

المعارضة البرلمانية كمدخل لتفعيل الأداء البرلماني للأحزاب السياسية في الجزائر

Parliamentary opposition as an entrance to activate the parliamentary performance in Algeria

سعاد العقون

جامعة الجزائر - 3 - الجزائر

laggouna@hotmail.fr

فيصل مالك*

جامعة الجزائر - 3 - الجزائر

Scola-lettre@hotmail.com

تاريخ النشر: 2022/12/31 تاريخ القبول: 2022/11/29 تاريخ الارسال: 2022/08/21

ملخص:

يعالج هذا المقال مكانة المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، ومدى ممارستها لأدوارها التشريعية والرقابية على أعمال الحكومة، استنادا إلى الدساتير الجزائرية المتعاقبة، مستهدفا تأثير ذلك على الأداء البرلماني للأحزاب السياسية الجزائرية، ومن بين أهم الحقوق التي منحها المؤسس الدستوري للمعارضة البرلمانية، الحق في المشاركة الفعلية في التشريع، الرقابة على عمل الحكومة، الحق في التعبير وإبداء الرأي، التمثيل في أجهزة غرفتي البرلمان وإخطار المحكمة الدستورية حول دستورية قانون ما. وتوصلت الدراسة إلى أن المعارضة البرلمانية في الجزائر مازالت ضعيفة نوعا ما لعوامل كثيرة، مقارنة بباقي الأنظمة الديمقراطية الأخرى.

كلمات مفتاحية: البرلمان، المعارضة البرلمانية، الأحزاب السياسية، الرقابة البرلمانية، الأداء الحزبي.

Abstract :

This article tackles the position of the parliamentary opposition in the Algerian constitutional system, and the extent to which it exercises its legislative and oversight roles over the work of the government, based on successive Algerian constitutions, targeting the impact of this on the parliamentary performance of Algerian political parties. Among the most important constitutional rights granted by the founder to the parliamentary opposition, is the right to participate actively in the legislation, to control the work of the government, the right to express and express opinions

The study concluded that the parliamentary opposition in Algeria is still somewhat weak due to many factors, compared to the rest of the other democratic systems

Keywords: Parliament, parliamentary opposition, political parties, parliamentary oversight, party performance.

مقدمة

لا يمكن تصور وجود نظام ديمقراطي بدون أحزاب سياسية تتمتع بكل الحرية في ممارسة نشاطاتها السياسية بما في ذلك مراقبة عمل الحكومة، وتوجيه النقد لها وإظهار أخطائها للرأي العام، فهي نتاج الديمقراطية وركيزة الحياة السياسية، ومبدأ سيادة الشعب. والأحزاب السياسية إما أن تكون في السلطة فتعمل على تنفيذ برنامجها، وإما أن تكون في المعارضة فتلعب دور المراقبة والمحاسبة على الحزب الحاكم.

إن وجود المعارضة أصبح ضرورة ذا أهمية في المراقبة والمساءلة ومن ثم التقويم العام لأداء وعمل الحكومة، خاصة وأن القائمين على الحكومة هم من البشر ويتعرضون إلى هفوات وأخطاء، فالهدف من المعارضة ليس الصراع من أجل البقاء، بقدر خلق تنافس يعود بالنفع على الصالح العام.

وانطلاقاً من هذه الأهمية، عملت دول عدة على سن قوانين تنظم دورها وتحدد مالها وما عليها حتى تلعب دورها في العملية الديمقراطية، وتشارك بفعالية في تحقيق التنمية في جميع المجالات.

وبناء على ما سبق ذكره، فإننا سنبحث ضمن هذا المجال في الإشكالية الآتية:

كيف يظهر مركز المعارضة في البرلمان الجزائري؟ وما أثر المعارضة البرلمانية في الحياة السياسية؟

ومن خلال هذا الإطار الرئيسي، نطرح الأسئلة الفرعية الآتية:

- هل عزز المؤسس الدستوري الجزائري مكانة المعارضة البرلمانية؟
- ماهي الآليات والأدوات المكرسة للمعارضة البرلمانية لممارسة صلاحياتها؟
- ما هو الدور الذي تؤديه المعارضة البرلمانية على المستوى التشريعي والرقابي؟

أما منهج الدراسة، فقد استخدمنا المنهج الوصفي التحليلي، الذي يصف لنا الظاهرة السياسية ويقوم بتحليل الأسباب والتي تؤدي إليها، كما استخدمنا المنهج التاريخي كي نتمكن من معرفة مراحل ظهور ونشأة المعارضة السياسية والبرلمانية، وكذلك استخدمنا منهج دراسة الحالة عندما حصرنا مجال بحثنا في حالة المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري تحديداً.

وقبل التفصيل في مكانة المعارضة البرلمانية وأدوارها ووظائفها في الجزائر، علينا التطرق أولاً إلى ماهية المعارضة السياسية والبرلمانية وأهميتها في الديمقراطيات الحديثة.

أولاً: التأصيل النظري للمعارضة البرلمانية

ترتبط دراسة المعارضة البرلمانية بصورة كبيرة بدراسة الأحزاب السياسية، لأن ممارسة المعارضة داخل البرلمان وخارجه تحتاج إلى تنظيم سياسي محكم من أجل حمايتها وضمان حقوقها وفق ما يخوله لها الدستور. تجد المعارضة السياسية في الأحزاب السياسية، مجالاً للمشاركة السياسية والتعبير عن الآراء والمواقف فيما يخص السياسة العامة للدولة، وتوجيه النقد لها، وإظهار أخطائها للرأي العام، بغرض التقويم العام لأداء وعمل الحكومة، فهي ليست لأجل الصراع من أجل الوصول إلى السلطة، بل تنافس لخدمة الرأي العام.

1. ماهية المعارضة السياسية

ارتبطت نشأة المعارضة بنشأة السلطة في المجتمعات الإنسانية منذ أن انقسم الأفراد إلى حاكمين ومحكومين، ويختلف مفهوم المعارضة باختلاف الزمان والمكان، ويقول ماكس فيبر " Weber-Max إن تطور المعارضة ارتبط بظهور وتطور حق الاقتراع العام، لان ذلك يتضمن تعبئة وتنظيم الجماهير فالمعارضة السياسية بمعناها الحديث ترتبط على نحو محدد بتطور النظام الحزبي التنافسي الليبرالي البرلماني، الذي تحولت فيه الكتل والأجنحة التمثيلية إلى أحزاب سياسية.

1.1. مفهوم المعارضة السياسية

يعرف الباحث " أحمد سعيان" في قاموس المصطلحات السياسية والدستورية، المعارضة السياسية، بأنها: " تستخدم للدلالة على الأحزاب السياسية والمجموعات التي لم تحصل على الأغلبية في الانتخابات، والتي تناضل من أجل استلام السلطة، وتمارس عملها بشكل طبيعي ضمن الإطار القانوني والمؤسسي ، لكنها تنمو أحيانا خارج النظام السياسي الذي ترفض قواعد لعبته"¹

تفيد الدراسات التأصيلية لمفهوم "المعارضة السياسية" L'Opposition Politique ، أنّ وجود معارضة دستورية متوازنة في أية دولة، هو ضمان لاستقرارها السياسي والاجتماعي²، لتشكيل معارضة سياسية "قوية/ غير هزيلة"، ذات نفوذ جماهيري، تستحوذ على ثقة المواطنين، وتمتلك قبولا من قبل المجتمع، تقوم على "صفة الشرعية"، التي تبرّر "أحقية" ممارسة أدوارها ووظائفها تجاه السلطة شرعية "المعارضة"، في مقابل مشروعية "السلطة الحاكمة"³

2.1. مفهوم المعارضة البرلمانية

يمكن تعريف المعارضة البرلمانية وفق ثلاث مستويات يتم تحديد معناها إما انطلاقا من وصفها حالة أو عاقلة أو وظيفة، فالمعارضة البرلمانية هي حالة "الأقليات الانتخابية" التي يربطها اعتراف متبادل بالأغلبية، من حيث امتلاك هذه الأخيرة لسلطة اتخاذ القرار في مقابل الاعتراف للمعارضة كأقلية بحق تبني رأي مخالف عبر معارضتها للمشاريع المقدمة لها.

