



جامعة أبي بكر بلقاير – تلمسان –

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



النظام التمثيلي في ظل التعرؤية كآلية لتجسير الحكم الراشر في الدستور الجزائري

رسالة مقرمة لنيل شهاوة وكتوراه علوم تخصص القانون العام

تحت اشراف:

من إعرارو الطالب:

أ.و. بن عمار محمد

● بن السيعمو محمد المهري

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ	أ.و. كحلولة محمد
مشرفا ومقررا	جامعة تلمسان	أستاذ	أ.و. بن عمار محمد
مناقشا	جامعة أورار	أستاذ	أ.و. كيجل كمال
مناقشا	جامعة أورار	أستاذ محاضر: أ.	و. ختير مسعود

السنة الجامعية: 2015/2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ

أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ)

(سورة البقرة: الآية 32)

شكر وعرفان

أُحمر الله رب العالمين القائل في كتابه المبين - بل الله فاعبر ولكن من
الشاكرين - واشكره سبحانه وتعالى شكراً يليق بجلاله على توفيقه لي بأن من
علي بإتمام هذا العمل المتواضع، وأصلي وأسلم على المصطفى الأمين
المبعوث رحمة للعالمين وتبعاً لسنة عليه الصلاة والسلام واستناؤاً إلى
حديث أبي هريرة رضي الله عنه من لا يشكر الناس لا يشكر الله ففي المقام
الأول بعد شكر الله سبحانه وتعالى أتوجه بالشكر والعرفان بالجميل لأستاوي
الفاضل - **بن عمار محمد** - الكبير في تواضعه العالم في علمه، الطيب في
تعامله، الرحب في صدره، لما خصني به من ثمين وقته وفيض علمه في إشرافه
على هذا العمل فله مني عظيم الشكر ومن الله خير الجزاء.
وأتقدم كذلك بفائق الشكر والتقدير لأستاوي الكريم - **فحلولة محمد** - على
تشريفه لنا برئاسة هذه اللجنة الموقرة، وقبوله مناقشة هذا العمل والحكم عليه.
والشكر موصول لأستاوي - **كيعل كمال** - لقبوله مناقشة هذا العمل والحكم
عليه، فجازره اللهم خير الجزاء.
وأخص بالشكر أيضاً أستاوي - **ختير مسعود** - لقبوله مناقشة هذا العمل
والحكم عليه، فله مني عظيم الشكر والعرفان.

إهداء

إلى من قال الله عز وجل في حقهما:
"وَاحْفَظْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُل رَّبِّ
ارْحَمْنِيمَا لَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا"
إلى روعي أبي الطاهرة
إلى أُمِّي أَطَالَ اللهُ فِي عَمْرُهَا.
إلى زوجتي وأبنائي وكل أقرائي إليكم جميعاً
أهدي هذا العمل، مع أنبل وأصدق المشاعر.

محمد المهدي بن عبد الله
بن السيمو.

شكر وعرفان

أُحمر الله رب العالمين القائل في كتابه المبين - بل الله فاعبر ولكن من
الشاكرين - واشكره سبحانه وتعالى شكراً يليق بجلاله على توفيقه لي بأن من
علي بإتمام هذا العمل المتواضع، وأصلي وأسلم على المصطفى الأمين
المبعوث رحمة للعالمين وتبعاً لسنة عليه الصلاة والسلام واستناؤاً إلى
حديث أبي هريرة رضي الله عنه من لا يشكر الناس لا يشكر الله ففي المقام
الأول بعد شكر الله سبحانه وتعالى أتوجه بالشكر والعرفان بالجميل لأستاوي
الفاضل - **بن عمار محمد** - الكبير في تواضعه العالم في علمه، الطيب في
تعامله، الرحب في صدره، لما خصني به من ثمين وقته وفيض علمه في إشرافه
على هذا العمل فله مني عظيم الشكر ومن الله خير الجزاء.

وأتقدم كذلك بفائق الشكر والتقدير لأستاوي الكريم - **فحلولة محمد** - على
تشريفه لنا برئاسة هذه اللجنة الموقرة، وقبوله مناقشة هذا العمل والحكم عليه.
والشكر موصول لأستاوي - **كيعل كمال** - لقبوله مناقشة هذا العمل والحكم
عليه، فجازره اللهم خير الجزاء.

وأخص بالشكر أيضاً أستاوي - **ختير مسعود** - لقبوله مناقشة هذا العمل
والحكم عليه، فله مني عظيم الشكر والعرفان.

مقدمة

مقدمة:

على مدى تاريخ الإنسانية الطويل كانت السلطة ترتبط وتختلط بالأشخاص الممارسين لها، ذلك الاختلاط الذي عبر عنه لويس الرابع عشر بقوله: (أنا الدولة)، وكان الملك هو صاحب الحق في السيادة، بمقتضى ما له من الصفات الشخصية، وكانت القاعدة أن السلطة عبارة عن امتياز أو ملك شخصي لمن يمارسها؛ حيث لم تكن هناك أي ضوابط أو قيود تكبح جماحه، وفي هذه المرحلة يمكن القول أنه لا وجود لفكرة التمثيل¹.

لكن بظهور الفكر الفلسفي واتساع دائرة الوعي السياسي، استطاعت أن تنتصر إرادة المحكومين على إرادة الحاكم، وهو ما أسس لعهد جديد عهد السيادة الشعبية، والتداول على السلطة بالطرق السلمية.

وإذا كان يلاحظ في البداية سيطرة النظم التسلطية والاستبدادية، في أغلب الدول على موارد المجتمع، دون وجود أي مؤسسات تمثيلية، إلا أنه مع نهاية القرن الثامن عشر وخلال القرن التاسع عشر، تم إنشاء مؤسسات تمثيلية نتيجة للأفكار النظرية والتطورات العملية المتلاحقة، الشيء الذي أسس لعهد جديد. وهو عهد السيادة الشعبية، وهكذا يلاحظ كيف أن السيادة انتقلت من أن تكون سيادة الحاكم، إلى أن أضحت سيادة المحكومين، باعتبار أن المحكومين هم مصدر السلطات.

ومما لاشك فيه أن السلطة في العصر الحديث لم تعد شخصية، وإنما هي سلطة مؤسسات تمثيلية تعبر عن الإرادة الحقيقية للمحكومين، وبالتالي فكأنما المحكومين هم الذين يمارسون هذه السيادة، ومن هذا المنطلق إذا كانت الصورة المثلى للديمقراطية، هي أن يتولى الشعب ممارسة السلطة بنفسه، بطريقة مباشرة ودون وساطة أو إنابة من أحد، لكن في ظل الظروف المعاصرة والتي لا تسمح بمباشرة الديمقراطية المباشرة، نظرا لكثرة عدد السكان

¹ - أنظر، يحي الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الأولى، 2006، ص 48

وتعتقد الكثير من المسائل العامة وتشعبها، مما أدى إلى استحالة فهمها، ووضع الحلول الملائمة لها من طرف أفراد الشعب العاديين.

لهذه الأسباب وغيرها بدأ التفكير في إيجاد طريقة ملائمة، وفي نفس الوقت تمكن الشعب من ممارسة سلطاته ولو بطريقة غير مباشرة، فظهر أسلوب النظام التمثيلي (النيابي)؛ حيث أصبح الشعب يختار ممثلين عنه لممارسة السلطة نيابة عنه.

فالمحكومين لا يباشرون سيادتهم بأنفسهم، وإنما بواسطة ممثلين يمارسون مهمة التمثيل نيابة عنهم، ولمدة زمنية معينة، ثم بعد ذلك يتجددون في انتخابات دورية، لهذا أصبحت الهيئات التمثيلية هي التي تمثل المواطنين في شؤون الحكم، وتنبو عنهم في اتخاذ القرارات، لاستحالة مباشرة تلك الاختصاصات بطريقة مباشرة، مع احتفاظ الشعب بالسيادة لنفسه.

إذاً فانتخاب الحكام من قبل المحكومين فرض كضرورة، واعتبر المنتخب ممثل للناخب ارتكازا على المفهوم القانوني للتمثيل في القانون الخاص، والذي يعرف بأن يوكل شخص ما (الموكل) لآخر (الموكل إليه) حق التصرف باسمه، مع تحمل الأول جميع تبعات الأعمال التي يقوم بها الثاني، إلا أن مفهوم التمثيل السياسي في القانون العام ابتعد كثيرا عن نظرية التمثيل في القانون الخاص.

إن النظام التمثيلي يعني أن الحكومة تستند في ممارسة مظاهر السلطة إلى عنصر التفويض الشعبي، وذلك من خلال انتقال السلطة إلى المرشحين الفائزين في الانتخابات، فيما يتصل برئاسة السلطة التنفيذية، وأعضاء السلطة التشريعية، وأعضاء المجالس المحلية. ومن هذا المنطلق فإن الحكم لم يعد حقا إلهيا كما في النظم التيقراطية، وليس حقا موروثا كما في النظم الملكية، زيادة على ما سبق فإنه لا يتم من خلال القهر والغلبة كما في النظم الديكتاتورية.

وبهذا يتحقق الفصل بين شخص الحاكم والسلطة، التي هي عبارة عن وظيفة يمارسها الحكام لحساب الشعب وبتفويض منه، إذن فالنظام التمثيلي يفرق بين صاحب السلطة (المحكومين)، ومن يمارسها (الحكام)، إلى أن أضحي تمثيل المواطنين في إدارة أجهزة الدولة المختلفة، هو حجر الزاوية لبناء أي نظام سياسي ديمقراطي، وأن المواطنين في أي مجتمع لا يستطيعون إدارة شؤونهم العامة بأنفسهم مباشرة، لذلك فهم ينيبون أفرادا من بينهم للتفرغ لأداء هذه المهمة، ويسمى الفرد من هؤلاء ممثل؛ لأنه يمثل وينوب عن عدد من المواطنين، ويعتبر هذا هو أصل التمثيل في أي نظام ديمقراطي، وفي هذا السياق نجد المؤسس الدستوري الجزائري ينص على أن السيادة ملك للشعب يمارسها عن طريق ممثليه. إن التمثيل يقتضي أن يكون إسناد السلطة عن طريق انتخابات حرة ونزيهة وشفافة، ونظام انتخابي يتناسب ودرجة الوعي السياسي في الدولة، ومستواها الثقافي والاقتصادي والاجتماعي.

وتجدر الإشارة إلى أن وجود هيئات تمثيلية فعالة وحقيقية، يعد اللبنة الأساسية لتحقيق الحكم الراشد القائم على الشفافية والمساءلة، فالحكم الراشد بمختلف أبعاده يعتبر شرطا أساسيا لتحقيق التنمية وتحسين مستويات المعيشة، إذ يتم الاعتماد على تطبيق مفاهيم الشفافية والمساءلة، وعلى وجود مؤسسات عامة ذات كفاءة وفعالية، تستجيب لاحتياجات المواطنين وتدعم العدالة الاجتماعية.

وإذا كانت مسألة التمثيل السياسي تبدو سهلة من الناحية النظرية، فإنها من الناحية العملية والواقعية ليست على هذه الدرجة من البساطة. لأنه إذا كان التمثيل يقتضي أن تكون استجابة الممثلين للمواطنين استجابة كاملة، لكن قد يحدث عكس ذلك في بعض الأحيان، حيث يتم التقليل من هذه الاستجابة، نظرا لخطورة المشاكل الخارجية التي تواجه الدولة، لذلك قد تعمل السلطة ضد تطلعاتهم من أجل تحقيق المصلحة العليا للدولة. ومن هذا المنطلق

وتفاديا لسوء الفهم الذي قد يتكون لدى المواطنين اتجاه السلطة، يجب أن تعمل الدولة على تكوين رأي عام مستنير وفعال.

إن الساحة السياسية بالنسبة للدول العربية قد شهدت العديد من التطورات في السنوات الأخيرة، في إطار ما يسمى بثورات الربيع العربي، ولعل السبب في ذلك هو أن النظام التمثيلي في معظم هذه الدول، ظل إلى وقت قريب وربما مازال عبارة عن شعارات وعناوين ترفع على نطاق واسع، لذا فإنه يتوجب على هذه الدول أن تتوجه وبشكل جدي نحو تبني هيئات تمثيلية حقيقية وفعالة، تعمل على ترسيخ قيم وأخلاقيات الحكم الراشد، باعتباره من أنبل وأسمى المبادئ التي تتطلع إلى تحقيقها كل المجتمعات، نظراً لأهميته في تحقيق السلم والأمن والرخاء الاقتصادي للدولة، وضمان استقرارها، وعلى هذا الأساس فإن هذا المبدأ يجب ألا يظل حبيس التمني، و إنما لابد من اتخاذ إجراءات عملية لضمان تطبيقه على أرض الواقع ولو بشكل نسبي.

ومن هذا المنطلق نجد الجزائر كغيرها من الدول العربية، مطالبة اليوم أكثر من أي وقت مضى بمسايرة مختلف التحولات السياسية الإقليمية منها والدولية، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا في كنف التمثيل الفعلي والحقيقي، المؤدي إلى تحقيق الديمقراطية والحكم الراشد، ولعل هذا ما سعت الجزائر إلى تكريسه في إطار التوجه الجديد الذي تنتهجه الدولة، لما له من دور فعال في تحقيق الأمن و الاستقرار، وتجنباً للانزلاقات التي وقعت فيها أغلب الدول العربية، حيث قامت الجزائر بمراجعة وتعديل العديد من التشريعات. ولعل أبرزها التعديل الدستوري الأخير 2016، الذي نلمس من خلاله اتجاه المؤسس الدستوري نحو فلسفة الحكم الراشد.

وإذا كانت السلطات الثلاث، بالإضافة إلى المجالس المحلية المنتخبة في الدول الحديثة تقوم على فكرة التمثيل؛ حيث تعد كلها عناصر ومكونات النظام التمثيلي، ورغم تسليمنا بالدور التمثيلي لكل هذه الجهات، إلا أن دراستنا للنظام التمثيلي باعتباره آلية لتجسيد

الحكم الراشد في الدولة ستقتصر على البرلمان، وهذا لأن السلطة القضائية نادراً ما تكون تمثيلية، وذلك بسبب ضرورة استقلالها وحيادها اللازمين لتكريس دولة الحق والقانون، أما السلطتين التنفيذية والتشريعية فتتنافسان على التمثيل، غير أن هذه الأخيرة هي التي تتربع على عرش التمثيل في أغلب الأنظمة، إضافة إلى أن البرلمان يظهر في قمة هرم النظام التمثيلي، حيث يتم تمثيل إرادة الشعب تمثيلاً واضحاً ومميزاً ومجسداً للديمقراطية التمثيلية، كما أن فقهاء القانون الدستوري عندما عدوا أركان النظام التمثيلي أجملوها في أربعة أركان، تدور كلها حول البرلمان وأعضائه، دون الإشارة إلى باقي السلطات الأخرى². فضلاً عن ذلك فإنه إذا كان اختيار أعضاء المجالس المحلية يتم بطريق الانتخاب، فهذه المجالس ليست بالمجالس التمثيلية بمعنى الكلمة، لأنها تختص أساساً بمباشرة الوظيفة الإدارية على المستوى المحلي³. هذا من جهة ومن جهة أخرى، فإنه ولاستحالة دراسة كل هذه العناصر، تم حصر هذه الدراسة في البرلمان، باعتبار أن هذا الحصر سيتيح لنا إمكانية إبراز الدور الذي يمكن أن يلعبه النظام التمثيلي في تجسيد الحكم الراشد.

وتكمن أهمية هذا الموضوع في الوقوف على حقيقة وخبايا الهيئات التمثيلية في الجزائر، والعمل على إبراز الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه الهيئات، من أجل الوصول إلى تحقيق الحكم الراشد في الدولة. كما أن هذه الأهمية تبرز كذلك فيما يتوصل إليه من نتائج واستخلاصات، يمكن أن تسهم بشكل ما في بلورة تصورات وأفكار، تندرج في إطار السعي لإقامة نظام تمثيلي حقيقي وفعلي يستهدف تحقيق الحكم الراشد، وهو ما لن يتأتى إلا بإدراك مواطن الخلل لإصلاحها، ومواطن السلامة لدعمها والحفاظ عليها.

² - أنظر، بنشوري الصالح، التمثيل الشعبي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر باثثة، 2003 - 2004، ص 84 - 85.

³ - أنظر، منى رمضان بطيخ، المشاركة السياسية للمرأة في النظم السياسية والدستورية المصرية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس 2009، ص 631.

وفي سياق آخر نجد أن أهمية هذا الموضوع تتبع كذلك من خلال الظروف الصعبة، التي تمر بها المنطقة العربية ومنها الجزائر، هذا إذا ما علمنا أن غياب الحكم الديمقراطي الراشد، قد يكون سبباً كافياً لتدخل الدول الغربية في الشؤون الداخلية لأي دولة من الدول. و فضلا عما سبق فإن موضوع النظام التمثيلي قد حظي باهتمام كثير من الباحثين والدارسين، إلا أنه لم يتم التطرق من خلال تلك الدراسات والأبحاث، إلى تقييم الدور الحقيقي والفعلي لهذه الهيئات التمثيلية في تكريس مبادئ الحكم الراشد وتعزيز دور دولة الحق والقانون.

إن الهدف من هذه الدراسة يتجلى من خلال تلك الضغوط الجديدة، التي باتت تواجه دول المنطقة العربية ومنها الجزائر، والتي أخذت تدفعها إلى التحرك نحو قيم ومبادئ الحكم الراشد، من أجل التخلص من سلبيات الأداء التقليدي في الحكم والإدارة، والذي أدى إلى أزمة الثقة القائمة بين الشعب والسلطة في هذه الدول، لذا تحاول الدراسة إيجاد السبل الناجعة والحلول الكفيلة باستعادة هذه الثقة، وذلك من خلال التأكيد على نموذج الحكم الراشد كخيار استراتيجي للحكم، وتحاول عموماً معالجة الواقع التمثيلي وما يدور حوله من تساؤلات وانشغالات، وبخصوص المهام المسندة إليه والصعاب التي يواجهها من أجل الوصول إلى تحقيق مبادئ الحكم الراشد.

وبما أن النظام التمثيلي هو تعبير عن الديمقراطية، كان من الضروري إبراز مدى فعالية هذا النظام في الجزائر في ظل التعددية، ومناقشة النقائص والأسباب التي تحول دون قيام نظام تمثيلي حقيقي وفعال، مع الكشف عن جوانب القصور في النصوص المنظمة لهذه الهيئة التمثيلية في الجزائر، وذلك بهدف الوصول إلى تكريس دولة القانون وتجسيد مبادئ الحكم الراشد.

يسعى هذا الموضوع إلى الكشف عما عاب النظام التمثيلي في الجزائر، من خلال محاولة تكريسه للحكم الراشد، ويهدف في ذات السياق إلى التنبه على ضرورة احترام مبادئ الحكم الراشد، وأن انتهاك هذه المبادئ وعدم احترامها لا ينتج إلا المآسي.

إن الباعث من وراء اختيار موضوع النظام التمثيلي، باعتباره آلية لتجسيد الحكم الراشد في الدولة، يعود إلى أن هذا الموضوع من قضايا الساعة ذات الأولوية من حيث الاهتمام، نظراً لتلك الأوضاع المتأزمة والخطيرة، التي تعيشها بعض البلدان العربية الشقيقة، وهو ما فتح المجال أمام الانتهازيين والحاquدين والمستعمرين للتدخل في عدد من هذه الدول، التي أصبحت مسرحاً للنزاعات ومجالاً خصباً بالنسبة للدول الغربية، من أجل التمكن من نهب ثروات ومقدرات شعوبنا.

وإذا كانت الجزائر تحتل مكانة هامة في خارطة الجيوسياسية للوطن العربي، فإنها تؤثر وتتأثر بمحيطها، إذن ومن أجل صد الباب أمام هؤلاء المتربصين، لابد من إيجاد تمثيل حقيقي، يمكن من خلاله أن نحقق الحكم الراشد في الدولة، ومن هذا المنطلق تأتي هذه الدراسة موضحة لأسباب هذه الأوضاع وسبل معالجتها.

ومن ناحية أخرى فإن هناك سبب آخر ذاتي، دفعنا لاختيار هذا الموضوع، ينبع من ميلي الشخصي إلى دراسة كل المواضيع التي تتعلق بالجزائر، حتى يمكننا المساهمة ولو بالقليل في بلورة تصورات، تساهم في تكريس مبادئ الحكم الراشد في الدولة.

من كل ما تقدم يتضح أن موضوع بحثنا يطرح الإشكالية التالية، ما مدى إمكانية تحقيق النظام التمثيلي للحكم الراشد في الدولة؟. وبمعنى آخر ما مدى نجاح الجزائر في الوصول إلى نظام تمثيلي حقيقي وفعلي، يوفر البيئة الملائمة لتطبيق مبادئ وقيم الحكم الراشد في الدولة؟

تقودنا هذه الإشكالية لطرح العديد من التساؤلات:

- هل هذا النظام في الواقع العملي يحقق آمال وتطلعات المواطنين؟، أم أن الأمر مازال بعيد المنال؟، ثم ما السبيل لإقامة نظام تمثيلي قوي ورشيد؟.
 - ما طبيعة النظام التمثيلي؟ وكيف يساهم في تحقيق الحكم الرشيد؟.
 - ما دور الحكم الرشيد في إصلاح الواقع السياسي وتحقيق الرخاء الاقتصادي؟.
- إجابة عن هذه الإشكالية المحورية للموضوع، يكون المنهج التحليلي حاضرا بقوة خلال أغلب فصول الدراسة، وذلك باستقراء النصوص الدستورية والقانونية، المتعلقة بموضوع الدراسة وعرضها وتحليلها قدر الإمكان، وقد تدعو الحاجة في بعض الأحيان إلى الاستعانة بالمنهج المقارن، وذلك من خلال المقارنة بين الهيئات التمثيلية في الجزائر، ومدى تكريسها للحكم الرشيد. مع بعض الأنظمة الغربية والعربية، لاستجلاء ما بينهما من أوجه اتفاق أو اختلاف.

اعترضتنا خلال دراستنا لهذا الموضوع جملة من الصعوبات تتعلق بندرة الدراسات المتخصصة، وخاصة تلك التي تربط أو تبين العلاقة بين النظام التمثيلي والحكم الرشيد، فكل بحث في هذا الموضوع إنما يكون في سياق الحكم الرشيد أو الهيئات التمثيلية؛ بحيث لا نجد سوى بعض المقالات التي تكتب لمناسبات فقط دون أدنى تفصيل، وبعض الأبحاث الجامعية، ولتفادي هذه المشكلة حاولنا استغلال المؤلفات المتعلقة بالحكم الرشيد، وكذا المؤلفات المتعلقة بالنظام التمثيلي، باعتبارها الوسيلة الوحيدة التي نراها تمكننا من الإلمام بالموضوع، بإسقاط محتواها على النظام القانوني الجزائري. إضافة إلى صعوبة الحصول على الأحكام والتقارير، الموضوعية تحت تصرف السلطات ذات العلاقة بموضوع البحث، وتجاوزا لهذه الصعاب كذلك، كان لزاما علينا الاستعانة بما استقرت عليه الدراسات الفقهية، في بعض التجارب المقارنة.

وتحقيقا لمبتغاننا من هذه الدراسة تم تقسيمها إلى بابين؛ حيث تم تخصيص **الباب الأول** إلى النظام التمثيلي وفكرة الحكم الرشيد، وهو بدوره تم تقسيمه إلى فصلين، أما **الباب الثاني**،

من هذه الدراسة فقد تم تخصيصه للبرلمان، باعتباره أحد أهم ضمانات تجسيد النظام التمثيلي وتحقيق الحكم الراشد في الدولة.

الباب الأول

النظام التمثيلي وفكرة

الحكم المباشر

الباب الأول

النظام التمثيلي وفكرة الحكم الرشيد

بالنسبة للديمقراطية الحقيقية فإنها تقتضي أن يحكم الشعب نفسه بنفسه، ونظراً لاستحالة ذلك قامت نظرية التمثيل بحل الإشكال، وهذا من خلال قيام الشعب بإسناد هذه السلطة إلى ممثلين ينوبون عنه في ممارستها، كما أن هذا النظام لم يكن وليد الصدفة، وإنما مر بمجموعة من التطورات والأحداث، والدليل على ذلك أن فكرة التمثيل قد وجدت في جميع العصور تقريباً، حيث أن الحكام كثيراً ما كانوا يدعون أنهم يمثلون الشعب، وأنهم تلقوا توكيلاً منه للعمل باسمه، إلا أن هذا يختلف عن فكرة النظام الديمقراطي التمثيلي في العصر الحديث، والتي يشترط لتحقيقها تولى الشعب اختيار ممثليه بنفسه. ولهذا اعتبر رجال الثورة الفرنسية النظام التمثيلي من أفضل النظم، بل اعتبروه أفضل حتى من الديمقراطية المباشرة¹. وإذا كان تأسيس النظام الديمقراطي التمثيلي الرشيد يشكل الخيار الاستراتيجي الذي اهتدت إليه دول العالم، من أجل التدبير العقلاني لمشكلات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتداول المشروع على السلطة فإن هذه الرغبة لن تتحقق إلا في ظل دولة دستورية وقانونية، تستند في قراراتها وقوانينها إلى تمثيل شعبي حقيقي يقوم على تحديد مسؤوليات الحاكمين وإخضاعهم للمراقبة المستمرة. بيد أن هناك مجموعة من العوامل دفعت بالدول النامية ومنها الجزائر إلى تبني خيار الحكم الرشيد، ومن تلك العوامل ضغوط المؤسسات الدولية، بالإضافة إلى أزمة الشرعية، والتي واجهت العديد من الأنظمة في الدول النامية، علاوة على ذلك فإن انتقال منظومة القيم الثقافية الغربية إلى دول العالم النامي، قد ساهمت بالدفع بهذه الدول إلى تبني سياسات الحكم الرشيد²، انطلاقاً مما سبق فإن هذه

¹ - أنظر، سمير داود سلمان، مدى تمثيل النائب للناخبين في ظل النظام النيابي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2015، ص 32.

² - أنظر، أماني عبد الهادي الجوهري، الحكم الرشيد ونوعية الحياة دراسة للحالة المصرية، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2010 ص 42 - 43.

الدراسة تهدف إلى استعراض النظام التمثيلي (الفصل الأول)، ثم فكرة الحكم الراشد (الفصل الثاني).

الفصل الأول

النظام التمثيلي

لقد أصبحت الدول الحديثة القائمة على أساس النظام التمثيلي، هي النموذج السائد والمسيطر في العالم المعاصر، وهذا لأن الوصول إلى تحقيق الاستقرار السياسي والرخاء الاقتصادي في الدولة، لن يتأكد إلا من خلال التمثيل الحقيقي لكافة الأفراد على مستوى الهيئات التمثيلية. وأن أهمية هذا النظام لا تتأكد فقط من كونه نوعاً من ممارسة السلطة من قبل الشعب، بل أيضاً إسباغ الشرعية على سلطة النواب، إضافة إلى اعتبار أن التمثيل هو حجر الزاوية في العملية الديمقراطية، وبدونه لا يمكن الحديث عن نظام ديمقراطي.

كما أن التمثيل الحقيقي لا يقتصر على ضمان اختيار الحاكمين فقط، وغض النظر عما يفعلونه لاحقاً، وإنما يشتمل التمثيل على الأمرين معاً؛ أي أنه ضماناً لحرية اختيار الممثلين، وضمانة لاستمرارية مراقبة أفعالهم، للتحقق من مشروعيتها وملاءمتها. وإن دراستنا لهذا الفصل لن نتحقق ما لم نتناول مفهوم هذا النظام (المبحث الأول)، وكذا الآلية التي يتم من خلالها، أو على أساسها إسناد السلطة (المبحث الثاني)، بالإضافة إلى الأزمة التي يعاني منها النظام التمثيلي (المبحث الثالث).

المبحث الأول

مفهوم النظام التمثيلي

يتجسد النظام التمثيلي في انتخاب جمهور الناخبين لممثلهم، بهدف تدبير الشأن العام الوطني والمحلي لفترة محددة. والحديث عن نظام تمثيلي حقيقي يصبح نوعاً من العبث، إذا ما لم يتم تكريس مجموع الأركان والمبادئ والأسس التي يقوم عليها هذا النظام؛ حيث يبقى مجرد معاني جوفاء وشعارات دون تطبيق حقيقي، وعليه فإن دراستنا لهذا المبحث

سنتكون من خلال الوقوف على معنى هذا النظام وأركانه (المطلب الأول)، ثم التطرق إلى أسسه (الفرع الثاني).

المطلب الأول

معنى النظام التمثيلي وأركانه

سنتناول في هذا المطلب بداية معنى النظام التمثيلي (الفرع الأول)، وفي الأخير نتطرق إلى أركان هذا النظام (الفرع الثاني).

الفرع الأول

معنى النظام التمثيلي

التمثيل لغة مصدر مَثَّلَ يَمَثِّلُ مَثَلًا واسم الفاعل مُمَثِّلٌ ، والمفعول مُمَثَّلٌ¹ والتمثيل هو الإنابة عن الشيء.

ومَثَّلَ الشيءَ بالشيءِ: شَبَّهه به وقَدَّرَهُ على قدره،² أي أناب الثاني عن الأول، ومَثَّلَ الشيءَ لفلان: صَوَّرَهُ له بكتابة أو غيرها حتى كأنه ينظر إليه³؛ أي جسده له وأناب عنه بالصورة أو الكتابة. مَثَّلَ الجريمة: أعاد تمثيلَ وقائعها أمام المحققين لمساعدتهم في اكتشاف الحقيقة، ومعرفة الظروف التي ارتكبت فيها؛ أي قام بما ناب عن مجرياتها⁴.

وتمثيل الشيء المعين بشيء معين، هو أيضاً يسمى قياساً في لغة السلف واصطلاح الفقهاء، فضرب المثل للشيء تقديره له، وهو الذي يسمى قياس التمثيل، ومنه قوله تعالى: {مَثَلُ الَّذِينَ يُنْفِقُونَ أَمْوَالَهُمْ فِي سَبِيلِ اللَّهِ كَمَثَلِ حَبَّةٍ أَنْبَتَتْ سَبْعَ سَنَابِلٍ فِي كُلِّ سُنْبُلَةٍ مِئَةُ حَبَّةٍ} [البقرة: 261]، وقوله: { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَبْطُلُوا صَدَقَاتِكُمْ بِالْمَنِّ وَالْأَذَى كَالَّذِي

¹ - أنظر، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت-لبنان، 2003، ص 136.

² - أنظر، مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004، ص 853.

³ - أنظر، الفيروزآبادي، تعليق الهوريني، مراجعة الشامي وجابر احمد، القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، 2008، ص 1508.

⁴ - أنظر، أحمد مختار عمر وآخرون، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، الطبعة الأولى، 2008، ص 4740.

يُنْفِقُ مَالَهُ رِثَاءَ النَّاسِ وَلَا يُؤْمِنُ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ فَمَثَلُهُ كَمَثَلِ صَفْوَانٍ عَلَيْهِ تُرَابٌ فَأَصَابَهُ وَابِلٌ فَتَرَكَهُ صَلْدًا لَا يَقْدِرُونَ عَلَى شَيْءٍ مِّمَّا كَسَبُوا وَاللَّهُ لَا يَهْدِي الْقَوْمَ الْكَافِرِينَ وَمَثَلُ الَّذِينَ يُنْفِقُونَ أَمْوَالَهُمْ ابْتِغَاءَ مَرْضَاتِ اللَّهِ وَتَثْبِيْتًا مِّنْ أَنفُسِهِمْ كَمَثَلِ جَنَّةٍ بِرَبْوَةٍ أَصَابَهَا وَابِلٌ فَآتَتْ أُكُلَهَا ضِعْفَيْنِ {البقرة:265}

ومنه ضرب الدرهم وهو تقديره، وضرب الجزية والخراج أي تقديرهما، والضريبة المقدره والضرب في الأرض، لأنه يقدر أثر الماشي بقدره، وكذلك الضرب بالعصي لأنه تقدير الألم بالآلة، وهو جمعه وتأليفه وتقديره، كما أن الضريبة هي المال المجموع والضريبة الخلق، وضرب الدرهم جمع فضة مؤلفة مقدره، وضرب الجزية والخراج إذا فرضه وقدره على مر السنين، والضرب في الأرض الحركات المقدره المجموعه إلى غاية محدوده، ومنه تضريب الثوب المحشو وهو تأليف خله طرائق طرائق.

ولهذا يسمون الصورة القياسية الضرب، كما يقال للنوع الواحد: ضرب؛ لتألفه وانفاقه، وضرب المثل لما كان جمعاً بين علمين يطلب منهما علم ثالث¹.
ومنه التمثيل يعني الإنابة.

أما في الاصطلاح فالتمثيل، من مَثَّلَ قَوْمَهُ في دولة أو مؤتمر أي ناب عنهم . ومثَّلَ فلاناً أي قام بعمل قانوني باسم غيره بمقتضى توكيل قانوني أو اتفاق؛ أي ناب عنه ومثَّلَ المحامي مصالح الشركة ناب عنها، ومثَّلَ المحامي المتَّهمَ في قضيتته. وهو أيضاً انتداب شخص مُعَيَّن للقيام بعمل ما باسم غيره ولحسابه بمقتضى توكيل، وأما التَّمثيل النَّسبي (في السياسة): فهو محاولة توزيع المقاعد أو المناصب بالنسبة إلى القوى السياسيَّة المتنافسة في البرلمان أو في الحكومة أو في وظائف أخرى. والتَّمثيلُ الدِّبْلوماسيُّ هو

¹ - أنظر، ابن تيمية، مجموع فتاوى، بعناية وتخريج عامر الجزار وأنور الباز، الجزء الرابع عشر، دار الوفاء، المنصورة مصر، ص 38.

الإنتداب لإقامة علاقاتٍ سياسيةٍ ما بينَ بلدَيْنِ. والتَّمثِيلُ (في الفن): أداء أدوارٍ خصٍ معنوي في عملٍ مسرحيٍّ أو سينمائيٍّ أو تليفزيونيٍّ؛ أي جسده وناب عنه¹.

والممثل في اللغة الفرنسية هو الذي يمثل شخصاً ما أمده بسلطات من أجل العمل باسمه، والتمثيل يطلق على عنصر من الكل بإمكانه أن يكون معبراً ودليلاً عليه مثل التمثيل النقابي².

ويقصد بالنظام التمثيلي النظام الذي يمارس فيه الشعب السلطة بواسطة ممثلين أو نواب، ولذلك يسميه جانب من الفقه الدستوري بالنظام النيابي، ويذهب جانب فقهي آخر إلى تسميته بالنظام التمثيلي وبما أن مصطلح النظام النيابي هو ترجمة حرفية للمصطلح الفرنسي "Regime Respentatif" فإنه يفضل استعمال مصطلح النظام التمثيلي، من أجل تفادي الخلط بين النظام النيابي الذي يستخدم لدى جانب من الفقه كمرادف للنظام البرلماني، الذي هو أحد أشكال النظام التمثيلي³. والنظام التمثيلي عبارة عن وكالة معطاة لعدد معين من الرجال من قبل كتلة من الشعب، التي تريد أن يدافع عن مصالحها والتي ليس لديها الوقت لأن تدافع عنها بنفسها⁴.

وكلمة تمثيل بالمعنى القانوني تعني أن شخصا الموكل أي الناخب يعطي لشخص آخر، الموكل إليه وهو المنتخب صلاحية التصرف محله وتسمى وكالة⁵. والمفهوم القانوني للتمثيل السياسي يقوم على فكرة التوكيل في القانون الخاص، فالناخب أو الأمة كطرف أول يوكل المنتخب كطرف ثان، وهو ما يعني بدهاة تنازل الطرف الأول عن إرادته للطرف

¹ - أنظر، احمد مختار عمر وآخرون، المرجع السابق، ص 4740.

² - Dictionnaire Pratique quillet, LAQ, Paris, 1974, Tome 4, p 2465.

³ - أنظر، عصام علي الدبس، النظم السياسية السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، دار الثقافة، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2011، ص 42.

⁴ - أنظر، عبد الملك تركي، دور الجهاز المركزي للحسابات في تفعيل الأداء الحكومي والبرلماني دراسة مقارنة بين النظام المصري والفرنسي والألماني والإنجليزي، الدرة للدعاية والإعلان، الطبعة الأولى، 2015، ص 551.

⁵ - أنظر، موريس دوفرجه، ترجمة جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1992، ص 62.

الثاني، والإرادة من حيث المبدأ لا يمكن التنازل عنها سياديا، وإذا كان من الجائز أن يحصل ذلك في الحالات الخاصة بين الأفراد فإنه يتم وفق مجموعة من الاشتراطات من بينها دراية الموكل التامة بالموكل إليه، وكذا محدودية موضوع التوكيل..الخ.
ويعرف التمثيل أو النيابة كذلك، بأنه "قيام شخص يقال له النائب بإبرام تصرف قانوني باسم شخص آخر ولحسابه يقال له: الأصيل؛ بحيث ينتج عن التصرف آثار مباشرة في ذمة الأصيل"¹.

ويذهب البعض² الآخر إلى القول "أن التمثيل: هو بناء حقوقي سياسي خاص، ومن البديهي أن لا يندرج في إطار القواعد الحقوقية التقليدية بل له قواعد وضوابط خاصة. وبالتالي فالوكالة هي تمثيلية".

وهناك من عرف³ التمثيل السياسي بأنه: "نظام سياسي بمقتضاه يعطى لهيئة تسمى بالتمثيلية نفس السلطات التي تملك، وبذلك تعود السيادة لمجموع المواطنين التي تنتقل إلى أيدي ممثليهم". وقد ذهب البعض⁴ إلى تعريف النظام التمثيلي بأنه "النظام الذي تكون فيه الهيئة التمثيلية المنتخبة بموجب الدستور مالكة التعبير عن إرادة الأمة".

ولقد نص المؤسس الدستوري الجزائري في مجموعة من المواد: على أن الشعب مصدر السلطة ويمارسها عن طريق ممثليه ومن ذلك المادة⁵ 7 و¹ 10 من دستور 1996.

¹ - أنظر، عبد المنعم فرج الصدة، نظرية العقد في قوانين البلاد العربية، دار النهضة العربية، بيروت، 1974، ص 184.

² - أنظر، خير إله بروين، الوسيط في القانون الدستوري الإيراني، السلطة التشريعية والمؤسسات الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2009، ص 240.

³ - Http:// www.google.com

اطلع عليه بتاريخ: 2014/10/20 الساعة 08:40:09.

⁴ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 42.

⁵ - تنص المادة 8 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 436/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 والمتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996. المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/02، المؤرخ في 10 افريل 2002 المتضمن تعديل الدستور، ج ر، عدد 25 مؤرخة في 14 افريل 2002، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08/19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 والمتضمن

كما أن التمثيل يفترض وجود صلة تعاقدية بين شخصين هما المُمثل من جهة والناخبين من جهة أخرى، بحيث يأتي الأول أعمالاً وتتصرف آثارها إلى الثاني باسمه ولصالحه فكأنما الثاني هو القائم بها، لقد استمدت هذه العلاقة من تعريف القانون المدني الفرنسي للوكالة².

وللتمثيل فوئد كبيرة في تسهيل التعامل بالنسبة للأشخاص الذين لا تسمح لهم ظروفهم ومشاكلهم بإبرام أو القيام ببعض التصرفات، كما أن له فوائد كذلك بالنسبة للأشخاص الذين ليست لهم أي خبرة بموضوع التصرف؛ إذ يستطيع هؤلاء أن ينيبوا عنهم أشخاص للقيام بهذا العمل.

ومما تجب الإشارة إليه، هو أن الأصل في النيابة جوازها في كل تصرف قانوني باستثناء تلك التصرفات التي تعد أعمالاً شخصية؛ أي تلك الأعمال التي يجب أن تصدر من صاحب الشأن مثل حلف اليمين والتوقيع³.

وقد دافع فيلسوف الجمهورية الخامسة "Michel Debre" عن النظام التمثيلي في مؤلفه "موت الدولة الجمهورية"، عندما أشار إلى أن الديمقراطية هي النظام الذي يتناسب تماماً مع مفهوم الدولة. فالديمقراطية تكون أولاً نموذجاً للحكم؛ إذ السلطة تتعلق بالشعب، الذي يفوضها إلى المواطنين الذين ينتخبهم، ولا يكتفي مبدئياً بالدفاع عن المصالح ولا بتمثيل

تعديل الدستور، ج ر عدد 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن تعديل الدستور، ج ر، عدد 14، مؤرخة في 7 مارس 2016 على مايلي: "السلطة التأسيسية ملك للشعب. يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها. يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين. لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة."

¹ - تنص المادة 11 من دستور 1996 على مايلي: "الشعب حر في اختيار ممثليه."

لا حدود لتمثيل الشعب، إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات."

² - أنظر، بنشوري الصالح، المرجع السابق، ص 10.

³ - أنظر، عبد المنعم فرج الصدة، المرجع السابق، ص 184.

الاتجاهات، ولكن باختيار المسؤولين الذين أثناء معالجتهم لمشاكل الدولة يعبرون باسم الأمة عن إرادة الدولة، وعن مصالح واتجاهات لا يمكن تجاهلها¹.

كما نجد Stuart MILL "ج" هو الآخر قد دافع عن النظام التمثيلي بالقول: أن تشييد الأجهزة التمثيلية المحلية لا يمثل الكثير من الصعاب، ويمكن أن نطبق عليها تماما مبادئ التمثيل الوطني؛ حيث أنه يوجد في كلتا الحالتين نفس السبب الذي يبرر أن تكون هذه الأجهزة منتخبة، ولها أساس ديمقراطي واسع، بل إن هذا السبب يكون أكثر قوة في النطاق المحلي، وهنا الخطر يكون أقل في هذه الحالة، حيث أن الخبرات كالتعليم والثقافة الشعبية تكون أكثر من بعض النواحي².

يجب التنويه إلى أنه عندما يختار الشعب شخصا بصفته نائبا فإنه يعتبر وكيلا لهم. ولكنه لا يمكن أن يكون وكيلاً بالوكالة، وهذا لأن منصب النيابة يعد منصبا إداريا وتمثيليا، كما أن التفويض وإسناد منصب النيابة إلى شخص آخر، يمكن أن يؤدي إلى إضعاف سيادة الشعب، ولهذا يجب تهيئة الظروف المناسبة واتخاذ الإجراءات الفعالة للحد من إضعاف وتهميش سيادة الشعب³.

ومن أجل تبرير العلاقة القائمة بين الشعب وممثليه المنتخبين في المجالس التمثيلية، تمت استعارة نظرية التمثيل من القانون الخاص نحو القانون العام.

الفرع الثاني

أركان النظام التمثيلي

مما لا شك فيه أن المجتمعات السياسية الحديثة متعارف لديها بأن الديمقراطية التمثيلية قائمة على فلسفة أن الشعب هو مصدر السلطات السياسية لكن ولاستحالة ممارسة

¹ - أنظر، محمد أحمد إسماعيل، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2010، ص321.

² - أنظر، محمد أحمد إسماعيل، المرجع نفسه، ص 320.

³ - أنظر، خير إله بروين، المرجع السابق، ص243.

الشعب مباشرة لهذه السلطات فإنه ينبغي عنه غيره، وعلى هذا الأساس فإن النظام التمثيلي يقوم على مجموعة من الأركان والتي تميزه عن الديمقراطية المباشرة والشبه مباشرة، ويمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً: وجود برلمان منتخب من قبل الشعب

من أهم الدعائم الأساسية التي يقوم عليها النظام التمثيلي وجود برلمان منتخب¹ من قبل الشعب، سواء كان هذا البرلمان مكون من غرفة واحدة أو من غرفتين،² وسواء كان الانتخاب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. وحتى يتحقق هذا النظام من الناحية الفعلية يجب أن تكون سلطة البرلمان حقيقية وفعالة؛ أي أن البرلمان يمارس تلك الاختصاصات الموكلة إليه، دون الرجوع إلى أي هيئة أخرى لإقرار ما تم التوصل إليه ضمن صلاحياته.

عندما يقتصر عمل البرلمان على مجرد إبداء الرأي، وتقديم المشورة في حال طلب منه ذلك، فإنه بهذه الكيفية لن يصل إلى تحقيق نظام تمثيلي حقيقي، لأن العبرة هنا بالممارسة الفعلية لتلك الاختصاصات³.

وجدير بالذكر أن النظام التمثيلي لا يشترط أن يكون كل أعضاء البرلمان منتخبون، وإنما يكفي أن يكون جل أعضائه منتخبون من قبل الشعب⁴. ومبرر التعيين هنا إما لإدخال

¹ - لا يعتبر البرلمان هيئة تمثيلية إلا إذا تم تشكيله عن طريق الانتخاب وعلى هذا الأساس فإن المجلس الاستشاري الذي أنشئ في الجزائر في عهد المجلس الأعلى للدولة ما بين سنة 1992-1993 وكذلك المجلس الوطني الانتقالي، فإن أي منهما لا يمكنه أن يشكل برلمان، ومما تجب الإشارة إليه في هذا الخصوص أنه ليس من الضروري أن تشكل البرلمانات عن طريق آلية الانتخاب فقط حتى يتسنى لنا القول بأنها هيئة تمثيلية وإنما يمكن الاعتماد كذلك على آلية التعيين إلى جانب الانتخاب وهذا شريطة أن تكون الأغلبية الساحقة من الأعضاء المنتخبين. أنظر، الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، الطبعة السابعة، 2011، ص 190-191.

² - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 45.

³ - أنظر، نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الثانية، 2011، ص 253-254.

⁴ - أنظر، سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، الطبعة 10، 2009، ص 85.

بعض الكفاءات التي تعزف عن الدخول في معترك الحياة السياسية، وبالتالي يفسح لها المجال للدخول للبرلمان عن طريق التعيين، وإما لتمثيل بعض الأقليات التي لا يمكن أن تمثل بسبب نوع النظام الانتخابي المتبع في الدولة¹.

هذا وقد تبنى المؤسس الدستوري المصري طريقة التعيين داخل مجلس الشعب إلى جانب الانتخاب، وهذا ما نصت عليه المادة 87 من دستور 1971 المعدل بقولها: "يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام. ويبين القانون تعريف العامل والفلاح. ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على العشرة."

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري نجده هو الآخر قد أخذ بخيار مبدأ التعيين إلى جانب الانتخاب، وهذا ما يتضح من خلال نص المادة 118 من دستور 1996 التي تنص على ما يلي: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجلس الشعبية الولائية.

ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة، من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية".

¹ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص45.

لكن طالما أن نسبة عدد الأعضاء المعينين قد روعيت وبقيت في حدها المعقول الذي لا يخل بالصفة التمثيلية، فإنه من الخطأ استبعاد الصفة التمثيلية عن تلك الأنظمة، التي أخذت برلماناتها بخيار مبدأ التعيين إلى جانب الانتخاب¹.

ثانياً: تحديد مدة العضوية في الهيئة البرلمانية

بما أن الشعب هو مصدر السيادة في الدولة، والبرلمان إنما يقوم بتلك الصلاحيات والاختصاصات باسم الشعب ولمصلحته، ولضمان تحقيق تلك الصلاحيات والاختصاصات على الوجه المطلوب، كان لا بد من إيجاد طريقة ما يمكن من خلالها للشعب كبح جماح ممثليه، حتى يصبح هؤلاء الممثلين يعبرون دوماً عن آمال وتطلعات شعوبهم، وجعلهم دائماً يشعرون بإحساس المسؤولية الملقاة على عاتقهم، لذلك اشترطت الديمقراطية التمثيلية أن تكون مدة النيابة محدودة.

وبالنسبة لتحديد مدة النيابة فإن الأمر يختلف من نظام سياسي إلى آخر، فالبعض جعلها قصيرة جداً؛ وهذا ما يجعل النائب خاضعاً لتأثير ناخبيه، مما يقلل من دوره في تمثيل الشعب بأكمله، والاقتصار على تلبية مطالب أفراد دائرته الانتخابية، والبعض الآخر جعلها طويلة جداً، إلا أن هذا القصر قد يُضعف من مراقبة الشعب للنواب². ولهذا نجد أن معظم الدساتير الحالية قد حددت مدة النيابة ما بين أربع إلى خمس سنوات، وهو ما جعل الغالبية من الفقه تصف هذه المدة بالمتوسطة، والتي تجمع بين تحقيق استقرار الحياة النيابية من جهة، ومن جهة أخرى فعالية الرقابة الشعبية³.

بناءً على ما تقدم يمكن القول: أن تحديد مدة البرلمان لفترة زمنية معينة⁴ يعد أحد الأركان المهمة بالنسبة للنظام التمثيلي، كما أن تحديد فترة البرلمان يعد رقابة شعبية ناجعة،

1 - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 253.

2 - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 86.

3 - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 255.

4 - مما تجب الإشارة إليه أن مدة ولاية البرلمان ليس من الضروري أن تتم بأكملها ذلك لأنه يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بحل البرلمان قبل انتهاء ولايته، وبالنسبة لهذا الإجراء نجد أن مجموعة كبيرة من دساتير دول العالم قد نصت

وذلك من خلال تجديد الثقة في النائب الذي التزم بواجباته اتجاه شعبه، وعمل جاهدا على تحقيق أماله وتطلعاته، أما في حال ما إذا أخل النائب بتلك الالتزامات والمسؤوليات الملقاة على عاتقه اتجاه شعبه، فإن هذا سيتسبب في عدم تجديد الثقة فيه من جديد عندما ينتهي الفصل التشريعي.

ومن جهة أخرى فإن تحديد مدة البرلمان بفترة زمنية معينة يجنبنا العودة من جديد إلى استبداد البرلمانات، الذي عانت منه البشرية في فترات زمنية متباعدة.

ثالثا: استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين

بانتهاء العملية الانتخابية ووصول النواب إلى قبة البرلمان، تنتهي مباشرة العلاقة بين الناخب والمنتخب، وهذا لأن النظام النيابي (التمثيلي) لا يمنح الناخبين أي حق من حقوق الديمقراطية شبه المباشرة، كإقالة الناخبين للنائب، والحل الشعبي، وعزل رئيس الجمهورية¹... الخ.

وعلى هذا الأساس فإنه لا يجوز لجمهور الناخبين التدخل في ممارسة البرلمان لاختصاصاته، بأي حال من الأحوال طوال مدة انتخابه، وذلك إلى غاية انتهاء العهدة البرلمانية عندها يمكن للشعب أن يقول كلمته وذلك إما بتجديد الثقة من جديد في النائب أو سحبها منه وعزله².

انطلاقاً مما سبق يمكن القول أن النظام التمثيلي لا يتماشى مع نظرية الوكالة الإلزامية، أو الاستقالة على بياض، والتي سادت قبل الثورة الفرنسية، والتي كانت لها

عليه ومنها الدستور الجزائري، وهذا من خلال نص المادة 147 من دستور 1996. إلا أننا نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اقتصر هذا الإجراء على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة. ولمزيد من التفاصيل أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 50. وكذلك أنظر، ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2011، ص 146.

¹ - لكن استثناء لاحظنا في مصر بتاريخ 30 جوان 2013 كيف تم عزل رئيس الدولة عن طريق خروج الشعب في

مسيرات ومظاهرات حاشدة للمطالب بعزله رغم أن الدستور المصري لم ينص على طريقة عزل الناخبين للرئيس.

² - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 47. وأنظر كذلك؛ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2009، ص 147.

انعكاسات وخيمة على العملية التمثيلية؛ لأنها كانت تؤدي إلى خضوع المنتخبين للناخبين خضوعاً مطلقاً، إلا أن هذا الوضع لم يستمر طويلاً، فبعد قيام الثورة الفرنسية سارعت المجالس النيابية في فرنسا إلى العمل على إلغاء الوكالة الإلزامية¹.

رابعاً: النائب في البرلمان يمثل الأمة بأكملها

يعد قيام الثورة الفرنسية إيذاناً بانتهاء مرحلة تمثيل النائب لدائرته الانتخابية، وبداية مرحلة جديدة هي مرحلة تمثيل النائب للأمة بأسرها. وبالنسبة للمرحلة الأولى كانت تعبر عن مضمون الوكالة الإلزامية حيث إن النائب كان ملزم بتنفيذ طلبات الناخبين في الدائرة الانتخابية ولم يكن بمقدور النائب الخروج عن طلبات الناخبين في الدائرة الانتخابية، ولأكثر من ذلك أنه يمكن للناخبين عزل النائب قبل انتهاء الفصل التشريعي، إن هو لم يفي بالتزاماته.

أما بالنسبة للمرحلة الثانية لم يعد فيها النائب يمثل دائرته الانتخابية كما في السابق، وإنما أصبح يمثل الأمة جمعاء، ويؤدي مهامه لصالح الأمة كلها، وهو يعبر عن إرادة هذه الأمة²، كما أن النائب لم يعد مقيد بتعليمات الناخبين وتوجيهاتهم، لأن الناخبين لا يمكنهم عزل النائب.

هذا وبما أن السيادة لا تتجزأ فإن النائب المنتخب في دائرة ما من دوائر الوطن لا يمثل تلك الدائرة الانتخابية فقط، وإنما يمثل جميع دوائر الوطن، أي الأمة بأسرها سواء الذين انتخبوا لصالحه أو ضده، والسبب في ذلك أن تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية، يعود إلى اعتبارات فنية بحتة متعلقة بتنظيم العملية الانتخابية وليس له أي معنى سياسي³.

وفي هذا الإطار نجد الفقه الدستوري يسوق لنا مثالا عن مفهوم تمثيل النائب في البرلمان للأمة جمعاء وليس لدائرته الانتخابية، وذلك عن طريق الرفض الذي جوبهت به

¹ - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص256.

² - أنظر، الأمين شريط، المرجع السابق، ص191.

³ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص46.

طلبات الاستقالة المقدمة من قبل نواب مقاطعتي الالزاس واللورين على إثر انفصالهما عن فرنسا، بموجب المعاهدة المبرمة بين فرنسا من جهة، وألمانيا من جهة أخرى، وقد استمروا في تمثيل الشعب الفرنسي، على أساس أنهم نواب على الشعب الفرنسي بأكمله، وأنهم لا يعبرون عن دوائرهم الانتخابية فقط¹.

المطلب الثاني

أسس النظام التمثيلي

إذا كانت نظرية التمثيل قد وجدت لضمان التعبير عن سيادة الشعب، الذي لا يكون إلا عن طريق ممثليه المنتخبين، ثم ضمان التوفيق بين غاية الديمقراطية وهي حكم الشعب لنفسه، وبين الواقع الديمقراطي القائم على ممارسة أفراد قلائل لمهام الحكم، الأمر الذي يجعل من الأهمية بمكان معرفة الأسس التي يقوم عليها النظام التمثيلي، ولمعرفة ذلك لا بد من التطرق إلى الأساس الديمقراطي، وكيف يمكن اعتباره كأساس لبروز نظرية التمثيل (الفرع الأول)، ثم بعد ذلك التطرق إلى الأساس النظري (الفرع الثاني)، إضافة إلى الوقوف على حقيقة النظريات ذات التفسير الديني من أجل معرفة ما مدى إمكانية اتخاذها كأساس للنظام التمثيلي (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الأساس الديمقراطي للنظام التمثيلي

يمكن تصنيف صور مباشرة السلطة في النظام الديمقراطي، انطلاقاً من علاقة الشعب بالسلطات التي تمثله إلى ديمقراطية مباشرة، وذلك عندما يتولى الشعب ممارسة السلطة بنفسه دون إنابة من أحد (أولاً)، أو إلى ديمقراطية نيابية؛ وهذا عندما يقوم الشعب بانتخاب ممثلين لممارسة السلطة نيابة عنه، (ثانياً)، أو إلى ديمقراطية شبه مباشرة؛ وفي

1 - أنظر، عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء I، دار المعارف، القاهرة، الطبعة الثالثة، 1964، ص 172.

هذه الصورة يقوم الشعب بانتخاب من يمثله في مباشرة شؤون السلطة، مع احتفاظ الشعب بحق الاشتراك مع ممثليه في ممارسة بعض مظاهر السلطة (ثالثاً).

أولاً: الديمقراطية المباشرة

تعد الديمقراطية المباشرة نادرة الاستخدام اليوم، ورغم ذلك تعتبر الصورة المثلى للديمقراطية، لأن الشعب السياسي¹ يتولى فيها مباشرة شؤون الحكم، وكافة مظاهر السلطة بنفسه دون إنابة أو وساطة من أحد، كما أننا في هذا النوع من أنواع الديمقراطية، نجد الشعب يمارس بنفسه جميع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية فالشعب إذاً لا يمارس المهمة التشريعية فحسب، بل نجده يتولى مهمة تنفيذ تلك التشريعات وإدارة المرافق العامة في الدولة، إضافة إلى أن الشعب هو الذي يتولى مهمة الفصل في النزاعات التي تنشأ بين الأفراد في الدولة².

لقد عُرِفَت هذه الديمقراطية قديماً عند اليونان، وحديثاً في بعض المقاطعات السويسرية، وبالنسبة للمدن اليونانية القديمة كان هذا النظام يتلاءم مع مجالها الجغرافي وقلة عدد سكانها، الذي لا يتجاوز بضعة آلاف، الشيء الذي جعلها ممكنة التطبيق، ضف إلى ذلك أن تلك الاجتماعات كانت تعقد لمناقشة المسائل الهامة، كقضايا السلم وإعلان الحرب، وإقرار الضرائب، وانتخاب القضاة³.

ورغم كل تلك الظروف الملائمة لتجسيد الديمقراطية المباشرة في أثينا، إلا أننا نلاحظ أن هذه الصورة من صور الديمقراطية لم تطبق بحذافرها، ذلك لأن مهمة الشعب كانت

¹ - بالنسبة لأثينا نجد ان مفهوم الشعب السياسي كان يقتصر على طبقة النبلاء البالغين من العمر عشرون سنة فقط أما فئة العبيد والتجار الأجانب والنساء لا يمكنهم المشاركة في الحياة السياسية. لمزيد من التفصيل أنظر، سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، 2007، ص135. وأنظر كذلك، الأمين شريط، المرجع السابق، ص187.

² - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص242.

³ - أنظر، الأمين شريط، المرجع السابق، ص187.

تقتصر على الوظيفة التشريعية، التي كانت تمارس من قبل الشعب داخل الجمعية، أما بالنسبة للوظيفة الإدارية والقضائية فلم تكن تمارس من قبل الشعب¹.

لقد كان الفيلسوف الفرنسي "جون جاك روسو" من أشد المتحمسين للديمقراطية المباشرة، باعتبارها المثل الأعلى للديمقراطيات، والنتيجة الحتمية لمبدأ سيادة الأمة. لهذا فإن روسو ومن خلال مؤلفه العقد الاجتماعي، كان يرى أن أي نظام سياسي لا يتبنى الديمقراطية المباشرة لا يعتبر نظاما ديمقراطيا². كما أن "روسو" كان يرى كذلك أن التمثيل يؤدي إلى اسلب الإرادة الشعبية، والوقائع تعطيه الحق غالبا، إلا أنه من الناحية العملية لا يسع الديمقراطية المباشرة أن تعمل إلا في بلدان صغيرة جدا، حتى يتسنى للشعب ان يجتمع بأكمله وفي مكان واحد. هذا من جهة ومن جهة أخرى يجب أن تكون المسائل المطروحة للحل بسيطة، حتى يتسنى لجميع المواطنين حسم القرارات مباشرة³.

وبالنسبة للوقت الحاضر فإننا لا نجد أي تطبيق للديمقراطية المباشرة، فقد اختفت تقريبا، ولا وجود لها إلا في بعض المقاطعات السويسرية التي عُرفت بمحدودية مساحتها وقلة عدد سكانها، وهذه المقاطعات هي "أونترفالد" و "غراليس" و "بنزيل".

إلا أن هذا التطبيق السالف الذكر للديمقراطية لم يلقى قبول البعض، لأنهم يروا أنه لا يطبق حقيقة النظام الديمقراطي المباشر⁴، ذلك أن مباشرة الشعب للسلطة كانت مقتصرة فقط على ممارسة جزء من مظاهر السيادة المتمثل في التشريع، أما المجال التنفيذي والقضائي فهو متروك لممثلي الشعب، الذين يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب أثناء الجمعية العامة،

¹ - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 79.

² - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 242-243.

³ - أنظر، موريس دوفرجهيه، المرجع السابق، ص 65.

⁴ - أنظر، محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، تونس،

الطبعة الثانية، 2010، ص 174 .

التي تدرس وتقرر مشاريع القوانين المعدة من قبل مجلس المقاطعة، كما يختار الشعب ممثلي المقاطعة على مستوى الاتحاد المركزي¹.

وبالرغم من مثالية هذه الديمقراطية إلا أنها أصبحت تختفي وتتلاشى، وذلك حتى في معقلها في أثينا، وهذا عندما تحولت بعض اختصاصات الجمعية الشعبية إلى مجلس منتخب، ولهذا لم يعد لهذه الديمقراطية أي تطبيق يذكر إلا في بعض الولايات السويسرية، أهمها ولاية "أوري" التي كانت آخر ولاية تخلت عن الديمقراطية المباشرة سنة 1928².

انطلاقاً مما سبق يمكن القول: أن الديمقراطية المباشرة لا يمكن أن تمارس إلا من خلال الوظيفة التشريعية؛ حيث أن الشعب يقوم بسن القوانين بنفسه ودون إنابة من أحد. وهذا ما لاحظناه بالنسبة للمدن اليونانية، ونفس الشيء بالنسبة لتلك الولايات السويسرية، أما الوظيفة القضائية والتنفيذية فهي متروكة لموظفين معينين.

لقد لاحظنا فيما سبق كيف كان الفيلسوف الفرنسي "جون جاك روسو" من أشد المتحمسين للديمقراطية المباشرة، والتي تحتم أن يباشر الشعب بنفسه جميع الاختصاصات، ولكن رغم ذلك كان روسو مقتنعاً ومدركاً بأنه يستحيل ذلك، ولذلك اكتفى بأن يتولى الشعب ممارسة السلطة التشريعية فقط³.

إن الديمقراطية المباشرة تعد الأحسن من بين صور الديمقراطية، ذلك لأنها تعد المثل الأعلى لتطبيق سيادة الشعب تطبيقاً سليماً وصحيحاً، ورغم استحالت تطبيق هذه الصورة من صور الديمقراطية في الوقت الحالي، إلا أنها تبقى تشكل بحكم طابعها الرمزي المثل الأعلى الذي يُتّاق إليه⁴.

¹ - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 80.

² - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 243.

³ - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع نفسه، ص 244.

⁴ - أنظر، محمد رضا بن حماد، المرجع السابق، ص 174.

هكذا فإن الديمقراطية المباشرة، وإن كانت من أكثر صور الديمقراطية كمالاً من الناحية النظرية، إلا أنها تعد أشدها عسراً من الناحية العملية، وهو ما جعل تطبيقها يتقلص يوماً بعد يوم¹. ومما لا شك فيه أن الديمقراطية المباشرة يُستحال تطبيقها في العصر الحالي، وذلك راجع إلى الارتفاع الكبير في عدد السكان بالنسبة لمختلف دول العالم².

وبالنسبة للمدن اليونانية فإن نجاح الديمقراطية المباشرة، كان راجع إلى قلة عدد الأفراد التي تتولى مهمة ممارسة السلطة، والتي كانت محصورة في فئة واحدة من فئات المجتمع هي فئة النبلاء.

ومن جهة أخرى فإن هذا الأسلوب يصعب تطبيقه، بسبب مهام الدولة التي تقتضي التخصص الذي لا نجده إلا عند القليل من أفراد الشعب، كما أن بعض مهام الدولة تقتضي السرية التامة، وبالمقابل فإن تطبيقنا للديمقراطية المباشرة سيؤدي إلى إلحاق الضرر بكيان الدولة³.

وبالإضافة إلى أن هذا الأسلوب يؤدي إلى التسبب في إحراج كبير لعامة الشعب أمام بعض الشخصيات ودفعهم للخضوع لرغبات محددة وشخصية وذلك بسبب التصويت العلني في الجمعيات الشعبية.

إذاً لهذه الأسباب، تخلت مختلف دول العالم عن هذه الصورة من صور الديمقراطية؛ لأنها لا يمكنها الانسجام مع حاجات وتطلعات المجتمع السياسي المعاصر⁴.

ثالثاً: الديمقراطية النيابية (التمثيلية)

يعتبر هذا النوع من أشكال الديمقراطية هو السائدة في العالم الآن؛ وفي هذا النوع لا يتولى الشعب مباشرة حكم نفسه بنفسه كما في الديمقراطية المباشرة، وإنما يقوم أفراد الشعب

1 - أنظر، مولود ديدان، المرجع السابق، ص 146.

2 - أنظر، محمد رضا بن حماد، المرجع السابق، ص 173.

3 - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 81.

4 - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 246.

فيه باختيار ممثلين ينوبون عنه في ممارسة السلطة، والذين بدورهم يتخذون القرارات التي تتفق ومصالح الناخبين.

تجدر الإشارة إلى أن دور الشعب في هذا النوع يقتصر على مجرد اختيار ممثليه، كما أن هذا الاختيار لا يجعل النواب أو الممثلين خاضعين للشعب، وبهذا فإن الشعب لا يعيش إلا فترة عابرة وهي لحظة إجراء الانتخابات¹.

وتسمى بالنيابية لأن الشعب لا يمارس السلطة بشكل مباشر، بل ينتخب نوابًا يمارسون السلطة بالنيابة عنه، وقد شاع هذا الشكل من أشكال الديمقراطية في العصور الأخيرة، وقد شهد القرن العشرين تزايدًا كبيرًا في عدد الدول الآخذة بهذا الشكل من أشكال الديمقراطية.

والديمقراطية النيابية هي ذلك النظام الذي يمارس فيه صاحب السيادة السلطة السياسية عن طريق نوابه، الذين يقومون بمهامهم بمقتضى وكالة من صاحب السيادة، وعلى هذا الأساس فإن النائب يعمل باسم الأمة ويقوم مقامها؛ بحيث أن التصرفات القانونية التي يقوم بها النواب لا تتصرف آثارها سواء الإيجابية أو السلبية إلى النواب، وإنما إلى الأمة (الموكل)².

وعلى ذلك يمكن القول: أن الديمقراطية التمثيلية تفرق بين صاحب السلطة (الشعب) وبين من يمارسها، وهم ممثلوا أو نواب الشعب في إطار هيئات منتخبة، تمارس صلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية بحسب طبيعة النظام السياسي لكل دولة³.

1/ ظهور وتطور الديمقراطية النيابية (التمثيلية)

إن الديمقراطية التمثيلية لم تنشأ على أساس فلسفي أو إيديولوجي معين، وإنما جاءت نتيجة لتطور كبير خلال فترات زمنية متباعدة، وقد نشأت هذه الديمقراطية وترعرعت في

¹ - أنظر، سعاد الشرفاوي، المرجع السابق، ص 137.

² - أنظر، محمد رضا بن حماد، المرجع السابق، ص 169.

³ - أنظر، بنشوري الصالح، المرجع السابق، ص 49.

انجلترا، ومنها انتقلت إلى مختلف دول العالم¹. كما أن استقرار واكتمال خصائص الديمقراطية التمثيلية ووصولها إلى الحالة التي هي عليها الآن، قد استغرق عدة قرون منذ القرن الحادي عشر وحتى القرن التاسع عشر، وهذا عبر مراحل ثلاث وهي مرحلة شخصية السلطة، ثم بعد ذلك تلتها تلك المرحلة التي بدأت سلطة الملوك تتراجع قليلا لصالح سلطة ممثلي الشعب، أما في المرحلة الأخيرة فقد تم نقل السلطة تماما لأيدي ممثلي الشعب.

تعد مرحلة الحكم المطلق للحاكم من أطول المراحل بالنسبة لتاريخ نظام الحكم في إنجلترا، ومن مظاهر تلك المرحلة وجود مجلس ذا اختصاص استشاري² بجانب الملك، إلا أن هذا المجلس لم يكن ينعقد إلا نادرا وبناءً على طلب من الملك، وحتى ندرك طبيعة هذه المرحلة يكفي أن نقرأ عبارة "جميس الأول" التي يقول فيها: "إن الملوك يجلسون على عرش الإله في الأرض".

وعندما أعتلى شارل الأول العرش كان لا ينظر إلى السلطة المطلقة على أساس أنها حق فقط، بل إن استعمالها واجب أيضا على الحاكم، ونظرا لتثبيت شارل الأول بمبادئه وأفكاره، أدى هذا إلى نشوب حرب طويلة الأمد بينه وبين البرلمان، أدت في النهاية إلى إعدام شارل الأول. وهو ما ساهم في إعادة أسرة "ستيورات" إلى الحكم ثانية، وعندها حاول "جميس" الثاني أن يعود إلى فكرة الملكية المطلقة من جديد، ولكن هذا التصرف من جانب الحاكم أثار حفيظة البرلمان، الأمر الذي انجر عنه نشوب حرب قصيرة الأمد بين الملك والبرلمان، أدت في النهاية إلى انتصار البرلمان على الملك، وقد كان هذا الانتصار يعتبر إيذانا بانتهاء المرحلة الأولى مرحلة الحكم المطلق وبداية المرحلة الثانية، والتي تراجعت فيها سلطة الملوك قليلا لصالح سلطة ممثلي الشعب.

¹ - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص246.

² - وبالنسبة لهذا المجلس الاستشاري كان يتكون من كبار الأعيان وملاك الأراضي ورجال الكنيسة والنبلاء، ولم تكن لتلك القرارات التي يصورها أي صفة تنفيذية، وفي حال ما إذا اعتلى العرش ملك قوي فإنه يمكنه أن يتجاهل هذا المجلس تماما مثلما فعل الملك هنري الثاني والملك جان تير. لمزيد من التفاصيل أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع نفسه، ص247-248.

وقد بدأت هذه المرحلة بحكم أسرة "أورانج"، وفي البداية وقع الملك قانون للحقوق يدعم سلطة البرلمان ويقلل من سلطة الحاكم بشكل واضح¹.

أما بالنسبة للمرحلة الأخيرة فإنها تبدأ مع عهد الملك "هنري الثامن"؛ حيث استقر المجلس الكبير، وأصبح يمارس تلك الاختصاصات المنوطة به والمتمثلة في سن القوانين، بالإضافة إلى بعض الاختصاصات القضائية في بعض المسائل التي يحيلها إليه الملك.

