

دور البرلمان في إدارة الدولة الحديثة - مقارنة نظرية لفهم واقع العمل البرلماني -

نعيم شلغوم، أستاذ مكلف بالدروس
كلية الحقوق و العلوم السياسية - جامعة سطيف 2

مقدمة:

إن نشأة البرلمان ليس وليد نتاج فكري أو نظري إنما يعد نتاج للثورات الشعبية التي حدثت في أوروبا خلال القرنين 17 و 18 والتي نجحت في القضاء على استبداد الملوك، وفي هذا الصدد نجد بريطانيا مهد النظام البرلماني ممثلة بذلك مرجع الحياة البرلمانية بتوقيع "ميثاق الماغناكرتا" بين الملك البريطاني وممثلي الشعب عام 1215، الذي تم على إثره تحديد سلطات الملك من خلال تقسيم السلطة مع ممثلي الشعب الذين يمارسون مهمة النيابة في مجلس منتخب اضطلع في أول الأمر بمناقشة المسائل المالية، لكن مع مرور الزمن توسعت سلطاته أين بدأ يتدخل في المسائل العامة هذا ما أدى إلى انتشار وتوسع الظاهرة البرلمانية في دول العالم، خاصة مع اتساع موجة التحرر التي ظهرت من خلالها دول جديدة اعتمدت في تأسيسها على ضرورة وجود البرلمان في بنيتها المؤسساتية، وهو ما تحقق فعليا من خلال ممارسته للسلطة التأسيسية خلال المراحل الأولى لبناء الدولة.

ومن هذا المنطلق نجد أن تأسيس الدولة الحديثة يتطلب وجود برلمان منتخب شعبيا من أجل توسيع المشاركة لجميع المواطنين في تسيير شؤونهم وفق قاعدة الشرعية والمشروعية، وفي هذا الصدد توجد أطر وقواعد دستورية وسياسية تساعد البرلمان على أداء وظائفه، وبالتالي أهمية وجود البرلمان في المنظومة الدستورية والمؤسساتية للدولة يعد شرطا أساسيا لقيام دولة حديثة تستجيب لقيم الديمقراطية وحكم القانون، ولهذا فنجاح البرلمان في إدارة الدولة مرتبط بمدى تحمله لأعلى درجات التنوع بداخله بالنظر إلى تمثيله لكافة أطراف الشعب.

فالخصوصية التي يتميز بها البرلمان تجعله مؤسسة محورية في المنظومة المؤسساتية للدولة الحديثة نظرا لطبيعة الوظائف التي يؤديها، وفي هذا الصدد نجده يلعب دورا مركزيا في حياة الدول وتكريس الديمقراطية التي تسمح للفرد المواطن بالمشاركة في تسيير الشأن العام من خلال النواب الذين يضطلعون بممارسة وظائف التشريع والرقابة وإقرار ميزانية الدولة، وعلى هذا الأساس تظهر أهمية وفعالية دور البرلمان في إدارة الدولة، وتظهر أهميته في ذلك بإقراره للتشريعات التي تحكم الدولة والمجتمع وبمراقبة الحكومة وبإضفاء المشروعية على أنشطتها إلى جانب مناقشة ميزانية الدولة وإقرارها، ومن هذا المنطلق نجد أن تمرير سياسات الدولة على مسطرة البرلمان يجعلها معبرة عن الحس الشعبي بكفاءة وعقلانية وبالتالي تفعيل دور البرلمان في ذلك يعتبر مدخلا أساسيا لتكريس قوة الدولة وهيبتها على الصعيدين الداخلي والخارجي .

ومن هذا المنطلق يستدعي المنطق المنهجي طرح الإشكالية التالية: ما هو موقع البرلمان في الأنظمة السياسية والدستورية المختلفة؟ كيف يساهم البرلمان في إدارة أمور الدولة؟ وما هي المحددات الضامنة لتحقيق ذلك؟

المبحث الأول: مكانة ودور البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة

يتمتع البرلمان بمكانة محورية في الأنظمة السياسية الديمقراطية باعتباره مؤسسة نيابية تسمح بتوفير عوامل استقرار الدولة، وبالتالي ازدهار دوره في مختلف الأنظمة السياسية الحديثة كان نتاج الصيرورة التاريخية وتراكم الخبرة والممارسة البرلمانية في العديد من الدول الديمقراطية العريقة، وفي هذا الصدد نجد أن معظم أدبيات الفكر الدستوري الحديث أقرت بضرورة وجود البرلمان بالنظر إلى الدور الذي يلعبه في إدارة الدولة لذا فتبوءه لهذه المكانة الهامة، مما

أهله ذلك بأن يتدخل بصورة فعلية في تسيير الدولة من خلال اضطلاعها بالسلطة التشريعية وفق أطر دستورية محددة⁽¹⁾.

ومن هذا المنطلق نجد أن مكانة البرلمان في الأنظمة السياسية الكبرى يتحدد عبر مبدأ الفصل بين السلطات الذي من خلاله تتحدد طبيعة النظام السياسي (برلماني، رئاسي، شبه رئاسي) السائدة في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا التي نجد برلماناتها تشغل وفقاً للحياة السياسية السائدة فيها والتجربة الديمقراطية، ومن أجل التمييز بينها لا بد من فهم واقع ودور البرلمان التي من خلالها يتحدد طبيعة الدور الذي يلعبه في إدارة الدولة، هذا ما يتطلب التطرق إلى الجانبين القانوني والعملي لبرلمانات هذه الدول والذي تعتبره دساتيرها مؤسسة دستورية تضطلع بمهام السلطة التشريعية، وذلك من أجل معرفة دور البرلمان في إدارة الدولة في هذه الأنظمة السياسية لهذه الدول والتي تعتبر مرجعية لكيفية ممارسة السلطة إذ يصنفها فقهاء القانون الدستوري ضمن الأنظمة السياسية الكبرى التي تتبعها مختلف دول العالم وهي كما يلي:

1- البرلمان في النظام السياسي البريطاني: تعتبر بريطانيا مهد هذا النظام إذ لا تزال تأخذ به من ناحية وجود المؤسسات الممثلة لهذا النظام، فهي لم تتأثر بنظرية معينة بقدر ما كان للظروف التاريخية دوراً في إقامة نظام التوازن والتعاون بين السلطات، وفي هذا الصدد نجد أن مونتيسكيو تأثر بهذا النظام والذي يعتبره من أفضل الأنظمة، إن النظام البرلماني في بريطانيا لا يعتمد على دستور مكتوب وإنما هناك سوابق تاريخية وأعراف ممارسات سياسية أصبحت تحظى بأهمية لدى السلطة والشعب في بريطانيا وهذا ما يجسده ميثاق الماغناكارتا

¹ - موريس دوفيرجيه، النظم السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت (لبنان)، 1992، ص 130.

لسنة 1215 وقانوني البرلمان لعام 1911 و 1948 اللذين ينظمان سلطات مجلس اللوردات ومجلس العموم⁽²⁾. و لهذا نجد أن تدخله في إدارة الدولة له جذور تاريخية نظرا لعراقة التجربة البرلمانية البريطانية في ذلك.

وفي هذا الصدد يتمتع مجلسي اللوردات والعموم باختصاصات متساوية في المجالين التشريعي والمالي لكن مجلس اللوردات يتولى محاكمة الوزراء المتهمين من مجلس العموم، وبالتالي يمكن القول أن مجلس اللوردات يمارس اختصاصات قضائية بالنظر إلى قدمه وامتلاك أعضائه للسلطة الاقتصادية وكونهم كذلك يضمنون النجاح لنواب مجلس العموم لما لهم من تأثير على الناخبين، وفي هذا الصدد نجد أن اختيار اللوردات تتنافى مع مبدأ الديمقراطية، مما سمح ذلك بانتقال السلطة التشريعية إلى مجلس العموم وابتقال السلطة الاقتصادية من الريف إلى المدينة أين تحول بذلك مجلس اللوردات إلى مجلس لإبداء الرأي الفني باعتباره يتمتع بخبرات مختلفة هذا ما جعله يتمتع بمكانة في تجسيد التقاليد في النظام البريطاني، وبالتالي نجد أن مجلس العموم هو المؤسسة التي حققت حكم الشعب البريطاني ضد الملك بفضل الصراعات الطويلة التي خاضها أعضاء هذا المجلس في استرجاع السلطة للشعب وإن كانت الوزارة بواسطة التنظيم الحزبي المحكم قد حلت محل مجلس العموم في ممارسة السلطة وقيادة البلاد⁽³⁾. وبذلك يتمتع النظام البرلماني في بريطانيا (نظام وستمنستر) بحق محاسبة السلطة التنفيذية بوسائل مختلفة حيث يتولى مجلس العموم مسائلة الحكومة سياسيا أمامه إلى جانب أولويته في إقرار

² - محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، 1986، ص40.

³ - سعيد بوالشعير، النظم السياسية والقانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، الجزائر، ص 203 .

الميزانية، فالسلطة المالية التي يتمتع بها مكنت هذا المجلس من الاستيلاء على السلطة التشريعية، التي نجد علاقتها بالسلطة التنفيذية تتم وفق مبدأ الفصل بين السلطات، أين يكون هذا الفصل في العادة مرنا يغلب عليه طابع التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك من اجل إدارة الشأن العام بشكل جيد، كما أن ذلك لا يتعارض مع ممارسة رقابة برلمانية فاعلة على أداء الحكومة التي يمكن أن يؤدي إلى إسقاطها وإن كان ذلك نادر الحدوث في العرف السياسي البريطاني، وفي هذا الصدد نجد أن النظام الحزبي يحدد طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وبتحديد درجة الفصل بين السلطات، والتي تحكمها علاقات عرفية معقدة تتم وفق القاعدة السياسية المعروفة بالضوابط والتوازنات (checks and balances) .

وفي هذا الشأن يقول الفقيه الدستوري موريس ديفرجيه : " تتعلق درجة الفصل بين السلطات بنظام الأحزاب أكثر مما تعلق بالأحكام التي تنص عليها الدساتير"، وفي ظل النظام البرلماني البريطاني نجد أن المعادلات السياسية تكون كما يلي: كلما كان هناك حزب واحد يهيمن على الأغلبية البرلمانية كلما زادت درجة تركيز السلطة نتيجة امتلاك الحزب الأول للأكثرية البرلمانية والحكومية⁽⁴⁾. وبالتالي نجد أن دور البرلمان البريطاني في إدارة الدولة يخضع لضوابط سياسية أفرزتها المنظومة الحزبية الثنائية التي يزداد تأثيرها في فرضها للانضباط الحزبي داخل البرلمان البريطاني (حزب العمال وحزب المحافظين)، هذا ما يجعل قرارات البرلمان لا تعدو أن تكون نسخة طبق الأصل من القرارات الحزبية، وبذلك يؤدي البرلمان البريطاني دورا يتلخص

4 - موريس دوفيرجيه، الأحزاب السياسية ، ترجمة علي مقلد، دار النهار للنشر، بيروت، ط3، 1983، ص 397.

في تزكية النشاط الحكومي من منطلق أن العرف السياسي السائد في هذا النظام هو مساندة الأغلبية البرلمانية للحكومة، وعلى هذا الأساس يسمح الانضباط الحزبي داخل البرلمان البريطاني بإفراز حكومة مستقرة وقادرة على التأثير في النشاط البرلماني وتوجيهه.

