياسية، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2009.
- (29) طاشمة، بومدين. الأساس في منهجية تحليل النظم السياسية - دراسة في المفاهيم، الأدوات، المناهج، والإقترابات -، ط:01، الجزائر: كنوز للنشر والتوزيع، 2011.
- (30) طه، عدنان. القانون الدستوري والنظم السياسية، ليبيا: الجامعة المفتوحة، 2002.



- (31) طربوش، قائد محمد. السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - تحليل قانوني مقارن -، ط: 01، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995.
- (32) ياغي، عبد الفتاح. السياسة العامة - النظرية والتطبيق -، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010.
- (33) مهنا، محمد نصر. الدولة والنظم السياسية المقارنة، ط: 01، مصر: دار الوفاء للطباعة والنشر، 2011.
- (34) مسعد، نيفين. النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار - حالة الجزائر -، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997.
- (35) مسعد، نيفين (محررة)، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، ب س ن.
- (36) ناجي، عبد النور. النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية، الجزائر: مديرية النشر لجامعة قلمة، 2006.
- (37) عباس، عمار. العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ط: 01، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2010.
- (38) عباس، عمار. الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر: دار الخلدونية، 2006.
- (39) عبد الباري درة، إبراهيم. تكنولوجيا الأداء البشري في المنظمات، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.
- (40) عواد، تيسير. محاضرات في النظم السياسية المقارنة، ط: 02، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990.
- (41) قيرة، إسماعيل. وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002.
- (42) شلبي، محمد. المنهجية في التحليل السياسي - المفاهيم، المناهج، الإقترابات والأدوات -، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1997.
- (43) شريط، الأمين. الوجيز في القانون والمؤسسات السياسية المقارنة، ط: 07، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2011.
- (44) ذبيح، ميلود. الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2007.

(2) الكتب باللغة الأجنبية – الفرنسية-

- 1) Beetham, David. **Parlement et Démocratie au vingt-et-unième Siècle, guide des bonne pratiques**, Suisse : union Interparlementaire, 2006.
- 2) B.Johnsson, Anders. **Evaluer le parlement, Outils d'auto –évaluation à l'intention des parlement**, Genève : Union Interparlementaire, 2008.
- 3) Rulata, Michael. **Guide évaluation**, Germain : Ministère Des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération Internationale et développement, Juin 2005.

(3) الكتب باللغة الأجنبية – الإنجليزية-

- 9) Ieston-Bandeinar Cristina and lord Philip Norton, **parliamentary institutions Basic Concepts**, Office Of The National Assembly And United Nations Development programme, viet Nam, 2005.

ثالثاً: الدوريات والمجلات

- 1) الداودي، الشيخ. "تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء"، مجلة الباحث، جامعة الجزائر، ع: 07، 2009-2010.
- 2) بوكراع، إدريس. "الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر"، الفكر البرلماني، ع: 09، جويلية 2005.
- 3) بوشنافة، شمسة. "النظم الانتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع: 05، أبريل 2011.
- 4) بنيني، أحمد. "أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني"، مجلة المفكر، ع: 08.
- 5) مزهودة، عبد المليك. "الأداء بين الكفاءة والفعالية- مفهوم وتقييم -"، مجلة العلوم الإنسانية، ع: 01، نوفمبر 2001.
- 6) معمري، نصر الدين. "التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب، ع: 04، 2004.
- 7) فرحاتي، عمر. "العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين الفترتين الأحادية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، ع: 04.
- 8) شريط، أمين. "التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية"، الفكر البرلماني، ع: 04، 2003.
- 9) شريط، أمين. "عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم"، الفكر البرلماني، ع: 03، جوان 2003.
- 10) شلغيم، غنية وولد عامر نعيمة. "أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي حالة الجزائر"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع: 05، أبريل 2011.
- 11) لعروسي، رابح. "الهندسة الانتخابية الفعالة مدخل حقيقي للتطوير البرلماني"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع: 06، جانفي 2012.