وباعتلاء الملك "إدوارد الثالث" سدة الحكم، عمل على تغيير اسم هذا المجلس ليطلق عليه اسم مجلس اللوردات، وأصبح لقب لورد يطلق على عضو المجلس الكبير، بالإضافة إلى ذلك قام الملك "إدوارد الثالث" بتوسيع صلاحيات هذا المجلس؛ حيث أوكل له مهمة الفصل والبحث في الاتهامات التي توجه لكبار موظفي الدولة.

وعلى إثر تلك الإصلاحات السياسية التي عرفتها المملكة المتحدة، أصبح البرلمان يتكون من مجلسين مجلس اللوردات ومجلس العموم المنتخب؛ مع ترجيح كفة مجلس العموم المنتخب؛ لأنه الأكثر تمثيل للشعب من مجلس اللوردات القائم أساساً على التعيين².

لقد اعتمد النظام السياسي الانجليزي مبدأ المجلسين وسوقه إلى نظم دستورية لدول عدة،³ مثل الولايات المتحدة الأمريكية،⁴ حيث نجد أن الكونغرس الأمريكي يتكون من مجلسين، هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب، ونفس الشيء كذلك بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري، نجد أنه قد اعتمد نظام المجلسين والممثلين في مجلس الشعب ومجلس الشورى، والمؤسس الدستوري الأردني هو الآخر قد اعتمد نظام المجلسين.

1 - أنظر، يحي الجمل، المرجع السابق، ص 53-54.

2 - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 248-249.

3 - أنظر، عبد الله بوقفة، القانون الدستوري آليات تنظيم السلطة الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة دراسة مقارنة، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2013، ص 141.

4 - بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها دولة متحدة متكونة من دويلات (ولايات، مقاطعات) فإنها مرغمة على اعتماد نظام المجلسين، حيث أن المجلس الأعلى يمثل مصالح هذه المقاطعات أما المجلس الآخر فيمثل مصلحة الدولة المتحدة في مجموعها. أنظر، عبد الله بوقفة، المرجع نفسه، ص 141. وأنظر كذلك، عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2010، ص، 168.

وبالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري، نجد أن الحياة النيابية قد بدأت بمجلس واحد، بداية من أول دستور للدولة سنة 1963 إلى غاية دستور 1989، وفي الحقيقة أن هذا المسلك الذي انتهجه المؤسس الدستوري الجزائري يحمده؛ ذلك لأنه لم يشأ أن يستورد هذه الطريقة من طرق تشكيل البرلمانات، وإنما نجده قد راعى خصوصيات المجتمع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية آنذاك. أما في ظل دستور 1996 فقد أصبح البرلمان الجزائري يتكون من مجلسين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذا من خلال نص المادة 1/112 والتي تنص على ما يلي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة".

2/ التكيف القانوني للعلاقة بين الهيئة الناخبة والهيئات التمثيلية

أوجد لنا الفقه الدستوري ثلاثة نظريات بخصوص العلاقة بين الهيئة الناخبة والهيئات التمثيلية، وهي نظرية الوكالة الإلزامية، ونظرية الوكالة العامة، ونظرية الانتخاب مجرد اختيار، وهذا على النحو التالي:

1/2 نظرية الوكالة الإلزامية

وجدت هذه النظرية كما أشرنا سابقاً قبل الثورة الفرنسية، ووجدت تطبيقاً لها في فرنسا، ويتلخص مضمون هذه النظرية في أن: الرابطة التي تربط الناخبين بالمنتخبين هي عقد الوكالة المعروف في القانون المدني¹.

وهكذا نجد أن الوكالة الإلزامية قد صدرت للقانون العام مفهوم الوكالة في القانون الخاص، وعلى هذا الأساس يمكن القول: أن موضوع الوكالة هو جعل المنتخبين يتكلمون باسم الناخبين، وبالتالي فإن تلك التصرفات التي يقوم بها المنتخب وكأنما الناخب هو الذي قام بها، وبمعنى آخر فإن النائب يتكلم باسم الشعب ولحسابه، وأن ما يريده النواب هو ما يريده الشعب.²

1 - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 47.

2 - أنظر، سعاد الشراوي، المرجع السابق، ص 138.

ويجب على الممثل أن يلتزم تماما بتعليمات الناخب، وهذا يعني أن الناخبين يعطون النائب التعليمات والأوامر التي يجب تنفيذها، وفي هذا المجال نجد فقيها مثل "روسو" قد ذهب إلى أبعد من ذلك لأنه؛ كان يرى بأن الوكالة الإلزامية لا تعني فقط أن الممثل يجب أن يمثل لأوامر وتوجيهات الناخبين، وإنما أيضا يمكن للناخبين القصاص من الممثلين إن هم أخفقوا في تنفيذ أوامر وتوجيهات المنتخبين¹.

كما أن تلك التصرفات التي يقوم بها النائب، والتي قد تؤدي إلى إلحاق الضرر بالناخبين، من شأنها أن تعرض النائب للمسؤولية المدنية، وإذا ما نجم عن تلك التصرفات التي يقوم بها النائب مصلحة ما فإن الناخبين يقومون بمكافئته، إضافة إلى أن هذا النوع من الوكالة يقتضي أن تدفع مستحقات النائب من قبل الناخبين².

يتكون البرلمان من مجموعة من النواب، وكل نائب من هؤلاء النواب ينوب عن دائرة من الدوائر الانتخابية، وبما أننا أمام الوكالة الإلزامية فإنها تقتضي على كل نائب، أن يمثل ناخبيه في الدائرة الانتخابية التي انتخبته، لا الأمة بأسرها كما سنرى لاحقا بالنسبة للوكالة العامة³.

ومما تجدر الإشارة إليه أن هذه النظرية تبقى محصورة في إطارها النظري، وذلك لأنها لا يمكنها أن تتماشى مع الأنظمة المعاصرة⁴ رغم أن هذه النظرية تعد الأكثر ملائمة للديمقراطية إلا أنها مع ذلك لم تسلم من سهام النقد التي وجهت لها؛ وذلك لأن الرجوع إلى القانون الخاص واستعارة عقد الوكالة منه من أجل تكييف علاقة الناخب بالنائب يعد اجتهادا غير موفق، لأنها تعمل على تكبيل النائب بقيود تفقده حريته في العمل البرلماني⁵.

¹ - أنظر، موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 61.

² - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 88.

³ - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 88.

⁴ - أنظر، بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر 2003، ص 135.

⁵ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 49.

ومما يعاب على هذه النظرية كذلك أنها لجأت إلى الخيال؛ إذ جعلت الشعب كأنه هو الذي أراد وهو الذي تصرف، والحقيقة أن الشعب لم يفعل أكثر من اختيار النواب، أما بالنسبة للأعمال والتصرفات فهي من عمل البرلمان¹.

إضافة إلى أن هذه النظرية تؤدي إلى تجسيد علاقة التبعية بين النائب والناخب؛ حيث يصبح الأول ملتزماً بآراء ومعتقدات الثاني بغض النظر عن صحتها أو خطئها².

كما أن الأخذ بهذه النظرية يؤدي إلى تغليب الصالح الخاص للأفراد على الصالح العام للدولة، وتشجيع النواب على تفضيل مصالح دوائهم الانتخابية على حساب مصالح الوطن، الأمر الذي ينجر عنه تعزيز الجهوية وزرع بذور الانفصال بدل الوحدة الوطنية³.

وقد انتقدت كذلك على أساس أن الإرادة قدرة شخصية لا يمكن فصلها عن صاحبها، وبالتالي فإن إرادة الشعب لا يمكن أن يمثلها إلا الشعب نفسه، ومن هذا المنطلق فإن نواب البرلمان لا يمكن أن يكونوا سوى مندوبين عن الشعب، حسبما ذكره روسو في كتابه العقد الاجتماعي⁴.

2/2 نظرية الوكالة التمثيلية

إذا كانت نظرية الوكالة الإلزامية قد سادت قبل الثورة الفرنسية، فإن نظرية الوكالة العامة قد سادت بعدها، وبما أن الوكالة بمفهومها في القانون المدني مستبعدة هنا، فإن الناخبين ليست لهم أي سلطة مباشرة على النائب الذي يختارونه، كما أن النائب يعتبر وكيلا عن الأمة بأسرها وليس عن دائرته الانتخابية فقط⁵.

¹ - أنظر، داود الباز، الشورى والديمقراطية النيابية دراسة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النيابي (البرلمان) مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998/1997، ص 59.

² - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 56.

³ - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 88-89.

⁴ - أنظر، داود الباز، المرجع نفسه، ص 59.

⁵ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 48.

وعلى ذلك فإن النواب ليسوا مقيدين بوكالة محددة تصدر عن الناخبين، لأنهم ليسوا هم الموكلين وإنما الأمة هي الموكلة، وبما أن الأمة عاجزة عن توجيه أوامر وتعليمات للنواب، فهي بهذا تعطيهم فقط وكالة تمثيلها، وعلى هذا الأساس يكون النواب أحراراً في تصرفاتهم وقراراتهم التي هي تعبيراً عن إرادة الأمة¹.

وهكذا تستبعد الوكالة الإلزامية ويتم العمل بالوكالة العامة، وبهذا فإن النائب يستمد نفوذه من الأمة وليس من ناخبيه، وبما أن سيادة الأمة كل لا يتجزأ فإن وكالة النائب هي وكالة عامة، ومن هذا المنطلق يجب على النائب أن يراعي مصلحة الأمة، لا مصلحة ناخبيه في دائرته الانتخابية². وقد تبنى هذا الاتجاه الدستور المصري لسنة 1923 وهذا من خلال نص المادة 91، والتي تنص على أن "عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها، ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التي تعينه توكيله بأمر على سبيل الإلزام".

وقد سلك كذلك هذا المسلك المؤسس الدستوري اللبناني، من خلال دستور 1926 المعدل عام 1946، وهذا من خلال نص المادة 27، والتي تنص على ما يلي: "عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء، ولا يجوز أن تربط وكالته بقيد، أو شرط من قبل منتخبيه"³.

مما سبق يمكن القول أن هذه النظرية تؤدي إلى تجسيد فكرة الحرية المطلقة للبرلمان، وذلك عن طريق نقل السيادة الفعلية من الأمة إلى البرلمان، إلا أن هذا العمل الذي حظي بقبول وترحيب البرجوازية، وذلك لأنه يعد مسعى من المساعي التي كانت تطمح البرجوازية على تحقيقها، حتى لا يتم إغراقها تحت كتلة الانتخابات التشريعية، وفي مقابل ذلك نجده قد تعرض لاستنكار واستهجان شديدين من طرف الناخبين الذين عارضوه معارضة شديدة.

¹ - أنظر، موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 61-62.

² - أنظر، محمد رضا بن حماد، المرجع السابق، ص 170.

³ - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 44.

ولكن رغم كل ذلك نجد أن هذه النظرية قد لاقت رواجاً وانتشاراً كبيرين، وهذا يعود لتلك المعارضة الشرسة التي شنّها البرلمان على الحكومات الملكية والارستقراطية¹.

ومما تجدر الإشارة إليه أن فكرة الحرية المطلقة التي تشدق بها رواد هذه النظرية لا أساس لها من الصحة؛ لأنه من الناحية العملية يعد هذا الإطلاق إطلاقاً نسبي وليس كلي، والسبب في ذلك هو أن تجديد الثقة في النواب، من أجل العودة مرة أخرى إلى البرلمان بيدي الناخبين، وبالتالي فإن النائب إذا ما أراد العودة من جديد إلى قبة البرلمان عليه أن يعمل على تحقيق مطالب الناخبين في دائرته الانتخابية.

3/2 نظرية الانتخاب مجرد اختيار

بالنسبة لهذه النظرية فهي عكس النظريتين السابقتين تماماً، لأنها لا تؤمن لا بالوكالة الإلزامية، ولا التمثيلية (العامة)، لأنها ترى أنه لا توجد أي رابطة تربط الناخبين بالمنتخبين. وعلى هذا الأساس فإن العلاقة بين الناخبين والمنتخبين تنتهي بمجرد إدلاء الناخبين بأصواتهم، واختيار أكثرهم جدارة واستحقاقاً ليتولى ممارسة السلطة نيابة عنهم. ومما تجدر الإشارة إليه أنه لا علاقة بين الناخبين والمنتخبين طيلة الفصل التشريعي، وبالمقابل فإن النواب يكونوا مستقلين تماماً عن الناخبين، ودون الخضوع لأي تعليمات أو توجيهات من قبل الناخبين، لأننا لسنا أمام الوكالة الإلزامية، وبالنسبة للعلاقة بين الناخبين والمنتخبين لا نراها إلا نادراً وذلك عند نهاية كل عهدة².

والغرض من هذه الاستقلالية بين الناخبين والمنتخبين، تمكين النائب من ممارسة مهامه دون الشعور بأدنى مضايقة، وبهذا يمكنه أن يبذل أقصى ما لديه من مجهودات، من أجل تحقيق المصلحة العامة للوطن³.

1 - أنظر، موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 62.

2 - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 48-49.

3 - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 90.

إن إذا كانت هذه النظرية قائمة على أساس نكران وجود أي علاقة بين الناخبين والمنتخبين، فإن الواقع العملي يثبت لنا العكس تماما، لأن النائب يبقى على الدوام مرتبط مع الناخبين، من خلال احترام مطامحهم وتقديم يد العون لهم عندما يطلب منه ذلك، ولو أن هذه الأعمال غير ملزمة بالنسبة للنائب. كما أن النائب يظل مرتبط بالناخبين لأن أمل إعادة انتخابه من جديد لعهدة أخرى، مرهون بيد الناخبين، وبالتالي فإن النائب إذا ما أراد إعادة تجديد الثقة فيه من جديد عليه الالتزام بأراء وتوجيهات الناخبين في الدائرة الانتخابية¹. وبهذا يمكننا تنفيذ ذلك الرأي الذي يرى أن الناخبين لا تربطهم بالمنتخبين إلا مرحلة إجراء الانتخاب، وبعدها لا تكون هنالك أي علاقة أو رابطة بين الناخب والمنتخب.

ثالثاً: الديمقراطية شبه المباشرة

نظرا لاستحالت تطبيق الديمقراطية المباشرة في الوقت الحالي، بسبب اتساع مساحة الدول وزيادة عدد السكان، وما أسفر عنه تطبيق الديمقراطية التمثيلية من عيوب، ظهرت الديمقراطية شبه المباشرة محاولة الاستفادة من تلك العثرات التي وقعت فيها الديمقراطيتين السابقتين. لذلك قيل أن الديمقراطية شبه المباشرة من مقتضيات العصر، وهذا من خلال احتلالها موقع وسط بين الديمقراطيتين السابقتين.

وبهذا يمكن القول أن الديمقراطية شبه المباشرة هي مزيج بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية التمثيلية، حيث أن الشعب باعتباره صاحب السلطة والسيادة، يتنازل عن سلطاته واختصاصاته لممثلين عنه يمارسون تلك السلطات باسمه ولحسابه، وفي نفس الوقت يحتفظ لنفسه ببعض الصلاحيات والاختصاصات الأخرى. وتتنح معال مشاركة الشعب للبرلمان في تسيير شؤونه العامة من خلال مجموعة من المظاهر، والتي يمكن حصرها في المظاهر الرئيسية والمظاهر غير الرئيسية، هذا ويتفق فقهاء القانون الدستوري على مظاهر ثلاث رئيسية من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة تتماشى مع النظام النيابي، وهي المبادرة

¹ - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 91.

الشعبية والاعتراض الشعبي والاستفتاء الشعبي. بينما يختلف هؤلاء الفقهاء على مظاهر ثلاث أخرى تتعارض مع النظام النيابي، وهي إقالة الناخبين للنائب والحل الشعبي وعزل رئيس الجمهورية¹.

1/ المظاهر الرئيسية للديمقراطية شبه المباشرة

1/1 المبادرة الشعبية للقوانين

إن هذا المظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة يعطي الشعب إمكانية المساهمة في التشريع، وذلك عندما يتقدم بهذه المبادر عدد معين من الناخبين يحدد الدستور نسبته. ومما هو جدير بالذكر أن المبادرة الشعبية تقدم بطريقتين، فأما أن تقدم في شكل فكرة مصاغة أي مشروع قانون جاهز للمصادقة عليه، وأما أن تقدم في شكل فكرة عامة غير مصاغة.²

بالنسبة للمبادرة المصاغة فإن الناخبون يتقدمون بمشروع قانون مصاغ جاهز للمصادقة عليه من قبل البرلمان، أو أنه يعرض على الشعب مباشرة لأخذ رأيه في هذه المبادرة، إذا وافق عليها جمهور الناخبين بالأغلبية المنصوص عليها في القانون، تصبح هذه المبادرة قانون واجب النفاذ، أما إذا لم تحظى بنسبة التصويت المطلوبة فلا يتم اعتمادها³.

أما المبادرة غير المصاغة، فهي التي يقتصر فيها دور الشعب على مجرد تقديم الفكرة العامة التي تدور حولها المبادرة، وبعدها يترك الأمر للبرلمان أو جهة أخرى، كي تتولى مهمة صياغتها ووضعها في شكل مواد، ثم مناقشتها واتخاذ موقف بشأنها بالموافقة أو الرفض.

والجدير بالذكر أن الدساتير تختلف فيما بينها فمنها من تقتصر على موافقة البرلمان من أجل أن يصبح القانون واجب النفاذ، ومنها من يشترط موافقة الشعب على وجهة نظر

¹ - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 263.

² - أنظر، موريس دوفراجيه، المرجع السابق، ص 66.

³ - أنظر، رضا بن حماد، المرجع السابق، ص 176.

البرلمان، وبالتالي مهما كانت وجهة نظر البرلمان سواءً كانت بالموافقة أو الرفض، وجب عرضها على الشعب من أجل الإدلاء بكلمته الأخيرة¹.

إن العديد من الأنظمة السياسية في العالم قد تبنت مبدأ المبادرة الشعبية، ومن ذلك مثلاً الدستور الفرنسي لعام 1793، والدستور الإيطالي لعام 1947 والذي أتاح لـ 50 ألف مواطن إمكانية المبادرة بتقديم مشاريع قوانين². كما نجد نظام المبادرة الشعبية في معظم المقاطعات في الولايات المتحدة الأمريكية³.

2/1 الاعتراض الشعبي على القوانين

ويقصد به إعطاء الحق لعدد معين من الناخبين يحدد الدستور نسبتهم وخلال فترة زمنية محددة، أن يعترضوا على القانون الذي صادق عليه البرلمان قبل إصداره⁴. والجدير بالذكر أنه ليس بمجرد وقوع الاعتراض⁵ يتم أنها حياة القانون الصادر عن البرلمان، وإنما يصبح القانون معطل إلى غاية أخذ رأي الشعب فيه عن طريق الاستفتاء الشعبي⁶.

فإذا تم الاعتراض وفقاً للعدد المطلوب، وخلال المدة الزمنية التي اشترطها الدستور في هذه الحالة، وجب عرض هذا القانون على الاستفتاء الشعبي لأخذ رأي الشعب فيه، وفي

1 - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 93.

2 - أنظر، رضا بن حماد، المرجع السابق، ص 176.

3 - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 39.

4 - أنظر، بوكرا أدريس، المرجع السابق، ص 144؛ وأنظر كذلك، الأمين شريط، المرجع السابق، ص 189.

5 - نعتقد أنه يحسننا بنا التشبيه إلى عدم الخلط بين الاعتراض الشعبي باعتباره مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، والاعتراض التوقيفي وذلك عندما ينص الدستور على أنه يمكن لرئيس الجمهورية الاعتراض على القوانين التي يصدرها البرلمان ولكن في حال ما أعيد القانون إلى البرلمان وحصل هذا القانون على ثلثي أعضاء كل من المجلسين يصبح القانون في هذه الحالة واجب النفاذ. لمزيد من التفصيل أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 370. وأنظر كذلك، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 35.

6 - أنظر، عبد الكريم علوان، المرجع السابق، ص 162 - 163.

حال عدم الموافقة عليه، يصبح هذا القانون الصادر عن البرلمان غير واجب النفاذ، ولكن إذا وافق الشعب على هذا القانون الصادر عن البرلمان فإنه يصبح واجب النفاذ¹.

أما إذا لم يعترض على هذا القانون الصادر عن البرلمان العدد المطلوب وفي المدة المحددة، يصبح القانون واجب النفاذ ولا يعرض على الاستفتاء الشعبي².

وقد أخذ بهذا المظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة الدستور الفرنسي لعام 1793، والذي حدد المدة التي يتم خلالها الاعتراض بـ 40 يوماً الموالية لتاريخ صدور القانون عن البرلمان³. وأخذ به كذلك المشرع السويسري، وذلك من خلال قيام الشعب السويسري بالاعتراض على القانون الصادر عن البرلمان، والمتعلق بتحرير نظام الإذاعة والتلفزيون عام 1976 ومن ذلك أيضاً المشرع الإيطالي، وذلك عندما قام المواطنون عام 1974 بإمضاء عريضة أدت إلى الاعتراض الشعبي على حق الطلاق⁴.

3/1 الاستفتاء الشعبي

وهو أوسع مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، والأكثر استخداماً بين إجراءاتها⁵، ويقصد به طلب رأي الشعب في أمر من الأمور الهامة، التي لا تكفي فيها موافقة البرلمان، بل لابد من العودة إلى مصدر السيادة وصاحبها عن طريق آلية الاستفتاء الشعبي⁶.

من الناحية النظرية يمكننا التمييز بين أنواع عديدة من الاستفتاءات، وذلك من حيث قوته الإلزامية، ومن حيث ضرورة إجرائه، ومن حيث موضوعه، وكذا من حيث ميعاد إجرائه.

¹ - أنظر، مولود ديدان، المرجع السابق، ص 155.

² - أنظر، بوكرا أدريس، المرجع السابق، ص 144.

³ - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 92.

⁴ - أنظر، رضا بن حماد، المرجع السابق، ص 177.

⁵ - أنظر، موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 66.

⁶ - يجب علينا هنا أن نوضح الفرق بين الاستفتاء الذي يتضمن التصويت بالموافقة، والبلببسييت الذي يكون موضوعه

طرح الثقة الشخصية بشخص ما. أنظر، موريس دوفرجه، المرجع نفسه، ص 66.

ا/ من حيث القوة الإلزامية لنتيجة الاستفتاء: نجده ينقسم إلى استفتاء ملزم واستفتاء غير ملزم، وبالنسبة للاستفتاء الملزم، هو ذلك الاستفتاء الذي تنقيد بنتيجته السلطة التي طلبت إجرائه من برلمان أو سلطة تنفيذية، أما إذا لم يلتزم البرلمان أو السلطة التنفيذية بنتيجة الاستفتاء في هذه الحالة، يمكن أن نصفه بأنه استفتاء استشاري، وبالتالي فهو غير ملزم¹، وان هذا النوع من الاستفتاء لم يحظى بالقبول والرضي خاصة من قبل الأنظمة الديمقراطية².

ب/ من حيث الموضوع: يمكننا تقسيمه إلى ثلاث أنواع، إذا تعلق بموضوع دستوري يسمى استفتاء دستوري، أما إذا كان الغرض منه أخذ رأي الشعب في مشروع قانون ما يسمى استفتاء تشريعي، وفي حالة إجراء استفتاء في أمر من الأمور السياسية العامة، يسمى هذا الاستفتاء بالاستفتاء السياسي.

بالنسبة للاستفتاء الدستوري فإنه يتحقق عندما نكون بصدد وضع دستور جديد للدولة³، أو القيام بتعديله، حيث أن بعض الأنظمة السياسية تلج على ضرورة وضع هذا الدستور عن طريق عرضه على الاستفتاء الشعبي، ومن ذلك المؤسس الدستوري الجزائري، وهذا من خلال استفتاء 20 سبتمبر 1963 المتعلق بإنشاء الدستور⁴، وكذا استفتاء 19 نوفمبر 1976⁵ المتعلق بإنشاء الدستور، واستفتاء 23 فيفري 1989 المتضمن وضع دستور

¹ - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 264.

² - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 38.

³ - بالنسبة لطرق وضع الدساتير نجد ان الفقه الدستوري قد أحصى لنا ثلاثة طرق فإما أن توضع الدساتير بطريقة الاستفتاء أو عن طريق الجمعية التأسيسية أو بالطريقة المزدوجة التي تجمع بين الطريقتين السابقتين.

⁴ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الموافق عليه عليه في استفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، ج ر، عدد 64 مؤرخ في 08 ديسمبر 1963.

⁵ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الأمر رقم 97/76 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976،

يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر، عدد 94 مؤرخ في 24 نوفمبر 1976.

جديد للدولة¹، وكذلك استفتاء 28 نوفمبر 1996². ومما تجدر الإشارة إليه أن جميع الدساتير الجزائرية قد تم إنشائها عن طريق الاستفتاء الشعبي.

أما فيما يخص التعديل الدستوري، ونظرا لأهميته نجد بعض التشريعات³ ومنها المشرع الجزائري، يشترط عرضه على الشعب لأخذ رأيه فيه من خلال الاستفتاء الشعبي، وبالنسبة لهذه العملية نجد أن الجزائر قد قامت بمجموعة من الممارسات والتطبيقات في هذا المجال. للإشارة أنه يمكن استثناءً للسلطة التنفيذية أن تصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري دون أخذ رأي الشعب، وهو المسلك الذي سلكه المؤسس الدستوري من خلال نص المادة 210، من دستور 1996 والتي تنص على ما يلي: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري، لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان."

ونكون بصدد الاستفتاء التشريعي إذا تعلق موضوع الاستفتاء بقانون عادي وافق عليه البرلمان، ثم عرض على استفتاء شعبي نظرا لأهمية الموضوع، مثل استفتاء 19 سبتمبر 1999 والمتضمن قانون الوثام المدني⁴.

¹ - دستورالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الأمر رقم 89 / 18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، ج ر، عدد 09 مؤرخ في 01 مارس 1989.
² - أنظر، وسيلة وزاني، الاستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة- الجزائر، العدد 14، نوفمبر 2006، ص 84-85.

³ - من بين الدول التي أخذت بالاستفتاء على التعديل الدستوري المؤسس الدستوري التونسي وذلك من خلال استفتاء 26 ماي 2002 وقد سلك هذا المسلك كذلك المؤسس الدستوري الفرنسي، وذلك من خلال الاستفتاء الذي اجري بتاريخ 28 أكتوبر 1962 وكذا الاستفتاء الذي اجري في فرنسا بتاريخ 24 سبتمبر 2000. أنظر، محمد رضا بن حماد، المرجع السابق، ص 177-178.

⁴ - أنظر، وسيلة وزاني، المرجع السابق، ص 85.

أما الاستفتاء السياسي فيتحقق عندما يتعلق الأمر بشأن أمر من الأمور السياسية العامة للدولة،¹ مثل الانضمام إلى اتحاد من الاتحادات، كالاستفتاء الذي أجري في العديد من الدول الأوروبية، بغرض الموافقة على الدستور الأوروبي الموحد ومنها فرنسا²، أو الانضمام إلى الاتحاد الإفريقي مثلا، أو اتحاد جامعة الدول العربية،... الخ.

ج/ من حيث وجوب إجرائه: فهو ينقسم إلى استفتاء إجباري وآخر اختياري، فالاستفتاء الاختياري يقصد به الاستفتاء الذي لا يأخذ به إلا بناءً على طلب من رئيس الدولة، أو بتوفر عدد معين من النواب، أو اشتراط عدد معين من الناخبين، ومن هذا المنطلق يمكن القول: أن مسألة عرض الاستفتاء على الشعب لأخذ رأيه متوقفة على تقديم طلب من الأشخاص الذين لهم الحق في ذلك.³

أما الاستفتاء الإجباري فهو ذلك الاستفتاء الذي يحتم الدستور إجراءه، مثل الاستفتاء على التعديل الدستوري، ففي هذه الحالة لا يكون هذا التعديل دستوري إلا بأخذ رأي الشعب عن طريق الاستفتاء⁴. وهذا ما يؤكد نص المادة 1/208 من دستور 1996، والتي نصها كالتالي: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة، حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره."

د/ من حيث ميعاد إجراء الاستفتاء: يمكننا أن نميز بين الاستفتاء السابق واللاحق على القانون.

1 - أنظر، مولود ديدان، المرجع السابق، ص 154.

2 - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 37.

3 - أنظر، محمد رضا بن حماد، المرجع السابق، ص 178.

4 - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 94.

فالاستفتاء اللاحق على القانون، هو الذي يتم بعد وضع القانون من طرف البرلمان والتصديق عليه، ولكنه لا يصبح واجب النفاذ إلا بعد أخذ رأي الشعب فيه، عن طريق الاستفتاء الشعبي¹.

أما الاستفتاء السابق على القانون، فيعنى به ذلك الاستفتاء الذي من خلاله يقوم البرلمان بعرض مشروع قانون على الشعب من أجل اخذ رأي الشعب فيه، إلا أن رأي الشعب هنا غير ملزم بالنسبة للبرلمان، وبالتالي يمكنه مخالفة إرادة الشعب.

إذا فما الفائدة من هذا النوع من أنواع الاستفتاء، إذا كانت نتيجته غير ملزمة؛ إذ هو يتعارض مع العمل الديمقراطي تعارضا صارخا، وهو نادر الحدوث².

2/ المظاهر غير الرئيسية للديمقراطية شبه المباشرة

يقوم هذا النوع من الديمقراطية على ضرورة مراقبة الشعب لممثليه، وهذه المراقبة قد تكون فردية؛ أي مراقبة كل نائب على حده، وقد تكون تضامنية؛ أي مراقبة البرلمان كهيئة، وذلك عبر آلية الحل الشعبي، كما أن هذا النوع من الرقابة قد يصل إلى حد معاقبة رئيس الجمهورية وذلك بعزله، وهذا كله وفق شروط وضوابط يحددها الدستور مسبقا، وسنتطرق إلى كل هذه الأنواع على النحو التالي:

1/2 إقالة الناخبين للنائب

يمكن لعدد معين من الناخبين يحدد الدستور نسبتهم المطالبة بإقالة النائب، وذلك قبل انتهاء مدة ولايته، إذا ما خالف توجيهات الناخبين³، ثم بعد ذلك يعرض ذلك الطلب، الذي تقدمت به تلك النسبة المحددة التي اشترطها الدستور على جمهور الناخبين، إذا صوتت الغالبية من الناخبين ضد النائب يعزل النائب، وتجرى انتخابات جديدة لاختيار خلف

¹ - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 265.

² - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 36.

³ - أنظر، الأمين شريط، المرجع السابق، ص 189.

له¹، أما إذا صوتت الغالبية من الناخبين مع النائب، في هذه الحالة يعتبر النائب كأنما تم انتخابه من جديد لفصل تشريعي آخر.

2/2 الحل الشعبي للبرلمان

يقصد بالحل الشعبي إعطاء الحق لعدد من الأفراد يحدد الدستور نسبتهم، إمكانية تقديم طلب حل البرلمان ككل، حيث يعرض الطلب على الشعب، إذا وافق عليه يحل البرلمان وتجرى انتخابات جديدة²، أما إذا لم يحظى الطلب المقدم من الأفراد الذين حدد الدستور نسبتهم بالموافقة على الحل، في هذه الحالة يعتبر البرلمان كأنما تم انتخابه من جديد لفصل تشريعي آخر.

وتفادياً للتلاعبات نجد بعض التشريعات تحرص على ضرورة تقديم كفالة مالية من مقدمي الطلب، يفقدونها في حالة ما إذا لم يحظى طلبهم بالموافقة. وقد أخذ بهذه الطريقة في بعض المقاطعات السويسرية كمقاطعة بارن «Ber ne»³، كما أنه كان مطبق في بعض المقاطعات الألمانية⁴.

3/2 عزل رئيس الجمهورية

تنص بعض الدساتير على إمكانية عزل رئيس الجمهورية إذا لم يحظى بقبول الشعب، وذلك قبل انتهاء مدة الرئاسة التي انتخب لها، ونجد تطبيقاً لهذا الإجراء في دستور فيمار الألماني عام 1919⁵، والذي أجاز عزل رئيس الجمهورية⁶ قبل انتهاء مدة الرئاسة المحددة في الدستور، وذلك بناء على طلب عدد معين من الناخبين يحدد الدستور نسبتهم، وموافقة

1 - أنظر، سعاد الشقاوي، المرجع السابق، ص 142.

2 - أنظر، مولود ديدان، المرجع السابق، ص 158.

3 - أنظر، محمد رضا بن حماد، المرجع السابق، ص 180.

4 - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 40.

5 - أنظر، الأمين شريط، المرجع السابق، ص 189.

6 - بالنسبة لمسألة عزل رئيس الجمهورية باعتبارها إجراء ديمقراطي لا بد وان يُنص عليها في الدستور مع التطرق إلى كيفية وإجراءات العزل إلا أن الملفت للانتباه ان طريقة عزل الرئيس المصري بتاريخ 30 يوليو 2013 لم تكن ديمقراطية ولا قانونية لان الدستور المصري نفسه لم يتضمن أي نص بخصوص عزل رئيس الجمهورية.

تثني أعضاء البرلمان على ذلك، ثم يعرض على استفتاء شعبي¹، إذا وافق الشعب على العزل يتنحى الرئيس من منصبه، أما إذا لم يوافق الشعب على العزل في هذه الحالة يحل البرلمان وتجدد الثقة من جديد في رئيس الدولة².

كما نجد تطبيقاً آخر لذلك المسلك الذي سلكه المؤسس الدستوري الألماني عند المؤسس الدستوري النمساوي، وهذا من خلال دستور عام 1920 المعدل عام 1929. والذي نص على إمكانية عزل رئيس الجمهورية، بعد اتباع إجراءات خاصة منها وجوب أخذ رأي الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي³.

ومما تجدر الإشارة إليه أن هذه الإجراءات التي سبق ذكرها، لا يشترط إعمالها مجتمعة حتى نكون بصدد الديمقراطية شبه مباشرة، وإنما يمكن إعمال إحداها أو كلها مجتمعة.

الفرع الثاني

الأساس النظري للنظام التمثيلي

إذا كانت الديمقراطية ذات الأصل الإغريقي تعني حكم الشعب من قبل الشعب؛ أي أن الشعب يحكم نفسه بنفسه، لكن وبالعودة إلى النظام التمثيلي، نجد أن من يمارس السيادة هو البرلمان نيابة عن الشعب، وهو ما يدفعنا إلى طرح التساؤلات التالية: هل النظام التمثيلي بشكله الحالي نظاماً ديمقراطياً؟ أم أنه لا يمت للديمقراطية بصلة؟، وما تكييف العلاقة بين الشعب وممثليه؟. وللإجابة عن هذه التساؤلات قام الفقه الدستوري بتقديم العديد من النظريات، وأهمها نظرية النيابة (أولاً)، ثم نظرية العضو (ثانياً)، وفي الأخير النظرية الواقعية (ثالثاً).

¹ - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 270.

² - أنظر، سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 98.

³ - أنظر، محمد رضا بن حماد، المرجع السابق، ص 181.

أولاً: نظرية النيابة

لقد نادى بهذه النظرية أغلب الفقهاء الفرنسيين وخاصة فقهاء الثورة الفرنسية، وذلك رداً على الفكرة القائلة أن النظام النيابي يتعارض مع الديمقراطية.

إن فقهاء القانون العام قاموا باستعارة هذه النظرية من القانون الخاص، وهذا بالاعتماد على فكرة الوكالة، التي تقضي بأن البرلمان يقوم بالتصرفات القانونية بمقتضى الوكالة الممنوحة له من قبل الشعب، وهو ما يجعل آثار هذه الوكالة تنصرف إلى ذمة الموكل، وكأنما هذه التصرفات كانت صادرة عن الموكل مباشرة¹.

كما أن الفقهاء الذين تبنوا هذه النظرية، اعتبروا البرلمان وكيلاً عن الأمة بأسرها، وأن التصرفات الصادرة عن البرلمان تترتب آثارها في ذمة الأمة، لأن الأخيرة بمثابة الموكل، والوكيل كالأصيل في مباشرة التصرفات².

وقد جاءت هذه النظرية للتوفيق بين النظام التمثيلي والمبدأ الديمقراطي، وذلك لنفي التعارض بين النظام التمثيلي والمبدأ الديمقراطي، وهذا من خلال الاعتماد على المبدأ الذي يقتضي وجود شخصين، هما الأمة من جهة والنواب أو البرلمان من جهة أخرى؛ حيث توكل الأمة باعتبارها صاحبة السيادة البرلمان لإجراء التصرفات القانونية باسمها ولحسابها، وهو ما معناه انصراف النتائج المترتبة عن تصرفات هذا الأخير (البرلمان) إلى الأمة، وكأنما الأمة هي التي قامت بتلك التصرفات³.

1 - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 43.

2 - أنظر، سمير داود سلمان، المرجع السابق، ص 67.

3 - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع نفسه، ص 44.

ومن هذا المنطلق ذهب رواد هذه النظرية إلى القول بعدم وجود التعارض بين النظام التمثيلي والمبدأ الديمقراطي، ذلك أن كل ما يصدر من تصرفات عن الممثلين ينسب إلى الأمة، وأن ما يريده هؤلاء الممثلين هو ما يريده الشعب¹.

وبالرغم من سهولة وبساطة هذه النظرية إلا أنها واجهت العديد من الانتقادات، ومن بين تلك الانتقادات أن هذه النظرية تعترف بوجود شخصية معنوية للشعب أو الأمة إلى جانب الشخصية المعنوية للدولة، لكن هذه الفكرة في الحقيقة غير صحيحة ومرفوضة، لأنه لا يعقل أن نجد شخصين معنويين في زمان ومكان واحد.

كما أن التسليم بالشخصية المعنوية للأمة لا يعطيها القدرة بأن توكل أحداً، لأن التوكيل يتطلب التعبير عن الإرادة، وهذا التعبير لا يتصور إلا من شخص حي، كما أن الإرادة لصيقة بصاحبها وبالتالي لا نيابة في الإرادة.

إضافة إلى ما سبق، نجد أن هذه النظرية قد اعتمدت على فكرة، مفادها أن عملية الانتخاب تعتبر توكيلاً للنواب من قبل الشعب، لكن الحقيقة أن عملية الانتخاب ليست توكيلاً للنواب، وإنما هو مجرد اختيار بين مجموعة من الأفراد لاختيار الأفضل منهم.

وقد قيل كذلك في انتقاد هذه النظرية: أن تصور وجود وكالة بين الأمة وأعضاء البرلمان، يفترض وجود إرادة الأمة قبل وجود البرلمان، لكن في الحقيقة أن إرادة الأمة لم توجد إلا بعد انتخاب البرلمان الذي أصبح يعبر عنها بعد تكوينه².

من خلال الانتقادات التي تعرضت لها هذه النظرية، يمكن القول: أن تلك الانتقادات هي التي أوصلتها إلى أن توصف بأنها لا تصلح لتفسير علاقة النظام التمثيلي بالديمقراطية.

ثانياً: نظرية العضو

تبريراً لاعتبار النظام التمثيلي ديمقراطياً وتقديراً للانتقادات الموجهة لنظرية النيابة، ظهرت نظرية العضو على يد الفقهاء الألمان¹ في مواجهة النظرية الفرنسية، وقد اعتمدت

1 - أنظر، بنشوري الصالح، المرجع السابق، ص53.

2- أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص259

هذه النظرية على فكرة مفادها تشبيه الأمة بالإنسان، ومؤسسات الدولة ومنها البرلمان بأعضاء الجسم الذي يقوم بمهام معينة لصالح الجسم دون أن ينفصل عنه².
 بمقتضى هذه النظرية فإن الأمة شخص معنوي، له إرادة يعبر عنها بواسطة عضو لا يمكن فصله عنه، أي أن هذا العضو ليست لديه شخصية مستقلة عن الأمة.
 وبالنسبة لهذه النظرية لا وجود لجهتين منفصلتين تمثل إحداها الأخرى، فالممثلون ما هم إلا أعضاء من الأمة أو الدولة، لا يمكنهم الانفصال عن إرادة الأمة، شأنهم في ذلك شأن تلك التصرفات التي تصدر عن أعضاء جسم الإنسان، كالمشي والأكل والنظر... الخ، وهذه التصرفات ما كان لتلك الأعضاء أن تقوم بها لولا توجيهات وأوامر الإنسان، إذن لاحظنا كيف أنه لا وجود لتعدد الإرادة، وإنما هناك إرادة واحدة، وبالتالي نفس الشيء بالنسبة للأمة أو الدولة لا وجود لتعدد الإرادة وإنما هناك إرادة واحدة وهي إرادة الأمة أو الدولة³.

لقد تقدمت هذه النظرية بهذا التفسير من أجل تفادي تلك الانتقادات الموجهة لنظرية النيابة، والمتمثلة في وجود شخصين مختلفين ينفذ أحدهما إرادة الآخر. وعلى الرغم من محاولة هذه النظرية تجنب تلك الانتقادات التي وقعت فيها نظرية النيابة، وذلك بما أوجدته من شخصيتين اعتباريتين وما ترتب عن ذلك من نتائج، إلا أن نظرية العضو لم تستطع أن تتجنب سهام النقد التي وجهت إليها، وذلك لاعتماد هذه النظرية على المجاز والخيال، وبشكل خاص اعترافها للأمة بالشخصية الاعتبارية، وتشبيهها بالشخصية الطبيعية للإنسان وأن لها أعضاء تماما كما للإنسان أعضاء⁴.

¹ - لقد اوجد الفقهاء الالمان هذه النظرية من اجل توطيد دولتهم الفيدرالية ضد الامارات المحلية، عكس الفرنسيين والانجليز الذين تبنا نظرية النيابة لتوطيد الديمقراطية وتجنب الحكم المطلق. أنظر، بنشوري الصالح، المرجع السابق ص54.

² - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص260.

³ - أنظر، بنشوري الصالح، المرجع السابق، ص54.

⁴ - أنظر، بنشوري الصالح، المرجع نفسه، ص54.

كما أن هذه النظرية تؤدي إلى استبداد البرلمان وانتهاك حقوق وحريات الأفراد، وذلك من خلال تكريس هذه النظرية للفكرة القائلة: أن الحكام يعبرون عن إرادة الأمة باعتبار أنهم أعضاء لها¹.

ومن ناحية أخرى إن هذه النظرية لا تمكن الشعب من الاعتراض على ما يقرره الحاكم(البرلمان)، حتى ولو كان ظالماً ومستبداً.

بيد أن اعتبار البرلمان بنوابه أعضاء في جسد واحد مثله كمثل الإنسان، فإن ذلك يعني تكبير النائب والقضاء على استقلاليتها، وهذا من خلال وضعه تحت رحمة اهواء ناخبيه². ونخلص في الأخير، إلى أن هذه النظرية لم تلق ذلك الصدى والترحيب الذي لاقتة النظرية السابقة، كما أن هذه النظرية لم تشغل بال الفقهاء الفرنسيين، الذين كان شغلهم الشاغل إيجاد أساس لتبرير النظام النيابي.

إذاً من كل ما سبق يمكن القول: أن كل تلك الانتقادات التي وجهت صوبها كانت واقعية ومنطقية.

ثالثاً: النظرية الواقعية

من خلال ما سبق، لاحظنا كيف أنه لم يكتب لأي من النظريتين السابقتين النجاح في إيجاد أساس لتبرير النظام النيابي بأنه نظام ديمقراطي، من هذا المنطلق كان لزاماً علينا أن نجد النظرية التي تحقق الأساس الديمقراطي للنظام النيابي، فكانت هذه النظرية (الواقعية). وقبل الخوض في هذه النظرية يجب أن نشير إلى أن هذه النظرية لم تظهر للوجود، إلا بعد تلك الانتقادات التي وجهت للنظريتين السابقتين، باعتبار أنهما بعيدتين عن الواقع القانوني الصحيح.

¹ - أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الرابعة، 2002، ص212. وأنظر كذلك، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 44.

² - أنظر، سمير داود سلمان، المرجع السابق، ص71.

إن الأنظمة السياسية المقارنة لم تعرف ما يسمى بالنظام النيابي أو الديمقراطية النيابية، إلا كضرورة سياسية وقانونية، وهذا عندما أصبحت الديمقراطية المباشرة مستحيلة التطبيق في الوقت الراهن رغم مثالياتها وواقعيتها، وطالما أن النظام النيابي لا يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة ومبدأ سيادة الشعب، على اعتبار أن البرلمان ينتخب من الشعب، ويمارس اختصاصاته تحت رقابته، فإنه ليس مهما أن تفسر علاقة النظام النيابي بالديمقراطية، أو تكييفها قانوناً، وإنما المهم هو المحافظة على مشاركة الشعب في الحكم، سواء كان ذلك بشكل مباشر أو نيابي، ومن هذا المنطلق ذهب رواد هذه النظرية إلى القول: أن النظام النيابي لا يتعارض بل ينسجم ويتفق مع الديمقراطية¹.

أما عن بعض مظاهر التعارض القائمة بين النظام النيابي والمبدأ الديمقراطي، لا يمكن رده إلى طبيعة أو جوهر النظام النيابي، ولكن مصدر هذا التعارض نجده في التطبيقات الخاطئة في بعض الدول، التي لم يكتمل بها النضج السياسي².

الفرع الثالث

النظريات ذات التفسير الديني كأساس للنظام التمثيلي

تعتبر النظريات الدينية³ من أقدم نظريات الفكر السياسي لتبرير السلطة السياسية؛ حيث ترى هذه النظريات أن أساس السلطة السياسية في الدولة يرجع إلى الخالق عز وجل،

¹ - أنظر، سمير داود سلمان، المرجع السابق، ص 71-72.

² - أنظر، بنشوري الصالح، المرجع السابق، ص 55.

³ - رغم ان هذه النظرية تستند إلى التفسير الديني لكن أي دين من الأديان السماوية لم يدعو إليها وهو ما أدى ببعض الفقه إلى المناداة بعدم تسميتها بالنظريات الدينية ما دامت ان الأديان السماوية نفسها لم تأتي بها ولم تتناولها في أحكامها ومبادئها، إضافة إلى أنها تعتبر الترجمة الصحيحة للاصطلاح الفرنسي، كما ان هذه النظريات قد استخدمت لتبرير طغيان واستبداد الحكام، لمزيد من التفصيل أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 45.

وأنظر، بلال امين زين الدين، أزمة الديمقراطية المعاصرة للدولة المؤسساتية من منظور الشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الاولى، 3013، ص 17.

فالدولة من خلق الله وسلطة الدولة مصدرها الله، إذن ففي اعتقادهم أن الحاكم ذا طبيعة إلهية، وأن اختياره يتم بواسطة الإله، سواء تم ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة¹.
ومن ثم تكون تصرفات الحاكم ما هي إلا تنفيذاً للإرادة الإلهية، وبهذا تسمو إرادة الحاكم على إرادة المحكومين، وبما أن اختيار الحاكم يكون من قبل الله، فإن مساءلته كذلك يجب أن تكون من الله لا من قبل المحكومين².

وإذا كانت هذه النظريات قد اتفقت على أن صاحب السيادة هو الله، لكنها اختلفت في تفسير ذلك، وقد مرت هذه النظريات عبر مجموعة من المراحل متدرجة وفقاً لتطور العقل البشري، حيث أن الحاكم كان في البداية يعد نفسه من عداد الآلهة على الأرض (أولاً)، ثم تطور الأمر بعد ذلك عندما لم يعد العقل البشري يستوعب فكرة أن الحاكم هو الله، وقد كان هذا إيذاناً بانتهاء تلك المرحلة، وبداية مرحلة جديدة تتمثل في أن الحاكم يتم اختياره من قبل الإله، اختياراً مباشراً لممارسة السلطة باسمه على الأرض (ثانياً)، لكن سرعان ما انتهت هذه المرحلة لتأتي المرحلة الأخيرة، والمتمثلة في أن اختيار الإله للحاكم يكون بشكل غير مباشر (ثالثاً).

أولاً: نظرية تأليه الحاكم

تقوم هذه النظرية على فكرة مفادها أن الحاكم إله يعبد، وهو يعيش مع البشر ومن ثم فهو من يتولى حكم البشر، ومن هذا المنطلق يجب على الأفراد، تقديس الحاكم وعدم الاعتراض عليه أو مناقشته، وإلا تعرضوا لغضب الإله.

¹ - أنظر، سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار ابو المجد، القاهرة، الطبعة الأولى، 2005، ص 46.

² - أنظر، دويب حسين صابر، الوجيز في الانظمة السياسية (وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 59.

إن هذا المفهوم هو الذي كان سائدا في الممالك والإمبراطريات القديمة، ففي مصر القديمة كان الفراعنة يعتبرون أنفسهم آلهة أو أبناء للآلهة¹، حيث كان الفرعون يلقب بلقب "رع" أي الإله، وبالأخص في الأسرتين الرابعة والخامسة من الأسر الفرعونية، أما الأسر الثلاث السابقة فكان يكتفى بلقب ابن الإله².

وقد أوضح القرآن الكريم في آيات كثيرة أن الفراعنة كانوا يعتقدون أنفسهم أنهم آلهة، وأن طاعتهم واجبة من جانب رعاياهم، ومن ذلك قول فرعون لموسى عليه السلام: "لئن اتخذت إلها غيري لأجعلنك من المسجونين"³، وكذلك قول فرعون مخاطبا أفراد أمته "أنا ربكم الأعلى"⁴، وقوله تعالى على لسان فرعون: " ما علمت لكم من إله غيري"⁵.

كما أننا نجد ذلك القول ينطبق أيضا على الأباطرة الرومانيون، وفي اليابان وفي عهد قريب كان (الميكادو) يعد من نسل الآلهة، الآن ذلك انتهى بعد هزيمة اليابان في الحرب العالمية الثانية⁶. أما في الهند القديمة فإن الملوك كانوا يعتبرون أشباه الآلهة يعبدون تقريبا للإله الأكبر براهما الذي يستمدون منه سلطتهم.

وبالنسبة للمدن اليونانية القديمة كان الاعتقاد بأن أول من تولى شؤون الحكم في اليونان، هم مخلوقات من عنصر أسمى من الإنسان لأنها من أصل إلهي⁷. إذاً من خلال هذا المفهوم يتضح أن هؤلاء الحكام كانوا ذا طبيعة إلهية، حيث أنهم كانوا يملكون السيادة المطلقة التي لا تحدها أي حدود أو قيود، وفي مقابل ذلك كان هؤلاء الرعايا

1 - أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 46.

2 - أنظر، بلال امين زين الدين، المرجع السابق، ص 18.

3 - أنظر، سورة الشعراء، الآية 29.

4 - أنظر، سورة النازعات، الآية 24.

5 - أنظر، سورة القصص، الآية 38.

6 - أنظر، بلال امين زين الدين، المرجع نفسه، ص 18.

7 - أنظر، سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 66.

يطيعون حكامهم، ويخضعون لهم خضوعاً مطلقاً دون أدنى اعتراض أو مناقشة، لأنهم ببساطة كانوا ينظرون إلى حكامهم على أساس أنهم آلهة، وبذلك وجب تقديسهم وإجلالهم¹. لكن سرعان ما اتضح أن هذه النظرية تتعارض مع المنطق الإنساني، وتتصادم مع العقلية الإنسانية، إضافة إلى تعارضها مع الأديان السماوية وعدم تماشيها معها، هذا وإن كانت هذه النظرية مقبولة في مرحلة من مراحل البشرية، فإن قبولها في العصر الحالي يصبح نوعاً من الخيال.

وبمجيء المسيحية كان من الطبيعي أن يعدل الحكام عن تأليه أنفسهم، إلا أنهم أصبحوا يحكمون بمقتضى الحق الإلهي المباشر².

ثانياً: نظرية التفويض الإلهي الخارج عن إرادة البشر

لقد تزامن ظهور هذه النظرية مع مجيء المسيحية، وبالتالي لم يعد من المقبول النظر إلى الحاكم على أنه الإله أو ابن الإله، وإن هذا الفكر الجديد الذي تبنته المسيحية، كان الدافع إلى ظهور ذلك الصراع مع الأباطرة الرومان، لكن سرعان ما تم التفكير في نوع من المصالحة بين طرفي هذا الصراع. وقد كانت نقطة الارتكاز في تلك المصالحة، هي العبارة التي تنسب للسيد المسيح عليه السلام: "دع ما لقيصر لقيصر وما لله لله"³.

إن مضمون هذه المصالحة يقتضي أن يترك الأباطرة الرومان رجال الدين يمارسون شعائهم الدينية دون أدنى قيد أو شرط، إضافة إلى الدعوى في دخول هذا الدين مقابل عدم مشاركة رجال الدين الأباطرة في السلطة، بل إن واجب الاتفاق والمصالحة بين الطرفين يفرض على رجال الدين أن يدعموا سلطان الأباطرة ويؤيدونه.

وهذا ما ذهب إليه بالفعل رجال الكنائس داعمي سلطان الحاكم، معتمدين في ذلك على فكرة مفادها: بما أن الله لا يحب لعباده العيش في كنف الفوضى، فقد اختار لعباده حكماً

1 - أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 46.

2 - أنظر، سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 66.

3 - أنظر، سعيد السيد علي، المرجع نفسه، ص 67.

بإرادته، قد أودع لهم أمانة السلطة وفوض لهم حكم الرعية، وبهذا وجب لهؤلاء الحكام على الرعية حق الطاعة، لأنهم انما يحكمون بمقتضى المشيئة الإلهية، التي اختارتهم للقيام بمهمة الحكم والتي هي أصلا سلطة الله، وهو الذي أودعها لدى هؤلاء الحكام¹.

لقد كان لهذه النظرية الصدى الواسع، في كل من فرنسا وإنجلترا إبان القرنين السابع عشر (17) والثامن عشر (18)، وخاصة في فرنسا التي شاع فيها المثال القائل: "إن ملك فرنسا لا يستمد ملكه إلا من الله وسيفه"، وجاء في مقدمة دستور 1770 الذي أصدره لويس الخامس عشر (15) "إننا لم نتلقى التاج إلا من الله، فسلطة عمل القوانين هي من اختصاصنا وحدنا بلا تبعية ولا شراكة"، وعلى الرغم من تطور النظام البرلماني في إنجلترا، فإن هذه النظريات كانت هي أساس حكم الملوك فيها، وهو ما أدى إلى نشوب ذلك النزاع المستمر بين البرلمان والتاج، مما أدى إلى إعدام شارل الأول أولا، ثم إلى ثورة 1688 التي انتهت بخلع أسرة آل ستيوارت².

إن هذه النظرية تقوم على أساس أن الله هو الذي يختار الحكام لمباشرة شؤون الحكم، وعلى ذلك فإن الاختيار هنا بعيدا عن إرادة الأفراد، وإنما هو أمر إلهي خارج عن إرادتهم ولا دخل لهم فيه، وبالتالي فما دام الحكام يستمدون سلطتهم من الله مباشرة، وجب على الرعية احترامهم وتقديسهم وعدم مناقشتهم والامتنال لأوامرهم ونواهيهم، ذلك لأنهم يمثلون الله وأن مخالفتهم هي مخالفة الله، إضافة إلى أن الحاكم لم ينصب نفسه، وإنما الله هو الذي اصطفاه ومنحه السلطة، وبذلك فلا مساءلة ولا محاسبة، لأنها لن تكون إلا أمام الله في الآخرة³.

¹ - أنظر، يحي الجمل، المرجع السابق، ص 20 - 21.

² - أنظر، سمير داود سلمان، المرجع السابق، ص 20.

³ - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 36. وأنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 46،

وتختلف هذه النظرية عن سابقتها، في أن الحكام ليسوا من طبيعة إلهية وإنما هم من البشر، ولكنها تتفق معها في الغاية، وهي أن الحكام لا يسألون عن أعمالهم إلا أمام الله الذي اختارهم¹.

ومما تجدر الإشارة إليه، أنه كان على الشعوب أن تتحمل تبعات ذلك الاتفاق المشؤوم، الذي وقع بين آباء الكنائس من جهة، والأباطرة الرومان من جهة أخرى، حيث عانت الشعوب في تلك المرحلة من الظلم والاستبداد والطغيان، وذلك دون حسيب أو رقيب أو معارض.

لنتنقل البشرية بعد ذلك إلى مرحلة أخرى من التطور، وذلك عندما بات من غير المنطقي أن يمثل هؤلاء الحكام البشر الآلهة على وجه الأرض²، وهذا راجع إلى تطور الشعوب وزيادة وعيها نتيجة لانتشار الثقافات المختلفة، وظهور الأفكار الفلسفية الجديدة المناهضة للأفكار الدينية³.

لقد قضى تطور الشعوب وبقظتها على هذه النظرية، ولم يأتي القرن التاسع عشر حتى كادت تتلاشى، وبدأت نظرية جديدة هي نظرية الحق الإلهي غير المباشر⁴.

ثالثاً: نظرية التفويض الإلهي الناشئ عن العناية الإلهية

تعتبر هذه النظرية عن مرحلة أكثر تقدماً في الفكر السياسي، وهذا على أساس أن البشرية قد قطعت شوطاً كبيراً في طريق العلم والمعرفة، وبدأت الأمم تتواصل فيما بينها وتؤثر وتتأثر ببعضها البعض، وقد كان للتطور الكبير الذي عرفته الحضارة العربية الإسلامية في الفكر السياسي بالغ الأثر على الشعوب الغربية.

1 - أنظر، سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 68.

2 - أنظر، بلال امين زين الدين، المرجع السابق، ص 19.

3 - أنظر، دويب حسين صابر، المرجع السابق، ص 61.

4 - أنظر، سعيد السيد علي، المرجع نفسه، ص 68.

وقد بدا واضحاً أن هذه الشعوب لم تعد تستسيغ فكرة تأليه الحاكم، أو أن الله يختار الحكام مباشرة لحكم شعوبهم، ولحسن الحظ أن تلك العوامل تزامنت مع انهيار الإمبراطورية الرومانية وبداية نمو الكنيسة، وفي هذه الأثناء ظهرت تلك الاتجاهات التي تتادي بفصل الحكم عن الدين، وتدعيم حقوق وحريات الشعوب ضد تعسف السلطة السياسية.

في إطار هذا التوازن الجديد بين الكنيسة والسلطة، لجأ بعض الفلاسفة إلى استغلال تلك الظروف؛ حيث قاموا بتقديم نظرية الحق الإلهي المباشر، في حلة جديدة وهي نظرية الحق الإلهي غير المباشر¹.

مفاد هذه النظرية أن الأفراد هم الذين يختارون الحكام، لكنهم في هذا الاختيار مسيروون وليسوا مخيرين، وهذا لأن العناية الإلهية هي التي قادتهم إلى هذا الاختيار، وليست الإرادة الشخصية لأفراد الشعب. إن من خلال هذه النظرية يتبين أن عملية الاختيار تسير بشكل ديمقراطي عن طريق الشعب.

وبما أن الإرادة الإلهية هي التي كانت وراء اختيار الحاكم، فإنه يجب على الأفراد احترام أوامر وتوجيهات الحاكم، وهو ما يقتضي كذلك عدم محاسبة الحاكم، لأن محاسبة الحاكم تعني الاعتراض على المشيئة الإلهية، وهذا مالا يجوز ولا يعقل، لأن محاسبة الحاكم إنما تكون أمام الله في الدار الآخرة.

على الرغم من الاعتراف لهذه النظرية بأنها الأكثر تقدماً، والأكثر ديمقراطية من النظريات السابقة، إلا أنها تجعل الفرد مسير لا مخير في الاختيار الذي قام به.

كما أن هذه النظرية قد تعمل على زرع الغرور والاعتقاد لدى بعض الحكام، بأن العناية الإلهية هي التي اختارتهم بأن يكونوا حكاماً، وهذا ما قد يدفعهم إلى الاستبداد والطغيان².

1 - أنظر، سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 69.

2 - أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 47.

وقد بقيت هذه النظرية أساس سلطة الملوك في معظم الدول الأوربية، إلى غاية قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، والتي قامت بإعلاء إرادة الشعوب على إرادة الحكام، كما أعلنت مبدأ سيادة الشعب، والذي قام بإنزال السلطة من السماء ليضعها على أرض الواقع، مع مناداة هذه الثورة بالكثير من الحقوق والحريات¹.

لنخلص في الأخير إلى أن هذه النظريات قد لعبت دورا كبيرا في التاريخ الإنساني، وقامت عليهما السلطة في العديد من المدن القديمة، بل إن ملوك أوربا قد استندوا إليها خلال القرن السادس عشر والسابع عشر، وذلك لتبرير سلطانهم المطلق واختصاصهم غير المقيد.

إضافة إلى ذلك نجد أن أنصار هذه النظريات قد استطاعوا أن يقدموا مسوغ ديني مقبول، يحظى بالشرعية في قلوب الناس وعقولهم لتبرير تصرفات الحاكم الخارجة عن إطار الشرعية².

رغم اختلاف النظريات السابقة في وسائلها وتفسيرها للسيادة الإلهية، إلا أننا نلاحظ أن الغاية أو الهدف من هذه النظريات بقي ثابتا، وهو حماية وقدسية سلطة الحكام على حساب المحكومين. وهكذا أسدل الستار مؤذناً بنهاية هذه النظريات غير الديمقراطية³، والتي لم تعد مقبولة على الإطلاق ذلك لتعارضها الصارخ مع عصر التقدم والمدينة والعلم، وانتشار الوعي لدى الشعوب.

من خلال ما سبق نجد أنه كان من الطبيعي أن يهجر الفكر الفلسفي والقانوني هذه النظريات، ويتجه إلى البحث عن غيرها لمعرفة أساس النظام التمثيلي، ومعرفة أساس مشروعية السلطة في الدولة⁴.

1 - أنظر، بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 20.

2 - أنظر، دويب حسين صابر، المرجع السابق، 59 - 60.

3 - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 37.

4 - أنظر، سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 71.

ومما يجب التنويه به هو أن الحاكم في الإسلام لا يستمد سلطته من الله، وإنما يستمدّها من الشعب، لأنه هو الذي يتولى اختيار الحاكم، ومن هذا المنطلق يمكن القول: أن الدولة الإسلامية لم تستند إلى نظرية الحق الإلهي المباشر في تبرير تمثيلها للشعب، أو في تبرير أعمال الحاكم، التي كان لا يسأل عنها في إطار النظريات غير الديمقراطية، ومما يدل على ابتعاد الحاكم في ظل الدولة الإسلامية عن هذه النظريات، هو إمكانية مسألة الحاكم في الدولة الإسلامية، وهو ما يتعارض تعارضا صارخا مع النظريات التيقراطية، والقائمة على فكرة أن المساءلة لا تكون إلا أمام الله في الآخرة¹.

المبحث الثاني

آلية إسناد السلطة في النظام التمثيلي

إذا كانت الأنظمة القديمة قد استمدت شرعيتها من النظريات التيقراطية، فإن الأنظمة الحديثة أصبحت تستمد شرعيتها من الانتخابات، وبهذا يمكن القول أن الأنظمة الانتخابية تؤدي إلى إضفاء الشرعية على الطبقة السياسية الحاكمة²، كما تعتبر النمط الأمثل لمشاركة المواطنين في الحكم في إطار ديمقراطية تمثيلية³.

وعلى هذا أصبح الانتخاب يلعب دورا مهما في التمثيل السياسي، وهذا لكونه ضمانا أساسية لسلامة العملية الديمقراطية، ولأنه لا يمكن الحديث عن الديمقراطية ما لم تكن الانتخابات وسيلة لاختيار الحكام، إضافة إلى أن الانتخابات تعد من أسهل الطرق وأنجعها لاختيار ممثلي الشعب. والعملية الانتخابية هي مجموعة من الإجراءات القانونية والإدارية، تكون أداة ربط بين الناخب والمرشح بهدف اختيار العدد المطلوب للمجلس النيابي، المقرر

¹ - أنظر، مخلوف صيمود، طبيعة السلطة السياسية وتنظيمها في النظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2008 - 2009، ص 39.

² - أنظر، محمد رضا بن حماد، المرجع السابق، ص 354.

³ - Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, Philippe Brand, dictionnaire de la science politique et des institutions politiques 3^e ed Armad Colin 1989, P 91- 93.

بنص دستوري أو قاعدة تشريعية عادية¹. ويمكن تعريف الانتخاب بأنه قيام الشعب باختيار أفراد يمثلونه في مباشرة أو مزاولة السيادة نيابة عنه، والقيام بإحدى وظائف الدولة والتي تتعلق بعملية التشريع في أغلب الأمور².

وللوقوف على حقيقة الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه الانتخابات في النظام التمثيلي، فإنه يجدر بنا التطرق إلى النظم المختلفة للانتخاب (**المطلب الأول**)، ثم ضمانات سلامة العملية الانتخابية (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول

النظم المختلفة للانتخاب

في نهاية القرن التاسع عشر ظهرت العديد من الحركات التي تطالب بالتمثيل النسبي بدل الانتخاب المقيد بطريق الأغلبية، فالانتخاب بالأغلبية (النسبية أو المطلقة) والذي قد يكون فردياً أو باللائحة، تم التخلي عنه في معظم الدول الأوروبية لصالح التمثيل النسبي، كما أن الانتخاب غير المباشر بدأ يتلاشى لصالح الانتخاب المباشر³.

إن هذه الأنظمة تختلف من دولة إلى أخرى، تبعا للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، وطبيعة تكوينها الاجتماعي والتقدم الحضاري والثقافي لشعبها. وعموماً يمكن تقسيم هذه الأنظمة إلى ثلاثة نظم رئيسية؛ من حيث كيفية الانتخاب فهو إما أن يكون مباشراً أو غير مباشر (**الفرع الأول**)، وبالنسبة لاختيار المرشحين في الدوائر الانتخابية، فهو إما أن يكون انتخاباً فردياً أو انتخاباً بالقائمة (**الفرع الثاني**)، أما الأساس

¹ - أنظر، سعود فلاح فياض الحربي، الطعون الانتخابية والفصل في صحة العضوية البرلمانية دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، 05/05/2005، ص 01.

² - أنظر، عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية و ضماناتها الدستورية والقانونية في الأنظمة المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة اسبوط، ص 448.

³ - أنظر، رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار تويقال، الدار البيضاء - المغرب، الطبعة الأولى، 1987، ص 71-72.

الذي تحدد بناء عليه عملية توزيع الأصوات الانتخابية على المرشحين، هو نظام الأغلبية أو نظام التمثيل النسبي (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر

مما لا شك فيه أن الانتخاب المباشر يكون على درجة واحدة، والانتخاب غير المباشر يكون على درجتين أو أكثر، وأنها من بين الأنظمة التي تأخذ بهما العديد من الدول الديمقراطية، ولمعرفة أي من النظامين الأقرب إلى المبدأ الديمقراطي، لابد من التطرق إلى الانتخاب المباشر (أولاً)، والانتخاب غير المباشر (ثانياً).

أولاً: نظام الانتخاب المباشر

وهو انتخاب من درجة واحدة، يتولى فيه الناخبون اختيار ممثليهم مباشرة ودون وساطة، ويرى المؤيدون للنظام الانتخابي المباشر أنه الأكثر ديمقراطية، لأن الشعب يتولى ممارسة هذا الحق بنفسه مباشرة ودون أي وسيط، مثلما يحدث في الانتخاب غير المباشر، إضافة إلى أن الانتخابات المباشرة تفسح المجال واسعا أمام مجموعة معتبرة من الشعب، من أجل القيام بمهمة اختيار أعضاء الهيئة البرلمانية، بحيث يصعب الضغط عليها أو التأثير فيها بسهولة من جانب الأحزاب السياسية نظرا لكثرة عددهم¹.

ويطلق البعض على هذا النظام نظام الانتخاب على درجة واحدة، وهذا لأن الانتخاب يتم على مرحلة واحدة فقط².

إن الانتخاب المباشر يعد أكثر اتساقا واتفاقا مع النظام الديمقراطي، وهو ما دفع الدساتير الحديثة إلى تغليب هذا الاتجاه، حتى إن الدول التي كانت تأخذ بذلك سلفا، مثل فرنسا في عام 1814، ومصر سنة 1935 قد عدلت نهائيا عن هذا النظام³.

1 - أنظر، بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 294.

2 - أنظر، نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 316.

3 - أنظر، عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 493.

كما أن هذا النوع من الانتخابات نجده متبع في العديد من الأنظمة السياسية، فبالنسبة لأعضاء المجالس النيابية نجد مثلا نواب الجمعية الوطنية في فرسا، يتم انتخابهم بشكل مباشر من قبل الشعب ونفس الشيء بالنسبة للنواب في الكونغريس الأمريكي، وكذلك إيطاليا وإسبانيا والكويت وسوريا ولبنان والعراق ومصر¹.

أما في الجزائر فنجد أن المؤسس الدستوري الجزائري هو الآخر قد أخذ بالانتخاب المباشر لأعضاء البرلمان، في جميع الدساتير الجزائرية 1963 - 1976 - 1989 باستثناء دستور 1996، الذي تم الجمع فيه بالانتخاب المباشر بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني، والانتخاب غير المباشر (على درجتين) بالنسبة لثلثي أعضاء مجلس الأمة. أما رئيس الجمهورية ففي جميع الدساتير الجزائرية المتعاقبة، تم النص على انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

ومما تجدر الإشارة إليه أن نظام الانتخاب المباشر، يؤدي إلى تنمية الوعي السياسي لدى أكبر عدد ممكن من أبناء المجتمع، وتحفيزهم على المشاركة بإيجابية في الحياة السياسية، ومن ثم لعب دور إيجابي وفعال في عملية اختيار حكامهم وممثليهم، ورفع درجة الوعي السياسي والقانوني لدى عامة الشعوب². إذن فإن هذه المميزات التي يتميز بها نظام الانتخاب المباشر، هي التي أدت إلى إقلاع العديد من الأنظمة الدستورية عن الانتخاب غير المباشر، بعدما جربته إلى نظام الانتخاب المباشر³.

ثانيا: نظام الانتخاب غير المباشر

وهو ذلك النوع من الانتخاب الذي يتم فيه الانتخاب على درجتين، وهنا يقتصر دور الناخبين على انتخاب مندوبين عنهم، ليقوم هؤلاء المندوبين بعد ذلك بمهمة انتخاب أعضاء

1 - أنظر، سمير داود سلمان، المرجع السابق، ص 99.

2 - أنظر، عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 493.

3 - أنظر، بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 295.

البرلمان أو الحكام، وهذه الصورة هي الأعم في الانتخاب غير المباشر، وهذا لأن الانتخاب غير المباشر قد لا يكون على درجتين، وإنما قد يكون على ثلاث درجات¹.