إن هذا الوضع تحدده طبيعة المسائل التي تجعل الحكومة تخضع لسلطة البرلمان بإقرار ميزانية الدولة تبقى من صلاحيات البرلمان هذا ما يجعله يتمتع باستقلالية كبيرة في تأدية أدواره فرغم التأثيرات الكبيرة للترتيبات السياسية والحزبية، إلا أن البرلمان يؤدي أدواره، وفي هذا الصدد تساعده اللجان الدائمة غير المتخصصة دورا فنيا مهما في تصويب وتقويم أداء الحكومة أو بالتحقيق في مختلف التجاوزات والفضائح التي تقع فيها، أين أن النقاش بداخلها يكون ديمقراطيا ومتخصصا مما يجعل من اقتراحاتها تؤخذ بعين الاعتبار، هذا ما يجعل البرلمان البريطاني دائم التفاعل مع الشعب و يظهر ذلك في عدم ترده في فتح نقاش برلماني حول القضايا والمسائل التي تثير استياء الرأي العام البريطاني بمسائلته للحكومة، وهذا ما نجده مثلا في فتحه لتحقيق برلماني في قضية فضيحة التصنت التي تورط فيها رجل الأعمال البريطاني روبرت مردوخ سنة 2010. وبالتالي يمكن القول أن ترسخ الديمقراطية أهلت البرلمان البريطاني بان يكون طرف رئيسي في إدارة الدولة فرغم اتساع مجال التدخل الحكومي، إلا أن ذلك لا يمكن أن يلغي دوره، باعتباره ممثلا للسلطة التشريعية وبالتالي استقلاليته جعلته يتبوأ مكانة محورية في المنظومة الدستورية والسياسية البريطانية، ونظرا لعمق التجربة النيابية في هذا البلد أدت إلى خلق مناخ سياسي وهادئ يجعل المواطنين على دراية تامة بأن حقوقهم مضمونة ومكفولة بالنظر إلى أن الوظيفة النيابية يقوم بها أشخاص

أقرزتهم الإرادة الشعبية⁽⁵⁾ هذا ما يظهر في تبنيه لقانون المسائلة سنة 2008 الذي من شأنه محاسبة أعضاء البرلمان اللذين لا يؤدون مهامهم النيابية على أحسن وجه .

2- البرلمان في النظام السياسي الأمريكي: يتميز النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية بتوزيع السلطات بين رئيس الجمهورية والكونغرس، وفي هذا النظام نجد أداء البرلمان (الكونغرس) يتحدد من خلال المجالات التي خصصها الدستور الأمريكي(1787) لكلا السلطتين في إدارة الدولة الفيدرالية وعلى هذا الأساس نجد أن الفصل بين السلطات في المنظومة السياسية الأمريكية هو فصل مطلق ما يعني ذلك استقلالية السلطة التنفيذية والتشريعية في أداء وظائفهما، وبالتالي علاقة هاتين السلطتين مبنية على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، فالدستور الأمريكي يرفض التأثير المتبادل بينهما نظرا لاهتمامه بفكرة الاستقلالية العضوية والوظيفية فيما يخص العلاقة بين سلطتي التشريع والتنفيذ اللتان لا تسائلان إلا أمام الأمة⁽⁶⁾.

وبموجب المادة الأولى من الدستور يتولى "الكونغرس" مهام السلطة التشريعية إذ يتألف من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ اللذين يتمتعان على قدم المساواة بممارسة سلطة التشريع باستثناء التشريع في المسائل المالية التي تعود حق المبادرة فيها إلى مجلس النواب فقط، ومن ناحية أخرى يتمتع مجلس الشيوخ الأمريكي بسلطات هامة فيما يتعلق بضرورة موافقته على تعيين كتاب الدولة و بعض كبار الموظفين خاصة في السلك الدبلوماسي كما يتمتع أيضا

⁵ - فرحاتي عمر، دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي، مجلة المفكر، العدد الرابع، جامعة بسكرة، 2007، ص10.

⁶ - عادل ثابت، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2007، ص107 .

بصلاحية تصديق على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية باسم الولايات المتحدة. إلى جانب ذلك حدد الدستور الاتحادي الصلاحيات التشريعية للكونغرس بطريقة الحصر، والتي تتمثل في حق فرض الضرائب وعقد القروض وصك النقود والمعايير والأوزان والمقاييس وتنظيم التجارة الداخلية والخارجية وتحديد شروط الجنسية واكتسابها، وتنظيم قضايا الدفاع الوطني ومسائل الحرب والسلام وتحديد الشروط لقبول أعضاء جدد في الاتحاد.

ولهذا نجد أن الكونغرس استطاع بفضل الاجتهاد والضرورة العملية أن يوسع من نطاق صلاحياته التشريعية لتشمل العديد من الجوانب الاقتصادية والمالية الدفاعية التي تدخل ضمن سلطات الدولة الفيدرالية، ولعل أن هذه الصلاحيات التي يتمتع بها كانت نتاج توسع صلاحياته على حساب المجالس التشريعية المحلية للولايات الأمريكية. وبالتالي إقرار أي مشروع قانون يجب التصويت عليه بالموافقة في كلا مجلسي الكونغرس بالنظر إلى طبيعة التمثيل التي يتمتع بها كل مجلس، ويحال مشروع القانون بعد التصويت عليه بالموافقة من طرف مجلسي الكونغرس إلى رئيس الجمهورية لتوقيعه ونشره لكي يصبح قابلاً للتنفيذ، أما إذا حدث خلاف بينهما حول مشروع قانون يتم تشكيل لجنة توفيق تتكون من أعضاء من كلا المجلسين من أجل وضع نص موحد لمشروع القانون لموافقة المجلسين عليه وإذا لم تتوصل اللجنة إلى الاتفاق يتم الاستغناء عنه.⁽⁷⁾

ولهذا نجد أن أداة التدقيق والتوازن في المنظومة الدستورية الأمريكية تؤدي إلى ضمان الفصل المطلق بين السلطات، إذ يمكن لأعضاء الكونغرس رفض

⁷ - سعيد بوشعير، نفس المرجع السابق، ص 193.

تشريعات الرئيس أو برامج الإنفاق العام أو الضرائب التي قد يطلب فرضها، وفي هذا الصدد يفرض الدستور الحصول على ثلثي أصوات الكونغرس من أجل تجاوز فيتو الرئيس، كما يمكن لمجلسي الكونغرس المجتمعين توجيه اتهام للرئيس والقضاة الفيدراليين وإدانتهم وعزلهم من مناصبهم⁽⁸⁾.

إن طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تحددها الترتيبات السياسية والحزبية، وفي هذا الصدد نجد أن العامل الحزبي غالباً ما يؤثر في ذلك، فنظام الثنائية الحزبية يمكن أن يؤدي إلى خلق التعاون بين هاتين السلطتين أو العكس، وبالتالي تأثيرات الثنائية الحزبية في النظام السياسي الأمريكي تمتد إلى تحديد طبيعة الفصل بين السلطات رغم إقرار الدستور للفصل المطلق، فإذا كانت الأغلبية في غرفتي الكونغرس من نفس حزب الرئيس فإن ذلك يؤدي إلى تركيز السلطات بدرجة أقل في يد الرئيس بالنظر إلى التناغم والانسجام الحزبي الموجود داخل السلطتين التنفيذية والتشريعية، في المقابل تزداد حدة الفصل بين السلطات إذا كانت غرفتي الكونغرس والرئاسة يسيطر عليهما حزبان مختلفين، وبالتالي هذا الواقع غالباً ما يؤدي إلى خلق قاعدة سياسية تقوم وفق ما يلي كلما توافرت أغلبية في مجلسي الكونغرس من نفس حزب الرئيس كلما أدى ذلك إلى إضعاف دور الكونغرس والعكس صحيح.

من خلال ما سبق نجد أن دور الكونغرس الأمريكي يتدخل في إدارة الدولة إذ تسمح له طبيعة تمثيل الولايات الأمريكية في تقوية دوره وبتعزيز أسس الدولة الفيدرالية، لهذا نجد أن إدارة الكونغرس تتمتع بصفة فعلية باتخاذ

8 - جابرييل إيه ألموند، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبد الله، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ط1، عمان (الأردن)، 1998، ص 958.

المبادرة في مسائل مهمة مثل تعديل الدستور الاتحادي والمالية والدفاع وإعلان الحرب كما يحق للكونغرس مراقبة سير العمل في المصالح الاتحادية العامة، هذا ما يعكس أهمية دوره في تعزيز وتماسك النظام الفيدرالي للدولة الأمريكية.

3- البرلمان في النظام السياسي الفرنسي: إن نظام العقلنة البرلمانية الذي أسس في فرنسا سنة 1958 أفرز نظام سياسي مختلط وهجين، يأخذ بمميزات من النظام الرئاسي والنظام البرلماني والهدف من ذلك تقوية سلطة الدولة وإعادة الهبة لها، إلى جانب الحد من الأوضاع السياسية غير المستقرة التي كانت تعيشها الجمهورية الرابعة، ومن خلال ذلك نجد أن نظام الجمهورية الخامسة أدى إلى استقرار الجمهورية الفرنسية الحالية والذي فاجأ العديد من الملاحظين فمعظم دارسي الأنظمة السياسية المقارنة يجمعون على أن الجمع بين نموذجين من أنظمة الحكم الديمقراطية الرئاسي والبرلماني جعل الجمهورية الخامسة تخوض تجربة دستورية لم تلق نجاحا في بلاد أخرى، ولهذا نجد أن هذه التجربة خدمت فرنسا جيدا منذ تبينها لنظام البرلمانية المعقلنة والذي جاء ليعالج الإخفاقات السابقة⁽⁹⁾.

ووفقا للمادة 24 من الدستور يتألف البرلمان من غرفتين هما الجمعية الوطنية التي تتشكل من 577 نائب منتخب انتخابا مباشرا، ومجلس الشيوخ (LE SENAT) يتألف من 343 شيخا منتخبين بطريقة غير مباشرة من طرف ممثلي الجماعات الإقليمية للجمهورية والفرنسيين المقيمين بالخارج، وفي هذا الصدد يتمتع هذين المجلسين باستقلالية كبيرة إذ يتميزان بدرجة عالية من المؤسسية تسمح له بأداء مهامهما الدستورية بفعالية كبيرة وعلى هذا الأساس نجد أن دور

⁹ - جابرييل إيه ألموند، نفس المرجع السابق، ص 329.

البرلمان الفرنسي في إدارة الدولة تظهر من خلال الصلاحيات الدستورية المخولة لكلا المجلسين، اللذين يتمتعان بصلاحيات تختلف باختلاف المسائل والمجالات التي حددها الدستور للبرلمان للتدخل فيها ولهذا نجد تفاوتاً في الأدوار المخولة لكلا المجلسين وفي هذا الصدد تبرز تأثيرات الثنائية البرلمانية في ذلك، فالدور التشريعي للبرلمان نجده محدد في المادة 34 من الدستور الذي يحدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان. ولهذا نجد أن موقع البرلمان في النظام السياسي الفرنسي يحتل مكانة كبيرة في المنظومة السياسية الفرنسية فطبقاً للمادة 34 من الدستور يمارس البرلمان مهام السلطة التشريعية والتي تحدد بـ14 مجال يشرع فيها بقوانين عادية، في المقابل نجد أن المادة 47 أقرت بالتشريع بقوانين عضوية أين تحظى الجمعية الوطنية في ذلك بالأولوية في مناقشة القضايا المتعلقة بالمالية العامة وتمويل الضمان الاجتماعي، في المقابل نجد أن مجلس الشيوخ له الأولوية في مناقشة المسائل ومشاريع القوانين المتعلقة بموضوعاتها بتنظيم الجماعات الإقليمية والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين بالخارج وفي ذلك أقرت المادة 48 على أن مناقشة مشاريع القوانين العادية تتم أمام المجلس المعروض عليه بصفة أولية وليس وفقاً للأولوية الدستورية.