### رابعاً: الرسائل الجامعية والمحاضرات

#### أ) الرسائل الجامعية

- 1) بن بغيلة، ليلي. "آلية الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة باتنة: الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2003-2004.
- 2) بن منصور الشريف، ريم بنت عمر. "دور إدارة التطوير الإداري في تحسين الأداء الوظيفي"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة العامة، جامعة جدة: الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد والإدارة، 2013.
- 3) بعجي، سعاد. "تقييم فعالية نظام تقييم أداء العاملين في المؤسسة الاقتصادية الجزائرية"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، جامعة المسيلة: محمد بوضياف، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير وعلوم التجارية، 2006-2007.
- 4) جبين، عبد الوهاب محمد. "تقييم الأداء في الإدارات الصحية بمديرية الشؤون الصحية بمحافظة الطائف"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة سانت كليمنتس العالمية، 2009.
- 5) لرقيم، رشيد. "النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة قسنطينة: منتوري، كلية الحقوق، 2005-2006.
- 6) عشور، طارق. "تطور العلاقات ما بين الحكومة والبرلمان 1997-2007م"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة: الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2008/2009.
- 7) تاويريت، نور الدين. "قياس الفعالية التنظيمية من خلال التقييم التنظيمي"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علم النفس العمل والتنظيم، جامعة قسنطينة: منتوري، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، 2005-2006.
- 8) وليد شريط، "السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان: أبوبكر بلفايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011-2012.
- 9) خراشي، عقيلة. "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة باتنة: الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009-2010.

### ب) المحاضرات

1) زيدان، جمال. "مفهوم تقييم السياسات العامة ودوافعها"، محاضرة أقيمت لطلبة سنة أولى ماستر، دفعة (2014-2015)، جامعة: الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة-، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: السياسات العامة والتنمية، مقياس: "تقييم وتقويم السياسات العامة"، بتاريخ: 2014/05/14.

### خامساً: الملتقيات والندوات والمؤتمرات

1) الجدة رعد، ناجي مصطفى. "الرقابة والتقييم الإلكتروني لأداء أعضاء المجالس النيابية"، أوراق عمل قدمت في: "المؤتمر العربي الثاني للمجالس التشريعية العربية"، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007.

2) الدين، أحمد (محرراً). "النزاهة في الانتخابات البرلمانية - مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية-"، ط: 01، بيروت: مركز الدراسات الوحدة العربية، 2008.

3) بارة سمير، وسالمة ليمام. "تفعيل دور البرلمان في تحقيق حكم شفاف: نحو مؤسسة سياسية للبرلمان الجزائري"، ورقة قدمت في الملتقى الدولي حول: "التطوير البرلماني في الدول المغاربية"، يومي 16/15 فبراير 2012، المنظم من قبل: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح بورقلة.

4) بولحية، إبراهيم. "علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في ظل دستور 1996"، ورقة قدمت في الندوة الوطنية حول: "العلاقة بين الحكومة والبرلمان"، يومي 23-24 أكتوبر 2000، الجزائر، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

5) كاسب ياسر فتحي، وكريم السيد عبد الرزاق. "تطوير مواقع المجالس العربية على الأنترنت - دراسة مسحية وتوصيات عملية-"، أوراق عمل قدمت في: "المؤتمر العربي الثاني للمجالس التشريعية العربية"، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007.

6) مصطفى، "مهند. النظم الانتخابية وأثرها في الاندماج الاجتماعي والسياسي في الدول العربية التي تمر بتحول ديمقراطي، حالتا مصر وتونس"، 30-31 مارس 2013، ورقة قدمت في: "المؤتمر السنوي الثاني للعلوم الاجتماعية والإنسانية"، قطر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.

7) عوابدي، عمار. "دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون"، مداخلة مقدمة في الندوة البرلمانية حول: "منطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة"، الجزائر، نوفمبر 1998.

8) شريط، الأمين. "العلاقة بين السلطين من خلال النصوص"، ورقة قدمت في الندوة الوطنية حول: "العلاقة بين الحكومة والبرلمان"، يومي 23-24 أكتوبر 2000، الجزائر، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