وقد استخدم هذا النظام في الأنظمة السياسية في الماضي، وخاصة في ظل المراحل التي كانت فيها الاتصالات صعبة، ولم تكن تتوفر بعد الوسائل الفنية لأجراء الانتخابات المباشرة، إن تطبيق هذا النظام قد يعود إلى عدم الثقة في وعي هيئة الناخبين الأساسيين، كما قد يكون ذلك متعمدا يهدف إلى إضعاف سلطة النواب، وذلك بإبعادهم عن أصل ومصدر السلطة، وقد تم تطبيق هذا النظام في فرنسا لاختيار أعضاء مجلس الشيوخ منذ عام 1857، كما أخذت به كذلك الصين وكوبا إلى غاية 1992².

بالإضافة إلى ما سبق، فإن الانتخاب غير المباشر يساهم في زيادة تأثير الأحزاب السياسية بالضغط على آراء المندوبين، الذين تم اختيارهم من قبل ناخبي الدرجة الأولى وهذا راجع لقلّة عددهم.

وإذا كان الانتخاب المباشر يتفق مع الديمقراطية، فإن الانتخاب غير المباشر يبتعد عن الديمقراطية، وكلما تعددت درجاته إزداد بعده عن الديمقراطية وعن مبدأ سيادة الشعب³. ورغم العيوب التي وقع فيها نظام الانتخاب غير المباشر، إلا أن له مجموعة من المميزات، من بينها جعل عملية الانتخاب محصورة في أيدي عدد قليل من الناخبين، الذين يتمتعون بإمكانيات شخصية وذاتية، وقدرة انتخاب أعضاء الهيئة النيابية على أساس من الصلاحية والكفاءة والقدرات الخاصة التي يرونها متوافرة فيهم.

ولقد استخدم نظام الانتخاب غير المباشر في الكثير من دول العالم، التي تتبنى خيار الازدواج البرلماني في تشكيل برلماناتها؛ حيث أنه في أغلب تلك الدول يتم انتخاب المجلس

1 - أنظر، عصام علي الدبس المرجع السابق، ص 316.

2 - أنظر، سمير داود سلمان، المرجع السابق، ص 100.

3 - أنظر، عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 492.

الثاني في الهيئة النيابية بهذه الطريقة¹، ومن تلك الدول مثلا نجد الجزائر في دستور 1996، والتي قد عمدت إلى أسلوب الانتخاب غير المباشر بالنسبة للغرفة الثانية (مجلس الأمة)².

كما يستخدم كذلك نظام الانتخاب على درجتين، بالنسبة لانتخاب رئيس الجمهورية في عدد من دول أمريكا اللاتينية، مثل الأرجنتين وباراجوي وبعض الدول الأخرى³.

الفرع الثاني

الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة

إن نظام الانتخاب الفردي هو الذي يقوم فيه الناخب بانتخاب نائب واحد، من بين مجموعة من المرشحين في الدائرة الانتخابية، في حين يختار الناخب في ظل نظام الانتخاب بالقائمة إحدى القوائم في الدائرة الانتخابية، ومن أجل الإحاطة بهذين النظامين من الانتخاب، لابد من التطرق إلى الانتخاب الفردي (أولا)، والانتخاب بالقائمة (ثانيا).

أولا: نظام الانتخاب الفردي

في ظل نظام الانتخاب الفردي، يتم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة متساوية نسبيا، بقدر عدد النواب المراد انتخابهم، وبالتالي يكون لكل دائرة انتخابية مرشح واحد فقط أو اثنين، كما في الدوائر الفردية في نظام الانتخاب المصري⁴. فمثلا لو كان عدد أعضاء المجلس النيابي (400)، فإن الدولة في هذه الحالة يتم تقسيمها إلى (400) دائرة انتخابية، يخصص لكل دائرة نائبا واحدا فقط، ولا يجوز لأي ناخب أن ينتخب أكثر من مرشح واحد⁵.

¹ - أنظر، بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 294.

² - تنص المادة 2/118 من دستور 1996 على مايلي: " ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجلس الشعبي الولائية".

³ - أنظر، بلال أمين زين الدين، المرجع نفسه، ص 294.

⁴ - أنظر، عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 494.

⁵ - أنظر، دويب حسين صابر، المرجع السابق، ص 225.

كما أن هذا التقسيم يعد ضروري لضمان جدية الانتخابات وتحقيق الديمقراطية، فلو كانت الدولة كلها دائرة واحدة لاستحال على الناخبين التعرف على جميع المرشحين، بل إن اعتبار الدولة كلها دائرة واحدة لا يجعلنا في الواقع أمام انتخاب، وإنما أمام استفتاء خاصة إذا كان النظام يأخذ بالقائمة الواحدة¹.

ويعرف نظام الانتخاب الفردي بالنظام الذي تعرف فيه نتيجة الانتخابات من الدور الأول، ويعتبر المرشح فائزاً إذا حصل على أكبر عدد من أصوات الناخبين التي أعطيت صحيحة، وفي ظل نظام الانتخاب الفردي يجري الانتخاب بأكثرية الأصوات، وذلك دون النظر إلى مجموع الأصوات التي حصل عليها بقية المرشحين في الدائرة الانتخابية، وبالتالي فلا يشترط لفوز المرشح الحصول على الأغلبية المطلقة².

إن هذا النظام يتميز بسهولة تطبيقه، كما أنه يعطي الناخبين إمكانية تقدير كافة المرشحين في العملية الانتخابية، ومدى جديتهم من حيث الوعود والاقتراحات والبرامج الانتخابية، التي يدعون إليها نظراً لصغر الدوائر الانتخابية، بالإضافة إلى أن الناخبين في هذا النظام يتحررون من الإكراه الذي يتقل كاهلهم في ظل الانتخابات بالقائمة، وهذا لأن القائمة التي تقدم للتصويت عليها من قبل جمهور الناخبين، قد تحتوي على أسماء يلقون قبولا من الناخبين، كما قد تضم أيضاً بعض الأسماء التي ليس لها حس جماهيري، وفي هذه الحالة أما أن ينتخب الناخبين القائمة بأكملها أو أن يتم الامتناع عن الانتخاب عن القائمة بأكملها³.

إضافة إلى ما سبق فإن هذا النظام يؤدي إلى اشتداد المنافسة بين الأحزاب السياسية، على استقطاب الشخصيات ذات الثقل الجماهيري، وهو ما يؤدي إلى إنشاء علاقة متوازنة

¹ - أنظر، بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2011 ص 55-56.

² - أنظر، صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، 2012، ص 224.

³ - أنظر، بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع نفسه، ص 57.

بين النائب وحزبه، تحول دون تحكم الحزب في صياغة اتجاهاته السياسية، وتسمح له بحرية التعبير عن رأيه، بما يتفق مع تكوينه السياسي، وما يمليه عليه ضميره، مع مراعاة الالتزام الحزبي في المسائل الجوهرية التي تشكل سياسة الحزب¹.

وربما سهولة وبساطة هذه الطريقة كانت هي الدافع وراء اعتماد دول المجموعة الأنجلو سكسونية لهذا النظام، والدول المتأثرة بها كاليابان².

وبالنسبة للمشرع الجزائري نجده هو الآخر قد أخذ بنظام الانتخاب الفردي في عهد الحزب الواحد، وبالأغلبية المطلقة في كل من دستور 1963 و 1976³.

رغم كل تلك المزايا التي يتمتع بها نظام الانتخاب الفردي، إلا أنه لم يسلم من سهام النقد التي وجهت إليه، وهذا على أساس أن صغر حجم الدائرة الانتخابية يشجع الإدارة على التدخل المباشر، أو التأثير في الانتخاب باستخدام وسائل الضغط المختلفة، لإجبار الناخبين على الإدلاء بأصواتهم لمصلحة مرشح معين، إلا أن هذا التدخل يتم بدرجات متفاوتة؛ إذ تقل مظاهر هذا التدخل في الدول العريقة في الممارسة الديمقراطية⁴.

مما يعاب على هذا النظام كذلك، هو تكريسه للاختيار العاطفي للممثلين؛ حيث أن الناخب سيختار المرشح الذي يعرفه معرفة شخصية، أو من تربطه به صلات معينة من بين المرشحين، بغض النظر عن مدى صلاحياته وجدارته للتمثيل في المجلس النيابي.

كما قيل أن صغر حجم الدائرة الانتخابية وقلة عدد سكانها، يساعد على أن يلعب المال دوراً خطيراً في هذا النوع من الانتخاب؛ إذ يقوم المرشحون في كثير من الأحيان بشراء

¹ - أنظر، عمر حلمي فهمي، الانتخاب وتأثيره في الحياة السياسية والحزبية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1991، ص 77-78.

² - أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، أنظمة الانتخابات في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، دراسة تحليلية مقارنة لنظم الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة والانتخاب المختلط وتطبيقاتها في مصر ودول العالم، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 44.

³ - أنظر، احمد بنيني، اثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثامن، 2012، ص 287.

⁴ - أنظر، صالح حسين علي العبد الله، المرجع السابق، ص 226.

الأصوات بالمال¹. ومن ناحية أخرى فإن صغر حجم الدوائر الانتخابية يعد كذلك بمثابة فرصة لممارسة مناورات الغش².

وعلى الرغم من هذه الانتقادات الحادة التي واجهها هذا النظام من قبل معارضيه، إلا أن الواقع العملي قد أثبت عكس ذلك، خاصة بالنسبة لتلك الدول التي تغلغت فيها روح الديمقراطية، وارتفع الوعي السياسي فيها لدى الناخبين³.

ثانياً: نظام الانتخاب بالقائمة

يعرف بأنه ذلك النظام الذي يقوم فيه الناخب باختيار قائمة، تضم أكثر من مرشح في إطار دائرته الانتخابية بين القوائم المعروضة عليه. وإذا كنا قد لاحظنا بالنسبة لنظام الانتخاب الفردي تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة، فإنه في ظل نظام الانتخاب بالقائمة، يتم تقسيم إقليم الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة الحجم قليلة العدد⁴.

وفي هذا النوع من الانتخاب يجتمع المرشحون في قوائم مختلفة تمثل كل منها اتجاهاً سياسياً أو حزبياً مميزاً. بحيث يعرض المرشحون أنفسهم بصورة جماعية ويقوم الناخبون بالتصويت لصالح إحدى هذه القوائم⁵. ويمتاز هذا النوع من الانتخاب عن الانتخاب الفردي بكونه منافسة بين البرامج أكثر منه منافسة بين الأشخاص⁶.

ويقصد بنظام الانتخاب بالقائمة ذلك النظام الذي يعطي فيه الناخب صوته لعدة مرشحين على قائمة، وهو ما يعني وجود عدة أسماء في ورقة الانتخاب، وفي هذا النوع من الانتخاب نجد أن الأحزاب عادة ما تلجأ إلى الخداع والمكر، وذلك بوضع بعض الأسماء

¹ - أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، أنظمة الانتخابات في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، دراسة تحليلية مقارنة لنظم الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة والانتخاب المختلط وتطبيقاتها في مصر ودول العالم، المرجع السابق، ص 69.

² - Pierre Martin , les systemes electoraux et les modes de scrutin , collection Clefs politiques , Edition Montchrestien ,Paris, 1994,p44.

³ - أنظر، صالح حسين علي العبد الله، المرجع السابق، ص 227.

⁴ - أنظر، دويب حسين صابر، المرجع السابق، ص 225.

⁵ - أنظر، عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 75.

⁶ - George Burdeau, Droit Constitutionnel et institon Politique, LGDJ, Paris 1947, P137.

التي لها وزن لدى جمهور الناخبين على رأس القائمة، من أجل تحقيق أكبر قدر ممكن من الأصوات، مع إمكانية اشتمال هذه القائمة على بعض الأشخاص عديمي الكفاءة والخبرة¹.
 مما تجدر الإشارة إليه أن نظام الانتخاب بالقائمة يجري العمل به وفق طريقتين: فإما أن تتم ممارسة هذا النوع من الانتخاب عن طريق اعتماد القوائم المغلقة، وهو ما يعني الانتخاب على القائمة كما جاءت دون أي تغيير أو ترتيب؛ بحيث تتم الموافقة على القائمة بالكامل أو تتم معارضتها بالكامل²، وبذلك تنقيد حرية الناخب في هذا النظام أكثر مما تنقيد به في نظام الانتخاب بالقائمة النسبية، وكذا في نظام الانتخاب الفردي³. لكن في بعض الحالات الاستثنائية كالوفاة، أو حصول مانع قانوني لأحد الأشخاص الموجودين في القائمة يمكن إجراء بعض التعديلات أو الترتيبات على القائمة⁴.

وقد طبق نظام القوائم المغلقة في فرنسا في عهد الجمهورية الرابعة، بالنسبة إلى انتخابات عام 1945 - 1946 بشأن اختيار أعضاء الجمعية التأسيسية، كما يُتبع بشأن اختيار بعض أعضاء مجلس الشيوخ، وقد ساد هذا النظام أيضاً في تركيا بعد وصول الحزب الديمقراطي إلى الحكم وفوزه على الحزب الجمهوري⁵.

كذلك يمكن أن تتم ممارسة هذا النوع من الانتخاب عن طريق القوائم المفتوحة؛ حيث يسمح للناخب إعادة ترتيب الأسماء الواردة في القائمة، أو استبعاد بعضها، أو إضافة غيرها من القوائم الأخرى، وبالطبع الاختيار هنا يكون حر دون تقييد الناخبين بقائمة معينة.

1 - أنظر، صالح حسين علي العبد الله، المرجع السابق، ص 229.

2 - أنظر، عبد الله بوقفة، الانظمة الانتخابية، دار الهدى، عين مليلة- الجزائر، 2013، ص 189.

3 - أنظر، فاروق عبد الحميد محمود، حق الانتخاب وضماناته (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1998، ص 75.

4 - أنظر، عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مقاربة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2006-2007، ص 94.

5 - أنظر، صالح حسين علي العبد الله، المرجع نفسه، ص 230 - 231.

ومما لا شك فيه أن نظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة، يعد الأقرب للديمقراطية من نظام القائمة المغلقة، وهذا لأن الناخب يمزج بين القوائم ويرتب المرشحين ولا تفرض عليه قائمة معينة أو ترتيب معين¹.

بالنسبة لنظام القوائم المفتوحة، نجد تطبيقاً له في فرنسا في الانتخابات البلدية، في المقاطعات التي يقل عدد سكانها عن 20000 مواطن².

ومن مميزات هذا النوع من الانتخاب، الموضوعية والاستقلال الكبيرين في الإدلاء بالأصوات؛ حيث يتيح هذا النظام للناخبين إجراء عملية مفاضلة حرة بين برامج عمل سياسي، وبالتالي الحكم على المرشح من خلال برنامجه السياسي، وليس من خلال سلوكه الشخصي³.

أيضاً يمتاز هذا النظام بأنه يحول دون تدخل رأس المال في العملية الانتخابية، وذلك لاتساع الدوائر الانتخابية وكثرة الناخبين، كما أنه يضع حد لتدخل الإدارة في العملية الانتخابية، وتزوير إرادة الناخبين⁴.

إن نظام الانتخاب بالقائمة يحقق للنواب الحرية والاستقلال في ممارسة مناصبهم، ويخلصهم من الوصاية التي يفرضها الناخبون عليهم في نظام الانتخاب الفردي⁵. وهذا ما سيؤدي إلى تمكين النواب من الاهتمام بالشؤون الوطنية التي تهم أبناء الوطن بشكل عام، والابتعاد عن المسائل المحلية الضيقة التي تضعف من مستوى المجلس النيابي⁶.

1 - أنظر، دويب حسين صابر، المرجع السابق، ص 227.

2 - أنظر، عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 76.

3 - أنظر، عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 504.

4 - أنظر، بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 59.

5 - أنظر، صالح حسين علي العبد الله، المرجع السابق، ص 236.

6 - أنظر، نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 320.

كما يعمل هذا النظام على مضاعفة حقوق الناخب؛ إذ يسمح له بالاشتراك في اختيار عدد من النواب بدلاً من اختيار نائب واحد مما يكون له أثر طيب على جمهور الناخبين، وبذلك يزداد إقبالهم على التصويت، نظراً لإدراكهم أهمية الناخب وأهمية صوته¹.

وبالرغم من كل تلك المميزات التي تميز بها نظام الانتخاب بالقائمة، إلا أنه لم يسلم من سهام النقد التي وجهت إليه، وذلك على أساس أن هذا النوع من الانتخابات قد يؤدي إلى حدوث مهازل، نتيجة إدراج أسماء في القوائم لا علاقة لها بالعمل السياسي، ولعل السبب في ذلك هو خداع الناخبين بوضع أسماء لأشخاص بارزين على رأس القائمة، ثم بعد ذلك تملأ باقي القائمة بأسماء أشخاص غير معروفين².

إضافة إلى أن هذا النظام يعمل على تقييد حرية الناخب في اختيار نوابه، خاصة في ظل الأخذ بنظام القوائم المغلقة التي لا يكون للناخب حرية في تعديلها، بإضافة أسماء أو حذف البعض منها، وهو ما يجعل الناخب مضطر لقبول القائمة المقدمة إليه كما هي³.

وقد أخذ على هذا النظام بأنه يؤدي إلى طغيان واستبداد الأحزاب السياسية؛ حيث أن هذا النظام يقتضي ترك أمر ترشيح أعضاء المجالس النيابية لإرادة قادة الأحزاب، الذين ينفردون بالقرار في شأن أسماء المرشحين الذين يكونون على رأس القائمة، وهنا يجد الناخب نفسه أمام اختيار إحدى هذه القوائم، وبهذا يمكن القول أن الكلمة الأولى في اختيار ممثلي الشعب تعود للأحزاب السياسية⁴.

إذن من خلال دراستنا لنظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة، تبين لنا أن لكل منهما مميزات وعيوب، وهو ما دفعنا إلى عدم التعويل على نظام دون الآخر، وهذا راجع لاختلاف الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي من دولة لأخرى، لكن من الناحية

1 - أنظر، دويب حسين صابر، المرجع السابق، ص 229.

2 - أنظر، عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 505.

3 - أنظر، دويب حسين صابر، المرجع نفسه، ص 230.

4 - أنظر، بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 60.

العملية قد أصبح نظام الانتخاب بالقائمة مرتبط إلى حد كبير بنظام التمثيل النسبي، ونظام الانتخاب الفردي أصبح مرتبط بنظام الأغلبية¹.

الفرع الثالث

الانتخاب بالأغلبية ونظام التمثيل النسبي

إن لكل نظام من الأنظمة الانتخابية مزاياه وعيوبه، وأن الاختيار بين نظام وآخر ليس اختيار بين نظام راشد وآخر غير راشد، بقدر ما هو ترجيح للنظام الأكثر ملائمة لظروف كل دولة، وعلى هذا الأساس فإن تبني خيار الانتخاب بالأغلبية على حساب نظام التمثيل النسبي، لا يعني أن الأول أحسن من الثاني، ومن أجل معرفة النظام الأكثر ملائمة من بين هذين النظامين، لابد من التطرق إلى نظام الانتخاب بالأغلبية (أولاً)، ثم نظام التمثيل النسبي (ثانياً).

أولاً: نظام الانتخاب بالأغلبية

يعتبر نظام الانتخاب بالأغلبية من أبسط وأقدم نظم الانتخاب، وينقسم هذا النوع من الانتخاب إلى قسمين، انتخاب بالأغلبية على دور واحد Aun tour ، ويسمى أيضا الانتخاب بالأغلبية النسبية، أما القسم الثاني من هذا الانتخاب فيعرف بالانتخاب بالأغلبية على دورين، ويسمى كذلك بنظام الانتخاب بالأغلبية المطلقة Le scrutin majoritaire absolu.

وبالنسبة للانتخاب بالأغلبية على دور واحد (الأغلبية النسبية)، فالمرشح يعتبر ناجحاً في الانتخابات إذا حصل على أكبر عدد من أصوات الناخبين، مقارنة بالأصوات التي حصل عليها المرشحون الآخرون، بغض النظر عن النسبة المئوية من السكان الذين أدلوا بأصواتهم في صناديق الاقتراع، حتى ولو كانت أقل من الأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة²؛ ولتوضيح ذلك نقدم المثال التالي: فلو أن دائرة انتخابية بها أربع مرشحين،

1 - أنظر، نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص323.

2 - أنظر، سليمان الغويل، الانتخاب والديمقراطية (دراسة قانونية مقارنة)، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس - ليبيا،

حصل فيها الأول على 700 صوت، والثاني على 600 صوت، والثالث على 400 صوت، والرابع على 200 صوت، فإن المرشح الأول هو الذي يعد فائزاً في الانتخابات، على الرغم من عدم حصوله على الأغلبية المطلقة.

وقد سميت بالانتخاب على دور واحد، وهذا لأن حسم العملية الانتخابية يتم من خلال الدور الأول أي دون إعادة¹.

لقد كان لهذا النظام أهمية كبيرة في تثبيت دعائم نظام الثنائية الحزبية، وذلك من خلال العمل على تمحور مختلف الاتجاهات السياسية في الدولة، في محورين أساسيين يسيطران بشكل تناوبي على السلطة، وقد استعمل هذا النظام في معظم الدول الأنجلوسكسونية، وفي مقدمتها إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية².

إذاً فثنائية الأحزاب السياسية ما هي إلا نتيجة من نتائج نظام الأغلبية النسبية، لكن هذا لن يتحقق إلا إذا كان الشعب متألّفا ومتجانساً بدرجة كافية، أما إذا فقد الشعب هذا التآلف والتجانس، فإن هذه النتيجة سوف تكون عكسية كما حدث في كندا، والتي تم تقسيمها إلى جماعة فرنسية وجماعة إنجليزية، وهما ينتميان إلى نظامين قانونيين مختلفين موضوعياً وشكلياً، هما النظام اللاتيني والنظام الأنجلوسكسوني³.

إن نظام الأغلبية بصورتيه، سواءً على دور واحد أو على دورين⁴، يكفل فقط فوز من حصل على أغلبية الأصوات، ودون إقامة أي وزن للأصوات الأخرى، مما يجعل الفائز دائماً يحصل على كل المقاعد، استناداً إلى قاعدة أن الفائز يكسب الكل⁵.

الطبعة الأولى، 2003، ص 151.

¹ - أنظر، سعاد الشرقاوي، وعبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1994، ص 88.

² - أنظر، سليمان الغويل، المرجع السابق، ص 151 - 152.

³ - أنظر، بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 75.

⁴ - Mohamed yousfi, Modes de Scrutin loi et Strategie electorales, Revue Algerienne des sciences juridiques economiques et Politiques, N 04, 1991, p775.

⁵ - أنظر، نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 326.

أما نظام الانتخاب بالأغلبية على دورين فيرجع إلى العصور الوسطى في أوروبا، وقد كان هذا هو النظام السائد في دول أوروبا حتى سنة 1914، أما بقية الدول الأوروبية الأخرى، فقد اختفى فيها نظام الانتخاب بالأغلبية على دورين، باستثناء سويسرا التي استخدمته في انتخابات مجلس الدويلات في أغلب المقاطعات¹.

فهذا النظام يتيح الفرصة لإعادة الانتخاب بين المرشحين، حيث أن المرشح لا يعتبر فائزاً من الدور الأول، إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات الصحيحة، وبالتالي فإنه إذا لم يحصل أي واحد من المرشحين على هذه الأغلبية، تتم إعادة الانتخابات مرة ثانية بين المرشحين لكن بشروط خاصة، وفي هذه الحالة يكتفى بالحصول على الأغلبية النسبية لأصوات الناخبين في الدائرة الانتخابية².

وفي فرنسا يشترط في المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة في الدور الأول، أن يكون حاصلاً على أصوات ربع عدد الناخبين المقيدون في جداول الانتخاب، وإذا لم يوفق في الحصول على هذا القدر المطلوب من الأصوات لا يعد فائزاً، حتى ولو كانت الأغلبية الحاصل عليها هي أغلبية مطلقة³.

وبالنسبة لتحديد من يحق له دخول الدور الثاني من العملية الانتخابية، فإن التشريعات الانتخابية قد تباينت في هذا الخصوص، فقد تجلته مقتصرًا على المرشحين الذين تحصلوا على نسبة معينة من الأصوات في الدور الأول، وقد تجلته مقتصرًا على اثنين فقط من المرشحين، وهما المرشحان الحاصلان على أعلى معدل من الأصوات⁴.

إن هذا التحديد يؤدي إلى إبعاد الأحزاب الصغيرة من دخول الدور الثاني؛ إضافة إلى أن الأحزاب المتوسطة قد تحجم هي الأخرى من الدخول في معترك انتخابات الإعادة، وعلى

1 - أنظر، سعاد الشراقوي، وعبد الله ناصف، المرجع السابق، ص 102.

2 - أنظر، سعاد الشراقوي، وعبد الله ناصف المرجع نفسه، ص 89.

3 - أنظر، بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 68.

4 - أنظر، سليمان الغويل، المرجع السابق، ص 152.

هذا فإن هذا النظام يشجع الأحزاب الكبيرة، كما يشجع أيضاً تجمع الأحزاب في صورة إئتلاف بطريقة تضمن نجاحها¹.

ومما لاشك أن نظام الانتخاب بالأغلبية على دورين، يبدو الأكثر حياداً من نظام الانتخاب بالأغلبية على دور واحد؛ إذ أنه يتعايش بسهولة ويسر مع عدد الأحزاب، فهو يسمح بتعدد الأحزاب غير المنظم، كما يسمح أيضاً باتحاد الأحزاب وتجمعها في قطبين كبيرين، وهو ما قد يؤدي في بعض الحالات إلى خلق نظام الحزبين².

رغم ما تميز به نظام الانتخاب بالأغلبية من مزايا تتمثل في البساطة والوضوح، والعمل على تحقيق الاستقرار الحكومي، إلا أنه تعرض للنقد وذلك باعتبار أنه غير عادل لأنه يؤدي إلى ظلم الأقليات السياسية ظلماً شديداً، ويتميز بمحاباة الأحزاب السياسية الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة³. بالإضافة إلى استبداد البرلمانات وإضعاف المعارضة وظلم الأقليات، ومن ثم إفساد النظام النيابي⁴.

ثانياً: نظام التمثيل النسبي

إن نظام التمثيل النسبي يعرف انطلاقاً من هدفه، وهو إعطاء كل حزب أو مجموعة رأي عدداً من المقاعد يتناسب مع قوتها العددية، كما أن جميع أنظمة التمثيل النسبي تقوم على مبدأ تقليص التفاوت بين حصة الحزب من مجموع الأصوات الوطنية، وحصته من مقاعد البرلمان، وبهذا فإن الحزب الذي يحصل على 40% من الأصوات، يجب أن ينال قدراً مساوياً من المقاعد، أما الحزب الذي استحوذ على 20% مثلاً من الأصوات، فيجب أن ينال ما يقابلها من المقاعد في البرلمان⁵.

1 - أنظر، بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 69.

2 - أنظر، سعاد الشرفاوي، وعبد الله ناصف، المرجع السابق، ص 105.

3 - أنظر، صالح حسين علي العبد الله، المرجع السابق، ص 245.

4 - أنظر، نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 330.

5 - أنظر، عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات زين الحقوقية، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 2009، ص 377 - 378.

وجدير بالذكر أن هذا النظام لا يصلح إلا في ظل الانتخاب بالقوائم، فلا يمكن تطبيقه مع نظام الانتخاب الفردي، كما أن هذا النظام وحده الذي يسمح بتوزيع المقاعد بين الأغلبية والأقليات؛ حيث لا تعتبر القائمة الفائزة تلك التي حصلت على أكثرية الأصوات، أو على الأغلبية المطلقة للأصوات المعطاة، كما هو الحال بالنسبة لنظام الانتخاب بالأغلبية¹. ولقد اهتم الفقه الدستوري بمشكلة تمثيل الأقليات لفترة طويلة من الزمن، وذلك كمحاولة منه للحد من ظاهرة تمثيل الأغلبية، وما تقود إليه من قصر التمثيل النيابي على الحاصلين على أغلبية أصوات الناخبين، وحرمان الأقليات من حقها الطبيعي في التمثيل². وبذلك ظهر نظام التمثيل النسبي، باعتباره ضمان لتمثيل الأحزاب السياسية جميعها بما فيها أحزاب الأقلية حيث أن كل حزب من الأحزاب السياسية، ومهما كان حجمه يحصل على عدد من المقاعد يتناسب مع الأصوات التي يحصل عليها³.

بالنسبة لهذا النظام فإنه يطبق في صور متعددة، أهمها نظام التمثيل النسبي مع القوائم المغلقة *Lists bloquées*، وهنا الناخب يختار قائمة من بين القوائم المعروضة عليه دون إدخال أي تغييرات عليها، فإما أن يقبلها كما هي أو يرفضها كما هي، وهناك نظام التمثيل النسبي مع إمكانية المزج بين القوائم *Panachage*، وفي هذا الصورة يمكن للناخب إدخال تعديلات على القوائم، وذلك بإمكانية تشكيل قائمة من أسماء المرشحين الذين يتولى اختيارهم من تلك القوائم المعروضة عليه، ومن دون التقيد بأي قائمة⁴.

ومن الدول التي أخذت بنظام التمثيل النسبي، نجد بلجيكا والنرويج والسويد وفنلندا والدنمارك وسويسرا واليونان وإسبانيا وألمانيا وإيطاليا وفنزويلا وتركيا، أما فرنسا فقد تأرجحت

1 - أنظر، دويب حسين صابر، المرجع السابق، ص 234.

2 - أنظر، عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 93.

3 - أنظر، فاروق عبد الحميد محمود، المرجع السابق، ص 82.

4 - أنظر، نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 327.

بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي في ظل أنظمتها الانتخابية المختلفة، إلى أن عدلت عنه في دستور 1958¹.

أما الجزائر فهي الأخرى قد أخذت بنظام الانتخاب النسبي على القائمة المغلقة،² والذي أفرز مجموعة هائلة من التشكيلات السياسية داخل البرلمان، وداخل المجالس الشعبية البلدية والولائية.

ونشير هنا إلى أن التطبيق العملي لنظام الانتخاب النسبي على القائمة المغلقة في الجزائر، قد أبان عن ضعفه وعجزه عن تحسين التمثيل داخل الهيئات التمثيلية بصفة عامة، والبرلمان بصفة خاصة، مما انعكس سلبا على أهم أعماله، والمتمثلة في التشريع والرقابة، ولعل السبب في ذلك هو نظام القائمة المغلقة، والذي قد يفرض على المنتخبين بعض المرشحين الذين لا علاقة لهم بالعمل السياسي، وتصدرهم للقوائم الانتخابية إنما كان على أساس إمكانية جلبهم لأكثر عدد ممكن من الأصوات، بحكم مكانتهم الاجتماعية أو إكثارتهم المالية، الأمر الذي أضعف العمل التمثيلي، ولعلاج ذلك لابد من الابتعاد عن الانتخاب النسبي على القائمة المغلقة، والاتجاه نحو نظام الانتخاب النسبي على القائمة المفتوحة، والذي يكفل حرية الناخب في اختيار ممثليه بحرية تامة دون أي قيود.

ومن مميزات هذا النظام أنه يضمن للأحزاب السياسية الصغيرة الوصول إلى البرلمان وحصولها على بعض المقاعد فيه، فهو يعمل على تمثيل الأحزاب السياسية في المجالس النيابية تمثيلا يتناسب مع عدد الأصوات التي حصل عليها كل حزب وبذلك يكون التمثيل

¹ - أنظر، نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 330.

² - تنص المادة 1/84 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر، عدد 01، الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012. على مايلي: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة." كما تنص المادة 1/65 من نفس القانون اعلاه على مايلي: "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة".

النسبي محققا للديمقراطية الحققة والتي تفرض ان يكون الحكم في يد الشعب ممثلاً تمثيلاً صحيحاً يكشف عن جميع الاتجاهات والقوى¹.

ومن مميزات هذا النظام كذلك أنه يساهم في إظهار المناهج والبرامج الانتخابية، كما ينشط المضمون الايديولوجي للانتخاب حيث أن كل مرشح وكل حزب يتقدم على أساس برنامج سياسي، فلا تعود المعركة الانتخابية مرتكزة على مصالح محلية تافهة، وعلى هذا الأساس يصبح النائب فعلاً ممثلاً للوطن بأكمله، لا أن يكون ممثلاً لبعض الناخبين المحليين².

إضافة إلى ما سبق، فإن هذا النظام يؤدي إلى قيام أغلبية برلمانية واضحة، وقوية تحقق الاستقرار السياسي للحكم، والانسجام بين البرلمان والحكومة³.

ورغم ما نسب لهذا النظام من مزايا وحسنات، إلا أنه تعرض لانتقادات لاذعة من قبل معارضيه، وذلك باعتبار أنه نظام معقد سواءً في إجراءات العملية الانتخابية، أو في تحديد وفرز الأصوات وإعلان النتائج، مما يضعف من مبادئ وضمانات سلامة الانتخابات، ودقة نتائجها ويعرضها للتزييف والتزوير⁴.

المطلب الثاني

ضمانات سلامة الانتخابات ضمانات لسلامة النظام التمثيلي

مما لا يمكن نكرانه في الوقت الراهن، هو أن احتمالات العبث والتلاعب بإرادة الناخبين وتزييفها هي احتمالات كبيرة، لذا أصبح من الضروري البحث عن ضمانات تكفل سلامة العملية الانتخابية، كما أن ضمان سلامة الانتخاب يعد معياراً مهماً لمعرفة مدى ديمقراطية الدولة، إضافة إلى أن وجود تلك الضمانات يوفر وسيلة فعالة للتحقق من نزاهة

1 - أنظر، صالح حسين علي العبد الله، المرجع السابق، ص 250.

2 - أنظر، عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص 417.

3 - أنظر، دويب حسين صابر، المرجع السابق، ص 236.

4 - أنظر، نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 332.

الانتخابات، والتقليل من احتمالات تعرض الناخبين للضغوط، وبالتالي فإن أي تدابير تتخذها الدولة، من شأنها تقييد إرادة الناخبين في الاختيار الحقيقي للممثلين، يعتبر مؤشرا على افتقاد الانتخاب لمعايير السلامة الضرورية، وأن الحديث على هذه الضمانات يتطلب منا التطرق إلى سرية التصويت (الفرع الأول)، ومنع الضغط على الناخبين (الفرع الثاني)، وفي الأخير نتطرق إلى الإشراف القضائي على العملية الانتخابية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

سرية التصويت

تعد السرية أحد أهم ضمانات الحق في الانتخاب، وتطبيق نظام المشاركة الانتخابية،¹ لذلك حرصت أغلب دساتير وقوانين الانتخاب في العالم، على تضمين موادها بالنصوص التي تؤمن تطبيق مبدأ سرية التصويت، ومن بين تلك الدساتير نجد الدستور الجزائري 1996؛ حيث نصت المادة 1/118 منه على مايلي: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري". وقد تم التأكيد على هذه السرية كذلك من خلال نص المادة 1/85 من نفس الدستور، والتي تنص على مايلي: "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري". كما تم النص على مبدأ السرية كذلك في قانون الانتخابات الجزائري رقم 01/12؛ حيث نصت المادة 31 منه على مايلي: "التصويت شخصي وسري".

وبهذا نلاحظ أن المشرع الجزائري قد أولى عناية خاصة لمبدأ السرية، لأنه يوفر للناخب إمكانية إبداء رأيه بكل حرية، وبعيدا عن أي حرج أو ضغط حزبي أو خارجي، وبما أن سرية التصويت في الانتخاب تعد أحد أهم ضمانات سلامة العملية الانتخابية، وجب توفير كافة الاجراءات اللازمة لضمان وتفعيل هذا المبدأ في الواقع العملي، والعمل على

¹ - أنظر، سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها (دراسة مقارنة)، دار دجلة، عمان - الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص 258.

تجاوز كل العقبات التي تحول دون ذلك¹. فضلاً عن ذلك فإن مبدأ السرية يتيح الفرصة أمام العامل، للاشتراك في الانتخاب بكل حرية وبدون أي خوف من رب العمل، ونفس الشيء بالنسبة لأعضاء الحزب، يتيح لهم كامل الحرية بالتصويت لمن يرونه الأجدر للقيام بالمهمة التمثيلية، وهذا حتى لو كان من خارج الحزب ودون أي حرج أو خوف وبكل استقلالية، وهذا ما يمكن أن يؤدي إلى المساهمة في تحسين التمثيل داخل الهيئات التمثيلية، وسرية التصويت بهذا المعنى، تعتبر الوسيلة التي تضمن الوصول لمعرفة الإرادة الحقيقية للناخبين.

كما أن مبدأ السرية يفرض التزاما على الناخب وعلى لجنة الانتخاب معا، فلا يجوز للناخب أن يترك على بطاقة إبداء الرأي أي علامة أو إشارة تدل عليه، وبالنسبة للجنة الانتخاب فلا يجوز لها هي الأخرى أن تفشي سر الجهة التي قام الناخب بالتصويت لصالحها².

إضافة إلى ما سبق نجد أن مبدأ السرية يعمل على تحقيق النزاهة في العملية الانتخابية، وذلك من خلال وقوف هذه الاستقلالية كعائق أمام عديمي النزاهة من المرشحين الذين يرغبون في الوصول إلى الهيئات التمثيلية بكل الوسائل، سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، كاللجوء إلى استعمال الرشوة، وذلك من خلال تقديم مجموعة من الهدايا إلى الناخبين، أو إقامة مأدبة عشاء لصالح جمهور الناخبين في الدائرة الانتخابية أو غيرها من الطرق الأخرى، وبالتالي فإن المرشح إذا ما أقدم على هذه الطرق غير المشروعة، فلن يجد أمامه أي ضمانات تضمن له أن الناخبين سيدلون بأصواتهم لصالحه³.

¹ - أنظر، نعمان أحمد الخطيب المرجع السابق، ص 309 - 310.

² - أنظر، سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص 258.

³ - أنظر، هشام حسين الجبوري، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013، ص 89.

ورغم أهمية هذا المبدأ إلا أنه لم يعرف في بعض الدول إلا منذ عهد قريب نسبياً، كما نجد كذلك أن بعض المفكرين والكتاب كانوا يؤيدون التصويت العلني، بالقول: أن التصويت العلني يتمتع بتفوق أخلاقي، وأن التصويت العلني في نظره يساهم في تحسين التمثيل، وذلك من خلال اتباع الناخبين الأميين، والذين ليست لهم دراية بشؤون السياسة للناخبين المتثقفين¹.

أما في الوقت الحالي فقد استقر الحال في جميع الدول على الأخذ بالافتراع السري لما له من مميزات تتمثل في ضمان مشاركة أكبر عدد ممكن من الناخبين، عكس التصويت العلني الذي يسبب في عزوف الناخبين عن المشاركة في الانتخابات، وذلك بسبب الضغوط التي يمكن أن تتعرض لها طبقة واسعة من الناخبين من قبل مرؤوسيه في العمل، كما أن التصويت السري يعد الأقل ترويجاً للفساد من التصويت العلني، الذي يفسح المجال أمام الرشوة الانتخابية، لأن هذا النوع من التصويت سيكون ضماناً للراشي من أن كل من تلقى منه رشوة أو هبة سيصوت لصالحه²، ولضمان فكرة السرية لابد من توفر العناصر التالية:

1/ العازل: وهو جزء مغلق من مكتب التصويت، الغرض منه إبعاد الناخب عن الأنظار أثناء وضعه بطاقة التصويت في الظرف الانتخابي³. وعلى هذا يجب أن يزود كل مكتب تصويت بعازل واحد، أو عدة عوازل إذا اقتضى مبدأ السرية ذلك، مع ضرورة وجوب تحقيق هذه العوازل للغرض الذي وجدت من أجله. ولإشارة فإن هذه المعازل يجب ألا تُخفي على الجمهور عملية التصويت والفرز والمراقبة⁴.

إن عدم وجود العازل في قاعة الانتخاب يعتبر مخالفة خطيرة قد تتال من سلامة العملية الانتخابية، وتصفها بعدم الصحة حتى ولو كانت نية التزوير غير موجودة، وهذا لأن

1 - أنظر، سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص 258 - 259.

2 - أنظر، سعد مظلوم العبدلي، المرجع نفسه، ص 259.

3 - أنظر، صالح حسين علي العبد الله، المرجع السابق، ص 328.

4 - أنظر، نص المادة 42 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخاب.

السرية تعتبر من ضمانات الحق الانتخابي؛ ويعد المرور عبر العازل واجب على الناخب تأديته، وهو ما قد يؤدي إلى إلغاء الانتخاب، إذا أغفل هذا الواجب من قبل عدد كبير من الناخبين¹.

ويرى المجلس الدستوري الفرنسي أن امتناع الناخبين عن المرور عبر العازل، لا يشكل تصرفاً غير قانوني من شأنه أن يعيب نزاهة العملية الانتخابية إذا تم بمحض إرادة الناخبين ولم ينشأ عن إكراه أو ضغط من أحد².

كما يرى كذلك المجلس الدستوري اللبناني بأن العازل قد أقيم حفاظاً على السرية، وأن هذه السرية هي لضمان سلامة الإرادة وتأمين حرية الانتخاب، فإذا شاء الناخب أن لا يخفي ميله إلى مرشح معين، دون الدخول إلى العازل، فلا عيب يشوب اقتراعه، إلا إذا كان المانع الذي حمل الناخب على عدم الدخول إلى العازل وليد ضغط أو إكراه، فيكون من شأن ذلك التأثير على مصداقية الاقتراع³.

2/ استخدام الظرف: إن الوصول إلى مبدأ السرية في العملية الانتخابية لن يتحقق من خلال استخدام العازل فقط، وإنما يجب أن يضع الناخب ورقة الانتخاب، والتي سجل فيها اسم المرشح الذي يريد، في ظرف غير شفاف حتى لا يمكن معرفة ما تضمنته ورقة الانتخاب، وهذا ما يهدف إليه وجود العازل⁴، كما يجب أن تكون الأظرفة غير مدمغة وعلى نموذج واحد، حتى تكون حائلاً دون وقوع أي تلاعبات في العملية الانتخابية⁵. ونظراً لما

¹ - أنظر، هشام حسين الجبوري، المرجع السابق، ص 90.

² - أنظر، عبدو سعد(وآخرون)، النظم الانتخابية دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 2005، ص 107.

³ - أنظر، عبدو سعد (وآخرون)، المرجع نفسه، ص 107 - 108.

⁴ - أنظر، هشام حسين الجبوري، المرجع نفسه، ص 90.

⁵ - تنص المادة 33 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخاب على مايلي: "يجري التصويت ضمن أظرفة تقدمها الإدارة.

تكون الأظرفة غير شفافية وغير مدمغة وعلى نموذج موحد.

توضع هذه الأظرفة تحت تصرف الناخبين يوم الاقتراع في مكتب التصويت".

تميز به هذا المبدأ من مميزات، فقد أصبح يمثل مسألة جوهرية في البنيان الديمقراطي، وأساساً ومرتكزاً يستند عليه وجود الديمقراطية الحقيقية المعاصرة¹.

الفرع الثاني

منع الضغط على الناخبين

يعد مبدأ عدم الضغط على الناخبين على غرار المبدأ السابق، أحد أهم المبادئ التي يقوم عليها الحق في الانتخاب باعتباره وسيلة لضمان المشاركة السياسية، لهذا يجب أن تتخذ كل التدابير الكفيلة بحرية الناخب وهو يدلي بصوته، وتتحقق حرية الناخب متى كان يستطيع أن يتخذ قراره بالتصويت بعيداً عن كل ضغط، وهذا الضغط الذي يمكن أن يمارس على الناخبين قد يكون جسدياً، وذلك بضرب الناخبين وترويعهم أو افتعال المشاكل،² من أجل الابتعاد عن المشاركة في العملية الانتخابية من قبل جهة ما، لأنه في اعتقاد تلك الجهة إذا ما ذهب تلك الفئة من الناخبين، سيتم ترجيح كفة الانتخاب لصالح المرشح غير المرغوب فيه³.

ولذلك ذهب المشرع الفرنسي من خلال نص المادة 98 من قانون الانتخاب، إلى القول بأن كل تجمع أو صياح أو تظاهرات تهديدية بقصد الإخلال بأعمال جماعة الناخبين، يعد اعتداءً على حرية التصويت ويعاقب عليه قانوناً، وحول هذا المعنى تذهب

¹ - أنظر، هشام حسين الجبوري، المرجع السابق، ص 90.

² - تنص المادة 2/1/219 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخاب على مايلي: "يعاقب بالحبس من ستة(6) أشهر إلى سنتين(2) وبحرمائه من حق الانتخاب والترشح لمدة سنة(1) على الأقل وخمس(5) سنوات على الأكثر كل من عكر صفو أعمال مكتب تصويت أو أحل بحق التصويت أو حرية التصويت أو منع مترشحا أو من يمثله قانونا حضور عملية التصويت.

وإذا ارتبط ارتكاب الأفعال المنصوص عليها أعلاه بحمل سلاح، يعاقب مرتكبها بالحبس من ستة(6) أشهر إلى ثلاث(3) سنوات".

³ - أنظر، هشام حسين الجبوري، المرجع نفسه، ص 85.

المادة 99 من ذات القانون، إلى القول بأن كل دخول وسط جماعة ناخبين باستعمال العنف، أو محاولة استعماله بقصد منع اختيار ما، يعد فعلاً معاقب عليه قانوناً¹.

ويمكن أن تكون الضغوط على الناخبين معنوية، وهذا النوع من الضغوط إما أن يكون في صورة ترهيب أو ترغيب، وتتجسد الصورة الثانية في الإغراء بالوعود والتحسينات الاجتماعية أو حل لمشاكل أو وعد بتوظيف، أما الصورة الثانية من هذا النوع تتجسد في الضغط على إرادة الناخبين من خلال تهديدهم بالفصل من الوظيفة²، أو حرمانهم من ترقية ما، كما يمكن أن يمارس هذا الضغط على فئة التجار، وذلك من خلال تهديدهم بغرامات مالية، في حال إذا لم يصوتوا لصالح المرشح المرغوب فيه³.

وفي بعض الأحيان تمارس على الناخبين ضغوطاً مالية، والتي تعد من أخطر الضغوط على إرادة الناخبين، وأكثرها إفساداً للعملية الانتخابية، ومما لاشك فيه أن الرشاوى الانتخابية تعد من الأفعال المرفوضة أخلاقياً والمجرمة قانوناً، وعلى هذا الأساس فإن ضمان حرية الناخب في قيامه بواجبه الانتخابي بعيداً عن أي مضايقة أو ضغط، يعد أحد أهم معايير نزاهة العملية الانتخابية⁴.

زيادة على ذلك فقد تمارس على الناخبين ضغوط الحملات الانتخابية، والدعاية الإعلامية، وتعرف الحملة الانتخابية بأنها: "مجموعة الأعمال التي يقوم بها الحزب أو المرشح، بغرض إعطاء صورة حسنة للجماهير والناخبين عن سياسته وأهدافه، ومحاولة

¹ - أنظر، سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص 256.

² - تنص المادة 226 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخاب على مايلي: "يعاقب بالحبس من ثلاثة (3) أشهر إلى سنة (1) وبغرامة من ألفي دينار (2.000 دج) إلى أربعة آلاف دينار (4.000 دج) كل من حمل ناخباً أو أثر عليه أو حاول التأثير على تصويته مستعملاً التهديد سواء بتخويله بفقدان منصبه أو بتعريضه هو وعائلته أو أملاكه للضرر.

وإذا كانت التهديدات المذكورة أعلاه مرفقة بالعنف أو الاعتداء تطبق على مرتكبيها العقوبات المنصوص عليها في المواد 264 و 266 و 442 من قانون العقوبات".

³ - أنظر، هشام حسين الجبوري، المرجع السابق، ص 85.

⁴ - أنظر، صالح حسين علي العبد الله، المرجع السابق، ص 326.

التأثير فيهم بكل الوسائل والإمكانيات المتاحة من خلال قنوات الاتصال الجماهيرية، وذلك بقصد تحقيق الفوز في الانتخابات"¹.

وقد ذهب الفقه إلى تعريف الدعاية الانتخابية، بأنها مرادف للدعاية السياسية التي تهدف إلى ممارسة مجموعة من الضغوط على إرادة الناخبين الحرة، من أجل إقناعهم باتباع موقف معين، دون أن يؤدي ذلك إلى سلب الإرادة الخاصة لهؤلاء الناخبين بصفة كلية، وإلا توصلنا إلى نوع من الإكراه المعنوي أو المادي تحقيقاً للاستبداد بالسلطة، وفي اختيار ممثلي تلك السلطة وليست الإرادة الشعبية².

إن حق الدعاية الانتخابية مكفول لجميع المرشحين في أي نوع من أنواع الانتخابات، فكل مرشح حق التعبير عن نفسه والدعاية لبرنامج الانتخابي بكل حرية، وفي إطار الضوابط والإجراءات القانونية، وأهم دعاية انتخابية هي إقدام الدولة على توعية المواطنين بأهمية الانتخابات والدعوة إلى المشاركة فيها. كما يمنع على أجهزة الاعلام الحكومية أن تنشر أي موضوع يتعلق بالانتخابات، إلا بموافقة وإشراف لجنة انتخابية تنشئ لهذا الغرض؛ حيث تتولى هذه اللجنة مهمة تنظيم استخدام وسائل الاعلام الرسمية بجميع انواعها لفائدة جميع المرشحين بالتساوي من أجل عرض برامجهم الانتخابية.

إضافة إلى ما سبق فإن القانون يحظر على جميع المرشحين القيام بأية دعاية انتخابية، تنطوي على خداع الناخبين أو التدليس عليهم³، كما يمنع استخدام التجريح أو التشهير بالآخرين في الدعاية الانتخابية، ويحظر كذلك استغلال الوظيفة أو المنصب أو السلطة، من أجل التأثير على الناخبين وتوجيههم لفائدة مرشح ما لا يرغبون بالتصويت

¹ - أنظر، عبدو سعد (واخرون)، المرجع السابق، ص 115.

² - أنظر، بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 500.

³ - تنص المادة 218 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخاب على مايلي: "يعاقب كل من حصل على الأصوات أو حولها أو حمل ناخباً أو عدة ناخبين على الامتناع عن التصويت مستعملاً أخباراً خاطئة أو إشاعات افتراضية أو مناورات احتيالية أخرى، بالعقوبات المنصوص عليها في المادتين 102 و103 من قانون العقوبات".

لصالحه¹. وهذا لأن الدعاية الانتخابية هي محاولة التأثير في إرادة الناخبين، وذلك بإعمال كل الوسائل الإعلامية من أجل إقناعهم بمرشح ما².

الفرع الثالث

الإشراف القضائي

يعد الإشراف القضائي ضماناً لسلامة ومشروعية العملية الانتخابية، باعتبار أن القضاة هم الأقدر على ممارسة هذا الإشراف، وذلك بما جبلوا عليه من الحياد وعدم الخضوع إلا لضمائرهم، إضافة إلى ذلك فإن الإشراف القضائي يعمل على تدعيم ثقة المواطنين في سلامة نتائج العملية الانتخابية. مما يؤدي إلى تمكين الناخبين من اختيار ممثليهم في مناخ تسوده الطمأنينة³.

والإشراف القضائي على العملية الانتخابية باعتباره ضماناً للتعبير عن الإرادة الحقيقية للمواطنين، لن يتحقق إلا من خلال تواجد عضو من أعضاء السلطة القضائية في كل لجنة من لجان الانتخاب يراقب عمل الإدارة، ويعمل على استقرار النظام ومن ثم يحول دون تغيير الإرادة الحقيقية للناخبين⁴.

إن الإشراف القضائي على العملية الانتخابية له معنيان واسع وضيق، فالمعنى الضيق يقتصر على مرحلة واحدة وهي مرحلة التصويت، أما المعنى الواسع فيقصد به وضع كافة مراحل العملية الانتخابية بدءاً من المرحلة التمهيدية، والتي تمثل نقطة البدء فيها القيد في الجداول الانتخابية، وحتى إلى غاية المرحلة النهائية وهي لحظة إعلان النتائج، وتلقي الطعون الانتخابية والفصل فيها تحت إشراف قضائي.

¹ - أنظر، عبدو سعد (واخرون)، المرجع السابق، ص 116-117.

² - أنظر، بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 500.

³ - أنظر، جورجى شفيق سارى، تأملات واجتهادات في عملية الاقتراع وضماناتها تحليل وتطبيق لانتخابات مجلس الشعب المصري لعام 2000، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 75.

⁴ - أنظر، هشام حسين الجبوري، المرجع السابق، ص 199.

وقد نادى الكثير من الفقهاء والمتخصصين، إلى ضرورة تطبيق المدلول الواسع للإشراف القضائي على العملية الانتخابية، لضمان نزاهتها وذلك بداية من تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية، وحتى إعلان النتيجة النهائية للانتخابات، مع وضع كل الأمور المتعلقة بتلك العملية حقيقة بيد القضاء، من أجل الابتعاد بها عن تضليل الإرادة الشعبية والاقتراب بها من تحقيق النزاهة، وحتى يتسنى للناخب والمرشح ضمان نزاهة الانتخابات¹.

ومما لا شك فيه أنه لا قيمة للإشراف القضائي على مرحلة التصويت فقط، مع ترك المرحلة السابقة واللاحقة على مرحلة التصويت دون إشراف قضائي، وذلك بفسح المجال أمام العابثين والمزورين، بإدراج أسماء الموتى والمعتوهين والمجنونين والمفقودين في القوائم الانتخابية في ظل غياب الرقابة القضائية، إضافة إلى العمل على توسيع الدوائر الانتخابية في أماكن، وتضييقها في أماكن أخرى، إذن فالإشراف القضائي على مرحلة واحدة من مراحل العملية الانتخابية، لن يؤدي إلى تحقيق النتائج والغايات المرجوة منه².

هذا ويستند مؤيدوا الإشراف القضائي على مرحلة واحدة من مراحل العملية الانتخابية، إلى حجة أن عدد القضاة لا يكفي لتولي رئاسة جميع اللجان العامة والفرعية، لأن مجموع اللجان يزيد على عدد القضاة عدة أضعاف، وبالتالي فإن هناك استحالة مادية وعملية لتحقيق ذلك³.

وفي الوقت الذي تعالت فيه الأصوات للمطالبة بالإشراف القضائي على العملية الانتخابية، باعتباره أهم ضمانة تكفل للناخبين التعبير الحقيقي عن إرادتهم، ظهرت بعض الأصوات المعارضة له، حيث يرى جانب من الفقه⁴ أن اسناد مهمة الإشراف على العملية الانتخابية إلى القضاء، لا يعني تحقيق المثالية لمبدأ سلامة التمثيل النيابي، وهذا لأن لكل

¹ - أنظر، عبد اللاه شحاته الشقاني، مبدأ الإشراف القضائي على الاقتراع العام للانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005، ص 26.

² - أنظر، عبد اللاه شحاته الشقاني، المرجع نفسه، ص 558.

³ - أنظر، جورجى شفيق سارى، المرجع السابق، ص 65 - 66.

⁴ - أنظر، صالح حسين علي العبد الله، المرجع السابق، ص 345 - 346.

شخص ميوله وانتماءاته، وليس من المعقول إمكانية تجريد أي إنسان من ميوليه واتجاهاته، وبالتالي فلا بد من أن ينتمي إلى هذا الاتجاه أو ذاك، لذا فكما أنه يظن بالقاضي الحياد والنزاهة، فإن شبهة انعدام الحياد تظل هي الأخرى بدورها قائمة. إضافة إلى أن انشغال القضاة بالانتخابات، سيؤدي إلى ضياع حقوق المواطنين وإهدارها، وهو ما سينجر عنه تعطيل القضايا وتأخير الفصل فيها¹.

وفي الجزائر يجري العمل على إسناد مهمة الإشراف على عملية الاقتراع إلى السلطة القضائية، لهذا نجد أن المشرع الجزائري قد خصص من خلال القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخاب فصلاً بأكمله لآلية الإشراف من الباب السادس، وقد تضمن هذا الفصل ثلاث (3) مواد وهي 168 و 169 و 170. وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على اهتمام المشرع الجزائري بهذه الضمانة، لما لها من دور في تجسيد الإرادة الحقيقية للناخبين. وبالنسبة لتشكيل اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات يكون حصرياً من قضاة، وبناءً على تعيين من قبل رئيس الجمهورية بمناسبة كل اقتراع²، وبمجرد تعيين هذه اللجنة تتولى مهمة تعيين رئيسها من بين أعضائها.

مما سبق نجد أن تشكيل هذه اللجنة يتم بناءً على تعيين من قبل رئيس الجمهورية، وهو ما من شأنه المساس باستقلالية وحياد هذه اللجنة، ولأن الإشراف القضائي الحقيقي والفعال على العملية الانتخابية، يتطلب الحيولة دون تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل هذه اللجنة وبأي شكل من الأشكال، وهو ما لن يتحقق إلا بتعيين هؤلاء القضاة من قبل السلطة القضائية وحدها، ووفق معايير وشروط موضوعية تراعى فيها استقلالية القضاة وعدم شعورهم بأي ضغط، وخاصة من قبل السلطة التنفيذية أثناء تأديتهم لمهامهم. و لعل الهدف

¹ - أنظر، منصور محمد محمد الواسعي، حقا الانتخاب والترشيح وضماناتهما دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2009-2010، ص 215.

² - أنظر، نص المادة 1/168 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخاب.

من ذلك هو إنشاء حالة من الثقة الكاملة في أن تكون نتيجة الانتخابات معبرة تعبيراً حقيقياً عن إرادة الناخبين.

ومما تجدر الإشارة إليه أن القانون العضوي 01 /12 المتعلق بالانتخابات، لم يتولى تحديد عدد الأعضاء المشكلين للجنة الإشراف القضائي على الانتخابات، وعلى هذا نجد أنه كان من الضروري على المشرع الجزائري أن يتولى تحديد عدد أعضاء هذه اللجنة، وبصورة دقيقة وكافية.

ومن خلال نص المادة 169 من قانون الانتخاب 01 /12 يتضح كذلك أن المشرع الجزائري قد قصر مهمة الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية، بالنسبة لهذه اللجنة على المرحلة المعاصرة للعملية الانتخابية وأهمل بقية المراحل، مع الإشارة إلى أن الإشراف القضائي على العملية الانتخابية من بين المبادئ التي يجب الالتزام بها في كافة مراحل العملية الانتخابية، وألا يقتصر على مرحلة معينة من تلك المراحل، وإهمال بقية المراحل الأخرى مثل المرحلة السابقة على مرحلة الاقتراع العام واللاحقة عليها¹. الأمر الذي يؤدي إلى التشكيك في عدم نزاهتها وجديتها.

أما عن مهام اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات، فنجد أن من بين تلك المهام الرئيسية التي تقع على عاتقها إعداد تقرير عن نشاطها، مع وجوب رفع هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية².

والملاحظ أن قيام اللجنة الوطنية للإشراف على العملية الانتخابية بتقديمها تقرير عن نشاطها إلى رئيس الجمهورية يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية، وهو ما من شأنه التأثير على استقلاليتها ونزاهتها.

¹ - أنظر، منصور محمد محمد الواسعي، المرجع السابق، ص 212.

² - أنظر، المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 68/12 المؤرخ في 10 فبراير 2012 المتعلق بتحديد تنظيم وسير اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات، ج ر، عدد 06، الصادرة بتاريخ 12 فبراير 2012.

وفي الأخير يمكن القول: أن الانتخابات الحرة والنزيهة تحقق للشعب فرصة معاقبة الحكم غير الصالح وتصحيح أخطاء السياسة، ويصبح لدى الحكام الحافز لقبول المساءلة والشفافية، كما أنها تعمل على تكوين قناعة لدى الحكام بقبول المساءلة والشفافية في ممارسة الحكم وشرح وتبرير ما يصدر عنهم من قرارات، إضافة إلى لجوء الحكام إلى التشاور مع عدد كبير من المواطنين قبل إصدار القرارات.

المبحث الثالث

أزمة النظام التمثيلي

عندما نتحدث عن الأزمة، فالتاريخ في هذا الاتجاه يضع الأصبع على خلاصات واضحة، تفيد أن الأزمات السياسية ليست هي العجز، وإنما هي محطات متفاوتة الحدة والانعكاس على الحياة العامة، تكون الشعوب على موعد معها عند كل انتقال من نظام إلى نظام سياسي أو اقتصادي مغاير¹. كما أن الأزمة تعبر عن وجود علاقة توتر بين المشروع الديمقراطي وبنية المجتمع، خاصة وأن الديمقراطية كآلية إنجاز لا تكفي بذاتها، وإنما تحتاج إلى قدرات فعالة في وجدان الأمة والمجتمع، وإلى قوى إيجابية تعزز الطريق السليم لزيادة التنمية والتقدم، وبالتالي فإن الإخفاق الديمقراطي يرتبط بالأساس بتراجع مؤشرات الوضع الاقتصادي والاجتماعي للدولة².

وبما أن الديمقراطية الحقيقية ليست عبارة عن شعارات وعناوين تكتب في دساتير الدول، حتى يشار إليها أنها ديمقراطية، وإذا كان هذا هو حال الديمقراطية في الدول العربية، فهذا ما دفع الدول الغربية إلى الادعاء بغياب الديمقراطية في تلك الدول، وقد استعمل الغرب هذا الادعاء كوسيلة للتدخل واحتلال مجموعة من الدول العربية، وإذا كان هدف الغرب هو

¹ - أنظر، القلاي علي، إشكالية إفساد العملية الانتخابية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس السويسي الرباط، 2000 - 2001، ص 86.

² - أنظر، زريقي زهرة، أزمة الديمقراطية في الجزائر بين الفكر والممارسة مقارنة ميدانية، مجلة الأدب والعلوم الاجتماعية، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة فرحات عباس سطيف، عدد 14، 2011، ص 71.

تطبيق الديمقراطية في العالم العربي، فإن شعوب هذه الدول هي الأخرى تتفق مع الغرب في ضرورة الوصول إلى ديمقراطية حقيقية، وإن تعثر الديمقراطية التمثيلية في الدول النامية بصفة عامة والبلاد العربية بصفة خاصة، قد يكون مصدره من الحكام كما قد يكون مصدره بنية المجتمع والثقافة السائدة فيه، ومدى ديمقراطية المعارضة السياسية في البلاد. إن دراستنا لأزمة النظام لتمثيلي تتطلب منا الوقوف على أسباب هذه الأزمة (المطلب الأول)، وبعد ذلك التطرق إلى مظاهرها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

أسباب أزمة النظام التمثيلي

إذا كان التمثيل الصحيح يحقق المشاركة السياسية، ويضفي على الحكام شرعية لا يتطرق إليها الشك، يرتاح إليها المواطنون وتساعد المسؤولين على ضبط شؤونهم وتحسين المجتمع والدولة، إذن فما سبب عدم نجاعة هذا النظام في دول العالم الثالث والبلاد العربية على وجه الخصوص، ولمعرفة تلك الأسباب لا بد من التطرق إلى الضعف الذي تعرفه الأحزاب السياسية في تلك الدول (الفرع الأول)، إضافة إلى ذلك لا بد من الوقوف على حقيقة الرأي العام (الفرع الثاني)، وأخيرا إبراز الدور الذي يمكن أن يلعبه المال في الحياة السياسية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

المستوى الحزبي الهزيل

إن الحزب السياسي هو عبارة عن تنظيم دائم لجماعة من الناس تتكفل حوله وتستعمله لتنفيذ برنامج سياسي اجتماعي معين، عن طريق الوصول إلى الحكم¹. كما أن الأحزاب السياسية تلعب دورا مهما في التمثيل السياسي؛ إذ أنها تعمل على تأطير المنتخبين والناخبين، وذلك من خلال تطوير الوعي السياسي للمواطنين، والسماح بتعبير أكثر وضوحاً

¹ - أنظر، بيظام أحمد، الاقتراع النسبي والتمثيلية حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باثنة، 2004 - 2005، ص 124.

على الخيارات السياسية، إضافة إلى دورها في تقويم السلطة وكشف أخطائها وردها إلى جادة الصواب¹.

وبالنسبة لعزوف المواطنين عن الانتماء إلى الأحزاب والعمل السياسي، يمكن أن يتجلى في مجموعة من المظاهر، مثل الصورة المشوهة التي تقدمها الأحزاب عن العمل السياسي وما يمكن أن يؤدي إليه، ذلك من زرع روح اليأس والإحباط في نفوس المواطنين، ومن ذلك أيضاً نجد استبدال الأخلاق بالانتهازية، وهذا من خلال استعمال السياسة كوسيلة لولوج عالم المال والأعمال، وعدم القدرة على الاستقطاب بسبب تفشي ظاهرة التزوير والفساد، لأن هذه الظواهر تعمل على تقويض الالتزام السياسي للأشخاص اتجاه المؤسسات والقانون، ويكرس عدم إيمانهم بها، مما يعكس أزمة الأحزاب وعجزها أمام استقطاب المواطنين لغياب الهياكل الضرورية لذلك، كما أن ظاهرتي الفساد والتزوير لا يمكن أن يتحقق من ورائها أي شيء، سوى نجاحها للقيادات الحزبية في تعزيز مواقعها داخل الحزب وخارجه، والمثال على ذلك هو ما نلاحظه من وجود مجموعة من رؤساء الأحزاب باقية على رأس تلك التنظيمات الحزبية لمدة طويلة جداً، قد تتعدى في بعض الأحيان خمسة عشر سنة.

ومن مظاهر الفساد داخل الأحزاب السياسية ما يلاحظ من طرق ملتوية، كالوساطة والشراء في الانتخابات من أجل تصدر رئاسة القائمة، حتى وإن لم تكن للشخص الراغب في تصدر القائمة أي علاقة بالحزب أو حتى بالعمل السياسي، المهم هو كيفية جلب أكبر عدد ممكن من الأصوات، حتى يتمكن الحزب من حصد أكبر عدد ممكن من المقاعد، وفي بعض الأحيان يتم تصدر القوائم الانتخابية بناءً على تقديم مبلغ مالي معين، إذن فإن هذه العملية ستؤدي إلى إبعاد أعضاء الحزب المؤهلين؛ أي الأعضاء الذين توفرت فيهم شروط الترشح وإمكانية القيادة، وفي مقابل ذلك سينتقد إلى الهيئات التمثيلية ممثلين لا علاقة لهم

¹ - أنظر، موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 75.

بالسياسة والعمل السياسي، وهو ما سيعمل على إضعاف هذه الهيئات وبيعدها عن الغاية من وجودها.

وعلى هذا الأساس فإن مشكل العزوف عن التصويت تقع لائمتة بالدرجة الأولى على عاتق الأحزاب السياسية، وذلك من خلال غياب الديمقراطية الداخلية والشفافية في التسيير، لأنه من أجل خلق مجتمع ديمقراطي لا بد من ممارسة قواعد الديمقراطية داخل مراكز التنشئة السياسية، بالإضافة إلى سلوك بعض القيادات الحزبية الذي يؤدي إلى تنفير المواطن من العملية السياسية، وعلى الرغم من انزعاج مختلف القيادات الحزبية والسياسية في كل مناسبة انتخابية من ظاهرة العزوف الانتخابي، وتعبيرها عن مخاوفها من استمرار هذه الظاهرة، ومن أثرها السلبي على مجرى الحياة السياسية ومستقبل الديمقراطية، إلا أنها لم تبادر بتقديم حلول ناجعة لهذه الظاهرة¹.

و مما تجدر الإشارة إليه هو أن تعدد الأحزاب لا يعني التنوع والاختلاف، في التوجهات والتصورات والبرامج والمشاريع والشعارات التي تجعل المنافسة ذات جدوى، وإنما نجد أن هنالك إفراغ للبرامج الانتخابية من محتواها، وهذا من خلال تشابه وتطابق الشعارات والبرامج الانتخابية للأحزاب، حيث تكاد تتفق جل الأحزاب السياسية على الدعوة إلى النهوض بالاقتصاد الوطني، وتشجيع الاستثمار الأجنبي وإصلاح القطاعات التالية: التعليم الصحة القضاء، وكذا العمل على القضاء على البطالة والاهتمام بالشباب. إذن وبما أن الأحزاب السياسية عبارة عن وسيط اجتماعي بين المواطن والأوساط الممارسة للسلطة، فأنها مطالبة بصياغة برامج وتصورات وأجوبة ملموسة للقضايا المطروحة².

¹ - أنظر، عبد الرزاق كبيري، العزوف السياسي بالمغرب الأسباب والتداعيات: (الانتخابات التشريعية ل7 سبتمبر 2007

نموذجاً)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا للجامعة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس السويسي الرباط، 2009 - 2010، ص 82 - 83.

² - أنظر، القلاي علي، المرجع السابق، ص 87 - 88.

ولعل الغاية من الانتماء الحزبي عادة هو الخضوع لنظام التربية والتنشئة، الذي يعمل على غرس قيم وسلوكيات المواطنة والمسؤولية وثقافة الحق والواجب والاهتمام بالشأن العام من أجل إنتاج كوادر قادرة على تمثيل المواطنين في الهيئات التمثيلية أحسن تمثيل، والسير بالدولة إلى بر الأمان¹. وهذا لأن التنشئة السياسية تعمل على تنمية معارف الأعضاء المنخرطين في الأحزاب السياسية وتزويدهم بالمهارات والخبرات التي تمكنهم من المشاركة كأعضاء فاعلين في مجتمعاتهم، أما عدم اللجوء إلى التنشئة السياسية سيتولد عنه سياسيين أو ممثلين مستعملين السياسة كوسيلة لجمع المال، مفضلين ومهتمين بمصلحتهم الخاصة على حساب المصلحة العامة للمواطنين والوطن، كما أن الهدف الأساسي من القيام بعملية التنشئة السياسية هو خلق شعور بالمواطنة، وتشجيع للأفراد على قبول سياسات السلطة².

ومما يؤسف عليه هو أن الأحزاب السياسية قد نسيت أن هناك مجتمعاً يجب أن تلعب دوراً مهماً في تأطيره وتنشئته سياسياً، ولهذا انقلبت الأحزاب السياسية إلى أحزاب انتخابية لا نكاد نسمع بوظائفها وأنشطتها إلا خلال الاستحقاقات الانتخابية، وذلك عندما تلجأ إلى استخدام كل الطرق والوسائل من أجل التقرب من المواطنين والظفر بأصواتهم، وعندما تنتهي العملية الانتخابية تعود الأمور مرة ثانية إلى ما كانت عليه قبل الاستحقاق الانتخابي، وهذا ما يجعلها عاجزة على مقاومة مناعة العزوف واللامبالاة السياسية³.