وفي هذا الصدد نجد أن مجلس الشيوخ الفرنسي لا يمكن اعتباره مجرد غرفة تسجيل فمن خلال الدستور نجده يتمتع بسلطات فعلية في مجال إقرار التشريع، إذ بإمكانه تعديل القوانين التي صادقت عليها الجمعية الوطنية و الاعتراض، هذا ما يجعله قادر على إبداء موقفه النهائي من القانون الآتي من

الغرفة السفلى⁽¹⁰⁾. ولهذا نجد أن انعكاسات الازدواجية البرلمانية على النشاط البرلماني تؤدي بالعملية التشريعية إلى الدخول في نظام الأخذ والرد (La Navette) الذي نصت عليه المادة 45 من الدستور أين يتم بذلك استحداث لجنة مختلطة من كلا المجلسين تجتمع لحل نقاط الخلاف بينهما، وفي إطار تطبيق أحكام هذه المادة نجد أن 85% من النصوص الصادرة عن البرلمان في الفترة الممتدة ما بين 1959 و1980 اتخذت بناء على الفقرة الأولى من هذه المادة أي بتشكيل لجنة متساوية الأعضاء بين المجلسين ودون أي تدخل حكومي⁽¹¹⁾.

ومن هذا المنطلق نجد أن الدور التشريعي للبرلمان الفرنسي يبقى مجالاً مفتوحاً للمداولة والتشاور والتوجيه العام حيث توكل إليه التشريع الأعلى ويترك التشريع الأدنى والمفصل للحكومة، لذلك نجد أن أسلوب التشريع في فرنسا منذ قيام الجمهورية الخامسة واعتماد آليات العقلنة البرلمانية أصبح يغلب عليه طابع المبادرة الحكومية نظراً لاتساع مجال التنظيم على مجال التشريع وبحسب الأستاذ بيروود يعود إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وذلك بسبب ازدياد مهام الأولى وعدم نجاعة الثانية في مواجهة المشاكل الصعبة المتداخلة التي تتطلب التدخل السريع⁽¹²⁾. لكن نجد أن البرلمان ينتعش دوره في مجال القوانين العضوية أكثر من أي وقت مضى، وفي هذا الصدد نجد أن التعديل الدستوري لعام 2008 ساهم في تثبيت سلطاته التشريعية القوانين العضوية التي يتمتع فيها البرلمان بسلطة قوية في إعدادها وفي إجراءات التصويت عليها، وبموجب هذا التعديل لا يسمح للحكومة بأن

¹⁰- Maurice Duverger, Le Système politique français, presses universitaires de France. paris, 1996, p 336

¹¹- Hugues Portelli, Droit Constitutionnel, Édition Dalloz, paris, 2003, p252

¹² - بوالشعير السعيد، نفس المرجع السابق ذكره، ص 273.

تقترح في مجال هذه القوانين أي قضية بموجبها أن تمس بمسؤولية البرلمان في البت فيها، بالنظر إلى أن فلسفة هذه القوانين تندرج ضمن المسائل والقضايا ذات أهمية وحساسية كبيرة تتعلق بالدولة والمجتمع الفرنسي.

أما فيما يخص الدور الرقابي والمسائلة البرلمانية نجد أن الجمعية الوطنية تتمتع بصلاحيات سحب الثقة من الحكومة في المقابل نجد مجلس الشيوخ لا يتمتع بهذه الصلاحيات، إن وظيفة الرقابة البرلمانية نجدها محددة في المادة 50 من الدستور الفرنسي أين تكون السياسة العامة محل متابعة دائمة من البرلمان أين يتم عقد جلسات لمناقشة ومسائلة الحكومة لتقويم سياساتها، ولهذا تم تمديد مدة الدورة البرلمانية من أجل تحقيق الديمومة في العمل البرلماني ليكون مسايرا للعمل الحكومي والذي تتخلله جلسات لطرح الأسئلة البرلمانية إلى جانب ذلك نجد أن عمل اللجان البرلمانية تزاوُل مهامها دون انقطاع ومن خلال الإصلاح الدستوري لعام 1995 الذي أقر بموجبه توحيد الدورة البرلمانية التي تسمح للبرلمان بعدم الانقطاع عن متابعة السياسات الحكومية، وهذا ما يظهر رغبة المؤسس الدستوري الفرنسي في تقوية دوره بجعله يرافق نشاطات الحكومة بصفة دائمة والذي أضفى فعالية على النشاط البرلماني وفي ترشيد العمل الحكومي⁽¹³⁾.

ويمتد تأثير البرلمان الفرنسي على الحكومة عند إعداد وتقييم السياسات في تحريكه المسؤولية السياسية للحكومة طبقا للمادة 49 من الدستور، التي تحدد

13 - نبيه الأصفهاني، الإصلاح الدستوري في فرنسا، مجلة السياسة الدولية، العدد 120، القاهرة، أبريل 1995 ص 167 .

إجراءات طرح ملتزم الرقابة أمام الجمعية الوطنية ووفقا للمادة 50 أين تستقبل الحكومة إذا رفضت الجمعية الوطنية الموافقة على برنامجها أو على بيان السياسة العامة، ويمكنها أن تتفادى استنقالتها بحسب الفقرة 01 من نفس المادة إذ يسمح للحكومة بأن تتقدم ببيان إلى مجلس الشيوخ يكون متبوعا بمناقشة يحول دون تحريك مسؤوليتها السياسية.

إلى جانب ذلك نجد أن دور البرلمان الفرنسي يحظى بصلاحيات أخرى والتي تتمثل انتخاب أعضاء مجلس الدولة وبمشاركة الرئيس في تسيير بعض القضايا وإعداد القوانين والنظم الإدارية ومراقبة الإدارة، وبالتالي يعد البرلمان جهاز للبحث والمراقبة غير أنه لا يفهم من ذلك اعتماد الثنائية المجلسية في تشكيل السلطة التشريعية واحدة مثلما هي الجمهورية غير قابلة للتجزئة، ولهذا نجد أن المؤسس الفرنسي اعتنق نظام ازدواجية المجلسين لكنهما يختلفان عن بعضهما البعض في مجال التشكيل والاختصاص⁽¹⁴⁾.

ومن خلال ذلك نجد ان البرلمان الفرنسي يعد جهة معنية بتمرير مختلف السياسات لذلك يحق له فرض الرقابة على الحكومة، لكن في إطار نظام سياسي يأخذ صبغة شبه رئاسية معزز بتقنيات تهدف إلى تحقيق الاستقرار الحكومي، حيث تسمح هذه التقنيات بتدخل الحكومة في نشاط البرلمان من خلال تحديد جدول أعمال غرفتيه والتدخل في تعديل المشاريع القانونية، وبالتالي إقرار المؤسس الدستوري على ضرورة عقلنة العمل البرلماني بما يعزز من مكانة السلطة التنفيذية وبالضبط الصارم لموضوع طرح المسؤولية السياسية للحكومة أين وضع بذلك حد لتبعية الحكومة للبرلمان، من خلال

14 - سعيد بوالشعير، نفس المرجع السابق، ص.305.

فرض أحكام وضوابط صارمة بهدف تحقيق التوازن بين المؤسستين (15). وفي هذا السياق أدت آليات العقلنة البرلمانية إلى إيجاد نظام سياسي يغلب عليه طابع التداخل والتعاون بين السلطات ما يفرض ذلك ضرورة تشاور وتداول البرلمان مع قطبي السلطة التنفيذية.

وفي هذا الصدد يلعب نظام التعددية الحزبية دورا مهما في تحديد نظام الفصل بين السلطات في النظام الفرنسي بالنظر إلى أن المكون الحزبي كان سببا في عقلنة نشاط البرلمان وبتداخل السلطات، وبالتالي نجد أن نظام الجمهورية الخامسة أدى إلى عقلنة نشاط الأغلبية دون المعارضة، وبالتالي تقييد سلطات البرلمان (الأغلبية البرلمانية) في ظل النظام الشبه الرئاسي يؤدي إلى إيجاد برلمان فسيقائي تغلب عليه الصفة التمثيلية في نشاطاته أين تقوم الأغلبية البرلمانية على إضفاء الصفة الرسمية على هذه السياسات وبالتالي فعالية أدائه في تسيير الدولة يخضع لمنطق التوازنات السياسية وإلى المعطيات التي تفرضها الأوضاع الداخلية والخارجية، فرغم قوة تأثير رئيس الجمهورية باعتباره ممثلا للأمة إلا أن وجود أغلبية برلمانية من غير حزب الرئيس ما يفرض عليه ضرورة تعايشه مع الأغلبية من خلال التوافق حول سياسات الدولة، ولهذا نجد أن التجربة الطويلة للبرلمان الفرنسي أهلتها بأن يكون من أعرق البرلمانات في العالم حيث نجده يمثل نموذجا حيا في التعبير عن كيفية صياغة المصالح وبلورة حاجات المواطنين في صورة سياسات توافقية.

ولهذا نجد أن استطلاعات الرأي العام الفرنسي حول غرفتي البرلمان نجد أن مجلس الشيوخ حظي 1990 بنسبة تأييد وإعجاب بلغت 62% في حين أن

15 - عادل البصلي وآخرون ، من برلمان معقلن الى برلمان شريك، مجلة الحياة النيابية، العدد 73، مجلس النواب التونسي، تونس، 2005، ص 109 .

الجمعية الوطنية بلغت نسبتها في ذلك بـ 38% في المقابل نجد في عام 1993 حظيت الجمعية الوطنية بنسبة تأييد وصلت إلى 56% مقابل 44% لمجلس الشيوخ⁽¹⁶⁾. ومن خلال هذه النسب نستنتج أن التأييد الشعبي والاحترام الذي يكنه الشعب الفرنسي للبرلمان بالنظر إلى المكانة التي يحتلها في المنظومة السياسية الفرنسية.

من خلال التطرق إلى التجارب المعاصرة نجد أن نجاح البرلمان في أداء دوره مرتبط بتوفر هامش واسع من الحرية والديمقراطية داخل النظام السياسي، الذي يعد مؤشرا حقيقيا على درجة التطور الديمقراطي واتساع حدود الدور الذي يقوم به، فكلما قطعت الدولة شوطا كبيرا على طريق تحقيق التطور الديمقراطي وترسيخه كلما اقتربت من أداء جيد للتطور التشريعي والرقابي على السلطة التنفيذية وبالتالي انتفاء سمة الديمقراطية عن النظام السياسي يعني غياب المؤسسة التشريعية ماديا⁽¹⁷⁾.

المبحث الثاني: وظائف البرلمان كمدخل لفهم دوره في إدارة الدولة.

