

جامعة قاصدي مرباح ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



مذكرة

ماستر أكاديمي

ميدان : الحقوق والعلوم السياسية

شعبة : العلوم السياسية

تخصص : تنظيمات سياسية وإدارية

من تقديم : علاوة الجندي

الموضوع

دور البرلمان في رسم السياسة العامة
في الجزائر

المناقشة العامة

بتاريخ : 18/06/2013

أمام لجنة المناقشة

السيد	: بوعافية محمد الصالح	رئيسا	جامعة ورقلة
السيد	: مجدوب عبد المؤمن	مشرفا	جامعة ورقلة
السيد (ة)	: ليمام سلمى	مناقشا	جامعة ورقلة

السنة الجامعية : 2012 / 2013

المقدمة :

عرفت الجزائر بعد الاستقلال عدة تسميات للبرلمان تحت مظلة الحزب الواحد، كما عرفت نهاية الثمانينات وبداية التسعينات تحولا في النظام السياسي، من عهد الأحادية إلى عهد التعددية السياسية وبفضل دستور 1989، شهدت خلالها الجزائر انفتاحا سياسيا على مستوى الحريات الأساسية والتعددية الحزبية والجمعيات ذات الطابع السياسي ، غير أنه لم يكتب لهذه التجربة أن تستمر، لا سيما بعد أن توجس النظام خيفة من هيمنة وسيطرة الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحلة على البرلمان ومن ثم إجهاض الديمقراطية. هذا حسب نظرة البعض لأن شعارات الفيس آنذاك كانت توحى لهم بذلك: " لا قانون لا دستور ، قال الله قال الرسول". فبعد توقيف المسار الانتخابي في جانفي 1992، ثم العودة إليه سنة 1997، حيث خضع دستور 1989 إلى تعديلات عميقة، ومن بين ما تمخض عنه دستور 1996 الذي أفرز لنا لأول مرة في تاريخ الجزائر برلمان ذو مجلسين (Bicaméralisme) هما: غرفة سفلى هي المجلس الشعبي الوطني وغرفة عليا هي مجلس الأمة .

فحسب عديد الدارسين بالشأن البرلماني فإن المشرّع الدستوري أثقل هذه السلطة بالعديد من الحواجز والعراقيل إن على المستوى التشريعي أو الرقابي، ما أفضى إلى إضعاف أدائها وإفراغ سلطاتها من محتواها.

أهمية الموضوع: في هذا الإطار تأتي أهمية الموضوع وهذا لتسليط الضوء على أداء هذه المؤسسة وما خلّفته هذه الحالة من انعكاسات سلبية واجتماعية واقتصادية وسياسية وأمنية تهدّد النظام السياسي برمّته . وقد تناولنا هذا الموضوع تحت عنوان: " تطوير دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر".

أسباب اختيار الموضوع: ومن بين أسباب اختيارنا لهذا للموضوع أسباب ذاتية وأخرى موضوعية:

1- الأسباب الذاتية:

إن الأسباب الذاتية التي دفعتنا للاهتمام بهذا الموضوع هي الرغبة في معرفة الأسباب التي آلت إليها هذه المؤسسة من تدهور ولاقى أدائها إستنكارا كبيرا من طرف المجتمع، كما أنه وعلى مستوي الشخصي، لقد أصبت بكثير من الامتعاض و الألم لما وقفت عليه بنفسي أثناء الانتخابات البرلمانية الأخيرة في ماي 2012، بصفتي كعضو في اللجنة الولائية لمراقبة الانتخابات التشريعية ، فمن خلال الطعون والممارسات التي لا ترقى إلى مستوى التطلعات المرجوة منها ، كل هذه العوامل كانت سببا لمحاولة تحليل ومعالجة هذا الموضوع .

2- الأسباب الموضوعية :

تعرف الساحة السياسية في الجزائر ومنذ خطاب رئيس الجمهورية في 15 أفريل 2011، بخصوص الإصلاحات العميقة التي أعلن على مباشرتها، بما فيها تعديل دستور 1996، المعدل في 2008، حيث كثرت النقاشات والحوارات وتباينت آراء الأحزاب والمهتمين عن أي نظام سياسي يجب تبنيه هل هو نظام برلماني أو نظام رئاسي وإلا شبه رئاسي...، وعلى هذا من الأنسب جدا أن نتناول هذا الموضوع لكونه موضوع الساعة و يشغل بال الفاعلين السياسيين.

أهداف الدراسة :

- 1- تحديد الدور الذي تلعبه المؤسسة التشريعية في رسم السياسة العامة منذ إنشائها في 1962، وإبراز العلاقة بين البرلمان وصنع السياسة العامة .
- 2- الكشف عن ضعف البرلمان الجزائري في رسم السياسة العامة.
- 3- محاولة تقديم توصيات واقتراحات حلول إجرائية من أجل تطوير هذه المؤسسة.
- 4- الكشف عن الانعكاسات السلبية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية والأمنية التي يخلفها ضعف البرلمان، ومدى خطورتها و استمرارها على إبقاء النظام السياسي القائم في الجزائر.

ولتحقيق أهداف هذه الدراسة طرحنا الإشكالية التالية :

" كيف يمكن تطوير دور البرلمان في مجال رسم السياسة العامة في الجزائر؟ "

ويندرج ضمن هذه الإشكالية بعض الأسئلة الفرعية والمتمثلة في ما يلي:

- 1- ما هو مفهوم كلاً من البرلمان والسياسة العامة وما العلاقة بينهما ؟
- 2- ماهي مختلف المراحل التاريخية التي مر بها البرلمان الجزائري في رسم السياسة العامة في الجزائر؟
- 3- إلى أي مدى يساهم البرلمان الجزائري في رسم السياسة العامة ؟
- 4- هل مؤشرات الأداء البرلماني في الجزائر توحى بقوته أو بضعفه بالتركيز على مرحلة الدستور الحالي ؟

الفرضيات :

- 1- يعتبر البرلمان أحد الصناعات الرسمى للسياسة العامة ويعد أهم مؤسسة في مراقبة تنفيذها.
- 2- السياسة العامة عملية معقدة ومتداخلة تتطلب كفاءات عالية لرسمها.
- 3- البرلمان الجزائري يمتلك سلطة في رسم السياسة العامة ظاهريًا ولكنه مسلوب الإرادة قانونيًا وضعيف عمليًا.
- 4- البيئة الداخلية والخارجية للجزائر تفرض ضرورة تطوير أداء البرلمان الجزائري.

مناهج ومقتربات الدراسة:

1- المنهج الوصفي :

لقد تم الاعتماد على هذا المنهج لما له من أهمية كبيرة في مسايرة مختلف التغيرات و التطورات التي وقعت للبرلمان وللسياسة العامة في تعاقبهما الزمكانية ، وكذا بغية معرفة كل حيثيات وجوانب الظاهرة موضوع الدراسة والتحليل بواسطة الاعتماد على دراسات استطلاعية سابقة و دراسات شاملة حول الظاهرة، تمكننا من التنبؤ لماستؤول اليه نفس الظاهرة مستقبلا بحكم ان الظاهرة الاجتماعية تتميز بالتغير الزمكاني المستمر.

2- منهج دراسة حالة :

من الضروري الاستعانة بمنهج دراسة حالة " case study " من خلال جمع البيانات العلمية المتعلقة بالوحدة المدروسة وهي البرلمان كسلطة تشريعية وما تعلق بدورها في صنع ومراقبة تنفيذ السياسة العامة مع الاستعانة بأدوات تحليلية للتقرب أكثر من حالة البرلمان الجزائري، من خلال تحليل التقارير الصادرة عن البرلمان أو عن وزارة العلاقات مع البرلمان، مع التزامنا بالخطوات المنهجية، من تحديد للمشكلة وصياغة للفروض... الخ. بغية الوصول إلى استنتاجات حول دور البرلمان في صنع السياسة العامة في الجزائر .

3- الاقتراب القانون (Legal approach) : من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية والدستورية

المحددة لدور المؤسسة البرلمانية ووظائفها والاختصاصات الموكلة إليها وكذا محاولة الكشف عن مدى شرعية أو عدم شرعية الفعل مع الاهتمام بالجزاء المترتبة عنها و محاربة وصف الظاهرة من خلال معيار الشرعية والتطابق أو الخرق والانتهاك.

4- الاقتراب المؤسسي (Institutionnel approche):

استعنا بهذا المدخل في دراسة السلطة التشريعية (البرلمان) لأنه مؤسسه رسمية فاعلة في التأثير على صنع السياسة العامة وعرفة تكوينها ومراحل تطورها ووسائل عملها وهيكلتها بغرض الكشف عن قدرتها وفعاليتها وقوة تأثيرها.

5- مقرب النخبة:

يعتبر هذا المدخل أن عملية صنع السياسة العامة عبارة عن نتاج الأقلية النخبوية التي تسيطر على عملية صنع السياسة العامة في حالتنا هذه (الحكومة) وتهميش الفواعل الرسمية صاحبة الاختصاص الأصلي وهي (البرلمان).

6- مقرب النظم " التحليل النسقي":

طوره الأستاذ دافيد استون يقوم على استعمال مفهوم النظام كأداة تحليلية وفكرته الأساسية أن الحياة السياسية عبارة عن نسق موجود في بيئة يتفاعل معها أخذا وعطاء، كعملية المدخلات والمخرجات، التغذية العكسية التي تمثل معلومات جديدة معبر عنها بردود الأفعال.

حدود الدراسة :

تتجسد حدود الدراسة من خلال الأهداف التي سطرناها سلفا من بداية تكوين المجلس الوطني التأسيسي سنة 1962، إلى نهاية الفترة التشريعية السادسة 2012، من خلال التطور التاريخي للبرلمان الجزائري مع التركيز على أداء البرلمان في الفترة الممتدة من 1997 إلى 2012، على اعتبار أن دستور 1996، المعدل في 2008 هو المعمول به في هذه المدة، كما حصرت دراستي في دور البرلمان الجزائري وعلاقته برسم السياسة العامة .

الدراسات السابقة:

من بين الأدبيات والدراسات السابقة لم نجد ما يتطابق مع موضوعنا ولكن وجدنا من تناول موضوع البرلمان وعلاقته بالسلطة التنفيذية أو السياسة العامة أي في أطر أخرى ولكن رغم ذلك إستعنا بها في دراستنا ومن بينها :

1- كتاب المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم (2010):

تطرق فيه الدكتور " صالح بلحاج " إلى التجربة الدستورية في الجزائر من ثلاثة أوجه: التاريخي والقانوني والوجه الثالث السياسي يتناول فيه بين الرسمي الفعلي ويتابع المؤسسات في الواقع والممارسة ولقد استفدنا منه كثيرا في بحثنا هذا .

2- كتاب العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد تعديل الدستور ل 28 نوفمبر 1996 : (2007)

تناولت فيه الباحثة "عقيلة خرباشي" علاقة الإذعان من السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية والإبقاء على التفوق الحكومي من وجهة نظر قانونية وسياسية تناولت فيه مختلف المهام الأساسية التي يفترض أن يقوم بها البرلمان إلا أنها سلبت منه لصالح السلطة التنفيذية، لقد تعرضت الباحثة بالتحليل والتفصيل لمختلف الوظائف التشريعية والرقابية التي يقوم بها البرلمان لهذا استعنا بهذا الكتاب في بحثنا هذا.

3- كتاب مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسيّة:

يتناول الدكتور "مولود ديدان" دراسة وتحليل الأنظمة بالإضافة إلى دراسة النظام السياسي الدستوري الجزائري.

4- كتاب صنع السياسة العامة: للمفكر الأمريكي "جيمس اندرسون"، ترجمه إلى اللغة العربية الدكتور "عامر

الكبيسي" والذي طبق فيه مدخل صنع السياسة العامة وتحليلها ، بعرض إطار عام لتحليل عملية صنع هذه السياسة وإجراء مناقشة تفصيلية لهذه العملية .

5- كتاب " تحليل السياسات ...مدخل إلى تحليل السياسة العامة "

للدكتور "أحمد مصطفى الحسين".

6- كتاب الثورة العربية الجديدة" The new arabe revolution "، ماذا حدث وما يعني هذا وما سيأتي بعد،

مجلس العلاقات الخارجية الأمريكية .

أما المذكرات فمن بينها:

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

الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية 2007-2008.

2- مذكرة "زوامبية عبد النور" ، التكامل والتداخل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر (1989-

2004)، وهي رسالة ماجستير مقدمة لقسم العلوم السياسية بكلية العلوم السياسية والإعلام في جامعة الجزائر

.2007

3- مذكرة "طارق عشور" ،تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007 وهي

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية 2008-2009.

4- مذكرة أحمد طيلىب، بعنوان المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي

والاجتماعي وهي مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري

5- مجالات وتقارير برلمانية على الموقع الرسمي للبرلمان ووزارة العلاقات مع البرلمان.

صعوبات الدراسة:

واجهتنا عدة صعوبات منها :

- محدودية الكتب والمجلات والدوريات التي تتناول موضوع دور البرلمان في رسم السياسة العامة من وجهة نظر سياسية ومن زاوية قانونية متوفرة.

- صعوبة الحصول على المعلومات حيث على الرغم من المواقع الرسمية للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة غير انه ليست كل المعلومات متوفرة.

- لم نتمكن من الحصول على نموذج مذكرة ماستر في العلوم السياسية نقتدي بها نظرا لحدائة هذا النظام التعليمي في الجزائر.

- ولمعالجة الإشكالية المطروحة ولتغطية الفرضيات في مستوى التحليل تم الاعتماد على خطة تتكون من فصلين :

الفصل الأول : ويتعلق بالإطار المفاهيمي لدراسة مفهومي البرلمان والسياسة العامة والعلاقة بينهما وينقسم إلى

مبحثين :

حيث يهتم **المبحث الأول** بدراسة البرلمان كمقاربة مفاهيمية من خلال ثلاثة مطالب، يتناول فيها الباحث

نشأة وتطور البرلمان ومبدأ الفصل بين السلطات وكذا تعريف البرلمان ووظائفه ومختلف صور البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة.

أما **المبحث الثاني** فنتطرق فيه إلى نشأة وتطور السياسة العامة تعريفها وخصائصها ومراحل صنعها وكذا علاقة

البرلمان بصنع السياسة العامة.

الفصل الثاني: يعتبر هذا الفصل الجانب التطبيقي لهذه الدراسة من خلال دراسة حالة الجزائر ودور وواقع

البرلمان الجزائري في صنع السياسة العامة وآفاق تطويره وينقسم هذا الفصل كذلك إلى مبحثين هما :

المبحث الأول : الذي ينقسم إلى مطلبين، تناولنا من خلالهما نشأة وتطور البرلمان الجزائري منذ الاستقلال

ودوره في رسم السياسة العامة وتكوينه حيث تطرقنا إلى كل من مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

أما **المبحث الثاني :** والذي قسّمناه إلى ثلاثة مطالب تناولنا فيها الواقع الفعلي لأداء البرلمان في رسم السياسة

العامة وتقييم هذا الدور، وكذا أسباب ضعف البرلمان والانعكاسات السلبية المترتبة على هذا الضعف، اقتصاديا

واجتماعيا وسياسيا وأمنيا، والضرورة الملزمة لتطويره والآليات المستخدمة لتفعيله.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي والنظري للدراسة

مفهومَي البرلمان والسياسة العامة والعلاقة بينهما

المبحث الأول: مفهوم البرلمان

المطلب الأول: نشأة وتطور البرلمان ومبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني: تعريف البرلمان ووظائفه.

المطلب الثالث: صور البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة.

المبحث الثاني: مفهوم السياسة العامة وعلاقتها بالبرلمان

المطلب الأول: نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة.

المطلب الثاني: تعريف السياسة العامة وخصائصها.

المطلب الثالث: مراحل صنع السياسة العامة.

المطلب الرابع: علاقة البرلمان بالسياسة العامة.

خلاصة الفصل الأول

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي والنظري للدراسة

مفهومى البرلمان والسياسة العامة والعلاقة بينهما

تعود نشأة البرلمان إلى كفاح الشعوب، وخاصة الأوروبية في التطلع للحرية والانعقاد، وتطور عبر الأزمنة والعهود في افتكاك سلطات التشريع والمساهمة في رسم السياسات العامة، هذه الأخيرة عرفت بدورها تطورات هامة عبر الحضارات وتعددت تعريفاتها من مختلف الرؤى و الزوايا وارتبطت بعلاقات وطيدة مع السلطة التشريعية. وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل.

المبحث الأول: مفهوم البرلمان

إن التعرض لمفهوم البرلمان يؤدّي بنا للبحث عن البدايات الأولى لنشأته حيث لم يظهر كمؤسسة فجأة، بل كان محصلة

لكفاح الشعوب الطويل والمزير من أجل الحرية والإعتاق، وتدرّج في التطور عبر مراحل هي :

المطلب الأول: نشأة وتطور البرلمان ومبدأ الفصل بين السلطات

مرحلة النشأة:

نشأ وارتبط بكفاح الشعب الإنجليزي ضد سلطة الملك "جون" (1167م-1216م)، الذي اعتلى العرش سنة

1199م خلفاً لأخيه ريتشارد الملقب بـ (قلب الأسد).

لقد أثقل الملك كاهل البلاد بالضرائب، وبتبذيره للمال العام لكثرة إنفاقه على الترف والولائم وبفشل مغامراته في الحروب الصليبية، ولم يعبأ بما يعانيه الناس من إرهاب في دفع الضرائب، لا سيّما الأشراف والنبلاء. بل زادت الغطسة وزاد الاستبداد . فبالرغم من تحذيراتهم ومناشدتهم الملك بالعدول عن هذه التصرفات لكنه لم يعبأ لهذه الصرخات.

قرر الأشراف والنبلاء مواجهة الملك عسكرياً ولاقوا التأييد من الحكومة ومن حاشية الملك فحشدوا قواتهم المسلحة وحاصروه، وهنا استسلم الملك جون، ووقع الوثيقة المشهورة في التاريخ الإنجليزي إلى يومنا هذا العروفة بوثيقة " العهد الأعظم" أو " المغانكارتا" سنة 1215م. ويعتبر بعض المؤرخين أن هذه الوثيقة هي أساس الحريات في العالم الناطق بالانجليزية حتى يومنا الراهن¹.

مرحلة التطور:

تزامن تطور المؤسسة البرلمانية المعاصرة مع تاريخ البرلمانات الأوروبية، خاصة البريطانية والفرنسية.

وفي مطلع القرن الثالث عشر بدأ البرلمان الإنجليزي يطالب بحقه في التشريع دون الملك الذي لم يعد معبراً عن إرادة الشعب.

بدأ الإصلاح في إنجلترا على مراحل تنازل فيها الملك تدريجياً عن سلطاته للبرلمان (خصوصاً مجلس العموم).

- تواصل هذا التطور لينتهي الأمر بالأخذ بالملكية الدستورية التي يباشر فيها الملك سلطاته من خلال البرلمان وحكومة الأغلبية

ويصبح الملك رمزا بين السلطات " الملك يملك ولا يحكم" فالشعب هو الذي يحكم من خلال ممثليه.

¹ إمام عبد الفتاح إمام، الأخلاق والسياسة دراسة في فلسفة الحكم، مصر، القاهرة، مطبعة المجلس الأعلى للثقافة، 1999م ص360.

إنّ المكانة التي تبوّأها البرلمان على حساب الملك أو الرئيس، إستطاع البرلمان أن يحجز لنفسه اختصاصات رئيسيّة في الهندسة الديمقراطية والدستورية، التي يحتكر فيها العمل التشريعي والرقابي.¹

- بعد نهاية الحرب الباردة وتفكك الاتحاد السوفياتي وسقوط الحكومات الاستبدادية في أواخر الثمانينات، ظهر ما يسمّى بموجة التحوّل الديمقراطي في العالم .

