دور المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العامة في الجزائر.

جهيدة ركاش

أستاذة محاضرة (ب) بقسم العلوم السياسية

جامعة حسيبة بن بوعلي - الشلف

ملخص:

أحد مفاهيم السياسات العامة هي أنها نشاط مؤسسي تُباشره المؤسسات الحكومية، وتتفاوت درجة إشراك المؤسسات السياسية المختلفة من نظام إلى أخر ومن فترة إلى أخرى داخل نفس النظام السياسي، كونها تتأثر بما يحدث من متغيرات سياسية ودستورية واقتصادية، ولقد أدت مجمل التغيرات التي حدثت بعد سنة 1989 في الجزائر كغيرها من دول العالم الثالث، إلى ضرورة البحث عن أدوار جديدة للمؤسسات السياسية في صنع السياسات العامة ومنها المؤسسة التشريعية المستندة في جانبها التأسيسي إلى برلمان قوي ومؤثر في العملية السياسية.

ذلك أن البرلمانات تلعب دورا أساسيا في التنمية، باعتبارها مؤسسة نيابية تمثل شرائح المجتمع وتسعى إلى حماية مصالحه الاقتصادية، وأهدافه الإستراتيجية والسياسية وبنائه الاجتماعي، وهويته الثقافية والحضارية، ومن الطبيعي أن تزداد فعاليات السلطة التشريعية خصوصا بعد ما تعالت أصوات تجسيد الديمقراطية و الفصل بين السلطات، وأصبحت الآلية الحقيقية لاستمرارية وشرعية النظم السياسية.

من هذا يتبين أن هناك مبررات كافية لكي يُطرق باب السلطة التشريعية في الجزائر، من أجل التعرف على طبيعتها وموقعها ودورها في صنع السياسات العامة، ومحاولة تقييم الخطوات المحققة في " بناء الديمقراطية " و " صنع القرار "، والتساؤل عمًا أتت – أو لم تأت– به التعددية في مجال تفعيل المؤسسة التشريعية في عملية صنع السياسات العامة، وأسباب التعثر إذا تبين أن ثمة نقائص أو قصورا، وعلاقة كل ذلك بطبيعة النظام السياسي الجزائري.

الكلمات الدالة :

المؤسسة التشريعية، السياسات العامة، البرلمان، النظام السياسي الجزائري.

Résumé:

La politique publique désigne, entre autres, l'activité institutionnelle initiée par des institutions gouvernementales. L'implication des différentes institutions politiques varie d'un régime à un autre et d'une période à une autre au sein du même système politique, puisqu'elles sont influencées par les changements politiques, constitutionnels et économiques.

Les changements intervenus après 1989 en Algérie, à l'instar d'autres pays du tiers monde, ont conduit à la nécessité d'attribuer de nouveaux rôles aux institutions politiques dans l'élaboration des politiques publiques, y compris l'institution législative, basée dans sa partie constitutive sur le parlement, une institution très importante dans le processus politique.

Les parlements jouent un rôle essentiel dans le développement en tant qu'institution parlementaire, représentant les différents segments de la société et cherchant à protéger leurs intérêts économiques, leurs objectifs stratégiques et politiques, leur construction sociale et leur identité culturelle. Il est évident que l'efficacité de l'autorité législative augmente à mesure que s'élèvent des voix réclamant la démocratie et la séparation des pouvoirs. Elle est devenue un mécanisme dans la continuité et la légitimité des systèmes politiques.

C'est ainsi que se justifie l'intérêt porté au pouvoir législatif algérien pour en identifier la nature, la localisation et le rôle dans l'élaboration des politiques publiques. Il est aussi nécessaire d'évaluer les étapes franchies dans la «construction de la démocratie» et la prise de «décision», tout en s'interrogeant sur les résultats obtenus ou pas par le pluralisme notamment en matière d'efficience parlementaire par rapport aux politiques publiques. Nous nous interrogeons, également, sur la nature des entraves, lacunes ou insuffisances observées et leurs liens éventuels avec la nature du système politique algérien.

Mots Clefs:

Institution législative, politique publique, parlement, système politique algérien.

Summray:

Public policy refers, among other things, to institutional activity initiated by government institutions. The involvement of different political institutions varies from one regime to another and from one period to another within the same political system since they are influenced by political, constitutional and economic changes.

The changes that took place after 1989 in Algeria, like other Third World countries, led to the need to assign new roles to political institutions in the development of public policies, including the legislative institution based in its constituent part on the parliament, a very important institution in the political process.

Parliaments play a vital role in development as a parliamentary institution representing the different segments of society and seeking to protect their economic interests, their strategic and political objectives, their social construction and their cultural. It is obvious that the activities of the legislative authority are increasing, especially after the incarnation of democracy and the separation of powers. It has become the real mechanism for the continuity and legitimacy of political systems.

Thus, it is justified to apply to the Algerian legislature to identify the nature, location and role in the development of public policies. It is also necessary to evaluate the approaches of "building democracy" and "decision-making" and to question the results as well as the future of the plurality of areas of the legislative institution and its role in the process of public policy development. We also question the reasons for obstruction if we find that there are gaps or shortcomings in the constitution of public policy and the relationship of all these elements with the nature of the Algerian political system.

Key Words:

Legislative institution, public policy, parliament, Algerian political system .

