المؤسسة البرلمانية والإصلاح السياسي في الجزائر: المعوقات والممكنات

بن كادي حسن
جامعة الدكتور الطاهر مولاي . سعيدة .

مقدمة :

لا تزال المؤسسة التشريعية – أو البرلمان- تحتل موقع الصدارة في الحديث عن أي عملية إصلاح سياسي أو تحول ديمقراطي أو تنمية سياسية، ذلك أن جوهر الإصلاح السياسي كما يرى هنتنجتون هو: " تجهيز النظام السياسي بمؤسسات مستقرة ، متطابقة ، متعددة ، مستقلة و مترابطة "، فالمؤسسة البرلمانية تلعب دورا بارزا في إطار النظام السياسي ، إذ تضطلع إضافة إلى دورها التقليدي بالعديد من الأدوار تثري عملية الإصلاح السياسي وتدعمه، وطالما أن الديمقراطية مجموعة قيم ومبادئ أساسية (كالمشاركة وحرية التعبير واحترام القانون...الخ) فقد يكون إصلاح المؤسسة التشريعية باعتبارها المؤسسة الحاضنة لتلك القيم نقطة الانطلاق الأكثر ملائمة لتحقيق الإصلاح السياسي بمعناه الشامل .

وفي الجزائر لا تشذ المؤسسة البرلمانية عن هذه القاعدة، فهي إذ تسعى للعب دورها في ذلك تصطدم بجملة من المعوقات تحول بينها وبين مسعاها المنشود، ورغم ذلك يبقى الرهان عليها قائما في لعب الدور الأبرز في إنجاح الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر منذ إقرار دستور 1989.

ومن هذا المنطلق سنبحث في موقع المؤسسة البرلمانية في تدعيم مسعى الإصلاح السياسي في إطار التجربة الجزائرية بعد مرحلة الانفتاح، ونتفحص المعوقات الحائلة دون ذلك، كما سنحاول رسم محددات نجاح البرلمان في تدعيم دوره المجتمعي، وإثراء بناء المسار الديمقراطي في الجزائر، وعليه فالبحث يتمحور حول الإشكالية التالية : ما دور المؤسسة البرلمانية في عملية الإصلاح السياسي في إطار التجربة الجزائرية ؟ وما هي أهم معوقات ومحددات النجاح؟. و للإجابة على ذلك سنتطرق إلى العناوين التالية :

- دور البرلمان في عملية الإصلاح السياسي _ إطار نظري _
- موقع المؤسسة البرلمانية في إطار النظام السياسي الجزائري .
- إصلاح المؤسسة البرلمانية كجزء من الإصلاح السياسي .
- معوقات أداء البرلمان لدوره – السياسي والمجتمعي – في إنجاح الإصلاحات .
- محددات نجاح الإصلاحات في ظل المتغيرات الراهنة .

ونختم بحثنا بذكر مجموعة من النتائج المتوصل إليها وتوصيات الدراسة .

<u>أولا</u> : موقع البرلمان في عملية الإصلاح السياسي – إطار نظري –

يعرف قاموس أكسفورد الإصلاح أنه :" تعديل أو تبديل نحو الأفضل في حالة الأشياء ذات النقائص في المؤسسات والممارسات السياسية الفاسدة أو الجائرة، أو إزالة بعض التعسف أو الخطأ"[1].
والإصلاح يوازي فكرة التقدم وينطوي جوهريا على فكرة التغيير نحو الأفضل ، ويمكن التمييز بين ثلاث مستويات من الإصلاح [2]:

1 - الإصلاح بوصفه إستراتجية للوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها ، وهي الإستراتجية التي تقابل ما يعرف ب" إستراتجية الثورة " أو "الاتجاه الثوري في التغيير".

2 - الإصلاح بوصفه عملية تطوير مجتمعي مستمرة تتعلق بتحسين أداء الأنظمة والمؤسسات الاجتماعية من حيث الكفاءة والفعالية .

3 - الإصلاح الفردي وأبعاده القيمية والأخلاقية والنفسية والمعرفية والإدراكية والسلوكية وكل ما يتعلق بتهذيب النفس وتقويمها .

ويعتبر المستوى الثاني هو جوهر الإصلاح السياسي باعتباره يشير على إصلاح الخلل الذي يصيب البنية السياسية للنسق السياسي ، وهو يقف عادة عند حدود المؤسسات الرسمية وما يتعلق بها من لوائح وقوانين، كما يتميز بالمرونة حيث يمكن الحديث عنه في إطار أطر فكرية ومجتمعية مختلفة، أي انه يختلف مضمونه ويتفاوت من مجتمع لآخر، ومن فترة زمنية لأخرى داخل نفس المجتمع ، وفقا لتعدد مجالات النظام السياسي.[3]

ولقد اقترن الحديث عن إصلاح النظم السياسية بشكل عام و بمتطلبات ذلك، بظهور العديد من الرؤى و التطورات فركز البعض منها على دور النخبة السياسية ، والفكرية ، والثقافية ... ، وركز البعض الآخر على دور الثقافة المجتمعية في تقبل الإصلاح و الاستعداد لممارسة ما يتمخض عنه من حقوق وواجبات، فيما ركز آخرون على دور مؤسسات الدولة الرسمية وغير الرسمية، وعلى الرغم من أهمية دور النخبة، والثقافة السياسية في تحقيق الإصلاح السياسي ودعم التحول الديمقراطي ، يضل دور المؤسسات لاسيما السياسي منها هو الأقوى والأكثر أهمية نظرا لما تلعبه من دور ملموس في المجتمع المعاصر يتزايد بتزايد وتنوع الأنشطة التي تقوم بها الدولة كسلطة عامة ، وبهذا تصبح مسألة "بناء المؤسسات" أو إعادة بنائها في حالة وجودها واحدا من المداخل الحيوية لتحقيق الإصلاح السياسي . وتأسيسا على ذلك تعتبر المؤسسة التشريعية (البرلمان) المستهدف الأول في عمليات الإصلاح باعتبارها محور المؤسسات السياسية كما أنها الجسر الرابط بين الشعب وحكومته .