حيث زادت نسبة النّظم الديمقراطية في العالم المعاصر بشكل واضح منذ عام 1992م، وارتكزت في قيامها على وجود برلمان فعّال وسمح الانفتاح السياسي بالتعددية الحزبية والإعلامية والنقابية، وهو ما ساهم في إنهاء حياة الاغتراب السياسي للمواطنين. لم يعد حالياً وجود البرلمان محلاً للنقاش بل إن البحث أصبح ينصبّ على كميّة تطوير العمل البرلماني التشريعي والتّمثيلي والرقابي، وكذا التّطبيق السليم لمبادئ الديمقراطية التمثليّة النيابيّة.

مبدأ الفصل بين السلطات:

مبدأ هام، يهدف إلى تقييد السلطة التنفيذية، خاصة وأنها تتمتع بقوة هائلة وصلاحيات واسعة جداً. من الضروري توزيع النّفوذ والصلاحيات بيد السلطات الثلاثة وعدم تركيزها بيد سلطة واحدة، لضمان عدم الطغيان وتعسف السّلطة و حماية حقوق الإنسان والمواطن.²

يعود هذا المبدأ أو يرتبط باسم الفقيه الفرنسي " مونتيكيو " الذي نادى بضرورة تنظيم العلاقة بين السلطات في الدولة لمنع استبداد أية سلطة على الأخرى وتفردّها بالحكم، وقسّم وظائف الدولة إلى ثلاثة أنواع هي:

الوظيفة التشريعية:

تتولّأها سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية وهي السلطة التشريعية، ووظيفتها تشريع القوانين في مختلف المجالات وتساهم في التعديل الدستوري سواء بالاقترح أو من جانب مناقشة المشروع والتصويت عليه، بالموافقة أو الرفض.

الوظيفة التنفيذية:

¹ د. عليان بوزيان ، آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، الملتقى الدولي الأول حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة يومي 15 و 16 فبراير 2012.

تمثلها السلطة التنفيذية التي تسهر على تنفيذ القوانين التي تقوم في الدولة طبقاً لمبدأ المشروعية.

الوظيفة القضائية:

وهي التي تتولّى تطبيق القوانين لا سيّما على الأطراف المخالفة لها عن طريق توقيع الجزاء الذي يتضمن عقاباً عادلاً وفقاً

للأحكام الجزائية.¹

نشر "مونتيسكيو"، مبدأ الفصل بين السلطات في كتابه الضخم "روح القوانين"، الذي شرع فيه عام 1734م واستغرق تأليفه أربعة عشر عاماً، فانتشر المبدأ، واعتنقه المفكّرون وواضعو الدساتير في ذلك العصر.²

المطلب الثاني: تعريف البرلمان ووظائفه:

البرلمان لغة:

ترتبط الكلمة في معناها الأصلي بفعل الكلام أو الحديث، و الذي يعبر عن الفعل المستخدم في اللغة الفرنسية وهو

(Parler)، ومنه اشتقت التسمية على مكان الحديث أو مكان الكلام (Parlement)، واستخدمت في اللغة العربية إلى

كلمة، [برلمان].

اصطلاحاً:

ترمز كلمة برلمان في المفهوم الفرنسي التقليدي إلى الفترة التي ساد فيها العدل بدرجة كبيرة، نتيجة لتعبير ممثلي الشعب

عن رغبات موكلهم ما جعل الملك لا يدعو نواب الشعب للاجتماع إلا قليلاً (وبقي الدور السياسي للنائب دوراً احتياطياً).

وفي المفهوم الإنجليزي تشير الكلمة [برلمان] إلى المجالس النيابية، وهو المعنى النهائي الذي استقرت عليه الكلمة.¹

¹ د. زواقري الطاهر ومعمري عبد الرشيد، المفيد في القانون الدستوري لطلبة LMD، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2011، ص48.

² ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، الجزائر، عين مليلة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2007، ص15.

ويعرّف البعض البرلمان بأنه : هو مؤسسة سياسية مكونة من مجلس أو عدّة مجالس، يتألف كل منها من عدد كبير من الأعضاء ويتمتع هذا المجموع بسلطة تقريرية متفاوتة الأهمية.

كما يعرف البرلمان أو مجلس النواب أو مجلس الشعب، بأنه هيئة تشريعية، تمثل السلطة التشريعية في الدول الدستورية، ويكون مختصا حسب الأصل بجميع ممارسات السلطة التشريعية وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات.²

وعليه فالبرلمان يتكوّن من مجموعة من الأفراد يدعون باسم ممثلي الشعب أو النواب، يتم التحاقهم بالبرلمان بالوسائل الديمقراطية، عن طريق الانتخاب أو الاقتراع العام بواسطة المواطنين المؤهلين والمسجلين على القوائم أو اللوائح الانتخابية، باقتراع عام سري ومباشر.

ويمتلك البرلمان السلطة في إصدار التشريعات والقوانين أو إلغائها، والمصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والخارجية التي ترمها السلطة التنفيذية.

ويطلق على البرلمان عدّة تسميات مختلفة باختلاف الدول ومنها: مجلس النواب، المجلس التشريعي، مجلس الأمة، المؤتمر العام الوطني، مجلس الشعب، الجمعية الوطنية، المجلس الشعبي الوطني... الخ. وللبرلمان ثلاث مهام رئيسية هي: التشريع والرقابة وتمثيل الشعب.

وظائف البرلمان:

يمارس البرلمان عددا من الوظائف تتراوح في مجالها ونطاقها من دولة لأخرى حسب الصلاحيات الدستورية من جهة، وتبعاً لمدى التطور الديمقراطي وقوة البرلمان وقدرات أعضائه. عموماً هناك نوعان من الوظائف:

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

-وظيفة فنية (تقنية): ما يعرف بالدور التشريعي والرقابي في مواجهة السلطة التنفيذية.³

وبوجه عام فإن هذه الوظائف هي :

¹ علي بن عبد المحسن التويجري، الحصانة البرلمانية ومدى تطبيقها على أعضاء مجلس الشورى السعودي، بحث مقدم استكمالاً لدرجة الماجستير في قسم العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، 1425هـ-1426هـ، 2004م-2005م، ص18.

² ويكيبيديا الموسوعة الحرة، برلمان/ ar. Wikipedia.org/wiki/

تاريخ الإطلاع في 2013/04/05

³ أ.د. محمد حسين، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية.

www.eaddla.org/parlamand/peper-9doc

تاريخ الإطلاع: 2013/04/20

1-الوظيفة التشريعية:

وتعدّ من أهم وظائف البرلمان تاريخيا وسياسيا وهي وضع القوانين، فالتشريع أبرز ما يقوم به البرلمان حتى أن التسمية المرادفة للبرلمان في مختلف الثقافات هي السلطة التشريعية فعلية سن القوانين وتعديلها وإلغائها والموافقة على مشاريع قوانين السلطة التنفيذية وعلى المعاهدات الدولية التي تبرمها، وثقة البرلمان على تنفيذ سياسة الوزارة حتى إن السلطة القضائية لا تطبّق إلاّ القوانين التي تقرّها السلطة التشريعية.

2-وظيفة صنع وإقرارا لسياسة العامة:

في ظلّ التّقدم الصّناعي وتزاحم العمل الحكومي، برز دور البرلمان في التأثير على السياسة العامة، لما يتمتّع به من قدرة على التعبير عن مطالب الشعب وألويّاته.

3-الوظيفة المالية:

وتتمثل في تحديد حجم نفقات الدولة، واتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية عن طريق الضرائب أو بوسائل أخرى.

4-وظيفة الرقابة:

وهي على ثلاثة أنواع :

الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، وهي من أقدم وظائف البرلمان وهي وسيلة لحماية مصلحة الشعب ومنع الانحراف، والالتزام بالسياسة التنموية التي وافق عليها البرلمان والالتزام بالميزانية التي أقرّها وكذلك سلطة الرقابة السياسية على السلطة التنفيذية فتحاسبها وتراقب تصرفاتها وأعمالها وقراراتها، والتحقّق من مشروعية تصرفاتها .

وتعتبر هذه الرقابة مقياسا هاما لكفاءة البرلمان ومؤشرا على درجة الديمقراطية في المجتمع فهو دراسة وتقييم أعمال الحكومة وتأييدها إن أصابت ومحاسبتها إن أخطأت.¹

5-الترشيح لمنصب رئاسة الدولة:

¹ أ.د. محمد حسين المرجع السابق

تتولّى البرلمانات في النظم النيابية ترشيح رئيس الدولة أو رئيس الحكومة وذلك تطبيقاً لفكرة الحكم بواسطة الأغلبية البرلمانية، ويختلف الأمر حسب نوع النظام.

ففي النظام الملكي يتولى الملك منصبه بالوراثة وليس للبرلمان دور في ذلك، ولكن يختار البرلمان رئيس الحكومة من بين أعضائه من الحزب الفائز في التشريعات.

في النظام الجمهوري يقوم البرلمان بترشيح رئيس الجمهورية ويترك القرار النهائي للناخبين.

في النظم الرئاسية: يتولى رئيس الدولة منصبه عن طريق الانتخاب المباشر للمواطنين ودون تدخل من جانب البرلمان، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.

6-التأثير في الرأي العام:

تساهم البرلمانات في تشكيل الرأي العام وبلورة الاتجاهات السياسية العامة حول النظام السياسي ويمتد تأثيرها في النطاق الداخلي والخارجي فيما يسمى بالدبلوماسية الشعبية التي أصبحت إحدى العلامات البارزة في العلاقات الدولية المعاصرة، وشكلت قنوات تأثير على الرأي العام الدولي.

7- الوساطة بين المواطنين وأجهزة السلطة التنفيذية:

يقوم عضو البرلمان بدورين فهو يمثل الشعب في مجموعه من خلال عمله البرلماني في أمور التشريع والرقابة.

والثاني أنه يمثل مصالح الناخبين في دائرته الانتخابية ويعمل على تلبية مطالبهم أي أن أعضاء البرلمان يقومون بدور الوساطة بين دوائرهم الانتخابية من ناحية والحكومة والأجهزة الإدارية والروسية من ناحية أخرى، بهذا المعنى يكون النائب وسيطاً فهو يتدخل لدى الإدارة والحكومة والوزراء ليلفت نظرهم إلى بعض القرارات غير الملائمة التي يعود أثرها بالضرر على المواطنين كما يطالب بتحقيق بعض المطالب الخاصة لأبناء دائرته.¹

¹ أ.د. محمد حسين المرجع السابق.

المطلب الثالث: صور البرلمان في الأنظمة السياسيّة المعاصرة.

رغم تشابه الوظائف البرلمانية في مختلف الأنظمة السياسية إلا أن صورته تختلف من نظام إلى آخر وإلى تكوينه بين المجلس الواحد (الغرفة الواحدة) أو المجلسين (الغرفتين) وسوف نقتصر في هذا على البرلمان ذو الغرفتين نظرا لجنوح أغلب البرلمانات المعاصرة إليه.

1- البرلمان في النظام البرلماني البريطاني:

يسمى بهذا الاسم البرلمان (Parlement) ويتكون من مجلسين :

أ- مجلس اللوردات:

يتكون بدوره من فئتين لوردات زمنيين يعينون بالوراثة مدى الحياة ولوردات روحيين من رجال الكنيسة وعددهم 26 يعينهم الملك كما يعين من ضمنهم لوردات الاستئناف وعددهم إثنا عشر لوردا بعد موافقة الوزارة مدى الحياة برئاسة وزير العدل مشكلين محكمة الاستئناف العليا.

ب- مجلس العموم:

ينتخب لمدة خمس سنوات كمثل للشعب، يسمى رئيس المجلس ب (speaker) ، يختار منهم رئيس الوزراء من الأغلبية ويكون الانتخاب في دورة واحدة ودائرة فردية.¹

2- البرلمان في النظام الرئاسي (الأمريكي):

يسمى البرلمان بالكونغرس "le congress" ويتألف من مجلسين هما:

أ) مجلس النواب (House of representatives) : ينتخب أعضائه لمدة سنتين بالاقتراع العام والمباشر،

يتكون المجلس من 435 نائبا، ويشترط في النائب التمتع بالجنسية الأمريكية لأكثر من (7) سنوات وأن يقيم في الولاية، ولا يقل عمره عن 25 سنة.²

ب) مجلس الشيوخ (Le sénat):

¹ د. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2010، ص ص 247-248
² أ. حسينة شروق وأ. عبد الحليم بن مشري. "مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرأسي، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، أعمال الملتقى الدولي الرابع حول الاجتهاد في المادة الدستورية، الجزائر، بسكرة، العدد الرابع، مارس 2008، ص 192.

يمثل الولايات الخمسين بالتساوي (100 عضو) بمعدل عضوين عن كل ولاية، يتم اختيارهم بواسطة شعب كل ولاية عن طريق الانتخاب المباشر لمدة ستة سنوات، ويتجدد ثلث أعضاء المجلس كل عامين، يشترط في المترشح بلوغ سن 30 على الأقل و التمتع بالجنسية لأكثر من 9 سنوات، وأن يقيم في الولاية.

3- البرلمان في النظام شبه الرئاسي (الفرنسي):

من خلال دستور 1958 يتألف البرلمان الفرنسي من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ.

أ) الجمعية الوطنية: ينتخب النواب لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام والمباشر من قبل جميع المواطنين، المؤهلين، وتتألف

الجمعية الوطنية منذ عام 1986 من 577 نائبا من فرنسا، منهم 27 نائبا للمناطق والأراضي التابعة لها فيما وراء البحار.¹

ب) مجلس الشيوخ: ينتخب الأعضاء بالاقتراع العام غير المباشر ولمدة تسعة سنوات، يجدد ثلثهم كل ثلاث سنوات من

طرف هيئة انتخابية هي بدورها منتخبة من النواب والمستشارين العامين ومندوبي المجالس البلدية ونواب هؤلاء المندوبين.

بعد الجدل الذي أثير حول دستور 1958 بخصوص العلاقة بين البرلمان والحكومة ثم تقوية صلاحيات رئيس الجمهورية بعد تعديل

1962 وصف البرلمان (بالمتعلق) وأحدث نظاما يقترب من النظام الرئاسي والذي أصله برلماني فسمي بالنظام شبه الرئاسي.²

4- البرلمان في النظام المجلسي (السويسري):

يتألف البرلمان السويسري من المجلس الوطني ومجلس المقاطعات.

أ- المجلس الوطني (Le conseil national):

¹ إمام عبد الفتاح إمام، مرجع سابق، ص 360.
² د. مولود ديدان، مرجع سابق، ص 292-293.

¹ إمام عبد الفتاح إمام،
² د. مولود ديدان،

ينتخب أعضاء هذا المجلس بالاقتراع العام المباشر والنسبي ولمدة أربع سنوات ، يعود لكل كانتون (ولاية مستقلة من الفدرالية) عدد من النواب حسب عدد السكان بمعدل عضو لكل 25000 مواطن بمجموع (200) عضو في المجلس.¹

ب- مجلس المقاطعات (Le conseil des états) :

ينتخب أعضاءه بالاقتراع العام المباشر وفقا للنظام الانتخابات الأكثرى وعلى دورتين، يبلغ عدد أعضاءه (46) عضو بمعدل ممثلين اثنين لكل كانتون وممثل واحد لنصف الكانتون في المجلس.

يتولى البرلمان في هذا النظام بوظيفتين التشريعية والتنفيذية فهو الذي يعين هيئة تبتق عنه تتولى الوظيفة التنفيذية وتحت إشرافه.²

5- البرلمان في النظام الإسلامي:

نظرا لعدم تكوين مجالس أو هيئات عامة في العهود التالية لوفاة رسول الله (صلى الله عليه وسلم) ، فإن الناس كانوا

يبحثون عن بيان الأحكام في المسائل التي تقع عند الفقهاء والمجتهدين وهو الذي جعل معنى التشريع يختلط بمعنى الإفتاء عند بعض الفقهاء . أما الشورى في الإسلام هي طرح موضوع عام لم يرد بشأنه نص قاطع في القرآن والسنة.³

كما أن اختلاف المذاهب الإسلامية في رؤيتهم للحاكم بين الإمامة عند الفرقة الإثني عشرية (الشيعة) وأهل السنة، غير أننا نجد في النظام الإيراني الشيعي القائم حاليا برلمان يتجسد في مجلس الشورى الإسلامي الذي ينتخب أعضاءه بالاقتراع السري والمباشر

لمدة 4 سنوات ويتكون من 290 عضو ولا يحق له أن يسن القوانين المغايرة لأصول وأحكام المذهب تحت رقابة مجلس صيانة

الدستور.⁴

المبحث الثاني: مفهوم السياسة العامة وعلاقتها بالبرلمان.

¹ د. زواقري الطاهر ومعمري عبد الرشيد، مرجع سابق، ص 54.

² د. مولود ديدان، مرجع سابق، ص 300.

³ د. مولود ديدان، المرجع السابق، ص ص 329-330.

⁴ د. محمد طي، قيام السلطات في الجمهورية الإسلامية وعلاقتها، مؤسسة الصديق للدراسات الاستراتيجية، www.alsadrain.com/political/stoc تاريخ الاطلاع 20/04/2013.

يعتبر مفهوم السياسة العامة قديم يقدم الحضارات والمجتمعات وتعددت تعاريفه بتعدد الزوايا والرؤى التي ينظر منها الدارسون، ولما كانت على ارتباط وثيق بحياة المجتمع والناس فهي بالضرورة على علاقة وطيدة بممثليهم.

المطلب الأول: نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة

الفرع الأول: نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة بالمنظور القديم.

- عرف الفراعنة أسمى أشكال التطور الإداري والتنظيم الحكومي بصورة منسقة ودرجة عالية من الكفاءة في النظر بالشؤون العامة من خلال " الأراضى - الشرع - والمظالم... الخ.
- كما بلغت الحضارة الصينية تقدما كبيرا في التنظيم السياسي فهم أول من اشترط المؤهلات العلمية للتعين في الوظائف الحكومية.
- عرف الإغريق أشكالا مختلفة للسياسات واهتم علماءهم بذلك حيث يقول أفلاطون: " وظيفة الدولة في هذا النظام هو إيجاد أوفق الطرق لإشباع الحاجات وتنظيم الخدمات...".
- لقد أدى الطابع القانوني للدولة الرومانية والتقسيم الجغرافي لأقاليمها وطريقة صياغة الحكم بها، وعلاقتها بالإمبراطور لنموذج عن الممارسة الواقعية للسياسة العامة آنذاك.
- وفي القرون الوسطى كانت الكنيسة وما تلهمه للحاكم و الملوك من تعاليم يقوم عليها تدير شؤون المجتمعات.¹
- جاء الإسلام ليعطي نهجا قويا واهتماما جديا بقضايا المجتمع في مجال السياسة والحكم وفق ما أقره الكتاب والسنة في الدولة والحكومة والخلافة، حيث جاءت بأروع القيم والدعامات التي تقوم عليها السياسة العامة المتمثلة في العدل والمساواة والإخاء ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب... الخ، وغيرها من القيم والإسهامات في مجال تطوير الفكر الإداري والسياسي والعديد من القواعد العامة كالشورى، والقيادة والسلطة.²
- ويمكن إدراك ذلك في فكر المدرسة العقلانية الإسلامية لدى كتابات ابن رشد و ابن سينا.³

¹ احمد طيلىب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2007/2006، ص17.

² أحمد طيلىب، المرجع السابق، ص18.

³ د. احمد مصطفى الحسين، مرجع سابق، ص58.

الفرع الثاني: السياسة العامة بالمنظور الحديث.

