

آليات التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة قراءة دستورية / سياسية

الأستاذ شلغوم نعيم

كلية الحقوق و العلوم السياسية - جامعة جيجل-

المقدمة:

على ضوء الأطر الدستورية والقانونية يحتل البرلمان مكانة أساسية في البناء المؤسساتي للدولة الحديثة، وباعتباره من المؤسسات الدستورية الأساسية لهذا البناء نجده يحظى بمكانة وأهمية كبيرة في النظام الدستوري للدولة، ونظرا لخصوصية الوظائف التي يمارسها البرلمان نجد أن تدخله في مجال إعداد وتقييم السياسات العامة تعتمد على مجموعة من الآليات التشريعية والرقابية التي تسمح له بالتدخل بفعالية في هذا المجال.

وفي هذا الصدد تشير معظم الدساتير إلى مختلف الآليات والوسائل التي يستخدمها البرلمان في تأديته الأدوار التشريعية والرقابية المخولة له، التي من خلالها يشرف على كافة المراحل التي تمر عليها عملية صنع السياسات العامة، والذي نجده يستمد قوة تدخله فيها من خلال الصلاحيات والمهام التي خولها الدستور له، باعتباره ممثلا للسلطة التشريعية التي تضطلع بوظيفتي وضع تشريعات السياسة العامة ومراقبة عملية تنفيذها.

وبالتالي اعتماد البرلمانات لمجموعة من الآليات والوسائل التي تسمح لها بالتدخل بفعالية في مجال السياسات العامة يأتي استجابة للتطورات التي تعرفها الدولة الحديثة، وفي هذا السياق نجد أن معظم برلمانات دول العالم تختلف من حيث طريقة تشكيلها وتكوينها، إلا أن آليات عملها تتشابه بالنظر إلى ترسخ القواعد الدستورية التي تحكم نشاط البرلمان، سواء من حيث تحديد تنظيمه الداخلي أو من حيث تحديد العلاقات التي تحكمه بالسلطات الأخرى.

هذا ما انعكس على الآليات البرلمانية المعتمدة في مجال إعداد وتقييم السياسات العامة التي نجدها منسجمة مع الترتيبات الدستورية التي تحدد موقع ودور المؤسسة البرلمانية في هذا المجال انطلاقا من أن النظام الداخلي لهذه المؤسسة يستمد قوته ومشروعيتها من الدستور. ومن هذا المنطلق يستدعي المنطق المنهجي طرح الإشكالية التالية: كيف تؤدي اللجان البرلمانية وظيفتها في مجال السياسات العامة؟ إلى أي مدى تؤثر وسائل الرقابة البرلمانية في توجيه تدخل البرلمان نحو التأثير في محتوى هذه السياسات؟

المبحث الأول: الآليات الهيكلية (اللجان البرلمانية كآلية للتفاوض حول السياسات العامة).

إن جميع الدساتير تنص على ضرورة وجود لجان في البرلمان باعتباره مؤسسة دستورية تضطلع بوظائف التشريع والرقابة، لهذا نجدها تتشكل من لجان مختلفة تسمح لها بتأدية هذه الوظائف بطريقة فعالة تضمن التدخل الجيد للبرلمان في مجال إعداد وتقييم السياسات العامة، وذلك لتوجيهه نحو الاستجابة لمختلف مطالب المجتمع، ولذا تكمن أهمية هذه الآلية من خلال جعل التدخل البرلماني فعالا في صنع السياسات العامة، فطبيعة هذه اللجان تسمح بتجميع كافة الكفاءات والخبرات البرلمانية، ضمن إطار نشاطها ومهامها والتي يلعب فيها عامل التوافق السياسي دورا كبيرا في نجاحها وفي تفعيل دور البرلمان، وفي هذا الشأن نجد غالبية الأنظمة البرلمانية تعتمد على اللجان بتوليها لوظيفة الرقابة والإشراف على السياسات العامة، خاصة طوال الفترة الفاصلة بين دورات انعقاد جلساته، بينما أخذت قلة من هذه الأنظمة بفكرة الهيئات النيابية الدائمة لممارسة المهام الرئيسية للمجلس البرلماني أثناء حله، لاسيما المصادقة على اللوائح التشريعية التي تضعها السلطة التنفيذية والرقابة على أعمالها.

تتشكل اللجان البرلمانية من مجموعة من النواب المنضوين تحت لواء الأحزاب السياسية الممثلة داخل البرلمان، مما يضيف عليها تمثيلا عادلا يضم جميع التشكيلات السياسية التي تشارك في عملية صياغة السياسات العامة حيث تعمل هذه اللجان على مناقشة مختلف تشريعات السياسة العامة وما يميزها التكامل التنظيمي والتجانس الوظيفي، باعتبارها تتشكل من النواب يتمتعون بقدرات فنية متخصصة في مختلف المجالات، هذا ما يسمح لها بدراسة البرامج القطاعية والمسائل الفنية بصفة شاملة

ومعمقة. وفي هذا الصدد نجد مختلف اللجان يراعى عند تشكيلها اختيار نواب أكفاء متخصصين باعتبار أن كل لجنة تختص بقطاع معين، تقوم بإجراء دراسة أولية لتشريعات السياسة القطاعية التي تهتم بها ثم تعرضها بعد ذلك على النقاش البرلماني العام، وبذلك يعتبر معيار المؤهلات الفنية المعيار الذي تتميز به هذه اللجان، مما يجعلها متفوقة على كافة أجهزة المجلس البرلماني من الناحية الفنية، نظرا لأعمالها التي تأتي متوافقة مع الأهداف والمهام المسندة إليها ووفقا للخصوصية التي تتميز بها الوظيفة البرلمانية (1).