مقدمة:

لقد تغيرت نظرة العالم إلى البرلمان خلال المراحل التاريخية المختلفة، فكانت نظرة ايجابية أحيانا وسلبية في أحيان أخرى، وذلك بسبب تغير دور البرلمان في الحياة السياسية ومدى تأثيره على التطور الاقتصادي والاجتماعي والنهضة الشاملة للمجتمع، وأصبح الأمر أكثر تدهورا في العديد من البلدان النامية، حيث انعدمت في بعضها أية مؤسسات نيابية أو برلمانات منتخبة أصلا عند استقلالها، أو تحول الكثير منها إلى أدوات لدعم الحاكم المتسلط الذي يقبض على زمام الحكم أيا كانت طريقة وصوله إليه، إلى الحد الذي دفع البعض إلى القول بأن " البرلمانات أصبحت عقبة في طريق الديمقراطية وليست أداة لتحقيقها كما يفترض أن تكون ".

وفي إطار التحولات الديمقراطية والسياسية والتعددية الحزبية أصبح البرلمان دورا محوريا في كل هذا، خاصة إذا أدركنا أنه أداة هذا التحول وهو هدفها أيضا أي أنه فاعل ومفعول به في نفس الوقت، فلا يمكن تحقيق ديمقراطية بلا برلمان يمثل المواطنين ويعبر عن مصالحهم وتطلعاتهم، كما لا يمكن أن يكون هذا البرلمان عنصر قوة للديمقراطية إلا إذا كان ممثلا للجماهير، أي أنه نتيجة انتخابات حرة ونزيهة وبالتالي فإن الديمقراطية تهدف إلى إنشاء برلمان سليم، كما أنها تعتمد في نفس الوقت على وجود برلمان قوي.

كما أن السياسة العامة ترتبط درجة تحقيقها للأهداف بشكل مباشر وغير مباشر بكفاءة وتوازن عمل مختلف المؤسسات في صنع السياسات العامة، فاستقلالية السلطة التشريعية كمؤسسة رسمية في ممارسة دور الرقابة والتقييم لعمل السلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية في تنفيذ السياسات العامة، يؤدي إلى أن تكون العملية السياسية داخل النظام السياسي أكثر ديمقراطية وبالتالي نجاح السياسات العامة، وهذا الأمر ينطبق أيضا على دور المؤسسات غير الرسمية ومدى استقلاليتها وتأثيرها في مؤسسات النظام السياسي الرسمية، وفق صيغ متفق عليها حيث أن قدرة تلك المؤسسات في تمرير متطلبات المجتمع إلى المؤسسة التشريعية، ومنها تصاغ في إطار قرارات وتشريعات السياسات العامة وتطبيقها من قبل المؤسسة التنفيذية بشكل يكفل تحقيق متطلبات المجتمع.

وفي هذا السياق هناك جدل سياسي حول طبيعة الدور الذي يلعبه البرلمان في الحياة السياسية في الجزائر، خصوصا وأن الواقع يظهر بأن تلك المؤسسة لا تزال تلعب دورا هامشيا في الحياة

السياسية، يتراوح بين إضفاء الشرعية على تصرفات الحاكم أو السياسات العامة، وبأنها تناقش القضايا العامة دون التأثير في صنع القرار بشكل واضح.

من هذا المنطلق تتبلور الإشكالية الرئيسية لهذا الموضوع فيما يلي:

ما مدى مساهمة وفعالية المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العامة في الجزائر؟، وما هي آليات تفعيلها ؟.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة ستتم مناقشة الموضوع من خلال المحاور الرئيسية التالية:

أولا– مجالات تأثير المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العامة

ثانيا– دور محلل السياسات العامة بالنسبة للمؤسسة التشريعية

ثالثا– التوازنات التأسيسية في مهام المؤسسة التشريعية في الجزائر

رابعا– آليات تفعيل دور المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العامة في الجزائر

أولا- مجالات تأثير المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العامة:

تعتبر المؤسسة التشريعية إحدى أهم المؤسسات الدستورية في النظم السياسية المعاصرة، وتُمثل الهيئة التي لها حق إصدار القوانين العامة المُلزمة التي تحكم تصرفات المواطن داخل كيان الدولة، فهي تُعبر عن الإرادة الشعبية وتُمارس السيادة باسمه انطلاقا من الأدوار التي تقوم بها.

و يدل تعبير السلطة التشريعية على الوظيفة المختصة بمناقشة القوانين والتصويت عليها، كما يدل على الجهاز الذي يخوله الدستور اختصاص سن القوانين، وأعضاء السلطة التشريعية(المشرعون) هم الذين يقومون بالدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي، ولا يمكن إضفاء هذه السمة عليهم لمجرد أنهم مخولون دستوريا وإنما قد يستلزم الأمر ممارستهم الفعلية لذلك.