---

[1] – حسن بن كادي: التنمية السياسية في الوطن العربي، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الحاج لخضر-باتنة-،2006، ص.43.

[2] – تيسير محسن:" محاولة أولية للتأصيل لمفهوم الإصلاح"، مقالة نشرت على الرابط:
www.sis.gov.ps\arabic\roya\29\page5.html

[3] – يمكن الرجوع في هذا الصدد إلى: مصطفى كامل السيد: الإصلاح السياسي في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 2006.ص506.

فالبرلمانات ليست منبتة الصلة عن الواقع السياسي ،الاجتماعي، والاقتصادي المحيط بها، وفي سبعينات القرن الماضي قدم كل من نيلسون بولسباي (nelson polsby) وميشال مزاي (michell mezay) تصنيفا رائدا للبرلمانات سنة 1975 حددا فيه أربع أشكال للبرلمانات مستمدة من طبيعة النظام السياسي ونشاط الحكومة [4]:

- أنظمة مغلقة ذات نشاط حكومي مخصص، وتتميز بوجود مجالس تشريعية لكنها تعمل بواسطة التمرير.
- أنظمة مفتوحة ذات نشاط حكومي غير مخصص : وفيها تتم عملية التشريع عبر مؤسسات تقليدية كاجتماعات القبائل وغيرها .
- أنظمة مفتوحة وأنظمة حكومية مخصصة: وتتسم بانتشار المجالس التشريعية واتساع صلاحياتها وتقوم البرلمانات فيها بجميع أدوارها .

ومن هذه الأدوار التي يكثر الحديث عنها دورها في بناء الديمقراطية ، وإنجاح الإصلاحات السياسية وقيادة قاطرة التحول الديمقراطي و تحقيق التنمية السياسية بصفة عامة ،هذه الأخيرة شهدت نظريات عديدة بدء من نظريات التحديث (في ستينات وسبعينات القرن الماضي) مرورا بنظريات التنمية الاقتصادية والثقافة السياسية، وصولا إلى ما عرف بنظريات التحول الديمقراطي مع نهاية الثمانينات[5]، وعليه فقد تحرك دور البرلمان في أجندة الإصلاح السياسي ، وأصبح بؤرة اهتمام المشروعات الإصلاحية التي تنشد الديمقراطية ، ومن الناحية النظرية يتجلى دور البرلمان في ذلك كما يلي :

- تعتبر المؤسسة التشريعية تعبير عن إرادة الناخبين ومشاركتهم في العمل السياسي، وتوفر مثل هذه المؤسسة المستوعبة للمساهمة الشعبية هو الذي يخلق الحراك المجتمعي والسياسي ويعطي الفرصة لانسجام المشروع الإصلاحي مع الإرادة الشعبية[6].
- يلعب البرلمان دورا كبيرا في عملية التنشئة السياسية ، وتعلم كيفية ممارسة الديمقراطية من خلال المناقشات الحرة التي يجريها نوابه ويطلع عليها المواطنون عبر وسائل الإعلام .
- يساهم في تعزيز القدرة المؤسسية للأحزاب السياسية التي تنافس فيما بينها للحصول على أكبر قدر تمثيل نيابي لها، ومن ناحية أخرى فإن تقاليد الممارسة البرلمانية تكرس فكرة الحزب كمؤسسة سياسية .

---

[4] – عمر فرحاتي: "صلاحيات السلطة التشريعية في الدول العربية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد10،الجزائر: جامعة الحاج لخضر-باتنة-،2004،ص.87.

[5] – أنظر: بومدين طاشمة: دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،2011.ص38.

[6] – محمد المصالحة: "المؤسسة البرلمانية ودورها في التنمية السياسية"،مجلة المفكر، العدد22،الجزائر: جامعة محمد خيضر-بسكرة-2007،ص98.

- كما يلعب النواب دورا كبيرا من خلال إمداد الدوائر الانتخابية بالمعلومات ، وتوسيع دائرة الاستشارات لتلبية مطالب وطموحات الدائرة التي قامت بانتخابهم[7] .
- ومن خلال وظيفة التشريع – وهذا الأهم – يمكن للبرلمان تدعيم وإثراء مشاريع الإصلاح السياسي عبر مشاريع النصوص القانونية ، التي تنظم وتحمي العملية الديمقراطية برمتها ، وما تتضمنه من حقوق وحريات .
- على صعيد آخر فإنه ومن خلال الوظيفة الرقابية التي يمارسها البرلمان على الحكومة فانه يمنع تسلط هذه الأخيرة على النحو الذي يكرس مناخ التعددية ويرسي مبدأ سيادة القانون .
- أضف إلى ذلك فإن البرلمان يقوم بوظيفة حيوية وهي ضبط وإدارة الصراع في المجتمع من خلال ما يوفره من آليات سلمية لهذا الغرض .
- كما يمثل البرلمان كذلك مصالح الناخبين المختلفة ويتوسط فيها، وهو صوتهم في تشكيل السياسات، والمنتدى الرئيسي للمناظرة حول السياسة العامة، وبناء الرأي الاجتماعي[8] .

بيد أن هذه المهام – الضرورية في إنجاح مشاريع الإصلاح السياسي – لا يمكن أن تقوم بها السلطة التشريعية إلا في ظل نظام ديمقراطي، ويؤثر نمط التحول الديمقراطي الذي تتبعه الدولة على حدود الدور الذي يمكن أن تقوم به السلطة التشريعية في دعم عملية الإصلاح السياسي، أو بعبارة أكثر تفصيلا فإنه ليس بمقدور أي سلطة تشريعية تدعيم عملية الإصلاح إلا بمدى وصول عملية التحول الديمقراطي إلى مرحلة بعينها تؤكد على تعزيز دور المؤسسات السياسية بمختلف أشكالها وأنواعها .