أما المعارضة البرلمانية كعلاقة فتهم أكثر بطبيعة العلاقة التي تربطها بالحكومة والأغلبية وهي عموما علاقة معنونة بعدم دعم الحكومة، فتعني المعارضة الأحزاب السياسية والحركات التي تنتمي إلى الأغلبية البرلمانية⁴. في حين أن المعارضة البرلمانية وظيفيا تنصب على الاهتمام بكل ما له علاقة بالنسق السياسي وهنا ترتبط بمفاهيم السلطة، الديمقراطية، التمثيل، التعددية السياسية، التناوب السياسي على الحكم، وتشكل بديلا سياسيا عبر وظائفها من خلال اقتراح خيارات وبدائل للسياسات ومناقشة القوانين والمساهمة في ضمان شفافية القرار العمومي.⁵

كما يمكن تعريف المعارضة البرلمانية على أنها "مجموعة ممثلة في البرلمان مكونة من نواب وأحزاب ومستقلين وأيضا مجموعات نيابية غير ممثلة في الحكومة وتختلف معها ولا تدعمها بشكل منتظم، تساهم في

العمل البرلماني على مستوى التشريع والرقابة وإيجاد الحلول والبدائل للسياسات، وبهذه الصفة تشكل المعارضة البرلمانية سلطة مضادة للحكومة على المستوى الدستوري تسعى في حدود وظائفها التي حددها الدستور والنظام الداخلي للبرلمان إلى تقديم البدائل للسياسية الحكومية⁶

2. أهمية ودور المعارضة في النظم السياسية الديمقراطية

الحق في معارضة الحكومة هو سمة أساسية للديمقراطية الليبرالية، يتجلى ذلك في مجموعة متنوعة من الطرق والأساليب، بما في ذلك القدرة على مقاضاة الحكومة في المحاكم، وإجراء انتخابات حرة، وامتياز حرية التعبير داخلها الهيئات التشريعية، خاصة في أنظمة الحكم البرلماني⁷، ومع ذلك، فإن المعارضة ليست مجرد مجموعة من الاستحقاقات ولكنها مؤسسة ملموسة ومجموعة مؤسساتية للعلاقات.

ترتبط الديمقراطية بالمعارضة بقدر ما ترتبط بالحكومة⁸، حتى أن "ايريس ترانديس" عالم السياسة البريطاني اقترح في 2017 أن تنافس الحكومة من قبل معارضة فعالة يجب أن يكون جزءاً أساسياً من أي تعريف جدي للديمقراطية. ومع ذلك ، فإن المعارضة ليست مجرد سمة مميزة للحكم الديمقراطي ولكن للسياسة بشكل عام.

لقد استغرق علم السياسة وقتاً طويلاً لإدراك قيمة دراسة المعارضة السياسية عبر الأنظمة الديمقراطية والاستبدادية، فمجلد روبرت دال الأساسي لعام 1966 ، والذي ظل نقطة مرجعية غير منازعة في هذا المجال لعقود من الزمن ، ركز بشكل مشهور على المعارضات السياسية في الديمقراطيات الغربية⁹ إن الإدراك بإمكانية وجود معارضة سياسية حقيقية في أنواع مختلفة من الأنظمة الديمقراطية والاستبدادية لم يظهر كثيراً قبل بداية القرن الحالي، الورقة الكلاسيكية من هذه الفترة هي تلك التي كتبها جان بلونديل، كما زعم بلونديل أن المعارضة "مفهوم تابع" وهذا يعني أن شخصية المعارضة مرتبطة بشخصية الحكومة¹⁰. وبالتالي ، فإن فكرة المعارضة إذا جاز التعبير ، طفيلية على أفكار الحكومة ، والحكم ، والسلطة...الخ.

في حين أن هناك الكثير من الإجماع حول ثنائية الحكومة والمعارضة مثل "الشفرة الثنائية" الأساسية لأي نظام سياسي، إلا أنه بعيد كل البعد عن الاعتراف عالمياً بأن ما هو ليس حكومة في السياسة هو بالضرورة "معارضة" بل إن بعض التحفظات تتعلق بالساحة البرلمانية في الأنظمة الديمقراطية القائمة. على وجه التحديد ، شكك بعض العلماء في المعادلة الصامتة للأحزاب غير الحكومية وأحزاب المعارضة في البرلمان ، مشيرين إلى أن الأحزاب غير الحاكمة في البرلمان التي تسعى للفوز بمنصب حكومي وتكوين شركاء ائتلافيين قابلين للبقاء هي أحزاب معارضة حقيقية. مثل هذا الموقف يمكن تبريره بالتأكيد.

ثانياً: مكانة المعارضة البرلمانية في الدساتير الجزائرية المتعاقبة

يمثل الاعتراف بالمعارضة البرلمانية ركيزة أساسية في العملية الديمقراطية، فتنظيم إطار المعارضة وتبيان مآلها وما عليها، يمهدها الطريق لممارسة دورها أو أدوارها ومنع انحراف قرارات الحكومة أو الأحزاب الحاكمة، مما يخلق جواً تنافسياً شريفاً على السلطة وعلى إدارة الشأن العام.

بالإضافة إلى حق إنشاء لجان التحقيق والتي تكون بمبادرة من عشرين (20) برلمانيا من الغرفتين وحق مناقشة برنامج عمل الحكومة والتصويت عليه عند عرضه على المجلس للمصادقة عليه، والمشاركة في مناقشة بيان السياسة العامة التي تقدمه الحكومة سنويا أمام المجلس الشعبي الوطني.

يتمتع النواب في مجالات أخرى بجملة من الحقوق والصلاحيات مثل إنشاء المجموعات البرلمانية (لكل عشرة نواب)، وهكذا فإن الواقع العملي شهد إنشاء عدة مجموعات برلمانية لأحزاب الأقلية و المصنفة كمعارضة، و من بين الحقوق التي فرضها التطبيق العملي دون وجود نص هو المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية

جرى بعد هذا التعديل الدور الأول للانتخابات التشريعية لتجديد أعضاء المجلس الشعبي الوطني في 26 ديسمبر 1991، كما عدل خلال هذه الفترة قانون الانتخابات ليرتفع بعدها عدد المقاعد إلى 430 مقعدا، غير أنه قبل إجراء الدور الثاني توقف المسار الانتخابي على إثر فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بالأغلبية الساحقة، تم على إثر ذلك حل المجلس الشعبي الوطني بموجب مرسوم رئاسي واستقال رئيس الجمهورية بعد ذلك دخلت البلاد في دوامة فراغ مؤسساتي، و يعود سبب فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ إلى أن المشرع الجزائري اعتمد في انتخابات 1991 على الأخذ بنمط الانتخاب الفردي و الأغلبية المطلقة ثم بعد ذلك غير نمطه في انتخابات 1997 ليعتمد نمط التمثيل النسبي بالقائمة.

عرفت الجزائر منذ تاريخ توقيف المسار الانتخابي سنة 1992 تجربتين برلمائيتين: الأولى تحت اسم المجلس الوطني الاستشاري سنة 1992، والثانية تحت اسم المجلس الوطني الانتقالي في 1994، كل هذه الظروف التي مر بها المجلس الشعبي الوطني كانت تقف دون إرساء المعارضة البرلمانية على مستواه رغم أن هذا الدستور كرس التعددية الحزبية إلا أنه لم ينص على عبارة حزب واكتفى بمصطلح جمعيات ذات الطابع السياسي¹².

لهذا يرى البعض أن استخدام هذا المصطلح ليس من قبيل الصدفة، وإنما المقصود منه ترك الباب مفتوحا أمام التشكيلات السياسية للانضواء تحت راية جبهة التحرير الوطني،¹³ وقد رجحها البعض إلى أحد الأمور الثلاثة التالية:

- تضيق مجال و نفوذ التعددية لينحصر دورها في المعارضة دون المشاركة الفعالة و المؤثرة.
- استبعاد انتعاش أو قيام أحزاب معينة.

2.1.1. التعديل الدستوري 1996

اعتبر الفقهاء دستور 1996 بمثابة دستور جديد، أبرز ما جاء فيه هو نظام الثنائية البرلمانية، بحيث استحدثت غرفة ثانية على مستوى البرلمان وهي مجلس الأمة، و يعود سبب الأخذ بالازدواجية تفادي ما حدث في 1992 و 1994 الذي نتج عنه فراغ مؤسساتي ودستوري من جهة، ومن جهة أخرى بداية الاهتمام بالبرلمان كوسيلة أساسية للتعبير عن إرادة الشعب.