- قبل القرن التاسع عشر واصلت الدراسات التقليدية في حقل السياسة العامة سيادتها.
- وفي سنة 1830 عرف تحليل السياسات العامة بداية ظهوره في الولاية المتحدة الأمريكية في عهد (الاتفاق الجديد) وبدأت أولى أعمال تحليل السياسات العامة .
- أما البدايات الأكاديمية فكانت في دعوة هارولد لازويل (H.Laswel) في كتاب مشترك مع د. ليدنر (D.Ledner) صدر في عام 1951 بعنوان: " علوم صنع السياسة العامة (The policy sciences) " أشار "لازويل" إلى أن هناك اتجاهًا واضحًا في العلوم الاجتماعية وله وجهان، فالأول يركّز على عملية صنع السياسات وتنفيذها ويستخدم أساليب العلوم الاجتماعية لتطويرها، أما الاتجاه الثاني فيهتم بتطوير محتوى المعلومات (علوم الحاسوب) وتفسيرها لصانع السياسات فهو يقع خارج نطاق العلوم الاجتماعية.¹
- بعد 15 سنة من دعوة لازويل قام عالم السياسة يكلز دورور (yekzel dror) وبصورة أكثر تفصيل على اعتبار كتاباته تمثل الأساس الذي قام عليه الاتجاه الكمي في تحليل السياسات كما وصّى بإنشاء وظيفة جديدة تسمى " محلّل السياسات" في الجهاز الحكومي.²
- مع مطلع العصر الحديث وشيوع أفكار المدرسة السلوكية ، كثرة علمية في عالم المفاهيم التقليدية وإدخال مصطلحات جديدة في تناول الظواهر السياسيّة والاجتماعية مثل: "النسق - السلوك - النظم - القرار...".
- ووضعت عدة اقتراحات ومناهج في سبيل إحلال الحركيّة في تحليل السياسة العامة³
- تطوّرت أدوات البحث العلمي في الدراسات السياسيّة كالاغتماد على الجوانب الكميّة، وتفعيل الاستبيان والإحصاء، وتطوّر دراسات مفهوم المجال العام (تفاعل ونشاط منظومة المدخلات والمخرجات)، اتسعت قضايا السياسة العامة وأصبحت مواضيع : كالتربية، المرأة، الكوارث، البيئة" بعدما كان ينظر إليها كقضايا خاصة كما تزايد عامل الفواعل المتدخل في وضع السياسة العامة وتنفيذها ما أدى إلى ظهور مفهوم الشبكة السياسية في ظل تحول مفهوم السيادة في عصر العولمة وتعاضل دور شبكات الاتصال والشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات غير الحكومية.

¹ Daniel Kubler et Jaque de Maillard, Analyser les politiques publiques, Grenoble, press universitaire de Grenoble, 2009, p.

² د. احمد مصطفى الحسين، مرجع سابق، ص ص 61-62.

³ أحمد طييب، مرجع سابق، ص 19.

وبفعل هذا التطور لم يتمكن الدارسون والمفكرون من وضع تعريف واحد وموحد لها.¹

المطلب الثاني: تعريف السياسة العامة وخصائصها

الفرع الأول: تعريف السياسة العامة

1- لغة: السياسة العامة : كلمة مركبة من كلمة (السياسة) وكلمة (العامة).

- فالسياسة لغة هي : ولاية شؤون الرعيّة وتدير أمورها، كما جاء في كتاب اللغة.

وفي لسان العرب: السّوس الرياسة، يقال ساسهم إذا رأسهم ويقال سوسوه وأساسوه إذا رأسوه وساس الأمر سياسة: قام به، والجمع ساس وسواس.

جاء في "القاموس" سست الرعية بمعنى أمرتها ونهيتها

والسياسة : القيام على الشيء بما يصلحه

العامة: (الجذر: عمّم - المجال: عام): عامّة الناس.

فعد جمع الكلمتين: السياسة العامة: تعني القيام على شؤون الناس.²

2- اصطلاحاً:

تعدّدت التعريفات نحو السياسة العامة ومن بينها: : تعريف " توماس داي Tomas Day " :

- إن السياسة العامّة هي : " تقرير أو اختبار حكومي للفعل أو عدم الفعل".

- ومنهم من يعرفها بأنّها: " برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مواجهة قضية أو

موضوع".³

- هناك من قسّم تعريفات السياسة العامة إلى تيارين هما: التيار السياسي والتيار الفني.

¹ ضميري عزيزة، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والإدارية، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم العلوم السياسية، 2007-2008، ص 10.

² باقر شريف القرشي، النظام السياسي في الإسلام، لبنان، بيروت، دار المعارف للطبوعات، الطبعة الرابعة، 1987، ص-37.

³ د.جيمس أندرسون : ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، صنع السياسات العامّة، قطر، الدوحة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، [ب. س. ط]، ص ص14-15.

أ- تعريف التيار السياسي:

يرى " دوايت والدو" أن التعريفات القصيرة ليست مجدية، فهي تمثل العقل وليست للتوضيح والتّنوير لهذا ظهرت بعض التعريفات الطويلة من بينها :

- تعريف جبريال الموند : " إن السياسات العامّة هي تعبيرات عن التّوايا، يتم سنّها أو إقرارها من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق وإنجاز هذه الأهداف ولكن الانجاز والتطبيق يعتمد على الإدارة البيروقراطية وعلى استحابة الجماعات المتأثرة بهذه السياسات. وهكذا فإن السياسات العامّة قد تضيع في خضم عدم الفهم أو المعارضة الإدارية البيروقراطية.¹

- تعريف ابراهام كابلان (Abraham Kaplan) : " أن السياسات هي برنامج من الأهداف والقيم والممارسات."

ب- تعريف التّيار الفّني:

تستخدم بعض المصطلحات بصورة تبادلية مع مصطلح السياسات العامة وهي مصطلح " الخطة (plan)"، والبرنامج (programme)، والنشاط (Activity)، التي تستخدم غالبا في إطار التّيار الفّني لدراسة السياسات العامّة لأن مدلولاتها مهنيّة وفنيّة.

فالخطة تمثل مجموعة من البرامج، التي هي عبارة عن مجموعة كبيرة من المشروعات، والمشروع عبارة عن مجموعة من الأنشطة، والنشاط يمثل العنصر الأوّلي الذي لا يملك، ن تجزئته.²

تعريف معهد الدراسات العليا للإدارة العامة السويسري (IDHEAP):

¹ جبريال الموند وآخرون، السياسة المقارنة، -إطار نظري-، ترجمة، محمد زاهي بشير المغربي، بنغازي، منشورات جامعة قاريونس، 1996، ص ص 272-273.
² د. أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق، ص 15.

يعرّف السياسات العامة على أنّها: " مجموع القرارات والإجراءات المأخوذة من طرف الفاعلين الرسميين والاجتماعيين، بهدف التصدي لحل مشكل جماعياً".¹

مما سبق يمكن القول بأن:

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

الفرع الثاني: خصائص السياسة العامة.

فنظرا لكثرة تعاريف السياسة العامة فإن الخصائص توضح غموض ونقص بعض تلك التعاريف، ما يساعد على فهم مدلولاتها وهي :

- 1- السياسة العامة ذات سلطة شرعية، فبمجرد إقرارها كسياسة عامة لا بدّ من إصدار تشريع قانون أو مرسوم بشأنها.
- 2- السياسة العامة تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية الصادرة عن بعض المسؤولين.
- 3- السياسة العامة تشمل البرامج والأفعال التي تقوم بها مؤسسات الحكومة الإيديولوجية والعلمية.
- 4- السياسة العامة قد تكون إيجابية في صياغتها فقد تأمر بالتصرف في اتجاه معيّن وقد تكون سلبية في صياغتها وتنهى عن القيام بتصرفات غير مرغوبة . كما يعد سكوتها أو عدم التصرف اتجاه ظاهرة ما بمثابة توجه.²

¹ CHARLES GOFFIN, Les politiques publiques, Note rédigée au séminaire des 3 et 4 Avril ,2007 ,
Université de Pair et des pays de l'adour , UFR pluridisciplinaire de Bayonne.

www.interform-eu.org/...politiques-publiques

تاريخ الإطلاع: 2013/04/21.

²² ابتسام قرقاج، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2009)، مذكرة استكمالاً لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر بباتنة، قسم العلوم السياسية، 2010-2011م، ص26.

- 5- السياسة العامة تمتاز بالشمول وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.
- 6- السياسة العامة هي توازن بين الفئات لأنها خلاصة ومحصلة التفاعلات المختلفة، البيئة السياسية (أحزاب- جماعات مصالح- نقابات... الخ).
- 7- السياسة العامة بعد اتخاذ قرارها، هي عملية ديناميكية حركية مستمرة، دائمة التطور والتغيير.
- 8- السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مؤطرة بقانون أو بنظام.
- 9- السياسة العامة تحتوي على أسلوب معين من الإجراءات الحكومية التي ينفذها أشخاص رسميون عوضا عن قرارات لم تصل مرحلة نهاية التنفيذ.
- 10- السياسة العامة هي استجابة واقية ونتيجة فعلية¹.

المطلب الثالث: مراحل صنع السياسة العامة.

إن عملية صنع السياسة العامة عملية ديناميكية ويتدخل بشأنها فاعلين رسميين وغير رسميين في مختلف مراحل كما أننا نشير إلى أنه و إن كنا نفصل بين مرحلة وأخرى ولكنها في الواقع متداخلة ولا تتم دائما بصورة مستقلة عن بعضها البعض فقد يحدث وأن نقفز من مرحلة المشكلة إلى مرحلة التنفيذ وقد نعود إلى مرحلة تعريف المشكلة ونحن نقيم نتائج السياسات.² ويمكن تلخيص هذه المراحل والخطوات فيما يلي:

1- التعرف على مشكلة السياسة العامة ودراسة أبعادها: " تصنيف المشكلة - التعرف على المشكلة - حدود جوانب المشكلة".

2- تجميع المعلومات المتكاملة: " التفكير الدقيق والمستمر بالمسكلة - تفعيل دور الاستشارة والمشاورة مع أهل الاختصاص وذوي الخبرات - حسن استخدام المعالجات الإحصائية".

3- ترشيح بدائل الحلول: تعتبر هذه الخطوة اتجاهها فاعلا لوضع المشكلة تحت الاختبار الموضوعي، وحتى نحقق ذلك علينا استخدام الأساليب العلمية التي تؤمن المقدرة الدقيقة لتحليل البدائل وهي:

أ- أسلوب الحدس: عملية ناجمة عن فاعلية الخبرات المتراكمة.

¹ د. خليفة الفهداوي، ملخص لكتاب السياسة العامة، www.etudiant.dz.net/vb/show-three/php/ تاريخ الإطلاع يوم: 2013/04/23.

² د. أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق، ص 249.

ب- أسلوب دلفي: عملية جماعية تعبر عن آراء المختصين.

ج- أسلوب السيناريو: عملية افتراضية للتنبؤ المستقبلي.

د- أسلوب بحوث العمليات : عملية منتظمة للوصول إلى البديل الأمثل.

هـ- أسلوب النماذج الرياضية: عملية تطبيق الأساليب التجريبية لتحليل ومعالجة المتغيرات الكمية التابعة والمستقلة في

عمليات اتخاذ القرارات.¹

2-اختبار البديل الأفضل:

وذلك بالاستئناس ب: نظرية المباريات- شجرة القرارات-نظرية الاحتمال- دراسة حالة.

3-الاختيار التجريبي للبديل:

أن تكون الأهداف سياسية موضوعة ومنتظمة في البديل بشكل واضح- أن تكون دقيقة للغاية وقابلة للاختبار والقياس- أن تكون الأنشطة التنظيمية موجهة لتحقيق الأهداف - أن تكون المعايير أو المقاييس موضوعية.

4- المتابعة ورقابة التنفيذ: تتمثل في التفسير، المحاسبة والتدقيق للنظر في نتائج السياسة العامة.

5- تقويم النتائج والآثار: لا يكتفي بمجرد المتابعة و المراقبة للبديل الذي جرى تنفيذه وإنما عليه أن يباشر " التقويم

الموضوعي"².

المطلب الرابع: علاقة البرلمان بالسياسة العامة

ترتبط السياسة العامة أثناء عملية رسمها بالعديد من الهيئات والمنظمات الرسمية وغير الرسمية بالمشاركة في رسمها عبر مختلف الخطوات

والمراحل، بدرجات متفاوتة وبطرق مختلفة.³

يعتبر البرلمان أحد المؤسسات الرسمية الذي يرتبط بعلاقة وظيفية مع السياسة العامة كمتغير مستقل بحكم تأثيره فيها من خلال

وظائفه وهي:

¹ د. خليفة الفهداوي ، مرجع سابق، ص249

² د. خليفة الفهداوي، المرجع السابق.

³ د. علي محمدابراهيم كردى، الخدمة العامة والسياسة العامة

-العلاقة من خلال وظيفة التشريع:

يؤثر البرلمان في السياسة العامة بتشريع اللوائح والأنظمة والقوانين أو إلغائها وتعديلها، وكذا وضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية.

وتتباين دول العالم في درجات وطرق التأثير في السياسة العامة حسب النظام السياسي وكيفية تشكيل السلطة التشريعية.

-العلاقة من خلال الوظيفة المالية:

يتم ذلك من خلال تأثير البرلمان في تحديد حجم النفقات وأخذ التدابير لتحصيل الإيرادات وتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو بطرق ووسائل أخرى.

-العلاقة من خلال الوظيفة الرقابية:

من خلال متابعة وتقييم أعمال الحكومة لحماية مصلحة الشعب ومنع الانحراف والالتزام بالسياسة التنموية وبالميزانية التي أقرها، وكسلطة رقابة سياسية على السلطة التنفيذية يحاسبها ويراقب تصرفاتها وقراراتها ومراجعتها إذا انحرفت ويشكل لجان التحقيق في الانحرافات والفساد وإدانتها بما يحقق المصلحة العامة.¹

¹ أ.د. محمد حسين، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، science Juridique, ahlamontada.net/t374-topic، تاريخ الإطلاع: 2013/04/23

خلاصة الفصل الأول

لقد ارتبطت نشأة البرلمان عموماً بكفاح الشعب الانكليزي منذ التوقيع على وثيقة العهد الأعظم، أو "المخناكارتا" ثم واصل تطوره في الدول الأوروبية، خاصة في بريطانيا وفرنسا لينتهي الأمر بالأخذ بالملكية الدستورية أي "الملك يملك و لا يحكم"، ليصبح الشعب هو صاحب السيادة في الحكم، من خلال ممثليه في البرلمان باسم الديمقراطية و يحتكر فيها العمل التشريعي و الرقابي.

و في نهاية الحرب الباردة و سقوط الحكومات الاستبدادية زادت نسبة النظم الديمقراطية في العالم المعاصر منذ سنة 1992م، ولم يعد وجود البرلمان من عدمه موضوعاً للنقاش، بقدر ما تعالت النداءات إلى تطويره وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات كسلطة تشريعية ممثلة للشعب.

استقر مفهوم البرلمان إلى المعنى الانكليزي للإشارة إلى المجالس النيابية، ويعرف بأنه مؤسسة سياسية مكونة من مجلس أو عدّة مجالس، يتألف كل منها من عدد كبير من الأعضاء يتمتّعون في مجموعهم بسلطة تقريرية متفاوتة الأهمية.

كما يعرف بأنه هيئة تشريعية في الدول الدستورية تختص بجميع ممارسة السلطة التشريعية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ومن مهامه صنع السياسة العامة. هذه الأخيرة تطوّر مفهومها عبر الحضارات وعرفت أولى بداياتها في الولايات المتحدة الأمريكية في عهد "الاتفاق الجديد" سنة 1830 وتطوّر تعريفها بتطوّر الدراسات العلمية حولها ويعرّفها أبراهام كابلان: "بأنها برنامج من

الأهداف والقيم والممارسات"، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بالبرلمان بسبب انه احد الراسمين الأساسيين والفعالين في صنعها ومراقبة تنفيذها.

الفصل الثاني

دور و واقع البرلمان الجزائري في صنع السياسة العامة وآفاق تطويره

بعد توقيف القتال في 19 مارس 1962 ووفقا لما نصت عليه اتفاقيات إيفيان تشكلت هيئتان مهمّتان تسيير المرحلة الانتقالية هما : الهيئة التنفيذية المؤقتة، والمحافظة السامية، فبالإضافة إلى المهام السابقة كلفت الهيئة التنفيذية المؤقتة بإجراء انتخابات " المجلس الوطني التأسيسي".¹

المبحث الأول: نشأة ودور البرلمان في رسم السياسة العامة.

بعد إعلان الاستقلال وانطلاقا من المجلس الوطني التأسيسي إلى المجلس الوطني مرورا بمجلس الثورة ثم العودة إلى الحياة البرلمانية التي أقرها دستور 76 والتي بدورها عرفت ثلاث فترات تشريعية ، الأولى (بين 1977-1982) والثانية بين (1982 - 1987) والثالثة (بين 1987 - 1991).

أما الفراغ الناجم عن حل المجلس الشعبي الوطني يوم 4 جانفي 1992 جاء المجلس الاستشاري الوطني الذي مارس إلى نهاية 1993 تلاه المجلس الوطني الانتقالي الذي واصل أداء مهامه وفق أرضية الوفاق الوطني إلى غاية 18 ماي 1997.² وأخيرا مرحلة استئناف المسار الديمقراطي واستكمال بناء مؤسسات الدولة ومنها انتخاب أول برلمان تعددي بمجلسين (Bicaméralisme) في سنة 1997 ثم عهدة ثانية في انتخابات سنة 2002 تلتها عهدة ثالثة في سنة 2007 ورابعة في سنة 2012 والتي ستواصل إلى غاية 2017.

المطلب الأول: نشأة وتطور البرلمان الجزائري في رسم السياسة العامة.

¹ صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص ص 14-21-333.

² العيد عاشوري ويوسف ابراهيمي، المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر: (م.ش.و) السنة الأولى، 2003، العدد الأول، ص 13.

يمكن تقسيم مراحل تطور البرلمان الجزائري إلى مرحلتين هما:

الفرع الأول: مرحلة الأحادية.

أ) المجلس الوطني التأسيسي 1962:

انتخب المجلس الوطني التأسيسي يوم 20 سبتمبر 1962 لعهدته مدتها سنة وكان دوره في رسم السياسة العامة بعدما أسندت له مهمة التشريع باسم الشعب بالإضافة إلى تعيين حكومة مؤقتة وإعداد الدستور والتصويت عليه.

ب) المجلس الوطني 1964:

بموجب إصدار دستور 10 سبتمبر 1963 الذي كرس مبدأ أحادية الغرفة البرلمانية ينتخب لمدة 5 سنوات بالاقتراع العام والسري والمباشر ويكون الترشح للنيابة من قبل الحزب وأسندت له مهام تشريعية تؤثر في صنع السياسة العامة كالتصويت على القوانين وكذلك مهمة الاستشارة من رئيس الجمهورية قبل إمضاء هذا الأخير على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمشاركة مع رئيس الجمهورية في تعديل الدستور لكن المجلس لم تزد مدة حياته أكثر من 27 يوما بعدما قام رئيس الجمهورية بتحميد هذا الدستور بتاريخ 3 أكتوبر 1963.¹

ج) غياب البرلمان والتشريع بالأوامر:

غاب البرلمان المنتخب لمدة حوالي 14 سنة فمُنذ تاريخ 03 أكتوبر 1963 مروراً بالانقلاب العسكري ضد بن بلة الذي قاده هواري بومدين بتاريخ 19 جوان 1965 وإلغاءه للدستور في 10/07/1965 وإنشاء مجلس الثورة الذي فوض للحكومة التشريع بالأوامر وبالمراسيم إلى غاية 1977.²

د) المجلس الشعبي الوطني 1977:

¹ صالح بلحاج ، مرجع سابق، ص104.
² نبذة تاريخية، الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني
تاريخ الإطلاع 2013/04/27. www.APN-dz.org.