إذن إن تدني نسبة المشاركة في الانتخابات لا يمكن تحميلها للأحزاب السياسية وحدها، وإنما إلى جانب ذلك نجد نسيج اجتماعي معقد، حيث تتقاسم المسؤولية فيه الأحزاب

¹ - أنظر، يوسف الخراعي، الحكامة المحلية ورهان التنمية القروية مقارنة سوسيوسياسية لصناعة القرار المحلي (دراسة حالة منطقة الأواد ونواحيها 2003 - 2006)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض مراكش، 2006 - 2007، ص 108.

² - أنظر، القلاي علي، المرجع السابق، ص 90 - 91.

³ - أنظر، نجية الجوهري، الانتقال الديمقراطي بالمغرب: مساهمة في تحديد العوائق والمتطلبات، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض مراكش، 2006 - 2007، ص 55.

السياسية مع النظام السياسي القائم ومؤسساته¹، لكن ما ينتظر من الأحزاب السياسية هو المسارعة إلى إصلاح هيكلها، وإعادة النظر في طريقة اشتغالها لمحاولة ردم الهوة التي أصبحت تتعمق يوماً بعد يوم بينها وبين المواطنين، فسرعة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والإيديولوجية تقتضي بالضرورة وجود نخبة سياسية مؤهلة، للعب دور الوسيط بين السلطة والسياسة والمواطنين، وهذه النخبة السياسية لا يمكن أن تكون إلا حزبية بغض النظر عن طبيعة هذه الأحزاب وبرامجها²؛ والأحزاب السياسية حتى وإن اختلفت برامجها وجب أن تستهدف من سعيها للحصول على السلطة للصالح العام، وأن تكون وسيلة لمراقبة شرعية الآخرين، إلا أن بعض التجارب الحزبية قد عمدت إلى استهداف المصلحة الخاصة، فتم استبدال التنافس النزيه واختلاف الرأي بالعداوات الشخصية وسوء استعمال الوسائل القانونية، مما عبر بحق عن أزمة التمثيل داخل الأحزاب السياسية³.

الفرع الثاني

غياب الرأي العام

يقصد بالرأي العام هنا ذلك الرأي القوي المستتير والفعال، لأن مثل هذا الرأي العام هو الوعاء الذي يشكل كل الضمانات، وتتشكل فيه كل الضمانات قبل أن تتحول إلى نصوص، وحتى إذا وجدت النصوص ولم يوجد الرأي العام القوي الفاعل، فإن فاعلية النصوص تظل محل شك كبير⁴. والرأي العام بهذه الكيفية يعد ضمانة أساسية لتحقيق الديمقراطية التمثيلية، من خلال التصدي لاستبداد السلطات الحاكمة ومحاولاتها المستمرة للخروج عن القانون⁵.

1 - أنظر، عبد الرزاق كبيري، المرجع السابق، ص 71.

2 - أنظر، عبد الرزاق كبيري، المرجع نفسه، ص 123.

3 - أنظر، بنشوري الصالح، المرجع السابق، ص 126.

4 - أنظر، يحي الجمل، المرجع السابق، ص 107.

5 - أنظر، رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 88.

إن الوعي السياسي يمكن المواطنين من معرفة حقوقهم السياسية وواجباتهم، والاطلاع على ما يجري حولهم من أحداث ووقائع، تساعد في بلورة رأي عام قوي ومستنير قادر على توجيه السلطة ومحاسبتها، وهو ما أوصل الشعوب الأوروبية إلى ما هي عليه الآن من تحقيق للمبدأ الديمقراطي، وهذا لأن الرأي العام الناضج الواعي في شتى المجالات، لا تستطيع أي سلطة أن تقهره ولا جماعات ضغط أن تؤثر عليه أو تسيطر عليه¹. لكن الوعي السياسي بهذا المعنى يستدعي عدة شروط منها التعليم، وحرية الحصول على المعلومات؛ غير أن هذه الشروط تكاد تكون منعدمة في البلدان العربية بصفة عامة، بسبب خضوع الإعلام للمراقبة الصارمة للدولة، بالإضافة إلى تفشي ظاهرة الأمية بنسب متفاوتة في هذه الدول².

وعلى خلاف الدول الديمقراطية تحاول الدول غير الديمقراطية استمالة الرأي العام عن طريق التضليل، من خلال أجهزة الاعلام والشعارات والمبادئ الرنانة الجوفاء، أو عن طريق التأثير في ضعاف النفوس³.

كما أن تمتع المواطن بحرية الرأي والتعبير عن آرائه الشخصية، مع دعم وسائل الإعلام والأخذ بتعدد الأحزاب السياسية، وحماية الدستور لحرية الأفراد في الاجتماع والتعبير، يساهم في تكوين رأي عام قوي ناضج، وإذا لم يمارس الأفراد حريتهم وأهملوا مناقشة قضاياهم ومشاكلهم، فإن الديمقراطية تنهار بفعل الدعاية وإخفاء الحقائق عن الشعب⁴.

إذا كان النظام التمثيلي يقوم على قدرة الشعب على اختيار حكامه، من خلال الاختيار بين ما يطرحونه من سياسات متنافسة، فكيف يمكن أن يكون الشعب واعيا بالسياسات

1 - أنظر، بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 502.

2 - أنظر، علي خليفة الكوري (آخرون)، حوار من أجل الديمقراطية، دار الطليعة، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى، 1996، ص 166.

3 - أنظر، رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 89.

4 - أنظر، فاروق عبد الحميد محمود، المرجع السابق، ص 466.

المطروحة للمفاضلة، وقادراً على أن يختار ممثليه بناءً عليها دون أن يكون واعياً، وبالتالي كيف يمكن للشعب غير الواعي أن يشكل رأياً عاماً مستتيراً صالحاً؟ تستخدمه الهيئات التمثيلية كأساس في سياساتها وتشريعاتها¹.

الفرع الثالث

المال السياسي

إن النفقات الهائلة التي تحتاجها الحملات الانتخابية مع افتقار أغلب المرشحين للمال، هو ما دفع بالمرشحين إلى اللجوء إلى رجال المال والجماعات الضاغطة واللوبيات، لمساعدتهم في تغطية نفقات الحملات الانتخابية لضمان الفوز في العملية الانتخابية، مقابل العمل على تحقيق مصالح تلك الجهات المانحة²، ومن هذا المنطلق نلاحظ أن ولاء هؤلاء النواب، سينصرف إلى خدمة المصالح الخاصة لهذه الجهات المانحة، بدل العمل على خدمة المصلحة العامة للمواطنين، ومن جهة أخرى ملاحظة تفشي ظاهرة الرشوة الانتخابية، وذلك من خلال تقديم بعض الضمانات من قبل الناخبين للمرشحين بغرض التصويت لصالحهم، ومن تلك الضمانات نجد الوكالة التي يقدمها الناخب للمرشح كالثيك على بياض لمن يرغب فيها بمقابل مالي، ولمن يدفع أكثر بالإضافة إلى تصوير مجريات إيداع الظرف في الصندوق وغيرها من الطرق الأخرى.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية وخاصة في السنوات الأخيرة ازدادت أهمية المال السياسي، والسبب في ذلك هو التكاليف المتصاعدة للحملات الانتخابية، الأمر الذي دفع أصحاب المصالح التي لها تأثير كبير في الانتخابات الوطنية بدعم المرشحين مالياً³.

¹ - أنظر، أحمد صابر حوجو، مبادئ ومقومات الديمقراطية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، مارس 2009، ص 336.

² - أنظر، بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 507.

³ - أنظر، محمد زين الدين، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المغرب، الطبعة الثانية، 2013، ص 2014.

نشير هنا إلى أن الانتخابات في الوقت الحالي أصبحت عملية تجارية أكثر منها سياسية، مع تحويل هذه الانتخابات إلى ما يشبه سوقاً للأصوات، ومما لاشك فيه أن مسألة المال السياسي من المسائل الشائكة والمعقدة والصعبة الإثبات، وهو ما جعل الجهات المعنية حائرة وعاجزة عن وضع حل لهذه الظاهرة، والأمر هنا لا يتعلق فقط بغياب الوعي السياسي والثقافي، وإنما إلى جانب ذلك نجد الوضعية المادية الصعبة لمعظم المواطنين، وازدياد هامش الفقر مما يجعل هذه المناسبات الانتخابية فرصة للحصول على بعض المال¹.

كما أن استغلال الأموال في السياسة تعد ظاهرة خطيرة، لأنها يمكن أن تؤدي إلى تشويه المؤسسات الديمقراطية على كل المستويات، فالأموال يمكن أن تشوه العملية الانتخابية، ومدى تمثيل الزعماء المنتخبين لناخبيهم، وإذا كانت العملية الانتخابية لا يمكن أن تسير بدون تمويل، لكن حينما تلعب الأموال دوراً حاسماً في السياسة، فإن القوة الاقتصادية غير المتساوية تتحول إلى ميزة سياسية غير متساوية، تجعل اللعب غير متساوي في المنافسات السياسية، بل أنها تجعل دخول المنافسة من المستحيل تقريباً بالنسبة للمرشح ذي التمويل الناقص، وبالتالي فإن هذه التكاليف ستدفع المرشحين إلى استعمل كل الطرق، سواءً كانت مشروعة أو غير مشروعة من أجل بلوغ غايتهم، مما يجعل النظام الديمقراطي عرضة للتأثير من جانب رجال الأعمال وأصحاب المصالح الخاصة². ومما يلاحظ في الآونة الأخيرة، هو تزايد عدد رجال الأعمال الذين تقلدوا مناصب سياسية على مستوى البرلمان، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى تمرير الكثير من التشريعات، التي تصب في إطار المصلحة الخاصة لهذه الفئة على حساب المصلحة العامة للدولة؛ إضافة إلى التسبب في ضعف أداء هذه الهيئة.

¹ - أنظر، القلاي علي، المرجع السابق، ص 81.

² - أنظر، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تعميق الديمقراطية بمعالجة أوجه القصور الديمقراطي، مركز معلومات قراء الشرق الأوسط، مصر، 2002، ص 67.

المطلب الثاني

مظاهر أزمة النظام التمثيلي

إن مظاهر هذه الأزمة عديدة، لكن دراستنا سوف ستقتصر على أهم هذه المظاهر، والتمثلة في ضعف المشاركة السياسية (الفرع الأول)، وانعدام الثقة بين الشعب وممثليه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ضعف المشاركة السياسية

لقد عرف صاموئيل هانتنتغتون المشاركة السياسية بأنها: "النشاط الذي يقوم به المواطنون العاديون، بقصد التأثير في عملية صنع القرار الحكومي، سواء أكان هذا النشاط فردياً أم جماعياً منظماً أم عفويّاً، متواصلًا أم متقطعاً، سلمياً أم عنيفاً، شرعياً أم غير شرعي، فعالاً أم غير فعال"، والمشاركة السياسية تعد أحد آليات إضفاء المشروعية على النظام السياسي؛ بحيث تقوي من مرتكزاته الشعبية وتحتصر احتمالات الاختلال داخله، كما تعتبر من زاوية أخرى، الآلية التي يتوصل بها المواطنون إلى تحقيق مطالبهم السياسية والاجتماعية¹. إضافة إلى أن المشاركة السياسية تعتبر مبدأ ديمقراطي من أهم مبادئ الدولة الوطنية الحديثة، مبدأ يمكن أن نميز من خلاله الأنظمة الوطنية الديمقراطية التي تقوم على المواطنة، والمساواة في الحقوق والواجبات من الأنظمة الاستبدادية الشمولية أو التسلطية التي تقوم على الاحتكار². والمشاركة السياسية هي مولد الديمقراطية ولا يمكن ان تتحقق إلا بمواطنين على علم بالشأن العام، نشيطين وإيجابيين³، ومن ناحية أخرى فإن هذه المشاركة هي التي تدل على مستوى الاندماج والتلاحم داخل الجماعة السياسية⁴.

¹ - أنظر، زين العابدين حمزاوي، الأحزاب السياسية وأزمة الانتقال الديمقراطي في المغرب، المجلة العربية للعلوم السياسية، الجمعية العربية للعلوم السياسية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 16، 2007، ص 123.

² - أنظر، نجية الجوهري، المرجع السابق، ص 52.

³ - Nonna Mayer, Pascal Perrineau, Les comportements politiques, Armand Colin Editeur, Paris, 1992, P 6

⁴ - Rymond Polin L obligation Politique Presses universitaires de France, 1971, P 8.

إن ظاهرة العزوف عن المشاركة في الحياة السياسية، تعد إحدى الظواهر التي تعاني منها غالبية دول العالم، بغض النظر عن نظامها السياسي أو الانتخابي، وقد أدى شيوع هذه الظاهرة إلى الدفع بالعديد من دول العالم إلى التخلي عن نظام الاقتراع الاختياري، وتقرير الاقتراع الإجباري كوسيلة للحد من ازدياد نسبة العازفين عن المشاركة في التصويت، وهذا لأن ضعف المشاركة السياسية إنما يكشف عن عمق أزمة الحياة السياسية¹.

أما عن أسباب العزوف عن المشاركة في الحياة السياسية فهي متعددة ومتنوعة، ورغم ذلك يمكن حصرها في سببين رئيسيين، سبب مادي يتمثل في المرض أو السفر خارج الوطن أثناء إجراء العملية الانتخابية أو العجز، وللإشارة فإن هذا النوع من العزوف لا يعد عزوفاً بمعنى الكلمة لأنه بعذر شرعي، كما يمكن معالجته عن طريق الوكالة²، أما السبب الثاني فهو سياسي، يتمثل في العزوف عن التصويت لأسباب تتعلق بالنظام السياسي أو الانتخابي في الدولة، وبالتالي فإن هذا النوع من العزوف يعتبر عزوف بمعنى الكلمة، وهو الذي نقصده في دراستنا، ولعل سبب هذا العزوف يرجع في الأساس إلى القصور في التربية السياسية، والتي يفترض أن تتطافر فيها جهود الجميع، بداية من الأسرة والمدارس التعليمية والمعاهد وكذا الأحزاب السياسية، وبما أن ظاهرة العزوف عن المشاركة في الحياة السياسية تمثل سلوكاً، يعبر عن غياب الوعي بالممارسة السياسية داخل هذه الجهات وغيرها، إذن

¹ - أنظر، عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 247.

² - تنص المادة 53 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخاب على مايلي: "يمكن الناخب المنتمي إلى

إحدى الفئات المبينة في هذه المادة أن يمارس حق التصويت بالوكالة بطلب منه:

1- المرضى الموجودون بالمستشفيات و/ أو الذين يعالجون في منازلهم.

2- ذو العطب الكبير أو العجزة.

3- العمال والمستخدمون الذين يعملون خارج ولاية إقامتهم و/ أو الذين هم في تنقل أو الذين يلزمون أماكن عملهم

يوم الاقتراع.

4- الطلبة الجامعيون الذين يدرسون خارج ولايتهم الأصلية.

5- المواطنون الموجودون مؤقتاً في الخارج.

6- أفراد الجيش الوطني الشعبي والأمن الوطني والحماية المدنية ومستخدمو الجمارك الوطنية ومصالح السجون

والحرس البلدي الذين يلزمون أماكن عملهم يوم الاقتراع."

فهي قراءة واضحة للتنشئة الاجتماعية التي تفتقر إلى القوة الصالحة، التي تعمل على تمجيد الوطن والرفع من شأنه والدفاع عنه¹. لأنه في حال بث المعرفة السياسية، وتنمية الاتجاهات نحو القيم السياسية الإيجابية، تنتشر الثقافة وينمو الوعي السياسي وتتحقق المشاركة الحقيقية لجماهير الشعب، وبهذا يتم جذب الجماهير للحياة السياسية².

والمشاركة السياسية تتمحور حول مساهمة المواطن في العملية السياسية الجارية في إطار النظام السياسي، وفي الوقت الذي تتوقف فيه على إرادة المواطنين من حيث الإقدام عليها أو الامتناع عنها، كما تعتمد أيضاً على طبيعة النظام السياسي من حيث انفتاحه أو انغلاقه على مساهمة المواطنين، وتوافر القنوات والآليات التي يباشرها أمامهم. وبالنسبة لأهمية المشاركة السياسية، فتتجلى في كونها تعتبر مؤشراً على صحة العلاقة التفاعلية بين المجتمع والدولة، وبالتالي فهي تعد أحد التعبيرات المهمة عن الديمقراطية، وذلك بتشجيعها على تعزيز دور المواطن في النظام السياسي، من خلال مساهمته في عملية صنع القرارات السياسية والتأثير فيها واختيار النخبة الحاكمة للدولة³.

ولقد أبانت التجربة الجزائرية بوضوح عن عدم رفع الإشكاليات الكلاسيكية للديمقراطية، والمتمثلة في إدخال إجراءات متطورة في أنظمتها الديمقراطية التمثيلية، وهو ما يجسد عمق أزمة الديمقراطية التمثيلية في الجزائر، ومما زاد من هذه الأزمة هو مقاطعة شريحة انتخابية معتبرة لمجموعة من المناسبات الانتخابية، التي تعتبر من أهم أسس الديمقراطية. وهذا لأن الكثير من الأفراد إما أنك تجدهم لا يدركون مدى أهمية دورهم في المشاركة السياسية، وإما أنهم أصابهم اليأس وخيبة الأمل، وحتى إن شاركوا في بعض المناسبات الانتخابية فليس بهدف الأمل في تغيير الأوضاع، لأنهم يؤمنون بعدم إمكانية حدوث التغيير، وإنما دافعهم

¹ - أنظر، عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 253.

² - أنظر، لطيفة إبراهيم خضر، الديمقراطية بين الحقيقة والوهم، عالم الكتب، القاهرة، الطبعة الأولى، 2006، ص 387.

³ - أنظر، زين العابدين حمزاوي، المرجع السابق، ص 124.

إلى المشاركة هو الحصول على بعض المال من طرف بعض المرشحين، الذين يقومون بشراء الأصوات بالمال، أو بسبب تلقي بعض الوعود بتحقيق بعض المنافع الخاصة، كما قد يكون سبب هذه المشاركة تعاطفا مع أحد أقربائهم من المرشحين¹.

ومما تجدر الإشارة إليه أن الدول الغربية قد عملت على تطوير نظام الديمقراطية التمثيلية، وأهم ما تم تنبيهه في هذا الجانب هو الكوتا النيابية، لضمان حصول فئة معينة على نسبة محددة من المقاعد النيابية، والكوتا النيابية تظهر بأشكال متعددة منها الكوتا النسائية، العمالية، الفلاحية... الخ. وبالنسبة للجزائر نجد العديد من الفئات الاجتماعية قد بقيت خارج التمثيل النيابي، مثل فئة الفلاحين والعمال... الخ، واكتفت بإدخال نظام الكوتا النسائية.

ولعل سبب اللامبالاة بالانتخابات هو الفجوة العميقة التي تولدت بين الوعود اللفظية للمرشحين، والقدرة على الوفاء بهذه الوعود في ظل التجارب الانتخابية السابقة، وبهذا أصبح المواطنون يستشعرون انعدام القوة على التأثير في تصرفات الحكومة، إضافة إلى قناعتهم بأن الانتخابات لن تغير من الوضع الاقتصادي والاجتماعي أي شيء، لأنها ما هي إلا عبارة عن سلم يتسلق به المرشحون إلى مناصب المسؤولية على حسابهم².

كما أن ظاهرة العزوف عن المشاركة السياسية قد أفرزت لنا واقعا آخرى وهو بروز فكرة عدم الثقة في كل ما هو رسمي، وبمعنى آخر كل ماله علاقة بالعمل السياسي فهو موضع شك، وبالتالي لا يجب الوثوق فيه أو السماع إليه أو محاورته، لأنه في نظرهم عبارة عن مضيعة للوقت، والشاهد على ذلك ما نسمعه ونشاهده في جميع ولايات الوطن، من شرقها إلى غربها ومن شمالها إلى جنوبها عن تلك الاحتجاجات التي يقوم بها المواطنون، وكيف أنهم لا يثقون في الشخصيات الحزبية، ولا في الممثلين مهما كانت صفتهم، بل وفي كل ما هو رسمي، لأنهم أدركوا أن وعودهم كاذبة لا يثق فيها، لكن عندما تتقدم بعض الشخصيات

1 - أنظر، القلاي علي، المرجع السابق، ص 80.

2 - أنظر، القلاي علي، المرجع نفسه، ص 79.

أو الجهات التي لا علاقة لها بالعمل السياسي، يمكن أن تصل إلى بعض الحلول مع المحتجين أو الثائرين، لأنهم في نظرهم محل ثقة ويمكن أن يوفوا بوعدهم. ومن خلال كل ما سبق نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية وبالرغم مما وصلته في كل المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلا أن نسبة الأمريكيين الذين لا يقبلون على استعمال حقهم الانتخابي، قد تصل أحياناً إلى نسبة 50 بالمائة من مجموع الناخبين، هذا في الانتخابات الرئاسية، أما في انتخابات الكونغريس فقد وصلت عام 1986 إلى 33 بالمائة فقط¹.

الفرع الثاني

انعدام الثقة بين الشعب وممثليه

إذا كان النظام التمثيلي حلاً واقعياً، لاستحالة اجتماع جميع مواطني الدولة من أجل حكم أنفسهم بأنفسهم ومناقشة أمورهم، ورغم التطور الذي لحق النظام التمثيلي، إلا أن العلاقة بين الشعب وممثليه أصبحت محل شك من عدة جوانب، مثل الإحساس الذي تولد لدى جمهور الناخبين، بأن الأقلية التي تحكمهم لا تعبر عن آمالهم وتطلعاتهم². كما أن نظرة الشعب إلى السياسة، أصبحت تتجسد في كون هذه الأخيرة مسألة مقتصرة على مجموعة من المتخصصين والمحترفين، الذين يجنون لحسابهم الخاص مجموعة من المنافع والمزايا، مقابل وصولهم إلى المراكز التمثيلية، ومما زاد من اتساع هذه الفجوة هو انحراف الأحزاب السياسية، وخاصة تلك التي لها وزن في الساحة السياسية عن أهدافها وقيمها ومبادئها، والمتمثلة في تأطير المواطنين، وتنشئتهم إلى أحزاب متكيفة مع الواقع، ومحافظة على القيم السياسية العتيقة، وتبعاً لذلك أصبح العمل السياسي عبارة عن وسيلة للوصول إلى مراكز مهمة في الدولة، من أجل تحقيق بعض المصالح الشخصية

1 - أنظر، بنشوري الصالح، المرجع السابق، ص 144.

2 - أنظر، بنشوري الصالح، المرجع نفسه، ص 148.

وإهمال المصلحة العامة، وفي هذا السياق أصبح المواطنون ينظرون إلى محترفي العمل السياسي بمنظار الريبة والتشكيك وحتى التحقير¹.

إن تمكين المواطنين من اختيار ممثليهم في السلطة، وتمثيلهم تمثيلاً صحيحاً، يؤدي إلى تحقيق المشاركة السياسية، ويضفي على الحكام شرعية لا يتطرق إليها الشك ويرتاح إليها المواطنون، وتساعد الممثلين على ضبط شؤونهم وتحسين المجتمع والدولة².

وفي هذا الإطار يتجلى لنا عزوف فئة عريضة من الناخبين عن المشاركة في الحياة السياسية، وهذا نابع من إيمان هذه الفئة بعدم إمكانية حصول التغيير، وقد تم تكوين هذه القناعة بناءً على مرور مجموعة من الاستحقاقات الانتخابية، ولم يتم القضاء فيها على التهميش والإقصاء، بل وبقي الحال كما كان عليه في الماضي، وعلى هذا الأساس فإن ظاهرة العزوف عن السياسة، والتي ينجر عنها مقاطعة الاستحقاقات الانتخابية، إنما ترتبط بالتصور المهيمن بخصوص السياسة، على اعتبار أنها ليست إلا مجالاً واسعاً لتبادل الخدمات بين الشركاء، وعلى هذا فالسياسة إنما هي بمثابة آلية للتزقي لفائدة من يمارسونها، وليس كعمل جماعي يهدف إلى تحقيق مصالح وطنية³.

إن الكثير من الناخبين يشعرون بعدم قدرتهم في التأثير على القرارات الحكومية، مما يجعل مشاركتهم في الانتخابات غير مجدية بالنسبة لهم، وهذا ما يدفعهم إلى الإحجام عنها بسبب انعدام الثقة، وعدم استجابة الحكومة لمطالبهم، إضافة إلى الوعود الكاذبة لبعض المسؤولين، الأمر الذي أدى إلى حصول الهوة بين الشعب وممثليه. وهذا عكس الدول الديمقراطية التي يشعر فيها الفرد بسرعة الاستجابة لمطالبه، وهذا ما يشعره بالثقة في النفس لقدرته على التأثير في القرارات الحكومية⁴.

1 - أنظر، زين العابدين حمزاوي، المرجع السابق، ص 121 - 122.

2 - أنظر، علي خليفة الكوري (وآخرون)، المرجع السابق، ص 166.

3 - أنظر، زين العابدين حمزاوي، المرجع نفسه، ص 127.

4 - أنظر، القلاي علي، المرجع السابق، ص 80.

وإذا كان النظام التمثيلي عبارة عن حكم الشعب نفسه بنفسه، بواسطة ممثلين ينوبون عنه للقيام بممارسة السلطة، إلا أنه واجه بعض الانتقادات التي أثرت في ثقة الشعب اتجاه ممثليه، مثل سيطرة قوة رأس المال على الإرادة الشعبية، فأصحاب رؤوس الأموال مسيطرون على وسائل الإعلام ومتفرغون للعمل السياسي، أما المواطن الكادح والممثل لأغلبية المجتمع، لا وقت له للسياسة والعمل السياسي بسبب ظروف المعيشة الصعبة، وبالتالي أنصب كل وقته واهتمامه نحو لقمة العيش، بالإضافة إلى سوء التوزيع لوظائف الدولة؛ حيث إن هذه الوظائف لا تراعى فيها أي معايير، سوى معيار المجاملة لأقارب ومعارف ممثلي رؤساء الكتل والأحزاب، لاسترضائهم مع حرمان باقي أفراد الشعب من تقلد هذه الوظائف، وهذا هو حال دول العالم الثالث بصفة عامة¹.

إضافة إلى أن اختزال الديمقراطية التمثيلية في الإجراء التصويتي، الذي يتم كل أربع أو خمس أو ستة سنوات حسب كل دولة لمرة واحدة، لا يضمن رقابة جادة وقوية على أداء السياسيين؛ حيث أنه خلال هذه الفترات التي تفصل بين كل مناسبة انتخابية وأخرى، يمكن أن يتم اتخاذ قرارات على قدر كبير من الأهمية والخطورة، ودون الرجوع إلى جمهور الناخبين، وهذا ربما رغم معارضة الجماهير، وهو ما يمكن أن يساهم في انخفاض نسبة المشاركة السياسية من جانب جمهور الناخبين، لاقتناعهم بضعف بل وعدم إمكانية تأثيرهم على الشأن العام².

الفصل الثاني

فكرة الحكم الراشد

لقد أصبح الحكم الراشد لصيقاً بالمنطقة العربية وعنواناً لها، خصوصاً بعد ثورات ما يسمى بالربيع العربي، أين وجدت هذه الدول نفسها في مواجهة سيل جارف من التحولات السريعة، التي يصعب التحكم فيها وضبطها، علاوة على أن هذا الربيع قد كشف عن زيف

¹ - أنظر، بنشوري الصالح، المرجع السابق، ص 150.

² - أنظر، محمد العجاتي (وآخرون)، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، منتدى البدائل العربي للدراسات،

2011، ص 5.

النظام التمثيلي وهشاشته في البلدان العربية، إضافة إلى الغياب التام لمبادئ وقيم الحكم الراشد في تلك الدول، وهو ما دفع العديد من هذه الدول إلى الإسراع في تقديم مجموعة من الإصلاحات وعلى جميع المستويات، خصوصاً وأن الإصلاح يقتضي ضرورة تقويم الاعوجاج في السياسات العامة، قصد التكيف مع معطيات الحياة الدولية الجديدة، وتقاديا لرياح هذا الربيع الذي أصبحت جميع الألسنة تلهج به حكام ومحكومين، يبدأ أن غياب الحكم الراشد، يوفر السياق الذي يسمح بإجهاض الجهود والطاقت والموارد التي تستخدم في عملية التنمية.

ومما لاشك فيه أن الربيع العربي قد كان إيذاناً بانتهاء مرحلة وبداية مرحلة جديدة، وهي مرحلة التطلع نحو الدولة الديمقراطية، القائمة على أسس ومبادئ الحكم الراشد، الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وأطر إدارية كفأة لتحسين وتجويد نوعية حياة المواطنين، وتحقيق رفاهيتهم وتأمينهم من الخوف والفقر، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم¹. ونظرا للأهمية التي اكتسبتها فكرة الحكم الراشد في السنوات الأخيرة، على مستوى جميع الدول سواء المتقدمة منها أو المتخلفة، وعلى هذا فإن هذه الدراسة تقتضي منا الوقوف عند هذه الفكرة، من خلال التطرق إلى مفهوم الحكم الراشد (المبحث الأول)، ثم بعد ذلك إلى مكونات الحكم الراشد وعلاقته ببعض المفاهيم الأخرى (المبحث الثاني)، وفي الأخير تجدر الإشارة إلى ظاهرة الفساد، باعتبارها أحد أهم معوقات الحكم الراشد في الدول (المبحث الثالث).

المبحث الأول

مفهوم الحكم الراشد

يعتبر الحكم الراشد رهان لمختلف دول العالم، سواء المتقدمة منها أو النامية، إلا أن تحقيق هذا الطموح نجده أكثر إلحاحاً في دول العالم الثالث منه في الدول المتقدمة، وذلك نتيجة للتأخر الحاصل على جميع المستويات، إضافة إلى أن الحكم الراشد يعد من أنبل

¹ - أنظر، كريم لحرش، مغرب الحكامة التطورات المقاربات والرهانات، طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية، 2011، ص13.

وأسمى المبادئ التي تتطلع إلى تحقيقها كل المجتمعات، وهذا لأهميتها في تحقيق السلم والأمن والرخاء الاقتصادي للدولة وضمان استقرارها، لكن هذا المبدأ يجب ألا يظل حبيس التمني، وإنما يجب اتخاذ إجراءات عملية لضمان تطبيقه على أرض الواقع ولو بشكل نسبي. وحتى نبين مفهوم الحكم الراشد، فإنه لا بد لنا أن نتطرق إلى أصل ونشأة هذا المصطلح (المطلب الأول)، فضلا عن ذلك فإنه يجب أن نتطرق إلى تعريف الحكم الراشد، (المطلب الثاني)، ثم في الأخير نتناول معايير الحكم الراشد (المطلب الثالث).

المطلب الأول

أصل ونشأة المصطلح

تشير العديد من الدراسات المهمة بهذا الموضوع، إلى أن مصطلح الحكم الراشد قد ظهر في اللغة الفرنسية، وذلك خلال القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح الحكومة¹، وبعدها كمصطلح قانوني سنة 1978.

أما مصطلح الحكامة² فأصله إنجليزي، أعيد استعماله من قبل البنك الدولي في منتصف الثمانينات، والمقصود بالحكمة هو أنها أسلوب وطريقة الحكم والقيادة، وتسيير شؤون منظمة قد تكون دولة، أو مجموعة من الدول، أو منطقة، أو مجموعات محلية، أو مؤسسات عمومية أو خاصة، إذا فالحكمة تركز على أشكال التنسيق والتشاور والمشاركة والشفافية في القرار³.

إذن هكذا تثير الحكامة كلفظ ومصطلح أكثر من إشكال، سواء على المستوى اللغوي أو الاصطلاحي، إذ أن التعاطي العربي مع الكلمة قد فرض نوعا من التوسع الاشتقاقي

¹ - Brahim LAKHLEF, la Bonne Gouvernance, édition Dar El Khaldounia, Alger, 2006, p 8

² - تشير هنا إلى أغلب الأكاديميين يتفقون على أن الحكمة أمر منفصل عن الحكومة، بل ويصرون على التمييز الواضح وعدم الخلط ما بين الحكومة والحكمة مؤكدين على أن عدم الخلط من شأنه أن تكون له نتائج عملية مهمة إذ أنه سيساعد على تحليل السياسة ووضع الحلول المناسبة للمشاكل وبالتالي إذا كانت الحكومة مؤسسة فإن الحكمة ينظر إليها على العكس من هذا على أنها عملية. أنظر، أماني عبد الهادي الجوهري، المرجع السابق، ص 09.

³ - أنظر، نور الدين بن براهيم، الشراكة بين المجتمع المدني والحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائرية عدد 15 فيفري 2007 ص 187.

للفظ. وهناك إشكالية ثانية أخرى مماثلة تفرض نفسها بخصوص الأصل التاريخي للمصطلح، فيما إذا كان ذا أصول إنجلو ساكسونية، أو جذور فرنسية، وبغض النظر عن هذا وذاك فإن البعض الآخر من المهتمين بهذا الموضوع، يعتبرون هذا المصطلح من المفاهيم القديمة المتجددة، فهو قديم على اعتبار أن المجتمعات القديمة قد عرفت دون تسميتها، والأكد أنها نتاج للثقافة السائدة في مجتمع ما وفقا لخصوصياته، وعلى هذا الأساس فهم يرجعون أصل هذا المصطلح إلى الفترة التأسيسية للأمة الإسلامية، وذلك حتى يعبر عن مرحلة هامة من عمر الدولة الإسلامية (العهد النبوي وعهد الخلفاء الراشدين). أين كان أسلوب الحكم يدار على قواعد الرشاد واحترام القانون والحقوق والحريات،¹ فبالنسبة للعهد النبوي عندما يتصدى العلماء والمفكرون لمسألة الحكم الراشد،² فأنهم يرجعونها بالدرجة الأولى إلى النشاط والعمل السياسي الذي قام به الرسول صلى الله عليه وسلم، عندما أسس دولة المدينة، وكيف قامت هذه الدولة، وما هي الأسس والمبادئ التي ارتكزت عليها.

أما بالنسبة لزمن الخلفاء الراشدين، نجد أن الخلافة الإسلامية الرشيدة قد ارتكزت على أربعة مبادئ أساسية، أصبحت فيما بعد المعيار المعتمد لقياس مدى شرعية انعقاد الأمامة في الفقه السياسي الإسلامي، وهذه المبادئ تتمثل في الشورى³ والاختيار من قبل أهل الحل والعقد، بالإضافة إلى الإجماع والبيعة.

¹ - أنظر، غربي محمد، الديمقراطية والحكم الراشد: رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية

<http://www.bouhania.com>

اطلع عليه بتاريخ 2011/11/25 الساعة 07:42 مساء

² - لقد ورد ذكر كلمة الرشيد في القرآن الكريم ثلاث مرات في سورة هود " فاتقوا الله ولا تخزون في ضيفي أليس منكم

رجل رشيد" الآية 78 من سورة هود.

" قالوا يا شعيب أصلواتك تأمرك أن نترك ما يعبد آباؤنا أو أن نفعل في أموالنا ما نشاء انك لأنت الحليم الرشيد" الآية

87 سورة هود.

" فاتبعوا أمر فرعون وما أمر فرعون برشيد" الآية 97 سورة هود.

³ - بالنسبة للشورى تعتبر امر اساسي في الحكم الراشد ومبدأ عام في حياة المسلمين كافة يشمل جميع نواحي الحياة

ومما هو جدير بالذكر أن هذه المبادئ لم تتحقق سوى للخلفاء الأربعة، أبو بكر وعمر وعثمان وعلي. لذا أطلق عليهم لقب الخلفاء الراشدين، وهذا تمييزاً لهم عما سواهم من الخلفاء الذين لم تجتمع لأمامتهم المعايير السابقة، إلا أنه وبعد مقتل عثمان بن عفان الخليفة الراشد ونشوب النزاع بين الأمام علي ومعاوية بن أبي سفيان، وبعد تلك الأحداث التي شهدتها الساحة السياسية آنذاك، وباعتلاء معاوية بن أبي سفيان سدة الحكم، كان هذا إيذاناً بظهور عهد جديد في الدولة الإسلامية الفتية، حيث أصبح الوصول إلى سدة الحكم عن طريق الوراثة، ومن بعده حكم ابنه يزيد، وبعد وفاته توالى التوريث لمدة اثني عشر خليفة أمويًا، وهو أمر لا يعني إطلاقاً أن أحسن الناس من يحكمون فتبخرت الشورى، واعتبر المؤرخون وعامة الناس الخليفة الأموي عمر بن عبد العزيز خليفة راشداً، ووضعوه في صف علي بن أبي طالب وأبي بكر الصديق، رغم أنه ورث الحكم عن الخليفة سليمان بن عبد الملك من دون شورى، وورثه ليزيد بن عبد الملك من بعده بعيداً عن الشورى، وتواصل التوريث في العهد العباسي، هذا بالإضافة إلى خلافة عمر بن عبد العزيز، التي حظيت بقبول واسع بين المسلمين هذا لما حققه من عدل وشورى، وهذا ما جعل العديد من العلماء يلقبه بخامس الخلفاء الراشدين.

إذاً وبالقياس على هذه المبادئ الأربعة فإن أي حكم تجتمع فيه هذه المبادئ التي تميزت بها الخلافة الراشدة يكتسب صفة الرشد.

كما أن اجتماع سقيفة بني ساعدة،¹ لدليل على أن الدولة الإسلامية في عصورها الذهبية وخاصة في عهد الخلفاء الراشدين، كانت تُدار على أساس مبادئ الحكم الراشد، حيث أن

فلشورى في الحقيقة تمثل منظومة من القيم تتمثل في احترام الرأي والرأي الآخر وفق ضوابط شرعية والإيمان بالحوار كأداة للاقتناع وحل الخلافات، كما ان الشورى تستوجب المشاركة من قبل جميع فئات الشعب، ويمكن ان تكون هذه المشاركة مباشرة أو من خلال مؤسسات شرعية أو ممثلين منتخبين بطرق شرعية؛ أنظر، كريم لحرش، المرجع السابق، ص 17.

¹ - أنظر، ابي محمد عبد الملك بن هشام المعارفي، السيرة النبوية، الجزء الرابع، المكتبة العصرية، بيروت، 2010، ص272.

الرسول صلى الله عليه وسلم، ترك الأمر للمسلمين بعد وفاته من دون أن يستخلف أحد من الصحابة، وإنما ترك الأمر شورى بين المسلمين، فاخترأوا صاحبه أبا بكر الصديق، الذي سار على نهجه لمدة ثلاث سنين، وعندما طلب من عمر بن الخطاب أن يستخلف على المسلمين خوفاً من فراغ سدة الحكم، لم يشأ ذلك وإنما جعلها شورى بين عدد من الصحابة،¹ لأنه لاحظ أن الرسول صلى الله عليه وسلم لم يستخلف أحد، وأن أبا بكر الصديق هو الآخر جعلها شورى.²

علاوة على ما سبق، فإنه إذا كان الحكم الراشد يدعو إلى وجوب احترام القانون وتطبيقه على الجميع بدون استثناء حكام ومحكومين، فإن هذه المبادئ كلها تتفق مع مبادئ العدل والمساواة والشورى، وغيرها من المبادئ التي يقوم عليها نظام الحكم في الإسلام، والأمثلة على تطبيق وممارسة الحكم الراشد في الدولة الإسلامية عديدة ومتنوعة، من بينها تلك الخطبة التي افتتح بها الخليفة أبو بكر الصديق حكمه، والتي أقر فيها بحق الرعية في مساءلة الحاكم، فقال: "أما بعد أيها الناس فإنني قد وليت عليكم ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني، الصدق أمانة والكذب خيانة والضعيف فيكم قوي عندي حتى أرجع عليه حقه إن شاء الله، والقوي فيكم ضعيف عندي حتى آخذ منه الحق إن شاء الله.."، وقد سار الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه على نفس النهج، الذي سلكه الخليفة أبو بكر الصديق من الرشد والعدل والإنصاف واحترام القانون، حيث قام رضي الله عنه بمحاسبة الولاة، حيث كان يقول للرعية: "ألا وإنني والله ما أرسل عمالي إليكم ليضربوا أبشاركم ولا ليأخذوا أموالكم، ولكن أرسلهم إليكم ليعلموكم دينكم وسنتكم، فمن فعل به سوى ذلك فليرفعه إلي، فو الذي نفسي بيده لأقصنه منه، فوثب عمر بن العاص فقال: يا أمير

¹ - هؤلاء الصحابة هم : عثمان بن عفان، علي بن أبي طالب، عبد الرحمن بن عوف، طلحة بن عبيد الله، سعد بن أبي وقاص، والزبير .

² - أنظر، احمد سرحال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 2002، ص 111.

المؤمنين أفرايت إن كان رجل من المسلمين على رعية فأدب بعض رعيته، إنك لتقتص منه؟ قال: " أي والذي نفس عمر بيده.....إذاً لأ أقصنه منه أنا، وكيف لا أقص منه وقد رأيت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقص من نفسه، ألا لا تضربوا المسلمين فتذلوهم، ولا تمنعوهم حقوقهم فتكفروهم. إذن من خلال هذه الأمثلة نجد أن هناك اتفاق بين مبادئ وممارسات نظام الحكم الإسلامي، والتي اتسمت بالرشاد والعدل واحترام القانون ومبادئ الحكم الراشد في العصر الحديث¹.

ولعل الإرهاصات الأولى للحكم الراشد، هي تلك التي جاء بها القرآن الكريم في قصة سيدنا يوسف، وكيف استطاع يوسف الصديق أن يقنع (أخناتون) حاكم مصر آنذاك، بتحمل مسؤولية تخزين وتوزيع الثروة بالعدل بين أفراد المجتمع².

وإذا كان مفهوم الحكم الراشد قد ذاع استخدامه قديماً، لكن الظهور الرسمي له دولياً والتعريف به يعود إلى نهاية الثمانينات، وذلك عندما بدأت الدول المانحة تشترط شروطاً معينة لتقديم المساعدات التنموية، ومن ذلك الاستجابة والتوافق مع قيم الحكم الراشد، والواقع³ أن سبب اشتراط تلك الشروط، يعود إلى ملاحظة الدول المانحة عملية إهدار الكثير من جهود التنمية وبلا عوائد بسبب سوء السياسات، بالإضافة إلى الكثير من الموارد التي ضاعت بسبب الفساد، والنتيجة هي حرمان الدول النامية من فرص حقيقية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية⁴.

¹ - أنظر، أمانى عبد الهادى الجوهري، المرجع السابق، ص 53 - 54.

² - أنظر، سعود محمد الشاوش، معايير الحكم الصالح (الرشيد)

³ - أنظر، نجلاء الرفاعى البيومى، البعد السياسي للحكم الرشيد في الدولة الإنمائية دراسة مقارنة لكل من جمهورية كوريا

وسنغافورة، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2011، ص 01.

⁴ - أنظر، سامح فوزي، الحكم الرشيد، نهضة مصر، القاهرة، الطبعة الأولى، 2007، ص 34.

المطلب الثاني

تعريف الحكم الرشيد

إن كلمة الحكم الرشيد والتي يصطلح عليها في اللغة الإنجليزية "Governance" مشتقة من الفعل "govern"، والذي يعني الحكم من خلال السلطة، كما يعني أيضاً إدارة شؤون دولة أو منظمة، ويرتبط هذا المصطلح في الإنجليزية بمعاني السيطرة والتوجيه والإرشاد. وبما أنه من المصطلحات الأجنبية الوافدة إلى اللغة العربية¹، فإن مفهوم الحكم الرشيد يعد كسائر المفاهيم الاجتماعية التي تعثرها إشكالية الترجمة، والسبب في ذلك أنه ليس هناك ترجمة حرفية، تعكس تلك الدلالة التي تعكسها اللغة الفرنسية والإنجليزية، حيث أننا نجد أن لهذا المفهوم مجموعة من الدلالات منها الحكومية، وإدارة شؤون الدولة والمجتمع، الحكم الرشيد، أسلوب الحكم، التدبير الجيد للشأن العام، القيادية، التلجيم وغيرها من المصطلحات المقابلة².

إذن من خلال هذا الاختلاف والتباين في الدلالة، يمكننا القول: أن هذا سيؤدي إلى اختلاف شديد في التعريف وفي النهاية استحالة الوصول إلى مفهوم موحد ودقيق بالنسبة للحكم الرشيد³.

ولهذا اختلف المفكرون والباحثون حول الكيفية التي من خلالها، يمكن أن نطلق على نظام صفة الرشاد من عدمه، وفي هذا الإطار يرى الفيلسوف جون جاك روسو بأن الحكم على حكومة ما أنها خير الحكومات، هو سؤال صعب ومعضلة لا تحل، لأن كلا من الناس يريد حلها وفقاً لوجهة نظره، فالحكام يشيدون بالهدوء والطمأنينة، أما المواطنون فيشيدون بحرية الأفراد، وهناك من يرى أن أفضل الحكومات أشدها صرامة، في حين يرى

¹ - أنظر، أمانى عبد الهادي الجوهري، المرجع السابق، ص 3.

² - أنظر، كريم لحرش، المرجع السابق، ص 13.

³ - أنظر، بن عبد العزيز خيرة، دور الحكم الرشيد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 08، 2012 ص 316.

آخرون أن أفضل الحكومات ألينها أما الفيلسوف الإغريقي أرسطو يرى أن أفضل الدول، تلك التي يسان فيها القانون ولا تتم مخالفته¹.

كما أن فقهاء القانون وعلماء السياسة والاقتصاد والوكالات الدولية، لم يجمعوا على تعريف موحد ودقيق بالنسبة للحكم الرشيد وبالتالي لازالوا يعانون من إشكالية تعريف الحكم الرشيد، وذلك بسبب ما سعى كل منهم إلى إبرازه، وبهذا فقد قيل في الحكم الرشيد، تعريفات متعددة ومتنوعة، حيث ذهب البعض²، إلى التأكيد على أن هذا المفهوم، قد تم استخدامه منذ ما يزيد عن العقدين من الزمن من قبل مؤسسات الأمم المتحدة، وذلك " لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية، لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري وتنموي تقدمي، أي أن الحكم الصالح هو الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، وتقديم المواطنين، وتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم". وبخلاف هذا الرأي فقد ذهب جانب من الفقه³ الفرنسي والألماني إلى أن الحكومة الرشيدة، ليست مفهوما مستحدثاً، وإنما هو مفهوم قديم حديث.

وقد عرف الحكم الرشيد بأنه: "الإدارة الشفافة والقابلة للمحاسبة للموارد البشرية، والطبيعية، والاقتصادية، والمالية لغرض التنمية المنصفة والمستمرة، وذلك ضمن نطاق بيئة سياسية ومؤسسية تحترم حقوق الإنسان، والمبادئ الديمقراطية وحكم القانون". كما يعرف⁴ على أنه: " نسق من المؤسسات المجتمعية، المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً، تربط بينهم شبكة متينة من علاقات الضبط والمسائلة، تستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع".

¹ - أنظر، سعود محمد الشاوش. www.almethaq.imfo اطلع عليه بتاريخ 17/08/2013 على الساعة 05:13

² - أنظر، حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح ومعايير في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ديسمبر 2004، ص 96.

³ - أنظر، عبد الملك تركي، المرجع السابق، ص 593.

² <File://localhost/c:/users/ncis/desktop> 04:46:29 الساعة على 2014/07/10 بتاريخ

ويرى الأستاذ عوابدي عمار¹ أن الحكم الرشيد، هو الحكم الديمقراطي القائم على أسس ومبادئ دولة القانون والحقوق والرشادة والكفاءة، في قيادة المجتمع وتسيير دواليب ومؤسسات الدولة، والمقرون بوجود رضا عام وطني ودولي، على إيجابيات الأداء العام للحكم والإدارة، وتفاعل وتجاوب حركية المواطنة الصالحة معه.

ويعرفه "Chia Siowyue"² بأنه: "عملية نمو متواصل مصحوبة باستقرار سياسي ومجتمعي وشفافية ومساءلة".

وقد عرفت المؤسسات المالية الدولية هي الأخرى الحكم الرشيد، واعتمده كضابط أو معيار يتم الاعتماد عليه، من أجل تقديم المساعدات المالية للدول النامية،³ بهدف ضمان سداد تلك المساعدات، والتأكد من أن تلك المساعدات قد وصلت إلى دول ديمقراطية، حيث عرف البنك الدولي⁴ عام 1992 الحكم الرشيد بأنه: "الطريقة التي تتبعها السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية التي تملكها بغرض تحقيق التنمية".

ومما يُعاب على هذا التعريف أنه يعتمد على نموذج الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ومن المؤكد أن هنالك عوامل إيديولوجية خلف هذا التعريف، كما أن هذا التعريف الذي أورده البنك الدولي يشوبه الغموض وعدم الدقة، بالنسبة للغموض، فإننا نجده قد أقر باتباع طريقة لترشيد التسيير داخل الدولة، ولكنه لم يقدّر بتحديد هذه الطريقة، كما أنه لم يقدّر بتوضيح الكيفية التي تستخدم بها هذه الوسائل.

أما القول بعدم دقة هذا التعريف، فإن ذلك يتضح من خلال أنه جاء جزئي ومحدود ذلك، لأنه جاء منصب على بعض الجوانب وإهماله لجوانب أخرى مهمة، كالجانب الثقافي والسياسي.

¹ - أنظر، عوابدي عمار، المشروع الوطني لإقامة نظام الدولة القوية الحلم العظيم وأقع الانجازات والاختافات، افاق الطموح، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد 04، الجزائر، أكتوبر 2003، ص 28.

² - Yuling, Zhang, "Good Governance: The Lessons Of The Asian Crisis", Politics, January 1999 P 3 .

³ - أنظر، عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 137.

⁴ - أنظر، بن عبد العزيز خيرة، مرجع سابق، ص 319.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن التعريف الذي تقدمت به لجنة المساعدات التنموية، يتفق كثيرا مع التعريف الذي قدمه البنك الدولي عام 1992، بالقول أن الحكم الراشد يعني: "استخدام السلطة السياسية في التحكم في إدارة موارد المجتمع الاجتماعية والاقتصادية، من أجل تحقيق التنمية"¹، وبالتالي فإن نفس الانتقادات التي وجهت للتعريف الذي قدمه البنك الدولي، يمكن تقديمها لهذا التعريف الذي جاءت به لجنة المساعدات التنموية.

والحكم الصالح من منظور التنمية الإنسانية²، هو الحكم الذي يعزز رفاه الإنسان ويدعمه ويصونه، ويقوم على توسيع قدرات البشر، وخياراتهم وفرصهم وحياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولاسيما بالنسبة لأكثر المجتمعات تهميشا وفقراً، وفي هذا السياق يمكن النظر إلى هذا المصطلح³ على أنه: " ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية، لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، وتتضمن الآليات والعمليات والمؤسسات التي يتمكن المواطنون من خلالها، من التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم وأداء واجباتهم".

إن الحكم الصالح وفقا لهذا المفهوم، يكفل وضع الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، على أساس أوسع توافق للآراء في المجتمع، تسمع فيه أصوات أكثر الفئات ضعفا وفقرا، في صنع القرارات المتعلقة بتوزيع موارد التنمية.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري⁴ نجده هو الآخر قد عرف الحكم الراشد بأنه: " هو الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن، وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية".

¹ - أنظر، احمد فتحي الحلو، دور تطبيق مبادئ الحكم الرشيد في المنظمات غير الحكومية في قطاع غزة في تحقيق التنمية المستدامة، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية غزة، سنة 1012، ص 29.

² - أنظر، عبد النور ناجي، دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر (دراسة حالة الأحزاب السياسية)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 03، 2004، ص 107.

³ - أنظر، عبد النور ناجي، المرجع نفسه، ص 107.

⁴ - أنظر، نص المادة 2 من القانون رقم 06/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة. ج رعد 15 الصادرة بتاريخ 12 مارس 2006.

وقد تم استعمال هذا المصطلح مرة أخرى في نص المادة الحادي عشر من نفس القانون.¹ وذلك في إطار التسيير الذي يهدف إلى ترقية الحكم الراشد في مجال تسيير المدن، والذي يكون عن طريق ما يأتي:

- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة،
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها،
- تأكيد مسؤولية السلطات العمومية ومساهمة الحركات الجمعوية والمواطن في تسيير المدينة،
- دعم التعاون بين المدن.

من خلال التدقيق في تعريف المشرع الجزائري للحكم الراشد، نجده قد اعتمد معيارين وهما مؤشر السلوك، وذلك عندما تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن، ومؤشر التسيير وذلك من خلال إشارته للعمل في إطار الشفافية².

ومما هو جدير بالذكر أن مصطلح الحكم الراشد قد تمت الإشارة إليه ولأول مرة من خلال نص المادة 2/192 من دستور 1996 والذي نص على أن " يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

إن وجود مؤسسات ديمقراطية في أوروبا الغربية واحترامها لحقوق الإنسان، جعلها تتأخر في قبول الحكم الراشد، إلا أنها سرعان ما قبلت ذلك المفهوم، بعد ما تبين لها أن ما لديها من احترام لحقوق الإنسان والديمقراطية، يحتاج إلى المزيد من الجهد حتى يبلغ مرحلة الحكم الراشد³.

¹ - أنظر، القانون رقم 06/06، المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة.

² - أنظر، عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، جسر، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 164.

³ - أنظر، احمد المفتي، الحكم الرشيد في التجربة الدولية، مجلة العدل، وزارة العدل، الخرطوم - السودان، عدد 21،

2007، ص 131.

إذا فالحكم الراشد في المفهوم الأوربي، هو مجموعة من اللوائح والإجراءات والسلوك، تدعم الشفافية والمشاركة والمساءلة والكفاءة، وتتسق السياسات العامة، ويهدف إلى القضاء على السلبيات في مجال الديمقراطية في أوروبا.

وفي بيان صادر عن مفوضية الاتحاد الأوربي بتاريخ 08 مايو 2001، تم توضيح أن الابتكار الأساسي في اتفاقية كوتونو هو الالتزام بالحكم الراشد، وقد تم تعريفه على أنه الإدارة الشفافة والقابلة للمحاسبة للموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية، وذلك من أجل التنمية المنصفة والمستدامة، وذلك ضمن بيئة سياسية ومؤسسية تحترم حقوق الإنسان، والمبادئ الديمقراطية وحكم القانون.

ولقد توصل النقاش بين الاتحاد الأوربي، والدول الإفريقية والكاريبية والباسيفيكية حول الحكم الراشد إلى الآتي.

1 – الالتزام بالحكم الراشد كعنصر إيجابي وأساسي للمشاركة، وأن يكون موضوع الحوار منتظم، وأنه مجال لدعم مجتمعي نشيط.

2 – الاتفاق على أن حالات الفساد بما في ذلك الرشوة تشكل انتهاكا للحكم الراشد، وتتطلب إجراءات لمعالجتها، ولقد تم تبني إجراءات تشاور لمعالجة حالات الفساد¹.

مما سبق يمكن ملاحظة أن مفهوم الحكم الراشد الذي صاغته المؤسسات المالية الدولية، قد كان يهدف إلى تحقيق مصالح الدول الكبرى، من خلال فرض مجموعة من الإجراءات الاقتصادية كشرط للحصول على المعونات، وبالتالي فالحكم الراشد بهذا المعنى، لا يساعد الدول النامية على الوصول إلى تحقيق تنمية مستدامة².

¹ - أنظر، احمد المفتي، المرجع السابق، ص 132.

² - أنظر، أمانى عبد الهادي الجوهري، المرجع السابق، ص 52.

المطلب الثالث

معايير الحكم الراشد

إن محاولة تعميم معايير موحدة على كافة الشعوب، قد يحمل بعض التعسف الذي ينتج عنه عدم احترام الخصوصيات الثقافية، والفوارق في مستويات التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بين الدول، لذلك ينبغي في البداية تكييف معايير الحكم الراشد مع وضعية وظروف كل دولة، كما أن هذا التكييف يعتبر ضروري للانتقال من مرحلة المفهوم النظري إلى التطبيق العملي، الذي يعمل على تطوير الحكم، مما سيسمح بالرفع من مستوى المساءلة (أولاً)، وسيادة القانون (ثانياً)، بالإضافة إلى العمل على تحقيق المساواة (ثالثاً).

أولاً: المساءلة

لقد اهتم الباحثين والدارسين بموضوع المساءلة *Accountability*؛ إذ أنهم وضعوا لها تعريفات عديدة، ولكن ما يلاحظ على هذه التعريفات أنها كانت متباينة، إلا أن هذا التباين راجع في الأساس إلى الزاوية التي ينظر منها كل باحث في تعريفه للمساءلة، ومن بين التعاريف التي شاع استخدامها في هذا الشأن، ذلك التعريف الذي يعرف المساءلة على أنها: " مساءلة طرف من أطراف العقد أو الاتفاق للطرف الآخر، وذلك بشأن نتائج أو مخرجات ذلك العقد، والتي تم الاتفاق على شروطها من حيث النوع والتوقيت ومعايير الجودة". يلاحظ على هذا التعريف أن الموظف الذي تسند له مهمة القيام بوظيفة معينة، ويعطى الآليات اللازمة لأداء تلك الوظيفة، يكون مسؤولاً عن أداء مهام وظيفته، طبقاً للشروط والمواصفات التي يتم تحديدها مسبقاً¹.

فالحكم الديمقراطي الراشد يحتاج إلى مؤسسات قابلة للمحاسبة والمساءلة، وذلك حتى لا يتسنى لها إساءة استخدام السلطة²، كما أن المساءلة والشفافية تعد من الخصائص

¹ - أنظر، عبد العزيز جميل مخيمر (وآخرون)، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2000، ص 115.

² - أنظر، حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم

الأساسية لحسن سير المؤسسات، وحسن أداء القطاع العام، والعلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، ومن العناصر المهمة في المساءلة أيضا، القدرة على إخضاع متخذي القرار في الحكومة، والقطاع الخاص والمجتمع المدني للمساءلة بجميع أنواعها،¹ وكذا استدعاء المسؤولين في الدولة وموظفي القطاع العام، لإبلاغ المواطنين بالقرارات والإجراءات التي تؤثر عليهم، فضلا عن المساءلة المالية، وتعد المساءلة من الأمور الصعبة التي لا يمكن الوصول إليها، إلا إذا كانت هناك معلومات كافية، بالإضافة إلى وجود درجة من الشفافية، وهذا ما لا يمكن تحقيقه إلا من خلال تعزيز تبادل المعلومات، وكذا إنشاء آليات المساءلة، التي تقوم على معلومات موثقة وسجلات وحسابات، فغياب قدرة الدولة على مراجعة الحسابات وأساليب التقويم والمتابعة، والتأخر لفترات طويلة في تقديم تقارير مراجعة الحسابات إلى الهيئة التشريعية، هي علامات تحذير أن الحكومة لا تخضع للمساءلة من قبل المجلس التشريعي عن أعمالها².

يقصد بالمساءلة تلك العمليات والأساليب، التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأمور تسير وفقا لما هو مخطط لها، وضمن أقصى المستطاع، وبهذا فإن المساءلة تختلف اختلافا كاملا عن التحقيق والمحاكمة، هذا لأن الهدف من المساءلة، هو التأكد من أن الأداء يتم ضمن الأطر التي حددتها الأهداف، وفق المعايير المتفق عليها للوصول بالنظام إلى مستوى متميز من الكفاءة والفاعلية، ولن يتحقق ذلك إلا بوجود نظام جيد للإدارة، يشتمل على رقابة

السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، سنة 2011-2012، ص 24.

¹ - أنظر، الحكومة المنفتحة مفهوم جديد نحو الحكم الرشيد، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء المصري، القاهرة، أغسطس 2011. <https://www.google.dz/url> اطلع عليه بتاريخ: 2015/02/11 الساعة 15:35:18.

² - أنظر، مركز العقد الاجتماعي، مابين الفساد والحكم الرشيد: نحو تحقيق العقد الاجتماعي والأهداف الإنمائية، 2010 <https://www.google.dz/url> اطلع عليه بتاريخ: 2015/02/11 الساعة 10:20:17

داخلية، للتأكد من تحقيق الفاعلية والكفاءة في خدمة الصالح العام، بالإضافة إلى مجموعة من المؤسسات التي تكونها الحكومة للإجابة مباشرة عن استفسارات الناس¹.

وتشمل المساءلة حق الشعب في مساءلة حكومته، حول كيفية استعمالها للسلطة وإدارتها للموارد، والمساءلة تحتاج إلى الشفافية والتوصل الكامل إلى المعلومات، كما أن تكريس مبدأ المساءلة يقتضي أن يتمكن المواطنون من معرفة آليات عمل حكومتهم، وفي المقابل على الحكومة أن تمكنهم من الوصول إلى تلك المعلومات، والمساءلة تعني كذلك وضع التدابير اللازمة والحلول المناسبة، حينما تتجاوز الدولة حدودها بانتهاكها لحقوق الإنسان، أو خرقها لأحكام القانون².

والمساءلة بمفهومها العام تستوجب من كل شخص، قد حصل على تفويض من جهة معينة من جهات الدولة بصلاحيات وأدوات عمل، أن يجيب بكل وضوح عن كيفية التصرف، واستخدامه للموارد والصلاحيات التي وضعت تحت تصرفه³.

وعلى أية حال فإنه لا يمكن الحديث عن المساءلة، إلا إذا تمت الإجابة وبوضوح من قبل كل موظف في هيئة حكومية أو مؤسسة عامة، عن كيفية التصرف واستخدام الموارد والصلاحيات التي وضعت تحت تصرفه، إضافة إلى تحمله للمسؤولية المترتبة عن نتائج سياسته، بيد أن لهذه المساءلة أوجه عدة، فقد تكون هذه المساءلة من جانب الشعب، وذلك عندما تنتهي مدة النيابة نجد أنه في الغالب ما يعود الممثلين للشعب، من أجل تجديد الثقة فيهم من جديد، ففي هذه الحالة تتجسد مساءلة الشعب لممثليه، ففي حال ما إذا كان الممثل قد التزم بالوعود التي قطعها على نفسه خلال مدة النيابة السابقة، وعمل على تحقيق آمال وتطلعات الناخبين، ففي هذه الحالة لن يكون أمام الناخبين من خيار غير تجديد الثقة فيه

¹ - أنظر، شعبان فرج، الحكم كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر. دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011-2012، ص 21.

² - www.almethaq.info/news/article183.htm

تم الاطلاع عليه بتاريخ 2013/08/17 على الساعة 05:13:16

³ - أنظر، احمد فتحي الطلو، المرجع السابق، ص 33.

من جديد، أما إذا ما حدث العكس فإن الناخبين لن يكون أمامهم أي خيار غير عدم تجديد الثقة فيه من جديد.

إذاً فإن هذا النوع من المساءلة سيجعل الممثلين، أمام حذر شديد أذاء أي تصرف سيقدمون عليه.

وفضلاً عن ذلك فإن هذه المساءلة، قد تكون من خلال الهيئات فيما بينها تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات، والمقصود بمبدأ الفصل بين السلطات ليس الفصل المطلق، وإنما الفصل المرن القائم على التعاون، وكذا الرقابة المتبادلة فيما بين السلطات. إضافة إلى ما سبق نجد أن هنالك آلية للمحاسبة والمساءلة، تتمثل في الرقابة داخل المؤسسات بين المشرفين والمرعوسين؛ وهناك مساءلة يمارسها جهاز المحاسبات أو البنك المركزي أو جهاز محاربة الفساد¹.

بالنسبة لمفهوم المحاسبة نجده يندرج تحت تعريف المساءلة، إذا فالمحاسبة هي أسلوب يهدف إلى تصميم النظام المحاسبي ليحقق رقابة فعالة على الأداء، عن طريق الربط مباشرة بين التقارير المحاسبية من جهة والأشخاص المسؤولين من جهة أخرى، وفقاً لهيكل التنظيم الإداري للمنشأة بجميع مستوياته الإدارية، كما أن المحاسبة لا يمكن أن تكون سارية بدون الشفافية وحكم القانون².

والمساءلة من حيث علاقتها بإدارة الأموال العامة، تشكل معياراً آخر من معايير الإدارة العامة السليمة. وتتطلب المساءلة وجود نظام لمراقبة وضبط أداء المسؤولين الحكوميين والمؤسسات الحكومية، خصوصاً من حيث النوعية وعدم الكفاءة أو العجز الحكوميين، وإساءة استعمال الموارد أو السلطة، ومن الضروري أيضاً وجود نظم صارمة

1 - سامح فوزي، المرجع السابق، ص 38.

2 - أنظر، احمد فتحي الحلو، المرجع السابق، ص 34.

للإدارة والمحاسبة والتدقيق والرسوم الجمركية جنبا إلى جنب، مع عقوبات تطبق بحق مرتكبي المخالفات المالية والإدارية¹.

وإذا كانت الحوكمة الرشيدة في حدها الأدنى، تتطلب أن يكون لدى المواطنين القدرة على مراقبة ومساءلة الموظفين، إلا أن هذه المساءلة لن تكتمل إلا إذا كان المواطنون على علم بما يفعله الموظفون، لكن مما تجدر الإشارة إليه أن هذه العملية ليست على إطلاقها، لأنه في بعض الحالات توجد بعض السياسات والأسرار، التي يصعب على الدولة أن تفصح عنها للعامة، وهذا لأن الكشف عنها سيؤدي إلى إلحاق أضرار كبيرة بالدولة ومؤسساتها، وعلى هذا الأساس فإن التضحية بالمراقبة والإطلاع على ما يفعله الموظفون، قد يكون ملائماً في بعض الظروف الاستثنائية².

ونشير هنا إلى وجوب مراعاة طردية العلاقة، بين مفهومي المساءلة والشفافية وتبادليتها، لأنه كلما ازداد معدل الشفافية، يجب أن يترافق ذلك مع ازدياد في مستوى المساءلة والعكس صحيح³، وعلى هذا يمكن القول: أن المساءلة والشفافية وجهان لعملة واحدة، وهي النزاهة العامة والشفافية بمعنى العلنية في تداول المعلومات، وهو ما يقود إلى المساءلة بمعنى الثواب أو العقاب، كما أن المساءلة تؤدي حتماً إلى توضيح جوانب القضايا العامة، ونشر المعلومات المتصلة بها أمام الملأ، الأمر الذي يؤدي إلى تعميق الشفافية⁴. إذن فالشفافية تقتضي ضرورة الإفصاح للجمهور، وإطلاعهم على منهج السياسات العامة، وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها، من رؤساء دول وحكومات ووزراء وموظفين، بهدف الحد من السياسات غير المعلنة، وإذا كان يقصد بالشفافية الوصول غير المقيد

1 - أنظر، محمد فهيم درويش، المرجع السابق، ص 203.

2 - أنظر، نجلاء الرفاعي البيومي، المرجع السابق، ص 42.

3 - أنظر، احمد فتحي الحلو، المرجع السابق، ص 35.

4 - أنظر، سامح فوزي، المرجع السابق، ص 39.

لمعلومات موثوقة وآنية حول القرارات المتخذة، فإن هذا ما يعني أنه من الصعوبة بمكان، اللجوء إلى إخضاع هيئات القطاع الحكومي إلى المساءلة في ظل غياب الشفافية¹.

ثانياً: سيادة القانون

إن سيادة القانون تعد بمثابة حجر الزاوية للحكم الرشيد، وهذا ما يتطلب وجود قواعد وأطر قانونية عادلة، يتم فرضها على جميع المواطنين من دون تمييز، كما أن سيادة القانون لا تعني ضرورة تطبيق قانون معين، كالقانون الأنجلو ساكسوني أو الفرنسي، وإنما يقصد بذلك وجود نظام قانوني واضح للفصل في المنازعات، وتشمل سيادة القانون كذلك أن يكون هذا القانون معلناً ومعروفاً للمواطنين سلفاً، وأن توضع هذه القوانين موضع التنفيذ، وأن توجد الوسائل الكفيلة بتنفيذها، وأن يتم حل الخلافات والمنازعات عن طريق أحكام باتة ونهائية معلومة للجميع، وتصدر عن سلطة قضائية مستقلة².

ومن ناحية أخرى يعد حكم القانون وسيلة أساسية لتحقيق التنمية وتعزيز الديمقراطية في أي دولة من الدول، بل وجزءاً لا يتجزأ من الشرعية الدولية، حتى قال الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة السابق كوفي عنان: "إن مفهوم حكم القانون في صميم مهمة المنظمة"، لكن وبالرغم من أهمية مفهوم حكم القانون، ورواجه الشديد في الأوساط السياسية والاقتصادية والقانونية حول العالم، إلا أن هذا التعبير لا يزال لحد اليوم أكثر غموضاً والتباساً؛ إذ يكاد يختلف مضمونه باختلاف الجهات الداعية إلى تطبيقه، وهو ما يغني هذا المفهوم ويكسبه أبعاداً جديدة³.

وتقتضي سيادة القانون كذلك ضرورة بناء صيغة حكم مستقرة وتطويرها، وهو ما لن يتحقق إلا من خلال الاستقرار السياسي والسلم المجتمعي، وبناء المؤسسات الديمقراطية التي

1 - أنظر، أماني عبد الهادي الجوهري، المرجع السابق، ص 27.

2 - أنظر، أماني عبد الهادي الجوهري، المرجع نفسه، ص 24.

3 - أنظر، شعبان فرج، المرجع السابق، ص 25.

تسمح بتداول السلطة سلمياً ودورياً من دون اللجوء إلى العنف، وهذا ما يتضمن نوعاً من التوافق بين الأطراف السياسية والقوى الاجتماعية السياسية على قواعد التنافس¹. من ناحية أخرى فإن سيادة القانون، تعني أن القاعدة القانونية تأتي فوق جميع الإرادات سواء كانوا حكاماً أو محكومين، وتلزم الجميع باتباع أحكامها، فإن لم يلتزم الحكام باتباع أحكام القاعدة القانونية، انقلبت تصرفاتهم المخالفة للقانون إلى تصرفات غير قانونية وغير مشروعة.

إن عدم التزام الحكام باتباع أحكام القاعدة القانونية وخروجهم عن القانون، يمثل النمط العام بالنسبة للكثير من بلدان العالم الثالث، وبهذا تتقلب الدولة من أن تكون دولة قانونية إلى دولة فعلية غير قانونية².