وفق هذا السياق تقوم السلطة التشريعية في كثير من الأنظمة السياسية بوظيفة التشريع، كونها مخولا لها دستوريا صياغة النصوص القانونية، ولها سلطة التعديل أو الإلغاء لبعض المشاريع التي تعهدها لها الحكومة، بالإضافة إلى مهمة إجراء تعديلات دستورية تُسهم في تقوية مؤسسات الحكم الراشد وتعزيز دورها في حياة المجتمع، عبر إنهاء التشابكات بين السلطات الثلاث وتحقيق التوازنات المطلوبة بينها، كما يظهر دور البرلمان في إعداد الموازنة العامة للدولة وإقرارها، وهذا يستوجب من اللجنة الدائمة في البرلمان التي تُعنى بشؤون الموازنة أن تتشاور مع شرائح المجتمع وفئاته وطبقاته كافة في مرحلة إعداد الموازنة، ثم تراقب تنفيذها بعد ذلك، وهذا ما يفترض بالضرورة وجود برلمانيين من ذوي الاختصاص والكفاءة التي تُمكنهم من معرفة مبادئ الموازنة العامة للدولة واشكالياتها.[1]

و يكمن دور البرلمان أيضا في تمثيل مصالح الناخبين المختلفة والتوسط فيها، ومناقشة ووضع الأولويات السياسية، وتخصيص الموارد التي تؤثر مباشرة على حياة الناس، والإشراف على السلطة التنفيذية، فالمؤسسات البرلمانية تكون بمثابة ميزان مقابل للسلطة التنفيذية، كما تكون صوتا للناخبين

[1] ناصر عبيد الناصر، **دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد**، دمشق: الهيئة العامة السورية للكتاب، 2010، ص 197.

في تشكيل السياسات، وفي واقع الأمر فإن البرلمان هو المنتدى الرئيسي المعني بمواضيع السياسات العامة، ومكان لإيجاد الحلول الوسيطة وبناء الرأي الديمقراطي.[2]

كما تعكس السياسات العامة التشريعية توجهاتها المجتمعية والإنسانية التي تربطها بالمجتمع وجمهور الناخبين والبيئة المحلية، وتسعى في إقرارها لتلك السياسات على خلق التوازن بين الضغوطات والمصالح المتبادلة ذات التأثير في عملية صنع السياسة العامة، من خلال أعضاء البرلمان ولجانهم المختصة.

فالسياسة العامة إذا ليست حكرا على الجهاز الحكومي فقط، إذ أن للسلطة التشريعية كامل السيادة بأن تسعى لتحقيق القوانين، كما وأن دور المشرعين يختلف من حيث التأثير في صنع السياسة العامة بين القوة والحدودية، تبعا للنظام السياسي القائم في الدولة، ويتضح هذا الدور مثلا في قوة المشرعين بالنسبة للدول الديمقراطية أو المتقدمة ومحدودية دورها بالنسبة لبلدان العالم الثالث.[3]

من هذا المنطلق يعتبر أعضاء السلطة التشريعية (النواب أو ممثلو الشعب في المجلس التمثيلي)، أحد أهم الأطراف المعنية بل اللاعبون الرئيسيون الذين يؤثرون في صياغة النسخة النهائية من السياسة العامة، باعتبار أن كل نائب في البرلمان له أجندة سياسية وأهداف يسعى إلى تحقيقها وخدمة الناس الذين انتخبوه، كما أن أعضاء المؤسسة التشريعية هم من يلعب الدور الرئيسي في صياغة مشروعات القوانين ومناقشتها والتصويت عليها ورفعها إلى السلطة التنفيذية لإقرارها بصورة نهائية، كما أن النواب يمكن أن يتكتلوا ليضغطوا على نواب آخرين ويتمكنوا من تمرير مشروع قرار يوافق رغباتهم ويعكس أهدافهم.

من جهة أخرى فالسلطة التشريعية غالبا ما تكون لها سلطة رقابية على أعمال وقرارات السلطة التنفيذية، لهذا فالنواب يمارسون دورا هاما في مساءلة الوزارة ومتابعة أنشطتهم والتمحيص في قراراتهم وسلوكهم المالي (أي كيفية إنفاقهم للأموال العمومية)، وعقد جلسات استماع وتحقيق مع المسئولين المنحرفين أو المهتمين بسوء العمل وغير ذلك من مهام رقابية، من هنا يصبح تدخل النائب في

[2] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **التطوير البرلماني: مذكرة عن سياسة البرنامج**، أفريل 2003، ص 05.

[3] فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل**، عمان دار المسيرة،2001 ، ص 216.

عملية صياغة السياسة العامة محوريا، لأن بعض مشروعات القوانين تتم كتابتها وإقرارها لتجنب تكرار حدوث مشكلات، كتلك التي تنتج عن مخالفة الوزراء للقوانين أو تلاعبهم وسوء استعمالهم للسلطة والصلاحيات الممنوحة لهم.[1]

بالإضافة إلى ذلك هناك مجموعة من الوظائف التي تشارك بها الهيئة التشريعية في إعداد السياسات العامة نذكر منها ما يلي:[2]

- أن الهيئة التشريعية بصفتها النيابية أو التمثيلية، مسئولة بشكل مستمر على التمكين لمخلف القوى السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، من أن تجد تعبيرا مناسبا عن وضع السياسة العامة، فهذه الأخيرة تكون محل تجاذب مستمر ومساومة، والتي تعطي معلومات وتفصيلات تساعد على توازن السياسات وجعلها أكثر مرونة لاستيعاب كافة الاتجاهات السياسية.

- تضم هذه الهيئة التشريعية آليات هامة تساعد على جمع الحقائق والتشاور مع الأطراف المعنية بالمشكلة، خاصة إذا تعلق الأمر باللجان البرلمانية التي يتم تشكيلها بغرض التحقيق والتحري وسماع آراء الخبراء والمختصين، للحصول على المعلومات اللازمة لصنع السياسات العامة.