وتأسيسا على ذلك وبالرجوع إلى تصنيف البرلمانات المذكور، وإسقاطا على التجربة الجزائرية فإن " العجز الديمقراطي " الذي تعاني منه الجزائر - مع طبيعة النظام السياسي القائم – يجعل المؤسسة البرلمانية فيها أقرب إلى النوع الثاني من التصنيف .

ثانيا : مكانة المؤسسة البرلمانية في إطار النظام السياسي الجزائري :

بعد تجربة الانفتاح السياسي للرئيس الراحل الشاذلي بن جديد التي جاء بها دستور 1989[9]، والتي جاءت بالسيناريو "الأسوأ" مع فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ وتدخل العسكريين في الحكم، ثم استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد، دخلت الجزائر دوامة من العنف والعنف المضاد وضاقت آفاق التحول

---

[7] – عبد السلام نوير:"قضايا التحول الديمقراطي في المغرب" في أحمد منيسي محررا: التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي، القاهرة: مطبوعات مركز الدراسات السياسية والإستراتجية،2004، ص104.

[8] – انظر في ذلك : مذكرة سياسية لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي بعنوان: التطوير البرلماني،أفريل 2003.ص05.

[9] – وقد زكاه الشعب الجزائري بنسبة 92 بالمائة وأرسى عددا من مبادئ الفكر الديمقراطي أهمها: - ضرورة الاحتكام إلى صناديق الاقتراع لتداول السلطة، وتأكيد الفصل بين الحزب والدولة – النظر على الجيش باعتباره إحدى مؤسسات النظام المخصصة للدفاع الخارجي، وتحييده سياسي – نقل بعض سلطات الرئيس إلى رئيس الوزراء الذي يكون بدوره مسئولا أمام البرلمان، إضافة إلى عدة قوانين تؤكد هذا الاتجاه الجديد نحو الليبرالية السياسية والاقتصادية . أنظر: الدستور الجزائري لعام 1996، الجريدة الرسمية، العدد96.بتاريخ: 8-12-1996.

الديمقراطي بدعوى أولية الاستقرار السياسي[10]، لذلك جاء دستور 1996 الذي وضع في حينه لكسر حلقة العنف والعنف المضاد وأدخلت فيه تعديلات جوهرية أهمها وما تعلق بالبرلمان حيث نص على:

1 – إرساء مبدأ الثنائية البرلمانية (المادة89) .

2 – تقرير مبدأ المحاسبة من خلال مسؤولية الحكومة أمام البرلمان .

وبناء على النصوص القانونية الواردة في دستور 1996 أجريت سلسلة من الإصلاحات التشريعية والتي أخذت شكل إثراء لبعض النصوص، وإضافة قوانين جديدة، خاصة القوانين العضوية المكملة للدستور ومن أمثلتها : القانون العضوي المتعلق بالانتخابات – القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية – القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما[10] .

لقد كان إقرار دستور 1996 بمثابة الخطوة الأولى نحو إعادة بناء المؤسسات بعد الفراغ المؤسساتي منذ عام 1992، لكن هذا البناء حمل معه صفات تركته مشوها وصير مبادئ الديمقراطية والتعددية ومبدأ التداول على السلطة مجرد شعارات، ويعتبر أكبر انحراف وقع هو ما حدث في انتخابات 1997 بعد عملية التزوير الشامل والمفضوح، وكان لهذا السلوك التأثير المباشر على تشكيلة البرلمان وعلى أدائه فيما بعد[11] . فالأغلبية البرلمانية التي شكلها حزب الأرندي سنة1997 المطعون فيها جعلت عملية تمرير المشاريع القانونية والسيطرة على البرلمان سهلة المنال بالنسبة للسلطة .

لقد كان أداء البرلمان خلال تلك الفترة مرتبطا أساسا بالوضع الأمني والظرف السياسي الخاص، حيث كانت خطوات السلطة إزاء هذا الوضع مباشرة، وذلك ربما ما يفسر المستوى الضعيف لأداء المجلس الشعبي الوطني على وجه الخصوص بحكم الأغلبية المصطنعة بفعل التزوير، إلى جانب الأحزاب التي اختارت المشاركة في السلطة عن طريق الائتلاف الحكومي الذي ساهم في تجاوز حلقة الشرعية المفقودة، إلى جانب الاختلال الموجود بين السلطتين حيث أصبح البرلمان حبيس السلطة التنفيذية[12] .

ورغم حداثتها فقد كشفت تجربة البرلمان التعددي ضعف مبررات وجود غرفة ثانية لاسيما بالصفة التي هي عليها الآن في ظل نظام مغلق، فقد كان استحداثها بمثابة حل خاطئ لمشكل حقيقي وهو الجانب الغير موضوعي من خلال تسلط أغلبية في الغرفة الأولى، فكان مجلس الأمة كابح لأي تسلط محتمل .

والحقيقة أنه لا يوجد أثر تشريعي ملموس لمجلس الأمة في الحياة السياسية منذ إنشائه إلى اليوم، فلا يوجد له سلطة تشريعية واضحة لا بموجب نص الدستور ولا بموجب العرف فتحول مجلس الأمة إلى غرفة تسجيل دون اقتراح للمشاريع، وتحول دوره إلى دور بروتوكولي فلا يوجد في مسار مجلس الأمة ما

---

[10] – أحمد يوسف أحمد والنيفين مسعد : حال الأمة العربية(2005-2006)،ط1،بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية،مارس2007.ص83.