### سادساً: الوثائق القانونية والتقارير

#### أ) الوثائق القانونية

- 1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989، الجريدة الرسمية، العدد: 09، 1989/03/01.
- 2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، الجريدة الرسمية، العدد: 76، 1996/12/08.
- 3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد: 25، القانون رقم 02-03 المؤرخ في 14 أبريل 2002.
- 4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد: 63، القانون رقم 08-19 المؤرخ في 16 نوفمبر 2008.
- 5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 08/97 المؤرخ في 27 شوال 1417 هـ الموافق لـ 06 مارس 1997 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان.
- 6) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد: 15، أمر رقم 02-04 الممضى في 25 فبراير 2002، الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان المؤرخة في 28 فبراير 2002.
- 7) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد: 01، القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 13 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 يناير سنة 2012 يتعلق بنظام الانتخابات.
- 8) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد: 01، القانون العضوي رقم 03-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 هـ الموافق لـ 12 يناير 2012 الذي يحدد كيفية توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.
- 9) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد: 01، القانون المؤرخ في 27 محرم 1433 هـ الموافق لـ 22 ديسمبر 2011، الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية.
- 10) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد: 15، القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 هـ الموافق لـ 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

11) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 01-01 المؤرخ في 06 ذي القعدة 1421هـ الموافق لـ 31 يناير سنة 2001 المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان.

### (ب) التقارير

1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة الدورة التشريعية الخامسة، العهد التشريعي الخامسة 2002-2007**.

2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال الرقابة البرلمانية، العهد التشريعية السادسة 2007/2012**، (دورة الخريف 2007).

3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال التشريع والرقابة البرلمانية، العهد التشريعية السادسة 2007/2012**، (دورة الخريف 2008).

4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال التشريع والرقابة البرلمانية، العهد التشريعية السادسة 2007/2012**، (دورة الربيع 2008).

5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال الرقابة البرلمانية، العهد التشريعية السادسة 2007/2012**، (دورة الخريف 2009).

6) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، العهد التشريعية السادسة 2007/2012**، (دورة الخريف 2009).

7) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، العهد التشريعية السادسة 2007/2012**، (دورة الربيع 2009).

8) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال متابعة الرقابة البرلمانية، العهد التشريعية السادسة 2007-2012**، (دورة الربيع 2009).

9) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال الرقابة البرلمانية، العهد التشريعية السادسة 2007/2012**، (دورة الخريف 2010).

- 10) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، العهد التشريعي السادسة 2007/2012**، (دورة الخريف 2010).
- 11) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال الرقابة البرلمانية، العهد التشريعي السادسة 2007/2012**، (دورة الربيع 2010).
- 12) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، العهد التشريعي السادسة 2007/2012**، (دورة الربيع 2010).
- 13) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال الرقابة البرلمانية، العهد التشريعي السادسة 2007/2012**، (دورة الخريف 2011).
- 14) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، العهد التشريعي السادسة 2007/2012**، (دورة الخريف 2011).
- 15) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال الرقابة البرلمانية، العهد التشريعي السادسة 2007/2012**، (دورة الربيع 2011).
- 16) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، العهد التشريعي السادسة 2007/2012**، (دورة الخريف 2012).
- 17) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال الرقابة البرلمانية، العهد التشريعي السادسة 2007/2012**، (دورة الربيع 2012).
- 18) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، العهد التشريعي السابعة 2012/2017**، (دورة الخريف 2012).
- 19) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، **حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال الرقابة البرلمانية، العهد التشريعي السابعة 2012/2017**، (دورة الخريف 2012).

(20) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال الرقابة البرلمانية، العهد التشريعية السابعة 2017/2012، (دورة الربيع 2013).

(21) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، العهد التشريعية السابعة 2017/2012، (دورة الخريف 2013).

(22) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، العهد التشريعية السابعة 2017/2012، (دورة الربيع 2013).

(23) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي والرقابة البرلمانية، العهد التشريعية السابعة 2017/2012، (دورة الخريف 2014).

(24) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي والرقابة البرلمانية، العهد التشريعية السابعة 2017/2012، (دورة الربيع 2014).

سابعاً: المراجع الإلكترونية

باللغة العربية

(10) الحارثي، صلاح ردود. التقويم المستمر من النظرية إلى التطبيق، المملكة العربية

السعودية: وزارة التعليم العالي، ص 14، أنظر الرابط التالي:

[www.drwaelsaad.net/PDFs/.../التقويم%20%كتاب%20%2006/1015](http://www.drwaelsaad.net/PDFs/.../التقويم%20%كتاب%20%2006/1015) 14 :30

H.