- إن الجهاز التشريعي قد يعترض على بعض السياسات العامة، ويقترح بعض السياسات في شكل تدابير وتعديلات، التي يشعر أنها ضرورية انطلاقا من دوره التمثيلي، خاصة إذا ما رأى أن التقديرات والأولويات المخصصة لبعض جوانب السياسة العامة لا تتفق مع مصالح الفئات الممثلة وخاصة الأغلبية منها.

لكن هذا الدور يحتاج إلى أن تعمل السلطة التشريعية بشكل جيد، فالبرلمانات التي يتم انتخاب أعضائها بحرية وعدالة ليمثلوا الأحزاب أو الجهات والمناطق المختلفة في المجتمع، تُعتبر أساسية

---

[1] عبد الفتاح ياغي، **السياسات العامة: النظرية والتطبيق**، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010، ص 109.

[2] حسيبة غارو، " دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة– دراسة حالة الجزائر 1997–2007 ، **رسالة ماجستير**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري– تيزي وزو، 2012، ص 82.

لتوفير المشاركة الشعبية وتحقيق مبدأ المساءلة الحكومية والمطالب المجتمعية[1]، لذلك فلا بد من تمكين البرلمان ليكون أكثر قدرة على استعراض التشريعات الهامة، ومحاسبة السلطة التنفيذية أمام الشعب فيما يتعلق بالقضايا الحاسمة المتعلقة بوضع السياسات.

وعليه تبرز العلاقة بين السياسة العامة والسلطة التشريعية، كون الأخيرة تقوم بوضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينة أو مواجهة مشكلة معينة، فالسلطة التشريعية تقوم بالدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي، وهذه السمة تضفي على السلطة التشريعية مكانة متميزة ، ولكن إذا ما ارتبط ذلك بالممارسة الفعلية لتلك الوظائف والأدوار.

ثانيا- دور محلل السياسات العامة بالنسبة للمؤسسة التشريعية:

تتضمن عملية تحليل السياسة العامة مجموعة الاختصاصات الشاملة والمرتكزات الأساسية سواء من الجانب النظري أو العملي، بحيث تحدد هذه المرتكزات الاختصاصات المنهجية التي يهدف إليها تحليل السياسة العامة والتي تركز من حيث الاهتمامات الأساسية على جوانب في غاية الأهمية، وتتمثل أهم الخطوات التي تشارك بها المؤسسة التشريعية في إعداد السياسات العامة فيما يلي:[2]

- المعرفة بالمشكلة والتي يمكن أن تكون عن طريق أحد النواب أو الأجهزة البرلمانية.
- مرحلة جمع الحقائق والتشاور مع الأطراف المعنية بالمشكلة: ويتطلب ذلك تشكيل لجان برلمانية، بغرض التحقيق والتحري وسماع آراء الخبراء والمختصين للحصول على المعلومات اللازمة لرسم السياسات العامة، ولا بد من أخذ آراء القطاعات الشعبية التي تتوجه إليها السياسات العامة.
- مرحلة صياغة السياسات البديلة من جانب الذين تقع المشكلة في نطاق اختصاصهم، ثم تطرح للنقاش العام من جانب الأحزاب وجماعات المصالح ووسائل الإعلام المختلفة.

---

(1) أيمن عودة المعاني، **الإدارة العامة الحديثة**، عمان: دار وائل للنشر، 2010، ص221.

(2) نجوى إبراهيم، " تحليل دور المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العامة "، في سلوى شعراوي جمعة، علي الدين هلال وآخرون...، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004، ص 224.

- ثم يحسم الاختيار بين البدائل لصالح إحداها ليصبح بمثابة السياسة العامة، ويكون ذلك في شكل تشريعات تعد بمثابة التزامات قانونية.

- وأخيرا ضمان استمرار تنفيذ السياسات على المدى القصير والطويل: خاصة بعد الحصول على موافقة الفاعلين السياسيين الأعضاء في البرلمان، سواء من داخل الحزب الحاكم أو المعارضة، وهو ما يضمن أكبر حجم من التأييد للإستراتيجية وعدم تأثر تنفيذها بالتغير في المناخ السياسي الداخلي.

و عندما يبدأ مُحلل السياسات العامة في معالجة موضوع ما فمن الأولى أن يُحدد:[1]

- السياسة التشريعية التي يُدافع عنها ويترجم أهدافها.
- الأهداف التي ينوي تحقيقها.
- الحق الذي يحتاج إلى الحماية أو الرعاية القانونية.

وعلى مُحلل السياسات العامة المهتم بالدور الذي تلعبه المؤسسة التشريعية في رسم السياسات العامة بحث النقاط التالية:[2]

- مدى تعبير التشريعات الصادرة عن المؤسسة التشريعية عن السياسات العامة المعلن عنها.
- كفاءة وفاعلية الأداء الرقابي في ضبط أداء المؤسسة التنفيذية.
- تأثير التوازنات الحزبية و الولاءات السياسية للأعضاء على مخرجات المؤسسة البرلمانية.
- الدور الذي تلعبه جماعات المصالح في التأثير على توجهات السياسة العامة داخل المؤسسة التشريعية.

---

[1] علي الصاوي، " الصياغة التشريعية للحكم الجيد ؟، إطار مقترح للدول العربية، ورشة عمل حول: **تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية**، بيروت، 03-06 فبراير 2003، ص 13.