1- وظيفة التشريع: إن معظم الدساتير تقر بأن البرلمان ممثل السلطة التشريعية في الدولة التي تضطلع بوظيفة إقرار تشريعات السياسة العامة، ومادام أن البرلمان هيئة تمثيلية تعبر عن تطلعات الشعب فإن اضطلاع أعضائه بمهمة إيجاد حلول للمشاكل العامة عبر إقرار قوانين ذات إلزامية، ومن هذا المنطلق نجد أن

16 - الدقاق الحبيب ، العمل التشريعي للبرلمان أية حكمة، مطبعة الأمنية، الرباط، 2009، ص11.

17 - عمر فرحاتي، دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي، مجلة المفكر، العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، 2006، ص 10.

الوظيفة التشريعية هي امتداد للوظيفة التمثيلية التي تفرض على نواب البرلمان التواصل مع المواطنين لتحسس انشغالاتهم، وينقل هذه الانشغالات إلى النقاش البرلماني الذي يفرض على الحكومة تدارس المطالب والمشاكل المطروحة، وعلى ضوء هذا النقاش يتم إعداد قوانين ملائمة تضمن وجود إطار تشريعي يلزم الحكومة على تنفيذها قصد حل وتسوية هذه المشاكل بصفة قانونية تكرر بذلك دولة الحق والقانون.

إن التسيير الجيد للدولة الحديثة يتطلب وجود إطار تشريعي يتم من خلاله وضع إجراءات وقوانين لتنظيم نشاط الدولة وبإضفاء المشروعية على نشاطاتها وعدم تنافيها وروح الدستور، هذا ما يعني أن دور البرلمان يتمحور حول إقرار التشريع باعتباره مؤسسة دستورية تضطلع بالسلطة التشريعية مؤهلة لإدارة الدولة، ولهذا نجد أن المؤسس الدستوري حدد للبرلمان صلاحيات تشريعية من أجل تفعيل دوره في تسيير الشأن العام وبعدم إخضاعه لسلطة التفويض، وبالتالي استقلالية نواب البرلمان تجعلهم لا ينتظرون تفويضا من أي جهة من أجل إقرار القانون، وفي هذا الصدد يحرص الإداريون في الدول الديمقراطية على اتخاذ قرارات تلقى رضا نواب البرلمان بالنظر إلى أن السلطة النواب مستمدة من روح الدستور الذي يقر بواجبهم الدستوري المتمثل في القيام بوظيفة التشريع بكل سيادة⁽¹⁸⁾.

وفي هذا الصدد خولت مختلف الدساتير لأعضاء المؤسسة البرلمانية الحق في طرح مواضيع للمناقشة العامة إذ باستطاعة هؤلاء المشاركة في مناقشة

18 - جابريل ألموند و جي بنجهام بويل، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبد الله، مراجعة سمير نصار، عمان، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ط1، 1998، ص 160.

القوانين عند انعقاد الجلسات البرلمانية، أين يتم التعرض فيها للشؤون العامة والتحاور مع السلطة التنفيذية، إذ غالباً ما يؤدي ذلك إلى الانسجام في الرؤى والتناسق مع المصلحة العامة، هذا ما يجعل من عملية إقرار القوانين عمل سياسي محض يتم ضمن نطاق السلطة التشريعية ما يضع السلطة التنفيذية أمام مسؤولية تنفيذ هذه التشريعات باتخاذها الإجراءات اللازمة لتحقيق أهداف التشريع وبالتزام المبادئ والقواعد العامة التي وضعها المشرع⁽¹⁹⁾.

بما أن الدور التشريعي للبرلمان يتمحور حول وضع الإطار العام للسياسات العامة فإن هذا الدور تتخلله مجموعة من العمليات المتسلسلة والمتمثلة في المناقشة، التعديل والتصويت، ولهذا نجد أن برلمانات الدول الديمقراطية سواء عريقة أو ناشئة يغلب عليها الطابع التشريعي في أعمالها، ومن خلاله يباشر البرلمان دوراً في إقرار السياسات العامة للدولة، أين يقوم بإضفاء الطابع الإلزامي عليها إلى جانب تنظيم وتحديد إجراءات تنفيذها، مما يمنح له ذلك مشروعية كبيرة في توجيه النشاط الحكومي وفق المرجعية القانونية التي تفرض احترام الإطار التشريعي للسياسات المعتمدة.

انطلاقاً من الدستور نجد أن مجال التشريع البرلماني يتسع في ميادين ويضيق في ميادين أخرى نظراً للخصوصية التي من خلالها تتميز بين التشريع العادي والعضوي، والمرتبط أساساً بالنظام الدستوري الذي من خلاله تتحدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان، وفي هذا الشأن نجد العديد من الدول تهيمن فيها الحكومة على العملية التشريعية، ما أدى ذلك إلى انحسار مجال

¹⁹ - العزاوي وصال نجيب، مبادئ السياسة العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)،

التشريع البرلماني أين أصبح البرلمان يتقاسم مع الحكومة وظيفة التشريع، هذا ما يحدد درجة قوة أو ضعف كلا المؤسسات في إعداد التشريعات والمبادرة بها، وفي هذا الصدد نجد الدستور الجزائري خول للبرلمان ممارسة سلطة التشريع في الميادين التي خصصت له في المادة 122 من الدستور، إلى جانب ذلك نجد المادة 123 تقر له بالتشريع في مجال القوانين العضوية⁽²⁰⁾.

بما أن القواعد الدستورية هي التي تضبط المجال التشريعي للبرلمان فإن انحسار التشريع البرلماني يعود إلى اتساع مجال تدخل الحكومة في تسيير دواليب الدولة، وهذا ما يظهر في اتساع مجال التنظيم على حساب مجال التشريع نظرا للتدخل المتنامي للدولة في تسيير الشأن العام، الذي يتطلب تدخلا سريعا للدولة في مواجهة مختلف المستجدات والظروف الطارئة وذلك لتسهيل وتسريع وتيرة تطبيق مختلف التشريعات، ولهذا نجد أن الوظيفة التنظيمية التي تقوم بها الحكومة فرضتها ظروف وقد أقرتها مختلف الدساتير مما أدى ذلك إلى إضعاف الدور التشريعي للبرلمان نظرا لبطء وتعقد إجراءات وآليات تدخله لهذا نجد أن السلطة التنفيذية تتمتع بوسائل وآليات عمل تتدخل عبرها لمواجهة متطلبات الحياة اليومية حيث تلعب الآليات التنظيمية والإجرائية الفورية للأجهزة الإدارية دورا مهما في اتخاذ القرارات بصفة سريعة لأجل التكيف مع الأوضاع الطارئة.

ولهذا نجد أن العلاقات الوظيفية الموجودة بين المؤسسات التنفيذية والتشريعية في أنظمة الحكم المختلفة يغلب عليها طابع تعاوني خاصة خلال

20 - ناجي عبد النور، نفس المرجع السابق، ص 37 .

الظروف الاستثنائية أين تكون فيها قوة التأثير تميل إلى السلطة التنفيذية، في هذا الصدد نجد أن دساتير الدول الديمقراطية أقرت بالظروف الاستثنائية التي يميزها طابع الاستعجال مما يجعل تدخل السلطة التنفيذية واسعاً في إقرار تشريعات طارئة، لكن وفق شروط وضوابط دستورية من أجل أن تكون ذات مشروعية، فمثلاً الدستور الألماني أقر بذلك في المادة 61 أين تتمتع الحكومة بمجال تشريعي واسع مقارنة بالبرلمان والمحاكم خلال الفترات الاستثنائية (21).

إن تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي لا يمكن إلغاء الطابع التشريعي للبرلمان باعتباره سلطة دستورية تستمد شرعيتها من الإرادة الشعبية، وعلى هذا الأساس نجده يحتل مكانة سامية في المنظومة الدستورية للدولة الحديثة، وبالتالي الإقرار الدستوري لاضطلاع البرلمان بممارسة السلطة التشريعية باعتباره ممثلاً للشعب والمعبر عنها دستورياً بسن القوانين بكل سيادة مثلما هو في المادة 98 من الدستور الجزائري، هذا ما يفرض على الحكومة تنفيذ القوانين التي صادق عليها البرلمان وفقاً لما تم إقراره مما من طرف البرلمان الذي يجعل من هذه القوانين ذات شرعية شعبية ومشروعية دستورية، وبالتالي يمكن القول أن الوظيفة التشريعية جوهر النشاط البرلماني من خلال سنه للقواعد التي تحكم الدولة والمجتمع.

2- الوظيفة المالية: تعتبر الوظيفة المالية اختصاص أصيل للبرلمان بالنظر إلى جذورها التاريخية ولهذا نجد أن الدساتير الحديثة أسندت له مهمة مناقشة الميزانية والمصادقة عليها، باعتبارها الأداة التي يتم من خلالها تمويل

²¹ - KENNETH NEWTON and JAN W. VAN DETH .FONDATIONS OF COMPARATIVE POLITICS: SEE website for this textbook is a www.cambridge.org/Newton. P101

نشاطات الدولة وتنفيذ سياساتها، وبما أن فلسفة التمثيل تقوم على وجود مجلس نيابي منتخب فإن ذلك يدل على أن الاختصاص المالي للبرلمان يعد من أهم اختصاصاته، نظرا لاقتران فلسفة التمثيل بالوظيفة المالية للبرلمان كان من أجل ضمان مصالح كافة شرائح المجتمع وبالذفاق عنها، لهذا نجد العديد من برلمانات الدول الديمقراطية التي تقر ميزانيات تحاول من خلالها الاستجابة لكافة المطالب المجتمعية وبالذفاق عن المصالح المختلفة نظرا لتأثيرات البعد التمثيلي فيها.

بما أن ميزانية الدولة تعد الأداة المجسدة لمختلف الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال تحويل اللغة المالية إلى برامج قابلة للتطبيق، فإن تأثير البرلمان في ميزانية الدولة يظهر من خلال إخضاعها للمراقبة والمتابعة، ولهذا نجده يتحمل مسؤولية دستورية وسياسية وأخلاقية في تجسيد القيم والمبادئ والأبعاد التي تتضمنها الميزانية، أين يسهر على ترجمة اللغة المالية (إيرادات- نفقات عامة) إلى سياسات وبرامج، فقوانين المالية تحمل طابع تشريعا خاصا باعتبار أن مجالها الدستوري محفوظ للبرلمان بصفته قانون عضوي، ولهذا نجد أن مختلف البرلمانات تحاول تفعيل دورها المالي أين تعتمد على ترسانة من الآليات والكفاءات إلى جانب أنها تضع مجموعة من الشروط والمعايير للرفع من قدرتها للحفاظ على المال العام⁽²²⁾.

ويتجلى الدور الفعال للبرلمانات عند اعتمادها للميزانية بعقدها لمناقشات عامة وبإجراء دراسات معمقة حول تقدير الحاجات والأهداف العامة وترتيبها حسب

22 - نعيم إبراهيم الظاهر، إدارة الدولة والنظام السياسي الدولي، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2010، ص163.

الأولويات، إلى جانب الإحاطة بمختلف جوانب التدخل الحكومي ومكونات الميزانية العامة، وفي هذا الصدد غالباً ما تلجأ البرلمانات إلى تعديل مشروع قانون الميزانية انطلاقاً من دراسته للموارد المالية والوسائل الاقتصادية المتاحة، باعتماده على اللجان البرلمانية المتخصصة التي توفر له دراسة ظروف معلومات كافية لمناقشة الميزانية بصورة فعالة تنتهي باعتماده عن علم وليس عن جهالة⁽²³⁾.