(11) الصاوي، علي. " تطوير عمل المجالس النيابية العربية"، أنظر الرابط التالي:

[www.jpm.jo/uploads/articles/article\\_7308285.pdf](http://www.jpm.jo/uploads/articles/article_7308285.pdf) ( 14/07/2015 ) 14:20 H

(12) الشرقاوي، سعاد. النظم السياسية في العالم المعاصر، 2007، ص 207، أنظر

الرابط التالي:

[http://abdeljalil-mabroure.blogspot.com/2015/01/pdf\\_24.html](http://abdeljalil-mabroure.blogspot.com/2015/01/pdf_24.html)

(13/05/2015) 16 :00

(13) جابي، عبد الناصر. " الانتخابات التشريعية الجزائرية،....انتخابات

واستقرار...أم ركود"، أنظر الرابط التالي:

[www.achr.eu/art218.htm](http://www.achr.eu/art218.htm) .(06/05/2015) 09 :23 h.

(14) جابي، عبد الناصر. " العلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر - الواقع

والآفاق -"، نوفمبر 2006، ص 11، أنظر الرابط التالي:



- www.arabsi.org/.../العلاقات%20بين%20البرلمان%20... (30/09/2015) 10 : 12 H  
(6) عبد الكافي، اسماعيل عبد الفتاح. معجم مصطلحات عصر العولمة (مصطلحات سياسية،  
وإقتصادية، وإجتماعية ونفسية وإعلامية)، ص 51، أنظر الرابط التالي:  
<https://www.google.dz/webhp?sourceid=chromeinstant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q> ( 08/10/2015) 14 :43 H.
- (7) رينو، ويليام. " الدولة المفترسة وتحول الدول"، ص 3، أنظر الرابط التالي:  
[https://sites.google.com/site/comppoliticsegphd/home/presentation2014/83rdaabrahyaldshtyaldwalmftrsteawalnhabterdakhtyary\(30/09/2015\)11:22H](https://sites.google.com/site/comppoliticsegphd/home/presentation2014/83rdaabrahyaldshtyaldwalmftrsteawalnhabterdakhtyary(30/09/2015)11:22H)
- (8) منظمة الصحة العالمية، " إصلاح منظومة الصحة العالمية- مسودة سياسة التقييم  
الرسمية"، الدورة:131، ماي 2012، ص 3، أنظر الرابط التالي:  
apps.who.int/gb/ebwha/pdf.../B130\_5Add9-ar.pdf( 02/06/2015) 09 :30 H
- (9) كيف يعمل النائب ( دليل إرشادي للبرلمانيين )، المعهد الوطني الديمقراطي، 2006، ص  
07. أنظر الرابط التالي:  
[https://www.ndi.org/.../2369\\_ye\\_manual\\_arapdf\\_091..\(11/07/2015\)14:24](https://www.ndi.org/.../2369_ye_manual_arapdf_091..(11/07/2015)14:24)  
H

باللغة الأجنبية: -الإنجليزية -

- 15) Menamara ,Carter.LLC,**Bacic Guide To program  
Evaluation**,1997-2008 ,voir le site suivi :  
[www.tepou.co.nz/.../Promoting%20Goodness.pdf](http://www.tepou.co.nz/.../Promoting%20Goodness.pdf) (06/06/2015) 11:12 H
- 16) Trotman , Rachael.**promoting good(ness),A guide To  
evaluating programmes and projects**,march 2008, p 20, 21 .voir le  
sit suivi:  
[www.tepou.co.nz/.../Promoting%20Goodness.pdf](http://www.tepou.co.nz/.../Promoting%20Goodness.pdf)(25/05/2015) 14:23

الملاحق

**الملحق رقم 01: أهم الفروق بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تتمثل في:**

(أ) عضوياً: يختلفان من حيث التشكيلة ومن حيث العدد، ومن حيث مدة العهدة.

(ب) وظيفياً: أهم الفروق هي:

مجلس الأمة	المجلس الشعبي الوطني
1) ليس له حق اقتراح القوانين	1) له حق المبادرة باقتراح القوانين
2) حق التعديل غير مطبق بكيفية واضحة، ولم توضح بعد إجراءاته	2) له حق تعديل القوانين
3) لا يصوت إلا على النص القانوني الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية خاصة = $\frac{3}{4}$ .	3) نصاب التصويت على النص بالأغلبية البسيطة
4) ليس له حق طرح المسؤولية لعدم قابلية للحل.	4) له حق طرح مسؤولية الحكومة لقابليته للحل ولأن آلية طرح المسؤولية مرتبطة بحل المجلس وفقاً للنصوص الدستورية.