[10] – مجموعة من الباحثين: "دراسات الملتقى الوطني الأول: التحول الديمقراطي"، بسكرة : جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سبتمبر2005،ص.73.

[11] – رابح لعروسي: "قراءة في الأداء السياسي للبرلمان التعددي الجزائري"، مجلة دراسات إستراتجية، العدد4، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع،جويلية2007.ص25.

[12] – المرجع نفسه، ص26.

يذكر من "قرار حاسم"يمكن الاستناد إليه في الدفاع عن جدوى هذه الغرفة، رغم أن المادة (89) من الدستور الحالي تقر صراحة بالمساواة بين الغرفتين في التشريع :" يمارس السلطة التشريعية برلمان متكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"[13] . لكن مجلس الأمة مقصى من حق اقتراح وتعديل القوانين (المادة 120) من الدستور في ظل نظام الذهاب في الاتجاه الواحد،كما أنه لا يملك وسائل الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية، فهو مبعد عن إثراء عمل الحكومة وهو في الوقت نفسه مبعد عن تقييم عملها، وما وسائل الرقابة الممنوحة له إلا مجرد وسائل للاستعلام واعتراف بحق رقابي عديم الفعالية[14] .

إن مفهوم الرقابة البرلمانية يعتبر من المفاهيم المحورية في أي نظام ديمقراطي أو يسعى أن يكون كذلك، ولكي تكون هذه الرقابة البرلمانية بمختلف صورها فعالة ومؤثرة لا بد أن تكون "رقابة جماعية" يقوم بها غالبية أعضاء البرلمان، فلا يكفي أن يتبنى عضوا واحدا موقفا ما كي يؤثر بفعالية، إذ من الضروري أن يؤيده على الأقل الأغلبية البسيطة وفي بعض الأحيان يتطلب الأمر أغلبية الثلثين، ولذلك يفسر هذا حرص السلطة على أن تحضى الأحزاب التي تنتمي إليها أو الموالية لها على أغلبية مقاعد البرلمان حتى تضمن رقابة برلمانية محدودة لا تشكل لها تهديدا لمصالحها .

كذلك فإن نقطة البدء في الإصلاح السياسي لأي دولة هي تفعيل الدور الرقابي للبرلمان، فبقدر جدية هذا الدور واحترامه من جانب الحكومة وحرصها على ما يطرحه البرلمان من مقترحات ومشكلات، بقدر التطور الديمقراطي الذي تنعم به وتحققه الدولة، ولا يمكن تصور وجود نظام ديمقراطي دون رقابة برلمانية واعية وفعالة[14] . ولم يختلف موقع البرلمان كثيرا في العهد التشريعية اللاحقة (1997-2002-2007)، كما لم يختلف مستوى أدائه وفقا لمعايير التقييم المتعارف عليها، مع تسجيل بعض التفاوت من ناحية جدية طرح بعض المسائل ومناقشتها، وكذا بعض المواقف "المحتشمة" إزاء جملة من القضايا الحساسة .

يعرض الأستاذ محمد السعيد أبو عمود خمسة معايير لتقييم دور البرلمان و أدائه في إطار النظام السياسي ،هذه المعايير هي[15] : معيار التكوين،المعيار المؤسسي، معيار المبادرة ، معيار جودة المنتج البرلماني، المعيار الإجرائي، وسنحاول في عجالة تطبيق ثلاثة منها- توخيا لاختصار- على الحالة الجزائرية للخروج بفكرة عامة حول مكانة البرلمان في مختلف عهده المتشابهة عموما.

فبالاستناد إلى المعيار الأول (التكوين) والذي يقصد به تطور تمثيل التيارات السياسية المؤثرة داخل المجلس فالملاحظ أن ما يعرف بالتيار الوطني (جبهة التحرير الوطني و التجمع الديمقراطي) ظل مسيطرا سيطرة مطلقة على مقاعد البرلمان بغرفتيه في كل العهد التشريعية ، مع محاولة تحجيم دور

---

[13] – عاطف قدادرة: " أثر مجلس الأمة في التشريع غير موجود"، يومية الخبر، العدد6941، بتاريخ 31 ديسمبر 2012، ص4.

[14] – راجع في هذا الصدد: شامي رابح: "مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري"، رسالة ماجستير غير منشورة، تلمسان: جامعة أبي بكر بلقايد،2012.

[14] – أنظر علي الصاوي: الرقابة البرلمانية، مصر: المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتجية، ماي2007.ص4.

[15] – محمد السعيد أبو عامود: "حول تقييم الأداء البرلماني: مجلس الشعب المصري كحالة للدراسة"، مجلة قضايا برلمانية، العدد42. 2000، ص32.

الأحزاب المحسوبة على المعارضة وعلى رأسها أحزاب التيار الإسلامي ، أي أن الخارطة السياسية للبرلمان لم تشهد تغييرا ذا أهمية يمكن أن يعطي دفعا لعمله ، ثم إن عددا كبيرا من النواب ذووا سوابق في قضايا الفساد ولم يحرك المجلس آلية رفع الحصانة لمتابعتهم قضائيا وهو ما يعني أن عددا لا يستهان به قد وصل إلى مقاعد المجلس دون أن تتوافر فيهم على الأقل الخصائص التقليدية للنائب كالنزاهة ، والسمعة الجيدة ، وتغليب المصلحة العامة ... الخ، ناهيك عن ضعف المستوى التعليمي والأكاديمي عند غالبية أعضاء البرلمان خاصة في العهدة التشريعية الأخيرة، فتشير قلة اقتراحات النواب بالمقارنة مع المبادرات الحكومية في مجال التشريع إلى ضعف التخصص لدى هؤلاء، هذا دون الحديث عن نسب المشاركة المتدنية في الانتخابات التشريعية التي جعلت شرعية البرلمان برمته محل طعن .