وفي هذا الصدد يمكن تصنيف البرلمانات وفقاً لدرجة تأثيرها على الميزانية العامة وقدرتها على تعديل قانونها كما يلي:

1- يمكن للبرلمانات التي تساهم في إعداد الميزانية أن تعدل مشروع قانون الميزانية كما رفعته أو ترده أو تستبدل ميزانية الحكومة بميزانية من إعدادها، ونجد الكونغرس الأمريكي يندرج ضمن هذا الصنف والذي يتمتع بصلاحيات واسعة في ذلك حيث أن الدستور الأمريكي يقر بأنه "لا ضرائب بدون تمثيل".⁽²⁴⁾

2- بوسع البرلمانات المؤثرة على الميزانية أن تعدل مشروع الحكومة أو ترجعه لكنها ليست مؤهلة لإعداد ميزانية لوحدها، ونجد أن ما يقرب 63% من برلمانات دول العالم تعمل على إدخال تعديلات على قانون الميزانية، وتتنمي برلمانات الدول الاسكندنافية وبرلمان كوريا الجنوبية وبرلمانات أوروبا وأمريكا اللاتينية، أين تتدخل في مواجهة التبذير في الإنفاق.

23 - عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2006، ص303-304 .

24 - عدنان محسن الظاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، دس ن، ص20.

3- برلمانات لا تؤثر تماما على الميزانية حيث توافق على الميزانية كما قدمت لها من طرف السلطة التنفيذية وليس لها أثر فعلي السائد في الدول ذات النظام البرلماني، وينتمي هذا الصنف إلى مجموعة البرلمانات التي تنتمي إلى نظام "وستمنستر" المتبع في بريطانيا، أستراليا ونيوزيلندا⁽²⁵⁾.

وعلى هذا الأساس نجد أن مختلف البرلمانات تتمتع بدور محوري في المجال المالي بالنظر إلى أن الثقافة الدستورية الحديثة تقوم على قاعدة أساسية مفادها "لا ضريبة إلا بنص قانوني"، ومن خلالها يتدخل البرلمان في إقرار الميزانية ومراقبتها باعتباره ممثلا للشعب، وبما أن ميزانية الدولة تعتبر الشريان الحيوي الذي يغذي ويمول وظائفها وسياساتها وأهدافها وبرامجها، فإن دور البرلمان في ذلك يتحدد عبر ترجمة وصياغة قانون المالية بصفة دقيقة وشاملة لكافة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية والأمنية للدولة، وبالتالي نجد أن الوظيفة المالية للبرلمان حاليا تتجه نحو الاتساع حيث لا تنحصر في المصادقة على بنود الميزانية، وإنما تتعداها إلى التأكد من مشروعية الصرف الفعلي للمال العام معتمدا في ذلك على آليات وتقنيات تفحص الميزانية، من خلال اللجان المالية أو لجان التحقيق التي تدخل ضمن مجال المحاسبة والمسائلة لأجل حماية المال العام، ولهذا نجد أن عملية إعداد الميزانية في وقتنا الحاضر تتأثر بفلسفة الحكم الراشد أين يحتل البرلمان فيها أهمية كبيرة في تحقيقها، ولهذا نجد برلمانات الدول الديمقراطية كرسست هذه الفلسفة من خلال فسح المجال أمامها لمتابعة كيفية صرف المال العام، وفي ذلك تظهر فعالية البرلمان في ترشيد الإنفاق العمومي وضبط الضرائب ومتابعة السير الحسن للتدبير الحكومي عبر تحريكه لآليات المسائلة والمراقبة في صرف الميزانية وحماية المال العام من تهديدات البيروقراطية والفساد الذي

25 - عدنان محسن الظاهر، نفس المرجع السابق، ص20.

نجده يهدد العديد من الدول .

3- وظيفة الرقابة: اعتمدت الأنظمة الدستورية المختلفة على تخويل البرلمان لصلاحيات مراقبة الحكومة من خلال مسائلة الحكومة وتقييم نشاطاتها عبر فرض رقابة برلمانية تقوم على متابعتها المستمرة لعملية تنفيذ السياسات العامة التي تتخللها عمليات التقويم والتقييم، أين يقوم البرلمان بمسائلة الحكومة دوريا على ما تم تحقيقه معتمدا على آليات مختلفة تنسجم وطبيعة الموقف الذي يتخذه منها، ولعل أن ممارسة البرلمان لصلاحياته الرقابية المتمثلة في تقييم نجاح أو فشل السياسات المتبعة، من خلال تدخله في تقويم وتقييم هذه السياسات.

ولهذا نجد أن مختلف دساتير الدول الديمقراطية أعطت صلاحيات واسعة للبرلمان وذلك بإقرارها لمجموعة من الآليات البرلمانية المتنوعة مثل: "ملتصم الرقابة، السؤال البرلماني، والاستجواب، تشكيل لجان التحقيق". ولعل أن آلية سحب الثقة من الحكومة تعد من أكثر الأساليب تأثيرا وأشدّها وقعا على الحكومة عند التقييم البرلماني للسياسات العامة التي تؤدي إلى إقالة الحكومة⁽²⁶⁾.

ومن خلال للدستور نجد أن عملية الرقابة البرلمانية تأخذ منحى تدرجيا تؤدي بالبرلمان إلى إخضاع مختلف السياسات لتقييم قبلي وبعدي، إذ تسمح الآليات البرلمانية المعتمدة في ذلك بفرض سلطته الرقابية بصفة متدرجة وممنهجة تؤدي إلى مسائلة الحكومة، وفي هذا الشأن نجد أن الدستور الجزائري أقر في المادة 84 من الدستور بضرورة تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة سنويا أمام غرفتي البرلمان.

إن تكريس المنظومة الدستورية الحديثة لرقابة البرلمانية من خلال إيجادها

26 - ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، سلسلة الدراسات والمعلومات، مجلس النواب اللبناني، بيروت، 2006، ص 23-25.

للأحكام والآليات التي تنظم هذا الدور ومن خلالها يتصدى البرلمان للجهاز الحكومي المتميز بالقوة والفعالية في التأثير على تسيير الدولة، وفي هذا الصدد نجد أن الغطاء الدستوري للرقابة البرلمانية تؤهل البرلمان بأن يكون فعالا في مسائلة ومحاسبة الحكومة التي نجدها تتباين من دولة إلى أخرى، فالواقع العملي يشير إلى أن برلمانات الدول الأكثر ديمقراطية تنشغل بمهمة تقويم وتقييم السياسات العامة باستغراقها لوقت طويل في مسائلة الوزراء والمسؤولين التنفيذيين في حالة فشل السياسات المرسومة، وغالبا ما يؤدي ذلك إلى إقالتهم نتيجة للأخطاء والتجاوزات المرتكبة. وفي هذا الصدد شهدت الرقابة البرلمانية تطورا في بعض الدول المتقدمة أين انتشرت فيها وسيلة رقابية جديدة تسمى "المفوض البرلماني" أو "ombudsman" التي نشأت في السويد منذ سنة 1809 واعتمدت لاحقا في العديد من الدول مثل بريطانيا والنرويج وفنلندا (27).

إلى جانب ذلك نجد أن مجال الرقابة تم توسيعه ولم يعد حكرا على البرلمان فقد تم إقحام مؤسسات دستورية أخرى وذلك من أجل إضفاء فعالية أكثر، وهذا ما نجده في إنشاء مجلس المحاسبة مثلا في الجزائر وفرنسا أو لجنة الحسابات في بريطانيا، وهي هيئات تتقاسم مع البرلمان صلاحية إجراء المراقبة على الأموال العمومية، ولعل أن هذه الهيئات تتمتع بصلاحيات دستورية تتدخل من خلالها في معاونة البرلمان في مجال رقابة المال العام، ولذلك بإعداد التقارير وإجراء المتابعة الإضافية التي من شأنها أن تؤدي إلى مسائلة الحكومة ومختلف الأجهزة التنفيذية التابعة لها.

بما أن تقييم النشاط الحكومي يتم في سياق رقابي أين يؤول للبرلمان مراقبة

27 - موريس دوفيرجييه، النظم السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر بيروت (لبنان)، 1992 ص 118 .

الحكومة ومسائلها، فإن ذلك يستلزم تحليل السياسات العامة وفق منهجية تقييمية قائمة على المتابعة والمراقبة، فهذا التقييم لا بد أن يركز على تقديم مجمل الحقائق والقيم المالية، وبتقديم كافة المعلومات حول ما تم تحقيقه فعليا من طرف الحكومة ومدى صلاته بالمشكلات والأهداف التي كانت سببا في إعداد السياسات العامة لهذا نجد أن آليات الرقابة البرلمانية الحديثة تسمح بالتقييم الدقيق لها (28).

المبحث الثالث: المحددات الضامنة لتفعيل دور البرلمان في إدارة الدولة.

إن تطوير نشاط البرلمان يعد شرط أساسي لتفعيل دوره في إدارة الدولة وفي هذا السياق ظهرت أطروحات تنادي إلى تحقيق ذلك، ولعل أن التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية المتخصصة في هذا الشأن تدعو إلى ضرورة إعادة النظر في شكل البرلمان وسلطاته، كيفية إجراء الانتخابات، إتاحة للرأي العام بمراقبة البرلمان، نقل تلفزيوني مباشر للجلسات، تزويد الأعضاء بمصادر حديثة للمعلومات والمعارف، إلى جانب ذلك ظهر اتجاه آخر ينادي بتفعيل دور البرلمانات الوطنية والذي نشأ نتيجة لتزايد الضغوط والمطالب الشعبية داخل هذه الدول، فيما يخص ضرورة المشاركة في اتخاذ القرار والحد من سطوة السلطة التنفيذية وذلك لدمقراطية الحكم في هذه الدول، هذا مما عزز من الطرح القائل بضرورة وجود برلمان قوي في ظل اتساع المد الديمقراطي وتزايد حدة المطالبة بالشفافية في اتخاذ القرار وتزايد تأثير التقنيات الحديثة، هذا ما فرض حتمية تطوير النشاط البرلماني وتفعيل دوره في إدارة الدولة الذي يتطلب توافر مجموعة من العوامل والمحددات الضامنة لذلك:

1- المحددات الداخلية:

²⁸ - عامر خضير الكبيسي، نفس المرجع السابق، ص173.

1-1 محدد المؤسسة: إن وجود هيكل تنظيمي ومؤسساتي يقوم على أسس محكمة ومنظمة تنظيماً حديثاً يؤدي إلى تطوير أسلوب تدخل البرلمان في تسيير الشأن العام، وبالتالي تحديث آليات العمل المؤسسي للبرلمان أصبح حتمية نظراً للتحديات التي فرضتها العولمة، ما يفرض ضرورة الرفع من القدرات المؤسسية للبرلمان وبتحسين أدائه المؤسساتي الضامن لاستقلاليتهم العضوية والوظيفية، التي تسمح له بتأدية مهامه بدرجة عالية من المهنية، وفي هذا الصدد يقول فيليب نورتون " إن البرلمانات التي تتسم بدرجة عالية من المؤسسة هي القادرة على تقييد الحكومات أما غير القادرة على ذلك فتستكون قليلة الشأن بالنسبة لمهام إدارة الدولة، ومن أهم مميزات المؤسسة أنها تضمن استقلالية البرلمان⁽²⁹⁾.