ومما يهدد كيان الدولة ويعصف بها، التباين والممايزة في تطبيق القانون، وللأسف الشديد أننا نجد ذلك متفشياً في البلاد العربية، وما من علاج لهذه الظاهرة في اعتقادنا، سوى الاعتماد على إرساء ثقافة احترام القانون في المجتمع، وتعميق ذلك في سلوك الناس، وهذا ما سعت وتسعى الدول الغربية إلى تكريسه في مجتمعاتها، وهو ما قد سبقتهم إليه الدولة الإسلامية، ومن ذلك مثلاً ما ذهب إليه الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه أثناء خلافته، عندما ضرب لنا أروع الأمثلة في العدل ووجوب احترام القانون وتطبيقه على الجميع حكاماً ومحكومين، والشاهد على ذلك، تلك الواقعة التي حدثت لابن عمرو ابن العاص رضي الله عنه مع أحد الأفراد من الرعية والذي ذهب شاكياً إلى الخليفة عمر وكيف تم القصاص من ابن عمر ابن العاص أمام الملأ، ولم يشفع له أنه ابن والي مصر آنذاك، وعندها قال الخليفة عمر رضي الله عنه مقولته الشهيرة: "متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحراراً"³. وقبل الخليفة الراشد عمر ابن الخطاب رضي الله عنه نجد الرسول صلى الله عليه

¹ - أنظر، كريم لحرش، المرجع السابق، ص 40.

² - أنظر، يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 111-112.

³ - أنظر، أماني عبد الهادي الجوهري، المرجع السابق، ص 54 - 55.

وسلم قد قال في مسألة الشفاعة، عندما أراد أسامة بن زيد أن يشفع في الحدود، قائلاً: "يا أسامة أتشفع في حد من حدود الله، إنما هلك بنو إسرائيل أنهم إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد، والذي نفس محمد بيده لو سرق فاطمة بنت محمد لقطعت يدها".

مما لا شك فيه أن غياب سيادة القانون والعدل، بالإضافة إلى ازدواجية تطبيق القانون، كل هذه الأمور تعد من الأسباب المباشرة في انتشار الفوضى والعنف وخلق الأزمات، وقد يتعداه في بعض الأحيان إلى تهديد كيان الدولة، وما حدث في الجزائر في سنوات التسعينيات ليس منا ببعيد، إلا أن تلك المظاهر بدأت تختفي وتتلاشى، أمام وجود الإرادة الجادة لإرساء معالم دولة الحق والقانون، إننا لا ندعي أننا في دولة تتجسد فيها سيادة القانون على جميع المستويات، ولكن الأمر سائر نحو ذلك، وهذا ما نلمسه من خلال تلك الثورة من الإصلاحات¹.

إن وجود القانون العادل وتطبيقه على الجميع من دون تمييز أو محاباة، هو من مبادئ الحكم الراشد، كما أن وجود دستور في الدولة وكذلك القوانين المنظمة لمختلف مجالات الحياة، لا يعني أن المواطنين سوف يتقيدون بها تلقائياً، بل أنه في الكثير من الأحيان ما تنشأ مخالفات لها، قد تصل إلى حد قيام المنازعات بين الأشخاص فيما بينهم، أو بين الدولة وبعض الأشخاص، وإذا كان القضاء هو الجهة الوحيدة المخول لها الفصل في تلك المنازعات، فيجب أن يكون مزود بكل الضمانات، التي تحقق له النزاهة والاستقلالية في إصدار أحكامه، بصورة سلسة وعادلة وضمن آجال زمنية مقبولة. ولكي يسود حكم القانون ويدعم عملية التنمية في الدول النامية، يجب حصول فصل حقيقي بين السلطات العامة في الدولة، من أجل ضمان استقلالية القضاء².

¹ - أنظر، قادري حرز الله، مفهوم الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد 08، مارس 2005، ص 86-87.

² - أنظر، محمد فهيم درويش، المرجع السابق، ص 186 - 187.

وبالنسبة للقانون الذي يؤدي إلى تحقيق الحكم الراشد، يجب أن يكون ديمقراطياً بمعنى أن يكون صادراً عن مؤسسة تشريعية، تمتلك شرعية الانتخاب وتقنية التشريع، ويطبق عن طريق مؤسسة قضائية مستقلة، وسلطة تنفيذية نزيهة تطبق القواعد القانونية على الجميع من دون تمييز، وهو مطلب أساسي لإشاعة العدل بين الناس، وبهذا يصبح من المستحيل الحديث عن حكم راشد في ظل غياب حكم القانون¹. إضافة إلى أن سيادة القانون تستلزم وجود وعي لدى المواطنين يؤمن بأهمية القانون، مع استخدام المواطنين له في حياتهم اليومية².

يعتبر الحكم الراشد أحد أهم العوامل التي تلعب دوراً مهماً في العملية التنموية، وذلك بتشجيعه لمبادئ المساءلة والشفافية والكفاءة، وسيادة القانون في المؤسسات العامة على جميع المستويات، وعلى هذا الأساس فإن انخفاض مستويات سيادة القانون في بعض المؤسسات، يؤدي بطبيعة الحال إلى معدلات عالية من الفساد، مع عواقب وخيمة فيما يتعلق بثقة الجمهور، وتنفيذ الأنشطة خاصة الاقتصادية، وهو ما يؤدي إلى إبطاء النمو الاقتصادي، وخفض مستويات التعليم، وأنهاية شبكات الأمان الاجتماعية، وكلها عوامل ضرورية من أجل التنمية المستدامة³.

ومما لا شك فيه أنه في ظل حكم القانون ووجود نظام قضائي مستقل وكفاء، وخضوع جميع المواطنين لقواعد قانونية عادلة، يمكن أن يعمل على الرفع من معدلات النمو الاقتصادي، وذلك من خلال دوره في محاربة الفساد، الذي يؤدي تراجعاً إلى زيادة فرص ومعدلات الاستثمار، والتي تساهم بدورها في تحسين معدلات النمو الاقتصادي، مما يعمل

¹ - أنظر، سامح فوزي، المرجع السابق، 39.

² - أنظر، أمانى عبد الهادي الجوهري، المرجع السابق، ص 24.

³ - أنظر، أحمد فتحي الحلو، المرجع السابق، ص 43.

على مساعدة الحكومة في توفير الموارد اللازمة، من أجل الاستثمار في قطاعات حساسة ومهمة، كالتعليم والصحة والضمان الاجتماعي... الخ¹.

ثالثاً: المساواة

تعد المساواة بين كافة المواطنين أحد متطلبات الحكم الراشد، وهذا لأن تحقيق مصالح ورفاهية واستقرار المجتمع، تعتمد على ضمان أن جميع أفرادهم يشعرون أنهم جزءاً من هذا المجتمع، ولا يشعرون بالتهميش أو الإقصاء، مع وضع سياسات ذات أولوية لاستهداف تحسين أوضاع الفئات المحرومة، من أجل ضمان إشباع حاجاتهم الأساسية وضمان أمنهم المجتمعي².

ومما يميز مبدأ المساواة في الإسلام عن غيره في النظم الأخرى، هو رفضه القاطع للتمايز الطبقي والتفاوت بين الجناس، واعتبار التقوى والعمل الصالح معيار التمايز الوحيد بين الناس³. وعندما حاول الإسلام أن يحقق العدالة الاجتماعية كاملة، ارتفع بها عن أن تكون عدالة اقتصادية محدودة، وأن يكون التكليف وحده هو الذي يكفلها، فجعلها عدالة إنسانية شاملة، وأقامها على ركنين قويين، وهما الضمير البشري من داخل النفس، والتكليف القانوني في محيط المجتمع، وزوج بين هذه القوة وتلك، مثيراً في الوجدان الإنساني أعماق انفعالاته، غير غافل عن ضعف الإنسان وحاجته إلى الوازع الخارجي⁴.

إن مبدأ المساواة يعني المساواة بين الأفراد الذين تتساوى ظروفهم وأوضاعهم، فالفرد الحاصل على شهادة جامعية مثلاً، لا يتساوى في التوظيف مع الأفراد الذين لم يحصلوا عليها، في وظيفة يشترط للتعيين فيها الحصول على المؤهل الجامعي، وللمساواة مجموعة من المظاهر يمكن أن نقسمها إلى قسمين:

1 - أنظر، أمانى عبد الهادى الجوهري، المرجع السابق، ص 45.

2 - أنظر، أحمد فتحي الحلو، المرجع السابق، ص 36.

3 - أنظر، كريم لحرش، المرجع السابق، ص 18.

4 - أنظر، أحمد فتحي الحلو، المرجع نفسه، ص 46.

1/ المساواة في الحقوق والمنافع: من أهم مظاهر هذا النوع من المساواة عدم التمييز بين الأفراد في الحقوق، والتمتع بالمنافع والخدمات الاجتماعية، ومعاملة جميع الأفراد على قدم المساواة أمام القانون وحمايته لهم، وكذا المساواة أمام القضاء وفي تكافؤ الفرص، وبهذا فإن هذه المبادئ من المظاهر الأساسية التي نصت عليها جميع دساتير الدول.

1/1 المساواة أمام القانون

يقصد بالمساواة أمام القانون تطبيق القانون على الجميع دون تفرقة أو تمييز، مادامت الظروف واحدة والقدرات متناسبة، وفي هذا المعنى من المساواة ما يقضي على الرق، وبلغى الفوارق الطبقيّة ويهدد التفاخر بالجنس، ولذلك قامت الثورة الفرنسية بإلغاء امتيازات الاشراف والنبلاء، والتي لم تلغ إلا في 1789/08/04؛ حيث لم تعد للأشراف إلا ألقابهم الفخرية التي لا تعطيهام أي امتياز أمام القانون، ولا تعفيهم من أي تكليف يفرضه النظام الاجتماعي¹. والمساواة أمام القانون تعني كذلك عدم المبالاة بشخصية من يتم التعامل معه، ولا بمنصبه أو ثروته أو سلطانه، فليس ثمة من هو فوق القانون، وتلك هي الديمقراطية الحقيقية المؤدية إلى تحقيق الحكم الراشد².

علاوة على ما سبق فإن المساواة أمام القانون تقتضي كذلك ان يحكم القانون جميع الإيرادات ويحدد لها ادوارها والنطاق الذي تعمل فيه؛ بحيث إذا تجاوزت الإدارة ذلك النطاق لم تستطع أن تحدث أي أثر قانوني يعتد به، واعتبر عملها نوعاً من اغتصاب السلطة أو تجاوزها³.

ومما لاشك فيه أنه لا مجال في القانون للتمييز بين الأفراد، إذا ما تشابهت ظروفهم وأوضاعهم، وهذا تطبيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص، الذي يعد من المبادئ الأساسية، في النظام

¹ - أنظر، عبد الحكيم حسن العيلي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الاسلام (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1983، ص 92.

² - أنظر، عماد ملوخية، الحريات العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2012، ص 71.

³ - أنظر، يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 112.

الدستوري الحديث، والمساواة أمام القانون قد ادرجت ضمن نصوص الدساتير العالمية، وهي تعني المساواة بين الأفراد الذين تماثلت ظروفهم وكفاءاتهم، وتتناسب قدراتهم وهي من الأمور الواجبة؛ حيث ينبغي تجريم كل انتهاك لها والمعاقبة عليه، وتطبيق القانون على الجميع دون أدنى تمييز.

2/1 المساواة أمام القضاء

تعني المساواة أمام القضاء تساوي جميع الأفراد في المثل أمام القضاء، وأن لا يجري أي تمييز بينهم في إجراءات التقاضي، وألا يوصد باب التقاضي أمام البعض ويفتح أمام آخرين، وألا تخصص محاكم لفئات وطبقات معينة، وأن يكون القانون المطبق على الجميع واحد، وألا يفرق بين الأشخاص في إنزال العقوبة عليهم متى تشابهت الظروف والجرائم¹. ومما لا يتنافى مع مبدأ المساواة أمام القضاء، إنشاء محاكم خاصة تفصل في جرائم معينة، ما دام ذلك لا يميز فئة من الشعب عن غيرها، فيجوز إنشاء محاكم عسكرية تفصل في الجرائم العسكرية، وكذلك يجوز إنشاء محاكم خاصة بالمجرمي الأحداث، وكذا تخصيص محاكم لنظر قضايا المخدرات، ما دام ذلك لا ينشئ امتيازاً لأفراد على غيرهم². وما دام هذا القضاء الاستثنائي يأخذ معنى القضاء العادي، من ناحية أنه وإن اختلفت بنوع معين من الدعاوى استثناء من أصل عام، إلا أن وجوده مقرر في قوانين عادية معلومة للكافة، ويجب على الكافة ان تسلكه³.

كما أن المساواة أمام القضاء تقتضي تحقيق عدالة الاجراءات القضائية، وحظر التمييز بين المتخاصمين، وإن اختلفت العقوبة التي قد يقضي بها قاض واحد عن جريمة معينة في أوقات متفاوتة، لا تتناقض مع مبدأ المساواة، لأن تقدير العقوبة يخضع لتقدير القاضي، تبعاً

¹ - أنظر، حمدي عطية مصطفى عامر، حماية حقوق الانسان وحرياته العامة الأساسية في القانون الوضعي والفقہ

الاسلامي دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2010، ص682.

² - أنظر، عماد ملوخية، المرجع السابق، ص 75.

³ - أنظر، يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 118.

للظروف والملابسات التي تحيط كل جريمة على حدة، وكما أن اختلاف المحاكم كالمحاكم المدنية والجزائية لا يتنافى ومبدأ المساواة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المحاكم الاستثنائية مهما كانت تسميتها، تعتبر انتهاكاً لمبدأ المساواة وخرقاً لحقوق الإنسان، ومهما كانت الأسباب الداعية لوجودها، فالمرجع الرئيسي والوحيد للفصل في الخصومات المدنية والجنائية والسياسية وغيرها هو القضاء العادي فقط، فاختلاف الجريمة واختلاف الوضع الاجتماعي لبعض الناس، لا يجب أن يؤدي إلى اختلاف القضاء، وإلا كان ذلك انتهاكاً لمبدأ المساواة أمام القضاء.

3/1 المساواة في التوظيف

إن هذا المبدأ يعني تساوي الأفراد الذين يحملون نفس الشروط المطلوبة للوظيفة، مثل شرط الكفاءة والمؤهل والخبرة الوظيفية، وأن يعاملوا نفس المعاملة من حيث المؤهلات، ومن حيث المزايا والحقوق والواجبات والمرتبات والمكافآت المحددة لها.

ومما لا يعد إخلالاً بمبدأ المساواة، هو تفضيل النساء على الرجال في بعض الوظائف أو العكس، وذلك لأن بعض الوظائف بحسب طبيعتها مثلاً، تقتضي أن يمارسها النساء دون الرجال مثل وظيفة التوليد، أما الأعمال الشاقة أو ذات الخطورة العالية، فيفضل أن يمارسها الرجال دون النساء، كما أن التفرقة بين الوظيفة والأخرى من حيث المرتبات، لا يعد إخلالاً بمبدأ المساواة في التوظيف، وأن تخصيص بعض العلاوات لبعض الوظائف كعلاوة الخطر والعدوى، بالنسبة لموظفي قطاع الصحة مثلاً لا يخل كذلك بهذا المبدأ¹.

ولإشارة فإنه من أجل تحقيق هذا المبدأ، ينبغي أن يكون التعليم مجانياً وفي متناول الجميع، لأنه إذا لم يكن التعليم مجانياً فلن يستطيع الفقراء من مزاوله دراستهم، الأمر الذي سيؤدي إلى إقصائهم من التوظيف بطريقة غير مباشرة، وبالتالي فإن التعليم هو الطريق نحو التوظيف².

1 - أنظر، حمدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 685.

2 - أنظر، عبد الحكيم حسن العيلي، المرجع السابق، ص 93.

2/ المساواة في الواجبات والتكاليف: ويقصد بهذه المساواة تحمل جميع من تساوت ظروف حياتهم، وتشابهت أوضاعهم الأعباء والتكاليف بالتساوي، فمساهمة كل فرد في تحمل الأعباء الاجتماعية، إنما يكون بقدر استطاعته ومن دون تمييز عن بقية الأفراد، الذين تتماثل قدراتهم معه، ومن أهم مظاهر هذا النوع من المساواة، نجد المساواة في دفع الضرائب، وفي تأدية الخدمة العسكرية.

1/2 المساواة في دفع الضرائب

إن هذه المساواة تعني تساوي كل فرد في نسبة تأدية الضرائب بقدر ما يملك من ثروة، وليس المقصود منها أن يتساوى كل فرد بمقدار ما يؤديه من ضريبة، وأن تصاعد نسبة دفع الضريبة مع مقدار الثروة أو الدخل، لا يتنافى مع مبدأ المساواة، ما دامت هذه النسبة عامة ومطبقة على الجميع دون محاباة أو تمييز¹.

وبالنسبة لإعفاء بعض الفئات من الضريبة، بسبب أعبائهم العائلية أو لدخلهم المحدود وقلة مواردهم، لا يتعارض مع مبدأ المساواة أمام الضرائب، شريطة تطبيق ذلك على الجميع ووفق قاعدة عامة².

2/2 المساواة في تأدية الخدمة العسكرية

ما دام الوطن يقدم الخدمات والمنافع للجميع دون أي محاباة أو تمييز، وجب على الجميع تحمل عبء الدفاع عنه وحمايته، لأنه من غير المنطقي اللجوء إلى الأجنبي للدفاع عن الدولة، وعلى هذا الأساس فإنه متى تشابهت الظروف والأوضاع، وجب عدم إعفاء أي فرد أو فئة من تأدية واجب الخدمة العسكرية.

إلا أنه مما لا يتنافى مع مبدأ المساواة في تأدية الخدمة العسكرية، إعفاء بعض الأفراد من الخدمة العسكرية، بسبب عدم لياقتهم الصحية أو كون الفرد وحيد والديه، أو

¹ - أنظر، علي يوسف الشكري، حقوق الإنسان في العولمة، دار أسامة، عمان - الاردن، الطبعة الأولى، 2006، ص

² - أنظر، حمدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص688.

بسبب عدم حاجة المؤسسة العسكرية إلى جميع من تنطبق عليهم الشروط، متى كان ذلك يطبق على الجميع دون تمييز ووفق قواعد موضوعية¹، لكن مما يتعارض مع مبدأ المساواة، هو الإعفاء من الخدمة العسكرية، مقابل دفع مقابل نقدي، ذلك لأن الأغنياء وحدهم هم من يستفيدون من الإعفاء من الخدمة العسكرية، أما الفقراء فلن يتحقق لهم ذلك².

ولأسف الشديد أن نجد بعض الدول تأخذ بالمقابل النقدي، مقابل الإعفاء من الخدمة العسكرية، لأنها بعملها هذا تكون قد مايزت بين الأغنياء والفقراء، وفي هذا انتهاك صارخ لمبدأ المساواة بينهم، ومن هذا المنطلق لا يجوز إعفاء أي فرد أو فئة من المواطنين من الخدمة العسكرية، بسبب الجنس أو الدين أو الأصل أو بسبب دفع المقابل النقدي. إن فمبدأ المساواة بهذا المعنى وهذه المظاهر يعد ضمانا وسياجا واقيا، لما يتمتع به الإنسان من حقوق وحرية عامة، وفي نفس الوقت تعد هذه المساواة الطريق نحو تحقيق الحكم الراشد.

المبحث الثاني

مكونات وأبعاد الحكم الراشد وعلاقته ببعض المفاهيم الأخرى

سنتناول في هذا المبحث بداية مكونات الحكم الراشد (المطلب الأول)، ثم بعد ذلك نتطرق إلى أبعاده (المطلب الثاني)، وأخيرا علاقته ببعض المفاهيم الأخرى (المطلب الثالث).

المطلب الأول

مكونات الحكم الراشد

بسبب تلك التحولات التي شهدتها العالم، لم تعد الدولة هي الفاعل الوحيد في تدبير الشأن العام، وبالتالي فإن تكريس الالتزام العام بمبادئ وقيم الحكم الراشد، المتمثلة في مضامين الحرية وحقوق الإنسان، ومبادئ الإدارة العامة الراشدة الآخذة بآليات الشفافية والإفصاح والمساءلة، لن يتحقق إلا من خلال بنية مؤسسية، تقوم على تضافر جهود كل

1 - أنظر، حمدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 689.

2 - أنظر، عبد الحكيم حسن العيلي، المرجع السابق، ص 94.

من مؤسسات الدولة (الفرع الأول)، مع المجتمع المدني (الفرع الثاني)، والقطاع الخاص، الذي يعمل على تشغيل الأيدي العاملة وتأهيلها، من أجل الوصول إلى نتائج إيجابية، تساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية للمجتمع، والرفع من المستوى المعيشي للأفراد، (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الدولة ومؤسساتها

إن وصول ممثلي الشعب في الدول الديمقراطية إلى السلطة، عن طريق الانتخابات الحرة والنزيهة، قد رتب على تلك الدول مجموعة من الالتزامات، منها أن تكون السلطة المفوضة بالسيطرة وممارسة القوة، ويقع كذلك على عاتقها مسؤولية توفير الخدمات العامة، وتهيئة بيئة تمكينية للتنمية البشرية المستدامة، وتحصيل المداخل من أجل تمويل مشاريع البنية التحتية، كما تقوم بتحضير الموازنة التي تتولى عملية تنفيذها فيما بعد¹.
يجب على الدولة² أيضا إدارة الأموال العامة ومتابعة تحصيل الموارد، دون أي إخلال بمهامها، لأن أي إخلال أو ثغرة في نظام عملها يبعد الدولة عن الحكم الراشد³.

¹ - أنظر، خلاف وليد، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2009-2010، ص31.

² - بالنسبة لتعريف الدولة نجد أن هنالك تباين واختلاف بين فقهاء القانون وعلماء السياسة، حيث أنهم لم يجمعوا على تعريف موحد للدولة وهذا راجع إلى ما سعى كل واحد منهم إلى إبرازه ودعم أفكاره وتصوراته عن هذا التجمع الإنساني المنظم، إذا فالتعريف السليم للدولة هو الذي تتضح من خلاله عناصر هذا المجموع ويتميز بها عن غيره من المجتمعات الأخرى، وعلى هذا الأساس يمكن القول أنه مهما تعددت تعريفات الدولة واختلفت فأنها تمثل ظاهرة عالمية تجسد" مجموعة من الأفراد يقطنون إقليما جغرافيا معينيا بصفة دائمة ومستقرة ويخضعون في تنظيم شؤونهم لسلطة سياسية تستقل في أساسها عن الأشخاص الذين يمارسونها".

إذ كنا قد أشرنا إلى أن فقهاء القانون وعلماء السياسة قد اختلفوا من أجل الوصول إلى تعريف موحد للدولة إلا أنهم سرعان ما تفقوا على أركان رئيسية ثلاثة لا بد من توفرها لإمكانية القول بوجود الدولة وهذه الأركان هي: الجماعة البشرية - الإقليم - السلطة السياسية. لمزيد من التفصيل، أنظر نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 14-16 وأنظر كذلك، مولود ديدان، المرجع السابق، ص 32-34.

³ - أنظر، شعبان فرج، المرجع السابق، ص11.

تعد الدولة فاعل أساسي وطرف رئيسي في تجسيد الحكم الراشد، وذلك من خلال الهيئة المشرفة على تحديد وصياغة السياسات العامة في الدولة، عن طريق وضعها نظام تشريع القوانين وتحديد كيفية تطبيقها، وبامتلاكها لهذه الهيئة يصبح بإمكانها وضع أطر تنظيمية، تسمح باحترام حقوق الإنسان، وضمان حرية الإعلام وتوزيع الموارد بعدالة، وبهذا تعد الدولة ومؤسساتها وحدها القادرة على تحقيق التوازنات الكبرى في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، ومن مزايا القطاع العام الحكومي الاستمرارية والموضوعية والشمولية، وبناء المركزية والقوة.

وفي سياق آخر فإنه على إثر الوظائف الهامة التي تتمتع بها الدولة، فإنها تواجه العديد من التحديات، وذلك لأن من متطلبات الحكم الراشد الاهتمام بالأفراد الأكثر فقراً، وذلك من خلال العمل على إدامة وتحقيق نوع الحياة التي يطمحون بالوصول إليها، وعلى هذا فالدولة لن تتمكن من تحقيق تلك الغايات، ما لم يتوفر لها جهاز تشريعي وعمليات انتخابية وأنظمة قضائية وقانونية تعمل بشكل جيد¹.

إضافة إلى ما سبق فإن الدولة تواجه تحدياً، يتمثل في أن يعالج الحكم الراشد هموم واحتياجات الفئات الأكثر فقراً، من خلال زيادة الفرص المتاحة للأفراد، بغية اختيار نوع الحياة التي يطمحون إليها، كما أن الدولة تستطيع إنجاز الكثير في مجالات عدة، كدعم حقوق وحرريات الفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع، وحماية البيئة والحفاظ على معايير الصحة العامة والنظام العام والأمن².

أما عن دور الدولة فيتجسد في تلبية الحاجيات والمتطلبات الاجتماعية للمواطنين، خاصة في مجال تقديم الخدمات العامة، وكذا دورها في المساهمة في إيجاد البيئة المساعدة

¹ - أنظر، الطيب بلوصيف، الحكم الراشد: المفهوم والمكونات، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة فرحات عباس

سطيف - الجزائر، سطياف يومي 08 - 09 أفريل 2007، ص 23 - 24.

² - أنظر، حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص 38 - 39.

للقطاع الخاص، من أجل القيام بأنشطته الاقتصادية، إضافة إلى سعيها للحد من الضغوط الخارجية والاتجاهات العالمية والاقتصادية، التي تواجه وتتحدى كيان الدولة ذاتها. والدولة كفاعل رسمي في إطار الحكم الراشد، تبقى مطلوبة الحضور والدور، إلا أن أدوارها تظل مواجهة لتحديات عديدة، تتمثل في الحرص الدائم على وضع سياسات عامة منسجمة وفعالة، والعمل على تحسين شروط أداء القطاع الخاص، والعمل على وضع استراتيجيات لتحسين أداء وقدرات القطاع العام، والحرص على أداء وتنويع الخدمات العامة لفائدة المواطنين، بتنافسية وجودة عالية¹.

الفرع الثاني

المجتمع المدني

لقد اهتم العديد من الباحثين بتعريف المجتمع المدني²، كما تم الاهتمام به على جميع الأصعدة المحلية والوطنية والدولية، ورغم كل تلك الجهود إلا أنه لم يتم التوصل إلى تعريف موحد له، ومن بين التعريفات التي أعطيت له: " المجتمع المدني هو جميع المواطنين المنظمون بشكل طوعي، في هياكل تحكمها قواعد مشتركة مستقلة عن الدولة سياسيا وماليا، وتشمل المنظمات التي تسعى لتعزيز المصلحة العامة، وإشراك المواطنين في إدارة شؤون بلدهم، في مختلف المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية وحقوق الإنسان

¹ - أنظر، سعيد جفري، الحكامة وأحواتها (مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي)، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء _ المغرب، الطبعة الأولى، 2010، ص 38.

² - إن مصطلح المجتمع المدني يعد من أكثر المصطلحات إثارة للجدل من حيث أصوله والمعنى الذي يرمي إليه، فالبعض يرجعه إلى الكاتب الماركسي انطونوي جرا مسكي، والبعض الآخر يرجعه إلى الفيلسوف الألماني هيجل، ومن المثير للاهتمام أن جرا مسكي لم يكن واضحا في تحديده لمفهوم المجتمع المدني فهو أحيانا يعتبره نقيضا للدولة وفي حالة صراع معها، وأحيانا أخرى يعرف الدولة بأنها عبارة عن المجتمع السياسي والمجتمع المدني، وقد كان هيجل من الأوائل الذين استخدموا مصطلح المجتمع المدني في مؤلفه " فلسفة الحق والقانون" وقد ميز ما بين المجتمع المدني والدولة وحذر من الخلط ما بين المفهومين، وفي نظره فالمجتمع المدني يمثل المصالح الخاصة للأفراد بينما الدولة تمثل الصالح العام. أنظر، شعبان فرجع، المرجع السابق، ص 12.

والبيئة"، كما عرفه هيغل¹ بأنه: "ذلك الحيز الاجتماعي والأخلاقي الواقع بين الأسرة والدولة، ويتضمن المجتمع أفراد يتنافسون من أجل مصالحهم الخاصة لتحقيق حاجياتهم المادية، التي تمثل القانون والنظام والضامنة لحقوق كل المنافسين، بواسطة أجهزتها الشرعية كالقضاء والشرطة". والمجتمع المدني من الناحية الإجرائية يعرف² بأنه: "جملة المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تعمل في ميادينها المختلفة وفي استقلال نسبي عن الدولة، بهدف تحقيق أغراض سياسية، كالمشاركة في صنع القرار على المستوى الوطني، أو تحقيق أغراض نقابية مثل الدفاع عن المصالح الاقتصادية لأعضاء النقابة، ومنها كذلك العمل على تحقيق أغراض ثقافية، وكذا أغراض اجتماعية من أجل المساهمة في العمل الاجتماعي".

وأهم تعريف للمجتمع المدني، هو ذلك التعريف الذي يشير إلى أن المجتمع المدني، هو عبارة عن مجموعة من التنظيمات التطوعية المستقلة ذاتيا، والتي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، وهي غير ربحية، تسعى إلى تحقيق منافع أو مصالح للمجتمع ككل، أو بعض فئاته المهمشة، أو لتحقيق مصالح أفرادها، ملتزمة بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والإدارة السلمية للاختلافات والتسامح وقبول الآخر³.

وفي هذا الإطار تتفق مجموعة من الدراسات الأكاديمية والجامعية، على أن المجتمع المدني هو مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة، التي تنشأ لتحقيق مصالح أفرادها، أو لتقديم خدمات المواطنين، أو ممارسة أنشطة إنسانية متنوعة، وتلتزم في وجودها ونشاطها بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح، والمشاركة والإدارة السلمية للتنوع والاختلاف⁴.

¹ - أنظر، ربيع وهبة، التفكير السياسي والنظرية السياسية والمجتمع المدني، المجلس الأعلى للثقافة، القاهرة، الطبعة الأولى، 2003، ص 19.

² - أنظر، سعيد جعفري، المرجع السابق، ص 45.

³ - أنظر، شعبان فرج، المرجع السابق، ص 12-13.

⁴ - أنظر، كريم لحرش، المرجع السابق، ص 87.

يمكن للمجتمع المدني أن يساهم مساهمة فعالة في تحقيق الحكم الراشد، لأنه يتكون من مؤسسات غير حكومية، كالتقانات المهنية والجمعيات ذات الطابع الثقافي، والأحزاب السياسية غير الممثلة في مؤسسات الدولة، والجمعيات الخيرية ومنظمات حقوق الانسان المعترف بها رسمياً وغيرها¹، ويمكن أن يساهم المجتمع المدني كذلك في تعبئة وتجديد جماعات المواطنين، من أجل المساهمة في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما أنه يقوم بتشكيل مجموعة من وجهات النظر الديناميكية والمتعددة²؛ فضلاً عن ذلك فإنه بإمكان المجتمع المدني إحداث عدة تغييرات اجتماعية مطلوبة، والرفع من درجة وعي المواطنين بالقضايا التي تهمهم، فالحركات الاجتماعية قديماً رغم نقص تنظيمها أحياناً، لكنها ساهمت في إحداث تغييرات أساسية وجوهرية في مختلف المجتمعات، رغم المقاومة التي لاقتها من أصحاب القرار والمصالح كإلغاء العبودية والعنصرية³.

إضافة إلى ذلك يستطيع المجتمع المدني، أن يلعب دوراً أساسياً في العمل على تحقيق التكامل الاجتماعي، وتمتين الهوية والولاء الوطنيين، ورفع مستوى المشاركة الشعبية في المجال العام، كما يلعب دوراً أساسياً في مراقبة التعسفات والفساد، ودوره في عملية المساءلة والشفافية، هذا فضلاً عن قدرته في تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام، وتكمن أهمية المجتمع المدني، في قدرته على تحقيق إدارة أكثر ترشيداً للحكومة، عن طريق تعبئتها للجهود الفردية والجماعية⁴.

¹ - أنظر، غربي محمد، الديمقراطية والحكم الراشد: رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية، مجلة دفاقر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد خاص بأشغال الملتقى الدولي الأنماط الانتخابية في ظل التحول الديمقراطي ورقلة يومي 03 و 04 نوفمبر 2010، الجزائر، افريل 2011، ص 375. وأنظر، محمد فهيم درويش، المرجع السابق، ص 198.

² - أنظر، خلاف وليد، المرجع السابق، ص 31.

³ - أنظر، بوصنيرة عبد الله، المجتمع المدني والمشاركة الشعبية: الضمان لترشيد الحكم، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة فرحات عباس سطيف - الجزائر، سطيف يومي 08 - 09 أفريل 2007، ص 151.

⁴ - أنظر، حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص 42.

علاوة على ما سبق فإن مؤسسات المجتمع المدني، تؤدي دوراً مهماً في تزويد الخدمات والوظائف، التي لا يستطيع السوق تقديمها، كالمساهمة التي تقدمها بعض الجمعيات في مجال محو الأمية، والمساعدة في الأعراس الجماعية، لمجموعة من الفئات في المجتمع وخاصة الفقيرة منها، إضافة إلى دور هذه المنظمات في التأثير على سياسات الرعاية الصحية، وفي تقديم العديد من الخدمات الطبية، كذلك فإن هذه المؤسسات تلعب دوراً مهماً على المستوى الاجتماعي، وذلك من خلال الرفع من مستوى معيشة الأفراد، وتقليص حدة الفقر وتحسين مستوى الرفاه الاجتماعي، إذن فالمؤسسات المدنية تشكل بامتياز ما يمكن نعتة بالرأس مال الاجتماعي للمجتمع¹.

ومما لا شك فيه أن الدور الفعلي الذي يتطلع إليه المجتمع المدني، من أجل تحقيق الحكم الراشد، يتجلى بشكل واضح بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني في الدول الغربية، وهذا لإدراك هذه المنظمات للحاجات الحقيقية للمواطنين، والعمل بالمشاركة معهم، وعلى هذا فالمجتمع المدني في الدول المتقدمة يشكل دعماً كبيراً للدولة، ويخفف الكثير من أعبائها، فهو يعد بمثابة خزان للمعلومات، يلجأ إليه صانعوا القرارات الحكومية².

وينبغي على المجتمع المدني أن يكون المدرسة الأولى، والنموذج الأمثل لتكريس معايير الحكم الراشد، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا إذا تم العمل في إطار القانون، وفي كنف الشفافية التامة، التي تفرض عليه التقيد بنظم المحاسبة والمساءلة الداخلية، وانتخاب هياكله المسيرة، وتكريس مبدأ التداول على السلطة³.

الواقع أن دور مؤسسات المجتمع المدني، يختلف باختلاف الدول المتقدمة والدول النامية، ففي الأولى يعتبر حضور مؤسسات المجتمع المدني فعالاً على العديد من المستويات، أما في الدول النامية ومنها الجزائر فإن قطاع المجتمع المدني لهذه الدول لا زال

¹ - أنظر، سعيد جعفري، المرجع السابق، ص 46.

² - أنظر، كريم لحرش، المرجع السابق، ص 90 - 91 - 92.

³ - أنظر، عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 139.

ضعيفاً، وبحاجة إلى تعزيز استقلاليته وقدراته، في مجالات تحليل القضايا وتبنيها، والوصول إلى أصحاب الحاجات والمعوزين، وتوفير التواصل الفعال، وجمع وإدارة الموارد المالية، وفي هذا الجانب يمكن الإشارة إلى قوة وتأثير العامل السياسي بهذه الدول، إذ أن هذه الدول ومنذ حصولها على استقلالها، لجأت في تعاملها مع المجتمع المدني إلى السيطرة عليه أمنياً وإدارياً¹.

وبالنسبة لعدم فاعلية المجتمع المدني في الدول النامية، إنما يعود إلى النمو المفاجئ الذي نمت به تلك الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، وذلك تحت تأثير صدمة الانتفاضة الشعبية والظروف الخارجية، حيث لم تتم تهيئة الأرضية الملائمة لها، مما جعل المجتمع المدني في هذه الدول شكلي، وبعيد كل البعد عن الديمقراطية ومفهوم المجتمع المدني والحكم الراشد²؛ بحيث في الكثير من الأحيان يكون المجتمع المدني والمعارضة داعمان للدولة وليس لأفراد الشعب، كما سماها "وليم زرتمان" بالمعارضة الداعمة للدولة، وهي المعارضة أو المجتمع المدني الذي لا ينتظر منه إحداث التغيير والتحديث في المجتمع³.

إن قوة منظمات المجتمع المدني تكمن في اهتمامها ببعض القضايا الإنسانية العالمية، والتي تخص الشعوب المختلفة حول العالم، كالمطالبة بتقرير مصير بعض الدول المستعمرة واستقلالها، وبذلك نجد أن منظمات المجتمع المدني تهتم بهموم الشعوب، سواء كانوا محليين أو غير محليين⁴. وفي هذا الإطار يمكن القول: أن المجتمع المدني خطوة راقية في التحولات الإنسانية، وذلك لسعيه نحو تقديم المصلحة العامة على حساب المصلحة الخاصة، وهذا ما يظهره كتنظيم قائم لخدمة فكرة محددة ومنظمة، بشكل يجعل الترابط القائم بين الفكرة والتنظيم يترجم إلى قوة ووجود، وعلى هذا فالمجتمع المدني يعكس مرحلة متطورة من تاريخ

1 - أنظر، سعيد جعفري، المرجع السابق، ص 46 - 47.

2 - أنظر، بوصنوبرة عبد الله، المرجع السابق، ص 147.

3 - أنظر، بو صنوبرة عبد الله، المرجع نفسه، ص 148.

4 - أنظر، شعبان فرج، المرجع السابق، ص 13.

المجتمعات البشرية، فهو اجتهاد جماعي لوضع بنية قادرة على تنظيم المجتمع والمساهمة في تنميته، والواقع أن المجتمع المدني يشكل من مجموعة من المؤسسات المدنية، وجملة من القنوات التي توظف لتحقيق مجموعة من الأهداف، التي تدخل في إطار النهوض بتنمية المجتمع¹. أما عن مزايا هذا القطاع فتكمن في القدرة على استقطاب وخلق التعاطف وبناء الثقة، وإيجاد الحل الجماعي للمشكلات.

تشير بعض الدراسات إلى أن الجزائر تتوفر على أكثر من 53743 منظمة مدنية، منها 823 جمعية تنشط على المستوى الوطني، وتعتبر هذه الأرقام مؤشرات إيجابية على حركية ونشاط المجتمع المدني، في اتجاه مشاركة المواطن في المسار الديمقراطي والتنموي للدولة، وبالنسبة لعلاقة منظمات المجتمع المدني في الجزائر بالسلطة، فإن الغالبية من هذه المنظمات قد ساندت خيارات النخب الحاكمة، وأضفت المشروعية على مشاريعها أما القسم الثاني من هذه المنظمات، وهو أقلية قد حاول أن يتخذ موقف المعارض، مما أدى بهم في الكثير من الأحيان إلى التهميش والإقصاء².

لقد أبانت التجربة الجزائرية على أن الدور الحقيقي والفعال للمجتمع المدني، يتطلب نوعا من الشجاعة والتحدي والتضحية، لتأكيد مصداقيته واستقلاله وفرض نفسه كشريك أساسي في التنمية، وصياغة السياسات العامة تحقيقا لمبادئ الحكم الراشد في تدبير الشأن العام. وهو ما لن يتحقق إلا من خلال الاستمرار في التكفل بهوم المواطنين، بالإضافة إلى بعد منظمات المجتمع المدني عن الاستغلال السياسي، وأن تحتفظ لنفسها بالاستقلالية والقوة، والقدرة على تحقيق تمثيل حقيقي ذو قوة اقتراحية وضاغطة، في اتجاه الاعتماد على المواطنين في كل ما يتعلق بتدبير الشأن العام.

¹ - أنظر، كريم لحرش، المرجع السابق، ص 88.

² - أنظر، محمد بوضياف، الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر دراسة تحليلية نقدية، دار المجدد، سطيف- الجزائر، 2010، ص 81.

ونخلص في الأخير إلى ان تنظيمات المجتمع المدني تعتبر من أهم العوامل المؤدية إلى تحديث المجتمع وتطويره بل ان اسباب فشل البرامج التنموية في الدول النامية يعود بالدرجة الأولى إلى تغييب وإهمال الدولة للمجتمع المدني من المساهمة في جهود التنمية وإدارة شؤون الدولة ولعلاج ذلك الفشل الذي دب في البرامج التنموية للدول النامية، فإنه يجب على هذه الدول العمل على دعم وتشجيع نمو المجتمع المدني الذي هو القناة الاساسية للمشاركة الشعبية من اجل تحقيق الحكم الراشد في الدول النامية¹. ورغم كل تلك العقبات والعوائق التي وقفت في طريق المجتمع المدني إلا أنها لم تمنع من الظهور التدريجي لمرحلة من الوعي السياسي والاجتماعي والعلمي بأهمية المجتمع المدني وضرورة قيامه بدور أكبر في التنمية والتحديث وإدارة شؤون المجتمع من خلال العمل التكاملي مع الدولة التي يصبح دورها في النهاية مجرد دور تنظيمي².

الفرع الثالث

القطاع الخاص

يقصد بالقطاع الخاص ذلك النشاط الذي يهدف إلى الربح ولا يخضع لأي تمويل من طرف الدولة، كما لا تؤول ارباحه إلى الخزينة باستثناء الجزء الخاضع للضريبة³. إن مساهمة ظاهرة العولمة في التعزيز من مكانة النظام الرأسمالي ودوره على المستوى الدولي الامر الذي سيوسع من أهمية ودور القطاع الخاص من خلال مجموعة من الآليات كالخصوصية وإدخال مفاهيم وأساليب إدارة الأعمال في إدارة الخدمات الحكومية إلى جانب تقليص النفقات العامة ودراسة جدواها للمشاريع الخدماتية التي تقوم بها الإدارة الحكومية في

1 - أنظر، بوصنوبرة عبد الله، المرجع السابق، ص 157.

2 - أنظر، بوصنوبرة عبد الله، المرجع نفسه، ص 148.

3 - أنظر، كريم لحرش، المرجع السابق، ص 76.

المجالات الاقتصادية والاجتماعية¹؛ ومن مزايا هذا القطاع سرعة الاستجابة والاستمرارية على النجاح ونبذ الفشل.

لقد اتجهت العديد من دول العالم إلى اتخاذ إستراتيجيات اقتصادية، تتعلق بخصوصية المؤسسات العامة، وفتح المجال أمام منظمات القطاع الخاص في العديد من الميادين؛ إذ أصبح هذا الأخير الفاعل الأساسي في العديد من الدول في الحياة الاقتصادية، والحكومة يمكن أن تشجع تنمية القطاع الخاص في إطار ما يسمى بالحكمة الاقتصادية؛ بحيث تعمل على جعل هذا القطاع مستداماً، وذلك من خلال خلق بيئة اقتصادية كلية مستقرة، وتقوية دور القانون، إضافة إلى جلب واستقطاب الاستثمارات والمساعدة على نقل المعرفة والتكنولوجيا، وكذا حماية البيئة والموارد الطبيعية².

والواقع أن حجم وأهمية القطاع الخاص في الدولة، جعل منه أداة فعالة لتكريس الحكم الراشد، وذلك باعتبار أنه يلعب دوراً متميزاً بصفته كشريك للدولة في الإدارة والتنمية، وهذا يتناسب مع المسؤولية الاجتماعية التي تقع على عاتقه، وبالنسبة للدول التي تحتاج إلى إصلاحات في منظومتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، أصبح من الضروري لها أن يلعب القطاع الخاص دوراً هاماً في تكريس الحكم الراشد، حيث أن هذا القطاع يستطيع توفير المال والخبرة لتجسيد عمليات التنمية، بالشراكة مع أجهزة الدولة الرسمية ومنظمات المجتمع المدني في مجالات متعددة³.

كما بإمكانه تأمين الشفافية في الكثير من القطاعات، لقدرته على نشر المعلومات وإصدار الإحصاءات الدورية وتسهيل الحصول على المعلومات⁴، بالإضافة إلى دوره في توفير مناصب الشغل والتقليل من البطالة ومكافحة الفقر، وكل هذه الأدوار التي يؤديها

1 - أنظر، سعيد جعفري، المرجع السابق، ص 40.

2 - أنظر، الطيب بلوصيف، المرجع السابق، ص 25.

3 - أنظر، غربي محمد، المرجع السابق، ص 375.

4 - أنظر، حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص 40.

تصب في إطار إرساء دعائم الحكم الراشد، الذي يهدف إلى الاستغلال الأمثل لموارد الدولة وتحقيق التنمية المستدامة¹.

هذا فضلا عن أنشطته داخل السوق لإنتاج السلع وتوفير الخدمات، وخلق مناصب عمل لتشغيل المواطنين، بغية الحد من معدلات البطالة والقضاء على الفقر².

وبالنسبة لأهمية القطاع الخاص، فأنها تتحدد انطلاقا من طبيعة النظام الاقتصادي المعتمد في الدولة، فإذا كان النظام الاشتراكي هو السائد في الدولة مثلا، فهنا يكون دور القطاع الخاص في المجال الاقتصادي والاجتماعي محدود، أما في حال سيادة النظام الرأسمالي الذي يؤمن بالحرية الاقتصادية، فإن القطاع الخاص سيلعب دورا مهماً وأساسياً³.

ولن يتسنى للحكم الراشد أن يحقق الأهداف المرجوة منه، إلا باتخاذ إجراءات تكون الحد الفاصل بين تلك المشاكل البيروقراطية التي تحول دون تكريس الرشاد في الحكم، وبينما يتم التطلع إليه مستقبلا في إطار مبادئ الحكم الراشد، وهذا ما لن يتحقق إلا بمشاركة كل الفاعلين في صياغة اتفاقية، للحد من حجم الإجراءات البيروقراطية والسلوكيات السلبية، التي تؤثر على التوجهات السليمة في مجال التنمية، ويتم ذلك بالاستغلال الأحسن لموارد البلاد وقدراتها⁴.

مما تجدر الإشارة إليه، أن الدول النامية تكاد تشترك في عوامل ومظاهر ضعف فاعلية الدور المنوط بالقطاع الخاص، وهو ما قد يؤثر بصورة مباشرة في حجم وطبيعة وأهداف توجيهاته الاستثمارية، التي تظل في الكثير من الحالات غير فاعلة في المشاريع التنموية بهذه الدول⁵؛ وذلك بسبب مجموعة من القضايا والمشاكل، منها الطبيعة الاحتكارية للقطاع الحكومي بهذه الدول وطابعه البيروقراطي، والإشكاليات المرتبطة بالتمويل.

1 - أنظر، شعبان فرج، المرجع السابق، ص 14 - 15.

2 - أنظر، خلاف وليد، المرجع السابق، ص 31.

3 - أنظر، كريم لحرش، المرجع السابق، ص 76.

4 - أنظر، غريبي محمد، المرجع السابق، ص 375.

5 - أنظر، سعيد جعفري، المرجع السابق، ص 41.

وفي الأخير يمكن القول: أن المجتمعات الحديثة أصبحت تتكون من ثلاث قطاعات مهمة، هي الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، حيث أن الحكم الراشد يتطلب وجود نوع من التوازن في طبيعة العلاقة التي تربط بين هذه القطاعات.

فالدولة ومؤسساتها لها دور مهم، في تنظيم المصالح وتجميعها والتعبير عنها والرقابة عليها، أما القطاع الخاص فله دور ريادي في إقامة المشاريع، التي توفر أكبر قدر من اليد العاملة، وهو ما يساهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي المطلوب في الدولة، أما المجتمع المدني فيقع على عاتقه أعباء ومسؤوليات كبيرة في الوقت الراهن، لأن المجتمع بحاجة ماسة لخدمات هذه المنظمات، التي تساعد على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي¹، وفي مقابل ذلك يمكن اعتبار الحكم الراشد آلية تنموية، تعطي دوراً كبير للقطاع الخاص، في إحداث النقلة النوعية على نطاق واسع داخل المجتمع، وفي لعب دور أساسي في تحقيق التنمية المستدامة في المجتمع، وذلك من خلال تكامل الأدوار بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني².

ومما تقدم نصل إلى أن اجتماع تلك المزايا والمهام، التي تتمتع بها القطاعات الثلاث، سوف يساهم لا محالة في إقامة الحكم الراشد، الذي يستجيب لحاجات الناس ومتطلبات المجتمع.

المطلب الثاني

أبعاد الحكم الراشد

إن الحديث عن الحكم الراشد لن يتحقق، إلا إذا توفرت أبعاده المترابطة والمتصلة فيما بينها؛ إذ لا يمكن الاستغناء عن أي بعد منها، وهذه الأبعاد هي: البعد السياسي، المتعلق بطبيعة السلطة السياسية ومدى شرعية تمثيلها (الفرع الأول)، والبعد التقني (المؤسساتي)، المتعلق بعمل الإدارة وفعاليتها وجودة خدماتها (الفرع الثاني)، والبعد

¹ - أنظر، شعبان فرج، المرجع السابق، ص 15.

² - أنظر، كريم لحرش، المرجع السابق، ص 81.

الاقتصادي والاجتماعي، المتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني، وطبيعة دوره المجتمعي في ترسيخ قيم المواطنة من جهة، ومن جهة أخرى طبيعة السياسات العامة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة(الفرع الثالث).

الفرع الأول

البعد السياسي

يتعلق هذا البعد بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، ومدى اتخاذها للقرارات وتطبيقها، ومدى تمثيلها كذلك لمصالح تعددية، والسماح لمواطنيها بالاختيار الحر لممثليهم، وممارستها لأعمالها في ظل حكم القانون، واحترام مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان¹، ويكمن هذا البعد في ضرورة تفعيل الديمقراطية، لأنها هي التي تحدد كيفية الحصول على السلطة، والقواعد التي تحكم ممارسة هذه السلطة، وبالتالي فإن الديمقراطية تعتبر شرطاً أساسياً في تجسيد الحكم الراشد، وهو ما يعني الوصول إلى السلطة عن طريق الانتخابات الحرة والنزيهة، ونتيجة هذه الانتخابات هي التي تحدد الغالبية التي تحكم، والأقلية التي تعارض، والأغلبية والأقلية كلاهما عنصران أساسيان من عناصر النظام الديمقراطي، وحق الأقلية في أن تعارض هو أصل ديمقراطي لا توجد الديمقراطية إلا به².

ومن مستلزمات العمل الديمقراطي كذلك، وجوب مشاركة المواطنين في صنع وتنفيذ القرارات التي تؤثر على حياتهم، وذلك من خلال إتاحة كافة الفرص والآليات، التي تساعدهم على أن يصبح لهم دور في إدارة شؤون الدولة الاجتماعية والسياسية³، وهو ما يتطلب توفر درجة عالية من الشفافية في صنع القرار السياسي بما يهيء المناخ اللازم لتحجيم فرص الفساد من جهة وعدم التسامح معه من جهة أخرى⁴.

¹ - أنظر، عمار بو ضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 163.

² - أنظر، يحي الجمل، المرجع السابق، ص 110.

³ - أنظر، امانى عبد الهادي الجوهري، المرجع السابق، ص 111.

⁴ - Campos, Nauro. Nygent, B. Jeffrey, "Development Performance Evidence from East Asia and Latin America" World Development vol, 24 No 3,2000, P439.

إضافة إلى ما سبق، فالنظام الديمقراطي يسمح بالتداول السلمي على السلطة، ويعمل على تحقيق نوعا من التوافق والانسجام بين الأطراف السياسية في الدولة، وهو ما يجسد أسس وقواعد دولة الحق والقانون، التي يكون فيها القانون فوق الجميع، سواء كانوا حكاما أو محكومين؛ إذن فالنظام الديمقراطي ضروري لتحقيق المساواة بين الجميع دون أي تمييز، وكذا تكريس الشفافية والمشاركة¹.

ومما لا يعقل أن تكون هنالك رشادة دون وجود منظومة سياسية تقوم على أساس الشرعية والتمثيل، ويجب على هذه المؤسسات التمثيلية أن تعكس مصالح المواطنين بشفافية، وأن يحكم وضع القواعد القانونية معيار تحقيق مصالح الشعب، أما بالنسبة لأداء عمل الهيئات التمثيلية، فلن يرقى إلى المستوى المطلوب منه، إلا إذا كانت هنالك معارضة حقيقية للتيار السياسي، تتولى مهمة مساءلة الحكومة عن تصرفاتها وأفعالها، وهو ما من شأنه أن يساهم في فعالية أداء العمل الحكومي، وكذا الوصول به إلى مرتبة الرشاد.

وإذا كانت المحاسبة عبارة عن آلية، يتم بواسطتها تقديم الحاكم حصيلة عمله للمحكوم، فأنها تعد كذلك شرطاً أساسياً لمشروعية السياسات التي يقوم بها الحاكم، وعلى هذا الأساس فإن المحاسبة هي التي تحدد مشروعية النظام، فكلما غاب الاتصال السياسي بين الحاكم والمحكوم، كلما ظهرت أزمات سياسية قد تصل إلى حد الانسداد، أو المظاهرات أو الثورات الشعبية ضد الحكام، إذن فالآلية المحاسبة هي التي تحدد طبيعة العلاقة بين الحاكم والمحكوم من جهة، ومن جهة أخرى تحدد كذلك طبيعة العلاقة بين المشروعية السياسية وفعالية السياسات التي يقوم بها الحاكم من جهة أخرى، والنتيجة هي أن غياب المساءلة سيؤدي إلى فقدان المشروعية².

¹ - أنظر، بن عبد العزيز خيرة، المرجع السابق، 325.

² - أنظر، إمنصوران سهيلة، الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي، دراسة اقتصادية تحليلية حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005 - 2006، ص

إن تحقيق هذا البعد من شأنه أن يمنح الاستقرار السياسي للدولة، هذا الاستقرار الذي يعد اللبنة الأساسية للشروع في تطوير المشاريع الأخرى، التي يتوقف عليها كيان المجتمع، ومن تم يكون بوسع الدولة التي تسعى لتبني الحكم الراشد، الانتقال من معالجة المشاكل التقليدية إلى البحث عن تكريس رهانات جديدة، تتوافق مع متطلبات أكثر عصرنة، كضمان الصحة العمومية والحفاظ على البيئة.....الخ¹.

الفرع الثاني

البعد الإداري

يتعلق هذا البعد بوجود جهاز إداري قوي وفعال، يقوم بأداء الوظائف الإدارية المسندة إليه بفعالية وبكل شفافية، وهذا ما لن يتحقق إلا من خلال محاربة الفساد الإداري بكل أشكاله، والقضاء على البيروقراطية، علاوة على ذلك فإن ترشيد الجهاز الإداري، يعتمد أساساً على الاهتمام بالأنظمة والقوانين المعمول بها للتأكد من مدى ملاءمتها وقدرتها على تحقيق أهدافها، ومن ناحية أخرى فإن هذا البعد يهدف إلى تطوير الفعالية في تسيير القطاع العام، وكذا العمل على تفعيل طرق إسناد الوظائف، والمساهمة في إنشاء بيئة قانونية لتحقيق التنمية و تفعيل الإعلام والشفافية². وفي سياق آخر نجد أن هذا البعد يتعلق بفعالية الجهاز الإداري، الذي يحتوي على مؤشرات تقيس نوعية الخدمة العامة، ونوعية البيروقراطية وكفاءة الموظفين واستقلال الإدارة عن جميع أنواع الضغوط. إن هذه المؤشرات جميعها تستند إلى ما يلاحظه الناس ويشعرون به.

كما يقوم هذا البعد على ضرورة التركيز على الجودة، وهو ما لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال الإبداع، والسعي المتصل بالاهتمام بالموظفين وإعدادهم مهنيًا، واعتماد نظام للإدارة قائمًا على الأداء، وتشجيع المعايير الموضوعية في التوظيف والترقية وتكافؤ الفرص

¹ - أنظر، حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص 44.

² - أنظر، سارة دباغي، الحكم الراشد والتنمية الاقتصادية في الجزائر (1999 - 2007) رسالة ماجستير، معهد بيت

الحكمة، جامعة آل البيت الاردن، 2009/03/03، ص 33.

لجميع¹، وكذا السهر على تـثمين الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، ولاسيما بتحديد الشروط والكيفيات المتعلقة بتكوين الموظفين والأعوان العموميين، وتحسين مستواهم وتجديد معارفهم². وهذا لأن تحسين أداء الجهاز الإداري للدولة كي يصبح أكثر كفاءة وفاعلية، لا يعد فقط مؤشراً على الإدارة الجيدة للحكم، وإنما يعد أيضاً مؤشراً على حرص الإدارة على توفير البيئة الملائمة لإحداث التنمية المستدامة³.

إضافة إلى استقلالية الإدارة عن السلطة السياسية، وهو ما يقتضي عدم خضوع الإدارة إلى أي جهة أخرى، إلا أنه من الناحية العملية نجد أن الإدارة قد تتأثر تأثراً قوياً بنظام الحكم القائم، والسبب في ذلك أن الإدارة تعمل من خلال الأنظمة السياسية التي تعيش في كنفها، إذا يجب أن ندرك أن الإدارة مرتبطة إلى حد بعيد بالدور الذي تعده لها السلطة السياسية، وهذا من خلال مساعدتها في تنفيذ مخططاتها وتحملها لمسؤولية تطبيق النصوص القانونية، التي تخدم التوجه السياسي للسلطات السياسية في الدولة⁴.

علاوة على ما سبق، فإن هذا البعد يقوم على ضرورة مشاركة الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وتكون الإدارة لاعباً أساسياً في وضع السياسة العامة، وتهدف إلى التغلب على حالات عدم الإنصاف، وتكون قادرة على تحفيز التكامل بين المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وعلى تعزيز المجتمع المدني ودفع القطاع الخاص نحو المشاريع الأكثر ربحية.

ومن أجل أن يحقق هذا البعد الآمال المرجوة منه، يجب تفعيل عمل تقارير الكفاية أو تقارير تقويم الأداء الوظيفي، التي يتم استعمالها لقياس أو تقويم أداء كل الموظفين، على اختلاف أعمالهم وتنوع تخصصاتهم وتباين مستوياتهم الوظيفية، حيث يقوم المسؤول المباشر

¹ - أنظر، بن عبد العزيز خيرة، المرجع السابق، ص 225 - 226.

² - أنظر، المرسوم التنفيذي رقم 14-194، المؤرخ في 03 يوليو سنة 2014، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة

العمومية والإصلاح الإداري، ج ر، عدد 41، الصادرة بتاريخ 06 يوليو 2014 .

³ - أنظر، امانى عبد الهادي الجوهري، المرجع السابق، ص 134.

⁴ - أنظر، حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص 44.

بوضع تقارير دورية، تتضمن تقديره لمستوى كفاءة الموظفين التابعين له، وذلك وفقا لأسس وقواعد عامة محددة سلفا¹.

كما أن هذا النظام لا يكتفي بقياس مدى كفاية الموظف وقدرته على أداء العمل، بل أنه يبين صفات الموظف الشخصية، مثل إمكانية الاعتماد عليه، وإخلاصه للعمل، وعلاقته بزملائه وجمهور المتعاملين معه، وذلك كله وفق مجموعة من الأسس الموضوعية المحددة والمعروفة سلفا، بهذا يمكن القول إذا: أن تقارير الكفاية أو تقارير الأداء تعد مرآة عاكسة لصفات الموظف الشخصية، ومدى كفاءته في أداء عمله، الأمر الذي يمكن من الاستعانة بها في مختلف الشؤون الوظيفية².

وفي هذا الصدد نجد المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية المنعقد سنة 1972، قد أوصى على ضرورة الأخذ بنظام تقارير الكفاية، لقياس كفاءة الموظفين العموميين في الدول العربية، وقد جاء في هذه التوصية مايلي: "إن الاختبارات تمثل أسلوبا سلميا لقياس الكفاءة، وتحليل أبعاد الشخصية، والكشف عن الخصائص المؤثرة على أداء العمل، إلا أنها تتطلب جهدا ونفقة وخبرة قد لا تتوفر في كل المنظمات الإدارية، ومن ثم فإن التطبيق العملي يتطلب البحث عن أسلوب أبسط، وأكثر تناسبا مع احتياجات العدد الضخم من العاملين، الذين يتم قياس كفاءتهم بصفة دورية، ومع إمكانيات العدد الضخم من الرؤساء القائمين بعملية قياس الكفاءة.

لذلك يوصي المؤتمر بالأخذ بأسلوب تقارير الكفاية الدورية في مجال قياس الكفاءة، مع اعتبار الاختبارات أحد الأدوات العلمية المساعدة في مجال الكشف عن المهارات، وكذا

¹ - أنظر، أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وقوانين مجلس التعاون الخليجي، مطبعة كلية الحقوق جامعة القاهرة، الطبعة الثالثة، 2006، ص 45 .

² - أنظر، أنور أحمد رسلان، المرجع نفسه، ص 51.

القدرات الشخصية سواء كانت اختبارات نفسية أو اختبارات أداء، يمكن استخدامها كلما توفرت الإمكانيات والخبرة والوقت للمنظمة الإدارية¹.

ومما لا شك فيه أن رفع كفاءة وفعالية الجهاز الإداري، لن يتحقق إلا من خلال تفعيل مبدأي الثواب والعقاب، والعمل على خلق جيل جديد من القيادات الحكومية القادرة على قيادة الجهاز الإداري بكفاءة، وذلك من خلال إعداد برنامج متكامل لتدريب وتنمية الموارد البشرية، من أجل الارتقاء بمهارات وكفاءات العاملين بالجهاز².

أما بلوغ الرشاد في الجهاز الإداري فإنه يتطلب أن يكون هذا الجهاز مستقل عن السلطتين السياسية والاقتصادية، ولكي تحقق الإدارة هذه الاستقلالية لا بد أن تتوفر على موظفين مهنيين ومستقلين، لا يخضعون إلا لواجبات وأهداف وظيفتهم، وذلك من خلال إدماجهم في الوظيف العمومي وفق شروط ومعايير محكمة وكفاءات وظيفية محكمة، يتحقق من خلالها الفصل بين تملك الوظيفة الإدارية، والوسائل التي يستعملها الموظف في إطار أداء مهامه، وذلك من أجل إخضاعه لنظام منضبط ومتجانس، عموماً يمكن القول: أن البعد الإداري يكمن في تطوير الفاعلية في تسيير القطاع العام، وتفعيل وسائل إسناد الوظائف³.

في الواقع أن أي محاولة لتحسين كفاءة الجهاز الإداري بصفة عامة، وتحسين أداء العاملين به بصفة خاصة، يتطلب وقتاً طويلاً لكي يشعر به المواطنون، وهذا لأن العمل على تغيير وتحسين أداء العاملين بالجهاز الإداري، هو تغيير في شعب يرفض بعضه الإصلاح مقاوماً أي تجديد، من أجل المحافظة على مصالحه الخاصة، والتي قد تتعارض مع أي إصلاح قد يطرأ على الجهاز الإداري، وفي مقابل ذلك نجد البعض الآخر من هذا الشعب متحمساً ومتطلعاً إلى استدامة جهود الإصلاح، لأنهم يرون في تلك الإصلاحات على مستوى الجهاز الإداري، هي المنفذ والمحقق لآمالهم وتطلعاتهم، ومن هذا المنطلق فإنه

¹ - أنظر، أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص 51.

² - أنظر، امانى عبد الهادي الجوهري، المرجع السابق، ص 135.

³ - أنظر، إنصوران سهيلة، المرجع السابق، ص 114.

في كل الأحوال، يقع على عاتق القائمين بتنفيذ خطة الإصلاح الإداري عبء كبير، في التعامل مع مثل هذه التحديات، التي يرتبط الكثير منها بثقافة المواطن العربي، سواء كان مقدماً للخدمة أو متلقياً لها¹.

الفرع الثالث

البعد الاقتصادي والاجتماعي

إن هذا البعد يتجسد في تحقيق الرشاد الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي فإن لهذا الرشاد مجموعة من الآثار والانعكاسات، على إشكالية العدالة التوزيعية والفقير والمستوى المعيشي للمواطنين، إذن فالرشادة تتطلب من الدولة الحديثة أن تكون لها قوانين تحمي الحقوق الأساسية للإنسان، بالإضافة إلى وجوب سعي الدولة من أجل التقرب من المواطنين². وتعلق هذا البعد بطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وتأثيرها في المواطن، من حيث الفقر ونوعية الحياة، وعلاقتها مع الاقتصاديات الخارجية والمجتمعات الأخرى. ويعد هذا البعد اقتصادي، لأنه يشترط الفعالية في نشاط الحكم، وذلك من خلال الاستعمال العقلاني للموارد العمومية، أما كونه اجتماعي، فذلك لأنه يعمل على التوزيع العادل للثروات وفق معيار الإنتاجية.

ويشترط هذا البعد الفعالية في نشاط الحكم، وذلك من خلال الاستعمال العقلاني للموارد العمومية، وعلى الصعيد الاجتماعي يعمل على التوزيع العادل للثروات وفق معيار الانتاجية، وهو ما سيعمل على وضع المواطنين في صلب الإصلاحات الإدارية³.

والواقع أن هذا البعد يهدف كذلك إلى تحقيق التنمية الاقتصادية، من خلال اعتماد قوانين مرنة وإصلاحات اقتصادية، والسعي من أجل محاربة مظاهر الفساد الاقتصادي ومعاينة المتسببين فيه، مع ضمان تدفق المعلومات بكل شفافية عن الوضع الاقتصادي

1 - أنظر، امانى عبد الهادى الجوهري، المرجع السابق، ص 136.

2 - أنظر، إمنصوران سهيلة، المرجع السابق، ص 145.

3 - أنظر، حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص 45.

للرأي العام، وهذا من أجل ضمان الاستقرار في البيئة التنظيمية لنشاطات مختلف القطاعات، وبالتالي تحقيق المزيد من التنمية الاقتصادية، في ظل الكم الهائل من المعلومات حول البيئة الاقتصادية، وهو ما يعد عامل من بين أهم العوامل المخففة لمخاطر الاستثمار، بالإضافة إلى تمكين المتعاملين الاقتصاديين من وضع خطط واستراتيجيات تتناسب مع إمكانياتهم.

إن هذا البعد يسعى إلى تشجيع القطاع الخاص، وتمكينه من أداء أدواره، واحترام قواعد المنافسة الاقتصادية، وحرية دخول السوق، من أجل تحقيق الرشد الاقتصادي، وهذا لأن الهدف من انتهاج سياسة الحكم الراشد، يتمركز في تحقيق الدولة للاستقرار السياسي، وفتح مجال القطاع الخاص، مع إصلاح الإطار التنظيمي والقانوني في المجال الاقتصادي، من أجل تحقيق تنمية اقتصادية شاملة¹. كما أن مفهوم الحكم الراشد يتضمن دورا يجب أن يلعبه القطاع الخاص؛ حيث تتراوح مهامه بين تعزيز قيم العمل الجاد والمنتج، وكذا العمل على توفير الشفافية في المعلومات والإحصاءات، وتعزيز المسؤولية الاجتماعية، إضافة إلى معيار الإدارة الاقتصادية ذات البعد الاجتماعي؛ حيث تقوم بتقويم الخدمات الاجتماعية الأساسية وفق العدالة الاجتماعية، وإتاحة الفرص المتساوية للمواطنين.

والواقع أن عدم فاعلية هذا البعد أو غيابه سيؤثر في المقام الأول على الفقراء، لأنهم لا يملكون السلطة والمال اللازمين للاستجابة لعدم كفاءة النظام، وهو ما يجعلهم الأكثر تأثر من الأغنياء، بسبب عدم استجابة السياسات لرغباتهم، وعدم الاستخدام المناسب للموارد العامة، من سلع وخدمات اجتماعية كالتعليم، وعدم الكفاءة في توصيل الخدمات المقدمة لهم، أو حتى بسبب عدم قدرتهم على التمتع بحقوقهم القانونية².

تعد هذه الأبعاد مقومات أساسية لتوفير القواعد الملائمة، التي يمكن من خلالها اختيار السياسات الملائمة والأكثر قابلية للتطبيق، خاصة ما يتعلق منها برشد الحكم، بالإضافة

1 - أنظر، سارة دباغي، المرجع السابق، ص 32 - 33.

2 - أنظر، أماني عبد الهادي الجوهري، المرجع السابق، ص 46.

إلى أن هذه الأبعاد الثلاث مترابطة ومتفاعلة فيما بينها، من أجل الوصول إلى تحقيق الحكم الراشد، وبالتالي فإنه لا يمكن أن نعتد على بعد أو بعدين من هذه الأبعاد ونهمل البقية.

المطلب الثالث

علاقة الحكم الراشد ببعض المفاهيم الأخرى

لا يمكن الخوض والبحث في هذه العلاقة دون أن نتطرق في البداية إلى العلاقة التي تربط الحكم الراشد بالديمقراطية (الفرع الأول)، بالإضافة إلى علاقته مع التنمية (الفرع الثالث)، وأخيراً نحاول أن نبين العلاقة التي تربطه مع المجتمع المدني (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الحكم الراشد والديمقراطية

مما لا شك فيه أن العلاقة بين الديمقراطية والحكم الراشد هي علاقة وطيدة، وهذا لأن الحديث عن الحكم الراشد بدون وجود ديمقراطية لا قيمة له، والديمقراطية المقصودة هنا هي الديمقراطية الفعلية لا الشكلية، كما أن ممارسة جزء من الديمقراطية غير كاف للقول بأن: هذا الحكم ديمقراطي وأنه سيحقق الحكم الراشد، والمثال على ذلك أن تجد في الدولة انتخابات حرة ونزيهة¹، ومن المعلوم أن الانتخابات هي إحدى مكونات الحكم الديمقراطي، إلا أنها ليست حجر الزاوية أو الأساس الوحيد للديمقراطية، فالقيادات الخاضعة للمساءلة والمحاسبة وتحقيق إرادة الشعب من الأمور الأساسية، لضمان كون الانتخابات وسيلة للوصول إلى مجتمع ديمقراطي لا غاية بحد ذاتها، وبالتالي لا فائدة من هذه الانتخابات إذا

¹ - نشير إلى أنه يجب ضمان حق الانتخابات الحرة والنزيهة بوسائل حماية دستورية أو قانونية مناسبة، إذ لا يمكن اعتبار الحكومات مسئولة أمام مواطنيها إلا بانتخابات لا غش فيها ويجب أن يكون الناخبون قادرين على المشاركة بحرية في العملية السياسية، سواء عن طريق الأحزاب السياسية أو المنظمات المدنية. أنظر، مجدي حلمي، المتطلبات اللازمة لمساءلة فاعلة وفق معايير الحكم الرشيد.