(1)- طرطار أحمد ، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 17 ، مجلس الأمة ، الجزائر ، 2007 ، ص 41

من هذا المنطلق تعتبر اللجان البرلمانية الآلية التي تسمح بإضفاء الجودة على العملية التشريعية وعقلنتها، من خلال الحد من التضخم التشريعي الذي يؤثر سلبا على عملية تنفيذ السياسات العامة الذي يجعلها رهينة للممارسات البيروقراطية، إذ تعمل اللجان على تصفية كل ما يؤدي إلى التأثير سلبا على السياسات العامة وذلك بالمتابعة الدائمة لنشاطات الحكومة، وفي هذا السياق نجد مختلف الهيئات البرلمانية في الأنظمة المقارنة، نجدها تعتمد على اللجان في إدارة عملها والتي تساهم في تفعيل أدوارها في رسم السياسات العامة ضمن المجالات التي يسمح لها الدستور بالتدخل فيها.

وبالتالي تعتبر اللجان البرلمانية الإطار التنظيمي والرسمي الذي يعتمد عليه البرلمان في أعماله حيث تساعده في أداء مهامه، من خلال دراسة ومناقشة مختلف المشاريع القانونية الآتية من الحكومة أو من أعضاء البرلمان، وبالتالي يمكن اعتبار اللجان عصب النشاط البرلماني انطلاقا من الوظائف التي تقوم بها كمتخصص للسياسات العامة، من خلال مراجعتها وتنقيح تشريعاتها والإشراف على نشاطات الحكومة، وفي هذا الصدد غالبا ما يتمتع أعضاء اللجان بصلاحيات اختصاصية يتم من خلالها عقد جلسات لعرض مشاريع القوانين المقترحة من قبل أعضاء البرلمان، أو من طرف المسؤولين التنفيذيين الذين يشرفون على تنفيذ السياسات العامة بصفة دورية وذلك بإجراء تعديلات على القوانين النافذة ضمن السياسة القطاعية (1).

إلى جانب ذلك فهي تقوم بمعاونة البرلمان في ممارسة صلاحياته التشريعية والرقابية في المجالات التي تدخل ضمن اختصاصها، فهذه اللجان نوعية في مهامها إذ تقوم بإبداء الرأي وإجراء تعديلات في المشاريع القانونية المقترحة داخل قطاع اختصاصها، كما تتمتع أيضا بصلاحيات الرقابة على توجهات ميزانية الدولة ضمن مجال تدخلها، أين تعمل على دراسة مختلف التقارير التي تتقدم بها مختلف الدوائر الوزارية، أو تلك التي تقدمها مؤسسات المحاسبة حول الوضعية المالية لكل قطاع، إلى جانب ذلك تقوم هذه اللجان بالرقابة المستمرة ومتابعة سير العمل الحكومي من خلال إجرائها لزيارات ميدانية تتفقد فيها مدى تقدم الإنجازات التي تنضوي ضمن مجال تدخلها.

(1)- اللجان في الهيئات التشريعية، سلسلة الأبحاث التشريعية، ص05، أنظر الموقع: WWW.NDI.COM ، تاريخ الدخول: 2011-02-02

بما أن تقسيم العمل ميزة النشاط بشري فإن اللجان البرلمانية تجسد هذه الميزة داخل المؤسسة البرلمانية، حيث أن بروز لجان متخصصة في معالجة القضايا التي تدخل ضمن مجالات المختلفة للسياسة العامة للدولة، وفي هذا الشأن تتحدد طبيعة هذه اللجان المتكونة من نواب لهم قدرات فنية ومختصين في مجال من مجالات السياسة العامة، أين يتم تداول وتدارس العديد من القضايا والتوصيات الواجب حلها وتطبيقها، وفق منهجية منتظمة تؤدي إلى تنشيط وتفعيل دور البرلمان في إعداد وتوجيه مختلف السياسات على نحو يحقق الصالح العام. فالطبيعة التخصصية لهذه اللجان تجعل من تدخلها مباشرا في توجيه سياسة قطاعية معينة مما يجعل من دور البرلمان متكامل ومتناسقا نظرا لتدخله في توجيه ومراقبة كافة السياسات القطاعية، وبالتالي يمكن اعتبار اللجان البرلمانية أجهزة العمل الأساسية التي تضمن استمرارية نشاط المجالس البرلمانية نظرا للطبيعة التقنية التي يميز نشاطاتها

وأعمالها ما يستلزم ديمومة نشاطها.

وما يبرر توسع اختصاصات اللجان هو اتساع تمثيل المعارضة التي تقوم ببث معلومات صحيحة خلال إعداد التقارير والمقترحات التي تضعها اللجنة والتي تنقلها للتصويت والنقاش البرلماني العام، ومن منطلق أن المعارضة ممثلة بداخل البرلمان وبالتالي نجد أن قرارات اللجان تعكس الاختيارات الأولية للناخبين، وفي هذا الصدد تنص معظم القوانين الداخلية للبرلمانات السماح للكتل البرلمانية تمثيلها داخل اللجان بما يتناسب وأهميتها العددية ووفقا لنظام التمثيل النسبي⁽¹⁾.