[2] نجوى إبراهيم **مرجع سابق**، ص 225.

- ضـعف أو قوة البنية المؤسـسـية للبرلمان وآليات العمل المؤسـسـي في التأثير على الدور الذي يلعبه البرلمان في صنع السياسات العامة.

- تحليل متعمق للمناقشات وقياس الأوزان النسبية للقضايا المطروحة، وبصفة خاصة حقيقة الدور الذي يلعبه البرلمان في مناقشـــة بنود الموازنة العامة وتعديلها، والتي يعتبرها البعض المؤشر الحقيقي لأولويات السياسة العامة، إلى جانب مناقشة الأعضاء للبيانات السياسية المقدمة من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأول، والتي توضـــح مدى تأثيرهم على ترتيب القضايا المختلفة على الأجندة السياسية.

- معرفة طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية ومدى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

و يعتبر كل ما سبق أمرا ضروريا لضمان استمرارية التنفيذ والنجاح لأي سياسة عامة.

ثالثا– التوازنات التأسيسية في مهام المؤسسة التشريعية في الجزائر:

إن مسئولية المؤسسة التشريعية في توجيه وترشيد وتفعيل السياسات العامة ذات أهمية كبيرة، حيث تشمل مختلف التوجهات والتشكيلات السياسية من جهة، والدفاع عن المصلحة العامة من جهة أخرى، وتتمثل توجهات البرلمان وتأثيراته على مسار السياسات العامة، من خلال قوة وتأثير التيارات السياسية الممثلة فيه، فانطلاقا من الأغلبية البرلمانية وترتيب عدد النواب حسب الانتماء السياسي، يمكن أن نستنتج في أي اتجاه يمكن أن توجه السياسة العامة ؟، وما هي القوة الأكثر تأثيرا في توجهاتها ؟، من يتحكم في المعلومات والخيارات والبدائل ويضـــعها لدى هذه الهيئة التي تعتبر من أهم وأبرز مصادر المعلومات في النظام السياسي الجزائري والممثل المباشر للشعب في هذا النظام ؟.

للإجابة عن هذه التساؤلات لا بد من معرفة دور البرلمان الجزائري في مجال صنع السياسات العامة، حيث يعتبر هذا الأخير مؤسسة سياسية مكونة من مجلسين، غرفة أولى تسمى المجلس الشعبي الوطني، وغرفة ثانية تسمى مجلس الأمة، وتتمثل السلطات الدستورية الأساسية للمجلس

الشعبي الوطني في ممارسة مجموعة من الوظائف المتعلقة برسم السياسات العامة في الدولة يمكن إيجازها فيما يلي:

- أول هذه الوظائف الوظيفة التشـريعية، فدور البرلمان الأسـاسـي هو وضـع القواعد القانونية لتنظيم حياة المجتمع والدولة، حيث يتمثل هذا الدور في المشـاركة في مناقشـة تعديل الدسـتور ويمارس صلاحياته التشريعية في الميادين التي يخصصها له الدستور[1]، وكذلك في المجالات المحددة في نص المادتان (140، 141) من دستور 2016.[2]

- ثاني هذه الوظائف هي الوظيفة الرقابية، حيث أن البرلمان هو المسـئول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة وحماية مصـلحة الشـعب ومنع الانحراف والحفاظ على الأموال العامة، بحيث يعد سـلطة رقابة سـياسـية على السـلطة التنفيذية ويسـتطيع التحقق من مشـروعية تصـرفاتها وأعمالها، وللرقابة البرلمانية وسائل عديدة منها: مناقشة الميزانية، الرقابة والإشراف على العمل الحكومي، توجيه الأسـئلة للوزراء...الخ وله أيضـا سـلطة الرقابة على الحكومة التي يمارسـها عن طريق الموافقة على برنامج الحكومة عن طريق بيان السـياسـة العامة والآليات المرتبطة به، وعن طريق الاسـتجواب والأسـئلة...، وكذلك في المجالات المحددة في نص المادة 151 وإلى غاية المادة 155 من التعديل الدسـتوري الجديد،[3] يضـاف إلى ذلك سـلطة الدعوة إلى عقد دورة طارئة للبرلمان بأغلبية الثلثين من أعضـائه، وسـلطة المشـاركة في تعديل الدسـتور، سـواء في إطار الموافقة على مشـروع تعديل آت من رئيس الجمهورية أو في إطار مبادرة بالتعديل مصدرها البرلمـان نفسـه.[4]

---

(1) الحسين لقرط، " الهيكل المؤسساتي لصنع القرار السياسي في الجزائر "، **مجلة الرائد المغاربي للدراسات السياسية والبحوث**، العدد رقم 06، مارس 2015، ص 109.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 2016 ، **الجريدة الرسمية**، العدد 14، الصادرة بتاريخ 27 جمادي الأول 1437هـ، الموافق 07 مارس 2016، ص 26.

(3) المادة 151، 152، 153، 154، 155، من دستور 2016، ص29.

(4) صالح بلحاج، **السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري**، الجزائر: دار قرطبة للنشر والتوزيع، 2006، ص 153.