كانت هنالك ضغوط تمارس على القضاء، أو أن القانون يطبق على المحكومين ولا يطبق على الحاكم.

في بعض الأحيان تجد الأمور تسير بشكل جيد إلى أبعد الحدود، إلا أن حرية التعبير غير متاحة، لأن الناس لا يمكنهم ممارسة حرياتهم الدينية والسياسية، وفي هذه الحالة لا يمكن القول: أن هذا الحكم هو حكم راشد. ومما يؤكد على العلاقة القائمة بين الديمقراطية والحكم الراشد هو علاقة التبعية القائمة بينهما؛ حيث أنه إذا كانت أساليب تطبيق الديمقراطية تختلف من دولة لأخرى، نتيجة اختلاف الظروف الاجتماعية والثقافية والاقتصادية للدول، وبالتالي ضرورة تكييفها مع البيئة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، إذن نفس الشيء بالنسبة للحكم الراشد فهو الآخر بحاجة إلى تكييفه مع بيئة كل دولة¹.

والحكومات الرشيدة هي تلك الحكومات التي تكون صدى لمطالب الناس، كما أنها تكون من اختيار الناس ومنبثقة من إرادتهم، إضافة إلى احترام السلطات فيها لأحكام مبدأ الفصل بين السلطات.

إن إعمال مبدأ الفصل بين السلطات، يقتضي ألا تتدخل أي سلطة في اختصاص السلطات الأخرى، إذ لا يمكن وفقاً لهذا المبدأ أن تتدخل السلطة التنفيذية في عمل، هو من صميم اختصاص السلطة القضائية أو العكس، وفي نفس الوقت فإن الحكومة الرشيدة تعتمد الشفافية أثناء أدائها لواجباتها، وعلى السلطات الثلاث اعتماد هذا الأساس أثناء تأديتها لوظائفها.

وهناك مقياس آخر يتمثل في عدم حزبية الحكومة التي تدير شؤون الدولة، وهذا ما يعني أنه لا يمكن أن ترسم سياسة الحكومة على ضوء المصالح الخاصة لحزب معين، وإذا ما تصرفت الحكومة على نحو مغاير، فإنه لا يمكننا أن نطلق عليه اسم الحكم الراشد².

¹ - أنظر، الطيب بلوصيف، المرجع السابق، ص 30.

² - أنظر، كولان، الحكم الرشيد

إن العلاقة بين الحكم الراشد والديمقراطية تتأكد من خلال ذلك الرابط المتين بينهما، إذ أن الحكم الراشد هو الذي يحقق أو يؤدي إلى تحقيق الحكم الديمقراطي، الذي يستند على المشاركة والمحاسبة والرقابة، فالديمقراطية هي المؤشر الرئيسي على وجود الحكم الراشد. والواقع أن العلاقة بين الديمقراطية والحكم الراشد تعد عملية إجرائية، فلكي يكون الحكم الراشد مقبولاً إنسانياً واجتماعياً، يجب أن يرسم كهدف أساسي له دور في تقوية التنمية الديمقراطية، وفي مقابل ذلك نجد أن احترام مبادئ الديمقراطية يعتبر شرطاً أساسياً لتطبيق الرشادة، وعلى هذا الأساس فإن المشروعات الديمقراطية الممنوحة للحاكم، ومشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرار، هي التي تؤسس الفعالية كما تعد من العناصر الهامة للحكم الراشد¹.

تؤدي الشفافية وحكم القانون والمشاركة السياسية وغيرها من المعايير إلى قيام الحكم الراشد، بالإضافة إلى معايير جديدة مستقاة من النتائج الإيجابية المحققة في بعض الدول الآسيوية، وتتمحور هذه المعايير حول مشاركة الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وتكون الدولة عنصراً أساسياً في وضع السياسات العامة، في مجالات التعليم والعمل والتكوين المهني والإسكان والبيئة وتوزيع الموارد بعدالة².

كما أن ترسيخ الممارسة الديمقراطية، والمشاركة الفعلية لممثلي الشعب ومؤسسات المجتمع المدني، في رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتقوية العلاقات بين الحكومة ومواطنيها، تعد أولوية فعالة في سبيل إقامة حكم راشد، قاعدته مساهمة الجميع في إدارة الشؤون العامة، في جو من الشفافية والعدالة والحرية المطلقة، وفقاً لمبدأ الأغلبية الذي تقرره الديمقراطية التعددية³.

اطلع عليه بتاريخ: 2014/07/10 الساعة 06:28:05.

1 - أنظر، سارة دباغي، المرجع السابق، ص 39.

2 - أنظر، غربي محمد، المرجع السابق، ص 378-379.

3 - أنظر، بلعبيور الطاهر، الحكم الراشد: المفهوم والمكونات، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة فرحات عباس

وعلى الرغم من تباين وجهات النظر، حول مفهوم ومحتوى الحكم الرشيد بين الدول المتقدمة والدول النامية، إلا أن العناصر التي يحتويها مفهوم الحكم الرشيد توحى من الناحية النظرية، إلى أن هناك علاقة تكاملية بينه وبين الديمقراطية، حيث يعتبر شرط أساسيا وعاملا محركا، إضافة إلى ما سبق، يمكن القول: أن العلاقة بين الديمقراطية والحكم الرشيد ليست تكاملية فحسب، وإنما هي إجرائية كذلك، وهذا لأن الحكم الرشيد حتى يكون مقبولا إنسانيا واجتماعيا، عليه أن يرسم لنفسه هدف أساسي في تقوية التنمية الديمقراطية، كونه لا يستطيع العيش في جو تخلو فيه المبادئ الديمقراطية، وبالمقابل فإن احترام المبادئ الديمقراطية يعتبر شرطا أساسيا لتحقيق الحكم الرشيد¹.

كما تعتبر قضايا الديمقراطية² من إحدى مسائل اهتمامات الحكم الرشيد، باعتبارها أساس متطلبات الحكم الرشيد، ومن هذا المنطلق يؤكد Larry Diamond، بأن الديمقراطية أداة مهمة وحافز كبير للحكم الرشيد، من خلال ما يلي:

- تحفيز المشاركة السياسية عبر انتخابات تعددية حرة نزيهة ومنظمة، منتجة لمؤسسات تمثيلية فاعلة ومشجعة على الالتزام بالمصالح الاجتماعية الكبرى، وتحسين الاستجابة عبر شمولية القرارات المتخذة الموجهة لعموم المجتمع، باعتباره هدف كل سياسة، كما أن الديمقراطية شرط أساسي للإبداع والتطوير في أي مجتمع.

- تعزيز وترقية حقوق الإنسان، خاصة الحريات المدنية والسياسية عبر حوارات ديمقراطية صريحة، من خلال الوسائل الديمقراطية (التمكين والإنصاف) عبر منظمات المجتمع المدني (الفعالة والتمثيلية عبر استقلالية الذمة المالية والسياسية)، وسائل الإعلام الحرة التي تسمح لآليات التغذية العكسية (ردود الأفعال حيال السياسة العامة)، من تصحيح أخطاء

سطيف - الجزائر، سطيف يومي 08 - 09 أبريل 2007، ص 106 - 107.

¹ - أنظر، الطيب بلوصيف، المرجع السابق، ص 28.

² - نشير هنا إلى أن الحكم الرشيد يختلف عن الحكم الديمقراطي بإقراره ان الحريات الاساسية والمدنية والمشاركة تمثل وسائل وآليات لتحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي في حين يعتبرها الحكم الديمقراطي قيم أساسية كأهداف تنموية بحد ذاتها؛ أنظر، سارة دباغي، المرجع السابق، ص 40.

السياسة العامة، عبر إدخال النظم المعلوماتية إلى الممارسة الديمقراطية، من خلال نموذج الديمقراطية الإلكترونية، وهو ما يكسب النظام السياسي الشرعية والمشروعية والاستقرار.

- يوفر الحكم الديمقراطي الجيد مناخا مناسباً للاستثمار، وبالتالي التنمية الاقتصادية الواعدة.

كما أن العمل الديمقراطي يساهم في تعزيز الثقة في المؤسسات الديمقراطية، عن طريق إنتاج مؤسسات تمثيلية تداولية¹.

مما لا شك فيه أن بناء المدارس والطرق والموانئ والجسور، سيعمل على تحسينات في القدرة الاقتصادية والبنية الأساسية الطبيعية والصحة العامة، إلا أن تلك العوامل وحدها ليست كافية للتعويض عن الحكم الراشد، كما لا يمكن أن تبقى بدونها، والواقع أنه حيثما يستفحل وباء الحكم الفاسد، لا تستخدم فيه الموارد العامة استخداماً عقلانياً ورشيداً، وإنما تستغل تلك المرافق والخدمات التي تقدمها لصالح فئة محدودة من الشعب، وهم الحكام وأقاربهم والمقربين إليهم²، إذن لا مجال للحديث عن التنمية والاستفادة من مزاياه، أو الخدمات التي يمكن أن تدار من ورائها، ما لم تكن في كنف الحكم الراشد.

ومما يلاحظ هو أن الديمقراطية والحكم الراشد متكاملين مع بعضهما البعض، ومتربطين فيما بينهما، وعلى هذا لا يمكن الحديث عن الحكم الراشد في نظام غير ديمقراطي، لا تحترم فيه المبادئ الأساسية للديمقراطية، ولا توجد فيه صحافة حرة ومسؤولة لتفعيل التسيير الجيد والنزاهة للشؤون العامة³.

وإذا كانت الديمقراطية تعد طريقة سليمة وإيجابية لتنظيم العلاقات داخل المجتمع، تنظيماً عقلانياً يوجه الصراع والمنافسة والاختلاف إلى فائدة تقدم للمجتمع، وعلى هذا الأساس تبدو الديمقراطية وحدها القادرة على تأسيس الحكم الراشد، حيث لا يمكن إقامة حكم راشد من دون

¹ - أنظر، خلاف وليد، المرجع السابق، ص 35.

² - أنظر، محمد فهيم درويش، المرجع السابق، ص 193 - 194.

³ - أنظر، الطيب بلوصيف، المرجع السابق، ص 29.

دولة القانون، من دون ديمقراطية حقيقية¹؛ تعد الديمقراطية والحكم الراشد شرطاً مهماً لترقية
النماء الاقتصادي والحد من الفقر، إضافة إلى توفيره مستوى من الإفصاح والشفافية، فيما
يتعلق بتسيير المؤسسات ومجالس إدارتها ومديريها، مما يمكن من الرقابة على مساءلتها،
وفي ذات الوقت يضمن أنها تعمل وفق التزاماتها القانونية، أما في المجال الاقتصادي، فإنه
يتطلب إلقاء الضوء على الجهود والنقد المحرز، فيما يتعلق بصياغة السياسات المناسبة،
وإنشاء آليات تقديم الخدمات فيما يتعلق بمجالات التنمية الاجتماعية.

الفرع الثاني

الحكم الراشد والتنمية

إذا كانت التنمية² هي اختيار ضروري لأهم الخيارات المتاحة، من خلال استغلال كل
القدرات البشرية والمادية، ووضعها في نسقها الملائم للبيئة العامة، المراد تنميتها وفق
المتطلبات الحالية والمستقبلية، فإن الحكم الراشد يعتبر شرطاً من أهم الشروط، التي يجب
أن تتوفر من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وبالتالي لا يمكن الحديث عن التنمية في ظل
وجود سوء تسيير للموارد البشرية والمادية المتاحة.

إن العلاقة بين التنمية والحكم الراشد، تتجلى من خلال ما أظهرته تجارب التنمية في
العديد من الدول خاصة في الدول النامية؛ إذ أن فشل التنمية في تلك الدول، كان راجعاً
بالأساس إلى فساد النظم السياسية، وعدم رشاد الحكم فيها، وبالتالي لا يمكن الحديث عن
تنمية متواصلة ما لم تحدث تغييرات جذرية في أساليب الحكم، ومن هنا جاءت صيحة البنك
الدولي سنة 1989، منادية بأن أزمة إفريقيا هي أزمة في الحكم الراشد *Governance of*
Crisis، حيث أثارت سياسات التنمية الاقتصادية في عدد من الدول المتنامية، قضايا متعلقة

¹ - أنظر، بلعير الطاهر، المرجع السابق، ص 106.

² - تشير إلى أنه لا يمكن الحديث عن التنمية دون استقرار سياسي وسلم مجتمعي ووجود مؤسسات دستورية وتداول سلمي
على السلطة وإقرار بالتعددية وانتخابات عامة ودورية وإدارة اقتصادية رشيدة وهادفة ومشاركة شعبية فعالة وقوية؛ أنظر،
خلاف وليد، المرجع السابق، ص 41.

بسلامة الحكم ونزاهته، ومما يلاحظ أنه أصبح هنالك تسليم متزايد، بأن الحكم الراشد شرط لازم لتحقيق أهداف التنمية المستدامة¹؛ كما أن العلاقة بين الحكم الراشد والتنمية المستدامة قد نشأت، باعتبار أن الحكم الراشد هو الضامن لتحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية إنسانية مستدامة، ومع ذلك ظل المفهوم بحاجة إلى تأصيل، خصوصا في الدول العربية التي تعاني من أزمة المشاركة، وذلك من خلال العمل على إبعاد مؤسسات المجتمع المدني من المساهمة في الحياة السياسية، وعدم توفر أرضية اقتصادية واجتماعية وسياسية صالحة².

إذا كانت التنمية تهدف إلى التحرر من القهر، ومن جميع أشكال الحط من الكرامة الإنسانية، مثل الجوع والمرض والخوف والفقير. فإنه من واجب الحكم الراشد أن يخلق المناخ المواتي لتجسيد تلك الأهداف، وذلك من خلال تطبيق مجموعة من القواعد الطموحة، الموجهة لإعانة ومساعدة المسيرين والالتزام بالشفافية واعتماد الحوار كأسلوب حضاري في تسيير السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وفي تحديد التوجه الاستراتيجي للتنمية³.

لقد تم التأكيد على العلاقة الموجودة بين التنمية والحكم الراشد، من طرف الأمين العام للأمم المتحدة الأسبق بطرس بطرس غالي، وذلك في تقريره عن خطة التنمية الصادر سنة 1995، حيث أقر بالتربط القائم بينهما، وهذا لأن المشاركة الشعبية في عمليات صنع القرار التي تؤثر على حياة الأفراد، مبدأ أساسي من المبادئ التي تقوم عليها التنمية، والحكم الراشد هو الوسيلة الوحيدة على المدى الطويل، للسيطرة على الكثير من التوترات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، باعتبارها تهديد مستمر بتفتيت المجتمعات وتدمير الدول، وفي غياب الحكم الراشد كأساس للتنافس وأداة للتغيير، ستظل التنمية هشة وتبقى دوما معرضة

¹ - أنظر، محمد غربي، مفهوم الحكم الصالح بين مثالية الخطاب الدولي وإكراهات الدولة في الجنوب، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية سلسلة "التدبير الإستراتيجي"، أشغال المناظرة الوطنية التي نظمتها جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، يومي 21 و 22 مارس 2003 بطنجة، العدد 5، 2004 ص 10 - 11.

² - أنظر، أحمد فتحي الحلو، المرجع السابق، ص 56.

³ - أنظر، العشاوي عبد العزيز، الحكم الراشد ومكافحة الفساد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية،

كلية الحقوق جامعة الجزائر، العدد الثاني، 2008، ص 152 - 153.

للخطر، إن لترشيد الحكم مجموعة من المعاني، لكن بصورة خاصة يعني تصميم ومتابعة استراتيجية وطنية شاملة للتنمية. وبما أن التنمية تقتضي موازنة مستديمة بين الأولويات، من حيث التركيز وإعادة تقييم مستمرة للاحتياجات والسياسات، فإن دور الحكومة الراشدة وأهميتها في تعزيز التنمية أمر في غاية الأهمية¹.

ومما تجب الإشارة إليه أن تحسين الدخل القومي، لا يعني بالضرورة تحسين نوعية الحياة للمواطنين، ومن هذا المنطلق نشأت العلاقة بين مفهومي الحكم الراشد والتنمية الانسانية المستدامة، ذلك أن الحكم الراشد هو الضامن لتحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية انسانية مستدامة².

إن نقشي واستفحال مجموعة من المظاهر الخطيرة على الديمقراطية، والمتمثلة في الانخفاض التام للناخبين على الاقتراع، ناهيك عن تمويل المرشحين من قبل جماعات المصالح الخاصة، والافتقار إلى الشفافية في بعض مؤسسات الحكم، وغيرها من الظواهر التي تبرز الحاجة الملحة إلى تعزيز التنمية السياسية، وللإشارة فإن هذه الظواهر كما هي موجودة في الدول النامية، موجودة كذلك في الدول المتقدمة التي توصف برشادة حكمها؛ حيث أنها تعاني من بعض النقائص في تجسيدها للحكم الراشد³.

إضافة إلى ما سبق يمكن أن نلمس العلاقة بين التنمية والحكم الراشد، من خلال حماية البيئة من أجل التنمية الاقتصادية، وبالتالي فإن تفاقم التلوث الناجم عن الإنتاج والاستهلاك البشري، سيؤدي مثلا إلى تلويث المياه، مما ينجر عنه التأثير على الثروة السمكية والغابات والنباتات، كما أن تلوث الهواء سيؤدي هو الآخر إلى التأثير على طبقة الأوزون، والتي بدأت تتسع، مما أدى إلى ارتفاع ملموس في درجة الحرارة، وهو ما دفع العديد إلى المناداة بالا استخدام الأمثل العقلاني لموارد البيئة هذا من جهة، ومن جهة أخرى

¹ - أنظر، محمد غربي، المرجع السابق، ص 12-13.

² - أنظر، حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص 72.

³ - أنظر، محمد غربي، المرجع نفسه، ص 13.

فإن مقتضيات الحكم الراشد، تتطلب ضمان حق الأجيال القادمة في بيئة نظيفة وخالية من التلوث، وغنية بالموارد الطبيعية ومحافظة على صحة الإنسان والحيوان، مع وجوب تعرض المتسببين في الأعمال المضرة بالبيئة إلى المساءلة، باعتبارها أحد أهم معايير الحكم الراشد¹.

لقد ارتبط المعنى الشامل للتنمية بمفهوم الحكم الراشد، من خلال دعمه بالحرية المدنية والسياسية، وتخليص المجتمع من القهر والجوع والمرض والجهل والفقر، ومن جميع مظاهر الحط من الكرامة الإنسانية، والتخلي بمحتوى منظومة حقوق الانسان. ومما تجدر الإشارة إليه كذلك أن هناك علاقة وثيقة بين الحكم الراشد والتنمية؛ حيث أصبح الحكم الراشد بمختلف أبعاده شرط رئيسي لتحقيق التنمية المستدامة، من خلال إيجاد الظروف السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية اللازمة، لتحرير هذه القدرات البشرية، وبالتالي تعزيز رفاهية الإنسان، من خلال القضاء على الفقر، وإيجاد فرص العمل وحماية البيئة².

إن الحكم الراشد والتنمية مفهومان مترادفان يمكنهما السير معاً، إذا توفرت مجموعة من العوامل منها الإرادة السياسية الحقيقية، والقضاء المستقل والمساءلة والشفافية، إضافة إلى مجموعة من العوامل الأخرى، وبالتالي لا يمكن تحقيق إحداها دون الأخرى إلا استثناءً، ولهذا فإن مواجهة التحديات إنما تستهدف اختيار السبل الصحيحة والمناسبة، لإحداث التنمية الإنسانية الشاملة في كنف الحكم الراشد³.

كما أن العلاقة بين الحكم الراشد والتنمية البشرية المستدامة، تتجسد من خلال ثلاث أبعاد، متمثلة في الوطنية بين مختلف الطبقات الاجتماعية والمناطق الحضرية، وكذا العالمية التي تعنى بإشكالية توزيع الموارد والعوائد الاقتصادية بين الدول الغنية والفقيرة، بالإضافة إلى الزمنية، وذلك من حيث تحقيق مصالح الأجيال الحالية، ودون الإضرار

¹ - أنظر، العشاوي عبد العزيز، المرجع السابق، ص 154.

² - أنظر، أحمد فتحي الطو، المرجع السابق، ص 57.

³ - أنظر، حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص 76.

بحاجات الأجيال اللاحقة، وبما أن الإنسان هو محور وهدف التنمية، فإن الحكم الراشد هو المحدد الأساسي للمؤشرات النوعية المادية، وغير المادية لتحسين نوعية حياة المواطنين، ومن هذا المنطلق يمكن القول: أن مؤشرات التنمية الإنسانية المستدامة، تتلخص في توسيع قدرات الناس وخياراتهم، والتعاون بتحقيق التنمية وعدالة التوزيع والاستدامة، أي التواصل في العيش الكريم والأمن دون خوف أو تهديد¹.

الفرع الثالث

الحكم الراشد والمجتمع المدني

يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تسهم في تحسين أداء الحكم، عبر تعزيز المساءلة والشفافية في النظام السياسي، كما يمكنها الإسهام في صياغة السياسات العامة، وممارسة الحقوق والتوفيق بين المصالح، وإيصال الخدمات الاجتماعية، وبعملها هذا تعزز منظمات المجتمع المدني الفعالية والمشاركة في الشؤون العامة، ويقوى حكم القانون وغيرها من إدارة الحكم الراشد.

ومما لا شك فيه أن وجود قوانين الطوارئ تمثل أحد التحديات التي تواجه نشاط هذه المنظمات في الدول النامية، أين أصبحت حالة الطوارئ هي الأصل، والحالة العادية هي الاستثناء²، إلا أنه وبعد ما يسمى بثورات الربيع العربي في الدول العربية، فقد عدلت معظم تلك الدول عن هذه الظاهرة، وبالتالي يمكن الحديث هنا عن ذلك الدور الذي يمكن أن يلعبه المجتمع المدني في تحسين أداء الحكم وبلوغ الحكم الراشد.

ومما يجب التنويه إليه أن دور المجتمع المدني وتطوير قنواته وهياكله التعبيرية، يعتبر عاملاً أساسياً في إقامة الحكم الراشد، وذلك من خلال مشاركة سياسية فعالة على جميع الأصعدة، ابتداء من تحديد الأولويات، إلى غاية تنفيذها، وهو ما سيضيف طابع المشروعية على هذه السياسات، وهو ما يعني أن الحكومات ليست الفاعل الوحيد في مجال احتكار

¹ - أنظر، خلاف وليد، المرجع السابق، ص 40 - 41.

² - أنظر، محمد فهيم درويش، المرجع السابق، ص 197.

القوى المشروعة، وإنما هناك هيئات أخرى تساهم في حفظ الأمن والسلم وتشارك في وضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية¹.

والواقع أن سيطرة الدولة على مؤسسات المجتمع المدني، يعد حائل دون بروز مجتمع ديمقراطي، يكرس قيم المواطنة والحرية والمساواة والعدل الاجتماعي، لأن استقلالية المجتمع المدني ومؤسساته، لدليل على تحرير المجتمع وتقدمه، كما تعد دليل كذلك على وجود سلطة موازية لسلطة الدولة، من شأنها أن تراقب انحرافات الممارسات السلطوية، وهو ما من شأنه أن يساهم في التأسيس لنظام حكم راشد².

وللاشارة فإن الدول قد شهدت في إطار الحكم الرشيد، نسقاً جديداً من التنوع والتجديد، وذلك من خلال إعطاء المجتمع المدني حركية جديدة، في إطار الشفافية والمساءلة، وعبر الجمعيات المدنية، كإطار نوعي لتنمية الأبعاد التربوية والتنشيفية والتوعوية، وعلى هذا فالمجتمع المدني هو الذي يؤسس الإطار الحقيقي للمجتمع والرأي العام، بالإضافة إلى الاستفادة من الأفكار والتجارب المكتسبة، التي تثري المبادلات بشتى أشكالها وصورها، ومن المفيد بالنسبة للمجتمع المدني في إطار المعرفة الجديدة للحكم الرشيد، تجديد متواتر ومتزامن عن طريق ضمان التكوين والتوجيه لأفراد المجتمع³.

المبحث الثالث

الفساد كأحد أهم معوقات الحكم الرشيد

بالرغم من تعدد معوقات الحكم الرشيد، إلا أن مسألة الفساد تحتل موقع الصدارة، مما يحتم ضرورة مواجهتها، للحد من آثارها السلبية على المسار التنموي في الدولة، بل وعلى المجتمع بأكمله، لذا أصبح القضاء على الفساد إحدى دعائم الحكم الرشيد، وإذا كان الفساد

¹ - أنظر، الطيب بلوصيف، المرجع السابق، ص 28.

² - أنظر، كيجل مصطفى، دور المجتمع المدني في التأسيس للحكم الرشيد، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة فرحات عباس سطيف - الجزائر، سطيف يومي 08 - 09 أبريل 2007، ص 170 - 171.

³ - أنظر، سارة دباغي، المرجع السابق، ص 35.

يعد من أحد أهم المشكلات الرئيسية، والتي تعاني منها الدول المتقدمة الديمقراطية والدول النامية غير ديمقراطية على حد سواء، إلا أنه قد عرف انتشاراً كبيراً في أوساط الدول النامية؛ حيث أن الفساد قد تسلسل إلى سائر الأنظمة، نتيجة سوء تنظيم الدولة والجهاز الإداري، مما أدى إلى إعاقة التنمية في تلك الدول، بالإضافة إلى فقدان الثقة في الحكومات¹، علاوة على ذلك فإن الفساد قد اتخذ طابعاً منهجياً في العديد من الدول النامية؛ حيث أصبح القاعدة لا الإستثناء، بل يمكن القول: أن الفساد قد أصبح اليوم أداة من أدوات الحكم والإدارة في العديد من الدول النامية، ومن أجل معرفة الدور الذي يمكن أن يلعبه الفساد في إعاقة الحكم الراشد في هذه الدول، لابد من الوقوف على تعريف هذه الظاهرة وأسبابها (المطلب الأول)، وأنواع هذا الفساد وسبل مكافحته (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف الفساد وأسبابه

لا يمكن الخوض والبحث في موضوع الفساد، دون أن نتطرق في البداية إلى تعريف الفساد (الفرع الأول)، ونبين دوافعه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الفساد

إذا كان هناك شبه إجماع على أن الفساد هو أخطر الآفات التي تعاني منها المجتمعات الحديثة، ويستوي في ذلك الدول الديمقراطية وغير الديمقراطية ولكن بنسب متفاوتة، وبالرغم من ذلك فإنه لا يوجد اتفاق على تعريف موحد للفساد، وإنما هناك اختلاف وتباين بين فقهاء القانون وعلماء السياسية حول تعريف الفساد؛ بحيث أن كل واحد من هؤلاء، قد تناول تعريف الفساد من وجهة نظره، مركزاً على مجموعة من العناصر ومهملاً في نفس الوقت لبعض العناصر الأخرى، وعلى هذا نجد البعض² يعرف الفساد بأنه: "خروج

1 - أنظر، محمد فهيم درويش، المرجع السابق، ص 207.

2 - أنظر، ناجي عبد النور، الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد السياسي، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق،

عن القوانين والأنظمة، أو استغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية وتجارية، أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة معينة للفرد مصالح شخصية معها". ويعرف آخرون¹ الفساد على بأنه: " فعل الإغراء أو عرض أو إعطاء أو قبول - بصورة مباشرة أو غير مباشرة- عمولة غير مشروعة أو أي امتياز آخر، أو الوعد بهذا الامتياز، الذي يؤثر على الممارسة العادية للمهمة، أو السلوك العادي للمستفيد من العمولة غير المشروعة، أو الامتياز أو الوعد بهذا الامتياز.

والفساد وفقا لتعريف البنك الدولي²: "هو استغلال المنصب العام بغرض تحقيق مكاسب شخصية، والمنصب العام حسب تعريف القانون الدولي هو منصب ثقة، يتطلب العمل بما يقتضيه الصالح العام". وتعرف الأمم المتحدة الفساد بأنه: "سوء استعمال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاص".

وقد عمد صندوق النقد الدولي في تقريره لسنة 1997، إلى وضع تعريف للأُنشطة التي تتدرج تحت تعريف الفساد، وذلك على النحو التالي: "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز أو رشوة، لتسهيل عقد أو إجراء لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة، بتقديم رشاوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة، للتغلب على منافسين أو تحقيق أرباح خارج إطار القوانين، وكما يمكن أن يحدث الفساد عن طريق

جامعة أوبوكر بلقايد تلمسان، عدد خاص بالملتقى الوطني حول " الفساد السياسي والحكم الراشد في إفريقيا" المنعقد يومي 07 و 08 ماي 2007 بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، ص 56.

¹ - أنظر، ميهوب يزيد و بو جلال صلاح الدين، الجهود الأوروبية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قسم الحقوق بجامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 2 و 3 ديسمبر 2008، ص 7.

² - أنظر، زارقة فيروز، الفساد في المجتمع الجزائري وإستراتيجية الحد منه، بحوث واوراق الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد وإستراتيجيات التغيير في العالم النامي، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة فرحات عباس سطيف - الجزائر، سطيف يومي 08 و 09 أفريل 2007، ص 76.

استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة¹.

وقد ذهب البعض الآخر² إلى تعريف الفساد على أنه: " ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية، توجد في جميع دول العالم الثالث، وإن اختلفت مدى خطورتها من دولة لأخرى، وتتخلص في قيام البيروقراطيين أو السياسيين في استغلال مراكزهم، من أجل المصلحة الخاصة، والفساد قد يكون كبيرا عندما يتعلق بالمشاريع الوطنية، كمشاريع البنية التحتية، وهو ما يقع عبئه على أفراد المجتمع جميعا، كما قد يكون صغيرا عندما يكون مرتبطاً بالموظفين في المراكز الإدارية الدنيا، ويكون ضحاياه في هذا المجال، المواطنون الذين عليهم أن يتحملوا تكاليف إضافية لإنجاز معاملاتهم".

ويعرف³ الفساد من منظور الحكم الرشيد على أنه: " كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة، أي أن يستغل المسؤول منصبه من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعته". وقد ذهب فريق آخر⁴ إلى تعريف الفساد السياسي على أنه: " مخالفة القواعد والأحكام التي تنظم عمل النسق السياسي (المؤسسة السياسية) في الدولة".

لقد عرف الفساد كذلك من طرف مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد⁵ بأنه: " القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة، بما في ذلك

¹ - أنظر، غالم جلطي، قياس قوة الدولة من خلال الحكم الرشيد، مجلة العلوم الانسانية، العدد 21، مارس 2005، ص9.

² - أنظر، عليوة جمال، التجربة التعددية الموريتانية كمدخل لاحتواء الفساد السياسي وبناء الحكم الرشيد في موريتانيا، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، عدد خاص بالملتقى الوطني حول " الفساد السياسي والحكم الرشيد في افريقيا" المنعقد يومي 07 و 08 ماي 2007 بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، ص 127.

³ - أنظر، ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 58.

⁴ - أنظر، عليوة جمال، المرجع السابق، ص 127.

⁵ - أنظر، جعفر عبد السلام علي، التعريف بالفساد من الوجهة الشرعية، مجمع أعمال ملتقى مكافحة الفساد الجزء الأولى، مركز الدراسات والبحوث، أكاديمية نايف للعلوم الامنية، الرياض، 2003، ص 55.

أفعال الإغفال توقعاً لمزية أو سعياً للحصول على مزية يوعد بها، أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر".

من خلال استعراضنا لكل تلك التعاريف، اتضح لنا أنه لم يتم الاتفاق أو الإجماع حول تعريف موحد لهذه الظاهرة، وإنما هنالك اختلاف وتباين واضح في وجهات النظر، ورغم ذلك إلا أن هناك شبه إجماع على بعض عناصر هذه الظاهرة، والمتمثلة في اعتبار أن الفساد هو الاستغلال السيئ للوظيفة العامة، من أجل تحقيق منفعة شخصية، إضافة إلى ذلك اعتبار الفساد انحراف أخلاقي لبعض الأشخاص، سواء في القطاع الخاص أو القطاع العام، كما أن هذه الظاهرة لا تنحصر فقط في حصول الموظف على الرشوة، وإنما بالإضافة إلى ذلك لها مظاهر أخرى عديدة.

الفرع الثاني

أسباب انتشار الفساد

حتى نبين أسباب ودوافع انتشار الفساد في الدول النامية، ومنها الجزائر على وجه الخصوص، فإنه لا بد لنا أن نتطرق إلى الأسباب الاجتماعية (أولاً)، ثم بعد ذلك ننقل إلى الأسباب الاقتصادية (ثانياً)، وفي الأخير نعمل على توضيح الأسباب السياسية (ثالثاً).

أولاً: الأسباب الاجتماعية

يمكن أن تعزى الأسباب الاجتماعية لانتشار الفساد في الدول النامية ومنها الجزائر، إلى اتساع دائرة الطبقة الكادحة في المجتمع نتيجة الظلم الاجتماعي، وفي مقابل ذلك نجد فئة قليلة من الشعب تعيش في ثراء فاحش إن هذا السلوك قد خلق مشكلة اجتماعية، وهي تلك الفجوة الطبقيّة الهائلة بين الأغنياء والفقراء وما خلفته من تفاوت اجتماعي، ومن تلك الأسباب كذلك عدم إحساس المواطن بالأمن الذي يفترض أن يضمنه القانون، وتعدد القوانين الضريبية وصعوبة فهمها¹.

¹ - أنظر، العشاوي عبد العزيز، المرجع السابق، ص 158.

ومن ناحية أخرى فإن تدني الظروف الاجتماعية والصحية لأفراد المجتمع، يدفعهم للتورط في أفعال وممارسات فاسدة وغير مشروعة، لتحسين أوضاعهم الاجتماعية كقبول الرشوة، أو التجارة في الممنوعات، والتهرب من دفع الضرائب والمستحقات المالية. علاوة على ذلك فإنه من بين أسباب انتشار هذه الظاهرة في الدول النامية ومن بينها الجزائر، سيطرة القيم الثقافية السلبية، والتي تلعب دورا كبيرا في انتشار واستفحال الفساد، وذلك من خلال المحاباة؛ حيث تعتبر عملية تقديم الخدمات والتسهيلات لأبناء العائلة والأقارب، كالأخ والعم وابن العم والأصدقاء، حيث مازال التوظيف في الدول النامية يتم على أساس العلاقات العائلية أو الشخصية؛ إذ أنه لا يتيح الفرصة أمام الجميع للالتحاق بالوظائف العامة، الشيء الذي يخلق تمييزا طبقي واجتماعي، بين مواطني الدولة الواحدة في الالتحاق بالوظائف الحكومية. وبالتالي فإن هذه القيم تعد من القيم الانحرافية التي لا تقوم على مبدأ الاستحقاق والجدارة، في الحصول على بعض الوظائف في الدولة¹. وفي ظل هذا الوضع نجد الحرص الشديد لدى بعض الفئات، للوصول إلى الوظائف الهامة في الدولة، من أجل سد رغباتهم وتحسين أوضاعهم الاجتماعية، مع انعدام الرقابة الإدارية الكافية، وعدم فاعلية العقوبة المخصصة بالنسبة لهذه الظاهرة.

والواقع أن استبدال القيم الحميدة كالصدق والأمانة والنزاهة والإخلاص في العمل، بالقيم الذميمة كالكذب والخيانة والرشوة والمحسوبية، حيث أصبح ينظر إلى الموظف النزيه الصادق في بعض المجتمعات وللأسف بالرجعي والمتخلف، أما الموظف الفاسد الراشي فأصبح ينظر إليه بنظرة الشجاعة والمهارة والدهاء والشطارة، وبالتالي فإن هذا الخلط في القيم والمفاهيم واستبدال الصالح منها بالفاسد، يعد من أهم الأسباب الاجتماعية لتفشي ظاهرة الفساد في الدول النامية. ولعل السبب وراء ذلك يعود في الكثير من الأحيان، إلى

¹ - أنظر، زرارة فيروز، المرجع السابق، ص 84.

انتشار الأمية في مجتمعات الدول النامية، وضعف الوعي لدى الكثير من المواطنين، الذين هم على استعداد تام لدفع الرشوة مقابل قضاء مصالحهم¹.

ومن بين الأسباب الاجتماعية الأخرى لتفشي هذه الظاهرة، هو أن الكثير من الناس أصبح لا يقع في نفوسهم أدنى حرج أثناء تقديمهم للرشوة، من أجل إنجاز بعض الأعمال أو تلقي بعض الخدمات التي تقدمها بعض المرافق، أو بمناسبة إبرام بعض العقود المهمة، وتبرير ذلك بشعار الغاية تبرر الوسيلة، وعلى هذا الأساس فإن نتيجة هذا الواقع المؤسف الذي وصل إليه المجتمع في الدول النامية، يتحملها المجتمع نفسه نتيجة غياب الرقابة الذاتية للأفراد على هذه الظواهر.

ثانياً: الأسباب الاقتصادية

إن الأسباب الاقتصادية لبروز هذه الظاهرة، تتمثل في التفاوت الطبقي أو اللامساواة والفقير، وذلك من خلال انخفاض أجور الموظفين، والضغوط المادية والنفسية التي تعاني منها هذه الطبقة الكادحة، الأمر الذي يدفعها إلى القيام بعمل إضافي، من أجل تحسين مستواها المعيشي، ومن دون النظر إلى مشروعيتها أو عدم مشروعيتها، كما أن تفشي هذه الظاهرة يعود سببه كذلك، إلى عدم وجود نظام عقابي رادع للمخالفين للقانون، وهو ما فسح المجال أمام بعض المسؤولين عديمي النزاهة، من استغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية، كقبول الرشاوي والهبات من الشركات أو المواطنين، مقابل تقديم امتيازات وتسهيلات المرافق العامة، بمناسبة إبرام عقود تجارية مثلاً أو إدخال سلع وبضائع إلى الدولة عبر موانئها، وهنا يمكن أن يقدم الموظف خدمته المتمثلة في تخفيض الرسوم الجمركية،

¹ - أنظر، قاشي علال، الرشوة كمظهر من مظاهر الفساد الإداري وأساليب معالجته، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قسم الحقوق بجامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 2 و 3 ديسمبر 2008، ص3.

مقابل عمولة خاصة يتلقاها من طرف المستورد، ونفس الشيء بالنسبة لعقود الغاز والبترو¹.

علاوة على ذلك فإن عدم مراعاة السياسات الاقتصادية، لتحقيق العدالة في توزيع الموارد الاقتصادية على السكان، يؤدي إلى اختلال توزيع الدخل بين فئات وشرائح المجتمع، مما يمكن الأغنياء من استغلال الفقراء وذوي الدخل المحدود من الموظفين، وتوريثهم لمضاعفة أرباحهم ومكاسبهم غير المشروعة².

إضافة إلى تلك الأسباب نجد هشاشة الأوضاع الاقتصادية وسوء التسيير، مع الارتفاع المتسارع في معدلات البطالة، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع نسبة الفقر داخل هذه الدول، وانتشار مظاهر التخلف الاقتصادي³. ومن بين تلك الأسباب الغلاء الفاحش والتضخم والمجاعات، كلها موجات تعصف لتهدد الحياة الاقتصادية، خاصة إذا كانت تلك الأجور التي يتقاضاها الموظفون لا تسد حاجياتهم ولا تفي بالتزاماتهم⁴، وأمام هذا التدني في الأجور نجد ظهور بعض الأنماط الجديدة من الاستهلاك، والتي لم تكن موجودة من قبل، وإنما ظهرت نتيجة للتطورات التكنولوجية المتلاحقة وتحرير التجارة العالمية، هذا مع تطلع العديد من المواطنين لاقتنائها، وأمام محدودية دخلهم لن يكون أمامهم من وسيلة لتحقيق ذلك، سوى اللجوء إلى سوء استغلال وظائفهم، من خلال تلقي بعض الرشاوى والعملات، مقابل تسهيل إجراءات تلك الخدمات التي تقدمها المرافق العامة.

كما أن بيع أصول الدولة إلى القطاع الخاص يوفر حوافز للفساد، فبيع شركات القطاع العام الكبيرة، تمثل فرصة كبيرة للانحراف الوظيفي والربح غير المشروع، كما أن المسؤولين

1 - أنظر، زرارة فيروز، المرجع السابق، ص 85.

2- أنظر، عادل السن، اليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة 2010 ص 205.

3 - أنظر، عليوة جمال، المرجع السابق، ص 137.

4- أنظر، قاشي علال المرجع السابق، ص 3.

القائمين على تلك العملية عادة ما يتمتعون بسلطات تقديرية واسعة، مما يخلق مساحة كبيرة للفساد¹.

زيادة على ما سبق نجد أن العديد من الدول النامية ومنها الجزائر، قد شهدت في الآونة الأخيرة تفشي غير مسبوق ولا مثيل له لظاهرة الفساد، ولعل السبب وراء ذلك هو تلك البحبوحة المالية التي كانت تعيش فيها أغلب الدول النامية، هذا في الوقت الذي كانت تتخبط فيه بعض الدول الغربية بأزمات مالية ومنها اليونان على سبيل المثال، الأمر الذي جعل الدول النامية محل أنظار الفاسدين في الداخل والخارج، هذا وتشير التقارير إلى أن تفشي الفساد في الجزائر مرتبط أساساً بارتفاع إيرادات النفط، والتي بلغت 500 مليار دولار خلال العشر سنوات الأخيرة، هذا ويرجع بعض المحللين أسباب هذا الفساد إلى عدم نجاعة آليات الرقابة، التي تعتمد على الجزائر في متابعة صرف الميزانيات الضخمة المخصصة لتمويل مشاريع البنى التحتية².

ثالثاً: الأسباب السياسية

سيادة نمط الأحزاب التابعة للسلطة، والحكومات الضعيفة غير القادرة على المراقبة والتعيين وفق القانون، بالإضافة إلى عدم وجود إرادة أو اهتمام من طرف كبار المسؤولين في الدولة، من أجل محاربة أوجه الفساد ومحاسبة المفسدين في الدولة³. إلى جانب ضعف المشاركة السياسية وغيابها في الكثير من الأحيان، وظهور بعض الانقسامات والصراعات الداخلية سواء كانت ذات طابع سياسي أو ثقافي⁴.

1 - أنظر، عادل السن، المرجع السابق، ص 203

2- أنظر، حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012 - 2013، ص 46.

3 - أنظر، العشاوي عبد العزيز، المرجع السابق، ص 157.

4 - أنظر، زرارة فيروز، المرجع السابق، ص 86.

وفضلا عن ذلك فإن من أهم الأسباب السياسية لانتشار ظاهرة الفساد، ضعف وسائل الإعلام ومحدودية الحريات، التي تتمتع بها هذه الوسائل في الكشف عن الفساد، مع تعرض الإعلاميين للعقوبات التي تصل إلى حد السجن¹.

ومن ناحية أخرى نجد غياب الديمقراطية وعدم تأصيلها في مجتمعات الدول النامية؛ حيث أن المواطن في هذه الدول لم يعد يشعر بحاجته الضرورية إلى الديمقراطية، بالإضافة إلى الفساد السياسي والمالي والإداري، الذي انتشر في مجتمعات الدول النامية ومنها الجزائر، وهذا من خلال مجموعة من المظاهر كالتحايل واختلاس المال العام والرشوة، مع حصول نوع من التواطؤ غير المعلن، بين المجتمع من جهة وبعض الموظفين غير النزيبين من جهة أخرى، من أجل تسخير الثروة العمومية والوظائف الحكومية لفائدة جهات معينة².

إن الدول النامية لا تزال تتعامل مع مواطنيها بوصفهم متلقين خدمة تمنحها الحكومة لهم، وأحيانا بوصفهم غير مؤهلين لممارسة الديمقراطية الكاملة، حتى وإن كان العصر الحالي قد شهد ميلاد ظاهرة عالمية لا سابق لها، بظهور عدة منظمات من المجتمع المدني في الدول النامية، من أجل ترقية الديمقراطية وحقوق الإنسان والتنمية المستدامة، وعلى هذا فإنه يقع على عاتق المجتمع المدني مهمة ترقية المواطنة الفعالة، من خلال تطوير أدوات الاقتناع، والتحسيس لدى المواطنين حتى يصبحوا مرافعين أكفاء ضد الرشوة³.

المطلب الثاني

أنواع الفساد وكيفية القضاء عليه

بالنسبة لظاهرة الفساد فإنه يشوب جوانبها الكثير من الغموض، وأن انتشار هذه الظاهرة في الدول النامية بصفة عامة والجزائر على وجه الخصوص، إنما يعود لمجموعة من

¹ - أنظر، غزلاني و داد، إستراتيجيات مكافحة الفساد والآليات الدولية للنزاهة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، عدد خاص بالملتقى الوطني حول "الفساد السياسي والحكم الرشيد في افريقيا" المنعقد يومي 07 و 08 ماي 2007 بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، ص 156.

² - أنظر، عليوة جمال، المرجع السابق، ص 137.

³ - أنظر، غزلاني و داد، المرجع نفسه، ص 154.

الأسباب، والتي تولدت عنها مجموعة من أنواع الفساد المتداخلة، والتي تصعب التفرقة فيما بينها (الفرع الأول)، ولعلاج هذه الظاهرة كان لابد من إيجاد وسائل وآليات لمحاربتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

أنواع الفساد

إن الفساد بصفة عامة ينقسم إلى عدة أقسام منها القضائي والأخلاقي والثقافي والاجتماعي، والفساد الصغير والفساد الكبير...، إلا أن هذه الأنواع من الفساد متداخلة فيما بينها؛ بحيث تصعب التفرقة بين النوع والآخر في الكثير من الأحيان، ومن هذا المنطلق ومن أجل تسهيل وتوضيح هذه الدراسة، تم تقسيم هذه الأنواع من الفساد إلى قسمين: فساد سياسي (أولاً)، ثم فساد إداري (ثانياً).

أولاً: الفساد السياسي

لقد عرفت هيئة الأمم المتحدة¹ الفساد السياسي بأنه: "استغلال السلطة العامة من أجل تحقيق مكاسب خاصة" أو هو تغليب مصلحة صاحب القرار على مصالح الآخرين". إن الفساد السياسي هو ذلك الفساد الذي يمارسه القائمون على شؤون الحكم في الدولة، من خلال استغلال أجهزة الدولة لقضاء المصالح الخاصة للنخبة الحاكمة وأقاربها وأصدقائها؛ حيث تعمل على سن تشريعات تتضمن ثغرات تسمح بوقوع ممارسات فاسدة، كسن تشريع يتضمن قواعد جائرة، تسمح لبعض الأشخاص بالتعامل مع الدولة على نحو يحقق لهم ميزة خاصة، وذلك نظير تلك الخدمات المسبقة التي يتم تقديمها للممثلين أثناء فترات الترشيحات، وهو ما يعد خرقاً لقواعد الموضوعية والنزاهة، كما قد يتحقق هذا الفساد من خلال عدم مساءلة البرلمان للحكومة، رغم وجود الأدلة القاطعة على تورط الحكومة ورغم علم البرلمان بتلك التجاوزات التي وقعت فيها الحكومة.

¹ - أنظر، حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 29.

ولهذا النوع من الفساد عدة مظاهر منها، غياب الديمقراطية وعزوف المواطنين عن المشاركة في الحياة السياسية، فساد الحكم في الدولة بالإضافة إلى الحكم الشمولي الفاسد. ومن صور هذا الفساد كذلك استغلال كبار المسؤولين في الدولة لمناصبهم، من أجل إبرام بعض الصفقات المشبوهة بما يضر بالاقتصاد الوطني للدولة،¹ كقضية سونطراك في الجزائر، ويمكن أن يتجلى الفساد كذلك في قيام بعض المسؤولين أو المستثمرين الكبار باختلاس مبالغ مالية كبيرة من خزانة الدولة، وتهريبها خارج الوطن مثل قضية الخليفة أو كما يسميها البعض بقضية القرن، إضافة إلى الفساد الذي عرف في مشروع الطريق السيار الذي استهلك قرابة 12 مليار دولار.

علاوة على ذلك فإن هذا الفساد يمكن أن يتضح كذلك من خلال الاختلاس، وتحويل القروض والمساعدات الدولية إلى حسابات خاصة سرية؛ حيث يتم الاستيلاء وبطرق ملتوية وغير شرعية على المال العام، من طرف بعض المسؤولين عن المؤسسات المالية وتحويلها إلى حسابات سرية في بعض البنوك الأجنبية.²

يعتبر الفساد السياسي النواة الأساسية لبقية أنواع الفساد الأخرى، إذ بظهوره وانتشاره في الوسط السياسي سيؤدي كنتيجة حتمية إلى انتشاره في بقية الاوساط الأخرى، ومن هذا المنطلق فإنه لعلاج ظاهرة الفساد في دولة ما، يكفي أن يعالج فيها الفساد على المستوى السياسي، باعتبار أن الفساد السياسي هو القاطرة.³

إن من أبشع مظاهر الفساد السياسي الرشوة، التي يصل من خلالها بعض المرشحين إلى الهيئات التمثيلية، وذلك بشراء أصوات جمهور الناخبين، وعلى هذا فإن هؤلاء الممثلين الذين يصلون إلى الهيئات التمثيلية بهذه الطريقة، لن يبذلوا أدنى جهد لخدمة المصلحة العامة، وإنما سيبذلون ما في وسعهم من أجل خدمة مصالحهم الخاصة، وهذا من خلال

¹ - أنظر، السيد عبد المالك تركي، المرجع السابق، ص 437 - 438 - 439.

² - أنظر، زرارقة فيروز، المرجع السابق، ص 83.

³ - أنظر، حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 29.

البحث عن الطرق التي تمكنه من استعادة المبالغ التي أنفقها أثناء العملية الانتخابية، بالإضافة إلى التفكير في مبالغ أخرى لاستعمالها في العملية الانتخابية اللاحقة، مبررين ذلك بأن أموالهم هي التي أوصلتهم إلى هذه الهيئات وليس الشعب، ومما يؤكد على إهمال مصالح الشعب من طرف هؤلاء الممثلين، هو أن الكثير من القوانين التي تسن من قبل هؤلاء الممثلين تكون في جوهرها ضد المواطن الضعيف، وبذلك يتحول دور ممثلي الشعب من الرقابة إلى الموافقة بالأغلبية¹. ويحدث الفساد السياسي في الدول كذلك بمناسبة كل عملية انتخابية، وذلك باستقطاب الناخبين ومحاولة كسب تأييدهم، من خلال تقديم الوعود من قبل المرشحين للناخبين.

زيادة على ذلك فإن الفساد السياسي، يتمثل في فشل المجالس المنتخبة في أداء دورها الرقابي والمحاسبي، وبالتالي فإن غياب المراقبة والمحاسبة معناه غياب الشفافية والمساءلة، وهو ما يفتح الباب واسعاً أمام الفساد بمختلف أشكاله، ويظهر هذا النوع من الفساد كذلك من خلال ضعف مستوى التمثيل السياسي للأحزاب داخل المجالس المنتخبة، من خلال تدخل قوى أخرى خارج الأطر النظامية في تحديد قوائم المرشحين؛ بحيث أصبح المال والجهوية هي المعايير التي على أساسها يتم الترشح والترتيب في القائمة².

والواقع أن مظاهر الفساد السياسي، يمكن ملاحظتها من خلال غياب الديمقراطية وفقدان المشاركة، وفساد الحكم وسيطرة نظام حكم الدولة على الاقتصاد، وتفشي الفئوية وتولي الأقارب للمناصب كبديل عن اختيار الأكفاء لتولي المناصب الحساسة، وتفشي المحسوبية إلى غير ذلك من المظاهر السلبية، وبناءً على ذلك يظهر لنا جلياً أنه لا يمكن الحديث عن حكم راشد في ظل وجود الفساد السياسي³. والمثال على ظاهرة الفساد السياسي

1 - أنظر، قاشي علال، المرجع السابق، ص 8-9.

2 - أنظر، صافو محمد، الفساد السياسي والعملية الانتخابية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، عدد خاص بالملتقى الوطني حول "الفساد السياسي والحكم الراشد في إفريقيا" المنعقد يومي

07 و 08 ماي 2007 بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، ص 95.

3 - أنظر، عليوة جمال، المرجع السابق، ص 128.

هو ما حدث في الزئير؛ بحيث عم الفساد ليمس كبار المسؤولين السياسيين والعسكريين، إلى جانب دول أخرى مثل كينيا السينغال، ليبيريا¹، ومصر في عهد الرئيس حسني مبارك؛ حيث تم توريثه هو ونجليه علاء وجمال ورموز نظامه في مجموعة من قضايا الفساد. وإذا كانت بعض الدول ومنها الولايات المتحدة الأمريكية قد سمحت للشركات بتمويل الأحزاب السياسية والمرشحين للانتخابات، فإن البعض الآخر من هذه الدول ومنها فرنسا على سبيل المثال، قد لجأت إلى حظر قيام الشركات التجارية بتمويل الأحزاب السياسية، ومن أجل عدم التحايل على هذا الحظر، قامت فرنسا بوضع حد أقصى للإنفاق على الحملات الانتخابية، وعلى هذا فإن المرشح الذي يتجاوز سقف الإنفاق، سيتعرض للتشكيك في عدم قانونية حملته، أو بحظر الاشتراك في الاستحقاقات الانتخابية اللاحقة، ولعل الغاية من هذا الحظر، هي سد الباب أمام أي حديث قد يثار بشأن مسألة الفساد السياسي للممثلين.

ثانياً: الفساد الإداري

يعد الفساد الإداري من أخطر أنواع الفساد، لأنه يصيب الإدارة ويجعلها غير قادرة على أداء المهام الملقاة على عاتقها، ويمكن أن يعرف الفساد الإداري على أنه سوء استعمال السلطة أو الوظيفة العامة، وتسخيرها لقاء مصالح ومنافع تتعلق بفرد أو جماعة معينة². ويقصد بالفساد الإداري إساءة استغلال السلطة المرتبطة بمنصب معين، بهدف تحقيق مصلحة شخصية على حساب المصلحة العامة للوطن³. ويمكن أن يتجلى هذا النوع من الفساد في مخالفة القوانين واللوائح الإدارية، كعدم الحضور في الوقت المحدد والخروج قبل

¹ - أنظر، عقة نسيمية، تقوية الدولة وتفعيل الحكم الرشيد كآلية لمحاربة الفساد، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، عدد خاص بالملتقى الوطني حول "الفساد السياسي والحكم الرشيد في إفريقيا" المنعقد يومي 07 و 08 ماي 2007 بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، ص 149.

² - أنظر، جبدل بلخير، الآليات الإدارية والرقابية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013 - 2014، ص 13.

³ - أنظر، السيد عبد المالك تركي، المرجع السابق، ص 438.

الوقت المحدد، بالإضافة إلى عدم استغلال الوقت المخصص للوظيفة، حيث يجب على الموظف أن يخصص جميع وقته لعمله، فالموظف مطالب بالتفرغ لأداء مهامه الوظيفية وعدم الجمع بينها وبين أي مهام أخرى، إلا ما استثناه التشريع، وكل خروج عن هذه القاعدة يشكل انحراف تنظيمي¹، ومما لاشك فيه أن هذا التسبب وعدم الانضباط يعزى في الأساس إلى ضعف أجور الموظفين، في ظل الارتفاع المستمر لمستوى المعيشة، مما يدفع بالموظف العمومي إلى ممارسة بعض الأعمال الإضافية، ولو على حساب تلك الأوقات المخصصة لمزاولة وظائفهم الرسمية، أو أن يتم اللجوء إلى تعاطي الرشاوى.

لكن على خلاف ذلك هناك العديد من الدراسات التي تؤكد على عدم وجود ارتباط بين زيادة الأجور وتقليل الفساد، ذلك لأنه بالرغم من أن القطاع الاقتصادي يقدم أجورا أعلى، إلا أن الكثير من الأفراد في الدول النامية مازالوا يفضلون القطاع، العام لما يمكن أن يحققه الموظف من خلال هذا القطاع من علاقات وفوائد، تساهم في نماء ثروته، إذن فإن الموظف العمومي في القطاع الحكومي ورغم أن مرتبه زهيد، مقارنة مع الموظف في القطاع الاقتصادي، لكن من خلال الاستغلال غير الشرعي لوظيفته، سيجني أرباح تفوق أضعاف مضاعفة لما يتقاضاه نظيره في القطاع الاقتصادي، مما يعني أن الأجور ليست دائما هي المحدد لاختيار الوظيفة، كما أن ارتفاع المرتبات أو انخفاضها لا يعد معيار يعتمد عليه في معرفة مدى تحقق الفساد من عدمه².

ومن ناحية أخرى قد يتحقق الفساد الإداري، عندما يقوم الموظف العمومي بسحب قرض من البنك الذي يشتغل به بفوائد منخفضة، أو أن يساهم في تسهيل حصول بعض الأشخاص الآخرين على هذه القروض، مقابل عمولة يتلقاها موظف البنك.

¹ - نشير إلى أن من صور هذا الانحراف التأخر في الحضور إلى العمل والخروج منه مبكرا، إهدار الوقت في الحديث مع الزملاء، التنقل في الأروقة وبين المكاتب بدون أي مبرر أو غاية، العمل على تضييع الوقت في قراءة الكتب والقصص المسلية أو الانشغال مع جهاز الحاسوب في بعض الأمور التي لا علاقة لها بالعمل وإنما من أجل التسلية وتضييع الوقت فقط . أنظر، جيل بلخير، المرجع السابق، ص 16.

² - أنظر، نجلاء الرفاعي البيومي، المرجع السابق، ص 55.

علاوة على ما سبق فإن الفساد الإداري يمكن أن يتجلى كذلك، من خلال البيروقراطية وتعقيد الإجراءات الإدارية، هذا الواقع الذي يهيمن على دواليب العمل الإداري، قد يدفع بالمواطنين إلى اللجوء لتقديم عمولات، من أجل تسهيل مصالحهم الإدارية وفي أقرب الآجال.

ومن مظاهر الفساد الإداري في الدول النامية ومنها الجزائر، ظاهرة التضخم في الجهاز الإداري من خلال الزيادة الكبيرة في عدد الموظفين، هذا مع ثبات حجم النشاط الذي يقوم به هذا الجهاز، مما أدى إلى مجموعة من الآثار السلبية منها تداخل الاختصاصات، ومن الآثار السلبية كذلك لظاهرة تضخم الجهاز الإداري، التأثير السلبي على سير العمل الإداري، وذلك من خلال بروز بعض المظاهر، مثل الإهمال والتكاسل والخمول والوساطة والمحاباة والمحسوبية والرشوة¹.

ونشير هنا إلى أن المشرع الجزائري هو الآخر قد اهتم بمسألة الفساد الإداري، وهذا ما يتضح من خلال نص المادة 1/192 من دستور 1996 والتي تنص على أن: "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة" كما تم الاهتمام كذلك بمسألة الفساد من خلال نص المادة 2 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث نجده قد عرف الفساد من خلال الإشارة إلى مظهره، وذلك من خلال النص على أن الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون، وبالعودة إلى الباب الرابع نجده قد صنف جرائم الفساد إلى أربعة أنواع، وهي اختلاس الممتلكات والإضرار بها، الرشوة وما في حكمها الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، والتستر على جرائم الفساد.

بناءً على ما سبق نجد أن المشرع الجزائري، لم يوفق في إيجاد تعريف دقيق وشامل للفساد الإداري والفساد بصفة عامة، وإنما نجده قد قصر هذا التعريف على بعض مظاهر الفساد،

¹ - أنظر، حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 72 - 73.

مع إهماله لبعض مظاهر الفساد الأخرى، والتي تخرج عن نطاق التجريم وتبقى مباحة رغم خطورتها مثل الوساطة والمحسوبية¹.

وقد أعطى المشرع الجزائري أهمية كبيرة لمكافحة الفساد الإداري في سياساته التشريعية الجنائية والإدارية؛ حيث استحدث عدة هيئات متخصصة في هذا المجال.

الفرع الثاني

كيفية القضاء على الفساد

إذا كان الفساد يعد أحد أهم العوائق التي تعيق تطبيق الحكم الرشيد في الدول النامية، فإنه لعلاج هذه الظاهرة يجب أن تتوفر مجموعة من العناصر والمقومات، منها على سبيل المثال لا الحصر، العمل على تحقيق الإصلاح الإداري في الدولة (أولاً)، بالإضافة إلى توعية الرأي العام بمخاطر الفساد (ثانياً)، علاوة على ما سبق يجب كذلك العمل على تفعيل مبدأ المشروعية (ثالثاً).

أولاً: الإصلاح الإداري

يعد الإصلاح الإداري المدخل الرئيسي لجميع الإصلاحات، وفي مقدمتها الفساد، لهذا يجب إصلاح الخلل في الجهاز الإداري للدولة، مع مراعاة عدالة الأجور والمرتبات، بعد تفشي الفوارق الرهيبة في الأجور والمرتبات، بالإضافة إلى نشر ثقافة الإصلاح ومحاربة الفساد، عبر المؤسسات الإعلامية والتعليمية والثقافية، وتفعيل مبدأ الثواب والعقاب، كما يجب العمل على تحسين ظروف العمل واختصار الإجراءات الإدارية المعقدة، وغيرها من المسائل الأساسية والرئيسية، وذلك من أجل دعم هذا الجهاز الذي يقدم مجموعة من الخدمات للمواطنين تسد حاجياتهم.

والفساد الإداري سلوك إداري غير رسمي بديل للسلوك الإداري الرسمي تحتمه ظروف واقعية ويقتضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي تتعرض له المجتمعات².

1 - أنظر، جبدل بلخير، المرجع السابق، ص 14.

2 - أنظر، عادل السن، المرجع السابق، ص 195.

ومما لاشك فيه أن هناك العديد من مظاهر الخلل في الجهاز الإداري، والتي تحتاج إلى المعالجة، وذلك من خلال بحث مواطن القصور، وتفعيل دور الأجهزة الرقابية، وكذا الفصل بين رجال المال والأعمال من جهة، ورجال السياسة من جهة أخرى¹. علاوة على ذلك فإن إصلاح هذا الجهاز، يتطلب إحداث تغييرات إدارية وإصلاحات داخلية في قطاعات الخدمة العامة، تتضمن اعتماد سياسة الحركة الإدارية للموظفين خاصة السامين منهم، والذين يشتغلون في جهات تعاني من ارتفاع معدلات الفساد، نتيجة إبقاء نفس الموظف في منصبه لمدة طويلة²، وتشمل عملية الإصلاح الإداري هذه، كيفية اختيار الموظفين وعملية الرقابة والتفتيش والشفافية وإصلاح القوانين³. مع تسليط عقوبات ردية تصل إلى حد الفصل من الوظيفة في حق الموظف، الذي يثبت في حقه جريمة تلقي رشوى، وإعلان ذلك في مختلف وسائل الاعلام حتى يكون عبرة لزملائه الآخرين⁴.

وبما أن الدول النامية في حالة تطور مستمر، فإنه يستوجب عليها تطوير الجهاز الإداري، بما يتناسب مع التغيرات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والسياسية التي يشهدها المجتمع، ومن هذا المنطلق فإن عدم تطوير الجهاز الإداري كاستجابة لتلك المتغيرات، سيترتب عنه انتشار للفساد بكافة صورته⁵.

ثانياً: خلق الوعي العام بمواجهة الفساد

وهو ما لن يتحقق إلا من خلال بناء تحالف وطني شامل، من أجل رفع الوعي لدى المواطنين، والعمل على تبصيرهم بمخاطر هذه الآفة ونتائجها المدمرة على المجتمع، وبالنسبة للآليات التي يمكن اعتمادها لرفع مستوى الوعي المجتمعي، من أجل تعزيز قيم

1 - أنظر، محمد فهيم درويش، المرجع السابق، ص 211.

2 - أنظر، نجلاء الرفاعي البيومي، المرجع السابق، ص 54.

3 - أنظر، محمد فهيم درويش، المرجع نفسه، ص 211.

4 - أنظر، قاشي علال، المرجع السابق، ص 9.

5 - أنظر، عادل السن، المرجع السابق، ص 194.

النزاهة والشفافية، ومكافحة مظاهر الفساد فهي عديدة ومتنوعة،¹ خاصة بعدما نقشت في أوساط المجتمع مفاهيم ناتجة عن تفشي الفساد، وتغلغله حتى في البيئة الثقافية للمجتمع؛ حيث أصبح ينظر إلى الموظف المرتشي، بأنه الشخص المتفهم للأوضاع والقادر على استغلال منصبه، من أجل تحقيق منافع شخصية له ولأقربائه وأصدقائه، ومن بين تلك الآليات نجد أن المجتمع المدني، يمكن أن يلعب دوراً أساسياً في خلق ثقافة مناهضة للفساد، ومعززة لقيم النزاهة بين كافة شرائح المجتمع، باستغلال كافة الوسائل والفعاليات الممكنة، وباستخدام لغة سهلة قادرة على الوصول إلى وعي وعقلية المواطن البسيط، وقادرة على تحفيزه من أجل القيام بدوره في مكافحة الفساد، وألا يتم التركيز فقط على الطبقة المثقفة القادرة على التحليل والنقاش في صالات مغلقة، إضافة إلى العمل على تعرية وفضح الفساد، وذلك من خلال الدور الرقابي والتقييمي، الذي يمكن أن يلعبه المجتمع المدني على أعمال القطاع العام والخاص في الدولة، وإعداد التقارير الخاصة بمراقبة تنفيذ الخطط والاستراتيجيات، والكشف عن مواطن الفساد والمفسدين، ونشر كل تلك التقارير التي تعدها في ذلك للرأي العام، والجهات المحلية والدولية المعنية بمكافحة الفساد.²

ومما لا شك فيه أن للمنظومة التعليمية دوراً أساسياً في بناء المواطن الصالح، وعلى هذا الأساس فإنه يجب ألا ينظر للتعليم على أن وظيفته هي نقل المعلومات، وتعلم طرق التفكير فقط، وإنما هناك وظائف أخرى للتعليم تتمثل في التنمية السياسية ومكافحة الفساد، والتمكين للحكم الصالح القائم على تأكيد وتجسيد القدرة على التكيف، والمرونة والقدرة على التعامل مع التغيرات والتحولات الاجتماعية التي يرافقها الغموض، إذن فالمنظومة التعليمية تعمل على تكوين وتنمية المواطن، وجعله عنصراً صالحاً لا مفسداً في عملية التنمية السياسية

¹ - أنظر، غزلاني وداد، المرجع السابق، ص 158.

² - أنظر، عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، ماهيته، أسبابه، مظاهره الوثائق العالمية والوطنية المعنية بمكافحته دور الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 474 - 475.

الشاملة، وفي هذا الإطار يصبح للمنظومة التعليمية الدور الفعال في غرس القيم، وتزويد الأفراد بالمعارف التي تكسبهم خصائص المواطن الصالح الواعي، والقادر على تقدير الآخرين، على أساس الجهد والإنجاز وليس على أساس الشخصية والولاءات العائلية¹.

كما يمكن للإعلام هو الآخر سواء المرئي منه أو المكتوب، أن يلعب دوراً مهماً في توعية الشعوب بالأخطار التي يمكن أن تترتب على الفساد، وذلك من خلال العمل على نشر بعض المقالات التي تبين الأخطار الجسيمة للفساد، أو من خلال الحصص التليفزيونية التي يمكنها أن تستضيف بعض المختصين في مجال الفساد، من أجل شرح وتوضيح مخاطره، وكيف أن الفساد يعد عائقاً حقيقياً في وجه التنمية، وأمام إمكانية الوصول إلى تحقيق الحكم الرشيد في الدولة، ومن ناحية أخرى نجد أنه من خلال وسائل الإعلام يمكن أن نكون قناعة لدى الرأي العام، تتجلى في أن مسألة محاربة الفساد لا تقع على عاتق جهة معينة بعينها، وإنما تقع على عاتق الجميع، فكل فرد من أفراد المجتمع تقع على عاتقه مسؤولية محاربة الفساد.

ثالثاً: تفعيل مبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع الدولة بجميع سلطاتها وهيئاتها العامة، وكذلك الأفراد للقانون بمفهومه العام والواسع؛ أي جميع القواعد القانونية للدولة سواء كانت مكتوبة، مثل القواعد الدستورية وقواعد التشريع العادي واللائحي، أو كانت غير مكتوبة مثل العرف والمبادئ القانونية العامة وأحكام القضاء.

ويرى الفقه² أن سيادة مبدأ المشروعية بهذا المفهوم يستقل عن شكل الدولة، فهو يسري على الدولة الديمقراطية، كما يسري على سواها من الأنظمة القانونية، بصرف النظر عن

¹ - أنظر، بومدين طاشمة، تعاظم سلطة البيروقراطية في الجزائر: دراسة في اسباب فسادها وأثرها على بناء الحكم الرشيد، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، عدد خاص بالملتقى الوطني حول "الفساد السياسي والحكم الرشيد في إفريقيا" المنعقد يومي 07 و 08 ماي 2007 بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، ص 85.

² - أنظر، مجدي متولي السيد يوسف، أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ الشرعية، دراسة مقارنة، مطبعة النهضة العربية،

الفلسفة، أو الأيديولوجيات التي تحكم المجتمع، أي سواءً كان المجتمع يحكمه النظام الليبرالي أو النظام الاشتراكي، فكلاهما يوجد معه مبدأ المشروعية، حيث أصبح من المبادئ القانونية العامة التي يجب تطبيقها في جميع الدول.

إن مبدأ الشرعية يعني¹ كذلك ضرورة احترام القواعد القانونية القائمة من كافة سلطات الدولة. حيث تخضع الدولة بجميع هيئاتها وأفرادها سواء كانوا حكاماً أم محكومين، لقواعد عامة موضوعة مقدماً².

وعلى هذا الأساس فإن مبدأ المشروعية لا يتعلق بنظام حكم معين أو بفلسفة معينة، بل هو مبدأ عام ينطبق حكمه باستمرار لدى كل مجتمع، وبالنسبة لكل سلطة وأياً كانت الفلسفة الاجتماعية للنظام السياسي القائم في الدولة³.

يرى الفقيه "دوجي"⁴ أن جوهر الشرعية يعني خضوع كل تصرف لقاعدة القانون، وإذا كانت تصرفات الأفراد وخضوعها للقانون لا تثير جدلاً، فإن تصرفات السلطة العامة ووجود ما يلزمها على اتباع قاعدة القانون، هو القضية الأساسية لمبدأ المشروعية.

ويذهب الأستاذان "بارتملي" و"دويز"⁵ إلى القول: بأن مبدأ المشروعية يعني سيطرة القانون، وإعلان علوه وسموه وانتهاء فكرة عدم خضوع السلطة للقانون، ذلك أن خضوع السلطة للقانون وفرض احترام القاعدة القانونية على من أصدر تلك القاعدة، مادام لم يلحقها تعديل هو جوهر فكرة المشروعية.