يعتبر عمل ونشاط اللجان البرلمانية مؤشرا على مدى تطور البرلمان وقدرته على تأكيد استقلاليتها وفعاليتها في ممارسة دوره في مجال السياسات العامة، حيث كثيرا ما يتم وصفها خلال مناقشاتها بأنها هي البرلمان نفسه نظرا للنشاط المكثف الذي تقوم به. وفي هذا السياق نجد أن اللجان البرلمانية تسمح لمجموعة متخصصة من المشرعين الذين لهم قدرات فنية بتدارس العديد من القضايا وتقديم توصيات للجمعية التشريعية، وقد يكون من المستحيل معالجة التدفق الكبير للأعمال التشريعية من دون قيام هذه التنظيمات التشريعية الفرعية بتصفياتها، لهذا نجدها تحتل أهمية كبيرة بالنسبة للعمل البرلماني نظرا لتخصصها الفني.

(1)- وليام جيل ، المعارضة البرلمانية دراسة مقارنة، مجلة القانون والعام وعلم السياسة، العدد05، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت 2006، ص 1386.

إن تنوع هذه اللجان واختلاف أدوارها مرتبط باختلاف طبيعة الأنظمة السياسية فنظام اللجان في النظام الرئاسي الأمريكي له نفوذ كبير على العملية التشريعية، أما في الأنظمة البرلمانية فإن الوضع يختلف فنجد في ألمانيا والنرويج والسويد وبلجيكا وإيطاليا لها نظام متخصص يوازي الوزارات إذ تمارس نفوذا على العملية التشريعية بخلاف اللجان البرلمانية داخل البرلمان البريطاني والإيرلندي والفرنسي نجدها أقل تطورا نظرا لخصوصية الحياة السياسية التي تميز هذه الدول⁽¹⁾.

وعلى العموم نجد أن اللجان البرلمانية تكون منسجمة ومتوافقة مع الدور المنوط بالمجلس البرلماني الذي يحدد نظامه الداخلي دور وطبيعة كل لجنة، فإتساع تدخل البرلمان كان نتيجة تشعب مواضيع وقضايا السياسة العامة، وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين نوعين من اللجان البرلمانية التي كانت نتاج تطور الحياة البرلمانية في مختلف الأنظمة السياسية:

1- اللجان البرلمانية الدائمة: هذا النوع من اللجان تعتبر قاعدة النشاط البرلماني والتي تتوزع داخل البرلمان من حيث المهام ومن حيث الأعضاء لأجل تفعيل دوره الممتد عبر تدخلاته في كل قطاعات التي تضطلع الدولة بمسؤولية فيها خاصة تلك التي تحظى باهتمام شعبي، ويعكس نشاط اللجان الدائمة الاستمرارية والتخصص من خلال أنها تشرف على قطاع معين دون تجاوزه وهذا لتأكيد فعالية تدخل البرلمان من خلال تعامله مع المسائل الفنية بكفاءة.

ويتمثل نشاط اللجان الدائمة في قدرتها على معالجة المسائل الفنية التي يتضمنها الجانب الفني للسياسات العامة، من خلال الاستعانة بأعضاء لهم مستوى عالي من التكوين الفني في المجالات المختلفة. لهذا نجد أن اللجان الدائمة تعنى بكل مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تهم الدولة والمجتمع على نحو يسمح بتتبع أنشطة الدوائر الوزارية المتخصصة أين يتم تكريس التشاور معها في مجمل القوانين المرافقة لتلك الأنشطة والمهام وبمراقبة الأداء الميداني لكل دائرة من خلال الإحاطة بكل الانشغالات الشعبية المعبرة عن تقصير الأجهزة التنفيذية سواء على المستوى المحلي أو الوطني، ولهذا فقد توزعت اللجان الدائمة بما يتوافق والأنشطة التي تناط بمهام الحكومة وكذلك بما يستوعبه عدد أعضاء البرلمان⁽²⁾.

(1)- جابرييل الموند و جي بنجهام بويل، نفس المرجع السابق، ص 173 .

(2) - طرطار أحمد ، نفس المرجع السابق ، ص42.

يتم تشكيل اللجان الدائمة طوال العهدة البرلمانية والتي تمارس مهمة الإشراف على قطاع معين في السياسة العامة، موازية بذلك وزارت في السلطة التنفيذية مما يساعد أعضاء هذه اللجان باكتساب خبرات هائلة ومتنوعة في المواضيع والقطاعات التي تشرف عليها اللجنة التي ينتمون إليها، فوظيفة اللجان الدائمة هي منبث مختلف التشريعات إذ تتمحور وظيفتها في تأطير وتنظيم العمل البرلماني من خلال وضع كافة المشاريع القانونية، التي يبادر بها أعضاء البرلمان أو تلك التي تقدمها الحكومة في قطاع من القطاعات، أين تعقد اللجنة الدائمة والمختصة اجتماعاتها تخصص لدراسة المشروع القانوني المقترح. وبالتالي يتحدد دور آلية اللجان من خلال ممارستها للوظيفة التشريعية التي تقوم بعرض المشاريع القانونية للدراسة المعمقة وبلورتها إلى جانب تعديلها ومن ثمة طرحها على شكل مشاريع قوانين جاهزة للمناقشة البرلمانية العامة، وفي هذا الإطار تتحدد مدى فعالية تدخله في إعداد السياسات العامة حيث تتبلور قدرته في التأثير في مضمون هذه السياسات من خلال الوظيفة التشريعية التي يترك بصمته فيها، وهذا ما يظهر في قانون الميزانية الذي يتعرض لإجراءات برلمانية خاصة، أما فيما يخص الوظيفة الرقابية فيمكن لهذه اللجان إخضاع الأداء الحكومي لإجراءات رقابية تجسيدا للصلاحيات الرقابية التي يضطلع بها البرلمان، حيث يتحدد في ذلك مدى قوتها في توجيه دور البرلمان نحو أعمال الآليات الفعلية لتقييم السياسات العامة، وفي هذا السياق تحتل اللجان الدائمة مكانة هامة في دساتير الديمقراطيات الغربية فعلى سبيل المثال يخول الدستور الإيطالي للجان اختصاصات تشريعية معتبرة طبقا للمادة 72، بحيث يمكن أن تصدر بعض القوانين بمجرد التصويت عليها مرة واحدة دون الرجوع إلى المجلس، ولهذا فاللجان الدائمة في البرلمان الإيطالي تتجاوز المجال الرقابي إلى التطبيق العملي⁽¹⁾.