- ثالث هذه الوظائف الوظيفة السياسية (المعارضة البرلمانية)، ويمكن التماس هذه الوظيفة في الوساطة بين المواطنين وأجهزة السلطة التنفيذية والتأثير في الرأي العام، حيث يقوم أعضاء البرلمان بغرفتيه بدور الوساطة بين دوائرهم الانتخابية من ناحية، والحكومة والأجهزة الإدارية والرسمية من ناحية أخرى، إضافة إلى أنها تساهم في تشكيل الرأي العام وبلورة الاتجاهات السياسية حول النظام السياسي وأداء أجهزة الدولة.[5]

أما عن الموقع الفعلي لمجلس الأمة على مستوى السلطة التشريعية، فقد حددته على وجه الخصوص الأحكام الدستورية المتعلقة بمسار العملية التشريعية ومصير النص القانوني الذي يمكن أن يكون موضوع خلاف بين المجلسين، ويتحدد هذا الموقع كذلك في نظام الأغلبية التي يعمل به مجلس الأمة، بموجب المادة 138 من الدستور الجديد" يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه،... يُصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية،... وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، ... وفي حال استمرار الخلاف يسحب النص".[1]

هذا ويتم تجسيد وظيفة الرقابة من خلال آليات متعددة منها ما يلي:

أ- **الأسئلة:** ويقصد بها طلب توضيح قضية معينة، وتنقسم إلى أسئلة شفوية وتدون في جدول خاص ولا يُفتح الباب فيها إلى أكثر من محاورة بسيطة بين السائل والوزير، وثانيها الأسئلة المكتوبة ويشترط فيها الإيجاز والنشر بالكامل في المحضر التفصيلي لجلسات المجلس،[2] وتتم الرقابة البرلمانية عن طريق الأسئلة وفق إجراءات محددة نجدها في المادة 152 من

---

[5] الحسين لرقط، **مرجع سابق**، ص 109.

[1] دستور 2016، **مرجع سابق**، ص26.

[2] عمر فرحاتي، " دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي "، **مجلة المفكر**، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، أفريل 2009، ص 13.

دستور 2016، وفي المواد من 68 إلى 75 في قانون 8 مارس 1999 العضوي المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان.[3]

ب- **الاستجواب:** وهو عبارة عن إجراء رقابي يتمثل في قيام مجموعة من أعضاء البرلمان (نواب أو أعضاء مجلس الأمة) بطلب توضيحات من الحكومة حول إحدى قضايا الساعة،[1] ويتم الاستجواب وفق قواعد محددة وردت في المواد من 65 إلى67 من القانون الخاص بتنظيم غرفتي البرلمان وكذلك في المادة 151 من الدستور الحالي.

ج- **لجان التحقيق البرلمانية:** وهي وسيلة رقابية ذات فاعلية كبيرة في أنظمة الفصل بين السلطات، وهي موجودة في النظام الجزائري الحالي بموجب الدستور الحالي في المادة 180 بأنه " يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة "،[2] ونظمت الإجراءات والقواعد التفصيلية المتعلقة بلجان التحقيق بموجب المواد من 76 إلى 86 من القانون العضوي المنظم لغرفتي البرلمان وسيرهما.

د- **بيان السياسة العامة والآليات الرقابية المرتبطة به:** (حسب ما جاء في المواد 153-154-155 من الدستور).

أما من ناحية **التوازنات الدستورية**، لا يزال رئيس الجمهورية محور النظام بفضل قدرته أيضا على التحكم في البرلمان، من خلال تأثيره المباشر أو غير المباشر على السلطة التشريعية، ومن خلال ذلك تحولت المؤسسة التشريعية في الجزائر إلى مجرد هيكل بلا روح وفقدت بذلك معالم وجودها، نظرا لتقلص سلطة البرلمان في التشريع سواء من ناحية ذلك الكم الهائل من مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة للبرلمان، ثم تأخذ طريقها إلى أن تصبح قوانين بعد أن

---

[3] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون عضوي رقم 02/99، مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419هـ، الموافق 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادرة بتاريخ 09 مارس 1999، ص 18-19.

[1] صالح بلحاج، **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص289.

[2] دستور 2016، **مرجع سابق**، ص 31.

يُضفي عليها البرلمان الشرعية، أو من ناحية النص الدستوري نفسه الذي قلص سلطات البرلمان في العملية التشريعية، ومنحها إلى السلطة التنفيذية التي تحوز المجال الأكبر في التشريع بنص الدستور، وعليه فإن دور السلطة التشريعية هنا ينحصر في إضفاء الصفة الشرعية على القواعد القانونية التي تقرها الأجهزة التنفيذية،[3] وبالتالي فإن حضورها لم يعد يتعدى الجوانب الشكلية التي تعبر عن ديمقراطية مصطنعة تفتقد إلى ممارسة سياسية حقيقية، وفي وصف هذا الحال فقد أطلق الأستاذ الدكتور صالح بلحاج في أحد كتبه القيمة تسمية " السلطة التشريعية: الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري "، لغيابها الفعلي عن المساهمة في تفعيل الحياة السياسية وتحسين المنظومة القانونية وممارسة الوظيفة الرقابية وتمثيل المواطن حق تمثيل.[1]

لذلك فإن البرلمان الجزائري لا يزال محلا للنقاش، ولا يزال تفعيله وقياس أدائه موضوعا مطروحا للدراسة، باعتبار أن تلك المؤسسة لا تزال تلعب دورا هامشيا في الحياة السياسية يتراوح بين إضفاء الشرعية على تصرفات الحاكم أو السياسات العامة، وبأنها تناقش القضايا العامة دون التأثير في صنع القرار بشكل واضح، وبأن المؤسسة البرلمانية ربما تكون مجرد تعبير عن التوازنات التأسيسية والمجتمعية، دون كونها هياكل نيابية أو تمثيلية بالمعنى الديمقراطي.