ويمكننا القول أننا انتقلنا من عهد المجالس الوطنية التي تمت تركيتها من قبل الهيئات والمؤسسات الحزبية، إلى عهد مساهمة المجتمع من خلال أحزابه في صناعة القرار، فقد خول للبرلمان مهمة إعداد القوانين ومناقشتها والرقابة على أعمال الحكومة مع متابعتها وتقييمها. وما زاد من فعاليته هو صدور قانون النائب الأساسي الذي حدد دوره في الاضطلاع بالمهام التشريعية والسياسية الموكلة له إلى جانب صدور القانون المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة المتضمن النظام الداخلي¹⁴.

فإن لم ينص الدستور بصريح العبارة على المعارضة البرلمانية، إلا أنه يوحي من خلال بعض النقاط أنه نص ضمنيا عليها و منحها بعض الضمانات بالنظر إلى النظام الداخلي الخاص بالمجلسين، من خلال قيام النواب بممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، وتكوين مجموعات برلمانية التي تشكل هيئة أساسية على مستوى المجلس لاسيما من خلال اختيار اللجان و الأسئلة المطروحة.¹⁵

3.1.1. التعديل الدستوري 2016

جاء دستور 2016 من أجل سد النقص الذي اكتتف الدساتير السابقة، ورغم كل ما أثير عنه من جدل، كان لتعزيز الدور التشريعي والرقابي لغرفتي البرلمان نصيب من التعديل، فعلى الصعيد التشريعي مكن مجلس الأمة من المشاركة في اقتراح القوانين وإدخال تعديلات عليها مع العلم أن حق اقتراح القوانين محدد على سبيل الحصر¹⁶.

أما رقابيا، فيظهر ذلك من خلال تخصيص جلسة شهريا لمناقشة جدول الأعمال الذي تعرضه مجموعة برلمانية، ففي كل الأنظمة الديمقراطية، تحظى المعارضة بمكانة هامة باعتبارها مرشحة للوصول لسدة الحكم. ومن هذا المنطلق، نص التعديل الدستوري 2016 على المعارضة البرلمانية بصريح العبارة، كما خصها بمجموعة من الحقوق، وهذا ما يعتبر سابقة في النظام الجزائري (المادة 144)، إضافة إلى تمكينها من إخطار المجلس الدستوري كحق من الحقوق متى استطاعت جمع عدد التوقيعات المنصوص عليها (70 نائب و 70 عضو من مجلس الأمة) وأن تطعن أمام المجلس الدستوري في القوانين والتنظيمات والمعاهدات التي ترى مخالفتها للدستور.

أما على مستوى الحقوق فقد كرس بموجب المادة 114 منه مجموعة من الحقوق وتتمثل في 07 حقوق

وهي:

- حرية الرأي و التعبير و الاجتماع.
- الاستفادة من الإعانات المالية.
- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية
- المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة.
- تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان.
- إخطار المجلس الدستوري بخصوص القوانين التي صوت عليها.

- المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية

ختمت هذه المادة في فقرتها الأخيرة بأهم حق للمعارضة وهو حق اقتراح جدول أعمال. لقد حددت هذه المادة قائمة من الحقوق في مجالي الأشغال البرلمانية و الحياة السياسية، مع تركها المجال مفتوحا أمام إثرائها مستقبلا، خاصة أن المواثيق الدولية قد نصت على وجوب منح الأقليات حق المشاركة في الحياة السياسية.

والمقصود بالتصيص على حقوق المعارضة البرلمانية، هو إشراك الأحزاب السياسية بمختلف التيارات السياسية المعارضة في الحكم، و ذلك عن طريق تكريس حقوقها في مجال الأشغال البرلمانية¹⁷، وبهذا النص الدستوري تكون الدولة الجزائرية قد انتهجت سياسة حماية الأقليات المعارضة بواسطة الدستور و هذا يكفل لها وزنها وأهميتها بحيث تهدف هذه السياسة إلى تحقيق التعاون والانسجام بين الأغلبية و الأقلية¹⁸.

2.1. تكريس المعارضة البرلمانية عن طريق الأنظمة الداخلية

تعتبر الأنظمة الداخلية امتدادا للإطار الدستوري والقواعد الحاكمة للعمل البرلماني، وأداة لتنظيم حسن سير المجلس، لأنه يضبط العلاقات بين الفاعلين على مستوى البرلمان بغرفتيه، كما أنه يحقق التوازن المطلوب بين الأغلبية والمعارضة هذا من جهة ومن جهة أخرى يضمن للأقلية البرلمانية حقوق يفصل فيها¹⁹.

لقد نص المشرع الجزائري في دساتيره على أن يعد كل مجلس نظامه الداخلي ويصادق عليه²⁰، فمن خلال هذا الأخير يمكن تحديد وضبط مكانة البرلمان، ولا غرابة أن أهم النزاعات القائمة في المجالس الدستورية تخص القوانين الداخلية والقوانين الخاصة بأعضاء البرلمان²¹، وهناك من نص على المعارضة البرلمانية ومنحها مجموعة من الحقوق في إطار النظام الداخلي، مثل فرنسا بعد تبنيها المعارضة البرلمانية بتاريخ 2008، بعد أن كان يشكل عدم الاستقرار الحكومي الذي وسم الجمهوريتين الثالثة والرابعة كابحا للتفكير في نظام حقيقي للمعارضة.²²

إن المتصفح للنظام الداخلي للبرلمان بغرفتيه يلاحظ أنه يحتوي على عدد من الآليات والضمانات التي تقف في صف تكريس حق المعارضة البرلمانية، ونذكر ما نص عليه النظام الداخلي الخاص بالمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 1997 في مواده من 61 إلى 64، و التي كرس بموجبها المجموعات البرلمانية كفرق داعمة للمعارضة. غير أنه قيدها بوجوب تشكيلها من 15 نائبا، لكن لما جاء النظام الداخلي المؤرخ في 30 يوليو 2000 قلص من عدد النواب بموجب المادة 51 على أن يتم تشكيل المجموعة من 10 نواب على الأقل، كما أكد من خلال مواده على الآليات الرقابية التي من شأنها أن تعزز مكانة النواب، وبما فيهم المعارضة، ونفس الأمر تبناه النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في 23 نوفمبر 2000

2. آليات ممارسة المعارضة البرلمانية

تمارس المعارضة البرلمانية دورها من خلال الحقوق التي كرسبت بطريقة مباشرة للنائب دون تحديد إن كان معارضا أم لا، وتكون هذه الحقوق على مستوى التشريع والرقابة وهما من أبرز المهام المخولة للبرلمان،

ولما كان هذا الأخير وعاء يضم الأغلبية والأقلية لم يكن ليميز بينهما، وقدم لهما نفس الحقوق كل هذا من أجل إقامة التوازن بينهما.

يبرز الدور التشريعي من خلال مساهمة المعارضة البرلمانية في سن القوانين، أما الدور الرقابي فيكون من خلال مجموعة من الأدوات الدستورية التي يكفلها القانون كحق من حقوق الممثلين، من خلال المساءلة الكتابية والشفوية، الاستجواب، التحقيق وغيرها...

1.2. الممارسة التشريعية

المبادرة التشريعية هو إجراء متمثل في إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة، بغرض مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان، و تعتبر المبادرة بالتشريع حق مكرس دستوريا لنواب المجلس الشعبي الوطني ونواب المعارضة دون أعضاء مجلس الأمة، غير أن التعديل الدستوري لـ 2016 مكن أعضاء مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع بموجب المادة 136 ويسمى النص الذي يبادر به النواب و الأعضاء باقتراح قانون .

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائبا و 20 عضوا، وهذه الأخيرة محاطة بمجموعة من القيود الشكلية والموضوعية كوجوب إرفاق اقتراح القانون بعرض الأسباب، وأن يحزر نصه في شكل مواد، وأن لا يكون نظير مشروع أو قانون قيد الدراسة، أما قرار قبوله أو رفضه فيعود لمكتب المجلس.

يقوم المجلس الشعبي الوطني بعد تلقي مشروع القانون من الحكومة، وبعد اجتماع المكتب، بإحالة النص على اللجنة الدائمة المختصة لدراسته وتقديم المقترحات والتعديلات اللازمة، و بما أن اللجنة هي عين للمعارضة البرلمانية -لأن توزيع المقاعد داخلها يكون فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب والعدد الفعلي لأعضائها- تعتبر هذه الأخيرة أداة مهمة تمكن المعارضة من أداء صلاحياتها.