2- اللجان البرلمانية المؤقتة (الخاصة AD HOC):

يتم إنشاء هذه اللجان للتحقيق في مسائل خاصة وتؤسس لغرض دراسة مشروع ذات طابع خصوصي ومناقشة الاقتراحات التي تبادر بها الحكومة بشأن معالجة مشكل معين⁽²⁾، أو بالمسائل التي أحدثت جدل وتذمر شعبي واسع والتي غالبا ما تؤدي إلى مسائلة الحكومة.

(1) - بوقفة عبد الله، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة (الجزائر)، 2006. ص327

(2) - بوقفة عبد الله، نفس المرجع السابق، ص328.

وتتميز هذه اللجان بالطابع المؤقت بحيث ينتهي دورها بمجرد انتهاء عملية التحقيق أين تقدم تقريرا إلى رئيس المجلس البرلماني الذي بدوره يقدمه إلى كافة أعضاء البرلمان للإطلاع عليه للفصل فيه، وذلك بعقد جلسة برلمانية عامة تخصص لمناقشة ما توصلت إليه هذه اللجنة ذات الطابع الاستثنائي. وفي هذا الصدد يشير العديد من الباحثين في القانون الدستوري إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار المعطى المتمثل، في الاختلاف الدلالي و الوظيفي بين التقصي (enquête) و (contrôle) المراقبة، وهذا ما نجده في القانون الداخلي للبرلمان المغربي الذي يأخذ بعين الاعتبار إنشاء لجان للتقصي يتصدره عنوان دال هو جمع المعطيات⁽¹⁾. وفي هذا السياق نجد البرلمان البريطاني يعتمد على هذه اللجان في عملية تصويب وتقويم السياسة العامة أو بالتحقق في بعض التجاوزات والفضائح وهذا ما نجده مثلا في تحقيقه في قضية فضائح التصنت سنة 2010.

3- اللجان المشتركة: نجد هذا الصنف من اللجان سائدا في نظام الثنائية البرلمانية لكن بالمقابل لا نجد لها أثر في نظام الأحادية البرلمانية، وهي ذات طابع مؤقت لكن تختلف من حيث وظيفتها وطريقة تشكيلها عن اللجان الخاصة، أين تقوم غرفتي البرلمان بإنشاء لجنة متساوية الأعضاء وهي لجنة استثنائية تتمحور وظيفتها حول مناقشة مشروع قانون كان محل خلاف بين الغرفتين، وينتهي دورها مع حل هذا الخلاف ولعل أن هذا النوع من اللجان يأتي متوافقا مع نظام الثنائية البرلمانية.

إن هذه اللجان تسمح بفرض رقابة تفصيلية على المشاريع القانونية إلى جانب مراقبة الأنشطة الحكومية، وتأتي كتفاعل مع الرأي العام والفواعل الخارجية لأجل مراجعة القضايا التي تحمل هموما مستمرة وتصب في المصلحة العامة، مما يجعل من عمل هذه اللجان تمثل جزءا مهما من النشاط البرلماني⁽²⁾.

يأتي إنشاء هذه اللجان في سياق حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان مما يستدعي ضرورة إنشاء لجنة متساوية الأعضاء تتكون من نواب من كلا الغرفتين تقوم بالتنسيق وتحقيق التوافق بينهما لمحاولة تجاوز نظام الأخذ والرد الذي يساهم في إبطاء السياسات العامة.

(1)- المومني نذير وآخرون، دور البرلمان في إعداد وتقييم السياسات العمومية(حالة المغرب)، البرلمان في الدول العربية، تقرير المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بيروت، 2007، ص466.

(2) -hironori Yamamoto. les outils du contrôle parlementaire. union interparlementaire. Genève (suisse). 2007. p15. Voir le site : www.ipu.org. date du téléchargement : 22-02-2011

وعلى العموم تتمثل أهمية اللجان البرلمانية بالنسبة للسياسات العامة في سماحها بتناول أي موضوع من موضوعاتها بالبحث والمناقشة المعمقة، حيث نجد نشاطها يزداد في الدول الديمقراطية التي تكون بمثابة المطبخ السياسي الذي يتم فيه بلورة وإعداد السياسات العامة، وفي هذا المقام نجد لجان "البوندستاج الألماني" و"الكونغرس الأمريكي" اللذين تمثل لجانها المطبخ الحقيقي للسياسات العامة نظرا لتمتعها بالقدر الهائل في توزيعها للتشريعات وفعاليتها في بلورتها⁽¹⁾.

كما يتمحور دور هذه اللجان في الرفع من مستوى فعالية التدخل البرلماني في السياسات العامة من خلال ممارستها لوظائف عديدة في وقت واحد، وهذا ما يظهر في قيامها بالمراجعة التفصيلية لمختلف التشريعات المقترحة، الإشراف على أعمال الحكومة، فحص قضايا السياسات العامة وإعداد تقارير عنها إلى جانب إجراء تحقيقات برلمانية خاصة.