في هذا المجال يمكن إرجاع أسباب ضعف المؤسسة التشريعية، إلى أن النظام السياسي الجزائري لم يساعد على بناء برلمان قوي، يستطيع أن يؤدي وظائفه بكل استقلالية وفعالية في كل مراحل تطور النظام السياسي الجزائري، الذي عمل دائما على تقوية المركز (السلطة التنفيذية) على حساب إضعاف الأطراف (السلطة التشريعية والقضائية)، كان ذلك من خلال احتواء المعارضة وانعدام وجود قنوات حقيقية للمشاركة السياسية الفعالة ، حيث أصبح دور النواب لا يتعدى مناقشة النصوص واقتراح تعديلات طفيفة لملأ فراغات تركتها السلطة عمدا، حتى ترتدي العملية ثوب التشريع البرلماني المتضمن مناقشات وتعديلات وتصويت...الخ، وظيفة تندرج ضمن " تأييدات " النظام وليس لها أي دور في تجميع المطالب وتسييسها، مما أفقدها مكانتها ومركزها وأصبحت مجرد هيئة تابعة لا شريكة في الحكم.[2]

---

[3] عمر فرحاتي، **مرجع سابق**، ص13.

[1] صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، **المرجع السابق**، ص 164.

[2] **نفس المرجع**، نفس الصفحة.

وهكذا فإن حدوث اختلال التوازن بين المؤسسات السياسية الرسمية، يؤدي إلى إعاقة تجسيد الأهداف التنموية العامة للبلاد وهو بمثابة حجر في جدار البناء الديمقراطي المنشود .

رابعا- آليات تفعيل دور المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العامة في الجزائر:

إن القصور الواضح للبرلمان الجزائري في المجالين التشريعي والرقابي، فرض ضرورة المناداة بإصلاح البرلمان وترقية دوره ومهامه، وإجراء تغييرات لتجعل من البرلمان مؤسسة أكثر تمثيلا للقوى السياسية ولزيادة سلطاته في صنع السياسات، باعتبار أن البرلمان هو المحور الرئيسي اللازم لتوسيع قاعدة الشرعية ومأسسة المشاركة السياسية، ومن ثمة جاءت الدعوات المتعددة من طرف المختصين بضرورة أن يتجه التعديل الدستوري المرتقب في الجزائر نحو تعزيز مكانة السلطة التشريعية، ذلك أن تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن يكون البرلمان مستقلا في ممارسة وظائفه من دون تضييق أو تقييد من باقي السلطات، كما يقتضي المبدأ توسيع مجال اختصاصاته والاستقلالية في ممارستها وضمن الحيز المسموح به، غير أن الدستور الجزائري يرسم للبرلمان حيزا ضيقا أفرز ضيقا في الاختصاص والاستقلالية.

وعليه فإن الحديث عن دور السلطة التشريعية في التنمية السياسية، يكون حتما عبر تمكين المؤسسة التشريعية من القيام باختصاصاتها في مجال الإصلاحات السياسية، وبفعالية تضمن استمرارها كمؤسسة تجسد المشاركة السياسية التمثيلية في التعبير عن الإرادة الشعبية، وبالتالي فإن التمكين الحقيقي للمؤسسة التشريعية يقتضي المراجعة العميقة للإطار الدستوري المنظمة لدورها وعلاقتها خاصة بالسلطة التنفيذية، لرد الاعتبار لها كمؤسسة قوية إزاء الحكومة للقيام بدورها في مجال السياسات العامة عبر تمكينها من القيام باختصاصاتها بفعالية، تضمن استمرارها كمؤسسة تجسد المشاركة السياسية التمثيلية في التعبير عن الإرادة الشعبية[1].

كما أن الأمر يتطلب إعادة تنظيم السلطة التنفيذية في الجزائر، وكسر منطق وأسلوب الاحتكار التي تمارسها، بعدم حصر جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية وتوزيع الصلاحيات وفق أسلوب تقاسم السلطة، وتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات الكفيل بقيام نمط حكم ديمقراطي حقيقي يسمح

[1] أمال زرنيز، نصيرة ملاح، " إشكالية دور المؤسسة التشريعية في ممارسة حق التعديل الدستوري- دراسة حالة الجزائر- "، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول: **التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة: حالة الجزائر**، كلية الحقوق والعلوم السياسية: جامعة حسيبة بن بوعلي- الشلف-، يومي 18و19 ديسمبر 2012، ص 19.