غير أن المعارضة البرلمانية تواجه صعوبة في الحصول على النصاب القانوني للمبادرة بالتشريع بالنظر إلى نمط الاقتراع المعتمد في الانتخابات، و بالتالي يصعب عليها جمع عشرين (20) توقيعا لكي تبادر بمشروع قانون، بالنظر إلى التمثيل النسبي المطبق في الانتخابات التشريعية، و الذي يشتمل مقاعد المجلس النيابي على عدة تشكيلات سياسية، هذا ما من شأنه أن يترك المجال أمام الأغلبية البرلمانية و أمام السلطة التنفيذية المبادرة بمشاريع القوانين، علما أن النظام الانتخابي مسألة سياسية محضة و ليست مسألة فنية أو موضوعية وبالتالي يعتبر نمط الاقتراع المطبق في التشريعات من الأسباب المساهمة في إضعاف أداء المعارضة البرلمانية.²³

إن ضعف و محدودية المبادرة التشريعية للبرلمان هي ظاهرة ملحوظة حتى في برلمانات الدول المتطورة، لذلك فإن الحاجة إلى تفعيل المبادرة أصبحت ضرورية، وإلا فلا جدوى من تمثيلية البرلمان، فلقد كان حريا بالمؤسس أن يخفض من العدد المطلوب من النواب لاقتراح قانون ما إلى ما يساوي عشر برلمانيين كما هو الحال في نصاب المجموعات البرلمانية، وذلك لفسح المجال أمام كل مجموعة من مجموعات المعارضة لممارسة هذا الحق دون اللجوء إلى تحالفات، بل كان يستحسن رفع القيد العددي نهائيا ليتمكن كل نائب برلماني من ممارسته بصفة فردية، ومن جهة أخرى رغم عائق التعقيد في الصياغة التشريعية إلا أن النواب المعارضون

مدعوون إلى تفعيل دورهم بالاستعانة بما يتوفر من أجهزة فنية وتكنولوجية لاستقراء المعلومات دون أن نغفل الرغبة والمقدرة على الارتقاء بدورها.

2.2. الممارسة الرقابية

تنبؤ الرقابة على أعمال الحكومة مركزا بارزا في الحياة البرلمانية لما لها من آثار وانعكاسات على الأداء البرلماني²⁴، فبقدر ما تكون فعالة بقدر ما يكون العمل البرلماني إيجابيا وناجعا، فالرقابة هي أحد أهم الأدوات التي تهيئ للبرلمان موقعه الحقيقي، و هذا لا يتأتى من دون مجموعة من الآليات يستطیع من خلالها النواب استعمالها للوصول إلى تجسيد الدور الفعال في تطوير العمل البرلماني.

1.2.2 السؤال البرلماني

لقد منح المشرع الجزائري من خلال دساتيره مكانة هامة للأسئلة، غير أنه اقتصر على ذكر نوعين من الأسئلة فقط²⁵، فكان حريا به أن يعطي مكانة أكبر للرقابة بواسطة أنواع أخرى من الأسئلة، على غرار أسئلة الساعة أو الآنية المعمول بها في القانون المغربي، والأسئلة إلى الحكومة المعمول بها في فرنسا، هذا من شأنه أن يوسع من مجال إعمال آلية السؤال أكثر من طرف البرلمان²⁶.

كما أن المجلس ليس بإمكانه إصدار أية لائحة لإقامة مسؤولية الحكومة، وهذا ما يؤكد أن المشرع الجزائري سعى إلى تضيق إمكانية ذلك قدر المستطاع، وبالتالي تقييد الأطراف المعارضة، فكان من الأفضل لو منح السؤال فعالية أكبر من خلال ترتيب الجزاء في حالة عدم الاقتناع وتحويله إلى استجواب كما هو الحال في القانون المصري.

2.2.2 الاستجواب

أكد الدستور الجزائري على هذه الآلية ولم يوقع أي مسؤولية فردية أو جماعية، و حتى لو تم ربطها بذلك فلن تلق غايتها²⁷، لأن استناد الحكومة على الأغلبية البرلمانية يحول دون ظهور معارضة لها إلا برضاها، خاصة إذا علمنا أنها تشكل أقلية فقط، وقد أكدت الممارسة أن هذه الوسيلة لم تجر فيها مناقشة. لهذه الأسباب وغيرها ظل الاستجواب محتشما في استعماله من طرف المجلس الشعبي الوطني أما مجلس الأمة فلم يستخدم هذه الوسيلة مطلقا.²⁸

3.2.2 التحقيق البرلماني

يعتبر التحقيق البرلماني آلية لتقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة الحكومة، تتيح هذه الآلية للجنة من أعضاء البرلمان الكشف عن حقيقة هذا الوضع وفي النهاية تعرض أعمالها في صورة تقرير على المجلس النيابي²⁹.

التحقيق حق مكفول دستوريا للبرلمان كفلته بالمقابل النظم الداخلية والقانون العضوي للبرلمان، كما اعترفت لها بالسلطات التي تتيح لها أداء مهمتها في القضايا ذات الصلة بالمصلحة العامة، ولقد أقرت النصوص القانونية للجان التحقيق كذلك جملة من السلطات، منها الاستماع إلى أي شخص من الحكومة أو

معاينة مكان معين، أو الإطلاع على أية معلومة، أو وثيقة بشرط مراعاة طابع السرية³⁰.

لقد بادر المجلس الشعبي الوطني عبر تجربته بتوظيف محتشم وبطيء لآلية التحقيق، أما مجلس الأمة عزف تماما عن استعمالها منذ نشأته، رغم أنه يتقاسمها مع المجلس الشعبي الوطني على حد سواء، ضف إلى أن ممارسة هذه الوسيلة تصطدم في ممارستها بمجموعة من الشروط والقيود المنصوص عليها في القانون العضوي.

إن توظيف الرقابة عبر لجان التحقيق من قبل المجلس الشعبي الوطني لم يكن في المستوى مقارنة بنشاطات المجالس النيابية في بعض النظم الأخرى، فخلال الفترة التشريعية الخامسة تم تشكيل ثلاث لجان تحقيق:

- الأولى تتعلق بالاعتداء على الحصانة النيابية.
- الثانية تتعلق بالممارسات غير الشرعية للولاة.
- الثالثة تتعلق بشأن إنفاق المال العام.

غير أنه في هذه اللجان الثلاث لم ينته فيها التحقيق وبقيت عالقة، ما يؤكد صعوبة أو استحالة تطبيق هذه النوع من الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

يتضح لنا أن المعارضة لم تستطع أداء دورها التشريعي والرقابي المرسوم لها، ففي العهدة البرلمانية الأخيرة نجد أن جل اقتراحات القوانين تقدم بها الجهاز الحكومي. كذلك، نلاحظ أن الغرفة الثانية للبرلمان التي تمثل مجلس الأمة تتسم بالضعف أمام مشاريع القوانين التي تأتي من الجانب الحكومي، فهي تصادق دون أن تبدي أية معارضة، و لم يسبق لها أن رفضت أي قانون، وهذا الضعف راجع إلى تشكيلتها التي تمثل الثلث الرئاسي، بالإضافة إلى وجود أغلبية أصوات تمثل النواب المساندين للنظام، كما أن الوسائل الرقابية الأخرى الممارسة بصفة جماعية والتي يشترط فيها النصاب العددي لم يكن لها أي تأثير رغم قوتها.

3. مدى فعالية تكريس حقوق المعارضة

1.3 على المستوى القانوني

من الأسباب التي تعمل على تفعيل آليات الرقابة، هو تمتع النواب بالحصانة التي من شأنها أن تجعلهم في مأمن من المسؤولية، لأنه أثناء ممارسة مهامهم كثيرا ما تصدر عنهم بعض العبارات التي تشكل جرائم سب وقذف، و لكن حصولها داخل البرلمان يحجب عن العضو المسؤولية بسبب تمتعه بالحصانة³¹، ومنه يكون لهذا الأخير الحق في التعبير عن رأيه. والأساس القانوني للحصانة هو اعتراف المؤسس من خلال كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة وحتى التعديل الدستوري الجديد في مادته 126.