إن توافر البرلمان على أسس تنظيمية ومؤسساتية حديثة وبتماسكة تؤهله إلى القيام بوظائف التشريع والرقابة ضمن إطار مؤسسي يضمن له الكفاءة والفاعلية في متابعة الشأن العام، فإن ذلك يتطلب تحديث إطاره التنظيمي، من خلال إعادة هيكلة جهازه الإداري وبتحديثه وفق أطر وآليات تستجيب لأسس الإدارة الحديثة، وبالتالي الحديث عن فعالية دور البرلمان في تسيير دواليب الدولة يستدعي توافر جهاز إداري وفني كفؤ يضمن أداء برلماني جيد، الذي يتطلب وضع أسس فنية تنظم سير العملية التشريعية والرقابية بتقديم الخدمات الفنية اللازمة للعمل البرلماني، القائم على تنظيم جلسات المناقشة البرلمانية واجتماعات اللجان، متابعة الأداء والأنشطة الدورية للبرلمان بتقديم تقارير دورية عنها، وهي أمور ذات أهمية كبيرة بالنسبة لدعم العملية السياسية والتشريعية والرقابية داخل البرلمان سواء من حيث متطلباتها المؤسساتية

²⁹ - علي الصاوي وآخرون، نحو تطوير العمل البرلماني العربي، ص 289.

والتنظيمية التي تضمن ممارسة وظائفه بكل استقلالية أو باحترام الأسس الديمقراطية في التعبير عن مختلف التوجهات السياسية والحزبية الممثلة بداخله⁽³⁰⁾.

وبالتالي تقوية القدرات المؤسسية للبرلمان تكرر فعاليته واستقلاليته في أداء مهامه وفي هذا الصدد نجد أن الديمقراطيات الناشئة تواجه العديد من تحديات طارئة تستلزم توفير أطر وآليات مؤسسية للنواب مثل الإشراف على الموازنة والسياسات التنفيذية وحل الخلافات الإيديولوجية والقبلية سلمياً⁽³¹⁾. وفي هذا الصدد تؤدي اللجان البرلمانية دوراً محورياً في تفعيل النشاط البرلماني باعتبارها الإطار التنظيمي والرسمي الذي يعتمد عليه البرلمان في أداء مهامه، أين يعتمد عليها في دراسة ومناقشة مختلف المشاريع القانونية التي تقدمها الحكومة أو التي يبادر بها البرلمانيون، ولهذا نجد أن اللجان تمثل عصب النشاط البرلماني، انطلاقاً من الوظائف التي تقوم بها كمتفحص للسياسات العامة من خلال قيامها بمراجعة وتنقيح التشريعات ومراقبة العمل الحكومي. وفي هذا الصدد تجسد اللجان البرلمانية أعلى درجات المؤسسة داخل البرلمان بحيث نجدها تحتل أهمية قصوى بالنسبة لتنظيمه الداخلي، ولهذا نجد أن غالبية الأنظمة البرلمانية تعتمد على اللجان نظراً لتسهيلها لمهمة الرقابة البرلمانية وأهليتها في الإشراف على السياسات العامة، خاصة خلال الفترة الفاصلة بين دورات انعقاد المجلس البرلماني، وفي هذا الشأن أخذت قلة من الأنظمة البرلمانية بفكرة الهيئات النيابية الدائمة لممارسة مهام البرلمان خلال فترة

30 - بنداري جلال، البرلمان وحاجته لبيوت الخبرة، دار النهضة العربية، القاهرة، د.س، ن، ص 21-20.

31 - ديفيد برايس، الترويج للديمقراطية العالمية (سبعة دروس لإدارة الجديدة)، سلسلة ترجمات الزيتونة، مكان النشر لا يوجد، 2009، ص 12-13.

شغوره، لاسيما المصادقة على اللوائح التشريعية التي تضعها السلطة التنفيذية والرقابة على أعمالها، بما يؤدي ذلك إلى تحقيق التوازن بين السلطتين وانفراد السلطة التنفيذية بتسيير الشأن العام، وبذلك تعد اللجان البرلمانية آلية مؤسسية تسمح بإضفاء الجودة على العملية التشريعية وعقلنتها، من خلال الحد من التضخم التشريعي الذي أصبح يؤثر سلباً على تنفيذ السياسات العامة من خلال تناقض التشريعات وتعقدها إلى جانب متابعة النشاط الحكومي وتقويمه (32).

إن النظام الداخلي للبرلمان يسمح بترسيخ الديمقراطية النيابية وبتثبيت الأركان المؤسساتية وبتكريس استقلاليته، ومن هذا المنطلق نجد أن التنظيم الداخلي يعبر عن درجة المؤسسة التي يتمتع بها البرلمان والتي تقاس بمدى تعقد أجهزتها الإدارية وترابطها وقدرتها على تحقيق الكفاءة والفعالية في الأداء، فمن شروط تأدية البرلمان لوظائفه بفعالية تواجد تنظيم إداري داخلي ينسجم ويتوافق مع أحكام الدستور مما يؤهله بأن يكون مؤسسة دستورية مستقلة ذات مكانة في الدولة، لهذا يعتبر النظام الداخلي للبرلمان بمثابة المرشد للعمل البرلماني، باعتباره الإطار المؤسساتي الذي ينقسم إلى قسمين يحددان طبيعة الدور الذي يلعبه البرلمان: التنظيم الحزبي (الكتل البرلمانية) والتنظيم الإداري (رئيس المجلس واللجان البرلمانية). هذا الإطار المؤسساتي يسمح بوضع البرلمان ضمن مكانه الطبيعي في المنظومة الدستورية والسياسية للدولة الحديثة باعتباره ممثلاً للسلطة التشريعية.

ومن خلال القانون الداخلي للبرلمان الذي يكرس استقلالية المؤسسة البرلمانية عبر تفرغها لتنظيم شؤونها الداخلية بكل سيادة والذي ينظم ويحكم إعداد التشريعات، نظام عمل الموظفين، تنظيم سير الجلسات البرلمانية. والأهم

32 - اللجان في الهيئات التشريعية، سلسلة الأبحاث التشريعية، أنظر الموقع - WWW.NDI.COM تاريخ الدخول 02-05-2015 ص. 02 .

من كل ذلك تحديد العلاقة التي تحكم البرلمان بالحكومة، وإن كان ذلك منصوص عليه في الدستور إلا أن النظام الداخلي يوضح ذلك دون تعارضه مع أحكام الدستور. وفي هذا الصدد نجد القانون العضوي 99-02 المتعلق بالنظام الداخلي للبرلمان الجزائري يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة طبقاً لأحكام المادة 115 من دستور الجزائر لسنة 1996.

2- كفاءة وأهلية مكونات البرلمان: انطلاقاً من الوظيفة النيابية للبرلمان تظهر من خلالها درجة فعالية النواب في الإشراف على النشاط الحكومي وتوجيهه، وبالتالي يعتبر التمثيل الضامن الأساسي لممارسة البرلمان لمهامه بكل استقلالية، ومن خلاله يتم توجيه الدولة نحو الاستجابة لمتطلبات مواطنيها فالطابع التمثيلي للبرلمان يشكل قاعدة صلبة ترتكز عليها عملية إعداد وتقييم السياسات العامة ويتحدد من خلالها درجة تأثير النواب في مضمون هذه السياسات، وتوجيهها وفقاً لتوجهاتهم السياسية والحزبية أين يحرصون على الحضور في جلسات التداول البرلماني، وفي هذا الصدد يلعب النواب دوراً يتأتى من صميم الطبيعة التمثيلية للبرلمان من خلال نقل انشغالات ومطالب المواطنين وبتقديم بيانات ومعطيات حول المشاكل العامة التي تواجههم في جميع الميادين. إن تحقيق ذلك يتطلب دعم أعضاء البرلمان فنياً وسياسياً، لهذا طرحت في الآونة الأخيرة مسألة تدعيم الفني للبرلمانيين وذلك بإجراء دورات للتدريب والتثقيف من أجل اكتسابهم لقدرات ومؤهلات تسمح لهم بالتدخل في تسيير الشأن العام، ومن أجل بلورة ثقافة برلمانية حديثة تستجيب لمتطلبات الديمقراطية.

وفي هذا الصدد يلعب النظام الحزبي دورا كبيرا في تفعيل أداء البرلمان في تأدية مهامه ومن خلاله تتحدد العلاقة بين الحكومة والبرلمان، حيث نجد أن التجارب السياسية في الدول الديمقراطية فرضت تمييزا جوهريا بين الأنظمة البرلمانية في ظل نظام الثنائية الحزبية مثل "نظام ويستمنستر" السائد في بريطانيا ونظام التعددية الحزبية السائد في إيطاليا ويمكن إضافة نظام برلماني آخر في ظل نظام الحزب المهيمن السائد في الهند الذي طرحته الممارسة السياسية في القرن العشرين⁽³³⁾. ومن هذا المنطلق نجد القرار البرلماني يخضع لتأثير الأحزاب السياسية، فمثلا في نظام الثنائية الحزبية الموجود في بريطانيا نجده ضعيفا في المقابل نجد وضعه قويا في إيطاليا نظرا لوجود تعددية حزبية مؤثرة أين نجد البرلمان يخضع للعبة التحالفات السياسية بداخله، إذ غالبا ما يؤدي ذلك إلى التأثير على الحكومة بجعلها ترضخ لقرارات الأغلبية التي يغيب فيها التجانس السياسي. ولهذا نجد أن المكون الحزبي في البرلمان يؤدي دورا أساسيا في تحديد طبيعة أدائه إلى جانب توجهه نحو تبني سياسات معبرة عن التوجه الحزبي المسيطر بداخله، فرغم وجود قواعد وأطر قانونية تنظم النشاط البرلماني إلا أن الحسابات السياسية والحزبية تكون دائما مؤثرة في ذلك، حيث تفرز المعطيات السياسية متغيرات تخضع للعبة التحالفات بين مختلف الكتل البرلمانية المتحزبة، والتي تحدد طبيعة الأداء الذي يؤديه البرلمان في رسم سياسات الدولة، إن الأحزاب تسعى دائما إلى تحسين وضعها السياسي مما يجعلها تقوم باستغلال الآليات البرلمانية المتاحة لكسب مواقع سياسية

³³ - موريس دوفيرجييه، نفس المرجع السابق، ص 130.

مؤثرة في القرار البرلماني⁽³⁴⁾. وفي هذا الصدد نجد العديد من برلمانات الدول المتقدمة وفق تصنيف "ماكس فيبر" تندرج ضمن برلمانات التعايش التي تعتمد على الحوار والنقاش البرلماني الموسع والذي تظهر فيها أهمية الأحزاب السياسية في الحياة البرلمانية⁽³⁵⁾.

2- المحددات الخارجية:

1-2- التفاعل مع المجتمع: بما أن البرلمان هيئة تمثيلية تضطلع بوظائف التشريع والرقابة فإن ذلك يتطلب تفاعله مع المجتمع، فمن واجبه الدستوري والأخلاقي أن يستجيب لتطلعات الجمهور بإيجاد الحلول لمشاكل المجتمع وبناء رأي اجتماعي متوافق، ولهذا نجد أن البرلمان يعتبر المنتدى الرئيسي للمناقشة حول تحديد مضمون وتوجهات السياسات العامة، ما يجعل أعضائه يعبرون في مناقشتهم للمشاريع القانونية عن المصلحة العامة وفقا لتمثيلهم السكاني والجغرافي، الذي يضيف المشروعية على كل ما يقررونه لكن من دون تعارضه مع البعد الدستوري أو بمخالفة الآداب والقيم السائدة في مجتمعهم⁽³⁶⁾. إن قوة وفعالية البرلمان في تسيير الدولة تظهر خلال عقد الاجتماعات والدورات ودرجة مسابقتها للتطورات الحاصلة في المجتمع، كما أن نجاحه في ذلك تعكسه درجة ديمقراطيته التي تسمح له بضبط الصراع الاجتماعي عبر

34 - خالد فريد وعبد اللطيف الهلالي، القرار العام بين الإدارة والسياسة، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 06، جامعة ورقلة، 2012، ص 157.