بتداول السلطة بصورة سليمة، وشرعية السلطة هي مصدر قوة وفعالية مختلف المؤسسات الأخرى، وبالتالي فإن الديمقراطية تهدف إلى إنشاء برلمان سليم، كما أنها تعتمد في نفس الوقت على وجود برلمان قوي [2]، ولا يمكن تعزيز ذلك إلا بعمل الدولة على:

- اتخاذ الخطوات الكفيلة بتحسين أداء السلطة التنفيذية وزيادة فاعلية الحكومة في عملية التنمية السياسية، من خلال تنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية وتحقيق الرقابة المتوازنة والمتبادلة بين السلطتين.
- بناء التكامل الوطني وتعزيز الهوية الوطنية المشتركة باحترام التعدد والاختلاف، والتوازن في إطار قانوني دستوري يؤكد المساواة التامة في المواطنة.
- تفعيل دور المؤسسات التمثيلية الوطنية والمحلية في التشريع والرقابة والاستجابة لحاجات المنتخبين، وهذا الدور مرتبط بنزاهة اختيار أعضاء المجالس المنتخبة واستقلالية السلطة التشريعية.[1]
- احترام فعلي للصلاحيات النظرية الممنوحة دستوريا للمؤسسات السياسية المختلفة في مجال صنع القرار وتنفيذه.
- تداول السلطة داخل هذه المؤسسات بين القوى السياسية والاجتماعية، وذلك على أساس حكم الأغلبية مع حفظ حقوق الأقلية.
- تفعيل مبدأ الفصل الفعلي بين المؤسسات وعدم طغيان السلطة التنفيذية على باقي السلطات التشريعية والقضائية.
- تحقيق الإصلاح القضائي وتفعيل دور السلطة القضائية، من خلال الإجراءات القانونية والدستورية التي تضمن النزاهة وحماية الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين.
- تحديد الصلاحيات بدقة بين المؤسسات العسكرية والأمنية في علاقاتها بالمؤسسات السياسية والإدارية الأخرى، وعدم تجاوز صلاحياتها الدستورية القانونية والتوجه نحو احترافية الجيش التي تعيده إلى مهامه الأصلية.

---

[2] علي الصاوي، " الإصلاح البرلماني في الدول العربية"، في مصطفى كامل السيد (محرر)، **الإصلاح السياسي في الوطن العربي**، القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 2006، ص44.

[1] محمد حليم ليمام، **ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر: الأسباب والآثار والإصلاح**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2011، ص 266.

- تمكين مشاركة القوى الاجتماعية في صناعة التشريع، بمعنى درجة وكفاءة تواصل البرلمان مع هيئات وقوى المجتمع (كالأحزاب وجماعات المصالح وهيئات المجتمع المدني...) من ناحية، وتمكين مشاركة الأفراد من ناحية أخرى في التعبير والتأثير على عملية إعداد وصياغة التشريعات.[1]
- القيام بتعديلات دستورية أو وضع دستور جديد للوصول إلى مؤسسات سياسية أكثر تمثيلية وتوازنا، وتحظى بموافقة أغلبية المواطنين ويتم من خلالها تجاوز مرحلة الجيل الأول من الإصلاحات، نحو نظام سياسي ومؤسساتي أكثر قربا من روح العصر والطموحات العميقة للمواطن الجزائري[2].

فهذه كلها إذا عوامل تُدعم فرص التطوير التشريعي في الجزائر، وتُعزز قدرات البرلمان في الصياغة التشريعية، ومن شأن " تشريعات الحكم الجيِّد " أن تساعد على تعظيم الفرص المتاحة لإحداث النقلة النوعية في العملية التشريعية، من كونها مجرد إصدار قوانين لإضفاء الشرعية المؤسسة على سياسات الحاكم، إلى كونها " صانعة السياسات العامة "، أي تنتقل من مستوى " التشريعات السياسية"، إلى طبقة " السياسة التشريعية " .[3]

لكن تحقيق هذا المسعى يستدعي ضرورة إنشاء المؤسسات الحقيقية، التي تشكل الإطار الذي يستوعب عملية التغيير التي تتطلبها التنمية السياسية في الجزائر، كبديل للمؤسسات الشكلية الحالية التي تفتقد المصداقية المجتمعية، بل إيجاد مؤسسات سياسية نابعة من إرادة المجتمع عن طريق المشاركة السياسية الشعبية، وتحظى برضا المجتمع وثقته وتزكيته ويتفاعل معها بصورة تضمن تحقيق أهدافه.[4]

---

[1] علي الصاوي، " الصياغة التشريعية للحكم الجيد "، **مرجع سابق**، ص09.

[2] عبد الناصر جابي، " حالة الجزائر"، في أحمد يوسف أحمد وآخرون، **كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية: دراسة حالة: الأردن، الجزائر، السعودية، السودان، سوريا، العراق، الكويت، لبنان، مصر، المغرب، اليمن**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010، ص 144.

[3] علي الصاوي، " الصياغة التشريعية للحكم الجيد " ، **مرجع سابق**، ص22.

[4] صالح صالحي، **المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي: دراسة للمفاهيم والأهداف ولأولويات وتحليل للأزمات والسياسات والمؤسسات**، القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2006، ص 150.

خـــــاتمة:

مما تم عرضه يتضح أنه وعلى الرغم من تمتع المؤسسة التشريعية بالصلاحيات الكبيرة في مجال صنع السياسات العامة في الدولة، لكن واقع الممارسة يكشف أنها لا تعدو أن تكون مجرد صلاحيات تُبقي من هذه المؤسسة سارية المفعول لا غير أحيانا، وأجهزة مساعدة لتلك التي تملك الصلاحيات الفعلية في صنع القرارات السياسية الجزائرية أحيانا أخرى، فكان لمؤسسة الرئاسة ومؤسسة الجيش في الجزائر الدور الكبير والفعال في صناعة القرارات السياسية في الجزائر.