وبالاستناد إلى المعيار المؤسسي فإن أي جديد لم يطرأ على البناء المؤسسي الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فهو يتكون أساسا من مجموعة من الهياكل تتمثل في الرئيس، اللجان الدائمة، والمجموعات البرلمانية التي تتشكل على أساس الانتماء الحزبي، مما انعكس على رئاسة اللجان والعضوية فيها بحكم نوعية تكوين المجلس التي أشرنا إليها، فجعلها أقرب إلى اللجان الحكومية منها إلى اللجان البرلمانية ، خاصة مع التضخم الواضح للجهاز الإداري الخاص بالمجلس (أكثر من 800 موظف) .

وفي ما يخص معيار المبادرة فيكفي تصريح السيد عبد العزيز زياري- وزير العلاقات مع البرلمان – في حوار أجرته معه جريدة (le jeune independant) عندما سئل عن إمكانية الإطلاع على موقف الحكومة بالنسبة لمقترحات القوانين التي عبر عنها النواب بقوله:" عندما يكون هناك مقترح قانوني يكون للحكومة الحق في التعبير عن وجهة نظرها"[16] . وهو تصريح يوضح ضحالة المبادرة بمشاريع القوانين المقدمة من طرف النواب ،في مقابل زيادة معتبرة في التشريع بالأوامر خاصة في القضايا المتعلقة بمصير الأمة (كمشروع الوئام المدني، تأسيس التعريفة الجمركية ، تنظيم المؤسسات الاقتصادية وخوصصتها، وتطوير الاستثمار ...الخ) .

إذن فالبرلمان الجزائري ضعيف بوجه عام ولازال غير مؤثر في ترشيد الساحة السياسية، دوره يزداد انحسارا في مقابل تغول واضح للسلطة التنفيذية، كما أنه رهين مجموعة كبيرة من المعوقات .

ثالثا: معوقات البرلمان ومحدداته في أداء دوره السياسي والمجتمعي في إنجاح الإصلاحات :

لا يكفي توفر جملة شروط– كالتي ذكرت في العنصر الأول- حتى يتمكن البرلمان من أداء دوره السياسي والمجتمعي، إذ يجب زيادة على ذلك أن تنتفي جملة موانع، تعتبر كمعوقات تقف حائلا أمام البرلمان الجزائري، وهذا ربما ما يفسر تعثر الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر منذ الانفتاح السياسي لعام 1989 ومن هذه الموانع :

- استمرار تدخل السلطة في الحياة السياسية وتحكمها فيها من خلال حزبها المدعمين بمختلف الوسائل ما أدى إلى ما يشبه غلقا للساحة السياسية، ومعها المؤسسة البرلمانية، إذ مازالت القوانين

[16] - اجري الحوار بتاريخ: 14-06-2005، أنظر : <www.mcrp.gov.dz|ministere-arabe|articl.pdf

الانتخابية والظروف الفعلية للانتخابات والحياة السياسية دون المأمول، ففي معظم الحالات تفصل القوانين والدوائر الانتخابية بصفة تعسفية لخدم مصالح السلطة والنظام السياسي .

- تدخل الأمن والمخابرات بكثافة قبل الانتخابات وأثناءها وبعدها مستخدمة جهاز الإدارة للحصول على النتائج التي تريدها السلطة .

- دور المال السياسي الطاغي في العديد من المحطات الانتخابية في ظل غياب نصوص قانونية صارمة للتعامل مع هذه الظاهرة، فالعلاقة بين الناخب والمرشح عادة تقوم على أساس الخدمات والوصاية أكثر من اعتمادها على البرامج الانتخابية، وغالبا ما يقترع الناخب على أساس الخدمات الفردية التي يوفرها المرشح لا على أساس أداء المرشح دوره في البرلمان والتشريع ومراقبة عمل الحكومة [17].

- أضف إلى ذلك فإن البرلمان في ظل نظام رئاسي لا يتمتع إلا بسلطات محدودة فهو ضعيف بوجه عام ، فقدراته البشرية والبحثية والمعلوماتية ضعيفة وحتى مع نشاط اللجان بصورة لا بأس بها فهي لا تملك النفوذ والوسائل والمعلومات الكافية، ولا مجال للحديث عن إجراء تحقيقات قوية، أو الحديث عن إقالة وزير أو إسقاط حكومة .

- هذا وإذا كان البرلمان يمثل السلطة التشريعية فإن وظيفته الأساسية لا يستطيع القيام بها بسبب هيمنة السلطة التنفيذية (ممثلة في رئيس الجمهورية والحكومة) على التشريع هيمنة مطلقة، بدء بالتدخل الفعلي للسلطة التنفيذية في الإجراءات التشريعية، وصولا إلى خضوع القوانين الصادرة من البرلمان لرقابة الجهاز التنفيذي[18]، وهي مفارقة عجيبة تمثل أكبر تحديات المؤسسة البرلمانية في الجزائر.

- زيادة على ذلك فإن أداء النائب الجزائري لمهامه مرهون بمدى اتساع هامش الحرية لدى قيامه بوظيفته التمثيلية في "سوق سياسي" تطبعه علاقات زبونية[19] تميز خاصة علاقة النائب بالسلطة، هذه العلاقة تنعكس على ظروف الترشيح والترشح لكثير من "النواب" فتفضي العلاقة التي تربطهم بالسلطة المركزية من الأعلى وبالمواطنين الناخبين من الأسفل، إلى علاقة المركز بالأطراف، فنجد أنفسنا أمام زبائن وموالين لا أمام نواب سياسيين، وعليه فتأثير العلاقات الزبونية على التمثيل النيابي يعد تحديا قويا أمام المؤسسة البرلمانية في الجزائر[20].