من هذا المنطلق يظهر لنا أن عدم المسؤولية يمتد إلى الأقوال دون الأفعال، فلا تشمل التصريحات الصحفية التي يبدها البرلماني، لهذا لا يجوز اتخاذ أي إجراء تحقيق مع عضو البرلمان واتهامه بجريمة وقعت داخل البرلمان إلا بعد إذن من المجلس³²، فهذه الخاصية تعد امتيازاً للنائب بغرض تمكينه من أداء مهمته

النيابية بعيدا عن أية ضغوطات مادية ومعنوية، أو متابعات قضائية، سواء من الحكومة أو من الأفراد . رغم وجود الحصانة البرلمانية وما توفره من امتيازات مقررة للنائب، نجد أن النواب لا يلتجئون إلى الآليات الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية، ويكتفون بآلية السؤال الكتابي والشفوي، وحتى الاستجواب، فنادرا ما يلجأ إليه رغم كل الضمانات المتوفرة³³، التي وإن كانت تمارس مهامها ضمنا ودون ضمانات أوفر، أصبحت اليوم بمقتضى التعديل الدستوري الحالي تتمتع بضمانات وحقوق مدسرة كما هو محدد سابقا، ورغم ذلك فهي كثيرا ما تتعرض لانتقادات لاذعة في حالة عدم القيام بدورها، وحتى من قبل نواب الائتلاف.

إن المتأمل في تشكيلة المجلس، يلاحظ سيطرة حزب جبهة التحرير والتجمع الوطني الديمقراطي³⁴، لكن رغم هذه السيطرة في المقاعد هناك مساواة بين العدد الأخر من الأحزاب كوجه للديمقراطية، مما يعني أن المجلس قائم على التعددية، التي تعني حرية الرأي والتعبير، وحرية المعارضة التي تراقب الحكومة وتنتقدها عندما تخطئ، ممارسة في ذلك الرقابة للحيلولة دون طغيان الحكومة وتحكمها واستبدادها.

2.3. على مستوى الممارسة

يهدف المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تخويل البرلمان (والمعارضة البرلمانية كجزء منه) عدة صلاحيات في مجال الرقابة على العمل الحكومي، إلى ترشيد أداء السلطة التنفيذية عبر مراقبة برامج وسياسات الحكومة، ومنه تقصي حقائق هذا النشاط وكشف اختلالاته من خلال محاسبة المسؤولين. ومن أجل الكشف عن مدى فعاليتها لابد من معاينة ذلك وفق المؤشرات التالية:

1.2.3. مدى وجود معارضة منظمة و فاعلة في البرلمان

تعد الجزائر من الدول الرائدة على المستوى العربي في تبني التعددية منذ إقرار دستور 1989 الذي خطى خطوة معتبرة في الاتجاه إلى تمكين المجلس الشعبي الوطني من ممارسة وظيفتي التشريع والرقابة في كنف مبدأ الفصل بين السلطات، وقد شهدت العهدة الأولى في ظل دستور 1996 تشكيل برلمان من أغلبية ومعارضة برلمانية الأمر الذي شهدته الفترات التشريعية اللاحقة³⁵.

يجمع المختصون والمراقبون على أن المعارضة في الجزائر لا تختلف عن مثيلاتها في الأقطار العربية، فهي البديل الذي يعارض ولا يحكم، ووصولها إلى السلطة لا يتم إلا نادرا، وقد نتج عن تواضع مركز المعارضة في البرلمان في مواجهة الأغلبية التي تتشكل غالبا من جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي، اللذان أطلقا عليهما اسم التحالف، و لم يعد أمام هذا الوضع إلا أن يتراجع ثقل المعارضة ما يؤدي إلى عدم القدرة على تغيير القرارات وتقديم البدائل لإحداث الحلول، مما يؤكد ضعفها وانحصارها لأنها دائما ما تتبع أسلوب المقاطعة.

2.2.3. مساءلة فعالة للحكومة

يكون أمام البرلمان هنا توظيف آليات الرقابة، غير أنه لا يوظف سوى الأسئلة بنوعها، وهو الحال بالنسبة للمعارضة، فهي لا توظف إلا الأسئلة بنوعها، وحتى استعمال هذه الآليات يخضع لمجموعة من

الضوابط والشروط ومن غير اليسير توظيفها. خلال الفترة التشريعية (2012-2016) تقدم المجلس الشعبي الوطني بحوالي 1811 سؤال كتابي تم الرد على 1132 سؤال و 790 سؤال شفوي تم الرد على 278 سؤالاً. أما بالنسبة لمجلس الأمة، فقد تقدم بت 84 سؤالاً كتابياً، تمت الإجابة على 67 منه وحوالي 292 سؤالاً شفويًا تمت الإجابة عن 207 سؤال، وتم رفض تشكيل لجان تحقيق حول أهم الأحداث التي شهدتها البلاد خلال السنوات الأخيرة، على غرار أحداث غرداية والغاز الصخري بالجنوب، إضافة إلى قضايا الفساد التي تورط فيها كبار مسؤولي الدولة وأخرها فضيحة بكالوريا 2016 مقارنة بالفترة التشريعية الممتدة من (2007-2012)

وما يلاحظ هنا هو تراجع النواب عن توظيف هذه الآلية مقارنة بالفترات السابقة، والضعف الأكبر هو عدم اللجوء إلى أعمال آليتي الاستجواب ولجان التحقيق إلا بشكل ضئيل جداً، ففي الفترة التشريعية الخامسة تم تشكيل ثلاث (03) لجان تحقيق لم تقدم تقاريرها و ستة (06) استجابات، ويعتبر لجوء النواب لإعمال هذه الوسائل مجرد الاستعلام طالما أنه لم يرتب أي مسؤولية.

وما تجدر ملاحظته أنه فيما يتعلق بآليات الرقابة الممارسة من قبل التشكيلات البرلمانية للمعارضة، فلقد اقتصر على الأسئلة بنوعها، ويرجع هذا ربما إلى اعتبارها أكثر أهمية، لأن أغليتهم يفضلون ممارستها عن غيرها.

3.2.3 . فعالية صلاحية سحب الثقة من الحكومة

لقد أشار التعديل الدستور 2016 وحتى الدساتير السابقة إلى آليات هامة توظف بمناسبة بيان السياسة العامة، والذي يختتم مناقشته بلائحة يترتب عنها إيداع ملتمس الرقابة الذي يليه التصويت بالثقة بِنصّاب الأغلبية البسيطة، غير أن المجلس الشعبي الوطني المخول بممارسة هذه الآليات لم يلجأ عبر تجاربه إلى استعمالها لأن توظيفه لها يقيد النص والممارسة.

4.2.3 . فعالية المجموعات البرلمانية

المجموعات البرلمانية هي مجموعة من أعضاء البرلمان ينتمون إلى نفس الحزب، أو تجمع أعضائها نفس القناعات وينتخب رئيسها من بين أعضائها، تتأسس للسماح بالتعبير المنظم عن التوجه الحزب. كان لهذه المجموعات نصيب من الأهمية في الدستور والأنظمة الداخلية الجزائري، أين نص النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر بتاريخ 1999/11/28 في المادة 49، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الصادر في 2000 في المادة 51، على أن تشكيل المجموعة البرلمانية لا يكون إلا إذا ضمت 10 نواب على الأقل، كما لا يمكن لنائب أن ينضم لأكثر من مجموعة.

يضم المجلس الشعبي الوطني ستة مجموعات برلمانية هي: مجموعة جبهة التحرير الوطني، مجموعة التجمع الديمقراطي الوطني، مجموعة تكتل الجزائر الخضراء، مجموعة القوى الاشتراكية، مجموعة حزب العمال، مجموعة الأحرار على أن تختار هذه المجموعات رئيساً لها كل سنة.

من خلال هذه الشروط يظهر التقيد المفروض على المجموعات البرلمانية، وإن كان دورها يقتصر على الاستشارة والتنسيق، فإن ما يمنحها القوة هو أن التعديل الدستوري الجديد مكنها من إقامة جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تعده بنفسها، هذا من شأنه أن يقوي المعارضة البرلمانية لإبداء ما تراه مناسباً، ويعتبر إعداد جدول الأعمال أداة للتحكم في تنظيم وسير البرلمان لأنه يهدف إلى تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من طرف البرلمان.³⁶

وتظهر ثمرة المجموعات البرلمانية عندما منحت لها الفرصة بتقديم اقتراحاتها وملاحظاتها خلال جلسة التصويت على مشروع مراجعة الدستور، في كلمة تمنح لرؤساء الكتل البرلمانية، وتؤخذ بعين الاعتبار خلال إعداد مشاريع القوانين التي تمخض عنها الدستور الحالي.³⁷

5.2.3 . وجود عدد كاف من اللجان الدائمة و لجان تحقيق عند الضرورة

لقد تبنى المشرع الجزائري منذ أول دستور له إلى غاية التعديل الحالي 2016 إنشاء اللجان دائمة مهمتها دراسة ومناقشة القوانين مع الاستماع إلى أعضاء الحكومة، كما منحها إمكانية تشكيل بعثة استعلامية مؤقتة حول موضوع محدد، دون أن ننسى أن توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة يتم فيما بين المجموعات البرلمانية، وحصر النظام الداخلي المؤرخ في 2000 بموجب المادة 19 للجان الدائمة في اثني عشر (12) لجنة دائمة وحدد اختصاص كل لجنة، بينما لا يتجاوز تسعة (09) لجان على مستوى مجلس الأمة، غير أن دور اللجان يقتصر على الاستعلام والمعاينة دون التحقيق.