يرجع بعض الدارسين أن عودة الشرعية في عام 1976 من طرف الرئيس هواري بومدين ما هو إلا عملية في حلقة استراتيجية للدفاع عن السلطة والمواقع ولا علاقة له بحماية الثورة ولا بمؤسسة النظام، خاصة بعد انكسار التحالف الذي كان قائما ضمن مجلس الثورة منذ 1965، وأصبح الرئيس بومدين محل معارضة متزايدة من قبل رفاق الأمس ابتداء من سنة 1972.

فبعد الاستفتاء على الدستور في 19 نوفمبر سنة 1976 تم انتخاب البرلمان بغرفة واحدة كذلك سمي بالمجلس الشعبي الوطني لعهدتها مدتها 05 سنوات ، وتجدد بانتظام سنتي 1982 و 1987.

وأنيطت بهذا البرلمان السلطة التشريعية والتي من خلالها يؤثر في رسم السياسة العامة ، ويراقب الحكومة في إطار قيود (المادتان 161، 162) من الدستور ، الموافقة على المعاهدات - إجراء تحقيق حول قضية ذات مصلحة عامة- يراقب المؤسسات الاشتراكية- و يقر الدستور الذي يبادر به رئيس الجمهورية (المادة 192).¹

الفرع الثاني: البرلمان في المرحلة التعددية.

أ- البرلمان في دستور 1989:

لقد أبقى التعديل الدستوري ليوم 23 فيفري 1989 على مبدأ أحادية الغرفة من خلال الحفاظ على المجلس الشعبي الوطني ومن جهة أخرى كرس مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية، والتنفيذية والقضائية (المادة 92).²

لقد كان انقلابا مؤسساتيا وإيديولوجيا على النظام الدستوري من 1962 إلى 1989، لاعتماده على مبدأ الفصل بين السلطات بدلا من مركزة السلطة ، وثنائية الجهاز التنفيذي بدلا من وحدته والأخذ بالتعددية السياسية والحزبية بدلا من أحادية الحزب و سوف يتم تكريس هذه المبادئ أكثر في دستور 1996.³

فكانت المهام المسندة له والتي يؤثر بها في رسم السياسة العامة أكثر مما كانت عليه في دساتير مرحلة الأحادية .

لم يشأ لهذا البرلمان أن ينصب أصلا وأدت استقالة رئيس الجمهورية وقبله حل البرلمان إلى توقيف المسار الانتخابي وترتب عن ذلك فراغ قانوني فغاب البرلمان المنتخب مرة أخرى ونصبت مكانه هياكل انتقالية أسندت لها مهمة التشريع وهي :

1- المجلس الاستشاري الوطني من (1992-1994).

2- المجلس الوطني الانتقالي: من (1994 - 1997).

¹ صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 112.

² الموقع الرسمي للبرلمان ، مرجع سابق.

³ ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 68

ب- البرلمان في دستور 1996:

بموجب التعديل الدستوري بتاريخ 28 نوفمبر 1996 الذي أدخل تغييرات على الواجهة المؤسساتية بأحداث برلمان ثنائي الغرفة هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

1- المجلس الشعبي الوطني:

يضم 380 عضو وبعد تعديل الدستور سنة 2008 وطبقا للأمر رقم 01-12 أصبح عدد المقاعد يساوي 462 عضو.¹

2 - مجلس الأمة : يضم مجلس الأمة 144 عضوا.

ج- البرلمان في التعديل الدستوري 2008:

شمل تعديل 15 نوفمبر 2008 تنظيم السلطة التنفيذية بفرعيها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، إلى جانب نقاط أخرى خفيفة في مقدمة الدستور، وبخصوص السلطة التشريعية لم يحدث أي تعديل مباشر يذكر ماعدا بخصوص العلاقة مع السلطة التنفيذية (كانت بين رئيس الحكومة والبرلمان أصبحت بين رئيس الوزراء والبرلمان).

المطلب الثاني: تركيبة البرلمان الجزائري ودوره في رسم السياسة العامة في دستور

:96

يعتبر البرلمان أو السلطة التشريعية بأنها الجهة التي تملك حق إصدار القواعد العامة الملزمة ، التي تحكم تصرفات الجماعة في الدولة وقد أصبح البرلمان في الجزائر بعد صدور دستور سنة 1996 ولأول مرة في تاريخ الدساتير الجزائرية يتألف من مجلسين عوضا عن نظام المجلس الواحد فيما سبق وتجسد ذلك من خلال المادة 98 من دستور 96.

وقد احتفظ المؤسس الدستوري بأغلب نصوص دستور 1989 وهذا ما جعل البعض يتحفظ في إطلاق لفظ الدستور على التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.²

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 01-12 ، المؤرخ في 2012/02/13، المحدد للوائح الانتخابية وعدد المقاعد المطلوبة شغلها في انتخابات البرلمان، الجريدة الرسمية، عدد (08) ، ص 5.

² عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، الجزائر دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007 ص 7.

الفرع الأول: المجلس الشعبي الوطني.

تكوينه: يتكون المجلس الشعبي الوطني حاليا من 462 عضوا بموجب الأمر رقم 12-01 المؤرخ في 13/02/2012 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها، بعدما كان يضم 380 عضوا في الفترة ما بين (1997-2012).

- يتم اختيار النواب عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر وذلك بعد توفر الشروط في المترشح التي نصت عليها المادة 5 من قانون الانتخابات ويتم تقديم قائمة المترشحين إما تحت مظلة حزب سياسي أو أكثر كتحالف وإما كقائمة مترشحين أحرار شريطة أن يدعمها على الأقل 400 توقيع من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، تجرى الانتخابات في ظرف 3 أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية.
- يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأكثر
- ويقوم المجلس الشعبي الوطني بمهامه من خلال هيكله المتمثلة في رئيس المجلس ومكتبه ولجانه الدائمة والتنسيقية والخاصة.

1- رئيس المجلس الشعبي الوطني:

يتم انتخابه من بين زملائه على أساس الاقتراع السري وفقا للمادة 114 من الدستور.

2- مكتب المجلس:

يتألف من رئيس المجلس وثمانية نواب ينتخب النواب لمدة سنة قابلة للتجديد ويعمل على تنظيم سير الجلسات كما

نصت عليه المادة 113 من الدستور: " ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانه".

3- اللجان:

تعتبر اللجنة في المجلس الشعبي الوطني الهيئة القاعدية وتنقسم اللجان إلى لجان دائمة وأخرى خاصة.

أ - اللجان الدائمة: وعددها اثنا عشر (12) لجنة، ولكل لجنة اختصاصاتها.

ب- اللجنة الخاصة: تنشأ عند الضرورة، ويكون ذلك بناء على لائحة يصادق عليها المجلس " مثل لجان

التحقيق"¹.

4-النائب:

لعضو برلمان مهمتان: مهمة وطنية بالمساهمة في التشريع والرقابة، ومهمة الوساطة بين ناخبي دائرته الانتخابية والحكومة كممثل وفي ثقة الشعب (المادة 100 من الدستور) وتترتب على صفة النائب إلحاق حقوق وواجبات وحصانات للنائب من أجل أداء واجبه على أكمل وجه.

اختصاصات المجلس الشعبي الوطني في رسم السياسة العامة:

يمارس المجلس الشعبي الوطني اختصاصاته وتأثيره في رسم السياسة العامة من خلال:

1-الاختصاص التشريعي:

وهو الاختصاص الأصلي للمجلس الشعبي الوطني وهذا ما نصت عليه المادة 98 من دستور 96، طبقا للمادة 122 من الدستور بالإضافة إلى الميادين الأخرى في 30 مجالا زيادة على المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور.

2-الاختصاص المالي:

يصادق البرلمان على القانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه بعد مناقشة وتحديد نفقاته وإيراداته في الموازنة العامة.

3-الاختصاص السياسي (الرقابي):

يمكن للمجلس التماس الوظيفة السياسية في مجالات المراقبة المخولة للمجلس عن طريق:²

رقابة عمل الحكومة وفق الكيفيات التالية:

1- الأسئلة المكتوبة والأسئلة الشفوية(المادة 134 من الدستور والمواد من 71 إلى 75 من القانون العضوي).

2- الاستجوابات (المادة 131 من الدستور والمواد من 65 إلى 67 من القانون العضوي).

3- مراقبة استعمال الاعتمادات التي صوت عليها المجلس (المادة 160).

¹ صالح بلحاج، مرجع سابق، ص ص 253-254-255-256.

² الموقع الرسمي للبرلمان الجزائري، مرجع سابق.

4- الموافقة على برنامج الحكومة (المواد 80 و 81 و 83 من الدستور والمواد من 46 إلى 48 من القانون العضوي).

5- إنشاء لجان للتحقيق (المادة 161 من الدستور والمواد من 76 إلى 86 من القانون العضوي).

كما يمكن للمجلس إمكانية إيداع ملتمس رقابة ، بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة (المواد من 135 إلى 137 من الدستور والمواد من 57 إلى 61 من القانون العضوي أو رفض التصويت بالثقة عندما تبادر الحكومة بطلبه (المادة 84 من الدستور والمواد من 62 إلى 64 من القانون العضوي)¹

6- اختصاص تعديل الدستور تأتي من رئيس الجمهورية أو من أعضاء البرلمان كما تنص على ذلك المادتين 174 و 177 وتكون الموافقة على التعديل من طرف كلا الغرفتين ثم يطرح بعد ذلك للاستفتاء الشعبي خلال الخمسين يوما الموالية لإقراره.

2

الفرع الثاني: مجلس الأمة.

1-تكوينه:

تأسس مجلس الأمة بموجب أحكام الدستور المعدل بتاريخ 28 نوفمبر 1996 والذي يحتوي على 182 مادة من بينها 52 مادة تتعلق بمجلس الأمة ، وقد نصت المادة 98 منه على أنه " يمارس السلطة التشريعية" برلمان يتكون من غرفتين يسمى بالثنائية البرلمانية (Bicaméralisme) كما هو الحال في العديد من دول العالم اليوم (أكثر من سبعين دولة) وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها.³

يمثل مجلس الأمة الغرفة العليا للبرلمان الجزائري وجاءت تسميته على غير التسمية المعتمدة في العديد من الدول التي غالبا تستعمل مصطلح " Senat " كتعبير عن الغرفة الثانية، أما في الجزائر فلا تنطبق كلمة " Senat « على مجلس الأمة ، وهو ما أكده السيد بشير بومعزة أول رئيس لهذا المجلس في انتقاده الصحف الفرنسية في الالتباس الذي وقعت فيه في ترجمة مجلس الأمة ب « senat والتي تعني مجلس الشيوخ، أما مجلس الأمة الجزائري يضيف السيد بومعزة: " يدخل ضمن نظرة جديدة في بناء الديمقراطية والتي منبعا عقبرية الشعب الجزائري .⁴

لقد أضحت وجود الغرفة الثانية في النظام البرلماني الحديث أمرا ضروريا بغية تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:

- ترسيخ الديمقراطية التعددية والتعبير الحر في المؤسسات التشريعية.

¹ الموقع الرسمي للبرلمان الجزائري، مرجع سابق.

² د.حسين فريجة، "هل تعديل الدستور أصبح ضرورة حتمية؟"، مجلة الاجتهاد القضائي، أعمال ملتقى الدولي الرابع حول الاجتهاد في المادة الدستورية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر العدد الرابع، مارس 2008، ص ص 101-102.

³ الموقع الرسمي لمجلس الأمة

www.majlislouma.dz/presentation

⁴ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، الجزائر، عين مليلة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2009، ص ص 12-11.

- ضمان تمثيل وطني جيد أكثر تنوع وتكامل لاعتماده معياري الإقليم و السكان.
- ترقية وتفعيل اللامركزية إلى المستوى الوطني، وبعث ديناميكية جديدة في الجماعات المحلية.
- ضمان التوازن بين مؤسسات الدولة، والحفاظ على استقرارها.
- يتشكل مجلس الأمة من 144 عضو يتم انتخاب ثلثي أعضائه (3/2) عن طريق الاقتراع العام غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بعدد عضوين من كل ولاية أي بمجموع 96 عضو ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر (3/1) أي 48 عضو من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية .
- يشترط في عضوية مجلس الأمة بلوغ سن الأربعين وحددت عهدة عضو مجلس المة بست (06) سنوات وتسمى هذه العملية بالتحديد الجزئي.¹

في هذه الحالة تمثل كل ولاية بمقعد واحد بالنسبة للانتخابات من أجل تحديد أعضاء مجلس الأمة المنتخبين.²

تنظيم مجلس الأمة:

يحكم سير مجلس الأمة وتنظيمه نصوص دستورية، ونصوص تنظيمية تمثل في القانون العضوي رقم 99/02 المؤرخ 08 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وفي النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي أقره المجلس في جلسة علنية يوم 22 جانفي 1998، ومن بين أجهزة المجلس.

1- رئيس مجلس الأمة:

ينتخب رئيس مجلس الأمة من بين الأعضاء المنتخبين بالاقتراع السري، وكذلك عند كل تجديد جزئي للمجلس وذلك وفقا للشروط العامة للعضوية في مجلس الأمة.³

2- مكتب مجلس الأمة:

يتكون مكتب المجلس من رئيس المجلس وخمسة نواب ينتخبون لمدة سنة قابلة للتجديد. ومن أهم وظائفه:

- تحديد تاريخ توزيع النصوص الخالة على مجلس الأمة.
- تنظيم سير الجلسات.

¹ الموقع الرسمي لمجلس الأمة، مرجع سابق .

² سعاد عمير، مرجع سابق، ص 44.

³ الموقع الرسمي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

- ضبط جدول أعمال الدورة بالتشاور مع الحكومة.
- تحديد أنماط الاقتراع.
- تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي.
- دراسة مشروع ميزانية المجلس واقتراحه للتصويت.¹

اللجان الدائمة:

يتشكل مجلس الأمة من تسعة لجان دائمة من مختلف المجالات بخلاف عدد لجان المجلس الشعبي الوطني الذي به 12 لجنة وهي:

- 1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.
- 2- لجنة الدفاع الوطني.
- 3- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالبة الجزائرية في الخارج.
- 4- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية.
- 5- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.
- 6- لجنة التربية والتكوين والبحث العلمي والشؤون الدينية.
- 7- لجنة التجهيز والتنمية المحلية.
- 8- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني.
- 9- لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة.

وقد تكفل النظام الداخلي للمجلس لتحديد اختصاص كل لجنة ضمن المواد من 17 إلى 25 منه.²

يمكن تجديدها سنويا.

اختصاصات مجلس الأمة:

¹ سعاد عمير، مرجع سابق، ص 59.

² سعاد عمير، مرجع سابق، ص 61.

إن اختصاصات مجلس الأمة هي نفسها المقررة للمجلس الشعبي الوطني ما عدا المبادرة بالقوانين التي هي حق موكل إلى المجلس الشعبي الوطني بينما التصويت والمصادقة فقد أوكلتهما إلى غرفتي البرلمان على أن تتم المصادقة على النصوص أمام البرلمان في المجلس الشعبي الوطني.

أولا باعتباره الغرفة الأولى بنصاب الأغلبية ثم تتمر إلى مجلس الأمة ليصادق عليها بأغلبية (3/4) ثلاثة أرباع طبقا للمواد 119 و 120 من دستور 96.

ويمكن إيجاز مهمة البرلمان في رسم السياسة العامة كأداة رئيسية للتشريع بتطويع قوانين المجتمع وتحيينها وفقا لاحتياجاته وظروفه المتغيرة.

فهو الهيئة المكلفة بالإشراف على عمل الحكومات ومساءلتها الكاملة (المادة 98) وكذا مراقبة الحكومة (م.99) ومناقشة :

1) خطة عمل الحكومة (م 99).

2) بيان السياسة العامة لعمل الحكومة /م84 والذي يمكن أن تختتم بلائحة أو بإيداع ملتمس رقابة وفقا للمواد

(135-136-137).

3) الحق في استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.

4) توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى عضو في الحكومة م 134.

كما أنه من واجبات البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيًا لثقة الشعب ويظل يتحسس لتطلعاته

(م 100 من الدستور).¹

ولتحسيد تصور شامل لمفهوم التنمية المستدامة للمساهمة بفعالية في تصميم واقتراح منهج جديد في تسيير وإدارة النشاطات

التنموية ومسايرة أهداف التنمية المستدامة والقاضية بتخفيض نسبة 50% من البؤس في العالم، وتفعيل أهداف قمة

جوها نسبورغ.²

ملخص مهام البرلمان الجزائري:

يمكن تلخيص مهام البرلمان الجزائري في رسم السياسة العامة من خلال دستور 1996 في الأدوار التالية:

¹ سعاد عمير، مرجع سابق، ص 63.
² د. سعيد مقدم، " الحق في التنمية القائمة على حقوق الإنسان ودور البرلمانات في تجسيده (حالة البلدان المغاربية)", دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، ورقلة، جامعة قاصدي مرباح، العدد الخامس، جوان 2011، ص3.

- 1- مهمة تشريع القوانين العادية والقوانين العضوية.
- 2- مراقبة البرلمان لعمل الحكومة.
- 3- مناقشة كل مشروع أو اقتراح قانون من طرف المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة قبل المصادقة عليه.
- 4- المصادقة على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما.
- 5- فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بطلب من رئيس إحدى الغرفتين.
- 6- يمارس أعضاء البرلمان حق استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.
- 7- يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهو أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.
- 8- يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة بيان السياسة العامة التصويت على ملتصق الرقابة ضد الحكومة شريطة تصويت أغلبية ثلثي النواب.
- 9- يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة بيان السياسة العامة التصويت على ملتصق الرقابة ضد الحكومة شريطة تصويت أغلبية ثلثي النواب.¹

¹ د. مصطفى بلعور، "طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والشريعة"، دفتار السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 05، جوان 2011، ص ص، 187-188 .

المبحث الثاني: واقع البرلمان الجزائري في رسم السياسة العامة وآفاق تطويره

لقد أسس دستور 28 نوفمبر 1996 (المعدل في 2008) مبدأ الثنائية البرلمانية باستحداث غرفة جديدة هي مجلس الأمة. وكان الهدف المعلن هو مضاعفة المجال التمثيلي الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية وكذلك الكفاءات والشخصيات الوطنية.

إلا أن الأهداف غير المعلنة هي بغرض التحكم في التوجه العام ووضع هذه الغرفة (مجلس الأمة) كصمام أمان لاستمرارية النظام وديمومته.¹

المطلب الأول: الواقع الفعلي لأداء البرلمان في رسم السياسة العامة وتقييمه.

الفرع الأول: في المجال التشريعي وتقييمه

I- في المجال التشريعي:

يعتبر التشريع الاختصاص الأصيل والجمهوري لأي برلمان فهو يتيح فرص التدخل والمساهمة بشكل مباشر في عملية صنع السياسة العامة ولقد منح المشرع الدستوري الجزائري سلطة التشريع وخص بذلك الغرفة الأولى دون الثانية ، بحيث يشرع نواب المجلس الشعبي الوطني بشكل مباشر عن طريق المبادرة باقتراح القوانين أو عن طريق القوانين العضوية ، أو بشكل غير مباشر عن طريق التعديل أما فيما يخص:

أ- المبادرة بالتشريع:

تعرف المبادرة على أنها " العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه. " وحددت المادة 122 من الدستور ذلك بإصدار النواب بتقديم إقتراحات قوانين، موقعة من قبل عشرين نائبا، يتم إيداعها لدى المكتب بشكل فوري إلى الحكومة لكي تبدي الرأي فيها ، وفي حال الموافقة عليها تعرض على اللجنة المختصة لدراستها ومناقشتها وتعديلها وإعداد تقرير تمهيدي عنها يعرض للمناقشة داخل المجلس، يمكن إدراج بعض التعديلات أثناء المناقشة، وإن تم ذلك تحال المبادرة من جديد على اللجنة لدراستها مرة أخرى وإصدار تقرير جديد يدعى التقرير التكميلي الذي يعرض بدوره للتصويت.