- ثم إن الثقافة السائدة في أوساط المجتمع وحتى على مستوى النخب تعد عائقا آخر يضاف إلى جملة العوائق سالفة الذكر ، فالنيابة السياسية في الجزائر أصبح ينظر إليها وسيلة للوصول إلى مركز

---

[17]- أنظر : بول سالم : دليل البرلمان العربي لضبط الفساد، لبنان: منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، 2005، ص17 .

[18] – مزياني حميد:"واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة مولود معمري –تيزي وزو-جوان 2011، ص94 .

[19] – يشير مفهوم الزبونية إلى بقاء سيطرة الراعي (رب العمل) -وهو السلطة هنا- على المصادر التي يحتاجها الزبون أو هو في حاجة إليها، بمعنى بقاء خاصية تزويد الزبائن بالمنافع تطبع العلاقة بينهما، فالملايير التي صرفت على النواب والإغراءات التي منحت لهم جعلت الأكثرية منهم تبرم عقد إذعان مهذب للسلطة .

[20] – طارق عاشور: "تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري"، رسلة ماجستير غير منشورة: الجزائر: جامعة الحاج لخضر-باتنة- 2009، ص51.

النفوذ، وإعادة توزيع الريوع بغرض الحفاظ على مصالح "العرش" ومكتسباته لخدمة المنتمين إليه بدلا من خدمة المواطن بغض النظر لانتماءاته مما يزيد من توسع الهوة بينه وبين السلطة التمثيلية .

ومن تجليات هذه الثقافة أيضا أن: الرأي العام ينظر إلى النائب على أنه موظفي ف يتقلد منصبا في السلم الهراركي في الدولة، وهذه ثقافة سياسية غير مساعدة على بلورة عمل نيابي كفئ وفعال، ما ينسحب بالسلب على قدرة الفعل لدى البرلمان الجزائري وهذا من شأنه أن يزيد الهوة بين المواطن والمؤسسة التمثيلية، وينعكس سلبا على اهتمام المواطن بهذه المؤسسة ويترجم ذلك نسبة المشاركة المتدنية في الانتخابات التشريعية .

يمكن الحديث أيضا عن ضعف عام لمؤسسات المجتمع المدني وضعف المعارضة المحدد لضعف البرلمان، فغياب المجال القانوني والبيئة السياسية المناسب لبروز معارضة حقيقية ساهم بقدر كبير في إضعاف سلطة البرلمان، بل وإخضاعه لقرارات السلطة وخياراتها، في ظل أغلبية تابعة وأقلية عاجزة تساهم بالقدر الضئيل والغير مؤثر في تحريك الحياة البرلمانية، ولو كان ذلك إعلاميا، الذي يبقى هو الآخر- أي الإعلام- محظورا على كل من لا ترغب فيه السلطة.

إن المعارضة كلما كانت قوية ومستقلة بقراراتها، كلما كان البرلمان أكثر تأثيرا والعكس صحيح ، وعليه فقد ساهم ضعف المعارضة في إضعاف دور البرلمان، وبالمثل يعاني المجتمع المدني بمنظماته وفعالياته من عراقيل سياسية تمثلت أساسا بسيطرة الدولة على مجاله بصور مختلفة، وعراقيل اقتصادية، وأخرى اجتماعية وثقافية[21]، علما أن المادة 43 من القانون الداخلي للمجلس الوطني الشعبي التي تنص على أنه :"يمكن للجان الدائمة، في إطار ممارسة أشغالها، أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامه"،وهي إشارة واضحة إلى ضرورة إشراك فعاليات المجتمع المدني والاستعانة بهم في عمل المجلس، لكن شيئا من هذا لم يحدث .

ومن العوائق أيضا تضخم الجهاز الإداري للمجلس الشعبي الوطني من حيث عدد العاملين الذي فاق الثمانمائة عامل، فاتسع بذلك نطاق البيروقراطية مما أثار التساؤل حول مدى الكفاءة والفعالية في الأداء استنادا إلى معيار (التكلفة-العائد) ناهيك عن الفساد الذي تعيشه إدارة المجلس ذاتها[22] .

المحددات :

من خلال عرضنا السابق يبدو أن مسيرة الإصلاح لا تبدو هينة، فالإصلاح لابد أن يقوم على ثلاثة مبادئ تتعلق بروح النظام العام وأسلوب عمله التي تنتشر أو ينبغي أن تنتشر في جميع المواقع والميادين[23] :

---

[21] – المرجع نفسه، ص98 .

[22] – أنظر إلى التحقيق الذي أجرته الخبر الأسبوعي : محمد أنس : "فضائح وتبذير للمال العام بالمجلس الشعبي الوطني"، الخبر الأسبوعي، العدد434، من 23 إلى 29 جوان 2007 .

[23] – تيسير محسن : "محاولة أولية للتأصيل في معنى الإصلاح"، على الرابط :
www.sis gov ps\arabic\roya\29\page5.html

المبدأ الأول : إحلال معيار الكفاءة محل معيار الولاء، سواء أكان ولاء القرابة أو العشائرية أو الجهوية أو الزبائنية والمحسوبية، أو ولاء شيكات المصالح الخاصة المتغلغلة في الدولة أو ولاء الانتماءات الحزبية الضيقة والحاكمة .

المبدأ الثاني : إحلال سلطة القانون محل سلطة أجهزة الأمن في تنظيم الحقل العمومي والحياة السياسية والمدنية، ذلك أن استمرار الضبط اللاقانوني واللاسياسي للمجتمع لا يقطع الطريق على كل مبادرة مستقلة، وإنما يقتل أي إرادة أ حتى رغبة في التقدم أو الانجاز، ويؤدي إلى ما يشبه الشلل في الحياة العامة .