القاهرة، ص 11 - 13.

¹ - بالنسبة للشرعية والمشروعية يعتبرهما البعض مرادفان، باعتبار أن كلا منهما يهدف إلى وضع حد لسلطات الإدارة، وفي هذا أنظر، طعمية الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 16.

² - أنظر، محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري المقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 22.

3 - أنظر، محمد موسى محمد الفقي، حدود مبدأ المشروعية في ظل قانون الطوارئ دراسة تطبيقية على جهاز الشرطة في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 2003، ص 15 - 16.

4 - أنظر، يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 113.

⁵ - أنظر، يحيى الجمل، المرجع نفسه، ص 114.

إن مبدأ المشروعية لا يمكن أن يتحقق، إلا إذا كانت أعمال السلطة العامة وتصرفاتها وقراراتها، تتطابق وتتماشى مع القاعدة القانونية التي تعلوها طبقا لقاعدة تدرج القوانين. بحيث تكون أعمال الإدارة متفقة وصحيح القانون، وألا يكون هناك فسادا إداريا بالانحراف في استعمال السلطة، رغم اتفاق سلوك الإدارة مع القواعد القانونية¹.

ولقد كفل المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ المشروعية من خلال دستور 1996. حيث جعله أحد الدعائم التي يقوم عليها النظام الدستوري والسياسي الجزائري، والذي يبرز جليا انطلاقا من ديباجة نص التعديل الدستوري، إلى غاية ما هو مكرس في متنه. فمن خلال الديباجة نجد أن المشرع الدستوري الجزائري، قد استهل ديباجته "بأن الشعب الجزائري حر ومصمم على البقاء حرا".

وقد نصت بعض الفقرات من الديباجة أيضا على أن "الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية".

وأضاف المؤسس الدستوري في بعض الفقرات من الديباجة، أن "الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة".

أما من خلال مواده، فلقد نص المؤسس الدستوري على الكثير من المواد، التي تتضمن مبدأ الشرعية باعتبارها من الحقوق والحريات العامة، ومن هذه المواد نص المادة 12 التي جاء فيها "تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب شعارها: "بالشعب وللشعب"، وهي في خدمته وحده.

ومن خلال استقراء مواد دستور 1996، نجد أنها تتضمن أهم المبادئ التي يقوم عليها مبدأ المشروعية، حيث نصت المادة 24 على أنه "يعاقب القانون على التعسف في

¹ - أنظر، بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار المناهج، عمان الاردن، 2010، ص 435.

استعمال السلطة". كما قد نصت المادة 34 منه: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات، بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية والاجتماعية والثقافية". وتضيف المادة 38 منه "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة. وتكون تراثاً مشتركاً بين جميع الجزائريين والجزائريات، واجبهما أن ينقلوها من جيل إلى جيل، كي يحافظوا على سلامته، وعدم انتهاك حرمة".

من خلال الديباجة والمواد الدستورية، إلى جانب المواد الأخرى التي تدخل في مجال مبدأ المشروعية، من بينها أيضاً النصوص المتعلقة بالحالة الاستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية، يمكن القول: إن مبدأ المشروعية قد تم تكريسها وبصفة فعلية في الدستور الجزائري.

الباب الثاني

البرلمان كآلية لضمان تجسير النظام

التمثيلي وتحقيق الحكم الراشر

الباب الثاني

البرلمان كآلية لضمان تجسيد النظام التمثيلي وتحقيق الحكم الرشيد

من المهام الأساسية للبرلمان تمثيل الشعب باعتباره مصدر السلطة في الأنظمة الديمقراطية، ومشاركة الشعب في السلطة تتم من خلال البرلمان، لأنه يتعذر على الشعب الاجتماع في هيئة تشريعية لتقرر السياسة العامة وسن القوانين، وذلك لاتساع مساحات الدول، وكثرة عدد السكان. ومن هذا المنطلق لا يمكن معرفة مدى قيام البرلمان بدوره في بناء الحكم الرشيد إلا من خلال معرفة مدى تمثيله للمجتمع تمثيلاً صحيحاً، وهو ما يتطلب استقلال البرلمان في إدارة شؤونه وتأدية وظائفه، لذلك تعتبر الاستقلالية شرطاً أساسياً من شروط قيام البرلمان الرشيد، كما أن أهمية أي مؤسسة تقاس بمستوى أدائها. ونظراً لموقع البرلمان في تركيبة النظم الديمقراطية تتاط به وظائف عديدة، فبالإضافة إلى سلطة التشريع يراقب البرلمان أعمال الحكومة في الانظمة البرلمانية.

إن معرفة مستوى الأداء تؤدي إلى معرفة وقياس مدى قرب أو بعد البرلمان من البرلمان الرشيد.

كما أن صحة تمثيل البرلمان واستقلاليته لا قيمة لها إلا بقدر ما تساعد البرلمان على أداء المهام المنوطة به بما يساهم في قيام الحكم الرشيد، وهذا الأداء رهن بوضع التشريعات التي تستجيب لمتطلبات المجتمع بصيغ قانونية سليمة وبناء على دراسات، ومراقبة الحكومة ومساءلتها ومحاسبتها بهدف ترشيد أدائها، والوصول إلى تحقيق قيم وأخلاقيات الحكم الرشيد في الدولة.

انطلاقاً مما سبق فإنه لا يمكن الخوض والبحث في هذا الموضوع دون التطرق في البداية إلى ضمانات تحقيق الحكم الرشيد في الدولة (الفصل الأول)، بالإضافة إلى الدور الذي يمكن أن يلعبه البرلمان في تجسيد الحكم الرشيد من خلال ما يتمتع به من صلاحيات (الفصل الثاني).

الفصل الأول

ضمانات تحقيق الحكم الرشيد

إن شكل الدولة لا يؤثر في تطبيق الازدواج البرلماني سواء كانت الدولة فيدرالية أو بسيطة، والازدواج البرلماني من الضمانات الهامة لتحقيق الحكم الرشيد في الدولة، وهذا راجع لتلك الاعتبارات المختلفة التي على أساسها يمكن تبني نظام الازدواج البرلماني، ككفالة عدم التسرع في سن القوانين بحيث يتدارك أحد المجلسين النقص الذي أغفله المجلس الآخر.

علاوة على ذلك فاستقلالية البرلمان تعد هي الأخرى من الضمانات الأساسية التي تساعد على تحقيق الحكم الرشيد في الدولة، وللوقوف على حقيقة هذه الضمانات ودورها في تحقيق الحكم الرشيد في الدولة، لابد من التطرق إلى الازدواج البرلماني باعتباره أحد أهم ضمانات تحقيق الحكم الرشيد في الدولة (المبحث الأول)، ثم إلى الاستقلالية البرلمانية باعتبارها هي الأخرى من أهم ضمانات تحقيق الحكم الرشيد في الدولة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الازدواج البرلماني ضمانة لتحقيق الحكم الرشيد

إن وجود الغرفة الثانية في أي دولة من دول العالم ما هو إلا نتاج مراحل انتقالية ومخاض أزمات سياسية جعلت من تبني خيار الازدواج البرلماني أمرا حتميا لتحقيق التعايش بين السلطات العامة في الدولة، ولأن هذا النظام إذا ما توافرت الظروف السليمة لوجوده سيكون أداة لترشيد الحكم في الدولة، لهذا سارعت العديد من دول العالم إلى الاتجاه نحو هذا النظام، محاولة بذلك تجسيد جميع المزايا الناتجة عنه.

من هذا المنطلق وبهدف معرفة الدور الذي يمكن أن يلعبه الازدواج البرلماني باعتباره أحد أهم ضمانات تحقيق الحكم الرشيد في الدولة سنتناول الازدواج البرلماني في الأنظمة السياسية المقارنة (المطلب الأول)، ثم بعد ذلك الازدواج البرلماني في النظام السياسي الجزائري (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الازدواج البرلماني في الأنظمة السياسية المقارنة

يعرف نظام الازدواج البرلماني¹ بأنه ذلك النظام الذي تناط فيه السلطة التشريعية بمجلسين، حيث يشترك المجلسان في تولي العملية التشريعية².

وإذا كان من المنطقي أن تأخذ الدول الفيدرالية بالازدواج البرلماني، فإن الجدل يثور حول الازدواج في الدول البسيطة أو الموحدة، وهذا لأن الإرادة واحدة، وبالتالي يفترض أن يعبر عنها بمجلس واحد، لكن رغم هذا نجد العديد من الدول البسيطة التي أخذت بالازدواج البرلماني دون أن توصف بأنها غير ديمقراطية بل على العكس من ذلك فأنها ذات عراقة في التطبيق الديمقراطي. والبحث في هذا الموضوع يتطلب منا دراسة التطور التاريخي لنظام الازدواج البرلماني (أولاً)، ثم أسباب ودواعي الأخذ بنظام الازدواج البرلماني (ثانياً)، وفي الأخير المغايرة والتمييز بين المجلسين (ثالثاً).

الفرع الأول

الأصول التاريخية لنشأة الازدواج البرلماني

يعود تاريخ هذا النظام إلى المملكة المتحدة فهي الدولة الأولى في العالم التي عرفت هذا النظام إلا أن ذلك لم يكن نتيجة لأبحاث ودراسات أجريت من أجل الوصول إلى أحسن الطرق وأفضلها لتمثيل المواطنين وممارسة السلطة وإنما كان ذلك وليد الصدفة، وعلى هذا الأساس أصبح هو النظام الأساسي فيها حيث أصبح البرلمان الإنجليزي يضم مجلسين. ومما تجب الإشارة إليه أنه وبالرجوع إلى تاريخ البرلمان الإنجليزي نجد أنه قد كان في البداية مكوناً من مجلس واحد وهو مجلس اللوردات، أما مجلس العموم فلم يظهر إلى الوجود إلا

¹ - لقد عُرف نظام الازدواج البرلماني بعدة تسميات منها نظام الغرفتين، نظام المجلسين، الثنائية البرلمانية، البيكاميراليا.

² - أنظر، محمد جمال مطلق الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي للنظام الدستوري الاردني "الحقوق والحريات العامة وتنظيم السلطات الثلاث"، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، عمان - الاردن، الطبعة الأولى، 2003، ص134.

بعد نضال طويل¹. حيث كان المجلس الكبير يضم طبقة الاشراف ورجال الدين وقد تطور هذا الوضع وذلك باستدعاء ممثلي المدن والأقاليم للاشتراك في هذا المجلس.

ولكن سرعان ما كون الاشراف ورجال الدين كتلة واحدة، كما كون نواب المدن والأقاليم كتلة أخرى، وهكذا ابتدأت مظاهر الانفصال بينهما شيئاً فشيئاً حتى أصبح لكل من هاتين الكتلتين طابعا وسمة مميزة، وفي عام 1351 عملت كل منهما على أن تستقل بمجلس خاص لها.

وعلى هذا النحو انقسم المجلس النيابي وأصبح يتألف من مجلسين:² مجلس يضم الاشراف ورجال الدين والذي هو أصلا: المجلس الكبير أطلق عليه تسمية مجلس اللوردات، أما المجلس الآخر والذي يضم ممثلي المدن والأقاليم فسمي بمجلس العموم³. إلا أنه ورغم هذا الانفصال بقيت للمجلسين أهداف مشتركة أهمها مقاومة ومواجهة أعمال الملكية البرلمانية الاستبدادية آنذاك⁴.

¹ - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني، دراسة مقارنة، مملكة البحرين والكويت ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2012، ص 77.

² - نشير إلى ان هذين المجلسين يحملان اسماء مختلفة في مختلف دول العالم فعلى سبيل المثال في الجزائر نجد المجلس الشعبي الوطني إلى جانب مجلس الأمة، وفي بريطانيا نجد مجلس العموم إلى جانب مجلس اللوردات، وفي الولايات المتحدة الامريكية نجد مجلس النواب إلى جانب مجلس الشيوخ، وفي سويسرا مجلس الولايات إلى جانب المجلس الوطني، وفي الهند مجلس الشعب إلى جانب مجلس الولايات، وفي فرنسا الجمعية الوطنية إلى جانب مجلس الشيوخ، وفي الأردن مجلس النواب إلى جانب مجلس الاعيان، وفي روسيا مجلس الشعب (الدوما) إلى جانب المجلس الفيدرالي، وفي المغرب مجلس النواب إلى جانب مجلس المستشارين، وفي اليابان مجلس النواب إلى جانب مجلس المستشارين، وكذلك اطلق بعض الفقهاء على هذان المجلسان بعض التسميات، مثل الغرفة الاولى إلى جانب الغرفة الثانية او الأخرى، او المجلس الاول إلى جانب المجلس الثاني، او الغرفة السفلى إلى جانب الغرفة العليا. أنظر، خير إله بروين، المرجع السابق، ص183. وأنظر، عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باثنة، 2009 - 2010، ص27. وأنظر، محمد ابوزيد محمد علي، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية دراسة مقارنة وتطبيقية على النظام الدستوري المصري، القاهرة، 1993، ص 717.

³ - أنظر، سامي جمال الدين، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010، ص 254.

⁴ - أنظر، مزياياني حميد، عن واقع الأزواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 19/06/2011، ص 10.

وقد أدى التطور في إنجلترا بالنسبة للبرلمان إلى تقليص دور مجلس اللوردات، وانتقلت السلطة التشريعية بالكامل كما انتقلت سلطة مساءلة الوزارة لكي تصبح بيد مجلس العموم وحده دون غيره باعتباره المجلس الذي يمثل الشعب، وهكذا يبين لنا الوضع القائم الآن بالنسبة للسلطة التشريعية في إنجلترا أن مجلس العموم هو مركز الثقل الحقيقي بالنسبة للعملية التشريعية، فهو صاحب الاختصاص وحده بالنسبة لقوانين المالية، كما أنه وحده هو صاحب الحق في مساءلة الوزارة ومنحها الثقة أو حرمانها منها، وليس لمجلس اللوردات بالنسبة للتشريعات الأخرى إلا سلطة اعتراض مؤقتة¹.

وعلى إثر ما اتسم به نظام الغرفتين من مزايا فقد انتشر في العديد من دول العالم، حيث ظهر في فرنسا وللمرة الأولى بموجب دستور سنة 1795 وبهذا أصبح البرلمان الفرنسي يتكون من مجلسين وهما مجلس الشيوخ الذي يتألف من مائتين وخمسين عضواً في حين أن المجلس الآخر المسمى بمجلس الخمسمائة كان يضم هذا العدد من الأعضاء²، لكن باستيلاء نابليون على السلطة عام 1799 تقرر تقسيم السلطة التشريعية إلى أربعة مجالس وهي: مجلس الدولة ومجلس المنصة والمجلس التشريعي ومجلس الشيوخ، وبموجب دستور 1848 تمت العودة مجدداً إلى الأخذ بنظام المجلس النيابي الواحد وهو الجمعية الوطنية إلا أن هذا الدستور لم يستمر طويلاً وتمت العودة مجدداً إلى نظام ازدواجية السلطة التشريعية وهذا من خلال صدور دستور 1852 والذي كرس نظام تعدد المجالس التشريعية.

وبمجيء دستور 1946 عمل على إقامة نظام برلماني ميزه الاحتفاظ بنظام الازدواجية التشريعية والقائم على مجلسين هما مجلس النواب والشيوخ، أما دستور الجمهورية الخامسة 1958 فقد عمل تكريس نظام الازدواجية التشريعية كمبدأ دستوري لا رجعة فيه³.

¹ - أنظر، يحي الجمل، المرجع السابق، ص 57.

² - أنظر، الشيخ صباح بن حامد آل خليفة، المرجع السابق، ص 77.

³ - أنظر، مزياني حميد، المرجع السابق، ص 15 - 16.

كما أن الولايات المتحدة الأمريكية هي الأخرى قد أخذت بنظام ازدواج السلطة التشريعية وذلك من خلال دستورها سنة 1787 والذي عمل على تقسيم السلطة التشريعية إلى مجلسين وهما مجلس الشعب والشيخ¹، أما دستور 1913 فقد عمل على تحقيق استقرار نظام الازدواج التشريعي وتدعيمه لسلطة مجلس الشيخ وذلك من خلال نصه على أن الكونجرس يتكون من مجلسين مجلس الشيخ والنواب².

وإذا كان الأخذ بهذا النظام يعد أمراً ضرورياً في الدول الفدرالية أو الاتحادية مثل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا لكن استثناء نجد أن هنالك بعض الدول الفدرالية التي لا تأخذ بنظام الازدواج البرلماني مثل الجمهورية الاتحادية لدول جزر القمر في دستورها الصادر سنة 1978 إضافة إلى دولة الإمارات العربية المتحدة³.

الفرع الثاني

اسباب الأخذ بنظام الازدواج البرلماني

إن دواعي اعتماد نظام الغرفتين يختلف من دولة إلى أخرى، على حسب الظروف التي مرت بها كل دولة، ودون الارتباط بأي نموذج سياسي معين، فهو موجود في الدول البسيطة كما هو موجود في الدول الفيدرالية، وتقتضي دراسة أسباب ودواعي الأخذ بنظام الازدواج البرلماني، التطرق إلى الشكل الفيدرالي أو الاتحادي للدولة (أولاً)، ثم توضيح كيفية تحقيق نظام المجلسين للثبات والاستقرار (ثانياً)، إضافة إلى أن نظام المجلسين يؤدي إلى رفع مستوى كفاءة أعضاء البرلمان وذلك من خلال تعيين ذوي الكفاءة والخبرة ضمن المجلس الأعلى (ثالثاً)، وأخيراً فإن نظام المجلسين يحد من تعسف السلطة التشريعية (رابعاً).

¹ - أنظر، الشيخ صباح بن محمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 77.

² - أنظر، مزباني لونس، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة ماجستير،

كلية الحقوق، جامعة ملود معمري تيزي وزو، 2011، ص 21.

³ - أنظر، الشيخ صباح بن محمد آل خليفة، المرجع نفسه، ص 78.

أولاً: الشكل الفيدرالي أو الإتحادي للدولة

إن الدول الفيدرالية تضم مجموعات إقليمية لها رغبتها المحلية المتميزة عن رغبة الدولة الاتحادية فالولايات أو الدويلات الداخلة في الاتحاد الفيدرالي ليست لديها رغبة الانصهار أو الاندماج الكلي في الدولة الجديدة، وإنما لها الرغبة دائماً في الاحتفاظ لنفسها بصفاتها كولاية أو دويلة ببعض حقوقها واختصاصاتها، ولهذا نجد أن هنالك ضرورة لإيجاد مجلس يدافع عن مصالحها في مواجهة الدولة المركزية أو الفيدرالية، وفي نفس الوقت حماية حقوق الولايات الداخلة في الاتحاد بأن يكون لهم الحق في اختيار من يمثلهم ويدافع عنهم¹.
 مما سبق نجد أن الشكل الفيدرالي أو الإتحادي للدولة يجعل من الضروري أن تأخذ تلك الدول بنظام الازدواج البرلماني بحيث يتكون برلمانها من مجلسين أحدهما يجسد وحدة الدولة الفيدرالية ويمثل مجموع سكانها، والمجلس الآخر يخصص لتمثيل الدويلات الداخلة في الاتحاد تمثيلاً متساوياً كما في الولايات المتحدة الأمريكية أو تمثيلاً يعتمد الحجم الديمغرافي والجغرافي للمقاطعات كما في ألمانيا الاتحادية.

إضافة إلى ذلك نجد أن الازدواج أمراً حتمياً تفرضه ضرورة التوفيق بين النزعة الانفصالية للولايات أو الدويلات الأعضاء في الاتحاد وضرورة حماية استمرارية الاتحاد²، لأن الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً أو فيدرالياً لا تتكون من أفراد فقط وإنما تتكون من مقاطعات أو دويلات تتمتع بالاستقلال الذاتي، فيقوم المجلس الأعلى بتمثيل مصالح الولايات ويقوم المجلس الأدنى بالعمل على تمثيل مصالح الاتحاد بأكمله³.

كما أن الازدواج البرلماني يقوي ويعزز الديمقراطية لأنه ينوع التمثيل السياسي والشعبي في الدولة ويحقق المساواة في التمثيل من حيث المساواة بين جميع الولايات أو الدويلات وتمثيلهم في مجلس، والمساواة بين جميع المواطنين في الدولة وتمثيلهم في مجلس آخر.

¹ - أنظر، محمد ابو زيد محمد علي، المرجع السابق، ص 719 - 720.

² - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 84.

³ - أنظر، سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 261.

ثانياً: منع التسرع في التشريع

نظراً لأهمية العملية التشريعية باعتبارها المنظم لجميع مناحي الحياة في الدول وجب أن تتسم تلك التشريعات بالدقة والاستقرار وهذا حتى لا تكون التشريعات في الدولة عرضة للتغيير والتعديل خلال فترة زمنية قريبة من صدورها، ولهذا تتم مناقشة مشروعات القوانين مناقشة عميقة ومتأنية قبيل إصدارها حتى تكون معبرة بحق عن حاجات المجتمع؛ لأن العبرة ليست في سرعة إصدار القوانين وإنما في جودتها ودقتها وتوازنها¹.

لذلك يرى البعض² أن نظام المجلسين أو الغرفتين يقف أمام هذا التسرع ويضمن إصدار تشريعات بعد تمحيص وتدقيق مما يؤدي إلى الإجابة التشريعية وتجنب الخطأ في التشريع الذي قد يقع فيها أحد المجلسين، فإذا تم الخطأ أو التسرع من أحد المجلسين تدخل المجلس الآخر لازالت تلك الأخطاء.

وفي هذا الخصوص يؤكد الفقيه موريس دو فرجيه أن المجلس الثاني هو "مجلس تأمل وتعمق" من شأنه تجنب ان يتخذ مجلس واحد قرارات متسرفة واندفاعية، وعلى هذا الأساس فالعبرة في التشريعات ليس في كثرة عددها أو سرعة إصدارها أو سنّها وإنما العبرة هي أن تكون محققة للمصلحة العامة³.

إنّ فنظام المجلسين يتفادى إصدار الهيئات التشريعية لقوانين طائشة غير سليمة، ويعمل على الإجابة التشريعية ويتجه بالتشريعات صوب الكمال وهو ما يمنحها الثبات والاستقرار⁴.

¹ - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 80.

² - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 85.

³ - أنظر، دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 2013، ص 23 - 24.

⁴ - أنظر، سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 262.

ثالثاً: رفع مستوى كفاءة أعضاء البرلمان

إن الإخذ بنظام المجلسين سيعمل على تجاوز سلبيات مبدأ الاقتراع العام والمتمثلة في سوء الاختيار، وبالتالي تدني مستوى كفاءة المجالس النيابية ومن جهة أخرى نجد أن هنالك عزوف من اصحاب الكفاءات عن دخولهم للانتخابات، وحتى في حال إقحامهم في العملية الانتخابية فإنه لن يتم التصويت لصالحهم، وهذا راجع لعدة اسباب نجد من بينها نقص الوعي لدى جمهور الناخبين وانصياعهم نحو العاطفة والقبلية، أو تأثرهم ببريق الدعاية الانتخابية¹.

إذن فنظام المجلسين يعمل على تلافي هذا العيب وذلك برفع كفاءات الهيئات التشريعية لأنه يمكن عن طريق الية التعيين اشترط كفاءات خاصة في اعضاء الغرفة الثانية ومن ثم يمكن الاستفادة من تلك الكفاءات التي عزفت عن الدخول في معترك الانتخابات أو تلك التي خاضت معترك الانتخابات ولم يسعفها الحظ بالظفر بعضوية البرلمان².

وبالمقابل يرى البعض أنه في ظل نظام المجلس الواحد الذي يعتمد أسلوب الانتخاب كوسيلة للوصول إلى عضويته، فإن اختيار نظام الانتخاب الذي يتناسب والممارسة الديمقراطية يمكن أن يتيح دخول أصحاب الكفاءات إلى البرلمان³.

رابعاً: منع تعسف السلطة التشريعية

بما أن السلطة التشريعية تتمتع بحق سن التشريعات المنظمة لغيرها من السلطات الأخرى فإنها أثناء قيامها بهذه المهمة يمكنها أن تتعسف في استعمالها لهذا الحق وخصوصاً في مواجهة السلطة التنفيذية، وذلك من خلال إصدارها لتشريعات تعرقل بها نشاط الحكومة، لكن إذا توزعت السلطة التشريعية بين مجلسين فإن هذا سيعمل على تحقيق نوع من التوازن

¹ - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 80.

² - أنظر، سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 261.

³ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 85.

بين السلطات في الدولة¹، وفي ذلك ضمان ضد الاستبداد لاسيما وأن التجارب قد دلت على أن الهيئة التشريعية إذا كانت مكونة من مجلس واحد فأنها كثيرا ما تعتدي على السلطة التنفيذية².

وعلى هذا الأساس ذهب اتجاه كبير من الفقه إلى القول إن الاستبداد قد انتقل من أيدي الحاكم إلى المجالس النيابية مما قد يؤدي إلى سوء استعمال هذه المجالس لما تحت أيديها من سلطات، ولهذا حرصت العديد من الأنظمة السياسية على الحد من سلطاتها التشريعية عن طريق توزيعها بين مجلسين³.

وفي هذا السياق نجد أن تقسيم السلطة التشريعية إلى مجلسين يمنع غالبا من استبداد هذه السلطة، وفي هذا يقول الفقيه الإنجليزي " دايسي " بأن المجلس الواحد غالبا ما يؤدي إلى الاستبداد فإذا ما قام بجانبه مجلس آخر منع كل منهما الآخر من الاستبداد⁴.

إن نظام الغرفتين يقي الدولة من سيطرة الغرفة الأولى نتيجة هيمنة الأغلبية البرلمانية، إذ التخوف من هيمنة حزب سياسي معين على مصير السلطة التشريعية مثلما كاد أن يحدث عقب الانتخابات التشريعية بالجزائر سنة 1991، كما قد تكون الأغلبية البرلمانية نتاج عدد معين من الأحزاب السياسية الفائزة في الانتخابات التشريعية، خاصة مع ذبوع ظاهرة التحالف بين الأحزاب السياسية⁵.

نشير إلى أن هذا الأمر يعتمد بالدرجة الأولى على درجة الديمقراطية التي تتمتع بها تلك الدول، فالكثير من الدول التي تعتمد نظام المجلس الواحد لا نجدها تتعسف في استخدامها

¹ - أنظر، بالجيلالي خالد، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري (دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي والمصري)

رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011، ص 27.

² - أنظر، سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 261.

³ - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 81.

⁴ - أنظر، دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 27.

⁵ - أنظر، عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 85 - 86.

لسلطتها، بل على العكس من ذلك قد نجدها الأكثر حرصا على تحقيق التوازن بين السلطات في الدول من خلال سنها لتشريعات لها علاقة بالسلطات الأخرى¹.

الفرع الثالث

صور المغايرة بين المجلسين

من بين الأسس التي يقوم عليها نظام الازدواج البرلماني وحتى يحقق مزاياه يلزم المغايرة بين المجلسين، وهو ما يقتضي ضرورة ألا يكون المجلس الثاني صورة طبق الأصل للمجلس الأول وإلا فما الفائدة من تبني هذا النظام، خاصة وأن الغاية من وجود مجلسين هي تحقيق التكامل بينهما، ولأهمية هذه المغايرة فإننا سنتناولها من خلال طريقة التكوين (أولا)، وكذلك من حيث الاختصاص (ثانيا).

أولا: المغايرة بين المجلسين من حيث التكوين

لهذا النوع من المغايرة مجموعة من المظاهر، وذلك من حيث التشكيل وعدد الأعضاء، والشروط اللازمة في أعضاء كل من المجلسين، وكذا مدة عضويتهم.

1- من حيث التشكيل

هنا نجد أن أحد المجلسين يتشكل عن طريق الانتخاب والمجلس الآخر يتم تشكيله بعدة طرق منها ما هو ديمقراطي كالانتخاب، وهو ما قرره المؤسس الدستوري الجزائري من خلال نص المادة 1/118 من دستور 1996 والتي تنص على أن: " ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري." هذا في حين أن المجلس الآخر قد يكون مشكلا بطريقة غير ديمقراطية كالوراثة مثل مجلس اللوردات في إنجلترا أو مشكلا بالتعيين مثل مجلس الأعيان في المملكة الأردنية الهاشمية كما قد يكون مشكلا عن طريق الجمع بين التعيين والانتخاب²، مثل مجلس الأمة الجزائري¹. إلا أن الانتخاب يكون هنا بطريقة غير مباشرة.

¹ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 85.

² - أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر

2- من حيث عدد الأعضاء

تعني المغايرة من حيث عدد الأعضاء أن يكون أحد المجلسين والذي هو عادة المجلس المنتخب الأكثر عدداً من المجلس الآخر وهذا لكون المجلس المنتخب الأكثر تمثيلاً للأمة وإرادتها ما دام تكوينه بالكامل يتم عن طريق انتخاب الشعب له.

وتظهر أهمية هذا التفوق العددي عندما تنص بعض الدساتير على جمع المجلسين في هيئة مؤتمر للتقرير في بعض الأمور الهامة، وهنا تكون الغلبة لصالح المجلس الأول صاحب العدد الأكبر². وهو ما عمل المؤسس الدستور المصري على تجسيده من خلال دستور 1930 وذلك بأن جعل كل عضو بمجلس النواب ينوب عن ستين ألفاً من السكان، بينما جعل كل عضو من مجلس الشيوخ ينوب عن مائة وثمانين ألفاً من السكان³.

أما دستور سنة 1971 فقد حدد عدد أعضاء مجلس الشورى بـ 132 عضواً على الأقل، وحددهم القانون بـ 210 سنة 1980، ثم رفع العدد إلى 258 سنة 1989.

كما أخذ بهذا الدستور الليبي في عهد النظام الملكي وذلك عند حدوث خلاف بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ حول تقرير باب من أبواب الميزانية حيث كان المجلسان يجتمعان في هيئة مؤتمر لفض الخلاف على أساس الأغلبية المطلقة⁴.

وقد نصت المادة 63 من الدستور الأردني 1952 على أن " يتألف مجلس الأعيان بما فيهم الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب"، كما نص دستور الولايات

الاسلامي والفكر الاروبي، المرجع السابق، ص 249.

¹ - تنص المادة 3/2/118 من دستور 1996 على ان: " ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجلس الشعبية الولائية.

ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية.

² - أنظر، محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 2004، ص 266.

³ - أنظر، سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 259.

⁴ - أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر

الاسلامي والفكر الاروبي المرجع السابق، ص 251.

المتحدة الأمريكية، على أن يكون عدد أعضاء مجلس الشيوخ مساويا لضعف عدد الولايات¹.

وبالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري نجده هو الآخر قد غاير بين المجلسين من حيث عدد الأعضاء حيث أن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي، على الأكثر، نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

3- من حيث الشروط اللازمة في أعضاء كل من المجلسين

عادة ما يشترط بالنسبة لأعضاء المجلس الثاني شروط إضافية خاصة بالكفاءة العلمية أو بالثروة أو شرط بلوغ سن معينة لا تقل عادة عن الأربعين عاما، ليمثل المجلس بذلك حكمة الشيوخ واتزانهم في حين أن هذه الشروط لا تشترط في أعضاء المجلس الأول²، حيث تكون أيسر من شروط العضوية للمجلس الثاني، كأن يشترط بلوغ عضو المجلس الأول ثلاثين عاما من عمره³، وهو سن الشباب، وهذا ما أخذ به الدستور المصري الصادر عام 1923 الذي جعل سن العضو بالنسبة لمجلس النواب ثلاثين عاما، بينما جعل سن العضو بالنسبة لمجلس الشيوخ أربعين عاما⁴.

ومما تجب الإشارة إليه أن المشرع الجزائري هو الآخر قد غاير بين المجلسين من حيث الشروط الواجب توافرها في أعضاء كل من المجلسين، حيث اشترط في المرشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع⁵،

¹ - أنظر، محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص 136.

² - أنظر، محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 266. وأنظر، سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مياة- الجزائر، 2009، ص 30.

³ - أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الاسلامي والفكر الاروبي المرجع السابق، ص 252.

⁴ - أنظر، سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 259.

⁵ - أنظر، نص المادة 90 من القانون العضوي رقم 01 /12 المتعلق بنظام الانتخاب.

أما بالنسبة للترشح لعضوية مجلس الأمة فلا يسمح إلا لمن بلغ خمسا وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع¹.

ومن هذا المنطلق نجد المشرع الجزائري قد جمع بين الشباب بما يحملونه من جرأة وحماسة، وحكمة الشيوخ لما يتوفر فيهم من النضج السياسي ورزانة وخبرة الزمن.

4- من حيث مدة عضويتها

تميل مختلف دساتير دول العالم إلى جعل مدة نيابة المجلس المنتخب أقصر من مدة نيابة المجلس الآخر كأن تكون مدة المجلس الأول مثلا أربع أو خمس سنوات والمجلس الثاني ست سنوات، ولعل السبب في ذلك هو أن المجلس المنتخب يعد الأكثر تمثيلا للشعب من المجلس الآخر، ولهذا وجب مراقبة هذا المجلس من وقت لآخر عن طريق آلية الانتخاب²، فإذا ما كان المجلس عند حسن ظن جمهور الناخبين جددت الثقة فيه من جديد أما إذا لم يعمل على تحقيق آمال وتطلعات جمهور الناخبين فتتم معاقبته بعدم تجديد الثقة، ومن هذا المنطلق نجد أن قصر الفصل التشريعي بالنسبة للمجالس المنتخبة مقارنة مع المجالس الأخرى قد يكون عاملا لحماية إرادة الشعب من التلاعب بها، ولكي يكون تمثيل هذا المجلس للناخبين تمثيلا صادقا.

كما أن تجديد أعضاء المجلس الأول يكون كلياً، بينما تجديد أعضاء المجلس الثاني يكون جزئياً³، وذلك لضمان بقاء الخبرة التي يمثلها⁴، وتحقيق التوازن والهدوء وتخفيف حدة التنارع بين السلطات⁵.

وقد أخذ الدستور المصري الصادر سنة 1923 بهذه القاعدة وذلك من خلال نصه على وجوب تجديد نصف عدد أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين والمعينين كل خمس

¹ - أنظر، نص المادة 108 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخاب .

² - أنظر، محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص 137.

³ - أنظر، سعاد عمير، المرجع السابق، ص 31.

⁴ - أنظر، محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 266.

⁵ - أنظر، محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع نفسه، ص 137.

سنوات، وعلى هذا النحو كان تجديد مجلس النواب كلياً إما تجديد مجلس الشيوخ فقد كان جزئياً¹.

وبالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري هو الآخر قد غاير بين المجلسين من حيث مدة العضوية فنجد أنه قد حدد مدة نيابة المجلس الشعبي الوطني بخمس سنوات ومدة عضوية مجلس الأمة بست سنوات مع التجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة كل ثلاث سنوات². مما سبق نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد وفق في تحديده لمدة الفصل التشريعي وهو ما سيساهم في الوصول إلى تجسيد مبادئ الحكم الراشد في الدولة، وبالتالي فهذه المدة ليست بالطويلة التي قد تفقد البرلمان طابعه التمثيلي، ولا بالقصيرة المبالغ فيها والتي تهدد استقلال البرلمان.

ثانياً: المغايرة بين المجلسين من حيث الاختصاص

إذا كانت المهمة الرئيسية للبرلمان هي التشريع وإذا كان البرلمان يتكون من مجلسين فمن الطبيعي أن يتولى هذان المجلسان العملية التشريعية عند الأخذ بنظام الازدواج، ولذلك لا بد من موافقة المجلسين على مشروعات القوانين حتى تصبح نافذة، بحيث إذا اعترض أي من المجلسين على مشروع القانون لا ينفذ³. وإذا كانت هذه هي القاعدة العامة أي أن كلا المجلسين يمارسان الاختصاص التشريعي بجميع مظاهره، فإن بعض الدساتير تعمل على التمييز بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي والاختصاص الرقابي والمالي لكل منهما حيث منحت المجلس الأول صلاحيات أوسع من المجلس الآخر، وفي مجال التشريع، نجد أن حق اقتراح القوانين قد يقتصر على أعضاء المجلس الأول وحدهم دون أعضاء المجلس الثاني⁴، وبالنسبة للوظيفة المالية والرقابية فتكون سلطة المجلس الأول أوسع في

¹ - أنظر، سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 260.

² - أنظر، نص المادة 119 من دستور 1996.

³ - أنظر، الشيخ صباح بن حمد ال خليفة، المرجع السابق، ص 92.

⁴ - نشير إلى أن أغلب الغرف الثانية تتمتع بحق المبادرة باقتراح القوانين بصفة كاملة وفي كافة الميادين، ويقدر عددهم بحوالي 32 غرفة، وهناك بعض الغرف الثانية وعددها قليل لا يتمتع أعضائها بحق اقتراح القوانين وعددها ستة

هذا المجال، ففي ما يتعلق بالوظيفة المالية تعطي الدساتير للمجلس الأول وحده حق اقتراح الضرائب وزيادتها ومناقشة الميزانية قبل المجلس الثاني.

أما في الميدان الرقابي تكاد تجمع كل الدساتير ذات نظام المجلسين على أحقية أعضاء المجلس الأول وحدهم في مساءلة الحكومة سياسيا وسحب الثقة منها وإسقاطها، وتوجيه الاتهام الجنائي للوزراء، وبالمقابل يكون للحكومة حق حل المجلس الأول دون الثاني¹.

وتعتبر هذه المغايرة نتيجة منطقية لاختلافهما في التشكيل فمن الطبيعي أن يكون المجلس الأول أوسع اختصاصا في وظيفته التشريعية والرقابية والمالية بالمقارنة مع المجلس الثاني²، وعلى هذا الأساس مثلا استطاع مجلس العموم في إنجلترا أن يزيد سلطاته واختصاصاته التشريعية والمالية والرقابية على الحكومة حتى وصل به الأمر إلى الحد من سلطات مجلس اللوردات وقد استطاع مجلس العموم أن يحقق ذلك من منطلق أنه منتخب كله من الشعب وأنه الممثل الحقيقي للإرادة الشعبية عكس مجلس اللوردات المشكل معظمه بالوراثة والباقي بلا تعيين³.

ومما تجب الإشارة إليه أنه إذا كان هناك تمايز أو اختلاف بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي لكن رغم هذا يتساوى المجلسان في بعض الامتيازات والاختصاصات كالحصانة البرلمانية والرقابة على أعمال الحكومة⁴.

وهي: الجزائر، إثيوبيا، هولندا، تايلندا، لوزوطو، جزر فيجي. أنظر، مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته" دراسة مقارنة"، دار الوفاء، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2009، ص 126. وفي هذا الصدد لابد من التنويه إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال التعديل الدستوري الأخير 2016 نجده قد استجاب لنداء الضمير، حيث أنه منح مجلس الأمة إمكانية المبادرة بمقترحات قوانين.

¹ - أنظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الاسلامي والفكر الاروبي المرجع السابق، ص 254.

² - أنظر، سعاد عمير، المرجع السابق، ص 31.

³ - أنظر، محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 267.

⁴ - أنظر، محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص 138.

يجب التنويه هنا إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 قبل التعديل الدستوري الأخير 2016 قد قام بالتفرقة بين المجلسين في الاختصاص مميزا بين المجلس الشعبي الوطني على حساب مجلس الأمة إذ اقتصر حق اقتراح القوانين على المجلس الشعبي الوطني¹، وبهذا نلاحظ أن التوجه نحو حصر حق المبادرة بالتشريع على نواب الغرفة الأولى دون أعضاء الغرفة الثانية إنما هو تكريس لانعدام التوازن بين الغرفتين، هذا خصوصا إذا ما علمنا أن السيادة في إعداد القوانين هي حق للبرلمان بغرفتيه وذلك بنص صريح وواضح في الدستور². إضافة إلى ذلك ومن خلال المادتين 122 و 123 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 نجد المؤسس الدستوري الجزائري قد استعمل لفظ "يشرع البرلمان" وهو ما يدل كذلك بشكل صريح وواضح على حق الغرفة الثانية في ممارسة العملية التشريعية وبجميع مراحلها ودون استثناء لأي مرحلة من هذه المراحل.

لكن بالعودة إلى نص المادة 119³ من دستور 1996 قبل تعديل 2016 نجدها قد نسخت أحكام المواد السابقة 98، 123، 122 إن إصدار هذا الحكم إنما هو نتيجة لما هو سار العمل به.

إلا أنه من خلال التعديل الدستوري الأخير 2016 نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أستجاب لنداء الضمير؛ وذلك من خلال مساواته بين الغرفتين في حق المبادرة بالقوانين؛ حيث تنص المادة 2/1/136 من دستور 1996 المعدل والمتمم على ما يلي: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليه في المادة 137 أدناه".

¹ - أنظر، نص المادة 119 من دستور 1996.

² - تنص المادة 98 من دستور 1996 على ان: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

³ - تنص المادة 1/119 من دستور 1996 على ان: "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين".

أما بالنسبة للاختصاص الرقابي وخاصة تلك الوسائل الفاعلة منها نجد المؤسس الدستوري الجزائري قد خول المجلس الشعبي الوطني وحده هذه السلطة دون مجلس الأمة¹، وبالمقابل فإن حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان يقتصر على المجلس الشعبي الوطني ولا يتعداه إلى مجلس الأمة.

نخلص في الأخير إلى أنه من أجل إعادة التوازن بين السلطتين وتحقيق نظام ديمقراطي راشد يجب إعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين غرفتي البرلمان وذلك من خلال عدم ربط مصير النص التشريعي بمصادقة مجلس الأمة، خاصة وأن المجلس الشعبي الوطني هو الأكثر تمثيلا للإرادة الشعبية، إضافة إلى ذلك ومن منطلق القوة التمثيلية لرئيس المجلس الشعبي الوطني وجب إعادة النظر في مكانته بجعله هو من يتولى مهام رئيس الدولة في حال ثبوت الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية، عوض رئيس مجلس الأمة.

المطلب الثاني

الازدواج البرلماني في النظام السياسي الجزائري

ان اختيار شكل السلطة التشريعية أو طريقة تكوينها في أي دولة ناتج عن الظروف السياسية والتطورات التاريخية، فالازدواج البرلماني نجده موجود في الدول البسيطة كما هو موجود في الدول الفيدرالية من دون الارتباط بأي نموذج سياسي معين، ولا شك أن مرحلة التغيير والتحويلات التي عاشتها الجزائر في مختلف المجالات كانت هي الدافع للإسراع في تطبيق نظام الازدواج البرلماني، والمتمثل في إنشاء الغرفة الثانية (مجلس الأمة) إلى جانب الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)²، وبهذا أصبح لهذا البرلمان دور لا يستهان به في تجسيد مبادئ وقيم الحكم الراشد، وعلى هذا الأساس فإن دراستنا للازدواج البرلماني في

¹ - أنظر، نص المواد 98 - 153 - 154 - 155 من دستور 1996.

² - تنص المادة 1/112 من دستور 1996 على ان: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة."

النظام السياسي الجزائري ستركز على مبررات الأخذ بخيار الازدواج البرلماني (الفرع الأول)، ثم دور اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين المجلسين (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مبررات الأخذ بخيار الازدواج البرلماني في النظام السياسي الجزائري

لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري خيار الازدواج البرلماني كمحاولة منه لسد الثغرات التي برزت في دستور 1989 والتي أحدثت حالة الأنهيار المؤسساتي وبهذا نجد أن تبني هذا الخيار لم يكن وليد الصدفة بل كان نتيجة خلفيات أخذت شكل مبررات منها ما هو سياسي ومنها ما هو قانوني، وعلى هذا سنتطرق إلى المبررات القانونية (أولاً)، ثم المبررات السياسية (ثانياً).

أولاً: المبررات القانونية للأخذ بخيار الازدواج البرلماني في الجزائر

لقد تم اعتماد الازدواج البرلماني كخيار قانوني من زاويتين لضمان تحقيق استقرار المؤسسات الدستورية من زاوية ولترشيد العمل التشريعي من زاوية أخرى.

1- مجلس الأمة وسيلة لتحقيق استقرار المؤسسات الدستورية

إذا كان الأخذ بنظام الازدواج البرلماني في دول الاتحاد الفيدرالي امراً ضرورياً لأن هذه الدول تتكون من دويلات أو ولايات مستقلة استقلالاً ذاتياً فيمثل المجلس الأعلى مصالح هذه الدويلات على قدم المساواة في حين يمثل المجلس الأدنى مصلحة الدولة المتحدة في مجموعها، وإذا كان هذا هو المبرر الرئيسي للأخذ بهذا النظام في الدول الفيدرالية¹، فإن الأمر يختلف بالنسبة للدول الأخرى حيث أن هناك شبه إجماع على أن هذا النظام ينشأ في المراحل الانتقالية والأزمات السياسية، حيث تعد الغرفة الثانية الوسيلة المفضلة لتجسيد الاستقرار المؤسساتي.

¹ - أنظر، سعاد عمير، المرجع السابق، ص 20.

لم يكن مجيء دستور 1989 مؤذنا بنهاية عهد الغرفة الواحدة وبداية عهد الازدواج البرلماني وإنما كان على الجزائريين الانتظار حتى مجيء دستور 1996 الذي عمل على وضع حد لنظام الغرفة الواحدة، وذلك من خلال اعتناقه لخيار نظام الازدواج البرلماني، ومن بين الدوافع التي أدت إلى اعتناق هذا الخيار تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي أدت إلى تراجع الاقتصاد الوطني وهو ما تسبب في احداث الخامس من اكتوبر 1988¹.

إن إعلان حل المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية سنة 1992 وتقديم استقالة رئيس الجمهورية بعدها مباشرة في نفس الشهر والسنة قد وضع الدولة أمام فراغ دستوري رهيب². وذلك لعدم وجود نص في دستور 1989 ينظم حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل، لكن بالعودة إلى نص المادة 38/84 من دستور 1989 نجدها قد نظمت الأحكام المتعلقة بالحالة التي يتولى فيها رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الجمهورية، وذلك عندما تقترن وفاة رئيس الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل، إلا أنها لم تنظم الأحكام المتعلقة بحالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل، وبالتالي فإن هذا الفراغ الدستوري قد جعل الدولة الجزائرية في مأزق خطير⁴.

مما سبق يمكن القول إن سبب اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري لخيار نظام الازدواج البرلماني هو محاولة علاج ذلك الفراغ المؤسساتي الناتج عن حالة اقتران حل المجلس الشعبي الوطني مع استقالة رئيس الجمهورية، وذلك من خلال العمل على جعل

1 - أنظر، بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 21.

2 - أنظر، مزياي لونس، المرجع السابق، ص 33.

3 - تنص المادة 8/84 من دستور 1989 على أنه: "وإذا اقترنت وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني

بسبب حله، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا لاثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية. يضطلع رئيس المجلس

الدستوري بمهمة رئيس الدولة في الظروف المبينة في الفقرات السابقة من هذه المادة وفي المادة 85 من الدستور."

4 - أنظر، بالجيلالي خالد، المرجع نفسه، ص 22.

مجلس الأمة غير قابل للحل، وعلى الرغم من إمكانية حل رئيس الجمهورية للمجلس الشعبي الوطني أو الحل الوجوبي في حالة عدم الموافقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية وبالتالي ضمان استقرار واستمرار مؤسسات الدولة¹. وذلك من خلال تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة أثناء شغور منصب رئيس الجمهورية².

إضافة إلى ذلك عدم إيجاد تكييف قانوني واضح للإعلان الذي تم بموجبه إنشاء المجلس الأعلى للدولة والذي كان من المفترض أن ينص الدستور على إنشائه لأن الدستور هو صاحب الاختصاص بالنص على إنشاء هيئات الدولة³.

2- مجلس الأمة وسيلة لترشيد العمل التشريعي

من خلال الاطلاع على الدستور الجزائري وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وقانون الانتخابات نجد أن تلك النصوص القانونية لم تشترط في المشرح للبرلمان الكفاءة أو المستوى التعليمي، وهو ما سيسمح بدخول مرشحين إلى البرلمان لا علاقة لهم بالعملية التشريعية، وهو ما يدفعنا إلى طرح التساؤل التالي. كيف يتسنى لهؤلاء النواب ممارسة العمل التشريعي، مع افتقادهم للتحكم في المسائل القانونية، وهذا إذا ما علمنا أن العملية التشريعية هي إحدى أهم اختصاصات البرلمان.

إن هذا القصور التشريعي سيؤدي لا محالة إلى رداءة العملية التشريعية كما سيؤدي إلى عدم مراعاة المصلحة العامة، وبالتالي إلى التأثير السلبي على ترشيد العمل التشريعي في الدولة ومن ثم على رشاد الحكم فيها.

مما سبق يمكن القول إن تبني المؤسس الدستوري الجزائري لخيار الازدواج البرلماني إنما هو محاولة منه لتدارك ذلك النقص التشريعي المتمثل في عدم اشتراط شرط الكفاءة أو المؤهل العلمي في المرشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني، بحيث اشترط دستور 1996

¹ - أنظر، مزباني لونس، المرجع السابق، ص 34.

² - أنظر، نص المادة 102 من دستور 1996.

³ - أنظر، مراد بقالم، المرجع السابق، ص 118.

على رئيس الجمهورية أن يختار الثلث الرئاسي من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية¹، ولعل الغاية من ذلك هي تحسين التمثيل داخل مجلس الأمة.

ولإشارة فإن سبب تعيين هؤلاء الأعضاء من طرف رئيس الجمهورية هو عزوف هذه الكفاءات عن معترك العملية الانتخابية والعمل السياسي والحزبي لأسباب متعددة منها انشغالهم العلمي او الوظيفي وفي نفس الوقت الحاجة الملحة لوجودهم داخل البرلمان من أجل الاستفادة من خبرتهم في جميع الميادين²، وهو ما سيسمح بتحسين العمل التشريعي وتدقيقه ليكون أكثر فعالية وذلك من خلال صياغة النصوص صياغة جيدة يستطيع أن يفهمها الجميع بالإضافة إلى حرص هؤلاء النخبة على تحقيق تلك النصوص للمصلحة العامة، زيادة على ذلك معالجة مشكلات الحياة معالجة دقيقة، وهذا ما سيعمل على كسب رضى وثقة جمهور الناخبين بمؤسساتهم التمثيلية³.

وعلى هذا الأساس يمكننا التسليم بأن وجود غرفة ثانية يعد إحدى الضمانات الأساسية لترشيد العمل التشريعي في الدولة، ورشادة الحكم فيها هذا في الوقت الذي تعالت فيه بعض الأصوات للمناداة بإلغاء هذه الغرفة.

ثانياً: المبررات السياسية للأخذ بخيار الازدواج البرلماني في الجزائر

إلى جانب المبررات القانونية التي أدت إلى تبني خيار الازدواج البرلماني نجد أن هناك بعض المبررات السياسية ومن هذا المنطلق يتعين علينا ان نعرض لدراسة هذه المبررات من خلال توضيح دور مجلس الأمة في تحقيق توازن المؤسسات الدستورية هذا من جهة، ومن جهة العمل على إبراز إسهامات هذا المجلس في تحسين ومضاعفة التمثيل.

¹ - تنص المادة 3/118 من دستور 1996 على ان: " يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من اعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية "

² - أنظر، عقيلة خراشي، المرجع السابق، ص 78.

³ - أنظر، مزياني لونس، المرجع السابق، ص 35.

1- مجلس الأمة وسيلة لتحقيق توازن المؤسسات الدستورية

إن وجود الغرفة الثانية إلى جوار الغرفة الأولى يعمل على الحفاظ على التوازن بين السلطات العامة في الدولة، وذلك من خلال قيام الغرفة الثانية من العمل على التقليل من حدة مواقف الغرفة الأولى الناجمة عن الانتخابات المباشرة والتي تكسبها استقلالية كبيرة، وهو ما يؤدي بها إلى الاندفاع في اتخاذ المواقف بدون النظر في العواقب التي قد تترتب عنها، وهنا يتدخل مجلس الأمة (الغرفة الثانية) من أجل القيام بالتخفيف من حدة النزاع الدائر بينهما، حتى يتحقق الاستقرار المؤسسي¹، وبهذا فإن مجلس الأمة سيعمل على التخفيف من عواقب استئثار المجلس الشعبي الوطني بالسلطة التشريعية، وعلى هذا الأساس يمكن للحكومة مؤيدة بالغرفة الثانية من أن تكون عائقاً أمام كل المبادرات القانونية غير المرغوب فيها الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، وذلك برفض المصادقة عليها من طرف مجلس الأمة.

كما أن إقدام رئيس الجمهورية على حل المجلس الشعبي الوطني² يشكل تهديداً لاستقرار الدولة، وهنا يمكن لمجلس الأمة من أن يعمل على التوفيق بين المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية من خلال الاستشارة التي يقدمها رئيس مجلس الأمة لرئيس الجمهورية حيث يمكن أن تفضي تلك الاستشارة إلى تكوين قناعة لدى رئيس الجمهورية من أجل العدول عن قراره بحل المجلس الشعبي الوطني³.

مما سبق يمكن القول إن وجود الغرفة الثانية والمتمثلة في مجلس الأمة ستعمل على تجنب الانسداد الذي يمكن أن يحصل بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، وهو ما سينجر عنه تعطيل المصلحة العليا للدولة وللأمة.

¹ - أنظر، عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 87.

² - تنص المادة 1/147 من دستور 1996 على أن: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أو أنها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول".

³ - أنظر، مزياني لونس، المرجع السابق، ص 37-38.

كما أن نظام الغرفتين يعمل على تحقيق نوعا من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وذلك لقرب مجلس الأمة من السلطة التنفيذية، وهذا ما سيعمل على إيجاد حلول توافقية بين تلك الخلافات التي تنشأ بين السلطتين التنفيذية والتشريعية¹.
 أما إذا كان البرلمان مكونا من مجلس واحد فإنه في حال قيام نزاع بين السلطتين فإنه غالبا ما يؤدي إلى خلق أزمات سياسية حادة ويكون من شأنها إما حل الهيئة التشريعية أو استقالة الوزارة بل إن الأمر قد يؤدي إلى انقلاب في نظام الحكم ذاته إذا ما بلغ هذا النزاع ذروته².

2- تحسين ومضاعفة التمثيل الوطني

إن اعتماد نظام الازدواج البرلماني سيؤدي إلى العمل على تجاوز نقائص الانتخابات التشريعية الناتجة عن عدم تمثيل عدد من الأقليات أو فئات اجتماعية معينة وذلك لقلّة أعدادها أو لعزوفها أصلا عن معترك العملية الانتخابية، كالكفاءات العلمية في شتى المجالات.

كما أن الحفاظ على التوازن داخل الدولة يقتضي تمثيل الجماعات المحلية مع الاستجابة لمختلف الانشغالات التي يطرحها المواطنون في مختلف مناطق الدولة³، وهو ما سيؤدي كذلك إلى تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية، إضافة إلى العجز في تمثيل البعد الإقليمي، وبالتالي فإن إيجاد مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني يعد من بين الضمانات المهمة التي يتم بواسطتها تعميق وتوسيع التمثيل السياسي والاجتماعي والإقليمي، وبذلك يكون وسيلة لضمان تمثيل وطني جيدا وأكثر تنوعا وتكاملا وانسجاما من خلال اعتماد معيار الأقليم واعتماد نظام التعيين من أجل تمكين الكفاءات

¹ - أنظر، عقيلة خرياشي، المرجع السابق ص 88 - 89.

² - أنظر، سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 262.

³ - أنظر، عقيلة خرياشي، المرجع نفسه، ص 48.

الوطنية من المساهمة في عملية التنمية والاستفادة من خبرتهم¹، وهو ما عمل المؤسس الدستوري الجزائري على تكريسه من خلال أحكام دستور 1996².

كما يمتاز الأعضاء المشكلون للغرفة الثانية إضافة إلى كفاءتهم بتوفر عنصر الحكمة والتعقل والتروي في البت في المسائل المتعلقة بالجانب التشريعي³.

وعلى ما يبدو فإن الغاية من تبني المؤسس الدستوري الجزائري لخيار الازدواج البرلماني هو العمل على توسيع نطاق التمثيل الوطني عن طريق ضمان تمثيل الجماعات المحلية والكفاءات العلمية لتحقيق مسار تشريعي أفضل واستقرار مؤسسات الدولة واستمراريتها⁴، وهو ما سيؤدي إلى القضاء على سلبيات التمثيل الناتج عن الاقتراع العام المباشر والسري، وكذا سلبيات الاقتراع بالقائمة والذي لا يؤدي إلى التعبير الفعلي عن إرادة الأمة⁵، ذلك أن الناخب لا يمكنه اختيار الأسماء من بين القوائم المختلفة ولكنه مجبر على اختيار كل القائمة، وعلى هذا الأساس نجد أن الازدواج البرلماني سيسمح بتحسين التمثيل الوطني مما سيؤدي بدوره إلى بلوغ درجة كافية من رشادة الحكم في الدولة.

وبالرغم مما لهذه المبررات من دور في تحسين التمثيل داخل البرلمان إلا أنها تعرضت للنقد، وذلك على أساس أنها إذا كانت قد عملت على تحقيق التوازن داخل الدول الفيدرالية، فإنه في غير تلك الدول ستؤدي إلى الاعتراف قانونا بنظام الطبقات وخلق أقليات في البرلمان لها مصالحها الخاصة بها والتي تتعارض مع مصالح مجموع الشعب، وقد انتقدت

¹ - أنظر، سعاد عمير، المرجع السابق، ص 27.

² - تنص المادة 118/2 و 3 من دستور 1996 على أنه: "ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية".

³ - أنظر، ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة - الجزائر، 2011، ص 81.

⁴ - أنظر، عبد الله بوقفة، القانون الدستوري آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة، بوزريعة - الجزائر، 2005، ص 113.

⁵ - أنظر، مزياني حميد، المرجع السابق، ص 29.

كذلك لعدم إمكانية تحقيقها للاستقلالية، وهذا لأن الأعضاء المعيّنين من قبل رئيس الجمهورية وخاصة الذين يطمعون للاستمرار أو التعيين في مناصب سامية بعد انتهاء عضويتهم يكونون أميل للدفاع عن مصالح السلطة التنفيذية، بدل العمل على الدفاع على مصالح الأمة¹، وبذلك ستكون عائقاً أمام تجسيد قيم ومبادئ الحكم الراشد في الدولة. وفي الأخير نرى أن تطبيق الازدواج البرلماني وما يحققه المجلس الثاني من عقلانية وتحسين ومضاعفة التمثيل وتحقيق التوازن بين مؤسسات الدولة وما يتسم به من ديمقراطية في الحوار والدراسة المتعمقة لمشروعات القوانين، وترشيد العمل التشريعي، كل ذلك يعتبر من العوامل الأساسية التي يمكن من خلالها تحقيق الحكم الراشد في الدولة.

الفرع الثاني

دور اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين المجلسين

إن مسألة الخلاف بين الغرفتين تطرح من خلال عدم مصادقة إحدى الغرفتين على النص المعروض عليها ولهذا أوكل المؤسس الدستوري الجزائري مهمة حل الخلاف بين الغرفتين إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، ولمعرفة الدور الذي تلعبه هذه اللجنة في حل الخلاف بين المجلسين سنتناول تشكيل هذه اللجنة (أولاً)، ثم بعد ذلك اختصاصاتها (ثانياً)، وفي الأخير الإجراءات المتبعة لحل الخلاف (ثالثاً).

أولاً: تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء

تنص المادة 4/138 من دستور 1996 على أنه: " وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً". من خلال هذا النص نلاحظ إن المؤسس الدستوري الجزائري قد تطرق إلى تشكيلة هذه اللجنة، كما أنه قد استعمل

¹ - أنظر، عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 51.

لفظ (كلتا الغرفتين) إلا أن هذا غير منطقي، ولكن سرعان ما تم تدارك هذا الأمر من خلال تحديد عدد الأعضاء الذين يدخلون في تشكيلة هذه اللجنة والممثلين في عشرة (10) أعضاء عن كل غرفة¹، حيث يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بتعيين ممثليه في هذه اللجنة، لكن مع مراعاة أن يكون من بين هؤلاء الممثلين الذين يتولى المجلس الشعبي الوطني تعيينهم خمسة (5) أعضاء على الأقل من اللجنة المتخصصة من بينهم رئيسها، مع تعيين خمسة (5) أعضاء للاستخلاف في حالة الغياب².

أما بالنسبة لمجلس الأمة فيضبط مكتبه قائمة ممثليه بالإضافة إلى خمسة (5) أعضاء احتياطيين وذلك بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقاً للتمثيل النسبي، مع ضرورة احترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المتخصصة المحال إليها نص القانون محل الخلاف، إضافة إلى مراعاة وجوب ألا يقل عدد أعضاء اللجنة المختصة عن خمسة (5) أعضاء هذا مع اعتماد أسلوب الانتخاب حيث تقوم اللجنة المختصة بانتخاب ممثليها في اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا بخلاف المجلس الشعبي الوطني الذي لا يسمح للجنة المتخصصة بانتخاب أو اختيار ممثليها في اللجنة متساوية الأعضاء، وإنما يكون هذا الاختيار من اختصاص مكتبه دون اللجنة المتخصصة، كما لا يمكن أن يكون عدد أعضاء هذه اللجنة المختصة أقل من خمسة (5) أعضاء وهذا للاستخلاف في حالة غياب أحد الأعضاء، وهنا نلاحظ تحقيق المساواة بين الغرفتين من حيث عدد الأعضاء الاحتياطيين والمقدر عددهم بخمسة (5) أعضاء بالنسبة لكل غرفة على حسب الحالة.

¹ - أنظر، المادة 88 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، عدد 15، الصادرة بتاريخ 9 مارس 1999.

² - أنظر، المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. الصادر في ج ر عدد 53 مؤرخ في 13 أوت 1997 المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 46، المؤرخ في 30 جويلية 2000.

يتولى مكتب مجلس الأمة ضبط قائمة ممثليه العشرة (10) بالإضافة إلى (5) أعضاء احتياطيين بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي مع احترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال إليها نص القانون محل الخلاف¹.

إن هذا التحوط الذي اعتمده المشرع الجزائري والمتمثل في إضافة خمس (5) أعضاء احتياطيين على حسب الحال المجلس الشعبي الوطني او مجلس الأمة، الغاية منه ضمان أداء اللجنة لعملها وعدم تأخرها لاي سبب من الأسباب مما سيؤدي إلى العمل على تجنب الإبطاء في إصدار التشريعات².

أما عن تشكيلة المكتب المنظم لعمل اللجنة المتساوية الأعضاء فتنخبه اللجنة من بين أعضائها، ويتكون من رئيس ونائب الرئيس ومقررين اثنين، أما بالنسبة للرئيس فيتم انتخابه من قبل أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، أما نائب الرئيس فينتخب من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى وبالمقابل يتم انتخاب مقرر عن كل غرفة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء قد روعي فيها مبدآن اساسيان: مبدأ التمثيل السياسي والذي يتجسد من خلال اعتماد مجلس الأمة على أسلوب التمثيل النسبي³، وذلك بتمثيل كل المجموعات البرلمانية على مستوى المجلس⁴، بحيث لا يقتصر تشكيل هذه اللجنة على أعضاء حزب الاغلبية فقط⁵، وهو ما سيعمل على تحقيق التوازن بين الأغلبية والأقلية أثناء صياغة النص التوفيق⁶. ومبدأ التمثيل التقني، الذي يتضح من خلال اشتراط تمثيل أعضاء من اللجنة المتخصصة لا يقل عددهم عن خمسة

¹ - أنظر، المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر، عدد 08 مؤرخ في 18 فيفري 1998 المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر، عدد 84 مؤرخ في 28 نوفمبر 1999 المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في، ج ر، عدد 77 المؤرخ في 17 ديسمبر 2000.

² - أنظر، مراد بقالم، المرجع السابق، ص 248.

³ - أنظر، المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁴ - أنظر، سعاد عمير، المرجع السابق، ص 128.

⁵ - أنظر، مراد بقالم، المرجع السابق، ص 249.

⁶ - أنظر، سعاد عمير، المرجع نفسه، ص 129.

(5) أعضاء ضمن اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا بالنسبة لكلا المجلسين من أجل تسهيل أداء مهمة اللجنة للوصول إلى نص موحد وفي أسرع وقت¹.

ثانياً: اختصاصات اللجنة المتساوية الأعضاء

في حالة عدم تصويت مجلس الأمة على النص بالكامل أو جزء من النص بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء المجلس في هذه الحالة تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب من الوزير الأول بهدف الوصول إلى حل للخلاف القائم بين المجلسين بخصوص النص الذي لم يتم التصويت عليه²، وعلى هذا الأساس فإن مهام اللجنة المتساوية الأعضاء تتمثل في اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف³، وبالنسبة لاستنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء فهي لا تتناول إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء مجلس الأمة⁴.

تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت إليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة⁵، وإذا رأت اللجنة المتساوية الأعضاء أن شخصاً معيناً أو عضواً من أعضاء البرلمان يمكن أن يسهم في عملها فلها إمكانية استدعاؤه والاستماع إليه، وفي هذه الحالة يقوم رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء بإرسال طلب الاستماع إلى العضو المعني، ويكون هذا على حسب الحال، إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو إلى رئيس مجلس الأمة⁶.

¹ - أنظر، سعاد عمير، المرجع السابق، ص 128.

² - أنظر، بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 78.

³ - أنظر، المادة 4/138 من دستور 1996.

⁴ - أنظر، المادة 94 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة].

⁵ - أنظر، المادة 91 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

⁶ - أنظر، المادة 93 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها

ثالثا: الإجراءات المتبعة لحل الخلاف

وهنا نجد المؤسس الدستوري الجزائري قد جعل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب من الوزير الأول الذي يقوم بتبليغ طلبه إلى رئيس كل غرفة من غرف البرلمان. لتجتمع اللجنة خلال (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ طلب الاستدعاء. وهو ما يستلزم أن عدم اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بعد انقضاء هذه المدة، سيؤدي إلى ضرورة تقديم طلب جديد لا انعقادها¹.

إن تسوية الخلاف بين الغرفتين تبقى السلطة التقديرية فيه للحكومة مما قد يجعل النص عالقا في حال عدم مبادرة الوزير الأول بدعوة اللجنة للانعقاد هذا خاصة إذا ما علمنا أن القانون لم يلزم الوزير الأول بأجل زمني معين يتم من خلاله دعوة هذه اللجنة للانعقاد، كما أنه في حال تعسف الوزير الأول بعدم دعوة هذه اللجنة للانعقاد لا نجد أي نص قانوني يعرضه للجزاء، وهو ما يدفعنا إلى القول بأن مستقبل هذه اللجنة مرهون بيد السلطة التنفيذية وهو ما قد يحيدها عن الغرض الذي وجدت من أجله واستعمالها في حالات محدودة تتعلق بالتشريعات التي تحقق مصالح خاصة للسلطة التنفيذية ومن هذا المنطلق نجد أنه بات من الضروري وضع أجل زمني معين يتم من خلاله دعوة هذه اللجنة للانعقاد.

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء عن كل نص قانوني بالتناوب، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو في مقر مجلس الأمة²، كما يجب على كل من رئيسي الغرفتين العمل على توفير كل الوسائل الضرورية لحسن سير أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء حال اجتماعها في مقر المجلس الذي يرأسه³.

وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

¹ - أنظر، المادة 87 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² - أنظر، المادة 89 من القانون العضوي رقم 02/99. المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

³ - أنظر، مراد بقالم، المرجع السابق، ص 251.

وبعد انتهاء اللجنة المتساوية الأعضاء من عملها تعكف على إعداد تقرير يتضمن الحلول والمواد المقترحة لحل الخلاف بين الغرفتين، وفي هذه الأثناء يقوم رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء بتبليغ التقرير الذي تم التوصل إليه إلى رئيس الغرفة المنعقد فيها الاجتماع، وهنا يتولى رئيس الغرفة المنعقد فيها الاجتماع مهمة تبليغ هذا التقرير إلى الوزير الأول وعلى جناح السرعة¹، لتتولى الحكومة بعد ذلك مهمة عرض هذا التقرير للمصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان².

ومما تجب الإشارة إليه أن المصادقة على النص المتعلق بالأحكام محل الخلاف تتم بنفس الطريقة المتبعة عادة في المصادقة على النصوص القانونية الأخرى، حيث يتم عرض هذا المقترح على المجلس الشعبي الوطني أولاً، وبعد ذلك يتم عرضه على مجلس الأمة. إن عرض هذا الاقتراح على غرفتي البرلمان سيجعلنا أمام مجموعة من الخيارات، فإما أن يصادق المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، ويحظى كذلك بموافقة مجلس الأمة، وهنا ينتهي الخلاف، وإما ألا يصادق المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، وهنا لا يتم عرض هذا الاقتراح على مجلس الأمة، وهذا على أساس أن مجلس الأمة لا يصادق إلا على النصوص التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني، أو أن يوافق المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من اللجنة المتساوية الأعضاء ويتم رفضه من طرف مجلس الأمة وفي هذه الحالة فإن النص لا يمر³. وفي الأخير نجد أنه بمجرد ابتعاد المؤسس الدستوري الجزائري عن آلية الذهاب والإياب باعتبارها آلية من آليات تسوية الخلاف بين الغرفتين وتبنيه خيار اللجنة المتساوية

¹ - أنظر، المادة 4/94 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة..

² - أنظر، المادة 95 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

³ - أنظر، بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 79.

الأعضاء، نلمس فيه رغبة الاتجاه نحو تحقيق نظام ديمقراطي راشد، وهذا ما يتضح من خلال الضمانات التي قررها المشرع الجزائري من أجل أداء هذه اللجنة لعملها.