**المصدر:** ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 124.

**الملحق رقم 02: نتائج الانتخابات التشريعية خلال أربع عهديات**

**نتائج الانتخابات التشريعية 1997**

عدد المقاعد	الأحزاب السياسية
155	التجمع الوطني الديمقراطي
69	حركة مجتمع السلم
64	جبهة التحرير الوطني
34	حركة النهضة
19	جبهة القوى الاشتراكية
19	التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية
11	الأحرار
04	حزب العمال
03	الحزب الجمهوري التقدمي

01	الإتحاد من أجل الديمقراطية والحريات
01	الحزب الإجتماعي الليبرالي
380	المجموع

**مصدر:** رشيد لرقيم، "النظم الإنتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة قسنطينة: منتوري، كلية الحقوق، 2005-2006، ص 119.

### نتائج الانتخابات التشريعية 2002

عدد المقاعد	الأحزاب السياسية
199	جبهة التحرير الوطني
47	التجمع الوطني الديمقراطي
43	حركة الإصلاح الوطني
38	حركة مجتمع السلم
30	المرشحون الأحرار
21	حزب العمال
08	الجبهة الوطنية الجزائرية
01	حركة النهضة
01	حزب التجديد الجزائري
01	حركة الوفاق الوطني
389	المجموع

**المصدر:** رشيد لرقيم، المرجع السابق، ص 119.

### نتائج الانتخابات التشريعية 2007

عدد المقاعد	الأحزاب السياسية
136	جبهة التحرير الوطني
61	التجمع الوطني الديمقراطي
52	حركة مجتمع السلم
33	الأحرار
26	حزب العمال

19	التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية
13	الجبهة الوطنية الجزائرية
7	الحركة الوطنية من أجل الطبيعة والنمو
5	حركة النهضة
4	التحالف الوطني الجمهوري
4	حركة الوفاق الوطني
4	حزب التجديد الجزائري
3	حركة الإصلاح الوطني
3	حركة الانفتاح
3	الجبهة الوطنية للأحرار من أجل الوئام
2	الحزب الوطني للتضامن والتنمية
2	الحركة الوطنية للأمل
2	التجمع الوطني الجمهوري
1	التجمع الجزائري
1	الجبهة الوطنية الديمقراطية
1	الحركة الديمقراطية الاجتماعية
2	عهد 54
384	المجموع

المصدر: أحمد بنيني، المرجع السابق، ص 293-294.

### نتائج الانتخابات التشريعية 2012

عدد المقاعد	الأحزاب السياسية
220	جبهة التحرير الوطني
68	التجمع الوطني الديمقراطي
48	تكتل الجزائر الخضراء
21	جبهة القوى الاشتراكية
20	حزب العمال
19	الأحرار

09	الجبهة الوطنية الجزائرية
07	جبهة العدالة والتنمية
06	الحركة الشعبية الجزائرية
05	حزب الفجر الجديد
04	جبهة التغيير
04	الحزب الوطني للتضامن والتنمية
04	التجمع الجزائري
03	الجبهة الوطنية للعدالة الاجتماعية
03	عهد 54
03	إتحاد القوى الديمقراطية والاجتماعية
03	التحالف الوطني الجزائري
02	جبهة المستقبل
02	الحركة الوطنية للأمل
02	التجمع الوطني الجمهوري
02	حركة المواطنين الأحرار
02	حزب النور الجزائري
01	حزب الكرامة
01	حزب التجديد الجزائري
01	حركة الانفتاح
01	الجبهة الوطنية للأحرار من أجل الوئام
01	الجبهة الوطنية الديمقراطية
462	المجموع

**المصدر:** الإنتخابات التشريعية في الجزائر ( 10 أيار/ ماي 2012) - قراءة في التوقعات والنتائج والتداعيات،

قطر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، أكتوبر 2012. ص 11.