المبحث الثاني: الآليات الوظيفية (وسائل الرقابة البرلمانية كأدوات لتقويم السياسات العامة)

تتبلور الآليات الوظيفية للبرلمان من خلال أعمالها في الرقابة البرلمانية والتي تدخل ضمن عملية تقويم وتقييم السياسات العامة، وفي هذا الصدد أصبحت هذه الرقابة الوظيفية الأساسية المعتمدة في هذه العملية، والتي تتخذ ثلاث صور أساسية تكمل بعضها البعض لأجل ترشيد وعقلنة السياسات العامة، من منطلق أن الدور الرقابي الذي يلعبه البرلمان في مجال السياسات العامة يعتبر مؤشرا مهما لقياس مدى استقلالية البرلمان في متابعتها لأعمال الحكومة وهذا لمنع انحرافها بالسياسات المسطرة. باعتبار البرلمان يمارس سلطة الرقابة السياسية على الحكومة الذي يعمل على محاسبتها وذلك بالتحقق من مشروعية وضبط تصرفات الحكومة عبر كافة المراحل التي تمر عليها السياسات العامة من خلال معرفة صحة توجهاتها نحو تحقيق الصالح العام، وتسمح هذه الآليات الوظيفية بمراجعة وتصويب السياسات العامة وفق طريقة آنية ومباشرة من خلال تقريب الصورة إلى البرلمان وذلك باستدعاء الهيئة التنفيذية المعنية بالمسألة.

(1)- جابريل الموند و جي بنجهام بويل، نفس المرجع السابق، ص 189 .

وفي هذا الصدد نجد أن البرلمان يقوم بتنفيذ مجموعة من الآليات الرقابية خلال إعداد وتقييم السياسات العامة، إذ تقوم المعارضة البرلمانية بتوظيفها لتقويم الانحرافات التي يمكن أن تحدثها حكومة الأغلبية فيها، فمن خلال القوة التي تستمدتها من برنامجها تجعل البرلمان يباشر وظيفته الرقابية بفعالية

طوال المراحل التي تمر عليها السياسة العامة، وذلك بإعمال هذه الآليات التي تسمح له بالتدخل فعليا وبصفة مباشرة في تقويم وتقييم السياسات العامة وتمثل هذه الآليات فيما يلي:

1- السؤال البرلماني: السؤال البرلماني هو آلية يمارسها أعضاء البرلمان خلال مزاوتهم اختصاصاتهم الرقابية التي يتم فرضها على أعضاء الحكومة، من خلال المتابعة الدائمة لحالة تنفيذها لمختلف السياسات القطاعية، وذلك للتأكد من عدم انحرافها وعدم إحداث تجاوزات في التطبيق ولهذا يعتبر من حق كافة أعضاء البرلمان توجيه أسئلة إلى الوزراء التي تتعلق بأعمالهم. ويراد من السؤال البرلماني استيضاح مسألة معينة والاستفسار بشأنها فهو يفيد بطلب إيضاحات عن موضوع معين من رئيس الوزراء أو احد الوزراء. وتعتبر هذه الآلية من أسهل وسائل الرقابة البرلمانية التي يلجأ إليها أعضاء المجالس البرلمانية نظر لازدياد استخدام حق السؤال من قبلهم بهدف الوصول إلى:

1- الإلمام بالمشاكل السياسية التي يتعرض لها المجتمع والإحاطة بحلول الحكومة لهذه المشاكل.
2- استخدام السؤال كوسيلة لممارسة حق اقتراح القوانين قيدت فيها اختصاصات البرلمانات بشأنها⁽¹⁾.
ويهدف السؤال البرلماني إلى الإلمام بالمعلومات الكافية والحقائق التي يراد بها للتحقق من مدى تطابق السياسة العامة المسطرة مع واقعها العملي، وتكون طبيعة السؤال البرلماني إما شفويا والذي تخصص له جلسة بعد موافقة الحكومة، أما السؤال الكتابي الذي لا يتطلب انعقاد جلسة حيث يقوم الوزير المعني بالسؤال إلى إيداعه لدى مكتب المجلس النيابي، الذي بدوره يوجه الإجابة إلى النائب الذي تقدم به، ويتم ذلك وفقا للإجراءات المحددة في النظام الداخلي للمجلس وكذا العلاقة الوظيفية التي تربط الحكومة بالبرلمان .

(1) - محمد علي الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، المكتبة الوطنية الأردنية، عمان ، ط1، 2008، ص 821.

بما أن متابعة البرلمان لعملية تقويم وتقييم السياسات العامة يتم عبر آلية السؤال البرلماني التي تجسد مساعيه في الكشف عن حقيقة أمر معين في أعمال الحكومة، فالهدف من هذه الآلية هو السعي إلى تجميع الحقائق التي تساعد على إقامة الاستجواب البرلماني⁽¹⁾.
فقديم المعلومات من طرف الوزير المعني الإجابة عن السؤال المطروح من طرف أحد نواب البرلمان، يساعد هذا الأخير في أن يكون على علم بما يجري ومن خلاله يمكن أن يباشر في عملية تقويم السياسة العامة، وبذلك تسمح هذه الآلية بإعادة النظر في محتوى السياسة العامة بصفة دورية وهذا بتعديلها ومراجعة ما تم تنفيذه انطلاقا من ما تم طرحه خلال مناقشة السؤال. ما يعني أن العلاقة بين عمليات إعداد السياسة العامة وتنفيذها وتقويمها وتحليلها تشبه العلاقة بين السلطات الثلاث للدولة التي يظل لكل منها دور في تقييم ومتابعة الآخر وتكملة لنشاطه⁽²⁾.