35 - أرنولد ج. هايدنهايمر، وآخرون، السياسات العامة المقارنة: سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا وأوروبا واليابان. ترجمة: أمل الشرقي. ط1، عمان: الأهلية للنشر و التوزيع، 1999، ص 430-431.

36 - الكبيسي عامر خضير، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2008 ص 94-95.

تمثيله لكافة المصالح المجتمعية، وبالتالي قياس فعالية أي برلمان تتمثل في قدرته على تحقيقه التوافق بين مختلف البنى الاجتماعية والمصالح والآراء السياسية⁽³⁷⁾. وبالتالي نجاح البرلمان في ذلك مرهون بمدى تفاعله مع بيئته الخارجية التي تعزز من شرعيته باعتباره هيئة تمثيلية تضم مختلف القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي تتفاعل فيما بينها من أجل تحقيق مصالح معينة، ولعل أن توجه البرلمان نحو استخدام وسائل الاتصال الحديثة تمكنه من جمع المعلومات، والتي أصبحت سلاحاً قوياً في مواجهة ومعرفة مدى انحراف الحكومة عن تنفيذ مختلف السياسات التي تم إقرارها. هذا ما يستلزم من البرلمان تطوير منهجية التواصل مع البيئة المحيطة به من أجل استيعاب مطالب المجتمع والذي يمكن تحقيقه بتوفير نظام إلكتروني يضمن التواصل المباشر بينه وبين جمهوره من خلال إعمال الآليات الاتصالية الجديدة وبإدماجها ضمن عمليات التشريع والرقابة.

وفي هذا السياق نجد أن ثورة الاتصالات أثرت على دور البرلمانات الوطنية أين حاولت مسايرتها والتكيف مع موجة التطور التقني، من خلال تطوير آليات عملها، إذ أصبحت الإنترنت اليوم تقدم خدمات كبيرة خلال تأديتها وهذا ما يظهر في:

1- ممارسة الرقابة البرلمانية عبر الإنترنت تسهل من عمل النواب في مراقبة أداء الحكومة في زمن قياسي وبجهد أقل وبدون أدنى حاجة إلى زيارة مكاتب

37 - على الصاوي، لماذا الإصلاح البرلماني، برنامج الإصلاح البرلماني، القاهرة، 2003، ص150-151.

الحكومة والوزراء ومقابلة المسؤولين باستعمالهم لشبكة الانترنت والإطلاع على نشاطات الحكومة عبر مواقعها الالكترونية:

2- يمكن لأعضاء البرلمان أن يطلعوا على القوانين التي ترسلها الحكومة من خلال الشبكة الانترنت بدلا من الانتظار حتى تصل إلى البرلمان وفق الطرق التقليدية وبتابع الإجراءات الروتينية في ذلك التي تمكن البرلمان من التواصل مع الرأي العام بما يؤدي ذلك إلى جعل التشريعات ذات فاعلية.

3- إن تعميم البرلمان في استخدام الانترنت يستدعي إعادة صياغة العلاقة التي تربطه بالحكومة والذي تنبثق منه علاقة جديدة، ويعمل على ضبط وتنظيم هذه الوسيلة الاتصالية ضمن أحكام الرقابة الالكترونية التي تتسم بالدقة والشفافية⁽³⁸⁾.

وفي هذا الشأن ظهر مفهوم البرلمان الإلكتروني الذي اعتمده العديد من الدول المتقدمة جعلته تجربة يحتذى بها من طرف الدول النامية، التي أصبحت أمام حتمية تحديث آليات عمل برلماناتها وتدعيم نخبها البرلمانية من خلال الرفع من مستويات تكوينها وتدريبها، إلى جانب إقحام الوسائل المالية والمادية الكافية لتدعيم الجانب الفني لنواب البرلمان⁽³⁹⁾. إن تحقيق هذا المسعى يعتبر جانبا أساسيا لبناء مؤسسة برلمانية قوية وفعالة التي من شأنها أن تتخذ قرارات تتمتع بقدر عالي من الجودة في التحليل وفعالة عند التطبيق وبلوغ ذلك يتطلب تبني البرلمان لثقافة الاتصال الإلكتروني التي تمكنه من دعم عمله التشريعي

38 - بسام عبد الرحمان المشاقبة، الإعلام البرلماني والسياسي، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن(عمان)، 2010، ص185.

39 - Indice parlementaire africain, le centre parlementaire, voir le site d'internet : WWW.PARLCENT.ORG date téléchargement le : 03-05-2015. p 20

والرقابي من خلال تحديث المنظومة التشريعية الرقابية، وذلك من أجل إضفاء الفاعلية على البرلمان ومسايرته للتطورات الحاصلة في المجتمع يتطلب استجابته لدواعي العصرنة والتحديث، وفي هذا الشأن نجد الإتحاد البرلماني الدولي يحاول وضع مقاربة لتأهيل البرلمانات الوطنية في تسيير الشأن العام وبتجسيد قيم الديمقراطية الحديثة.

2-2 تأثير منظمات المجتمع المدني (الديمقراطية التشاركية): نظرا للأهمية المتصاعدة للمجتمع المدني الذي أصبح يؤثر على كافة مناحي الحياة، هذا ما أدى إلى ظهور مقاربة الديمقراطية التشاركية التي يمثلها المجتمع المدني التي أصبحت تزام الديمقراطية النيابية وكمدخل لتوسيع وتعميق المشاركة الشعبية، ولهذا نجد أن المجتمع المدني يساهم في تضيق الفجوة بين المواطن والبرلمان عن طريق إيجاد قنوات جديدة للحوار والنقاش بين البرلمانين والمجتمع، من خلال إتاحة الفرصة للتعاون بين البرلمان والمجتمع المدني في تحديد الأولويات العامة لدى المجتمع وهذا بتدخله في تفعيل وترشيد السياسات العامة بجعلها مبنية على أسس وحقائق وأدلة واقعية⁽⁴⁰⁾.

وفي هذا السياق تعرف العديد من البرلمانات العديد من الدول انحسارا في مجالات متعددة نظرا لقوة تأثير منظمات المجتمع المدني وفعاليتها أين استطاعت تقديم خدمات مهمة للمجتمع، مما فسح لها المجال للتأثير على البرلمان وذلك لتغطية النقص الذي يشوبه في الأداء والتمثيل، ولهذا نجد أن المجتمع المدني أصبح يعبر عن مصالح المواطنين وتطلعاتهم، فالضغط الذي أصبحت تمارسه منظماته على البرلمانات يظهر في تبنيها لمقاربة تشاركية في

40 - تقرير الندوة الإقليمية حول دور البرلمانات الوطنية في منع الأزمات، الإتحاد البرلماني العربي، عمان (الأردن)، 2010، ص 18.

تسيير الدولة. وفي هذا الصدد نجد أن المنظمات غير الحكومية تعمل على مراقبة البرلمانات من أجل إرساء ديمقراطية شفافة قابلة للمساءلة مركزة جهودها على مراقبة البرلمانات الوطنية بهدف إنشاء روابط وثيقة بين الناخبين والمنتخبين.

إن مشاركة المجتمع المدني للبرلمان يؤدي ارتفاع فرصة نجاح السياسات العامة فكلما اتسعت دائرة النقاش والبدائل المطروحة بينهما كلما أدى ذلك إلى تحسين نوعية التشريعات نظرا لتعدد وتخصص منظمات المجتمع المدني سواء بتمثيلها للقطاعات متعددة ولقضايا مختلفة، هذا ما يعزز من مشروعيتها في تمثيلها لمصالح جماعية، هذا ما يتطلب وجود علاقة وظيفية بين البرلمان والمجتمع المدني نظرا لظهور حالة تنافسية بين التمثيل السياسي للنائب البرلماني والتمثيل التطوعي لمؤسسات المجتمع المدني.

2-3- تقييم الأداء البرلماني (الرضا الشعبي على البرلمان).

إن تفعيل الأداء البرلماني أصبح في وقتنا الحاضر حتمية بالنظر إلى أن تقارير المنظمات الدولية تلح على ضرورة تحسين أداء الدولة من أجل الاستجابة لتطلعات مواطنيها، وفي هذا الشأن نجد أن مسألة تفعيل أداء البرلمان يعد مسألة مركزية في ذلك، بالنظر إلى أهميته في الدفاع عن مصالح مختلف الفئات والتحسس للرأي العام وأولوياته، ومن هذا المنطلق يظهر مستوى الرضا الشعبي عند تقييم أداء البرلمان عبر السياسات المرسومة من خلال آثارها وانعكاساتها على المجتمع. مما يؤكد على أن الركيزة الأساسية في تحليل دور أي برلمان يتطلب إدراك الصلة الوثيقة الموجودة بينه وبين والديمقراطية (41).

انطلاقا من فلسفة التمثيل يمكن تعريض البرلمان للمساءلة الشعبية بحكم انه منتخب انتخابا شعبيا ولعل أن هذه المسألة تتم عبر الانتخابات التي تعكس أليا

41 - محمد سعيد عبد الفتاح، نفس المرجع السابق، ص 137.

طبيعة أدائه، وفي هذا الصدد نجد العديد من التجارب الدول الديمقراطية تؤكد على هذا الواقع، حيث تبقى العملية الانتخابية الآلية الملائمة لتقييم وقياس أداء البرلمان، في المقابل نجد العديد من برلمانات الدول النامية تعاني من تدني مستوى أدائها نظرا لانعدام ثقافة الحوار وانقطاع الاتصال بين الناخبين والنواب، نظرا لتغليب مصالحهم الشخصية على الاهتمامات الشعبية وهيمنة المجال الخاص على المجال العام، هذا ما أثر سلبا على أداء البرلمان في إدارة الشأن العام أين أصبح في نظر لدى لقاعدة واسعة من الشعب لا يحقق الغاية المرجوة منه. إن هذا الواقع يعبر عن حالة تشير إلى غياب الديمقراطية (توافق وطني)، فلا توجد أغلبية سياسية معصومة من الخطأ ومن الممكن أن يؤدي ذلك في الدول النامية إلى مخالفة أسس التوافق الوطني مما يؤدي إلى انحراف السلطة التشريعية (42).

إلى جانب ذلك ظهرت مسألة تحول السلطة السياسية في الدولة منذ ستينيات القرن الماضي شيئا فشيئا إلى هيمنة التكنوقراط، وفي هذا الصدد طرح "موريس دورفيرجيه"، أين استسلم السياسيون إلى ذلك بحجة تعقد مختلف مظاهر الحياة وغزو التكنولوجيا لمختلف النشاطات، إلى درجة وصفت الديمقراطية بكونها تقنوديمقراطية بحكم تحول البرلمانات إلى غرف لتسجيل قرارات الأجهزة التكنوقراطية غير المنتخبة، ما أفرز ذلك أزمة التمثيل النيابي نتيجة لفقدان قيمتها التمثيلية وتضاؤل نسب انتخابها التي لا تتجاوز عموما نسبة 40% (43).