## الملحق رقم: 03 المعايير التي تساهم في ديمقراطية البرلمان

الوسائل والإجراءات والمؤسسات المستخدمة لإنجاز هذه الأهداف والقيم	المتطلبات	الأهداف أو القيم الأساسية للبرلمان
<p>- حرية تعديل نظام العملية الانتخابية، وسائل تضمن تمثيل كل القطاعات من المجتمع لكي يعكس تباين وطني في تشكيلتهم من نساء/رجال وكمثال على ذلك : اعتماد إجراءات خاصة تضمن تمثيل الجماعات المهمشة أو المستبعدة.</p> <p>- إجراءات، تنسيق نظم حزبية منفتحة وديمقراطية ومستقلة.</p> <p>- آليات تضمن حق المعارضة السياسية لجماعات سياسية أخرى مما يسمح لكل البرلمانين ممارسة عهدتهم بكل حرية وحمايتهم من كل التأثيرات والضغوطات.</p> <p>- حرية التعبير والتشاركية، لضمان حقوق الحصانة البرلمانية، بالخصوص الرؤساء والأعضاء الآخرين للمكاتب السياسية.</p> <p>- إجراءات تضمن تكافؤ الفرص؛ مواعيد (جدول أعمال) وفق شروط عمل بلا تمييز أو محاباة، أساليب وإمكانيات علم اللغات لخدمة كل البرلمانين.</p>	<p>أن يكون البرلمان ممثل من الناحية الإجتماعية والسياسية ومؤثر بعزم على تكافؤ الفرص للأعضاء لتمكينهم من الوفاء بواجبهم كما ينبغي خلال عهدتهم.</p>	التمثيل
<p>- النقاش مفتوح على الجمهور، تقديم المعلومات للجمهور ضمن مستندات محجوزة داخل البرلمان، الوثائق ضرورية وبلغات مناسبة، ضرورة استخدام وسائل التواصل الاجتماعي لتسهيل التواصل بمختلف الدعائم مثل الأنترنت، يمكن للبرلمان أن يخصص أي خدمة للمحافظة على علاقات الجماهير الذي يمكنه من القيام بتشريع محض مبني على حرية الحصول على المعلومات (L'accès à l'information).</p>	<p>البرلمان متاح للجميع والشفافية في تسيير مهامهم</p>	الشفافية

<p>- الآليات المختلفة التي تسمح للناخبين بالإتصال بالمنتخبين.</p> <p>- أساليب فعالة لمشاركة الجمهور قبل القيام بالتشريع، حق الإستشارة مفتوح على اهتمامات الأحزاب ، حق الإعتراض، إجراءات ممنهجة للشكاوي .</p> <p>- إمكانية التأثير على الهيئة التشريعية في حدود تنظيمات تسمح بتحقيق الشفافية.</p>	<p>مشاركة الجمهور ( مجتمع مدني، حركة جموعية... إلخ) في أعمال البرلمان</p>	<p>البرلمان متاح</p>
<p>- إقرار عملية إنتخابية فعالة وتطويرها وفق: إجراءات وصول المعلومات للناخبين، معايير وقواعد السلوك واجبة النفاذ.</p> <p>- أجور كافية للبرلمانيين، الإعلان عن فوائدهم ودخولهم الخارجية، حدود قابلة للتنفيذ على نفقات الإنتخابات والشفافية في مسألة تمويل الحملات الإنتخابية.</p>	<p>البرلمانيون محاسبون عن أعمالهم ونزاهة تسيرهم أمام الناخبين</p>	<p>المساءلة</p>
<p>- الآليات والموارد اللازمة لضمان الإستقلال الذاتي للبرلمان، بما في ذلك تمكين البرلمان في ميزانيته.</p> <p>- فئة الموظف مؤهل ومحايد، منفصل عن الوظيفة المدنية العامة.</p> <p>- مصلحة الوثائق محايدة للبرلمانيين، الهيئة البرلمانية مسؤولة عن تنظيم النقاش، أن تكون إجراءات التخطيط وبرمجة أعمال البرلمان فعالة، نظم تقييم نتائج أعمال البرلمانيين، استطلاع الآراء لدى الفئات المستهدفة للحكم على ما نقل عن أعمال البرلمانيين.</p>	<p>تنظيم فعال لأعمال البرلمانيين وتوافق حكمهم لقيم الديمقراطية</p>	<p>الفعالية على جميع المستويات</p>
<p>- إجراءات ممنهجة لمتابعة عمل السلطة التنفيذية، اللجان البرلمانية تتمتع بسلطات وموارد كافية، المساءلة أمام البرلمان من الهيئات العامة غير الحكومية واللجان.</p> <p>- آليات لضمان المشاركة الفعالة من جانب البرلمان في عملية الموازنة الوطنية في مراحلها بما في ذلك التدقيق اللاحق للحسابات</p> <p>- القدرة على معالجة القضايا الإجتماعية الكبيرة، في حالة التوترات لتسوية الخلافات ومنع الصراعات العنيفة،</p>	<p>الممارسة الفعالية من قبل البرلمان من مهام تشريعية ورقابية، ودور المنتدى الوطني لمناقشة القضايا ذات الاهتمام المشترك</p>	<p>بالمقارنة على المستوى الوطني</p>