فرض على البرلمان الاعتماد على هذه اللجان أمام الأعباء المتزايدة، ومخافة عدم التصدي لها من أجل التكفل بعملية فحص ودراسة ومناقشة القوانين، على أن تعد تقريراً بذلك وتدخل ما تراه مناسباً من تعديلات على النص، بالاشتراك مع أعضاء البرلمان، والاستماع إلى أعضاء الحكومة والفئات المعنية بالقانون محل الدراسة.³⁸

ثالثاً: تقييم أداء المعارضة البرلمانية

إن المعارضة الحقيقية تسمح للمعارضين لسياسة الحكومة بالعمل العلني والديمقراطي، فهي توفر للأحزاب بلوغ غاياتها إذا انتهجت الطرق السلمية، والشيء المؤكد أن حرمانها من الوسائل المشروعة لممارسة حقها أو استعمال الأسلوب القانوني للتعبير عن نقدها، سيؤدي إلى استخدام العنف وتكون النظم الديمقراطية التي تحاول كل النظم تكريسها عرضة للضياع.

1. ضعف المعارضة البرلمانية

إن ضعف المعارضة البرلمانية يعد من أهم العقبات التي تواجه الإصلاح الشامل، تأخذ هذه الأخيرة شكل اختلافات و صراعات بين الأحزاب السياسية والمتحالفة، فقد يلجأ بعض البرلمانيين إلى التعبير عن مخالفتهم للمواقف المتخذة من طرف الأحزاب التي ينتمون إليها، وذلك سواء بمناسبة تدخلاتهم الشفهية أو حتى أثناء التصويت.

إن البرلمان يتكون من عدة معارضات و ليس من معارضة واحدة، تستمد أهميتها من كون أنها تضمن على الأقل إخضاع مختلف أعمال الحكومة لدراسة نقدية، وتستعمل في سبيل ذلك كل الوسائل الممكنة من أجل إجبار الحكومة على تبرير سياستها بشكل علني أمام المؤسسة البرلمانية، كل هذا من شأنه أن يضع الحكومة في موقف حرج أمام الرأي العام، وبالأخص لما تستعمل المعارضة البرلمانية عدم شعبية بعض توجهات الحكومة ما قد يدفع بها إلى تغيير سياستها ومن ذلك نستنتج أن المعارضة البرلمانية لها تأثير غير مباشر على قرارات الحكومة.

يرى بعض الباحثين أن المعارضة البرلمانية التي تنشأ داخل الأحزاب المنتمجة إلى الحكومة هي التي يكون لها تأثير مباشر على القرارات التي تتخذها الحكومة، وهذا التحليل لا يسري في القانون الجزائري، لأن الحكومة الحالية تقوم على أساس تحالف عدة أحزاب، هذا من شأنه أن يحدث صراعات على مستواها، غير أنه لا يمكن أن تؤدي مثل هذه الصراعات إلى إعاقة مسار اتخاذ القرارات إلا إذا وقعت بين أهم حزبين في التحالف الحكومي، مثل جبهة التحرير الوطنية والتجمع الديمقراطي الوطني، لكن يعتبر من صميم الخيال حصول خلاف بين هذين الحزبين وإن تم افتراض ذلك، فإنه تبقى الكلمة الأخيرة بيد رئيس التحالف (وهو رئيس الجمهورية)³⁹ إن الواقع يثبت في العديد من المرات أن سبب ضعف المعارضة هو أن الأغلبية المساندة كثيرا ما وقفت بالمرصاد أمام الأقلية المعارضة، لأنها من جهة تساند الحكومة، ومن جهة أخرى تفترض أن الأقلية المعارضة هي عدو لها، وهذا ما يثبت الرفض الدائم لكل ما تبادر به المعارضة ، وحتى على مستوى الأسئلة الشفوية التي تداع على وسائل الإعلام، نلاحظ فيها المناوشات الدائمة بين النواب المساندين للأغلبية وباقي النواب، والأبعد من ذلك فقد أصبحنا نشهد أن نواب الأحزاب المهيمنة أصبحوا يتدخلون دائما في قرارات المجلس الشعبي الوطني.

نلاحظ كذلك أن مشاركة الأحزاب أو المعارضة غير مستقرة بين كل فترة تشريعية، حيث أن عدد المقاعد خلال الفترتين التشريعتين يختلف، فمجموع الأحزاب التي هي خارج الأغلبية خلال الفترة التشريعية السادسة بلغ 20 حزبا، أما في الفترة التشريعية السابعة فقد بلغ 26 حزبا، وهذا ما يبين ارتفاع في عدد الأحزاب المشاركة، غير أن تأثيرها بقي محدودا و عديم الفعالية، و هذا راجع إلى تعدد التشكيلات و اختلاف أهداف كل تشكيلة.

2. محدودية المعارضة في وجه السلطة

منح المشرع الجزائري للبرلمان بغرفتيه حقا تشريعيا ورقابيا، كما مكنه من حق اقتراح القوانين، غير أن التجربة البرلمانية أثبتت أن المعارضة تتراجع يوما بعد يوم عن أداء دورها، مقارنة مع الحكومة التي تستحوذ على اقتراح القوانين.

كرس المشرع الجزائري للمجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين، ومكن بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 أعضاء مجلس الأمة من هذا الحق⁴⁰، وهذا لم يكن في الدساتير السابقة، أحيط هذا الحق

بمجموعة من الضوابط، بحيث اشترط لقبول الاقتراح توقيعه من طرف 20 نائبا و 20 عضوا من مجلس الأمة، كما أوجب إرفاق النص بعرض أسباب مع تحريره على شكل مواد، وأن لا يكون نظير مشروع قيد الدراسة وغيرها من النصوص.⁴¹

رغم هذه الضمانة، إلا أن التجربة البرلمانية قد أثبتت ضعفا كبيرا في المبادرة بالقوانين من قبل النواب وحتى المعارضة البرلمانية، خاصة أن المشرع منح هذا الحق منذ الدساتير السابقة، مع أنه لم يكن هناك اعتراف صريح بالمعارضة. من خلال هذا يمكن أن نرجع أسباب ضعف المبادرة بالقوانين إلى ما يلي:

- عدم وجود خبرة لدى النواب بصياغة اقتراحات القوانين أمام تقييد المشرع القوانين بشكل محدد، من شأنه أن يقف عائقا أمام المعارضة والنواب ككل لأن صياغته تحتاج إلى خبرات قانونية

- اقتناع النواب بأن المبادرات التشريعية المقترحة من جانبهم لن تلقى اهتمام الحكومة، و يتولد بالمقابل إدراك يقيني لذا المعارضة بأنها لن تحظ بتأييد الأغلبية، غير أن مجلس العموم البريطاني قد جعل للمعارضة حق اختيار الموضوعات التي تطرح للمداولة في المجلس خلال 20 يوما من كل دورة برلمانية، 17 يوما للحزب المعارض و 3 أيام لباقي الأحزاب، كذلك بالنسبة للحكومة التي يتوجب عليها احترام حقوق المعارضة إلى حد مشاورتها في مشاريع القوانين التي تبادر بها.⁴²

- التغطية الإعلامية لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، التي تنشأ موقفا مسبقا في البرلمان بأهمية تأييد هذا المشروع، في حين لا تتوفر التغطية الإعلامية للمقترحات المقدمة من باقي النواب بما فيهم المعارضة. من خلال التجربة البرلمانية، يتضح لنا ضعف المبادرة التشريعية ذات الأصل البرلماني مقارنة بالمبادرة ذات الأصل الحكومي، ففي العهدة الخامسة (2002-2007) نجد اقتراح واحد من أصل برلماني أما الفترة التشريعية السابعة أي الحالية فلا يوجد أي اقتراح من أصل برلماني.