42 - الحبيب الدقاق، نفس المرجع السابق، ص 11.

43 - الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية الأسس والأفاق، مجلة الوسيط، العدد 06، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2006، ص، 44.

خاتمة:

من خلال الاستئناس بالتجارب البرلمانية المختلفة نجد أن دور البرلمان تتحكم فيه المنظومة الدستورية والسياسية السائدة في الدولة وبالتالي فعالية دوره في إدارة الدولة يظهر في مدى ضمانه للاستقرار السياسي للدولة، ولهذا نجد أن دور البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة حقق نجاحات كبيرة من خلال مساهمته في تعزيز الأركان المؤسساتية للدولة على أسس من التعاون والفصل بين السلطات، وبالتالي فعالية برلمانات الدول الديمقراطية في إدارة الدولة تظهر من خلال قوتها في مواجهة الأزمات والمشاكل الطارئة وهذا ما يظهر في تكامل النشاط البرلماني (تشريع - رقابة) والنشاط الحكومي (تنفيذ - تنظيم) في ذلك. وبالتالي نجد أن تراكم وترسخ التجربة البرلمانية في الدولة وفق أسس وقواعد يحكمها منطق إدارة الدولة تؤهل بأن يكون البرلمان جهة معنية بإدارة الدولة وهذا ما تثبته التجارب البرلمانية العريقة .

ولهذا نجد أن وظائف التشريع والرقابة وإقرار الميزانية تركز التدخل الفعلي للبرلمان في إدارة الدولة ومن خلال التطرق إلى التجارب المختلفة نجد أن جل البرلمانات تعتمد على آليات عمل متشابهة رغم اختلاف طبيعة النظم السياسية، وبالتالي نجد أن الوظائف السابقة الذكر تحدد طبيعة الفصل بين السلطات في النظم السياسية ومن خلاله تظهر درجة فعالية البرلمان في إدارة الدولة، وفي هذا الإطار نجد أن مختلف الدساتير الحديثة التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات أقرت باستقلالية البرلمان في تأدية هذه الوظائف، والذي يخضع فيها إلى لعبة التوازنات السياسية التي تحددها النشاطات التنافسية للأحزاب السياسية، وعلى هذا الأساس تظهر مدى فعالية البرلمان إدارة الدولة من خلال تحقيق التوافق بين الأغلبية والمعارضة مع خيارات الدولة.

إن تحقيق الفعالية في دور البرلمان في إدارة الدولة يتطلب توافر مجموعة من المحددات التي تضمن أداء برلماني جيد والذي يستلزم توافر مستوى عالي من الاستقلالية المؤسسية المتمثلة في وجود إدارة برلمانية تضمن ديمومة النشاط البرلماني، ومن أجل مسايرة البرلمان للتطورات النظم التسييرية التي تتطلب تبني منهجية تطويرية تمس جانبيه الهيكلي والوظيفي، وفق أسس فنية جديدة تستجيب لمعايير الإدارة الالكترونية التي تسمح له بالتفاعل مع المجتمع، وبالتالي نجاح البرلمان في إدارة الدولة يظهر من خلال وجود إطار مؤسسي يحكمه مما يترجم ذلك قدرته في التأثير على السياسات العامة، إلى جانب تحمله لأعلى درجات التنوع الاجتماعي من خلال احترامه لقيم المواطنة، وبالانفتاح على منظمات المجتمع المدني وبنسج علاقات معها تبني على أطر تعاونية ليكون قوة اقتراح وبما يفيد العمل التشريعي والتأثير الايجابي في قرارات البرلمان، إن هذا الواقع يؤدي إلى إرساء ثقافة الحوار التي من شأنها أن تعزز من مشروعية البرلمان في إدارة الدولة، وبالتالي قوة الدولة تقاس بمدى وجود مؤسسات ضامنة وفي هذا الصدد نجد أن المؤسسة البرلمانية تعد مؤسسة ضامنة لاستقرار الدولة وإستمراريتها فغياب هذه المؤسسة هو انتفاء للدولة والديمقراطية معا.

المخلص:

إن المكانة الهامة التي يحتلها البرلمان في المنظومة السياسية والدستورية للدولة الحديثة تؤهله بان يكون جهة معنية بإدارة الدولة باعتباره ممثلاً للسلطة التشريعية، ولهذا نجد أن دور البرلمان في الأنظمة السياسية الكبرى السائدة في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، والتي تختلف دور البرلمان في إدارة الدولة انطلاقاً من لخصوصية التجربة الديمقراطية لكل بلد، ومن خلال هذه الأنظمة نجد أن دور البرلمان في إدارة الدولة يتجسد بممارسته لوظائف التشريع والرقابة وإقرار الميزانية بالنظر إلى أهميتها بالنسبة لعملية تسيير الدولة، والتي يعتبرها دارسي القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة جوهر العمل البرلماني بالنظر إلى الوظائف السابقة تتأثر بمجموعة من الاعتبارات والمحددات المؤثرة في فعالية دور البرلمان في إدارة الدولة.

Résumé :

Le rôle essentiel de parlement est de participer dans la gestion de l'état par l'exerce le pouvoir législative qui assure bien la conduite de l'état. A Partir les fonctions de législation et financière et de contrôle. Ces fonctions autour desquels est axée l'activité parlementaire.

Pour cela le parlement joué un rôle central dans les grandes systèmes politiques en (Grande-Bretagne. États-Unis et la France). Qui concrète le régime démocratique .A cet égard nous trouvons leurs Parlements bien informés et compétents sont à même de doter ces pays de lois et de politiques cohérentes.

En outre Le rôle de Parlement de la gestion de l'état sont fixés dans la Constitution Qui assuré un contrôle parlementaire démocratique sur les politiques et les actions de l'exécutif. Et d'autre part pour évaluer ce rôle à partir les relations entre les pouvoirs et les influences les considérations politiques qui déterminants la nature de rôle qu'il joue dans la gestion de l'état a travers les pouvoirs Qui conférés la Constitution au Parlement.

Dans ce contexte général Nous allons essayer dans cet article: de clarifier d'abord ce rôle dans les systèmes politique .en mettant en évidence l'ampleur du pouvoir du parlement dans la direction de l'état modern à partir les fonctions législative. Financière et le contrôle sur le gouvernement. En tant que des domaines classiquement réservés au parlement.

قائمة المراجع:

1- الكتب:

- 1- أرنولد ج. هايدنهايمر، وآخرون، السياسات العامة المقارنة: سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا و أوروبا و اليابان. ترجمة: أمل الشرقي. ط1، عمان: الأهلية للنشر و التوزيع، 1999.
- 2- الكبيسي عامر خضير، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، الرياض، 2008.
- 3- الظاهر نعيم إبراهيم ، إدارة الدولة والنظام السياسي الدولي، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2010.
- 4- المشاقبة بسام عبد الرحمان ، الإعلام البرلماني والسياسي، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن (عمان)، 2010.
- 5- الظاهر عدنان محسن ، الموازنات العامة في الدول العربية ، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ، د س ن.

- 6- الدقاق الحبيب، العمل التشريعي للبرلمان أية حكمة، مطبعة الأمنية، الرباط، 2009.
- 7- العزاوي وصال نجيب، مبادئ السياسة العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2003 .
- 8- الدباس محمد علي، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، المكتبة الوطنية الأردنية، عمان ط2008، 1.
- 9- بنداري جلال، البرلمان وحاجته لبيوت الخبرة، دار النهضة العربية، القاهرة، د.س، ن، ص 10- جابرييل ألموند وجي بنجهام بويل، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبد الله، مراجعة سمير نصار، عمان، دار الأهلية للنشر والتوزيع، ط1، 1998.
- 11- دوفيرجيه موريس، النظم السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت (لبنان) 1992 .
- 12- دوفيرجيه موريس ، الأحزاب السياسية ، ترجمة علي مقلد، دار النهار للنشر، بيروت، ط3، 1983 .
- 13- حاشي يوسف، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي القانونية، بيروت (لبنان) ط1، 2009.
- 14- محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، 1986.
- 15- ناجي عبد النور ، المدخل إلى علم السياسة ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2007.

16- سعيد بوالشعير ،النظم السياسية والقانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، الجزائر.

17- عادل ثابت، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2007.

18- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2006.

الكتب باللغة الأجنبية

1- Maurice DUVERGER, Le Système politique français, presses universitaires de France. paris, 1996.

2-Hugues PORTELLI, Droit Constitutionnel, Édition Dalloz, paris, 2003.

2- المجلات والتقارير.

1- الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية الأسس والأفاق، مجلة الوسيط، العدد 06، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2006.

2- الصاوي علي، لماذا الإصلاح البرلماني، برنامج الإصلاح البرلماني، القاهرة، 2003 .

3- الصاوي علي وآخرون، نحو تطوير العمل البرلماني العربي.

4- بارة سمير، تفعيل دور البرلمان في تحقيق حكم شفاف، نحو مؤسسة سياسية للبرلمان الجزائري، مداخلة أقيمت في ملتقى التطوير البرلماني، جامعة ورقلة، 2012.

5- ديفيد برايس، الترويج للديمقراطية العالمية (سبعة دروس لإدارة الجديدة)، سلسلة ترجمات الزيتونة، مكان النشر لا يوجد، 2009 .

6- فرحاتي عمر، دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي، مجلة المفكر، العدد الرابع، جامعة بسكرة، 2007.

7- طاشمة بومدين، ترشيد أداء البرلمان كمدخل مؤسسي لعملية التنمية السياسية في الجزائر، مداخلة في الملتقى الدولي لتطوير الأداء البرلماني في الدول المغربية، جامعة ورقلة، فيفري 2012.

8 - خالد فريد وعبد اللطيف الهلالي، القرار العام بين الإدارة والسياسة، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 06، جامعة ورقلة، 2012.

9- عادل البصيلي وآخرون، من برلمان معقلن الى برلمان شريك، مجلة الحياة النيابية، العدد 73، مجلس النواب التونسي، تونس، 2005.

10- نبيه الأصفهاني، الإصلاح الدستوري في فرنسا، مجلة السياسة الدولية، العدد 120، القاهرة، أبريل 1995،

10-.....، البرلمان والميزانية ذات البعد الاجتماعي، مجلة لفكر البرلماني، العدد 28، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2011.

11-.....، تقرير الندوة الإقليمية حول دور البرلمانات الوطنية في منع الأزمات، الاتحاد البرلماني العربي، عمان (الأردن)، 2010.

3- المواقع الإلكترونية:

1- تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التنفيذية، سلسلة الأبحاث التشريعية، أنظر الموقع الإلكتروني: WWW.NDI.COM ، تاريخ تصفح 02-02-2014.

2- اللجان في الهيئات التشريعية، سلسلة الأبحاث التشريعية، أنظر الموقع - WWW.NDI.COM تاريخ الدخول 02-05-2015.

Le centre parlementaire, voir le site . parlementaire africain - Indice l
d'internet : WWW .PARLCENT.ORG date téléchargement le: 03-05-
2015.

2-KENNETH NEWTON and JAN W.VAN DETH .FOUNDATIONS OF
COMPARATIVE POLITICS: SEE website for this textbook is a
www.cambridge.org /Newton.