2- الاستجواب البرلماني: تدخل هذه الآلية ضمن الإطار العام للرقابة البرلمانية والتي تحمل مزايا السؤال بمعنى أنها تمثل أداة رقابية تسمح للنائب بالحصول على المعلومات الخافية عنه وبمسائلة الحكومة ومناقشة أعمالها. وحق الاستجواب عرف في فرنسا بداية من دستور 1791 إلى جانب بريطانيا التي كانت قد عرفت إجراء مشابها له يعرف بالاقتراح بالتأجيل⁽¹⁾. ويختلف عن السؤال البرلماني بخاصيتين أساسيتين فالأولى تؤدي إلى مناقشة عامة إذا وجد أن جواب الحكومة ليس كافيا والموضوع يستحق المزيد من البحث والتدقيق، والخاصية الثانية أنه يحمل معه عقابا سياسيا إن لم تنجح الحكومة في تقديم جواب مقنع للنواب بالسياسات التي اتبعتها نتيجة لمشاركة عدة نواب في هذه الآلية.
ولعل أن اعتماد هذه الآلية في تقويم السياسات العامة تتم من خلال مناقشة الأعمال الحكومية التي تنتهي بقرار يصدره المجلس البرلماني، وذلك تعبيرا عن رأيه تجاه السياسات التي تتبعها الحكومة فهذه الآلية تجسد الرقابة التقييمية التي تمارسها البرلمانات أثناء وبعد تنفيذ السياسة العامة.

ومن خلالها يعمل البرلمان على مطالبة الحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات اللازمة حول تنفيذ الميزانية العامة، التي من خلالها يتم الإشراف على أنشطة الحكومة في جميع المجالات. عبر متابعته المستمرة للأداء الحكومي الذي يستلزم توافر مثل هذه الآليات الذي تعتبر فعالة تجسد قوة التدخل البرلماني في عملية تقييم السياسات العامة.

إذن تساعد آلية الاستجواب على جمع المعلومات المهمة التي تؤهله بأن يحيط بمجريات تنفيذ السياسات العامة، حيث يتدخل البرلمان في محاسبة السلطة التنفيذية عن أوجه التقصير في تنفيذها لهذه السياسات، والاستجواب يأتي عادة بمنهجية المسائلة التي يحاسب فيها أحد الوزراء عن تصرف معين بما يتصل بالمسائل العامة فهو استيضاح يضم الاتهام أو النقد أو تشريح لسياسة الحكومة وممكن أن يؤدي بالحكومة إلى استقالتها، لهذا يعتبر الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي يمارسها البرلمان في مواجهة الحكومة. فطبيعة هذه الرقابة التي يمارسها البرلمان تفسر درجة تأثيره على الأداء الحكومي وقدرته في توجيه السياسة العامة، لذلك فالاستجواب البرلماني يعد من الأدوات الفعلية المتاحة له في تصويب وتقييم السياسات العامة من أجل أن تأخذ مجرى صائبا يحول دون استخدام آليات أكثر تهدد للاستقرار الحكومي الذي ينعكس سلبا على السياسات العامة.

وفي هذا الإطار نجد أن آلية الاستجواب البرلماني كثيرا ما تستجيب لعملية تقويم السياسات العامة، إذ أنها تسلط الضوء على حيثيات تنفيذ السياسات العامة ومن خلالها يترتب عنها تقويم السياسات العامة التي تجرى ضمن مرحلة التنفيذ، وذلك لتفادي عدم الاستمرار في تنفيذ سياسات فاشلة، في هذا الصدد يقوم البرلمان بمراجعة مضامين السياسات المعتمدة لهذا يتم تفعيل هذه الآلية متى استدعت الضرورة إلى ذلك وليس دوريا، انطلاقا من آلية الاستجواب تدخل ضمن إطار تأدية البرلمان لوظيفته الرقابية والتي تعتبر لب الديمقراطية البرلمانية، التي من خلالها يتحدد مدى تأثير البرلمان وقدرته في الإشراف على السياسات العامة كما تتحدد كيفية التقييم البرلماني لها⁽²⁾.

(1) - محمد علي الدباس، نفس المرجع السابق، ص 224.

(2) - عقيلة خرباشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 25، مجلس الأمة، الجزائر 2010، ص 37.

3- المسؤولية السياسية: تعد المسؤولية السياسية من أهم الآليات المعتمدة في التدخل البرلماني في عملية تقييم السياسات العامة والتي نجدها تأخذ منحى متصاعدا، انطلاقا من أن آليات السؤال والاستجواب تؤديان الحكومة إلى مواجهة التهديد بالاستقالة، باعتبار أن عملية تقييم السياسات العامة يتخللها نقاش برلماني فإذا لم تنجح الحكومة فيه بإقناع أعضاء البرلمان في مجال معين يمكن أن يمتد إلى مناقشة عدة مجالات السياسة العامة، من خلال استهدافه البرنامج الحكومي من خلال إعادة مراجعته بصفة شاملة يترتب عنه أثر دستوري يتمثل في استقالة الحكومة و حل البرلمان.