الجدول 01: يوضح المبادرة مشاريع القوانين من 2002 إلى 2016

الفترة التشريعية	المبادرة بمشاريع قوانين (ذات الأصل الحكومي)	المبادرة بمشاريع قوانين (ذات الأصل البرلماني)
1997 - 2002	61 مشروع قانون	20 اقتراح تم إحالة 3 منها على اللجان المختصة والتصويت على واحد بالرفض والآخر أحيل على المجلس الدستوري
2002 - 2007	91 مشروع قانون	24 اقتراح أحيل 5 منها على اللجان وتم التصويت على واحد فقط.
2007 - 2012	73 مشروع قانون	25 اقتراح لم يدرس أي منها
2012 - 2016	63 مشروع قانون	لم يتم دراسة أي اقتراح

المصدر: ناجي عبد النور، دور المعارضة البرلمانية في مجال اقتراح التشريعات وتطويرها: التجربة الجزائرية أنموذجا، المؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطوير)، ماي 2017.

من خلال هذا الجدول، يتضح أن الجهاز الحكومي يستحوذ على مجال اقتراح القوانين ويسيطر عليه بشكل واسع مقارنة بالاقترح ذو الأصل البرلماني، فإننا اليوم لا نجد أي اقتراح بادر به البرلمان بكل فواعله.

3. تقييم الأداء التشريعي والرقابي للمعارضة البرلمانية في الجزائر

1.3 . تقييم الأداء التشريعي

إن تقييم الأداء التشريعي للبرلمان في الفترات التشريعية المختلفة في عهد التعددية الحزبية، يمر عبر تتبع التمثيل الحزبي في البرلمان من مختلف التشكيلات السياسية، التي تصنف في المعارضة والتي لم تشارك في تركيبة الحكومة.

ومن خلال القراءة الأولية للجدول رقم 01، الذي يظهر التفوق الحكومي في المجال التشريعي مقارنة بالأداء التشريعي البرلماني الهزيل في كل الفصول التشريعية، وحصر مهمة المجلس الشعبي الوطني في مناقشة وإقرار التشريعات بدون تعديل، أو إدخال تعديلات طفيفة عليها، يمكن تفسير ذلك الفارق الكبير والدور الأساسي للحكومة في العملية التشريعية، إلى ما تحوزه هذه الأخيرة من طاقات بشرية وتقنية ومعطيات وإمكانات تؤهلها لضبط احتياجات الدولة وصنع القاعدة القانونية.

من خلال الجدول، يلاحظ كذلك مدى الضعف الذي يعاني منه المجلس فيما يخص عملية التشريع، سواء ما تعلق منها باقتراح القوانين، أو حتى التعديلات التي أدخلت على القوانين لم تكن تواكب التحولات والتطورات التي تعرفها البلاد والعالم، هذا العدد من القوانين يعتبر قليلا مقارنة بالمعدلات الموجودة في بعض الدول، خاصة المتقدمة والتي تعاني " التضخم التشريعي "

إن تراجع دور البرلمان في التشريع وتحويله إلى مجرد غرفة تسجيل، جعله يبدو كهيئة استشارية أكثر مما هو هيئة تشريعية، ويرجع ذلك إلى هيمنة السلطة التنفيذية على التشريعية، والتي لها أبعاد تاريخية مرتبطة بطبيعة النظام السياسي، فالتشريع بالأوامر الرئاسية أصبح منافسا للسلطة التشريعية⁴³، وحسب التعديل الدستوري لسنة 1996، أصبح للبرلمان وظيفتان رئيسيتان، هما إضفاء الصبغة الديمقراطية وإضفاء الشرعية على القرارات التي يتخذها النظام السياسي.

إن محاولة تقوية وتفعيل الأداء التشريعي للبرلمان جاءت مع التعديل الدستوري لعام 2016، حيث منح للمعارضة البرلمانية حقوقا ومركزا قانونيا ودستوريا ومكنها من الوسائل والآليات لاسترجاع وظيفتها.

2.3 . تقييم الأداء الرقابي

تعد الوظيفة الرقابية الأهم من بين الوظائف المختلفة للمعارضة البرلمانية، حيث يتمتع المجلس الشعبي الوطني بسلطات رقابية، إلا أنه لا يمارس هذه السلطات كما يجب، إذ يكتفي بممارسة وسائل رقابية كتوجيه الأسئلة الشفوية و الكتابية، والتي تعتبر إجراءات أقل فعالية مقارنة بأساليب الرقابة الأخرى كالاستجابات والتصويت بملتمس الرقابة ضد الحكومة، حيث تشير الخبرة البرلمانية في الجزائر إلى أنه لم يحدث أن قام المجلس الشعبي الوطني بالتصويت عن طريق ملتمس الرقابة ضد الحكومة، لا في فترة البرلمان الأحادي منذ

دستور 1963 ولا في البرلمان التعددي منذ 1997 و إلى يومنا هذا .

خلال الفترة التشريعية 2012 إلى 2017 ، تمت المصادقة على عرض عمل مخطط الحكومة مرتين، كما طرح النواب 884 سؤالاً شفويًا تمت الإجابة عن 400 سؤال، بينما أودع النواب 1811 سؤالاً مكتوبًا تمت الإجابة على 1480.

كما قام النواب منذ ماي 2012 ب 50 زيارة ميدانية سمحت لهم بالتقرب من المواطنين ومعرفة انشغالاتهم وطرحها على البرلمان، وتسوية عدة مشاكل من خلال هذه الزيارات، إضافة إلى تنظيم أكثر من 30 يوما برلمانيا في الشأن العام، واستقبال 19 وفدا أجنيا و 55 سفيرا و 72 شخصية دولية، والقيام بـ 39 بعثة إلى الخارج، قدم النواب خلال هذه العهدة بخمس (5) مبادرات لطلب لجان تحقيق، تم رفضها على مستوى مكتب المجلس.

وكتقييم لعملية الرقابة، يمكن تسجيل تراجع من ناحية مبادرات إنشاء لجان التحقيق من قبل المعارضة البرلمانية، وفي المقابل فقد تم تسجيل رفض بعض المبادرات من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني، كالمبادرة التي تقدم بها نواب كتلة الجزائر الخضراء المعارضة حول قضايا تمس الصالح العام.⁴⁴

تكشف تجربة المجالس الشعبية النيابية المتعاقبة في الجزائر عن ضعف دور المعارضة البرلمانية في مجال اقتراح التشريعات وتطويرها، فحصول عمل المجلس تظهر فقدان عنصر المبادرة من قبل النواب، كما أن طريقة تشكيل الحكومة بواسطة الأغلبية البرلمانية، أو عبر اللجوء إلى الائتلافات، تضعف كذلك قدرة الأقلية السياسية في البرلمان على فرض رقابة فعالة على الحكومة.

بناء على ما سبق من التقييم، فلم يشهد خلال التجربة البرلمانية الجزائرية عدم موافقة مجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول أو برنامج الحكومة، ويعود ذلك لسببين هما: هيمنة الأغلبية في البرلمان التي تضمن استقرارا للحكومة، هذه الأغلبية قد تسفر عنها الانتخابات التشريعية أو تتشكل عن طريق التحالفات، وهذا ما شهدته العهدة التشريعية 2007/2012 ، حيث تم تشكيل التحالف الرئاسي الذي يمثل 64 بالمائة من تركيبة المجلس الشعبي البشري، كما أن عدم الاستقرار الحكومي كذلك يخلق بالتأكيد حالة من الاستقرار في ترتيب نشاطات البرلمان، وكذا مضاعفة الشعور لدى النواب بعدم الجدوى من المناقشات وممارسة وظيفة الرقابة.

الخاتمة

بعد إن انتهينا من بحثنا الموسوم " المعارضة البرلمانية كمدخل لتفعيل الأداء البرلماني في الجزائر " استخلصنا بعض النتائج ووضعنا بعض المقترحات والتي نأمل أن تكون جديرة بالاهتمام، نوردتها تباعا كما يأتي:

- إن الاعتراف بالمعارضة البرلمانية في حد ذاته خطوة إيجابية، لأنه أساسي في عملية التحول الديمقراطي وفي تطوير الأداء الحزبي داخل البرلمان الجزائري، وهذا بهدف تمكين المعارضة من ممارسة وظائفها على

أرض الواقع.

• تستطيع المعارضة البرلمانية ممارسة نشاطها من خلال جملة من الوسائل المرتبة وغير المرتبة للمسؤولية السياسية، وهي وسائل التي يمكن لها أن تحرج الحكومة بها أمام الرأي العام، غير أنه وعلى الرغم من أهمية هذه الوسائل الرقابية بالنسبة لها إلا أنها لم تتمكن من ممارستها بالنظر لمحدودية نشاطها في مقابل الحكومة.