¹ د. عمر فرحاتي " العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين الفترتين الأحادية والتعددية " مجلة الإجتهد القضائي ، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الرابع، مارس 2008، ص ص 59-80

ب-القوانين العضوية:

حددت المادة 123 من الدستور سبع مجالات أساسية يشرع في إطارها النواب بقوانين عضوية ، هذه الأخيرة التي تختلف عن القوانين العادية من حيث المصادقة التي تكون بالأغلبية المطلقة ومن حيث الخضوع للرقابة السابقة من طرف المجلس الدستوري وتم المصادقة بأغلبية (4/3) أعضاء مجلس الأمة.¹

هذه الميادين وحسب الأستاذين أفريل (Pierre avril) وجيكل (jean gicquel) هي تحديد وتطبيق التدابير الدستورية. وأصبح القانون التشريعي تخصص مستقل بذاته.²

إن عدم امتلاك الغرفة الثانية حق التشريع عن طريق المبادرة لا يعني أنها لا تساهم في صنع السياسة العامة بل يلعب مجلس الأمة دورا محوريا في قبول التشريعات سواء تلك الصادرة عن النواب والحكومة لامتلاكه حق الاعتراض أو حق الفيتو. فمن دون قبوله لا يمكن إقرار النص ولا صدوره حتى غن تم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لأن تمسكه برأيه وقراره يؤدي إلى استمرار الخلاف وبالتالي سحب النص، وخلال العهدة التشريعية الرابعة الممتدة من 1997-2002 سحبت الحكومة أربعة مشاريع قوانين.³

ج-التشريع عن طريق التعديل:

يتمحور الهدف من التعديل حول إحداث تغييرات على النص المناقش بالشكل الذي يسمح بالمصادقة عليه وتحويله من مجرد مشروع أو اقتراح إلى قانون بعد إتباع سلسلة من الإجراءات الضرورية لذلك ، وكثيرا ما ينظر إلى التعديل على أنه آلية غير مباشرة للتشريع.

ففي ظل الإقصاء والصعوبة التي تواجه النائب في المبادرة بالتشريع وبالتالي ضعف البرلمان فإن هذا الأخير وجد في ممارسة الحق في التعديل الطريقة المثلى للتعبير من خلالها عن مشاركته في إنتاج القانون ولو بطريقة غير مباشرة. فمثلا: التعديلات حول مشروع القانون العضوي الأساسي للتوظيف العمومي في الجزائر سنة 1999 بلغت 112 طلب تعديل.

ومشروع القانون العضوي الأساسي للقضاء عام 2000 بلغت 106 تعديل ومشروع قانون المالية لعام 2005 بلغت 108 طلب تعديل مشروع قانون المالية لعام 2007 بلغت 99 اقتراح تعديل للإشارة بأن مجلس الأمة لا يمكنه ممارسة حق التعديل إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء التي يتم إنشائها بناء على طلب من الحكومة في حالة وجود خلاف بين الغرفتين.

¹ ضميري عزيزة، مرجع سابق،ص

² Pierre avril, Jean Gicquel, droit parlementaire, 4^{eme} édition, 2010, Montchrestien, 2007, P VI.

³ عقيلة خرباشي، مرجع سابق،ص27.

II- تقييم الأداء التشريعي:

أ- في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002):

ما يميز هذه العهدة هو هيمنة السلطة التنفيذية في رسم وصنع السياسة العامة على حساب البرلمان وهذا ما تؤكدته حصيلة

التشريعات (مشاريع القوانين والأوامر) في مقابل اقتراحات القوانين من البرلمان فقد تم تسجيل:

- 61 مشروع قانون معد من قبل الحكومة والمصادقة عليه من قبل البرلمان.

- 05 أوامر رئاسة صادرة من رئاسة الجمهورية.

بينما لم يقدم البرلمان سوى 04 اقتراحات قوانين منهم اثنان 02 متعلقان بنظام التعويضات والتقاعد للنائب وإقتراح يتعلق

بالقانون الأساسي لعضو البرلمان.

01 اقتراح قانون تعديل بخصوص المادة 29 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

01 اقتراح قانون (مرفوض) يتعلق برفع حالة الطوارئ¹. ففي نفس الفترة سجلت الجمعي الوطنية الفرنسية 3660 مشروع

قانون مقابل 3697 اقتراح قانون.

من خلال هذه المعطيات يتبين لنا مدى ضعف المؤسسة التشريعية في صنع السياسة العامة حتى القدر الهزيل من مقترحات القوانين

الأربعة فتلاثة منها لا علاقة لها بصناعة السياسة العامة ما عدا اقتراح قانون ولكنه رفض ليؤكد مدى التهميش والمحدودية لنواب

البرلمان في رسم السياسة العامة.

ب- في الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007):

في هذه الفترة التشريعية الخامسة نسجل استمرار هيمنة السلطة التنفيذية إما عن طريق مشاريع القوانين والتي بلغت 59 مشروع

قانون مصادق عليها من طرف غرفتي البرلمان أو بواسطة الأوامر الرئاسية المصادق عليها 33 أمر

- 01 اقتراح قانون واحد (01) الذي خص تعديل قانون الانتخابات بادرت به كتلة الإصلاح.

- وسحب مشروع قانون متعلق بتداول الموارد البيولوجية. ففي نفس الفترة في فرنسا تم تسجيل 3766 مشروع قانون

مقابل 3811 اقتراح للنواب. من خلال هذه الحصيلة من النصوص والبالغة 93 نصا نسجل منها اقتراح قانون

واحد، ويكون هذا النص من اقتراح كتلة الإصلاح التي هي ليست من التحالف الرئاسي ولا من الأغلبية.

¹ عدد التشريعات خلال العهدة الرابعة من (1997-2002) www.apn-dz.org/apn

هذه الهيمنة تطرح عدة تساؤلات عن سبب هذا الضعف البرلماني تجاه التأثير في صنع السياسة العامة خاصة وأن البرلمان هو الممثل الشرعي للشعب.¹

ج- في الفترة التشريعية السادسة (2007-2012):

يتواصل التفوق الحكومي في الفترة التشريعية السادسة فمن بين 93 نص تشريعي نسجل 74 مشروع قانون عادي منها 10 مشاريع عضوية، 18 أوامر رئاسية. في حين لم نسجل أي إقتراح قانون في هذه العهدة. بينما في نفس الفترة 2007-2012 سجلت الجمعية الفرنسية 4527 مقابل 4494 مشروع لم نسجل أي اقتراح قانون. وبهذه الحصيلة من المشاريع والأوامر ينتهي بذلك دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة في الجزائر وتنطفيئ شعبة البرلمان في مساهمته في صنع السياسة العامة وكممثل شرعي للشعب وربما هذه الوضعية تعكس الحالة التي آل إليها البرلمان ونوابه من حيث ظاهرة الكراسي الشاغرة وغيرها من مظاهر الضعف.²

ويمكن تلخيص ما سبق في الجداول التالي:

الجدول 1: عدد الأوامر وعدد المبادرات بالتشريع بين مشاريع ومقترحات للفترات التشريعية الرابعة

(2002-97) والخامسة (2002-2007) والسادسة (2007-2012)

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2002-2007
www.mpr.gov.dz/ministere-arabe
² www.MRP.GOV.dz/ministere-arabe
الموقع الرسمي للوزارة العلاقات مع البرلمان.

الفترة التشريعية	الأوامر	مشاريع القوانين	مشروع قانون
الرابعة 1997-2002	05	61	04
الخامسة 2002-2007	33	59	01
السادسة 2007-2012	18	74	00
المجموع	56	194	05

المصدر: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان بتاريخ 2013/05/08

www.MRP.GOV.dz/ministere-arabe

موقع المجلس الشعبي الوطني الجزائري الوطني بتاريخ 2013/13/07

الجدول رقم 2: يحدد عدد مشاريع القوانين واقتراحات القوانين المطروحة في الجمعية الوطنية الفرنسية

لثلاث عهديات متتالية IX (1997-2002) - XII (2002-2007) - XIII (2007-2012)

الفترة التشريعية	مشاريع قوانين	اقتراحات القوانين
XI (1997-2002)	3660	3697
XII (2002-2007)	3766	3811
XIII (2002-2007)	4494	4527
المجموع	11920	12035

المصدر : موقع الجمعية الوطنية الفرنسية: بتاريخ 2013/05/09

www.Assemblée-nationale.FR/ 11/documents

الفرع الثاني : أداء البرلمان الفعلي في المجال المالي وتقييمه:

على الرغم من أن الاختصاص المالي للبرلمانات يعد من أقدم الاختصاصات بل كان هو السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي .

ويعرف قانون المالية بأنه هو قانون ميزانية الدولة وهذا المصطلح الأخير تحول في فرنسا بموجب الأمر الصادر في جانفي 1959.

والميزانية هي وثيقة تحدد ما تعتمده الدولة إنفاقه وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الاتفاق ومصادر الحصول عليها كما

تحدد سياسة الدولة المالية ومشروعاتها وهي وسيلة لتحقيق أهداف السياسة العامة في كافة المجالات.

من خلال التعديل الدستوري لعام 96 تحتكر الحكومة المجال المالي فتقوم بتحضير مشروع قانون المالية في دوائرها الوزارية دون

مساهمة البرلمان في ذلك فتدرج أي نفقات ترغب فيها وتوزيع الإيرادات بالطريقة التي تناسبها، ولا يتعدى دور البرلمان المناقشة

المحدودة بمدة زمنية لضرورة التصويت في أجل (75 يوم) من إيداع مشروع القانون لدى البرلمان وإلا تدخل رئيس الجمهورية

وأصدره بأمر قوة قانون المالية وهذا التدخل للرئيس لا يدخل في أحكام المادة 124 من الدستور المتعلقة بالتشريع بأوامر في حاله

شغور البرلمان أو بين دورتيه ولكن الحالة المنصوص عليها في الدستور (المادة 8/120) فهي قاعدة خاصة، وبالتالي فأى خلاف

بين الغرفتين الذي من المفروض ان تفصل فيه اللجنة المتساوية الأعضاء ليس له معنى

لان رئيس الجمهورية سوف يصدره بعد استفتاء الأجل المحدد معليه فإن هذه الآليات تضعف من البرلمان كما أن لتقنيتي قانون

المالية التكميلي يكرسان الاعتمادات التي تستعملهم السلطة التنفيذية يكرسان من تهميش النواب ناهيك عن تعليمات حزب

الأغلبية وتوجيهاته بتقييدهم بعم المناقشة.

تقييم أداء البرلمان في المجال المالي:

من خلال ما تقدم نستنتج انه ليس هناك دور يستحق الذكر للبرلمان في المساهمة في صنع السياسة المالية سواء من ناحية إعداد

قانون المالية حيث لا يدخل ضمن المبادرة بالتشريع عن طريق الاقتراحات ولا في مدة زمنية المحدودة ب 75 يوم التي لا تسمح

النواب بالدراسة المعمقة والتحليل، وحتى المناقشات فهي شكلية لأنه لا يترتب عليها أي شيء لان أوامر رئيس الجمهورية

بالمصاد، من هذه الناحية فإن البرلمان ضعيف جدا في مساهمته في صنع السياسة العامة المالية التي تعبر الأساس في حل الأزمات

الاجتماعية و الاقتصادية والسياسية .

وفي هذا الصدد يمكن تسجيل نداءات بعض النواب يتساءلون عن هذه الوضعية المزرية

ففي دورة الخريف 2010 يسأل النائب الطيب شواكي في الجلسة العلنية بتاريخ 2010/11/02: " غن مشاريع قوانين المالية

المعروضة أمام البرلمان تكاد تفرغ من التدابير الهامة التي تنعكس ايجابيا على المواطن وبالتالي أصبحت جل التدابير موجودة في قانون

المالية التكميلي عن طريق الأوامر وغير قابل للمناقشة من قبل البرلمان.

وفي نفس السياق وفي نفس الجلسة يتدخل النائب زين الدين مدخن (حركة مجتمع السلم): "... سيد الرئيس لقد أصبح قانون المالية

التكميلي أداة تشريع موازنة يتضمن كل النصوص وكل التدابير التي لم ترد في قانون المالية السابق.. " ثم يضيف " لماذا تخشى

الحكومة وهي تمتلك الأغلبية في البرلمان من عرض قانون المالية التكميلي للنقاش ويشاطر في كثير من الزملاء ... لقد أثبتت التجربة أن كل النصوص التي لم يتم مناقشتها في هذا المجلس الموقر تكون مبتورة وناقصة المفعول.. كما حدث لبعض القوانين لا يتسع المجال لذكرها."

من خلال ما سبق يتضح ضعف البرلمان وتهميشه وفي هذا حقيقة أولية هي نفس الديمقراطية البرلمانية وحرية النائب وحقه في أداء ملاحظاته والتعبير عن رأيه دون قيود.¹

المطلب الثاني : أسباب ضعف البرلمان والانعكاسات السلبية

الفرع الأول: أسباب ضعف أداء البرلمان في رسم السياسة العامة :

تعددت آراء الباحثين والدارسين في شأن أسباب ضعف أداء البرلمانات العربية عامة ومن بينها البرلمان الجزائري وهذا بسبب اختلاف الزوايا والرؤى التي ينظر من خلالها كل باحث لظواهر هذا الضعف و مسببات ذلك، ونظرا لكثرتها وعلى سبيل الحصر نذكر بعضا منها على المستويات التشريعي والمالي والرقابي من خلال دستور 1996.

أسباب ضعف البرلمان في المجال التشريعي:

يعتبر التشريع من بين أهم مراحل صنع السياسة العامة ونظرا للتشابك والتداخل والتعقيد في عملية رسم وصنعها في هذا المجال ما يتطلب كفاءات وتخصصات من نوع مميز إلا ان واقع الحال في هذا المجال تعترضه عوائق وعقبات على عدة مستويات :

أ - على مستوى الإطار الدستوري والقانوني :

- لقد كرس المشرع الدستوري ضعف البرلمان وهذا بوضع صعوبات فقد أعطى للحكومة حق تقديم مشروع القانون الذي يمر بمراحل سهلة قبل إصداره وعلى العكس لهذه المبادرة بالنسبة للبرلمان سماها المشرع الدستوري بمقتراح قانون ووضع أمامها عدة حواجز في مسارها ما يجعلها صعبة إن لم نقل مستحيلة وأكد هذه الصعوبات القانون العضوي نفسه كما أن صلاحيات التشريع بأوامر المسندة لرئيس الجمهورية ساهمت في هذا الضعف.²

¹ عقيلة خرباشي: مرجع سابق، ص163

² عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص93

كذلك بالنسبة لمجلس الأمة ضمن قانونه الأساسي وفي مادته 98 يجد بموجبه من حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين وبالتالي تم استبعاد مجلس الأمة بصفة واضحة وصريحة من مجال المبادرة بالقوانين واقتصر هذا الحق على الغرفة الأولى¹.

على لسان بعض النواب:

3 - يقول رئيس المجموعة جبهة الوطنية الجزائرية في الغرفة السفلى ساعد عروس ويتهم مباشرة مكتب المجلس بأنه يقوم بتصفية المبادرات القليلة للتشريع التي تأتي من خارج التحالف الرئاسي².

4- أما رئيس مجموعة حماس عبد العزيز بلقايد يقول بان العمل التشريعي خاصة لا يزال يعاني كثيرا من بعض القيود بسبب وجود فراغات في النصوص القانونية تعيق ترمي مقترح القانون².

5- عدم اختيار ممثلي الشعب بناء على الكفاءة العملية والجدية في العمل وحسن السلوك والسمعة الطيبة

6- عدم حرية الناخب في اختيار مرشحه فله أن يختار القائمة كلها أو يرفضها كلها وهذا ما قد ينطوي على خداع الناخبين وذلك بوضع شخص ذو كفاءة على رأس القائمة لاجتذاب الجمهور وتغطية باقي المرشحين الذين لا تتوفر فيهم معايير الكفاءة البرلمانية³.

2- أسباب ضعف البرلمان في المجال المالي :

- صعوبة رقابة تنفيذ قانون المالية وتملص الحكومة بواسطة تقنياتي قانون المالية التكميلي الذي يصدر عن طريق أوامر وكذلك سياسة تحويل الاعتمادات وكذا انعدام الرقابة للبرلمان وتجاهل قانون تسوية الميزانية.

- الأغلبية البرلمانية مشفوعة بتحالف رئاسي له الأغلبية المطلقة

- يقول النائب فوزي أو صديق عن حركة حماس، ضعف البرلمان وضعف الأحزاب حقيقية لا تحتاج إلى دليل وللسلطة دورها الحيوي للوصول لهذه المرحلة⁴.

- انفراد الحكومة بإعداد قانون المالية مع الانضباط الفوري للنواب بعدم المناقشة والتصويت بنعم⁵.

- أسباب ضعف البرلمان في المجال الرقابي:

¹ سعاد عمير، مرجع سابق، ص 142

² موقع النائب الدكتور خوجة ابراهيم www.khodja-brahim.com/audex تاريخ تصفح الموقع 2013/05/11

³ د. احمد بنيني " أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر العدد الثامن نوفمبر 2012 ص ص 291-298-299

⁴ د. فوزي أو صديق، الموقع الإلكتروني www.elbiled.net/archives/50976

تم تصفحه بتاريخ 2013/5/11

⁵ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 32

- تعتبر آليات الرقابة البرلمانية ضعيفة بسبب العراقيل التي وضعها المؤسس الدستوري وكذا العوائق التي وضعت في القانون الأساس المنظم لغرفتي البرلمان.
- ما عدا انتعاش آلية الأسئلة الشفوية والكتابية في ظل خمول تام للجان لتحقيق والاستجواب وغيرها...
وإجمالاً يمكن إضافة بعض العناصر التي توصلت إليها الندوة العربية للتطوير العمل البرلماني والمنعقدة ببيروت خلال الفترة الممتدة من 16 إلى 18 مايو 2000 ويمكن تلخيص من بينها:
- 1- الثقافة السياسية المهيمنة مفادها أن الحكومات تفعل ما تشاء بصرف النظر عما تريده المجالس النيابية وعمما يريد المواطنون .
- 2- الأوضاع السياسية الداخلية حيث يعد الإقليم العربي والجزائر من بينه من أقل الأقاليم العالم تطورا بالمعيار الديمقراطي.
- 3- الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية إذ لا يزال هناك خلل في الدول العربية والجزائر أحداها في العلاقة بين الدولة والمواطن حيث تغطي الدولة والحكومات على المواطنين والمجتمعات المدنية وذلك بسبب اتساع بيروقراطية الدولة على حساب هيئات المجتمع المدني ومنظماته.
- 4- انعدام وجود رقابة سياسية بسبب انعدام وجود أحزاب حقيقية وطغيان الأحزاب المصطنعة.
- 5- سيطرة طاغية للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية تبدأ من الدعوة لإجراء انتخابات والتحكم فيها وتمتد إلى داخل البرلمان حتى في تحديد جدول أعمال البرلمان والقدرة على حله متى شاءت.
وفي سياق متصل يضيف السيد حلوى ناصر النائب السابق في البرلمان أن لا وجود لمسالة الفصل بين السلطات على أرض الواقع وما هو إلا مبدأ ديكوري في واجهة الدستور بل أن التشريع بالأوامر يمارس خارج نطاقه الدستوري في حالات استثنائية محددة وهذا ما أدى إلى تكريس ضعف البرلمان¹.
- 6- تأثير العلاقات الزبونية على التمثيل النيابي بين الراعي الذي يمكن من الوصول إلى وسائل العيش الأساسية و الزبائن الذين يتبادلون سلع اقتصادية و خدماتية فالتحكم في قوائم الترشيح على المستوى المركزي المبنية على الولاء والشروط الأمنية الأخرى وكذا منح النواب القروض بدون فوائد وتعويضات تزيد عن 140000 دج

¹ د.مولود ديدان، مرجع سابق ، ص ص 444، 450، 451

في الشهر بالإضافة إلى 100 مليون سنتيم خاصة بشراء السيارة كل هذه الإجراءات جعلت النائب يرم عقد إذعان مهذب مع السلطة حتى وإن لم يشعر بذلك .