وفي هذا الصدد يظهر أثر آلية المسؤولية السياسية والتي من خلالها يتبلور الدور الحقيقي للبرلمان في عملية تقييم السياسات العامة، فهذه الآلية يتم تفعيلها عند مباشرة البرلمان لتقييم أداء الوزراء والقيادات المركزية للأجهزة التنفيذية، خاصة في حالات الإخفاق وال فشل أو بتصاعد الشكوى ضد أداء المؤسسات التنفيذية والتي غالبا ما تنتهي عادة بسحب الثقة من الوزير أو المسؤول التنفيذي بالضغط عليه بتقديم الاستقالة⁽¹⁾. وتلعب آلية المسؤولية السياسية دور محوريا في توجيه تدخل البرلمان في عملية تقييم السياسات العامة أين تكون الحكومة مجبرة على تقديم بيان السياسة العامة أمامه في جلسات علنية، وهذا ما أقره دستور الجزائر لسنة 1996 في المادة 84 بوجوب تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة كل سنة أين يعمل خلالها بمناقشة حصيلة ما تم إنجازه وفقا لما قدمته في برنامجها، وتسمح هذه الآلية بتقييم فعالية الأداء الحكومي في مواجهة الظروف الطارئة والتي تبين مدى قدرتها في التحكم والتسيير الجيد

للشأن العام، حيث غالبا ما نجد الحكومات تقدم استقالتها بمجرد عدم قدرتها في تسيير بعض الأزمات وفشلها في التحكم في الأوضاع الاستثنائية .
وتجدر الإشارة إلى أن طرح المسؤولية السياسية للحكومة لا تتم بمجرد حدوث خلاف بين الحكومة والبرلمان فذلك وارد دائما وله آلياته الخاصة في حله، إذ أن رفض البرلمان لقانون تقدمت به الحكومة ليس معنى ذلك وجوب تقديم استقالتها مادام رفض البرلمان غير قائم على معارضة السياسة العامة التي تنتهجها الحكومة، لكن ذلك يساعد في بلورة وجهات نظر مختلفة تساهم في إظهار حقائق جديدة تعتمد عند تقييم السياسات العامة (1).

(1) - عامر الكبيسي، نفس المرجع السابق، ص172.

لهذا تعد الرقابة والمتابعة البرلمانية عنصر أساسي في عملية تقييم السياسات العامة التي نجدها تركز على جمع الحقائق والقيم، وبذلك يعد التقويم متطلبا أساسيا وضروريا لتحليل السياسات العامة لكونه يقدم المعلومات حول الأداء المتحقق فعلا ومدى صلته بالمشكلات وبالأهداف التي كانت سببا في صنع السياسات وإقرارها (1).

وعلى هذا الأساس تظهر درجة تأثير البرلمان في توجيه السياسات العامة نحو تحقيق الأهداف التي رسمت من أجلها. لهذا نجد أن آلية المسؤولية السياسية غالبا ما يتم تحريكها عندما يشعر نواب البرلمان بأن السياسات الحكومية التي صادق عليها لم تستجيب لمتطلبات المجتمع، بالنظر إلى الآثار التي تركتها والتأكد من تحقيقها للأهداف المقصودة وإلى مدى استفادة المستهدفين من هذه السياسات، وبذلك تعتبر هذه الآلية قاعدة الوظيفة السياسية التي يقوم بها البرلمان خاصة في الأنظمة الديمقراطية العريقة، أين نجد الحكومة فيها تسعى جاهدة إلى تقديم أداء جيد وهذا من أجل الحد من الأخطاء الناتجة عن الممارسة البيروقراطية السيئة للأجهزة التابعة لها مما يجعلها تتحمل مسؤولية سياسية نتيجة لذلك.

إن اعتماد هذه الآليات البرلمانية في مجال السياسات العامة نجدها تتأثر بما يقره الدستور من خلال أن عدم عقلنة استخدام هذه الآليات يأخذ منحى تصاعديا، تمتد تأثيراته إلى الإخلال ببعض الترتيبات الدستورية، وهذا ما يظهر في فقدان واختلال التوازن بين السلطات مما يؤدي ذلك إلى تذبذب الاستقرار السياسي والحكومي، كالذي كان سائدا في فرنسا أيام الجمهورية الرابعة أين جاء دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 ليصحح ذلك، وهذا بالتقليل من حجم تدخل البرلمان وتقييده من خلال وضع إطار يحدد ممارسة نشاطه التشريعي والرقابي، والذي تمثلت أهم معالمه في تحديد وحصر مجاله التشريعي، مقابل اتساع مجال السلطة التنظيمية بإشراك الحكومة في كامل الإجراءات التشريعية داخل البرلمان، إلى جانب تحكم الحكومة في جدول أعماله وبإخضاع القوانين أو الأنظمة الداخلية لعرف البرلمان إلى رقابة دستورية سابقة إلى غير ذلك مما عرف بعقلنة النظام البرلماني (2).

(1) - سرافت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية 2006، ص140

(2) - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في الاجتهاد الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 01، 2013، ص09

الخاتمة:

بناء على ما سبق ذكره نجد أن التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة هو عملية معقدة نظرا للتعقيد الذي يشوب العملية السياسية، التي تؤثر ديناميكيتها على مخرجات هذه السياسات والتي تمثل مجال مفتوح للتجاذب والتنافس السياسي داخل قبة البرلمان، لذلك نجد تأثيراتها تنعكس على نشاط البرلمان الذي تحكمه قواعد دستورية ثابتة، خاصة مع ظهور نظام العقلنة البرلمانية سنة 1958 الذي جعل من تدخلاته تسيير بوتيرة بطيئة نظرا لانحسار مجال تدخله.