• ضعف أداء المعارضة البرلمانية على مستوى الأشغال البرلمانية، ويظهر ذلك من خلال:

- خضوع عملية اقتراح القوانين من المعارضة البرلمانية لهيمنة الحكومة على وظيفة التشريع، حيث خول لها الدستور إمكانية الاعتراض على اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب، سواء كانوا من الأغلبية أو من الأقلية البرلمانية المعارضة، فضلا عن تدخلها في تنظيم سير أعمال البرلمان عن طريق تحديد جدول أعمالهن وبحسب الترتيب والأسبقية التي تراها ضرورية، وكذا لها حق الدفع بعدم القبول كل تعديل أو اقتراح لا يدخل في مجال القانون.

- تجاهل المشرع الجزائري لعدد من الحقوق الدستورية المهمة التي أقرتها أنظمة دستورية عديدة للمعارضة البرلمانية على غرار الأسبقية في طرح الأسئلة وافتتاح الجلسة المخصصة لها، واستشارتها قبل الإقدام على مبادرة حل البرلمان.

الاقتراحات:

• ضرورة التمكين الفعلي للمعارضة في المجال التشريعي، وذلك من خلال تقليص دور الحكومة في العملية التشريعية.

• التكوين السياسي والقانوني للمعارض البرلماني عن طريق دورات تدريبية، حتى يستوعب دوره ووظيفته ويتفاعل مع الحكومة وسياساتها، ويكون في مستوى الإنتاج التشريعي وصياغة القوانين.

• تفعيل آلية الاستماع واستدعاء الخبراء والتواصل مع تنظيمات المجتمع المدني وبيت الخبرة.

• إصلاح النظام الداخلي لمجلسي البرلمان، لتمكين نواب المعارضة من رئاسة اللجان والمشاركة في صياغة ومناقشة القوانين.

• العمل على تفعيل دور المجموعات البرلمانية كإطار مؤسسي سياسي ملائم للممارسة المعارضة البرلمانية، وتفعيل المبادرة التشريعية.

• وضع مدونة الأخلاقيات لمهنة نائب وعضو البرلمان لمنع التغيب عن الجلسات، ومنع التجوال السياسي بين الأحزاب الممثلة في البرلمان.

الهوامش

¹ أحمد سعيقان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، بيروت، مكتبة لبنان ناشرون، 2004، ص338.

² YVES Surel, L'opposition au parlement quelques éléments de comparaison, Revue Internationale de politique comparée, Vol. 18, 2011/2, pp. 115 – 129.

- ³ سيربيست مصطفى رشيد أميدي، المعارضة السياسية والضمانات الدستورية لعملها: دراسة قانونية - سياسية - تحليلية - مقارنة مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر ، أبريل، 2011، ص 115.
- ⁴ ابراهيم عبد الله إبراهيم حسين، المعارضة السياسية، ط.1، دار النهضة العربية ، القاهرة، ، 2007، ص 87.
- ⁵ عمرو هاشم ربيع وآخرون، موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، 2009، ص 238.
- ⁶ طه عمر رشيد، الأساس القانوني لحق المعارضة السياسية(العراق أنموذجا)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة السليمانية، 2010، ص 21.
- ⁷ بلقزيز عبد الإله ، المعارضة والسلطة في الوطن العربي ، مجموعة باحثين ، أزمة المعارضة السياسية في الوطن العربي، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ، ص 11، 2001
- ⁸ أحمد عدنان كاظم، العلاقة بين الحكومة والمعارضة في الدول العربية. أطروحة دكتوراه، قسم النظم السياسية، جامعة النهريين، 2008، ص 187.
- ⁹ Robert A. Dahl Government and Opposition Vol. 1, No. Cambridge University Press, 1 Nov 1965, p18
- ¹⁰ اشرف مصطفى توفيق، المعارضة، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 1989، ص 34.
- ¹¹ محمود خيرى، النظرية العامة للأحزاب، المجلة المصرية للعلوم السياسية القاهرة، العدد 19، ص 240.
- ¹² المادة 40 من دستور 1988.
- ¹³ سويقات أحمد، التجربة الحزبية في الجزائر 1962-2004، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد 04، 2006، ص 123.
- ¹⁴ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 13 أوت 1997 الجريدة الرسمية العدد 53 والنظام الداخلي الخاص بمجلس الأمة الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 2000.
- ¹⁵ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.
- ¹⁶ التعديل الدستوري الصادر في 06 مارس 2016، المادة 137.
- ¹⁷ عورة عائشة، مكانة المعارضة البرلمانية في التعديل الدستوري 2016، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات ماستر حقوق، تخصص قانون إداري، 2016/2017، ص 03.
- ¹⁸ بحر سميرة ، المدخل لدراسة الأقليات، المكتبة الأنجلو مصرية، القاهرة، 1989، ص 64
- ¹⁹ رشيد مدور، إصلاح الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية و دوره في تعزيز الديمقراطية، مداخلة في الندوة البرلمانية للأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية - الواقع و تحديات الإصلاح في العالم العربي- الرباط ، 28-29 مارس 2007
- ²⁰ المادة 132 من دستور 2016 و المادة 115 من التعديل الدستوري 1996 و تعديل 2008
- ²¹ الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري. مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 1، 2013، ص 17.

²² MARIE laure FAGES, l'opportunité manquée d'un statut de l'opposition en France, sur le site Science-po.fr/recherche/parlement/files/.../ml-fages-Article.pdf.

²³ يوسفى فايزة، تكريس معارضة برلمانية فعلية: ضرورة تحديث المؤسسة التشريعية الجزائرية. مجلة الندوة للدراسات القانونية،

قسنطينة، العدد 11، ديسمبر 2016، ص61.

²⁴ أحمد يحي الزهيدي، الدور الرقابي للبرلمان العرقي بعد 2003. مكتبة دار السنهوري، بيروت، 2016، ص16.

²⁵ عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصر وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص46.

²⁶ حمودي محمد بن هاشمي، السؤال البرلماني في الجزائر، مجلة المنارة الالكترونية، 2020/05/14،

<https://revuealmanara.com> تاريخ الاطلاع 2022/07/25

²⁷ الفحلة مديحة، ضمانات الاستجواب في القانون الجزائري، مجلة البدر، المجلد 05 العدد، 12 ديسمبر 2013، ص247.

²⁸ خرباشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد25، أبريل 2010، ص38.

²⁹ زكي سلام إيهاب، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتاب، القاهرة، 1983، ص 122.

³⁰ معمري عبد الرشيد، لجان التحقيق البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث، جانفي 2015، ص239.

³¹ بودهان موسى ، يسألونك عن الحصانة البرلمانية في الجزائر 4/4، الشروق أونلاين، 2022/06/11،

<https://www.echoroukonline.com/> تاريخ الاطلاع: 2022/06/12.

³² بن بغلية ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الحاج الخضر، باتنة ، 2003-2004، ص 65.

³³ مصباح رشيدة، الدور الرقابي للمعارضة في ظل دستور 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، مجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2021، ص1085.

³⁴ فاطمة الزهراء رمضاني، دراسة حول جديد التعديلات الدستورية في الجزائر 2016. النشر الجامعي الجديد، تلمسان، 2017، ص147.

³⁵ جليل سارة، الإطار القانوني للمعارضة البرلمانية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، 2016-2017، ص81.

³⁶ المادة 114 من التعديل الدستوري 2016 نصت على " تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية المناقشة جدول أعمال تقدمه المجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة"

³⁷ الإذاعة الجزائرية، رؤساء المجموعات البرلمانية يثمنون إشراكهم في إثراء نقاش مشروع تعديل الدستور، 05/02/2016،

www.radioalgerie.dz

³⁸ يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير، تخصص قانون دستوري، جامعة باتنة، 2009-2010، ص 118.

³⁹ الصاوي علي، دور الدعم الفني في تعزيز عمل البرلمان، مجلة الفكر البرلماني، نشرية لمجلس الأمة، العدد 11، 2006، ص 30.

⁴⁰ ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة معمري تيزي وزو، 2013، ص ص 86 - 90.

⁴¹ المادة 136 من دستور 2016 و المواد 22- 23 من القانون العضوي 16-12.

⁴² خراشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، الجزائر: دار الخلدونية، 2007، ص 41.

⁴³ ناجي عبد النور، دور المعارضة البرلمانية في مجال اقتراح التشريعات وتطويرها: التجربة الجزائرية أنموذجا، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطوير)، العدد 2، الجزء الأول، ماي 2017،

ص 316

⁴⁴ ناجي عبد النور، المرجع سابق، ص318.