<p>وتتوقع المؤسسات العامة لخدمة كل المجتمع. - تمثيل نواب البرلمان الأكفاء والأوفياء للموافقة على تعيين كبار الموظفين العموميين والوظائف القضائية، - آليات تضمن محايدة وعدالة سير العمليات.</p>		
<p>- الإجراءات المتابعة من قبل البرلمان في المفاوضات الدولية، ضبط القرارات عن الوضع الحكومي والمساهمة في هذه المفاوضات، آليات تسمح بتمرير الدقيق للبرلمان من أنشطة المنظمات الدولية بالإضافة إلى المشاركة في النقاشات ، وآليات لضمان امتثال من طرف الدولة للمعايير الدولية وسيادة القانون، التعاون الدولي والدبلوماسية البرلمانية.</p>	<p>المشاركة الفعالة للبرلمان في القضايا الدولية</p>	<p>بالمقارنة على المستوى العالمي</p>
<p>- آليات التبادل ما بين رؤساء البرلمانات والقيام باجتماعات وطنية وإقليمية بشأن مسائل السياسة الوطنية، على أن تأخذ بعين الاعتبار الواقع المحلي والحاجيات المحلية في القرارات على المستوى الوطني.</p>	<p>التعاون مع الجمعيات الإقليمية والمحلية</p>	<p>بالمقارنة على المستوى المحلي</p>

**Source :** Anders B.Johnsson,Op Cit,2008,p p 25-26 – 27

الفهرس

فهرس الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
75	حصيلة أعمال البرلمان خلال العهدة التشريعية الرابعة (1997-2002)	01
76	حصيلة أعمال البرلمان خلال العهدة التشريعية الخامسة (2002-2007)	02
78	حصيلة أعمال البرلمان خلال العهدة التشريعية السادسة (2007-2012)	03
80	حصيلة أعمال البرلمان خلال العهدة التشريعية السابعة (2012-2017)	04
81	عدد المشاريع واقتراحات القوانين المطروحة لدى الجمعية الوطنية الفرنسية	05
83	عدد المقاعد المحصل عليها كل حزب خلال أربع عهديات	06
86	تأثير الجوانب الدستورية والقانونية على الأداء الرقابي	07

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
/	بسملة
/	آية
/	شكر وعرهان
/	إهداء
أ- ح	مقدمة
10	<b>الفصل الأول: تقييم الأداء والمؤسسة التشريعية- إطار نظري للدراسة-</b>
10	أولاً : تقييم الأداء - المفاهيم الأساسية-
10	المبحث الأول: مفهوم تقييم الأداء
10	المطلب الأول: الخلفيات التاريخية لقياس وتقييم الأداء
12	المطلب الثاني: تعريف التقييم والأداء
14	المطلب الثالث: معايير تقييم الأداء
18	المبحث الثاني: أساسيات تقييم الأداء وصعوباته
18	المطلب الأول: أساسيات تقييم الأداء
20	المطلب الثاني: أنواع التقييم وصعوباته
23	ثانياً: المؤسسة التشريعية - مقارنة معرفية-
23	المبحث الأول: ظروف نشأة البرلمان
23	المطلب الأول: التطور التاريخي للبرلمان
24	المطلب الثاني: طبيعة المؤسسة التشريعية
27	المطلب الثالث: النماذج البرلمانية
31	المبحث الثاني: تشكيل وتنظيم المؤسسة التشريعية
31	المطلب الأول: تشكيل المؤسسة التشريعية
35	المطلب الثاني: تنظيم المؤسسة التشريعية