المبدأ الثالث : مبدأ المسؤولية والإرادة الحقيقية في التغيير، الذي يعني الإحساس بالواجب والعمل بما يقتضيه هذا الواجب فيما يتعلق بالشؤون العمومية ومناصب المسؤولية .

وينتج عن هذه المبادئ ثلاثة أبعاد رئيسية تحدد مسار الإصلاح البرلماني ومنه الإصلاح السياسي[24] :

1 – بعد دستوري ضروري لتحقيق توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

2 – بعد سياسي يتعلق بتوفير ضمانات لانتخابات حرة وتوسيع دائرة المشاركة فيها .

3 – وبعد يتعلق بضمان توافر كفاءة الأداء في المؤسسة التشريعية .

أو بلغة أخرى، فإن قيام البرلمان بدوره في عملية الإصلاح متوقف على شرطين ضمن أمور أخرى[25] :

الأول : إرادة الإصلاح وهذا يتعلق بأعضاء المجلس نفسه، ذلك أن السلطة الكافية للرقابة –مثلا- عادة تحددها القوانين، أما قدرة المجلس على ممارسة دور الرقابة فلا تحددها القوانين المجردة وإنما "رغبة" الأعضاء في ممارسة صلاحياتهم بما يملكون من إمكانات مادية وبشرية ملموسة .

الثاني : يتعلق بالظروف العامة التي يعمل فيها البرلمان من نوع الثقافة السياسية السائدة، ونظرة المواطن إلى جدوى الانتخابات وجدوى الأحزاب والعمل النيابي عامة ... وغيرها .

إن هذان الشرطان يعتبران مكملين لبعضهما ولا يمكن تحقق أحدهما دون الآخر، وإن كنت أرى أن نقطة البداية هي إصلاح المؤسسة البرلمانية لضمان إصلاح سياسي ناجح .

رابعا : إصلاح المؤسسة البرلمانية كجزء من الإصلاح السياسي :

لا تنفصل مسألة إصلاح المؤسسة البرلمانية في الجزائر عن منظومة الإصلاح السياسي والتحول الديمقراطي ككل إذ بات البرلمان بما يجسده من قيم المشاركة والسيادة الشعبية ملمحا مهما تنكشف في ظله درجة نمو ونضج النظام السياسي حتى أن فاعلية وقوة النظام نفسه أصبحت تقاس بقوة وفاعلية برلمانه !.

وإذا كنا نطمح أن يؤدي البرلمان دوره لابد من النظر للمسألة من وجهين : وجه داخلي، ووجه خارجي[26] :

---

[24] = حسن بن كادي، المرجع السابق، ص135 .

[25] – علي الصاوي: الرقابة البرلمانية، مصر: المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتجية، ماي2007، ص07.

[26] – أنظر لطوف عبد الله: "دور البرلمانات العربية في عملية الإصلاح والتغيير"، دراسة متوفرة على الرابط :
www.arab-ipu.org\publication\journal\v96\v\ewpoin.html

أ – ***الوجه الداخلي*** : ويعني أن الإصلاح يجب أن يكون من داخل المؤسسة التي ترغب أن تقوم بدور ريادي في عملية الإصلاح ولن يتأتى هذا إلا بالاتي :

*- دراسة اللوائح الحالية للبرلمان وبيان أوجه الضعف وإصلاحها أو تغييرها مع الإبقاء على ما هو نافع وصالح .

*- مراعاة الخصوصية الوطنية من ناحية التوجهات الكبرى للمجتمع، مع التأكيد أن النظام الأنسب هو النظام البرلماني، ولذلك وجب التركيز على هذه القضية في أي مشروع تعديل دستوري .

*- دراسة شروط الترشيح للبرلمان بما يوصل أصحاب الكفاءات والخبرات، بوضع نصوص صريحة وصارمة فيما يتعلق بهيمنة أصحاب المال، ومحترفي التجوال السياسي، ومراجعة حصة المرأة، وكذا ظاهرة الغياب عن الجلسات .

*- دراسة آليات الترشيح الغير معلنة لتصبح أكثر موضوعية ومنطقية بعيدا عن المناطقية الجهوية الضيقة .

*- إدخال عناصر الرصد والتقويم في اللوائح البرلمانية لتتمكن من تحقيق التوازن بين التشريع والتنفيذ والتوازن بين الرصد والموائمة، والتوازن بين القوانين والاحتياجات، وأيضا التوازن بين التنفيذ من جهة والثواب والعقاب من جهة أخرى .

ب – ***الوجه الخارجي*** : ويتمثل في ضرورة تحصين التشريع بالتنفيذ، وتحصين التنفيذ بالتقويم بإبراز النتائج ونشرها ومتابعتها من خلال محاسبة المقصرين، تعزيز العمل الجيد والاستفادة منه، وتجنب العمل السيئ وطرحه، ثم بعد ذلك رصد التجارب العالمية الناجحة، وتكييفها محليا، ولاسيما في مسائل الإصلاح السياسي والدعم الفني وشرعتنها .

خامسا : نتائج وتوصيات :

على الرغم ما قيل عن المؤسسة البرلمانية في الجزائر، وعلى الرغم من استمرار وجود حاجة إلى فعل الكثير لجهة إصلاح البرلمان وتعزيز صلاحياته حتى يسهم بشكل فعال في أداء دوره الريادي، فإن هناك بداية على الأقل، ويبقى البرلمان لاعبا أساسيا في الحياة السياسية، وبإمكانه أن يعطي مساحة سياسية عامة للمجتمع هو بأمس الحاجة إليها، وذلك برفع سقف النقاش السياسي والحريات السياسية وتوسيع نطاق النقاش، كما أنها تخفف الحواجز التي تقف في وجه الشفافية داخل الدولة، وتفتح الطريق أمام مساءلة الوزراء ...الخ .