7- أصبح التمثيل البرلماني في الجزائر وسيلة للتقرب مع أصحاب القرار على مستوى المركز.

8- تأثير الثقافة السياسية على العمل البرلماني والتي هي أقرب لمصالح النخب الحاكمة منها لمصالح الأمة.¹

9- أما على مستوى النائب فهناك ظاهرة شراء الأصوات بحيث يقول موسى تواتي رئيس الجبهة الجزائرية: " إن

80% من أعضاء مجلس الأمة اشترؤوا ذمم وأصوات المنتخبين من أجل الوصول إلى مصالحهم الشخصية.²

10- أدى تقاعس الكثير من النواب وتفضيلهم سياسة الكرسي الشاغر في البرلمان والاعتناء بشؤونهم

الخاصة كما أدى تضخيم مستوى معيشتهم المادي ولفت الأنظار حولهم عوامل أثرت على أداء البرلمان

وضغفه كما ساهمت وسائل الإعلام في الكشف عن بعض من هذه التصرفات.³

الفرع الثاني: الانعكاسات السلبية المترتبة على ضعف البرلمان:

1- الانعكاسات السلبية الاقتصادية والاجتماعية:

من خلال مناقشة آخر مشروع قانون مالي في الفترة الخامسة (2002-2007) فبالرغم من تنويه البرلمانين بالجهود الضخم النابع من القرار السياسي لفخامة رئيس الجمهورية للدفع بالاقتصاد الوطني نحو الإقلاع إلا انه تم تسجيل عدة تساؤلات تتعلق ب :

- بمنهجية إعداد وتسيير الميزانية وتمويلها وعن مبررات المتعلقة بإحداث عجز مصطنع في الميزانية.
- اعتماد البلاد عن المحروقات في تمويل ميزانية وضعف الجباية العادية
- ضعف مساهمة القطاعات الأخرى والنشل في رفع مستوى الصادرات خارج المحروقات
- إشكالية نوعية وآجال الأنجاز ووسائله.
- المطالبة بإصلاح المنظومة الضريبية ككل.
- تبسيط إجراءات الاستثمار وتشجيع المنتج.

¹ طارق عاشور، تطور العلاقات بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007 مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر بباتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2008-2009، ص ص 72-73

1 احمد بن بيتور، "لمصلحة الجزائر....."، الشروق اليومي، العدد 3966، (26 مارس 2013)، ص7.
2 إسماء احمد، لماذا لم تصل الجزائر إلى مرحلة الثورة، الأهرام. تاريخ الزيارة 2013/05/13 . www.siyassa.org.eg/news contents

- ملف حماية المال وعلاقته بانتشار الفساد و الرشوة والاختلاسات والتبذير وسوء التسيير بما اعتبر حربا على الدولة والمجتمع والرأي العام الذي يعيش على وقع أخبار الفضائح يوميا .

- كما يرى رئيس الحكومة الأسبق تقييمه لهذه المرحلة الاقتصادية منقول : " اقتصاد ريعي مبني على تبذير الموارد الطبيعية وهو اقتصاد قابل للإخراج والتبخر في أي لحظة..."

هناك فقط 2% منها تتجه نحو الاقتصاد المنتج والتنافسي ما يعني استحالة توفير مناصب شغل دائمة...¹

وتحتل الجزائر المرتبة 136 في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لعام 2011 الصادر عن البنك الدولي من بين 183 دولة وذلك علاوة على ضعف إسهام القطاع المصرفي في تمويل الاقتصاد.²

لقد أفرزت هذه الوضعية الاقتصادية تسييرا في التسيير حتى على مستوى الشركات الوطنية والمشاريع الكبرى وعرفت بفضائح الفساد: فضائح سوناطراك والصفقات المشبوهة وقضية الخليفة بنك، وقضية الطريق السيار والقائمة طويلة...

وما يثير الانتباه ويعبر عن الضعف في التسيير وعدم الاكتراث بما يقدمه نواب البرلمان من حقائق في وقتها تتطلب التحرك وإنشاء لجان التحقيق البرلمانية واستنفار الجهاز القضائي ولكن لا شيء من هذا حدث فماذا لو تحركت الحكومة اتجاه قضايا حساسة طرحها بعض النواب ويمتلكون ملفات موثقة بصددها أو تحركت العدالة في حينها ونورد بعض الأمثلة على سبيل الحصر وتفاديا للتكرار

مثال 1 :

سؤال من النائب محمد حديبي (رقم 398) في دورة الربيع 2010 موجه لوزير الطاقة والمناجم يتعلق بمعايير اعتماد الشركات الأجنبية البترولية ومدى خضوعها لقوانين الدولة وعلى حد قول النائب بأنها شركات " مافيوية " ولها تاريخ أسود وفضائح عالمية في دول الخليج والعراق ومعروفة برشاوى عالمية.

كان رد الوزير بأنه لا يتفق مع أطروحات وادعاءات ليست من صلاحيات وزارة الطاقة والمناجم ولا يشاطره الرأي فيما ذهب إليه من كلام غير صحيح عن القطاع.

لكن بعد سنتين من هذا السؤال وهذه الإجابة في نهاية 2012 وبداية 2013، نتفاجأ بالفضيحة الثانية

لسونا طراك بعد الاتهامات الإيطالية لها بالحصول على رشوة بقيمة 256 مليون دولار منحت لها من قبل عملاق الطاقة الإيطالي " إيني " بهدف الحصول على 8 صفقات بين 2007 و 2009 بقيمة 11 مليار دولار.

مثال 2:

سؤال النائب محمد خالدي رقم 467 في جلسة يوم 2010/12/30: " حول الصفقات المشبوهة التي طالت سونطراك."

رد الوزير: علينا أن نترك العدالة تقوم بتحرياتها وعملها وأؤكد أن القطاع متحيز¹

كما أن الاحتجاجات التي شملت جميع مناطق الوطن شماله وجنوبه من أزمة السكن أزمة البطالة... الخ أفادت في تقرير لها نشر لها في أكتوبر 2012 يشير إلى أن الجزائر شهدت ما يزيد عن أربعة آلاف حركة احتجاجية منذ بداية سنة 2012 وأكد ذلك وزير الداخلية في اجتماع له مع الولاية (15) لشرق البلاد بقسنطينة أن الجزائر شهدت 4536 حركة احتجاجية منذ مطلع سنة 2012.²

وكانت أزمة السكن أولى الأسباب المؤدية للاحتجاج

وهذا ما أكدته المقررة الأممية راكيل رولنيك ل " الحق في السكن اللائق" ودعت الحكومة الجزائرية لمراجعة السياسة العمومية المتصلة بالإنجاز مشاريع السكن وتوزيع السكنات مؤكدة وجود " أزمة مزمنة في القطاع" وشددت في ندوتها الصحفية بمقر مكتب الأمم المتحدة على وجوب إشراك ممثلي المواطنين في رسم معالم سياسة سكنية ناجحة تقوم على الشفافية في الإنجاز والتوزيع.³

كما شهدت منذ بداية جانفي 2013 عدة مدن من الجنوب الشاسع من ورقلة إلى غرداية مرورا بحاسي مسعود وغيرها احتجاجات تطالب بإصلاحات تنموية تحسن من الأوضاع الاجتماعية والمعيشية وتوفير مناصب شغل لشبابها بالدرجة الأولى الذي تعاني شريحة كبيرة منه الفقر والبطالة.

مثال: سؤال النائب يوسف بودة رقم (395) دورة ربيع 2010:

حول سكان ولاية إليزي الذين يقتاتون مما يرمى لهم من خلف سياج قاعدة الحياة من فتاة بسبب الفقر المدقع

التوظيف منعدم وعند تقديم الشباب بطلب شغل يقولون لهم لا نستطيع لان قرار التوظيف في حيدة (في إشارة إلى مقر سونطراك بالعاصمة.

التشغيل المحدود تحت رحمة شركات المناولة التي تمتص دمائهم بأجور زهيدة.

في 27 يونيو 2009 قامت سونطراك بتوظيف مستشارين قانونيين محملون شهادة أليسانس في الحقوق من جامعة الجزائر وحرم أبناء المنطقة رغم وجود أكثر من 45 مسجل بنفس المؤهلات ولم يوظف ولا واحد.

مثال 2:

¹ تاريخ زيارة الموقع: بتاريخ 2013/05/14

WWW.KERZAZ08.COM/VB

² تاريخ زيارة الموقع 2013/05/14 الموقع WWW.AR.ALGERIE360.COM

³ محمد شراق، "الجزائر مريضة بازمة سكن مزمنة رغم إمكاناتها الكبيرة"، تاريخ الزيارة 2013/05/10 موقع WWW.ELKHADER.COM/AR/POLITIQUES2013WWW

في نفس السياق يسأل النائب: محمد الداوي في دورة الربيع 2010 جلسة يوم 2008/03/27 بخصوص معاناة شباب الجنوب والتهميش الذي يحس به الشباب مثلا لماذا لا تدعم سونطراك الفرق الرياضية خاصة وان فريق بني ثور بورقلة نال كأس الجمهورية وفريق بسكرة صعد إلى قسم الوطني الأول وحاز الرياضي زرقون من ورقلة بطولة العالم في العدو الريفي وفريق المعوقين لكرة السلة كأس الجمهورية... لماذا لا تتبناهم سونطراك مثل مولودية الجزائر

كان رد الوزير ذو طابع عام وراح الوزير يسرد إسهامات سونا طراك عبر كامل الوطن ولم يذكر بالتحديد ما قدمته سونا طراك للمنطقة.¹

عدم متابعة الدولة والعدالة لقضايا الفساد بجدية فمنذ فضيحة (25 مليار في عهد التسعينات، (فعلى هامش اللجنة البرلمانية تم الاشتباه في حوالي 40 قضية فساد حيث يقول محمد كناي مقرر لجنة التحقيق في فضيحة 26 مليار دولار : " حاولنا حصر اهم القضايا في حوالي 40 ملف يشوبها الفساد او يكتنفها بعض الضبابية في قطاع الاستيراد."

فمنذ هذه القضية التي أثارها رئيس الحكومة الأسبق عبد الحميد ابراهيمي لم تطلع العدالة الرأي العام على النتائج المتوصل إليها، كذلك ملفات العشرية السوداء بالاضافة الى نتائج لجنة التحقيق في العهدة (2002-2007) عن تزوير الانتخابات البرلمانية في سنة 1997 وقبلها الرئاسية كل هذا بقي تحت الإدراج.

كما أن المسيرات المليونية التي دعا لها شباب الجنوب البطل وكذا الإضرابات التي دعت إليها نقابة " الاتباف " للأسلاك والقطاعات العاملة بالجنوب والتي حققت أزيد من 78% بالنعامة وغرداية ب 72% وأدرار 75% وبسكرة 69% وورقلة والوادي 68% على التوالي لدليل قاطع بان الأزمة عامة وشملت مناطق من الوطن لم يسبق ان سجلت فيها احتجاجات بهذه الحدة.²

لقد طال الفساد اغلب القطاعات وتعددت أشكاله حتى مؤسسة البرلمان المعول عليها في مكافحة هذه الظاهرة ورسم سياسات عامة تحم من المهازل والفضائح نجدها نفسها في قفص الاتهام وذلك من خلال عدة تصريحات ومن بينها تقرير اللجنة الوطنية للانتخابات سواء البرلمانية بتاريخ (10 ماي 2012) أو المحلية في (29 نوفمبر 2012) حيث تصف الانتخابات بالمزورة حيث خلصت اللجنة التي يرأسها محمد صديقي مستعملة نفس التعبير الذي استخدمته لوصف التشريعات " إن الانتخابات مزورة وفاقدة للمصداقية" بسبب المال القدر الذي تحكم في نتائج العملية الانتخابية... ودعت القضاء لفتح تحقيق في التلاعب بالترشيحات واستعمال المال القدر.³

كل هذه العوامل أدت إلى :

¹ الجريدة الرسمية للمناقشات ، السنة الرابعة رقم 183 جلسة يوم الثلاثاء 2010/11/22

زيارة الموقع بتاريخ 2013/05/09 www.APN.DZ.COM

² احج ابراهيم، استجابة واسعة للاضراب في اليوم الأول بالجنوب، الجديد" العدد 435، (09 افريل 2013)، ص 2.

³ خ. بودية ، " المال القدر يتحكم في الانتخابات " ، الخبر طبعة الجنوب، العدد 6976، (05 فيفري 2013) ، ص 3.

- أزمة الثقة بين الحاكم والمحكوم (الحكومة والشعب) .

- فقدان النائب البرلماني الهيبة والاحترام الباطني من طرف الشعب.

كما أدت حيرة الشعب في السكوت عن هذه القضايا إلى فقدان الثقة، فمثلا يتدخل أحميدة العياشي في حوار الساعة :

" كيف يقدم الإعلام فضائح بأدلة ووثائق رسمية من الدولة الجزائرية ولا تتحرك التحقيقات بشأن الفساد."

لقد أدت أزمة الثقة إلى ظاهرة العزوف الانتخابي وهذا ما جعل أغلبية غائبة و تاركة المجال للأقلية كي تقرر مصير الجميع.¹

كما أن الحالة الأمنية في الجنوب مؤخرا تضاف إلى الحالة الأمنية التي عاشتها الجزائر منذ توقيف المسار الانتخابي في 1991 فبعد أحداث ما يسمى بالربيع العربي وانتشار السلاح بقوة قادم من ليبيا بعد سقوط نظام معمر القذافي أصبحت المنطقة أكثر تهديدا من ذي قبل من طرف الجماعات الإرهابية كالقاعدة، وحركة المثلثون وحركة أبناء الصحراء ما حتم على دول المنطقة الجزائر ومالي وموريتانيا والمغرب إبرام اتفاقيات تعاون مع الولايات المتحدة في الشأن الأمني خاصة بعد أحداث 11 سبتمبر في برج التجارة العالمي²

كما يمكن اعتبار أحداث تغتورين بولاية اليزي وقبلها اختطاف والي إليزي بعين أمناس (الدبداب) وأحداث تماراست وتفجيرات مطار جانت ما هو إلا انعكاس لحالة فشل الحكومة وعدم الاكتراث بالتنبيهات التي يقدمها نواب البرلمان في المجال الأمني ما يجعل الوضعية الاجتماعية لسكان المنطقة والإحساس بالغبن والتهميش بيئة خصبة لاستفحال العنف وغرس الكراهية تجاه الآخر والعدوانية خاصة إذا ما علمنا أن من بين موارد الإرهاب هو الاختطاف والفدية التي تدر أموالا طائلة للعناصر الإرهابية. هذا في الداخل وهذا ما حذرت منه جهات كثيرة برلمانية وإعلامية وحزبية.³

المطلب الثالث: ضرورة وآليات تفعيل وتطوير البرلمان الجزائري

الفرع الأول: ضرورات التطوير:

تشير الكثير من الدراسات إلى أن هناك مؤشرات تقاس بها مدى قوة الأنظمة السياسية من ضعفها وكذلك التنبؤ بسقوط أو القدرة على نموها وتطورها كدراسات صموئيل هنتغتون ورؤية لوسيان باي وغيرهم من خلال ما قدمناه سابقا والانعكاسات السلبية التي سجلناها على أرض الواقع في العديد من المجالات في المجال الاجتماعي: الاحتجاجات المتعددة، أزمة السكن، أزمة البطالة، الحقوق المطالبة بالعدالة، الإحساس بطمس الهوية الأمازيغية، الإحساس بالتمييز بين الشمال والجنوب.

¹ حصة حوار الساعة تستضيف أحميدة العياشي في حوار تقدمه فريدة بلقاسم مع الاستاذ الدكتور مسعود ستيهبأ والقاضية المحترمة زبيدة عسول سابقا والصحفي الاستاذ لزه على القناة الجزائرية يوم 05/ماي/2013 على الساعة 9 مساء م.ونوقي،" المواطن الجزائري... وتجربته مع البرلمان" الموعد اليومي،

² Daniel Byman, Terrorism after the Revolutions: How secular uprising could (or hurt) Jiladists, foreignaffairs

³ عثمان لحياي،" حمس تحر الحكومة من الاستخفاف بمطالب الشباب في الجنوب" الخبر العدد 7045 ' 15 أبريل 2013 ص 2

وفي المجال الاقتصادي وما سجلناه من سوء التسيير وهدر للمال العام والفضائح في الفساد على مستويات عليا في النظام وشخصيات بارزة...

وفي المجال السياسي وما لمسناه من أزمة للشرعية الانتخابية والفساد الإداري وما التقارير التي تشكك في نزاهة الانتخابات

وفي المجال الأمني، وما تم توثيقه عن الأحداث الإرهابية و المساوية في جنوبنا الكبير والاستقرار الذي أثرت فيه ظروف دول

الجوار: ليبيا، تونس، مالي، والنيجر، وموريتانيا، والمغرب كلها ظروف تستدعي اليقظة وإعادة النظر في الأحداث الأمنية وغيرها من الظروف.

كل هذه العوامل إذا ما أسقطناها على المؤشرات السالفة الذكر نجد أن النظام السياسي الجزائري أمام حالة تخلف سياسي وتستدعي من النظام الإسراع في المباشرة في عملية تنمية السياسية.

وتتمثل هذه المؤشرات في :

- أزمة الهوية: والتي تجسدت في النظام الجزائري كالحركات الانفصالية في المنطقة القبائلية، ومؤخرا في الجنوب الجزائري منذ 2012 كحركات مسلحة.
- أزمة شرعية : تمثلت في الأصوات التي تعالت ضد التزوير في الانتخابات وما أدت إلى عدم رضا الجماهير والعزوف عن الانتخابات بنسب مشاركة تتناقص من فترة لأخرى.
- أزمة تغلغل: تتمثل في عدم استطاعة النظام بسط كامل نفوذه في مناطق معينة من إقليم الدولة سواء في قدرته على توزيع المنافع أو في استعماله للقوة المشروعة (بعض مناطق القبائل - بعض المناطق الجنوبية وكذا المناطق الحدودية).
- أزمة التوزيع: تجسدت في تلك الحركات الاحتجاجية ضد الظلم وضد الحقرة بسبب سوء توزيع الموارد وتفشي الفساد والسرقة.
- أزمة المشاركة : والتي تعني مجموعة التصرفات الإدارية التي تستهدف التأثير في عملية صنع السياسات العامة وإدارة شؤون المجتمع...¹

ففي الحالة الجزائرية بيّنّا أن مشاركة البرلمان في صنع السياسة العامة تكاد تكون معدومة وذلك بعد استقرائنا ل:

¹ د.أحمد وهبان، التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية، رؤية جديدة للواقع السياسي

● **أزمة الاستقرار** : ويتمثل في ترسيخ التكامل السياسي وبالتالي الاستقرار فمن شأن التكامل بلوغ الاستقرار وهذا ما لم نلاحظه في النظام الجزائري بين السلطة التنفيذية والبرلمان بحيث تهيمن السلطة الأولى على الثانية.