ولهذا نجد أن آليات التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة تبقى رهينة بعض الإجراءات الدستورية وإفرازات الحياة السياسية السائدة في كل دولة، ولذلك تتطلب عملية تفعيلها إعادة هندسة السياسات العامة ضمن الوثيقة الدستورية، من خلال إعطائها قيمة دستورية تتمثل في تفعيل دورها من خلال تطوير النظام الداخلي للبرلمان الذي له تأثير مباشر على هذه الآليات وذلك للحد من ثقل النشاط

البرلماني خاصة في بعض المجالات الحيوية، التي تستوجب وجود إطار دستوري يضمن لهذه الآليات استقلالية البرلمان في التدخل في سبيل إخراج سياسات عامة متكاملة ومتجددة.

بما أن تقوية آليات التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة متعلق بمدى تحديد مكانتها وأهميتها في روح الدستور الضامن لتوازن بين السلطات، فإن الرفع من قدرات البرلمان يتطلب تجديد الهندسة الدستورية من خلال ترسيخها لثقافة التقييم البرلماني للسياسات العامة وبتحقيق تكامل وانسجام بين آليات التدخل البرلماني والتدخل الحكومي، وذلك باستخدام أدوات منهجية تكون امتداد لمنطق النظام البرلماني يتم استعمالها لتحقيق التعاون بين البرلمان والحكومة وبما يحقق الفعالية لآليات تدخل البرلمان، خاصة في الدول التي تدخل ضمن سياق البرلمانية المعقلنة *parlementarisme rationalisé*. وبالتالي تفعيل دور المؤسسة البرلمانية في عملية إعداد وتقييم هذه السياسات يتطلب تبني منهجية إصلاحية للسياسات العامة، تحفظ مجالا واسعا للتدخل البرلماني وذلك للحد من طغيان التقاليد البيروقراطية التي تجعل من هذا التدخل يغلب عليه الطابع الإداري والتقني، والذي يتنافى في غالب الأحيان مع قيم الديمقراطية الحديثة التي تتطلب وجود وسائط تمثيلية تفاوض وتدافع عن مصالح الفئات الضعيفة ضمن هذه السياسات، باعتبار البرلمان أبرز هذه الوسائط التي تجعل من مخرجات السياسات العامة تمس كافة شرائح المجتمع.

قائمة المراجع:

- 1- الموند غابرييل ، جي بنجهام باول، الابن:السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة، هشام عبد الله، ط1، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
 - 2- الكبيسي عامر خضير، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2008 .
 - 3- الدباس محمد علي، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، المكتبة الوطنية الأردنية، عمان ، ط1، 2008 .
 - 4 - بوقفة عبد الله ،السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار الهدى للنشر والتوزيع ، عين مليلة (الجزائر) ، 2006.
 - 5 - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، دار الخلدونية ، الجزائر 2007 .
 - 6- رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف، الإسكندرية 2006 .
- المجلات والتقارير:**
- 1- الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في الاجتهاد الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، **العدد01**، 2013.
 - 2- وليام جيل ، المعارضة البرلمانية دراسة مقارنة، مجلة القانون العام وعلم السياسة، **العدد05**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت .2006
 - 3- طرطار أحمد، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، **العدد 17** ، مجلس الأمة ، الجزائر ، 2007.
 - 4- عقيلة خرباشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، **العدد 25**، مجلس الأمة ، الجزائر . 2010
 - 5- المومني نذير، دور البرلمان في إعداد وتقييم السياسات العمومية(حالة المغرب)، تقرير المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ، بيروت (لبنان)، 2007.

6 - hironori Yamamoto, les outils du contrôle parlementaire, union interparlementaire, Genève (suisse). 2007

مواقع الأترنت:

- 1- اللجان في الهيئات التشريعية، سلسلة الأبحاث التشريعية ، أنظر الموقع WWW.NDI.COM تاريخ الدخول: 2011-02-02.

Résumé :

Le Parlement intervient dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques à travers un ensemble de mécanismes législatifs qui lui permettent d'exercer un contrôle permanent et une influence sur l'orientation de la politique générale du Gouvernement. Ces mécanismes confèrent toute l'efficacité nécessaire à l'action parlementaire.

Ces mécanismes autour desquels est axée l'activité parlementaire, sont constitués de commissions parlementaires en tant qu'organes spécialisés dans un domaine de compétence, représentatifs de la configuration politique au Parlement et chargés d'examiner, de réviser, d'améliorer le contenu des législations et d'analyser et de superviser l'action du Gouvernement en vue de garantir une meilleure exécution et une optimisation des politiques publiques.

Le contrôle budgétaire constitue l'une des missions essentielles de la commission en charge de ce volet, en raison de son importance dans le processus d'évaluation des programmes du Gouvernement.

Outre les commissions permanentes dont le nombre, les compétences et le mode de fonctionnement sont fixés dans le règlement intérieur de Chaque chambre du parlement, il existe d'autres types de commissions pouvant être instituées au sein du parlement, à l'instar des commissions ad-hoc et des Commissions mixtes.

Outre ces mécanismes structurels, il existe d'autres mécanismes fonctionnels qui constituent des indices importants permettant de mesurer le degré d'indépendance du parlement dans son action visant à suivre et contrôler l'action gouvernementale et à empêcher toute déviation dans les politiques tracées. La question parlementaire (orale ou écrite), l'interpellation et la responsabilité politique en constituent des outils privilégiés entre les mains des parlementaires, notamment la minorité, pour intervenir dans l'élaboration et l'évaluation de la politique générale ; ce qui leur permet de corriger et de rectifier certaines politiques et activer, ainsi des procédures constitutionnelles, à l'instar de la motion de censure.