إنه على الرغم من حداثة التجربة البرلمانية الجزائرية وما شابها من تشويه و قصور ، فقد تميزت الجلسات العامة للبرلمان عموما بالنقاش الصريح و الساخن أحيانا ، وبالطرح الموضوعي والواضح في معالجة القضايا و المسائل المطروحة للنقاش[27] ، ولعل من أكبر الانجازات السياسية المحققة – وهو المهم

[27] – لاسيما بعض القضايا الحساسة والحيوية كبعض نقاط قانون المالية، أو موضوع تجريم الاستعمار، وبعض قضايا الفساد كالتي شهدتها المؤسسة الوطنية للمحروقات(سونطراك). أنظر على سبيل المثال: الخبر اليومي: نواب البرلمان يحاكمون سونطراك، العدد 6950 ، بتاريخ 10 جانفي 2013 .

moltakasp17@gmail.com

في إطار الإصلاح السياسي – تحقيق التعايش السياسي بين مختلف الجماعات السياسية، وإذابة الحواجز النفسية والسياسية التي طبعت الساحة السياسية منذ إقرار التعددية .

ولإتمام البرلمان لدوره لابد – إضافة إلى ما سبق طرحه من أوجه الإصلاح- من الأخذ بعين الاعتبار المسائل التالية بعد إزالة أو تحييد الموانع :

*- يجب أن يكون التطوير البرلماني والتطوير الديمقراطي عملا متواصلا لا يتوقف ، ذلك أن تعزيز المؤسسات و ترويج السياسات الديمقراطية هما أفضل وسيلة للتغلب على أي عجز ديمقراطي .

*- يجب أن تحرص البرامج القطاعية للحكومة (كتلك المعنية بالصحة مثلا) على إشراك اللجان البرلمانية (كلجنة الصحة) كوسيلة عملية بوضع السياسة الوطنية للقطاع المعني (كقطاع التعليم ،أو الصحة ،أو السكن...) .

*- كما وجب الأخذ بعين الاعتبار الاعتماد المتبادل بين البرلمان والعملية الانتخابية ، ذلك أن البرلمان يستمد شرعيته من نزاهة و مصداقية الانتخابية، فلا يمكن اعتبار التطوير البرلماني في عزلة عن الدعم الانتخابي، ولذلك فمن الضروري في هذا الصدد مراجعة معايير الترشح بما يفضي إلى ترشح الكفاءات بدل أن يتحول الترشح إلى بيع بالمزاد، وخاضع لنفوذ أصحاب المال، ومحترفي التجوال السياسي .

*- ثم إن الحديث عن الدور الذي تلعبه الغرفة الثانية ليس البحث في ضرورة الإبقاء على مجلس الأمة من عدمه ،ولكن الطرح والإشكال هو تناقض واقعه مع الأهداف التي جاء لتحقيقها ، فمجلس الأمة و بالصلاحيات الممنوحة له لا يشرع بل وضع للحد من غلو محتمل ولذا يتضح أن الغرفة الثانية لا فائدة منها ولذلك وجب على أي تعديل دستوري مقبل أن يمنح ويعزز من دور هذه الغرفة كما يحدث في الديمقراطيات العريقة، وإما أن يلغيها كلية .

*- ومن التوصيات المهمة في مجال العمل الرقابي : تحديث الإطار القانوني للعلاقة بين البرلمان والحكومة، وكذا تزويد النواب بالمساعدين من الباحثين والمتخصصين وكذا الإداريين، لإمداد النائب بالدراسات والمعلومات الضرورية ليضطلع بعمله الرقابي .

*- كما وجب التنويه إلى ضرورة تفعيل المادة 43 من القانون الداخلي للمجلس الوطني الشعبي التي تنص على أنه :" يمكن للجان الدائمة، في إطار ممارسة أشغالها، أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها ".

*- وفي الأخير وجب التأكيد – كما يرى معظم الخبراء – على أن النظام الأنسب للجزائر هو النظام البرلماني مما يعني أن البرلمان لا يتحمل مسؤولية الإصلاح السياسي فحسب، بل مسؤولية الإصلاح المجتمعي بمفهومه الشامل .

خاتمة :

يبدو من خلال تحليلنا للإشكالية المطروحة أن إنشاء واستقرار وتطوير المؤسسة البرلمانية هي مسألة إصلاح سياسي هيكلي. وليست مجرد عملية فنية تنصب على الإجراءات والوسائل، كما يبدو أيضا أن مثل هذا الإصلاح مكلف للغاية سواء من حيث متطلباته (ثقافة سياسية مواتية، ظروف دولية مواتية،

ظروف اجتماعية مستقرة ...) أو أبعاده (التداول السلمي و الدوري على السلطة، اقتسام القوة السياسية ، استقلال السلطات العامة ، الشفافية والمحاسبة ...) .

ويبدو كذلك أن إصلاح البرلمان مقدمة نتيجة في آن واحد للإصلاح السياسي في الجزائر وذلك بفعل عوامل عديدة جعلت الأخذ بآليات العمل المؤسسي للديمقراطية ، وفي محورها البرلمان سمة شبه حتمية لعصرنه الدولة وفي ظل الظروف الدولية المحيطة بنا _الربيع العربي_ يصبح السؤال: كيف يمكن تطوير البرلمان في هذا الظرف الدولي الجديد ؟ وليس ما إذ كان هذا التطوير ضروريا من عدمه، فالبرلمان الجزائري ليس خارجا عن هذا السياق التطوري، ولا ينبغي له أن يكون كذلك فالانفتاح الثقافي والسياسي والاقتصادي على العالم الخارجي ، والمعطيات الدولية المحيطة بنا ، كلها تجعل الإصلاح السياسي "الهادئ" وتطوير دور البرلمان مسألة حتمية في مستقبل الجزائر المعاصر.