● **أزمة تنظيم السلطة**: وذلك من خلال استنادها إلى نظام قانوني (دستور) مسبق ينظم اعتلاءها وممارستها وتداولها مع أعمال مبدأ الفصل بين السلطات وهذا ما نعتبره ناقصا في النظام السياسي الجزائري للأسباب التي سبق ذكرها فهو يعتبر فصل ظاهري كواجهة تعطي انطباعا ديمقراطيا سرعان ما تكذبه الممارسات الفعلية على ميدان الواقع.¹

كما تؤكد الدراسات المهتمة بالسلطة التشريعية في الجزائر والتي حاولت قياس درجة المؤسساتية وفقا للمعايير التي وضعها المفكر صموئيل هنتغتون¹ وهي:

التكيف: حيث أن السلطة التشريعية في الجزائر افتقدت الاستمرارية شهدت انقطاعا مستمرا فالجلس الوطني التأسيسي تأسس عام 1963م، ولم يستمر سوى عامين وقيمت البلاد دون برلمان إلى غاية 1977م كما شهدت انقطاعا بتعيين برلمان انتقالي في بداية التسعينات وإلى غاية سنة 1997م كما أن وظيفة البرلمان بقيت جامدة فلم تتجاوز أكثر من منح الشرعية القانونية لقرارات تم صنعها في مكان آخر .

التعقيد: وتعني أن يكون للمؤسس أكثر من وظيفة فرغم تعدد اللجان في البرلمان الجزائري وكذا تعدد الوظائف التشريعية والرقابية إلا أنها صورية محددة وجامدة خالية من كل تعقيد.

الاستقلالية: تعني حرية وذاتية المؤسسة (طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات)، في العمل المالي والوظيفي إلا أن الواقع يثبت فقدان البرلمان لهذه الاستقلالية .

التماسك: وتعني درجة الرضا بين النواب في البرلمان غير أن من خلال الممارسة البرلمانية والخبرة السياسية والنشاط داخل البرلمان الجزائري يؤكد أن الأغلبية البرلمانية تحبط وتعرقل أغلب الوسائل الرقابية التي يتقدم بها نواب الأقلية بالرغم من خطورتها وأهميتها.²

كما يضيف الدكتور ناجي عبد النور في الشأن الأمني بأن: السياسات العامة الأمنية للدولة تتأثر بالقواعد والأسس الدستورية والأوضاع السياسية والدستورية وبين ضعف وعدم استقرار السياسة العامة الأمنية وفشلها في تحقيق أهدافها والظروف والإمكانات الاقتصادية.¹

¹ د. أحمد وهبان ، المرجع السابق، ص 141

² د.مصطفى بلعور ، مرجع سابق

فمن خلال ما سبق ذكره يصبح تطوير أداء البرلمان في الجزائر ضرورة ملحة.

إن ضرورة تطوير البرلمان التي أشرنا إليها في هذا المطلب تهدف بالأساس إلى ترقية دور البرلمان الجزائري إلى مصاف البرلمانات المعاصرة وفقا للمعايير العالمية ومن بين المعايير التي أشار إليها الاتحاد البرلماني الدولي حتى يكون برلمانا ديمقراطيا هي:

- 1- أن يكون ممثلا عن الشعب يعكس الإرادة الحرة التي عبر عنها الناخبون في اختيارهم لنوابهم.
- 2- ان يمثل جميع أطراف المجتمع وشرائحه الاجتماعية حتى المهمشة منها.
- 3- فالبرلمان ليس فقط لتكريس حق الأغلبية في الحكم وإنما هو أيضا ضمانا للأقلية في ممارسة حق المعارضة.
- 4- أن يكون شفافا مفتوحا للأمة من خلال وسائل الإعلام المختلفة في إدارة أعماله.
- 5- أن يكون متاحا للجميع، يشرك الشعب ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص.
- 6- أن يكون خاضعا للمساءلة من جانب الناخبين.
- 7- أن يكون فعالا ينظم بكفاءة وفقا للقيم الديمقراطية ويؤدي مهامه التشريعية والرقابية بطريقة تلي احتياجات جميع السكان.²

الفرع الثاني: آليات ومقترحات حلول إجرائية:

-المقترح الإجرائي الأول يتعلق بالتكوين السياسي :

-تدخل الدولة بتدعيم الأحزاب في تكوين مناضليها على مستوى محلي وذلك بتسخير المؤسسات التربوية (قاعات التدريس) و المراكز الثقافية و دور الشباب في فترات زمنية تكون هذه الأخيرة شاغرة في أيام العطل (نهاية الأسبوع، عطل الشتاء، الربيع، الصيف، الخريف) .

-تشكيل هيئة وطنية ومحلية محايدة تتشكل من الأحزاب والإدارة والقضاء، على شاكلة اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات(تتولى الإشراف على عملية تسيير التكوين فيما يتعلق بتسخير المقرات، واستقبال قوائم مناضلي الأحزاب المعنية، والتكفل بتسديد مصاريف الاساتذة الجامعيين و الاطارات التي يشهد لها بالكفاءة في مجال التنمية السياسية و رؤساء البلديات السابقين والممارسين وكذلك الولائيين والإطارات العليا في الدولة حسب نوعية ومستوى التأهيل المستهدف....الخ).

¹ د.ناجي عبد النور" نحو تعزيز دور البرلمان في تفعيل السياسات العامة الأمنية في الجزائر" مجلة العلوم القانونية والإدارية السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر تلمسان ن العدد التاسع 2009ن ص 58

² د.عليان بوزيان، مرجع سابق.

-تتولى لجنة من المختصين بالاشتراك مع ممثلي الأحزاب بصياغة برامج تكوينية مبسطة كمبادئ أولية عن الممارسات السياسية و تسيير الجماعات المحلية والبرلمان في وحدات تعليمية مدرجة تصاعديا من البسيط إلى المعقد كما تسلّم شهادات تربص بعد كل تكوين مرقمة لكل مناضل تحت إشراف حزبه الذي برمجته وبذلك يتسنى لكل حزب توفير احتياطي من الكفاءات، يقدمهم عند كل استحقاق انتخابي ما يعمل على ترقية مستوى المترشحين.

-ترك الإجراءات التفصيلية وطريقة تنفيذ هذه الأفكار للممارسات الميدانية و الاساس هو تبني المشروع مبدأيا.

المقترح الإجرائي الثاني يتعلق بإنشاء "دار للبرلمان" على مستوى كل ولاية

في هذا المقترح وفي ظل التطلع إلى الديمقراطية التشاركية بين البرلمان والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فانه من الضروري إنشاء مقر على مستوى كل دائرة انتخابية تحت أي مسمى ونقترح تسميته (دار البرلمان) مع الإشارة انه لا نقصد به برلمان محلي حتى يصبح في نظام فيدرالي، وإنما القصد منه أن هذه (الدار البرلمانية) تكون مجهزة بمكاتب لنواب البرلمان، وتتولى الدولة أو البرلمان توفير جهاز إداري كفاء يتولى تسييرها وعلى نفقتها، وأن تكون قبلة لمنظمات المجتمع المدني وكذا منظمات القطاع الخاص المحلية لتقدم المقترحات والانشغالات.

- يتولى النواب فيها عقد ندوات وعرض تقارير نشاطاتهم والتفاعل مع هذه المنظمات حول انشغالات منطقتهم ومحاوله صياغة مقترحات قوانين تحت إشراف مختصين محليين تكون تتلائم وخصوصية المنطقة وبالتنسيق مع المناطق الجهوية المشابهة (شمال - جنوب - هضاب - سهوب - صحراء الخ).

-تتجمع نشاطات هذه الدور البرلمانية على مستوى البرلمان بعدما تكون قد أخذت شوطا على مستوى الدور البرلمانية المحلية، ما يسهل عملية رسم السياسة العامة الوطنية وباشتراك أوسع وأشمل مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، ويتولى النواب دور المنسق والناقل للاحتياجات والمطالب الحقيقية وتوفير المعلومات الميدانية الواقعية للجان البرلمان المتخصصة وبالتالي المساهمة في ترشيد الحكم والوصول إلى الحكم الصالح.

-ترتبط هذه الدور البرلمانية المحلية بأقرب الجامعات والمراكز البحثية ما يزيد من تقرب المعلومات وزيادة تفعيل البحوث في هذا المجال.

يمكن تحسين وملائمة دور هذه الدور بما تقتضيه الظروف.

- إننا نأمل من خلال هذين المقترحين تحقيق الأهداف التالية:

-تحقيق التنمية السياسية والرفع من كفاءة المناضلين لكافة الأحزاب وكذا أعضاء منظمات المجتمع المدني.

-العمل على تنشيط وتفعيل دور الأحزاب بصفة مستمرة عوضا عن ظهورها إلا في المواعيد الانتخابية فقط .

-ترقية النقاشات والحوارات في أوساط المجتمع المدني وعلى مستوى مناضلي الأحزاب حتى تصبح تدور حول البرامج وحول السياسات الحكومية بنظرة احترافية وسياسية وليس بطرق سوقية شعبية متعصبة للجهة أو العرق مثلما هو واقع الحال في اغلب مناطق الوطن.

-تصبح هذه الحوارات والنقاشات عبارة على تبادل للمعارف وتراكمها عبر الزمن في أوساط النخبة و المجتمع وهذا ما يؤدي الى انتشار المعرفة السياسية إلى شرائح واسعة من المواطنين بصورة دائمة.

-نتوحي من هذا المقترح بأنه الطريقة المثلى للرفع من كفاءة المرأة سياسيا، من خلال اللقاءات والندوات والمحاضرات التي تتم في داخل دار البرلمان.

-إن متابعة وسائل الإعلام لهذه العملية شيء مهم جدا.

إن الرفع من مستوى الكفاءة والتنمية السياسية سينعكس حتما إيجابا على باقي المؤسسات ويؤدي إلى شفافية ويعمل على إبراز كفاءة الكثير من الشباب المتعلم ويعمل على معرفتهم من طرف الجماهير وبالموازاة مع ذلك يعمل على تراجع الانتهازيين والتأي بأنفسهم والتخفي خوفا من إحراجات الناس.

وفي الأخير يرى الباحث بان كلا المقترحين (التكوين السياسي - وإنشاء دار البرلمان المحلية) كليهما مكمل للآخر وتلعب وسائل الإعلام في المتابعة الايجابية كعامل مكمل لتحقيق هذا المبتغى.

خلاصة الفصل الثاني :

تعود نشأة البرلمان الجزائري غداة الاستقلال بعد انتخاب المجلس الوطني التأسيسي يوم 20 سبتمبر 1962 ثم المجلس الوطني عام 1964 بموجب دستور 10 سبتمبر 1963 وبعد فترة غياب أحدثها انقلاب هواري بومدين سنة 1965 إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني عام 1977 بموجب دستور 19 نوفمبر 1976 كل هذه التطورات حدثت تحت مظلة الحزب الواحد في مرحلة تعددية كرس الدستور 1989 مبدأ الفصل بين السلطات ولم يكتب للبرلمان أن ينشأ بسبب توقيف المسار الانتخابي .

في سنة 1997 تم إحداث برلمان ثنائي الغرفة (Bicaméralisme) البيكاميرالية ولأول مرة في التاريخ البرلماني الجزائري حيث أسندت للبرلمان سلطات تشريعية ورقابية على مستوى النصوص القانونية والدستورية ولكن سرعان ما يكذب الواقع والممارسة الفعلية لهذه السلطة و يعود هذا لعدة اسباب منها ما هو على مستوى الاطار الدستوري و القانوني ومنها ما يعود سببه إلى القانون

الانتخابي، و هناك عوامل أخرى أدت إلى إفراز ممثلين برلمانيين لا تتوفر فيهم الكفاءة التي ترقى إلى مستوى المنوط بهذه المؤسسة السياسية.

كل هذه العوامل و غيرها أدت إلى ضعف البرلمان وانحيار مستوى أدائه ومانسبة التدخلات والتقارير الإحصائية الا تأكيد لهذه الحقائق.

لقد أدى أداء البرلمان الضعيف في صنع السياسة العامة وفي مراقبة برامج الحكومة إلى انعكاسات سلبية على المستوى الاقتصادي (كحالات الفساد المالي) والاجتماعي (كموجة الاحتجاجات التي عمت الوطن) والسياسي (كإشكالية المشاركة السياسية والتزوير) والأمنية (كحالات الانفلات الأمني في بعض الوطن كالجنوب).

إن الظروف البيئية الداخلية والخارجية للجزائر ليست في صالح استمرارية النظام السياسي القائم وعليه من الضروري والواجب تفعيل وتطوير دور البرلمان الجزائري في المشاركة ورسم السياسة العامة وبأكثر حرية وديمقراطية وعليه اقترحنا توصيات وبعض الحلول الإجرائية.

الخاتمة

لقد ارتبط الدور الأساسي للبرلمان في الدول ذات الديمقراطيات الراسخة وخاصة الغربية كسلطة رسمية في صنع ورسم السياسات العامة، كما أن هذا الدور تزامن تطوره بتطور مفهوم السياسة العامة عينها واكتسبته شعوب هذه الدول نتيجة نضال طويل ومرير، وهذا ماتم التوصل اليه في دراستنا هذه وبالتالي اقرار صحة الفرضية الأولى.

هذا التطور للبرلمان وللسياسة العامة أدى إلى تعدد تعاريف وخصائص هذه الأخيرة ماجعل عملية صنعها ورسمها معقدة ومتداخلة ومتشابكة، ولا يمكن تدجينها والسيطرة عليها والتحكم فيها الا بواسطة اطارات بشرية ذات كفاءة ومستوى عاليين من الممارسة والخبرة وهذا ما دأبت عليه البرلمانات المتطورة في الدول الغربية، وهذا ماتم التأكد منه خلال هذه الدراسة وبالتالي اقرار صحة الفرضية الثانية.

على العكس من ذلك فان البرلمان الجزائري شهد صعوبات جمة منذ انشائه غداة الاستقلال الى يومنا هذا فتارة همش وجمد دوره وتارة أخرى ألغي تماما من الحياة السياسية كل هذه الظروف والعوامل انعكست عليه بالضعف والهوان، حتى أن عهد التعددية السياسية في النظام السياسي الجزائري وتبني مبدأ الفصل بين السلطات لم يكن سوى واجهة ديكور وفارغة المحتوى من حيث التوازن بين السلطات وأرسى على الدور الضعيف والهزيل للبرلمان على المستوى التشريعي والرقابي وهذا ماتم التوصل اليه من خلال الدراسة والتحليل لاثبات صحة الفرضية الثالثة.

إن الظروف الجيوسياسية والإستراتيجية للجزائر، وكذا البيئة الداخلية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية والخارجية وما شهدته دول الحوار بما سمي بثورات الربيع العربي(تونس، ليبيا، مصر، المغرب...)، بالإضافة الى تهديدات الجماعات الإرهابية المسلحة كالقاعدة المتواجدة عبر دول المغرب العربي وامتداداتها على مستوى دول الساحل الافريقي. كل هذه الضغوطات تحتم على النظام السياسي الجزائري المباشرة باصلاحات سياسية عميقة وحقيقية على مستوى العديد من المجالات ومن بينها اصلاح وتطوير البرلمان. وهذا ماتم تأكيده في صحة الفرضية الرابعة والأخيرة.

وللمساهمة في تطوير المؤسسة التشريعية (البرلمان) نقدم بعض التوصيات مع مراعاة الملاحظات الواجب اتخاذها:

- يجب أن تكون عملية تطوير البرلمان في الحالة الجزائرية على مراحل وأن تسترجع صلاحياته بالتناسب مع مستوى كفاءة أعضائه من عهدة لأخرى وحسب نوعية النواب الذين تختارهم الأحزاب وتفرزهم صناديق الاقتراع .

- يرى الباحث أنه يجب أن تتركز عملية التطوير على الدور الرقابي أولا ثم يليه تطوير الدور التشريعي لأن ما أفرزته الانتخابات البرلمانية الأخيرة من أعضاء لا ترقى كفاءتهم ومستواهم لممارسة الدور التشريعي ورسم السياسة العامة للأسباب السابق ذكرها، أما الرقابة فهي أقل سهولة في إثارة مواضيع ذات طابع رقابي وتساهم هيئات أخرى متخصصة في متابعتها.

فبالإضافة إلى مقترحات الحلول الإجرائية الوارد ذكرها في المطلب الأخير من هذه الدراسة نضيف هذه التوصيات :

-على مستوى الإطار الدستوري والقانوني :

-التخفيض من القيود المفروضة على ممارسة الآليات الرقابية وخاصة تلك التي تمارس بشكل جماعي كالاستجواب مثلا(30عضو)، وبلجان التحقيق البرلمانية وغيرها...

-تحرير المبادرة التشريعية للبرلمان لتمكين النواب من الاسهام الفعال في العمل التشريعي بدل أن يقتصر دورهم على مناقشة واثناء النصوص التي تتقدم بها الحكومة والتي تتم المصادقة عليها في الكثير من الأحيان دون احداث تغييرات جوهرية.

-تفعيل دور الغرفة الثانية للبرلمان (مجلس الأمة) لتمكينها من المبادرة من التشريع على قدم المساواة مع الغرفة الأولى على غرار البرلمان الفرنسي الذي كثيرا ما يستأنس به المشرع الجزائري.

-إعادة النظر في القانون العضوي الذي ينظم العلاقة بين الحكومة والبرلمان (والذي هو في الأساس مشروع قانون وليس مقترح قانون) واعطاء نواب البرلمان الحرية في تغيير المواد والقواعد القانونية التي يرون أنها تعرقل نشاطهم التشريعي والرقابي ويجاد آلية أكثر نجاعة تدعم سيادة واستقلالية البرلمان في تنظيم جدول أعماله.

-انشاء وتدعيم هيكل فنية مساعدة للبرلمان في مجال الحصول على المعلومة ولتقوية الدعم الفني للبرلمانيين وللبرلمان وذلك بالتزود بخبراء فنيين وكذا ربط البرلمان بشبكة من بيوت الخبرة البرلمانية.

-على مستوى القانون الحزبي والانتخابي:

-إعادة النظر في قوانين اعتماد الأحزاب وتنظيمها وكذا النظام الانتخابي الحالي ووضع آليات مناسبة للحد من المال الفاسد أثناء الحملات الانتخابية وعملية شراء الذمم.

-على الأحزاب التكفل بتكوين مناضليها سياسيا، وتقديم مرشحين ذوي كفاءة عالية تليق بمقام السلطة التشريعية وبالمهام السامية المسندة لها في تقرير مصير الشعب.

-العمل على أن يكون في يد القضاء صلاحية اعتماد الأحزاب السياسية والبحث في النزاعات والفساد في داخلها وحلها إذا ثبتت إدانتها عوضا عن السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة الداخلية، ومن ثم وجب دعم وترسيخ استقلالية السلطة القضائية.

-خلق مشروع وطني تتبناه النخب الحاكمة بما فيها الأحزاب السياسية، لبناء ثقافة سياسية مشاركة تعمل على تدعيم وتقوية المشاركة السياسية بالاشتراك مع المجتمع المدني والقطاع الخاص.

-على مستوى الإعلام والمجتمع المدني:

-نشر وقائع الجلسات البرلمانية والعمل على فتح قنوات تلفزيونية خاصة بذلك.

-توفير المعلومات وإطلاع الجمهور بشتى الوسائل الإعلامية والمعلوماتية وأتمتتها.

-تعاون السلطة التنفيذية مع البرلمان في توفير المعلومات.