37	المبحث الثالث: آليات تكريس المؤسسة التشريعية
37	المطلب الأول: النظم الانتخابية
39	المطلب الثاني: الأحزاب السياسية
43	الفصل الثاني: المؤسسة التشريعية في الجزائر - دراسة وصفية-
43	المبحث الأول: التطور المرهلي للمؤسسة التشريعية في الجزائر ومبررات اعتماد نظام الثنائية البرلمانية.
43	المطلب الأول: نبذة تاريخية عن المؤسسة التشريعية في الجزائر
47	المطلب الثاني: مبررات اعتماد نظام الثنائية البرلمانية
52	المبحث الثاني: التركيبة العضوية والهيكلية للمؤسسة التشريعية
52	المطلب الأول: التركيبة العضوية للمؤسسة التشريعية
57	المطلب الثاني: التركيبة الهيكلية للمؤسسة التشريعية
64	الفصل الثالث: تقييم وتقويم وظائف المؤسسة التشريعية في الجزائر
64	المبحث الأول: تقييم أداء المؤسسة التشريعية قانونياً
64	المطلب الأول: تقييم الوظيفة التشريعية
69	المطلب الثاني: تقييم الوظيفة الرقابية
74	المبحث الثاني: تقييم أداء المؤسسة التشريعية عملياً
74	المطلب الأول: العهدة التشريعية الرابعة (1997-2002)
76	المطلب الثاني: العهدة التشريعية الخامسة (2002-2007)
77	المطلب الثالث: العهدة التشريعية السادسة (2007-2012)
79	المطلب الرابع: العهدة التشريعية السابعة (2012-2017)
82	المبحث الثالث: رؤية إصلاحية معيارية للمؤسسة التشريعية في الجزائر
82	المطلب الأول: معايير تقييم أداء المؤسسة التشريعية في الجزائر
88	المطلب الثاني: رؤية إصلاحية لتفعيل أداء المؤسسة التشريعية في الجزائر
100	الخاتمة

105	قائمة المراجع
117	الملاحق
125	فهرس الجداول
126	فهرس المحتويات
129	ملخص المذكرة

## ملخص:

تعتمد عملية التقييم على تبني معايير شاملة وواضحة، أما الأداء مرتبط بمؤشرين متلازمين هما: الكفاءة؛ التي تشير إلى الكيفية التي يتم بها إنجاز العمل بالشكل الصحيح. أما الفعالية؛ فهي تعبر عن مقارنة ما بين الأداء المحقق والأداء المطلوب، ولهذا جاءت أهمية هذه الدراسة بالتركيز على اعتماد مقارنة التحليل السياسي قصد البحث عن مدى ضعف أو قوة أداء البرلمان الجزائري، أما أهداف الدراسة فقد تمثلت في البحث قدر المستطاع عن الأسباب والعوامل الحقيقية التي أدت إلى فشل عمل البرلمان الجزائري عند قيامه بوظائفه، والكشف عن العراقيل والمعوقات التي أدت إلى شلله ومن تم إعطاء رؤية معيارية إصلاحية لهذه المؤسسة، فهذه الدراسة تنظر في الممارسة الفعلية لعمل البرلمان والذي يمثل جوهر الموضوع في التأثير على السلوك والأداء البرلماني. فمن خلال دراستنا هذه استنتجنا ضعف أداء برلمان الدولة الجزائرية مرده إلى الآلية التي يعمل فيها سواء القانونية أو الإجرائية مما أدت إلى إضعافه وليس تقويته، إضافة إلى ذلك البيئة التي يعمل فيها البرلمان الجزائري الداخلية والخارجية كانت لصالح الهيئة التنفيذية وهذا كله مرتبط بإدارة الحياة السياسية الجزائرية واحتكارها من طرف أشخاص معينين.

## Abstract:

Operation of the evaluation depends on adoption criteria of complete and clear, as for the performance connected of two-core indicators: The efficiency; which refers to how they are doing the work properly. As for efficient, So it reflects comparison what between the achieved performance and the requested performance, So came the importance of the this study focusing on the adoption of the approach of political analysis in order to search for the extent of the weak or strong performance of the Algerian parliament, as for the objectives of the study consisted in the search as much as possible the reasons the real factors that led to the failure of the work of the Algerian parliament when it functions, and the detection of obstacles and constraints that led to the paralysis and has been given a standard vision of reform of this institution, the study show in actual practice in the work of the parliament, which represents essence of the subject in the impact on the behavior and the parliamentary performance. during this study, we concluded the weakness of performance of the Algerian state parliament is due to the mechanism in which the legal whether or procedural work which led to weaken, not strengthen, addition the environment in which internal and external Algerian parliament was working on behalf of the executive institution, and all this is linked to the management of the Algerian political life and its monopoly by certain persons.