-تقوية المجتمع المدني عن طريق التعليم العام وبرامج التوعية المدنية لتحسين مراقبة الجمهور ومشاركته في الحكومة.

-على مستوى النواب:

-اعداد كتيبات ودلائل صغيرة وواضحة تتناسب والمستوى التعليمي المتوسط للنواب للتوجيه والاسترشاد حول مايتعلق بالممارسة البرلمانية.

-صياغة برامج دعم تكوينية لأعضاء البرلمان محايدة سياسيا وفكريا مدعمة بمصادر الخبرة والمعرفة من داخل البرلمان وخارجه.

-صياغة برامج حوارية في شكل حلقات نقاش للأعضاء الجدد والقدامى يشرف عليها البرلمان، مع الاحتكاك المستمر بتجارب ونماذج برلمانية أخرى.

-توفير لكل عضو برلماني مستشارا أو اثنين من المتخصصين القانونيين مع حرية العضو في اختيارهم وتلتزم الدولة بتخصيص مكافأتهم وتسديدها، مثلما عليه الحال في الدول الغربية كالولايات المتحدة الأمريكية (20مستشار لكل نائب في مجلس النواب) وغيرها...

-توفير جو ملائم للنائب على مستوى دائرته الانتخابية (ولايته) للاتصال المنظم والدوري مع ممثلي المجتمع المدني والقطاع الخاص للاستماع والتشاور على المستوى المحلي وتبليغ المطالب على مستوى البرلمان، وذلك بتطوير نظام مؤسسي من خلال توفير الامكانيات البشرية و المادية.

-على مستوى الجامعات والمراكز البحثية:

- إشراك الجامعة ودعم العلاقات بينها وبين البرلمان الجزائري في مجال البحث والتدريب الموجه أساسا للأعضاء.
- خلق مراكز للقياس والتعرف على اتجاهات الرأي العام حول مخرجات العمل البرلماني مايمكّن من تقييم جودة أو رداءة المنتج البرلماني في مجال التشريع والرقابة مايسمح للجمهور بمراقبة وتقييم عمل النواب ومن ثم البرلمان.
- جعل إصلاح و تحسين الأداء البرلماني عملية مستمرة ودائمة وذلك بالاستفادة من الدراسات المقارنة في هذا المجال.
- في إطار الديمقراطية التشاركية و لتوسيع مجال التشاور مع كل الفاعلين عبر الوطن، على الدولة تسخير مرافق كمكاتب للبرلمانيين على المستوى المحلي وربطها بالجامعات والمراكز البحثية المحلية و الجهوية أيضا.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

(1) المؤلفات :

- 1) إمام عبد الفتاح إمام ، الأخلاق والسياسة دراسة في فلسفة الحكم، مصر، القاهرة، مطبعة المجلس الأعلى للثقافة ، 1999.
- 2) د. زواقري الطاهر ومعمري عبد الرشيد، المفيد في القانون الدستوري طلبة-LMD- ، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2011.
- 3) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الجزائرية، الجزائر، عين مليلة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع 2007.
- 4) د.مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار بلقيس للنشر، 2010.
- 5) باقر شريف القرشي ، النظام السياسي في الإسلام، لبنان، بيروت، دار المعارف للمطبوعات، الطبعة الرابعة، 1987.
- 6) د.جيمس أندرسون، ترجمة : الدكتور عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، قطر، الدوحة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، [ب.س.ط].
- 7) جريال الموند وآخرون، السياسة المقارنة، إطار نظري، ترجمة: محمد زاهي بشير المغربي، بنغازي، منشورات قاريونس.1996.
- 8) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- 9) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل28 نوفمبر 1996، الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007.
- 10) سعاد اعمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، الجزائر، عين مليلة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2009.
- 11) د. احمد وهبان، التخلف السياسي و غايات التنمية السياسية: رؤية جديدة الواقع السياسي في العالم الثالث، مصر، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، 2003-2004

(2) الرسائل الجامعية:

1) علي بن عبد المحسن التويجري، "الحصانة البرلمانية ومدى تطبيقها على أعضاء المجلس الشوري السعودي"، بحث ماجستير جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، 2005-2006.

2) أحمد طيلىب، "دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.

3) ضميري عزيزة، "الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر"، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر بباتنة، 2008.

4) ابتسام قرقاح، "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر"، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر بباتنة، 2011.

5) بن بعلية ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر بباتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011.

6) طارق عاشور، "تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997-2007"، مذكرة ماجستير في القانون في العلوم السياسية جامعة باتنة، 2009.

-المقالات:

أ) المجالات

- 1) أ.حسينة شروق و أ.عبد الحليم بن مشري، "مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد-4، جامعة، بسكرة.
- 2) العيد عاشوري ويوسف ابراهيمي، المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال، مجلة النائب، العدد الأول، نشرات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003.
- 3) د. حسين فريجة، هل تعديل الدستور أصبح ضرورة حتمية، مجلة الاجتهاد القضائي، مجلة الاجتهاد القضائي، " أعمال الملتقى الدولي الرابع حول الاجتهاد في المادة الدستورية جامعة"، محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الرابع، مارس 2008.
- 4) د. سعيد مقدم ، "الحق في التنمية القائمة على حقوق الانسان ودور البرلمان في تجسيد حالة البلدان المغاربية"، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، الجزائر، العدد الخامس، جوان 2011.
- 5) د.مصطفى بلعور، "طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية"، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، الجزائر، العدد الخامس، جوان 2011.
- 6) د.عمر فرحاتي، "العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين الفترتين الأحادية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد الرابع، مارس 2008.

الجراند اليومية :

- 1-محمد مسلم، "حوار محمدكناي مقرر لجنة التحقيق في فضيحة 26 مليار"، الشروق اليومي، الأعداد : -3954.3957 (17.16.14 مارس 2013)
- 2-حاج ابراهيم، "استجابة واسعة للإضراب في اليوم الأول بالجنوب"، الجديد، العدد 431 ، (09 أبريل 2013).
- 3-خ.بوديه، "المال القدر يتحكم في الانتخابات"، الخبر طبعة الجنوب، العدد 6976 (05 فيفري 2013)
- 4-عثمان لحياياني "حمس تحذر الحكومة من الاستخفاف بمطالب الشباب في الجنوب"، الخبر، العدد 7045 (15 أبريل 2013).

المواقع:

www.amalnet.k12.il/eastjerusalem/begut

1- تاريخ الاطلاع على الموقع 20/04/2013.

wikipedia.org/wiki

2- ويكيبيديا الموسوعة الحرة، برلمان.

تاريخ الاطلاع في 05/04/2013.

3-أ.د. محمد حسين، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية.

www.eaddlu.org/parlamand/peper-9doc

تاريخ الاطلاع يوم 20/04/2013.

4-د. محمد طي، قيام السلطات في الجمهورية الاسلامية وعلاقتها، مؤسسة الصدر للدراسات الاستراتيجية.

www.alsadrain.com/political/stal

تاريخ الاطلاع يوم 20/04/2013.

5-د. خليفة الفهداوي، ملخص لكتاب السياسة العامة.

www.etudian.dz.net/vb/showthree/php

تاريخ الاطلاع يوم 23/04/2013.

6--د. علي محمد ابراهيم كردي، الخدمة العامة والسياسة العامة.

Kenamonline.com/users/alikordi/poste/352101

تاريخ الاطلاع 23/04/2013.

7-أ.د. محمد حسين، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية.

Sciences juridiques.ahlmontada.net/t374-topic

تاريخ الاطلاع 23/04/2013.

8-الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني، نبذة تاريخية عن البرلمان الجزائري.

www.APN.dz.org

تاريخ الاطلاع يوم 06 ماي 2013

9- الموقع الرسمي لمجلس الأمة، تقديم مجلس الأمة.

www.majliselouma.dz/presefation

تاريخ الاطلاع يوم 06 ماي 2013

10- عدد التشريعات خلال العهدة الرابعة من (1997-2002)

www.apn.dz.org/apn

تاريخ الاطلاع يوم 08 ماي 2013.

11- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة ، 2002-2007، وزارة العلاقات مع البرلمان

www.mrp.gov.dz/ministere-arabe

تاريخ زيارة الموقع يوم 04 ماي 2013

12- موقع الجمعية الوطنية الفرنسية

www.assemblée-nationale.fr/11/documents

تاريخ الزيارة يوم 09/05/2013.

13- الجريدة الرسمية للمناقشات، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية السابعة، السنة الرابعة، رقم 153:

موقع البرلمان. www.apn-dz.org/apn

تاريخ الاطلاع 2013/05/02

14- بن ناصر بوطيب، علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية، حالة البرلمان الجزائري، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، يومي 15-16 فبراير 2012.

15- تاريخ الزيارة 02 ماي www.bouhania.com 2013

موقع النائب الدكتور خوجة ابراهيم:

www.khodja-brahim.com/inclex

تاريخ الاطلاع 2013/05/11.

التصفح

16- تاريخ www.elbiled.net/archives/50976

2013/05/11.

17- م. ونوقي، "المواطن الجزائري .. وتجربته مع البرلمان"، الموعد اليومي عدد-383 (26 ماي 2012)، صفحة منبر القراء.

تاريخ الزيارة www.elmaouid.com/index.php 2013/05/1

18- حصيلة دورة الخريف 2006 ، وزارة العلاقات مع البرلمان 2006

www.mrp.gov.dz/ministere.arab/hasilu

تاريخ الزيارة 2013/05/10.

19- أحمد بن بيتور، "المصلحة الجزائرية بوتفليقة لا يترشح"، الشروق اليومي، العدد- 3966 (26 مارس 2013).

20- اسراء أحمد، "لماذا لم تصل الجزائر الى مرحلة الثورة"، الأهرام .

www.siyassa.org.eg/newscontents

تاريخ الاطلاع 2013/05/13.

21- جريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 197، الفترة التشريعية السادسة، (1 مارس 2011)، جلسة يوم

30 ديسمبر 2010.

www.apn.dz.com

تاريخ الزيارة يوم 2013/05/10.

22- فضيحة سوناطراك مع "ابني" الايطالية .

www.kerzaz08.com/vp

23-الحركات الاحتجاجية منذ بداية سنة 2012.

www.ar.algerie360.com

24-محمد شراق، "الجزائر مرتبطة بأزمة سكن مزمنة رغم امكانياتها الكبرى".

www.elkhabar.com/ar/politiques

تاريخ زيارة الموقع : 2013/05/10.

25-الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الرابعة، رقم 183، جلسة يوم 2010/11/02

www.apn.dz.com

تاريخ زيارة الموقع: 2013/05/09.

26- د.مصطفى بلعور،"التعديلات الدستورية ومعضلة التطوير البرلماني"، الملتقى الدولي الأول حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية .

www.bouhania.com

تاريخ الزيارة: 2013/05/03.

27-بابا عربي مسلم، "آفاق تعزيز مكانة السلطة التشريعية في سياق مشاريع الاصلاح السياسي والمؤسسات في الجزائر"، الملتقى الدولي الأول حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية .

www.bouhania.com

تاريخ زيارة الموقع: 2013/05/03.

المقابلة

-مقابلة مع السيد حلوى ناصر، النائب السابق بالمجلس الشعبي الوطني عهددة، [2002-2007] بتاريخ 2013/05/11 ببيته على الساعة 21 سا.

ثانيا: باللغة الأجنبية

1-Les Ouvrages.

-Pierre Avril , Jean Giquel , droit parlementaire , 4eme idition 2010 , Montchrestien , 2007.

-Daniel Bymam , "Terrorism after 12 the revolution . How secular uprising could help (or/hurt) Jihadists , Foreign affeurs , May/June 2011/p 373.

2-Les Articles.

-Daniel Kubler et Jaques de Maillard , Analyser les politiques publiques , GRENOBLE , 2009.

-Charles Goffin , les politiques publiques , Note rédigée au siminaire des 3et4 avril 2007 , université de pair et des pays de l'adour , UFR pluri dis plinaire de de Bayonne.

www.interform-eu.org/...politiques-publiques

21/04/2013.

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
31	يحدد عدد الاوامر وعدد المبادرات بالتشريع بين مشاريع ومقترحات للفترات التشريعية الرابعة (97 - 2002) والخامسة والسادسة	1
32	يحدد عدد مشاريع القوانين واقتراحات القوانين المطروحة في الجمعية الوطنية الفرنسية لثلاث عهديات متتالية (1997-2002) و (2002-2007) و (2007-2012)	2
34	الاسئلة المطروحة خلال الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)	3
34	الاسئلة المطروحة خلال الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007)	4
35	الاسئلة المطروحة خلال الفترة التشريعية السادسة (2007-2012)	5

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
--------	---------

	شكر وتقدير .
	اهداء .
ا - ح	مقدمة.
1	الفصل الاول: الاطار المفاهيمي والنظري للدراسة: مفهومي البرلمان والسياسة العامة والعلاقة بينهما
1	المبحث الاول: مفهوم البرلمان.
1	المطلب الاول: نشأة وتطور البرلمان ومبدأ الفصل بين السلطات.
3	المطلب الثاني: تعريف البرلمان ووظائفه .
7	المطلب الثالث: صور البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة.
10	المبحث الثاني: مفهوم السياسة العامة وعلاقتها بالبرلمان.
10	المطلب الاول: نشأت وتطور مفهوم السياسة العامة.
12	المطلب الثاني: تعريف السياسة العامة وخصائصها.
15	المطلب الثالث: مراحل صنع السياسة العامة.
16	المطلب الرابع: علاقة البرلمان بالسياسة العامة .
18	خلاصة الفصل الأول.
19	الفصل الثاني: دور ووقائع البرلمان الجزائري في صنع السياسة العامة وآفاق تطويره.
19	المبحث الاول: نشأة ودور البرلمان الجزائري في رسم السياسة العامة.
20	المطلب الاول: نشأة وتطور البرلمان الجزائري في رسم السياسة العامة.
23	المطلب الثاني: مكونات البرلمان الجزائري ودوره في رسم السياسة العامة.
30	المبحث الثاني: واقع البرلمان الجزائري في رسم السياسة العامة وآفاق تطويره.
30	المطلب الأول: الواقع الفعلي لأداء البرلمان في رسم السياسة العامة وتقييمها.
38	المطلب الثاني: أسباب ضعف البرلمان والانعكاسات السلبية
47	المطلب الثالث: ضرورة وآليات تفعيل وتطوير البرلمان الجزائري.
54	خلاصة الفصل الثاني.
55	الخاتمة.
59	قائمة المراجع.

67	قائمة الجداول.
68	فهرس المحتويات.

- تطوير دور البرلمان في صنع السياسة العامة في الجزائر

ملخص - تعود نشأة و تطور البرلمان إلى الدول الغربية عامة وتزامن تطوره وفاعليته، بتطور الديمقراطية والحرية ومبادئ حقوق الإنسان. و كان لتطور مفهوم صنع السياسة العامة وتزايد تعقيداتها وتشابكها تأثيرا كبيرا على أدائه و فعاليته والرفع من كفاءة ممثليه استعدادا لاسترجاع صلاحياته في صنع السياسة العامة باعتباره الممثل الشَّرعي للشَّعب. وفي الجزائر تعود البدايات الأولى لنشأة البرلمان إلى سنة 1962، غداة الاستقلال مباشرة عرف بعدها تطورات عديدة خلال خمسة عقود كان له فيها انتكاسات وإخفاقات أدت إلى ضعف دوره في رسم ومراقبة السياسة العامة لاسيما في العقود الأخيرة. هذا الضعف انعكس بدوره سلبا على الساحة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية والأمنية للبلاد خاصة بعد موجة ماسمي بالربيع العربي، وأصبح يهدد كيان النظام السياسي القائم برؤيته، وهذا ماتم تأكيده من خلال إسقاطنا لمؤشرات قياس قوة الانظمة السياسية من ضعفها، خاصة دراسات هنتغتون ورؤية لوسيان باي، بل ان الوضعية الجزائرية تتطلب الإسراع باصلاحات عميقة على مستوى النظام السياسي ككل و من خلاله اصلاح منظومة السلطة التشريعية وتقويتها وذلك برفع القيود والحواجز عنها في مجالي المبادرة بالتشريع والعمل الرقابي على الحكومة، بوصفها الممثل الشرعي للشعب. ان على مستوى الإطار الدستوري والقانوني من جهة وعلى مستوى النظم والممارسات الحزبية والانتخابية وما تفرزه من نواب اكفاء ومن طراز عالي المستوى من جهة أخرى. وهذا محاولنا معالجته في دراستنا هذه بعد تحليلنا لواقع ودور البرلمان الجزائري في صنع السياسة العامة وتفسير أسباب الضعف والتخلف، اقترحنا حلين إجرائيين: الأول يتعلق بالتكوين السياسي على المستوى المحلي بمساهمة الدولة والأحزاب، والثاني إنشاء دار للبرلمان على مستوى كل دائرة انتخابية محلية (ولاية). وأضفنا توصيات واقعية أخرى تكمل بعضها البعض .

الكلمات المفتاحية: البرلمان - السياسة العامة - الأداء - التطوير

Le développement du rôle du Parlement dans l'élaboration des politiques publiques en Algérie

Résumé- Le parlement tant la création que l'évolution doit en général initiation et son fondement aux pays occidentaux le fait d'être contemporain à l'époque de la montée des idées des principes des libertés, la démocratie et les droits de l'homme, ont beaucoup contribué à l'émergence du parlement.

Ainsi une préface d'un concept d'une élaboration d'une politique publique et sa complexité croissante ont eu un grand impact quant au déroulement et l'efficacité et l'élévation du degré des compétences de ses représentants en les préparant à lui restituer ses prorogatives qui sont inhérentes, en dessein d'y trouver une politique publique en tant que représentant légitime du peuple.

En Algérie les débuts de la création du parlement eurent en 1962 le lendemain de l'indépendance, immédiatement, cette institution a connu des sou bressants durant ces cinq décennies qui se sont succédées dont le replis sur soi et les échecs ont induit à la faiblesse de son rôle dans la formulation et le suivi de la politique publique en particulier, au cours des dernières décennies.

Cette faiblesse se traduit a son tour par son rôle négativement sur la scène politique, économique, sociale et sécuritaire, surtout après la vague du dit « printemps arabe », et est devenu menaçant entité système politique, existant, dans son ensemble. Et c'est ce qui a été confirmé par les indicateurs métriques de la force des régimes politiques de sa faiblesse, en particulier les études de (shuntongton) et la vision de (Lucien bay) après quoi la situation en Algérie nécessite de profondes reformes rapides au niveau du système politique dans son ensemble et à partir duquel la reforme du système du pouvoir législatif. et le solidifier, et ce par à le délivrer de ses liens et leva tout obstacle au niveau de l'initiative législative comme sur celui de la mission suivi concernant le pouvoir exécutif , en tant que représentant légitime du peuple.

Ces reformes doivent systématiquement se manifester au niveau du cadre constitutionnel et juridique, d'une part, et au niveau des systèmes électoraux et les pratiques partisans et avec ce qu'elles sélectionnent comme députés de compétence significatives de haut niveau, d'autre part.

C'est ce que nous avons essayé d'aborder dans cette étude après notre analyse de la réalité et le rôle du parlement en Algérie dans l'élaboration d'une politique publique. Et d'expliquer les raisons de faiblesse et l'arriération.

Nous avons proposé deux solutions pratiques : la première concerne la formation politique au niveau local, par la contribution de l'état et les parties politiques. La deuxième est la mise en place d'une (maison de parlement) au niveau de chaque circonscription local (wilaya), et nous avons ajouté d'autres recommandations réalistes se complètent mutuellement.

Mots-clés: Parlement - Ordre public - performance – développement