المبحث الثاني

استقلالية البرلمان ضمانا لتحقيق الحكم الرشيد في الدولة

تعتبر الاستقلالية شرطا اساسيا من شروط قيام البرلمان الصالح وضمانة لترشيد الحكم في الدولة، كما أن الاستقلالية تعد جهازا لقياس مدى رشاد الحكم في الدولة. ولكي يستطيع البرلمان أن يعمل على ترسيخ مبادئ وقيم الحكم الرشيد في الدولة، يجب أن يكون مستقلا في ممارسة مهامه، وعلى هذا الأساس تذهب دساتير الدول عادة إلى تقرير مجموعة من الضمانات من أجل قيام البرلمان بمهامه على أحسن وجه ومن ضمنها الدستور الجزائري الذي عمل على تمتع البرلمان بكافة الضمانات القانونية والمادية لتحقيق استقلاليته في أداء مهامه والمتمثلة في الضمانات المقررة لحماية عضو البرلمان (المطلب الأول) والضمانات المقررة لحماية الوظيفة البرلمانية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

استقلالية عضو البرلمان ضمانا لتحقيق الحكم الرشيد

حتى يتمكن عضو البرلمان من القيام بمهامه داخل البرلمان على الوجه الأمثل لا بد من تحقيق استقلاليته، وهو ما لا يتحقق إلا بتوفر مجموعة من الضمانات والتي تكون عائقا أمام السلطة التنفيذية إذا ما أرادت التدخل في عمل عضو البرلمان، ولعل الغاية من تقرير هذه الضمانات هي حماية استقلالية عضو البرلمان وعدم التأثير عليه ومن أهم الضمانات التي تم تقريرها في معظم دساتير دول العالم نجد المكافأة النيابية (الفرع الأول)، والحصانة البرلمانية (الفرع الثاني).

الفرع الاول

المكافأة النيابية

إذا كان وجوب تفرغ النائب للعضوية وعدم الجمع بينها وبين أية وظيفة أخرى يعد ضماناً أساسية لاستقلال النائب من أجل حسن أداء مهامه في البرلمان، فإنه من الضروري أن تقرر له مكافأة مالية مقابل ما يتحمله من أعباء.

نظراً لما للمكافأة (التعويض المالي) من دور في تحقيق الاستقلالية، ومن ثم العمل على ترشيد الحكم في الدولة فقد عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى التأكيد على أن النيابة البرلمانية بمقابل مالي وليست مجانية وهذا من خلال نص المادة 2/132 من دستور 1996 التي تنص على مايلي: " يحدد القانون ميزانية الغرفتين."

ولأهمية هذه المكافأة وجب معرفة الجهة المكلفة بتحديدتها (أولاً)، وكيفية تحديد مقارها (ثانياً)، وكذلك معرفة النظام القانوني الذي يحكمها (ثالثاً)، وطبيعتها (رابعاً).

أولاً: السلطة المكلفة بتحديد المكافأة البرلمانية

من خلال نص المادة 2/132 أعلاه يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري قد عمل على تقرير مبدأ المكافأة البرلمانية إضافة إلى إحالته أمر تحديد هذه المكافأة للقانون. ولعل الحكمة من ذلك هي أن نفقات المعيشة في ارتفاع دائم مما يتطلب إعادة النظر بمقدار المكافأة من وقت لآخر، ولاشك أن تحديد المكافأة البرلمانية عن طريق القانون لا عن طريق السلطة التنفيذية سيؤدي إلى إبعاد شبهة التأثير من جانب السلطة التنفيذية على أعضاء البرلمان فلا تعد المكافأة البرلمانية وسيلة للتأثير عليهم¹.

وللاشارة فإن العديد من دساتير دول العالم قد عملت على منح تنظيم الأحكام التفصيلية لهذه المكافأة للقانون، ونذكر منها الدستور المصري في المادة 91 منه والتي

¹ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 693.

تنص على أن: "يتقاضى أعضاء مجلس الشعب مكافأة يحددها القانون" ونظم قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 مكافأة أعضاء مجلس الشعب في المادة 29 وما بعدها.

أما النظام البريطاني فيقوم على أساس أن المكافأة البرلمانية يتم تحديدها من قبل الهيئة المستقلة والتي تقوم بوضع موازنة مجلس العموم، حيث تقوم هذه اللجنة بتقديم توصيات للمجلس تبين من خلالها الأسس والقواعد التي تحدد مقدار المخصصات لأعضاء مجلس العموم والوزراء والنبلاء والمجلس هو صاحب الصلاحية النهائية في هذا المجال¹.

ومما لا شك فيه أن الزيادة المستمرة في الراتب تعتبر ضماناً أساسية لاستقلال الأعضاء من خلال عملهم البرلماني لصالح الناخبين والأمة².

وإذا كانت الزيادة المستمرة في الراتب، وكذا منح البرلمان حق إقرار المكافأة بنفسه يعتبر ضماناً أساسية لحياد واستقلال البرلمان، لكن في الوقت ذاته يمكن أن تمس بسمعته لأن إقرار أي مكافأة يمكن أن يفسر على أساس إساءة استخدام الحق الممنوح للبرلمان، والمتمثل في عملية تنظيم المكافأة، وبالتالي النظر إلى أعضاء البرلمان على أنهم يمنحون أنفسهم زيادة أكثر مما يستحقون³.

ثانياً: كيفية تحديد مقدار المكافأة البرلمانية

إذا كان البرلمان يتمتع بصلاحيات إقرار التعويضات لأعضائه بحجة أن نفقات المعيشة في ارتفاع دائم مما يتطلب إعادة النظر فيها من وقت لآخر، لكن يجب ألا يكون هذا العمل خالياً من الضوابط والقيود، وفي هذا الخصوص نجد المادة 23 من دستور 1/1996 تنص على أن: "لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدراً للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة".

¹ - أنظر، محمود حامد عمار، اثر المكافأة البرلمانية على استقلال المجالس التشريعية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد 47، ابريل 2010، ص 687 - 688.

² - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2007، ص 152.

³ - أنظر، محمود حامد عمار، المرجع نفسه، ص 690.

وعلى هذا الأساس فإن التعويضات التي تدفع للنواب يجب أن تكون محققة لحياة كريمة لهم، كما يجب أن تمكنهم من مواجهة الأعباء المالية الجديدة الناجمة عن نيابتهم. ومن ناحية أخرى فإن رفع قيمة التعويضات البرلمانية سيجعل منها مطمعا للأشخاص باعتبارها تحقق لهم مصدر دخل عال لا بوصفها مهمة نبيلة هدفها تمثيل الأمة والعمل على تحقيق مصالحها ورشاد الحكم فيها.¹

لقد تباينت النظم القانونية العالمية ومنها النظام الجزائري في طرق تحديد مقدار المكافأة البرلمانية فهناك طريقة مفادها تحديد مقدار المكافأة البرلمانية برقم معين بحيث يتقاضى عضو المجلس النيابي مبلغاً مالياً يتولى القانون تحديده، وهناك طريقة أخرى تقوم على أساس تحديد مقدار المكافأة بالنسبة لما تتقاضاه طائفة معينة من الموظفين العاملين.² وبالنسبة للجزائر نجد أن العضو يتقاضى تعويضة أساسية شهرية محسوبة بالنقاط الاستدلالية قيمتها هي نفسها المعمول بها في الوظيف العمومي والخاص بالإطارات السامية في الدولة.³

وقد تدخلت الحكومة بموجب الأمر - 03 ورفعت النقطة الاستدلالية إلى 15505 من وجهة نظرنا إن هذا التدخل الحكومي في هذا الموضوع غير مقبول لأنه سيؤثر على استقلال النواب.⁴ أما رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة فكل منهما يتقاضى تعويضة مساوية لمرتب الوزير الأول.⁵

¹ - أنظر، محمود حامد عمار، المرجع السابق، ص 691.

² - أنظر، محمود حامد عمار، المرجع نفسه، ص 692.

³ - أنظر، بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 55.

⁴ - أنظر، مزباني لونس، المرجع السابق، ص 90.

⁵ - أنظر، نص المادة 3/19 من القانون رقم 01/01 المؤرخ في 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان، ج ر، عدد

9، الصادرة بتاريخ 4 فيفري 2001.

ثالثاً: النظام القانوني للمكافأة البرلمانية

إن دراسة النظام القانوني الذي يحكم المكافأة البرلمانية التي يتقاضاها البرلماني يكتسي أهمية خاصة ذلك أن الدستور لم ينص بشكل صريح على هذا النظام، وهذا حال أغلب دساتير دول العالم التي أحالت أمر تنظيمها إلى القانون، والتي استقرت على مجموعة من المبادئ القانونية التي تحكمها وتنظمها ويمكن بيانها على النحو التالي:

1- المكافأة البرلمانية متساوية

يتقاضى جميع البرلمانيين سواء كانوا أعضاء بمجلس الأمة أو نوابا بالمجلس الشعبي الوطني، وسواء كانوا في المعارضة أو من الموالين للحكومة مكافأة متساوية ومتماثلة، وهذا تجسيد للقاعدة العامة عند تقرير المكافأة البرلمانية والتي تقتضي أن تكون هذه المكافأة متساوية دون استثناء، إذ ليس الهدف من تقرير المكافأة البرلمانية معيار الجهد المبذول في العمل البرلماني من قبل أعضاء البرلمان، وإن كانت هناك دول تقرر مكافأة برلمانية أعلى لبعض أعضاء البرلمان، ومنها على سبيل المثال لبنان حيث قرر القانون رقم 16 لسنة 1958 المتعلق بتحديد النظام القانوني للمكافآت البرلمانية لأعضاء مجلس النواب أن يتقاضى عضو مجلس النواب مكافأة شهرية تعادل راتب الوزير في حين قرر مكافأة أعلى، واستثنى من هذه المساواة رئيس مجلس النواب، حيث تم تقرير مكافأة شهرية أعلى لرئيس مجلس النواب تعادل راتب رئيس الوزراء¹.

أما في الجزائر فقد تم تقرير مكافأة برلمانية شهرية متساوية بين جميع النواب والأعضاء باستثناء رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة فهم يتقاضون تعويضات مساوية للمرتب المقرر للوزير الأول².

ومن خلال الاطلاع على نص المادة 4/19 من القانون 01/01 نجد أن عضو البرلمان يستفيد من التعويض عن المسؤولية، حيث أن 20% من التعويض الأساسية لنائب

¹ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 699.

² - أنظر، نص المادة 3/19 من القانون 01/01 المتعلق بعضو البرلمان.

رئيس المجلس ورئيس اللجنة ورئيس المجموعة البرلمانية ورئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغاربي، و 17% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس اللجنة ومقررها. وتضيف المادة 20 من نفس القانون بأن عضو البرلمان يتقاضى تعويضة تكملية شهرية عن التمثيل تقدر بنسبة 20% من التعويضة الأساسية.

2- المكافأة البرلمانية إجبارية

تعتبر المكافأة البرلمانية إجبارية بمعنى ان المرشح للانتخابات لا يمكنه التنازل عنها مسبقا في ظل الحملة الانتخابية¹، لأن هذا التنازل المسبق سيعمل على إحراج زملائه ويعمل على تصويرهم للناخبين بأنهم أقل منه شأنًا، وهذا ما دفع جانبا من الفقه² إلى القول بأن إعلان العضو أثناء المعركة الانتخابية أنه سيتنازل عن المكافأة البرلمانية في حال فوزه في الانتخابات، ففي حال فوزه يكون هذا التصريح سببا كافيا لإبطال عضويته في المجلس. مع التنويه إلى أن الوضع يختلف، ففي حال نجاحه النهائي في الانتخابات يجوز له التنازل عن مخصصاته المالية بأي شكل من الأشكال حيث يمكنه التبرع بها لجهة معينة أو انفاقها في سبيل معين، أو التبرع بها للخدمة العامة لأبناء دائرته الانتخابية. ومما تجب الإشارة إليه أن مبدأ الإلزامية في المكافآت البرلمانية يمنع حكر العضوية البرلمانية على الطبقات الغنية، ويسمح بدخول أبناء الفقراء البرلمان³.

3- تاريخ استحقاق المكافأة البرلمانية

لقد اختلفت النظم القانونية والدستورية في تاريخ استحقاق هذه المكافأة، ففي بريطانيا يستحق العضو المكافأة البرلمانية بمجرد انتخابه، أما في الأردن فإن استحقاق هذه المكافأة مرتبط بإعلان وزير الداخلية لأسماء المرشحين الفائزين في الانتخابات وإبلاغ وزير الداخلية لأسماء المرشحين الفائزين في الانتخابات وإبلاغ رئيس مجلس الاعيان ومجلس النواب بذلك

¹ - أنظر، مزباني لونس، المرجع السابق، ص 92.

² - أنظر، محمود حامد عمار، المرجع السابق، ص 695.

³ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 699.

من قبل رئيس الوزراء¹، أما في الجزائر فإن المكافأة البرلمانية تستحق من يوم سريان المدة النيابية².

4 - المكافأة البرلمانية غير قابلة للحجز عليها

تتمتع المخصصات البرلمانية بالحماية القانونية من حيث عدم جواز الحجز عليها³ كما لا يجوز الحجز عليها لأنها تمنح وتصرف لعضو البرلمان فهي إذا ضمانا لعدم استغلاله ولمواجهة أعبائه المعيشية⁴ وقد ثار خلاف كبير حول مدى جواز الحجز على المكافأة البرلمانية، فذهب رأي إلى عدم جواز الحجز على المكافأة البرلمانية وذلك قياسا على مبدأ الحصانة البرلمانية الذي يهدف إلى تحقيق الاستقلالية للبرلمانيين فيما يبذونه من آراء. وعلى هذا الأساس يجب أيضا تحقيق الاستقلالية للبرلماني بالنسبة لحالته المعيشية وذلك من خلال عدم الحجز على مكافآته كما أن العضوية ليست صناعة أو عمل من الأعمال الاقتصادية، المقصود بها جر المنافع والأرباح المادية، حتى يتعلق بها حق الدائنين. بينما ذهب الرأي الآخر إلى القول بأن المكافأة البرلمانية جزءا من الضمان العام للعضو، وبالتالي يجوز أن يتم الحجز عليها وفاء لديونه⁵. ونحن من جانبنا نؤيد الرأي الذي يقول بعدم جواز الحجز على المكافأة البرلمانية باعتباره الأكثر ضمانا لحياة واستقلال العضو وهو ما سينعكس بالإيجاب على رشاد الحكم في الدولة.

رابعاً: طبيعة المكافأة البرلمانية

إن طبيعة المكافأة البرلمانية تقوم على دعامتين أساسيتين وهما الهدف(1)، والغاية التي من أجلها وجدت هذه المكافأة(2)، وذلك على النحو التالي:

1 - أنظر، محمود حامد عمار، المرجع السابق، ص 696 - 697.

2 - أنظر، مزياني لونس، المرجع السابق، ص 92.

3 - أنظر عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 700.

4 - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص 127.

5 - أنظر، محمود حامد عمار، المرجع نفسه، ص 704.

1/ الهدف

وهو المعيار الذي على أساسه يمنح عضو البرلمان الراتب الشهري من المجلس، وتزداد أهمية هذا الراتب مع منع العضو من ممارسة أي عمل أو وظيفة أخرى وبالتالي تسخير كل وقته وجهده للعمل البرلماني، هذا مع العلم أن العضو أو النائب قبل دخوله البرلمان كان يمارس نشاطا أو وظيفة ما من أجل سد حاجياته اليومية، لهذا أصبحت المكافأة البرلمانية عبارة عن راتب من المال يصرف لكل عضو شهريا من البرلمان. تعويضا له عما يقوم به من أعمال، وهذا عكس ما كان يحدث في السابق عندما كان عضو البرلمان يقدم أعماله وخدماته إلى البرلمان بدون مقابل.

إلا أنه في الوقت الحالي ونظرا لتعدد الحياة وكثرة متطلباتها إضافة إلى تلك الأعباء التي تقع على كاهل البرلمانيين مثل تجهيزات المكتب وإجاره وتنقلات هؤلاء الأعضاء من أجل قضاء مصالح الناخبين، إضافة إلى ذلك استضافة ناخبي الدائرة الانتخابية، والزوار الأجانب وصرف مبالغ لحضور الاحتفالات العامة والتبرعات الخيرية للجمعيات، لهذا أصبح من غير الممكن أن يقدم البرلماني تلك الأعمال والخدمات مجانا وبدون مقابل، مما دفع بالبرلمانات إلى تخصيص راتب شهري لكل عضو بالمجلس¹.

وفي هذا الخصوص نجد المشرع الجزائري قد اهتم بهذه المسألة من خلال نص المادة 17 من القانون رقم 01/01 والتي تنص على أن: "يُمكن عضو البرلمان من جميع الوسائل الضرورية لأداء مهمته، يحدد النظام الداخلي لكل من الغرفتين هذه الوسائل". ومن هذه الوسائل تعويضه عن التنقلات مع وجوب تبريرها بتذاكر السفر، وكذلك إمكانية الحصول على مساكن لإيواء عائلات أعضاء البرلمان².

¹ - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص 123.

² - أنظر، بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2012، ص 287.

2/ الغاية

إن الغاية من هذه المكافأة هي اعتبار أنها تشكل حماية للبرلماني في مواجهة جمهور الناخبين وخاصة ناخبي دائرته الانتخابية لأنه في فترة من الفترات كان البرلماني (الممثل) يتلقى أجرته من قبل الناخبين، وهذا ما كان يجعله دائماً خاضاً لأوامر وتوجيهات الناخبين وهو ما كان يقف عائقاً أمام حياد ونزاهة الممثل.

لكن بعدما أصبحت هذه المكافأة تصرف من خزينة الدولة لجميع النواب أو الأعضاء وبالتساوي سواء كانوا في المعارضة أو في المولاة، نستطيع القول أنها أدت إلى تحقيق نوع كبير من الحياد والاستقلالية لأعضاء البرلمان. وهو ما سيعمل على مساعدة البرلماني من أجل القيام بتأدية مهامه النيابية من غير معوقات أو صعوبات ذات علاقة بالمسائل المادية مهما كانت لنفسه أو لأسرته¹. إضافة إلى ما سبق فإن المكافأة البرلمانية يتقاضاها الأعضاء منذ دخولهم البرلمان حتى آخر يوم في الفصل التشريعي، كما أن هذه المكافأة يتقاضاها البرلماني حتى في أيام العطل².

الفرع الثاني

الحصانة البرلمانية

تحرص دساتير الدول وكذا اللوائح والأنظمة الداخلية للهيئات البرلمانية على النص على الحصانة البرلمانية³ لأعضاء البرلمان، ويقصد بها تحصين أعضاء البرلمان حتى يتمكنوا من ممارسة عملهم البرلماني بحرية تامة واستقلال كامل ودون أي ضغوط أو مؤثرات قد تمارسها السلطة التنفيذية بحقهم لدى أداء العمل البرلماني⁴،

¹ - أنظر، بركات محمد، المرجع السابق، ص 288.

² - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص 123-124.

³ - نشير هنا إلى ان رفع الحصانة النيابية عن النائب لايعني اسقاط الصفة النيابية عنه نهائيا والتي لا تتم الا بعد ثبوت ادانته. أنظر، فاروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 150.

⁴ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 678.

وذلك بجعلهم في منأى عن الملاحقات القضائية التي يمكن أن تمارسها الحكومة ضدهم بسبب أعمال حصلت ضمن ممارسة تفويضهم خطابات، آراء، تصويت، ... الخ¹.

ويعرف مبدأ الحصانة البرلمانية بأنه امتياز دستوري يمنح لعضو البرلمان كي يباشر وظيفته على أكمل وجه، وأنه متعلق بالنظام العام فلا يجوز التنازل عنه إذ يعد ضماناً موضوعية وليس حقاً شخصياً.

ويعرف كذلك بأنه مجموع الأحكام الدستورية التي تؤمن للنواب نظاماً قانونياً مختلف عن النظام العادي الذي يطبق على عامة الناس فيما يخص علاقاتهم مع العدالة بهدف الحصول على حرياتهم واستقلالهم².

كما أن هذا المبدأ قد وجد بهدف بث الثقة في نفوس الأعضاء حتى يستطيعوا أن يواجهوا الحكومة بأخطائها ومحاسبتها على تلك الأخطاء، ومن ثم لو ترك هذا العضو لكي يحاسب على كل رأي أو فكر يصدر منه سيختار السكوت عن كشف عيوب الحكومة وأخطائها³. إن الحصانة البرلمانية باعتبارها آلية من آليات تحقيق الاستقلالية لعضو البرلمان لها طبيعتها الخاصة وخصائصها الذاتية، كما تحكمها حدود وضوابط وإجراءات تتلاءم مع طبيعتها وأهدافها⁴.

ومبدأ الحصانة البرلمانية الذي تقرره دساتير دول العالم من أجل تحقيق الاستقلالية لن يتجسد إلا من خلال وجود مجموعة من القواعد الخاصة المقررة كاستثناء للبرلمان وذلك من خلال عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عما يبذرونه من أفكار وآراء أثناء قيامهم بوظيفتهم البرلمانية، وهو ما يطلق عليه اصطلاحاً "حصانة موضوعية" (أولاً)، بالإضافة إلى هذا النوع

1 - أنظر، موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 112.

2 - أنظر، بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 49.

3 - أنظر، عمر فرحاتي، مبدأ الحصانة البرلمانية في الدول العربية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 03، 2004 ص 81.

4 - أنظر، مزياني لونس، المرجع السابق، ص 97.

من الحصانة هناك نوع آخر يعرف بالحصانة ضد الإجراءات الجنائية " حصانة إجرائية" (ثانياً).

أولاً: الحصانة الموضوعية

من مظاهر استقلال أعضاء البرلمان تمتع هؤلاء الأعضاء بحرية إبداء الرأي والتعبير أثناء تأدية مهامهم داخل البرلمان أو في أحد لجأته أو ما يتصل بعمله النيابي، إضافة إلى استمرار حماية العضو من توقيع العقوبة عليه حتى بعد انتهاء مدة عضويته.

ولعل الغاية من ذلك حماية حرية المناقشات البرلمانية وإتاحة الفرصة للعضو للتعبير عن آرائه وأفكاره تعبيراً حراً دون الخشية من المسؤولية المدنية أو الجنائية عن هذه الأفكار والآراء وذلك لتمتعه بالحماية القانونية المتمثلة في عدم المساءلة البرلمانية عما يبديه من آراء وأفكار وما يتخذه من مواقف أثناء ممارسة العمل البرلماني¹.

كما أن أغلب دساتير دول العالم قد نصت على الحصانة الموضوعية ومن تلك الدساتير نجد الدستور الجزائري 1996 والذي نص في المادة 126 على أن: "الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية.

ولا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلب عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية".

ولعل الحكمة من نص الدساتير المختلفة على عدم مسؤولية أعضاء البرلمان هي توفير الضمانة اللازمة لاستقلالهم عن أي سلطة أخرى وتحقيق الحرية لهم أثناء قيامهم بعملهم في التعبير عن آرائهم دون خوف أو تردد خشية تعرضهم للمساءلة².

¹ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 688.

² - أنظر، محمد بخيت عودة القطيش، مسؤولية الدولة عن اعمال السلطة التشريعية" دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة ال البيت، 19/ 2014/18، ص 29.

وعلى هذا الأساس سنقوم بدراسة هذا النوع من الحصانة من خلال التطرق إلى مجالات تطبيقها وكذلك للآثار القانونية لها وذلك على النحو التالي:

1/ مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية نظرا لأهمية هذا المبدأ وخطورته في نفس الوقت على مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية فقد كان من الضروري تحديد مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية وذلك على النحو التالي:

1/1 مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث الأشخاص والموضوع

تشمل هذه الحصانة جميع أعضاء البرلمان المنتخبين والمعيّنين وهذا ما يبدو واضحا من خلال نص المادة 1/126 من دستور 1996 والتي تنص على أن الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية. يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري قد حدد الأشخاص المعيّنين بالحصانة البرلمانية أي الذين لا يمكن أن يتابعوا أو أن يوقفوا أو أن ترفع عليهم أي إجراءات جزائية أو مدنية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آرائهم أو ما تلفظوا به من كلام أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم النيابية بشكل صريح وواضح، وعلى سبيل الحصر لا المثال.

إضافة إلى ما سبق ومن خلال نفس المادة أعلاه يتضح أن الحصانة البرلمانية لا تقتصر على الأعضاء المنتخبين، وإنما تشمل حتى الأعضاء المعيّنين من قبل رئيس الجمهورية في الثلث الرئاسي، وهذا لأن المؤسس الدستوري ذكر لفظ أعضاء وتركها مطلقة دون أي تقييد وهو ما يفيد أنه حتى الأعضاء المعيّنون يستفيدون من هذا الحق إذ لو أراد المؤسس الدستوري أن يستثنيهم لقال باستثناء الأعضاء المعيّنين.

وهكذا يمكن القول أنه ليس كل من يوجد داخل البرلمان وتحت قبته يستفيد من هذه الضمانة، فهي لا تشمل الصحافيين الموجودين داخل المجلس من أجل نقل أحداث ووقائع جلسات غرفتي البرلمان، وكذلك رؤساء الهيئات الإدارية الذين قد يستعان بهم لتوضيح

بعض الموضوعات¹. وبالنسبة لبعض الأنظمة نجد الحصانة البرلمانية تشمل جميع الموجودين تحت قبة البرلمان من صحافة ومدعويين وعمال².

نشير إلى أن الهدف من منح الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية هو حق تمكين عضو البرلمان من الحرية في إبداء آرائه وأقواله خلال عمله البرلماني وهو أمر لا علاقة له بكل الموجودين تحت قبة البرلمان وإنما يقتصر على البرلمانين فقط³.

أما من حيث الموضوع فهي ليست على إطلاقها وإنما تكون في مجال محدد مقصور على جرائم الأفكار والآراء التي يبديها البرلماني أثناء ممارسة مهامه البرلمانية، وهو ما يقتضي عدم مساءلة البرلمانين مدنيا أو جزائيا عن التصرفات التي قد تصدر منهم أثناء المناقشات كالانفعالات والتوترات التي قد تصل إلى حد القذف والتهجم على بعض التصرفات الصادرة عن بعض الوزراء⁴، أو أن يتلفظ بأي كلام لو تلفظ به غيره لعوقب⁵، وبما أن الهدف من تلك التصرفات والأفعال حماية المصلحة العامة ووضع حد لتلك التجاوزات والأخطاء التي قد تصدر من بعض الوزراء، فإنه لا ضير في ذلك أن توفر للبرلمانين تلك الحماية.

وإذا كانت قاعدة عدم المسؤولية البرلمانية تشمل جميع ما يبديه عضو البرلمان من أفكار وآراء داخل البرلمان وخارجه، لكن هذه القاعدة يرد عليها استثناء يترتب عنه مسألة العضو عن أعمال العنف أو الضرب والجرح وتلقي الرشاوى وكذا تجريح الخصوم والإضرار بهم أو غير ذلك حتى ولو ارتكبها داخل البرلمان أو في أحد لجأته⁶.

¹ - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص 172.

² - أنظر، مزياني لونس، المرجع السابق، ص 101.

³ - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع نفسه، ص 174.

⁴ - أنظر، مزياني لونس، المرجع نفسه، ص 100.

⁵ - أنظر، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011-2012، ص 119.

⁶ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 690.

إضافة إلى أن حرية التكلم وإبداء الري مقيدة بضرورة ممارستها في حدود نظام المجلس الذي ينتمي إليه البرلمان حيث تتم مساءلته إذا خرج عن حدود الآداب أثناء إبداء رأيه في الجلسة من حيث التلفظ بألفاظ غير لائقة أو الاعتداء على كرامة المجلس الذي ينتمي إليه أو احد زملائه في المجلس وفي حال تعرض العضو إلى ثلاث تنبيهات في مجلس واحد، فهذه كلها سلوكيات مخالفة للقانون وتشكل أخطاء تأديبية تستوجب العقاب المقرر بالقانون الداخلي بكلا المجلسين¹.

2/1 مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث المكان والزمان

إن المجال المكاني لممارسة العمل النيابي هو ذلك المكان الذي يقوم فيه عضو البرلمان بإبداء آرائه وأفكاره وهو ما أشار إليه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال نص المادة 126 من دستور 1996 يمكن القول إن الحماية المقررة لعضو البرلمان لا تقتصر على الأعمال والتصرفات التي تصدر من العضو أو النائب داخل البرلمان أو داخل اللجان وإنما تتعداها إلى تلك التصرفات والأعمال التي يمكن أن يقوم بها خارج البرلمان مادام الأمر متعلقا بالعمل البرلماني. ومن ثم فإن الآراء والأقوال التي يبديها عضو المجلس في هذا الإطار لا يسأل عنها حتى في حالة خروجه عن المألوف من تعديه بالسب أو القذف، أما إبداءه آراءه أو أفكاره خارج هذا الإطار فيسأل عنها العضو كأى فرد عادي².

نشير إلى أن الأفكار والآراء التي تصدر من العضو بعد انتهاء عضويته لا تسري عليها الحصانة ويجوز مساءلة العضو قضائيا،³ وبطبيعة الحال فإن هذه الحصانة تظل مقررة للعضو ما بقي عضوا نيابيا، ولذا فهي تزول لزوال صفة العضوية النيابية، ولا يمكن التمتع بها بعد ذلك⁴، وهذا لأن الحصانة ليست امتيازاً للعضو بقدر ما هي حماية للعمل

¹ - أنظر، بركات محمد، المرجع السابق، ص 353.

² - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص 176.

³ - أنظر، بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 51.

⁴ - أنظر، صبري محمد السنوسي محمد، أثر الأحكام الجنائية على ممارسة الحقوق السياسية والعضوية البرلمانية، دار

النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2014، ص 86.

البرلماني، وإذا كان عضو البرلمان يستفيد من الحصانة البرلمانية بشكل مباشر فهي مقررة في المقام الأول لمصلحة السلطة التشريعية بحيث تمنحها استقلالية وهوية تليق بمقامها بصرف النظر عن الأعضاء المشكلين لها¹.

أما بالنسبة للتصرفات التي تصدر من العضو أو النائب أثناء العهدة البرلمانية فإنه لا يسأل عنها بعد انتهاء عهده البرلمانية وهذا لأن ذلك التصرف الذي قام به كان متعلقا بالعمل البرلماني.

2/ الآثار القانونية للحصانة الموضوعية

تجنب الحصانة الموضوعية العضو أو النائب أية مساءلة سواء كانت هذه المساءلة جنائية أم مدنية²، وذلك لما يتم إبدائه من آراء وأفكار لها علاقة بالعمل البرلماني³، ومن ثم لا تستطيع النيابة العامة أن تحرك الدعوى العمومية ضد البرلماني كما لا يستطيع الشخص المتضرر المطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر⁴. وهو ما سيسمح للبرلماني بالتركيز على مهامه النيابية وهو ما سيؤدي في النهاية إلى رعاية مصالح الأمة⁵ وتكريس قيم ومبادئ الحكم الرشيد في الدولة.

بالإضافة إلى أن هذه الضمانة ذات أثر مطلق وعلى هذا الأساس لا يمكن مساءلة البرلماني عن تلك الآراء والأقوال التي أباها داخل البرلمان أو خارجه بعد انتهاء عضويته من البرلمان لأي سبب من الأسباب، وبالتالي فلا تستطيع النيابة العامة ولا المدعي المدني أن يحرك هذه المسؤولية بناء على شكوى يتقدم بها بعد انتهاء مدة عضوية العضو من البرلمان⁶.

¹ - أنظر، بركات محمد، المرجع السابق، ص 341.

² - أنظر، نص المادة 2/126 من دستور 1996.

³ - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص 178.

⁴ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 691.

⁵ - أنظر، مزياني لونس، المرجع السابق، ص 103.

⁶ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع نفسه، ص 691.

وبما أن الغرض في النهاية هو تحقيق المصلحة العامة فإنه يجب على البرلمانين أن يعبروا عن آرائهم بما لا يخل باحترام وهيبة البرلمان كما يجب أن يكونوا رمزاً يحتذى به في سلوكهم وانضباطهم ومعاملاتهم.

إن الحصانة الموضوعية وجدت كي تحمي العضو في إطار حرية الرأي والفكر بشرط ألا يسيئ البرلمان استخدامهما، لأنها لا تحول دون مساءلة البرلمان أمام المجلس الذي ينتمي إليه، وعلى هذا الأساس فإن عضو البرلمان مسئول تأديبياً وهو ما تعرض له النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالنسبة للإجراءات ذات الطابع التأديبي التي يمكن اتخاذها ضد البرلمان في التذكير بالنظام وهذا من صلاحية رئيس المجلس حسب الحالة أو رئيسه¹.

كما يمكن أن يوجه التنبيه إلى كل نائب أو عضو على حسب الحالة ذكر بالنظام للمرة الثانية أو قام بأخذ الكلمة من غير إذن وإذا أصر على الكلام يمكن أن تسحب منه الكلمة إلى أن تنتهي مناقشة الموضوع محل الدراسة².

أما العضو أو النائب الذي يتعرض إلى ثلاثة تنبيهات في موضع واحد أو الذي استعمل العنف أثناء الجلسات أو تسبب في تظاهرة تعكر بشكل خطير النظام والهدوء داخل قاعات البرلمان أو إذا قام بتهديد زميل أو زملاء له فهذه سلوكيات تستوجب العقاب المقرر في النظام الداخلي لكلا المجلسين من خلال منع النائب من تناول الكلمة في تلك الحالات³.

¹ - أنظر، نص المادة 1/76 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. ونظر، نص المادة 1/85 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

² - أنظر، نص المادة 3/76 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. ونظر، نص المادة 3/85 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ - أنظر، نص المادة 77 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. ونظر، نص المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

وهو ما يترتب عنه عدم المشاركة في مناقشات ومدأولات جلسات المجلس على حسب الحالة مدة ثلاثة أيام خلال الدورة¹.

مما سبق يتضح لنا ضرورة إعادة النظر في الجزاءات التأديبية على اعتبار أن هذه الجزاءات ضعيفة الأثر وتحتاج إلى أن تكون رادعة تجعل عضو البرلمان ملتزماً بتعليمات وقواعد النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه.

ثانياً: الحصانة الإجرائية

تعتبر الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجزائية ضماناً لاستقلال السلطة التشريعية عن السلطات الأخرى في الدولة، وحتى تتمكن السلطة التشريعية من أداء عملها البرلماني بكل حرية لا بد من تقييد حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية ضد أعضاء البرلمان عند ارتكابهم جناية أو جنحة². مما سبق نجد إن دراستنا للحصانة ضد الإجراءات الجنائية تتطلب منا الوقوف على طبيعة هذه الحصانة بالإضافة إلى نطاقها وآثارها القانونية.

1/ الطبيعة القانونية للحصانة الإجرائية

إن الغرض من الحصانة ضد الإجراءات الجزائية هو تأجيل الإجراءات لحين التصريح بالإذن³ من البرلمان بشأن العضو مرتكب الخطأ باعتبار أن هذا الإذن من الإجراءات الجوهرية المتعلقة بالنظام العام، فعند رفض المجلس إعطاء الإذن لاتخاذ الإجراءات الجنائية ضد العضو فلا يجوز اتخاذ أي إجراءات جنائية في حقه مثل تتبع النائب أو إيقافه مادام المجلس لم يأذن بذلك، إلا أن هذا لا يمنع من القيام بالتحريات الأولية

¹ - أنظر، نص المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. ونظر، نص المادة 1/87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

² - أنظر، شريط وليد، المرجع السابق، ص 119.

³ - تشير إلى أنه عندما يستأذن البرلمان في رفع الحصانة على عضو ما فإن البرلمان يجب ان يقتصر التحقيق فقط على الناحية السياسية دون الناحية القانونية، يتحقق فيما إذا كان الاتهام جدياً ام كيدياً لأنه ليس الغرض من الاذن أن يقوم البرلمان ذاته بالتحقيق في التهمة الموجهة ضد العضو المعني بموضوع طلب الاذن من الناحية القانونية. أنظر عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 686.

مثل جمع المعلومات وسماع الشهود واستدعاء النائب للإدلاء بشهادته أمام القضاء¹ أما بعد موافقة المجلس على إعطاء الإذن لاتخاذ الإجراءات يجوز محاسبة العضو ويصبح عندها شخصا عاديا، أما بالنسبة للفعل الذي تم ارتكابه في هذه الحالة لا يمكن أن تشمل الحصانة لأن البرلمان وافق على مباشرة الإجراءات الجنائية في حق العضو².

وجدير بالذكر أنه في حالة اتخاذ أي من الإجراءات الجنائية ضد عضو البرلمان بدون أخذ إذن المجلس فإن تلك الإجراءات تكون باطلة، كما أن الحصانة البرلمانية ليست حقا للعضو فحسب بل هي حق للمجلس الذي ينتمي إليه العضو حتى يتمكن هذا المجلس من مباشرة أعماله ومسؤولياته الدستورية والمتمثلة في التشريع والرقابة بكل حرية ودون أي عوائق.

إن الطبيعة القانونية للحصانة البرلمانية تقتضي تقرير الحصانة البرلمانية في وجه الإجراءات الجزائية خلال مدة عضويته بالبرلمان أي خلال الفصل التشريعي الذي انتخب إليه، وهو ما يعني أن الحصانة البرلمانية لا تقتصر فقط على اجتماعات البرلمان في الدورات العادية أو غير العادية، وهذا لأن الحصانة البرلمانية مقررة لحماية عضو البرلمان كي يتمكن من القيام بأعماله البرلمانية بحرية تامة، وذلك ضمانا لاستقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية³.

2/ نطاق الحصانة الإجرائية: إن هذا النوع من الحصانة ليس على إطلاقه ونما هو محدد ومقيد بمجالات معينة تتمثل فيما يلي:

1/2 من حيث الأشخاص والموضوع

تقتصر الحصانة الإجرائية على أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني وسواء كان الأعضاء بالبرلمان معينين أم منتخبين، وهي ذات طبيعة شخصية تتعلق

¹ - أنظر، فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص 148.

² - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص 206.

³ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 688.

بعضو البرلمان ولا تتصرف إلى أفراد أسرته وأقاربه، كما أنها لا تمتد إلى رجال الصحافة والإعلام أو من يتم استدعاؤهم أو انتدابهم لحضور لجان المجلس، ويعتبر الأعضاء المستفيدون من الحصانة ضد الإجراءات الجنائية هم الأعضاء الحاليون للبرلمان طوال مدة العضوية بالمجلس، أما الأعضاء الذين انتهت عضويتهم فلا يستفيدون من تلك الحصانة¹.

أما من حيث النطاق الموضوعي لهذه الحصانة فيقتصر على الجنايات والجناح وهذا ما عمل على تأكيده المؤسس الدستوري الجزائري من خلال نص المادة 127 من دستور 1996 والتي تنص على أن لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة....." وبالتالي عمل على استبعاد المخالفات من نطاق الحصانة ضد الإجراءات الجنائية، ولعل الهدف من ذلك هو أن المخالفات إجراءاتها بسيطة وعقوبتها خفيفة فلا تستلزم اتخاذ إجراءات كالجنايات والجناح التي تستلزم حضوره الشخصي أمام القاضي فالمخالفة عكس ذلك وبالتالي يمكن للعضو أن يباشر حياته النيابية وأعماله بدون أية عوائق تمنعه من مزاولتها.

إن الحصانة ضد الإجراءات الجزائية مضمونها عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو البرلمان خلال فترة العضوية بالبرلمان باستثناء حالة التلبس بجنحة أو جنائية يمكن توقيف عضو البرلمان المتهم ويخطر بذلك وعلى الفور مكتب المجلس الذي ينتمي إليه هذا العضو، يجوز لمكتب المجلس المخاطر أن يطلب طلاق سراحه فوراً، على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 127². ولعل الحكمة من هذا الاستثناء هي انتفاء شبهة التعسف السياسي وذلك لوضوح وقوة الأدلة وبالتالي لا حاجة إلى استئذان المجلس بشأنها³.

أما بالنسبة للدعوى المدنية فإن الحصانة ضد الإجراءات الجزائية لا تمتد إليها، بحيث لا يجب إعفاء البرلماني من جبر الأضرار التي يسببها للغير طبقاً للقواعد العامة للمسؤولية

¹ - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص 210.

² - أنظر، نص المادة 128 من دستور 1996.

³ - أنظر، مزياني لونس، المرجع السابق، ص 108.

المدنية، وعلى هذا الأساس يمكن لأي شخص أن يتقدم بها للمطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر، فهنا لا يجوز استئذان المجلس للموافقة على اتخاذ الاجراءات التي تتم بالنسبة للدعاوى المدنية¹.

2/2 من حيث الزمان والمكان

إن الحصانة ضد الإجراءات الجزائية لا تقتصر على تلك الجنايات والجنح الواقعة تحت قبة البرلمان، وإنما يتسع مجالها المكاني إلى كافة أراضي الجمهورية². من خلال نص المادة 126 من دستور 1996 يتضح أن الحصانة ضد الإجراءات الجنائية الممنوحة للنائب يتمتع بها طيلة نيابته ومهمته البرلمانية ولا تقتصر على دورات انعقاد المجلس.

وهذا على خلاف المؤسس الدستوري الأردني الذي يرى أن الحصانة ضد الإجراءات الجنائية لا تشمل الأفعال التي يرتكبها عضو البرلمان قبل افتتاح الدورة أو بعد فضاءها، فيجوز اتخاذ إجراءات القبض والتوقيف والمحاكمة في مواجهته أي ان عضو البرلمان يتمتع بالحصانة ضد الإجراءات الجنائية خلال دورات انعقاد البرلمان سواء كانت عادية ام غير عادية وتستمر هذه الحصانة منذ افتتاح الدورة حتى فضاء فتبقى الحصانة قائمة طالما أن الدورة قائمة وبغض النظر عن وقوع الجرم أثناء الجلسات أم بينها³.

ومما تجب الإشارة إليه، أن تحقيق استقلالية العضو ومن ورائه البرلمان تجاه السلطات في الدولة والسلطة التنفيذية على الخصوص يتطلب حماية العضو خلال فترات انعقاد البرلمان وفيما بين دورات الانعقاد وأثناء العطلة البرلمانية لأن عضو البرلمان مهدد في أي وقت من الكيد له لتعطيله عن أداء دوره وعمله النيابي⁴.

¹ - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص220.

² - أنظر، مزباني لونس، المرجع السابق، ص 108.

³ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 685.

⁴ - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع نفسه، ص217.

إذاً ومن خلال كل ما سبق، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري كان الأكثر ضماناً لتحقيق استقلالية العضو ومن ثم إمكانية الوصول إلى ترسيخ قيم ومبادئ الحكم الرشيد في الدولة وتتمثل تلك الاستقلالية في اتساع مجال تطبيق الحصانة ضد الإجراءات الجنائية التي يتمتع بها البرلمان طيلة نيابته ومهمته البرلمانية، ولا تقتصر على دورات انعقاد المجلس وهذا على عكس المؤسس الدستوري الأردني الذي ضيق من نطاق تطبيق الحصانة ضد الإجراءات الجنائية حيث لا يتم إعمال هذا المبدأ إلا خلال انعقاد دورات البرلمان، وبالتالي لا تشمل الأفعال التي يرتكبها عضو البرلمان قبل افتتاح الدورة أو بعد فضاها أو خلال العطلة، وهو ما لا يحقق الاستقلالية لعضو البرلمان، كما يعد كذلك عائقاً أمام ترشيد الحكم في الدولة.

إذا كانت الحصانة الموضوعية تمنع إثارة مسؤولية البرلمان بعد انتفاء صفته العضوية من البرلمان عن الأقوال والآراء التي صدرت منه أثناء عمله البرلماني، على العكس من ذلك فإن الحصانة ضد الإجراءات الجنائية تجيز إثارة مسؤولية البرلمان بعد انتفاء صفته العضوية من البرلمان عن تلك الجنائية والجنح التي ارتكبها أثناء ممارسة عمله النيابي¹.

3/ الآثار القانونية للحصانة الإجرائية

إن تمتع النائب بالحصانة النيابية هو نتيجة لكونه عضواً في هيئة تمثيلية، وعليه يعاقب أي موظف أو أي شخص لا يحترم هذه الحصانة لأنها من النظام العام، وتتحقق استفادة النائب من هذه الحصانة مادام لم يرتكب أعمالاً تتعارض مع مهمته النيابية².

وخلال مدة دراسة طلب رفع الحصانة من قبل اللجنة المختصة يستمر النائب في المشاركة في أعمال المجلس واستلام التعويضات النيابية، إلى أن يصدر المجلس قراره، ولما

¹ - أنظر، مزياني لونس، المرجع السابق، ص 109.

² - أنظر، فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص 149.

يتمتع به المجلس من سلطة تقديرية في هذا المجال، يمكن له إعادة الحصانة النيابية للعضو بعد تجريده منها، حيث إن النائب لا يفقد عضويته في المجلس وإنما حصانته النيابية¹.

في حال موافقة البرلمان على طلب رفع الحصانة عن العضو يصبح العضو كأى شخص عادي تتخذ ضده الإجراءات الجنائية نظير ارتكابه جريمة ما فتطبق عليه إحكام القانون العام من حيث الشكل أو الموضوع².

أما في حال رفض المجلس رفع الحصانة عن عضو البرلمان هنا لا يجوز اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد العضو وإلا أصبحت هذه الإجراءات باطلة لمخالفتها لأحكام الدستور. إن بطلان الإجراءات لا يقتضي بالضرورة براءة العضو من التهم المنسوبة إليه، وإنما توقف النيابة العامة عن مباشرة الإجراءات الجنائية إلى حين زوال صفة العضوية عن العضو سواء بإسقاطها أو إبطالها أو انتهاء الفصل التشريعي³.

وفي الأخير يمكن القول إن المراد من هذه الحصانة بنوعها الموضوعية والإجرائية هو ضمان استقلال النواب وذلك من خلال منع أي متابعة أو مضايقة تأتي من السلطة التنفيذية أو القضائية أو حتى من الأفراد، وهذا تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات وكذلك ضمانا لحرمة شخص النائب وحمائته من أي اعتداء قد يتعرض له أثناء تأديته لمهامه النيابية وهو ما قد يؤدي إلى تعطيل النائب عن ممارسة مهامه، وبالتالي فإننا نلاحظ كيف أن التشريع المقارن وكذا المشرع الجزائري قد عملا كل ما بوسعهما من أجل تمكين نواب وأعضاء البرلمان من القيام بمهامهما على أحسن وجه ودون انقطاع وبهذا تتأكد الاستقلالية للنائب ويتجسد الحكم الراشد في الدولة⁴.

1 - أنظر، فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص 151.

2 - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص 233.

3 - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع نفسه، ص 235 - 236.

4 - أنظر، عمر شاشوه، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة

ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود امعمرى تيزي وزو، 2013، ص 60 - 61.

المطلب الثاني

استقلالية الوظيفة البرلمانية ضماناً لتجسيد الحكم الرشيد

إن الضمانات التي تقرها الدساتير لحماية الوظيفة البرلمانية غايتها تحقيق الاستقلالية لضمان حماية المصلحة العامة والعمل على ترشيد الحكم في الدولة وبالتالي فإن هذه الضمانات لا تشكل امتيازاً بقدر ما هي حماية للعمل البرلماني، وبالنسبة لتلك الضمانات فإنها تتمثل في حالات التنافي مع التمثيل (الفرع الأول) وضمانات إبطال العضوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

حالات التنافي مع التمثيل

يشكل مبدأ التنافي ضماناً أساسية لتحقيق استقلالية العضو ولترشيد الحكم في الدولة خاصة مع تزايد أعباء عضو البرلمان وثقل المسؤوليات الملقاة على عاتقه، وقد أخذت بهذا المبدأ الكثير من الدول في تشريعاتها ومن بينها الجزائر وقد اصطلح على تسميته بحالات التنافي أو حالات التعارض أو مبدأ عدم الجمع، ويقصد به تفرغ عضو البرلمان لمهام العضوية تفرغاً تاماً، وهذا لأهميتها القصوى ومما لا شك فيه أن مبدأ عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة التي تهيمن عليها السلطة التنفيذية يعتبر من الضمانات الأساسية المقررة للوظيفة البرلمانية مادام يدخل في اختصاص البرلمان الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن هذا المبدأ يكفل لأعضاء البرلمان الاستقلال عن الحكومة حتى يكونوا أحراراً وبعيدين عن أي ضغوط أو إغراءات أو تأثيرات لدى القيام بعملهم الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية¹.

¹ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 704.

إن الأساس الحقيقي الذي يقوم عليه مبدأ التنافي يتمثل في ضمان استقلال النائب وهذا لما يترتب عن هذا الاستقلال من أثر على حسن أداء النائب لعمله وهو ما سينعكس بالإيجاب على عملية ترسيخ قيم ومبادئ الحكم الراشد في الدولة.

وإذا كان يترتب على كل وظيفة مجموعة من الالتزامات فإن هذه الالتزامات يصعب تحقيقها بالنسبة للوظيفة الواحدة التي تتطلب تخصيص وقت وجهد من أجل القيام بهذه الوظيفة على أحسن وجه وإذا كان هذا بالنسبة للوظيفة الواحدة فما بالك في حالة الجمع بين الوظيفتين فإنه سيستحيل القيام بها على أتم وجه، وهذا ما سيؤدي إلى ضعف الأداء، والتأثير السلبي على رشاد الحكم في الدولة، لذلك فإن التفرغ سيعمل على تمكين النائب من أداء مهامه النيابية في البرلمان بشكل سليم¹.

كما أن المنع هنا لا يقصد منه منع الموظف من خوض العملية الانتخابية، وإنما يسمح له بحق الترشح للمجالس التمثيلية وفي حال نجاحه في الانتخابات يكون في حالة خيار بين أن يتمسك بوظيفته الأصلية أو أن يتنازل عن العضوية². وهو ما نصت عليه المادة 122 من دستور 1996 وكذا المواد 102 و 129 من قانون الانتخابات رقم 12 _ 01.

إلا أنه ومن خلال الإطلاع على أحكام المواد السابقة نلاحظ أن المنع لا ينطبق إلا على الموظفين العموميين فقط، مما يعني جواز الجمع بين عضوية البرلمان والمهن الحرة، لكن وبالرجوع إلى المادة 3 من القانون العضوي رقم 12 _ 02 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية³ نجد أنه نص صراحة على عدم جواز الجمع بين العضوية في المجالس النيابية وممارسة المهن الحرة.

¹ - أنظر، اسماعيل صعصاع البدري التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة - العراق، العدد 13، ص 43.

² - أنظر، مزياني لونس، المرجع السابق، ص 73.

³ - تنص المادة 3 من القانون العضوي رقم 02/12 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج ر، عدد 1 الصادرة بتاريخ 14/01/2012. على مايلي: "تتنافى العهد البرلمانية مع: - وظيفة عضو في الحكومة،

لقد قرر المؤسس الدستوري الجزائري وجوب تفرغ النائب وعضو مجلس الأمة للمهمة التمثيلية الملقاة على عاتقهم¹. ومن ثم يتوجب على الموظفين العاملين في المؤسسات والإدارات العمومية للدولة ترك وظائفهم للالتحاق بمهام النيابة الانتخابية، وكذلك بالنسبة للمؤسسات الخاصة، لأنه لا يمكنهم الاهتمام بمشاريعهم وأعمالهم الخاصة وتأدية مهامهم البرلمانية في نفس الوقت².

وفي هذا السياق نجد أنه لا يمكن الجمع بين عضوية أكثر من مجلس واحد فلا يمكن لنفس العضو أن يتمتع بعضويتين في نفس الوقت، عضوية البرلمان وعضوية مجلس آخر منتخب، كما أن عضو البرلمان يفقد عضويته في حالة قبول منصب حكومي أو في حالة انتخابه لعضوية المجلس الدستوري.

إضافة إلى أن مبدأ تفرغ النائب للعضوية وعدم الجمع بينها وبين أية وظيفة أخرى من شأنه أن يضمن للنائب استقلاله من أجل حسن أداء مهامه في البرلمان والقيام بوظيفته التمثيلية على أكمل وجه³.

كما أن جمع النائب بين العضوية أو أي وظيفة أخرى من شأنه التأثير في استقلال النائب، وبالخصوص تجاه الحكومة، حيث أن النائب يصبح تحت تأثير الحكومة بسبب ما

-
- العضوية في المجلس الدستوري،
 - عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب،
 - وظيفة أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية، والجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية أو العضوية في أجهزتها وهاكلها الاجتماعية،
 - وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاح،
 - ممارسة نشاط تجاري،
 - مهنة حرة شخصياً أو باسمه،
 - مهنة القضاء،
 - وظيفة أو منصب لدى دولة اجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية،
 - رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية.

¹ - أنظر، نص المادة 105 من دستور 1996.

² - أنظر، بركات محمد، المرجع السابق، ص 302.

³ - أنظر، شريط وليد، المرجع السابق، ص 119.

تتركه الوظيفة التي يشغلها من تبعية للحكومة تؤدي به إلى الانحراف بالتشريع عن غرضه الأساسي المتمثل في تنظيم العلاقات في المجتمع بغية تحقيق المصلحة العامة ، والعمل على رشاد الحكم في الدولة، وبالتالي إذا كان النائب يساهم في العملية التشريعية، فإن تلك المساهمة سوف تكون لصالح الحكومة بغية إرضائها وتحقيق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة للدولة وكذا على حساب قيم ومبادئ الحكم الرشيد في الدولة¹.

وتزداد حدث هذا الأمر عندما يقف النائب الموظف موقف المدافع عن تصرفات الحكومة، لذلك يجب أن يتفرغ النائب للعمل في المجلس النيابي من أجل عدم خضوعه لإغراءات الحكومة أو تهديدها وهذا ما سيشكل عائقا أمام استقلالية النائب ومن ثم التأثير على عملية رشاد الحكم في الدولة.

ومما قد يشكل خطرا على استقلالية النواب ويجعلهم في حالة تبعية وخضوع للسلطة التنفيذية، وبالتالي التأثير السلبي على عملية رشاد الحكم في الدولة، هو سماح المشرع الجزائري للموظفين أو العمال بالاحتفاظ بوظائفهم الأصلية في حال فوزهم بهذه العضوية²، وبهذا يكون قد عمل على إفراغ نص المادة 122 من الدستور من محتواها.

ورغم أهمية وجوب تفرغ النائب أو العضو للمهمة التمثيلية بصفة كاملة بهدف تحقيق الاستقلالية والقضاء على التبعية للسلطة التنفيذية، وإذا كانت هذه هي القاعدة العامة فإنه يجب أن يستثنى منها بعض الفئات مثل الأساتذة الجامعيين وهذا راجع إلى إمكانية تحقيقهم للتوفيق بين المهمتين بالإضافة إلى الاستفادة من خبراتهم وبحوثهم³ وهو ما سينعكس بالإيجاب على أداء العمل البرلماني ومن ثم المساهمة في ترشيد الحكم في الدولة.

¹ - أنظر، اسماعيل صعصاع البديري، المرجع السابق ص 44.

² - أنظر، نص المادة 15 من القانون رقم 01 / 01 المتعلق بعضو البرلمان.

³ - أنظر، بركات محمد، المرجع السابق، ص 302_303.

الفرع الثاني

ضمانات إبطال العضوية

إن تحقيق استقلالية الوظيفة البرلمانية باعتبارها ضماناً لترشيد الحكم في الدولة يتطلب منا الوقوف كذلك على ضمانات إبطال العضوية وذلك من خلال معرفة المقصود من الفصل في صحة العضوية (أولاً)، وإجراءات إسقاطها (ثانياً)، والجهة المختصة بالفصل في صحة العضوية (ثالثاً).

أولاً: المقصود بالفصل في صحة العضوية

هو التأكد من توافر شروط العضوية التي حددها الدستور أو القانون بالنسبة لبعض الأعضاء المنتخبين وذلك منذ تقديم طلب الترشح للعضوية إلى غاية إعلان نتيجة الانتخابات، وقد أنط المؤسس الدستوري الجزائري من خلال نص المادة 121 من دستور 1996 مهمة إثبات عضوية النواب والأعضاء إلى المجلس الذي ينتمي إليه العضو أو النائب على حسب الحالة.

ومما تجب الإشارة إليه ضرورة توضيح التفرقة بين بطلان العضوية وإسقاطها، بالنسبة لبطلان العضوية يكون بسبب عدم توافر الشروط القانونية المطلوبة للترشح أو عدم صحة إجراء عملية الانتخاب ذاتها، التي تمت من بدايتها حتى مرحلة إعلان النتيجة¹.

بالنسبة لإسقاط العضوية فهي تأتي في مرحلة لاحقة على صحة الانتخابات فلا تسقط العضوية عن أعضاء المجلس إلا في حالة فقدان الثقة والاعتبار أو فقدان شروط العضوية كشرط الجنسية أو القيد في الجداول الانتخابية أو أن يكون النائب قد أخل بواجبات عضويته كل هذه الأمور تؤدي في نهاية الأمر إلى صدور قرار تأديبي من المجلس بإسقاط العضوية، وهذا ما يعني أن إسقاط العضوية أمر لاحق على التمتع بها على نحو صحيح لكن ظهر سبب جديد استوجب إسقاطها².

¹ - أنظر، مزياني لونس، المرجع السابق، ص 82.

² - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص 471. وأنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 719.

إن التحقيق في صحة العضوية لا يقتصر على الأعضاء الذين قدمت طعون ضدهم وإنما يتعدى إلى الأعضاء الذين لم تقدم في حقهم أي طعون انتخابية، كما يتضمن التحقيق في صحة العضوية في صحة العضوية الأعضاء المنتخبين والمعينين.

ثانياً: إجراءات إسقاط العضوية

إن إسقاط المهمة البرلمانية جزاء على عدم استيفاء النائب أو العضو شروط قابلية انتخابه أو فقدانها¹، والجهة المختصة بإجراء إسقاط العضوية هي مكتب المجلس المنتمي إليه العضو على حسب الحالة ومن أجل القيام بذلك يشترط تقديم إشعار من وزير العدل، ثم بعد ذلك يحيل مكتب المجلس المعني طلب إسقاط المهمة البرلمانية إلى اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان من أجل دراسة طلب إسقاط المهمة البرلمانية، كما تقوم هذه اللجنة بالاستماع إلى العضو المعني وبعد قبول الطلب تتم إحالة المسألة على المجلس المعني فيجب البت بالاقتراع السري بأغلبية أعضائه في جلسة سرية بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والعضو المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه². وإذا كانت هذه الأغلبية تشكل ضماناً لعدم التعرض لإسقاط العضوية بصفة تعسفية فأنها في نفس الوقت تشكل تهديداً خطيراً للبرلماني المعارض³.

ثالثاً: الجهة المختصة بالفصل في صحة العضوية

لقد اختلفت الروى وتضاربت حول معرفة الجهة التي تختص بالفصل في صحة عضوية البرلماني إلى ثلاث اتجاهات، وهذا ما جعل دساتير الدول تعمل على تحديد الآلية التي بموجبها يتم الفصل في صحة العضوية، لأنها هي الأخرى انقسمت على نفسها إلى ثلاثة اتجاهات.

1 - أنظر، نص المادة 123 من دستور 1996.

2 - أنظر، نص المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. وأنظر، نص المادة 73 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3 - أنظر، مزياني لونس، المرجع السابق، ص 83.

الاتجاه الأول: يرى هذا الاتجاه أن الفصل في صحة العضوية هو من اختصاص البرلمان وحده معتمدين في ذلك على مجموعة من الحجج مفادها: أن منح مهمة إثبات العضوية للبرلمان سيشكل ضمانا لاستقلالية البرلمان في مواجهة السلطات الاخرى وبالأخص السلطة التنفيذية، وهذا إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقضي بعدم منح هذه الصلاحيات لأي جهة أخرى، وكذا مع مبدأ سيادة الأمة باعتبار أن البرلمان يمثل هذه السيادة¹، ولا يجب أن تعلق أي إرادة فوق إرادة الأمة، وإذا حدث أي تعد على هذه الإرادة فإنه يعد انتقاصا لهذه الإرادة.

إضافة إلى ذلك فإن أصحاب هذا الرأي يرون أن البرلمان يمكن أن يحكم في صحة نيابة أعضائه أو بطلانها، بناء على ما يراه من فحصه لهذا الموضوع وملابساته فهو وحده الذي يقرر ذلك لما تراه عقيدته وأنه غير مقيد بأي من الأحكام التي تصدر عن الهيئات الأخرى في إجراءات الانتخابات المعروضة عليه².

يؤخذ على هذا الاتجاه أنه يؤدي إلى جعل البرلمان خصما وحكما في نفس الوقت وهو ما يتجافى مع قواعد العدالة، ضف إلى ذلك كيف يكون للبرلمان أن يحكم على إجراءات الانتخابات سواء بالصحة أو البطلان وفقا لما جاء بعقيدته أو أهوائه السياسية وبطبيعة الحال سيكون حزب الأغلبية هو المتحكم في تقرير ذلك، وهنا يظهر دور السلطة التنفيذية نظرا لسيطرتها على الأغلبية البرلمانية.

زيادة على ذلك عدم تحقق الكفاءة العلمية والقانونية في معظم البرلمانيين، وهو ما سيؤدي إلى الفصل في الموضوع بالاستناد إلى أسس سياسية³.

¹ - أنظر، مزياني لونس، المرجع السابق، ص 81.

² - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص 485.

³ - أنظر، مزياني لونس، المرجع نفسه، ص 82.

ورغم الانتقادات العديدة التي وجهت لهذا الاتجاه إلا أنها لم تمنع دساتير مجموعة كبيرة من تبني هذا الاتجاه مثل بلجيكا والدانمارك وإيطاليا والسعودية وليبيا والكويت¹ وقد أخذ الدستور الجزائري الحالي 1996 هو الآخر بهذا الاتجاه حيث نصت المادة 121 على أن " إثبات عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة من اختصاص كل من الغرفتين على حدة." وبهذا يكون الدستور الجزائري قد غلب اعتبارات سيادة البرلمان والفصل بين السلطات وضمان استقلال البرلمان، على اعتبارات الحيطة والموضوعية والتخصص في هذا الشأن التي تستوجب أن يتولى هذه المهمة القضاء باعتبار أن هذه المهمة هي مهمة قضائية².

الاتجاه الثاني: يذهب هذا الاتجاه إلى جعل الاختصاص بالفصل في صحة العضوية من اختصاص القضاء محأولاً بذلك تجنب المأخذ التي نالت من الاتجاه الذي كان يناهز بعملية منح الاختصاص بالفصل في صحة العضوية إلى البرلمان، ذلك أن الفصل في صحة العضوية عن طريق البرلمان لا يمكن أن يحقق له ما يوفره القضاء من النزاهة والاستقلالية والحياد والبعد عن التيارات والتجاذبات السياسية والأهواء الحزبية³.

كما أن منح هذا الاختصاص إلى القضاء يعد ضماناً أخرى من حيث سيادة الأمة لعدم محاولة دخول أي من الأفراد إلى البرلمان بطريقة ملتوية وغير مشروعة، ورغم ما يتمتع به هذا الاتجاه من مزايا إلا أنه هو الآخر لم يسلم من الانتقادات التي وجهت إليه وذلك على أساس أن القضاء دائماً يتأخر في الفصل في القضايا مما قد يؤثر في فحصه لهذه الطعون. ومع ذلك فإن للقضاء كامل القدرة على البت في هذه الأمور بسرعة إلا أنه في بعض الأحيان يكون بحاجة لبعض الوثائق والمستندات المهمة لتكوين قناعته وهنا قد تتأخر تلك الجهات المعنية بالرد وهو ما قد يؤثر في سرعة البت⁴.

¹ - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص 485.

² - أنظر، صبري محمد السنوسي محمد، الاختصاص بالفصل في صحة العضوية وحدود اختصاص مجلس الشعب، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 75 - 76.

³ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 705.

⁴ - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع نفسه، ص 486.

وقد أخذ الدستور الفرنسي بهذا الاتجاه الذي يجعل اختصاص الفصل في صحة العضوية من اختصاص القضاء.

الاتجاه الثالث: يشكل هذا الاتجاه موقفا وسطا بين الاتجاهين السابقين حيث يجعل الاختصاص بالفصل في صحة العضوية مشتركا بين المجالس النيابية والقضاء حيث يتولى القضاء مهمة التحقيق في صحة الطعون المقدمة بصحة نيابة الأعضاء وبعدها يرفع التحقيق إلى المجلس النيابي الذي يقرر الفصل في صحة العضوية بعد الاطلاع على التحقيقات القضائية في هذا الخصوص¹.

وهو ما أخذت به مجموعة من الدساتير المختلفة ومن بين تلك الدساتير الدستور المصري لسنة 1971 الذي نص في مادته 93 على أن: " يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها من رئيسه، ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوما من تاريخ علم المجلس به ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوما من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس."

هذا ويرى جانب من الفقه² ضرورة أن يتم تعديل نص المادة 93 من دستور 1971 بحيث يتم إعطاء محكمة النقض الحق في سلطة الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب ذلك لأنه لا ينتظر من الأغلبية في الحزب المساند للحكومة أن يكونوا في نزاهة وحياد اتجاه الأحزاب الذين يمثلون المعارضة أو المستقلين، خاصة وأنه يفترض في القضاء التمتع بالنزاهة والحياد في تطبيقه للقانون وفي إصداره للأحكام.

¹ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق 705-706.

² - أنظر، هشام جمال الدين احمد عرفة، المرجع السابق، ص 487 - 488.

وكخلاصة يمكن القول إن الضمانات الممنوحة لأعضاء البرلمان وللوظيفة البرلمانية تضمن بما يكفي نزاهتهم واستقلالهم عن السلطات الأخرى والسلطة التنفيذية بصفة خاصة وهو ما يساهم في تجسيد رشادة الحكم في الدولة، إلا أن هذا متوقف إلى حد كبير على ما سيقوم به هؤلاء البرلمانيون أثناء ممارستهم لمهامهم.

الفصل الثاني

دور البرلمان في تجسيد الحكم الرشيد من خلال ما يضطلع به من صلاحيات

يمارس البرلمان باعتباره المعبر عن إرادة الشعب اختصاصات مختلفة استمدتها من أحكام دستور الدولة وقوانينها وحتى يكون للبرلمان دور أساسي في ترشيد الحكم في الدولة يجب أن تتصب وظائفه الأساسية على ممارس الاختصاص التشريعي المتمثل في سن القوانين وإقرارها، بالإضافة إلى رقابته على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك من أجل تمكين أعضائه من متابعة تنفيذ مشاريع القوانين التي قاموا بها.

ومن هذا المنطلق فإن دراستنا لهذا الفصل سترتكز أساسا على أهم الوظائف التي يقوم بها البرلمان والمتمثلة في الوظيفة التشريعية، وذلك من خلال توضيح مساهمتها في ترشيد العمل التشريعي في الجزائر وانعكاس ذلك على عملية ترشيد الحكم في الدولة (المبحث الأول)، وإذا كان الحكم الديمقراطي الرشيد يحتاج إلى مؤسسات قابلة للمحاسبة والمساءلة لا يتسنى لها إساءة استخدام السلطة فإن دراستنا سترتكز كذلك على الوظيفة الرقابية للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وذلك من خلال العمل على إبراز ما للعمل الرقابي للسلطة التشريعية من دور في تكريس الحكم الرشيد في الدولة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

دور البرلمان في تجسيد الحكم الرشيد من خلال صلاحياته التشريعية

بالنسبة لمعنى الحكامة التشريعية يتجسد في السياسة التشريعية التي تتطلب مراعاة ذلك الاتساق في المنظومة القانونية من ناحية سلامة توافقها مع المحور الدستوري أو

السياسي الذي تدور حوله الدولة وحتى لاتقع في تضارب التشريعات التي تنسخ بعضها البعض¹.

ونظرا لما للتشريع من أهمية وخاصة في مجال ترشيد الحكم في الدولة كان من الضروري وضع قوانين خاصة تتضمن مجموعة من الضوابط والإجراءات لتنظيم هذه العملية وهو ما انعكس على استحواذ البرلمانات على ممارسة الوظيفة التشريعية كونها المعبرة عن إرادة الشعب وأنها صاحبة الاختصاص الأصيل في ممارسة العملية التشريعية دون سواها، والمؤسس الدستوري الجزائري وعلى غرار دساتير العديد من دول العالم قد عمد إلى العمل على إشراك السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، ولعل السبب في ذلك هو مشاكل الحياة وتعقيداتها وعجز البرلمان عن مواجهتها لانعدام الكفاءة والتخصص وفي تلك الأثناء ظهرت الحاجة الملحة إلى تدخل السلطة التنفيذية بما تمتلكه من مؤهلات وإمكانات مادية وبشرية متخصصة من أجل تحقيق آمال وتطلعات الجماهير وترشيد العمل التشريعي من أجل الوصول إلى ترشيد الحكم في الدولة، في مقابل عمل السلطة التشريعية وما يتسم به من بطء ولما يفقر إليه من خبرة فنية متخصصة الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية تبرز للوجود وتحتل الصدارة.

إن سيادة القانون باعتبارها أحد أهم معايير الحكم الراشد تدفعنا إلى البحث في كيفية صناعة النصوص القانونية، وهذا من خلال النظر في تلك الضوابط والإجراءات التي تحكم العملية التشريعية هل تتماشى ومقتضيات الحكم الراشد أم أنها تقف عائقا أمامها؟. وعليه سنتعرض في هذا المجال إلى الدور الذي يمكن أن يلعبه البرلمان في تجسيد الحكم الراشد من خلال صلاحياته التشريعية انطلاقا من ممارسة العملية التشريعية (المطلب الأول)، وحلول السلطة التنفيذية محل البرلمان في مجال التشريع (المطلب الثاني).

¹ - أنظر، الصديق نخلي، الحكامة التشريعية ضمان استقلالية المؤسسة البرلمانية، المجلة المغربية للتدقيق ولتنمية، العدد 3 - 4، 2007، ص 35.

المطلب الأول

ممارسة العملية التشريعية

إن عملية سن القوانين تعتبر من المهام الأساسية لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات، مع العلم أن هذه العملية طويلة ومعقدة لأنها تتطلب الدقة والثبات أثناء القيام بها، لضمان حماية المصلحة العامة والعمل على ترشيد الحكم في الدولة ومواجهة كافة مخاطر الفساد.

وعلى هذا فإن دراستنا لهذا المطلب ستركز على ممارسة العملية التشريعية باعتبارها من أهم الوظائف التي تمنحها الدساتير الحديثة للبرلمان، بداية من تحديد المجال القانوني الذي يسمح من خلاله للسلطة التشريعية بالتشريع فيه (الفرع الأول)، وأيضا سنقف من خلال هذه الدراسة عن تلك الجهات التي لها الحق في تقديم المبادرة بمشاريع القوانين (الفرع الثاني)، إلى أن نصل في الأخير إلى المراحل التي تمر بها العملية التشريعية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

مجال القانون

يقصد به ذلك النطاق الذي يشرع فيه البرلمان، وفي هذا الخصوص نجد المؤسس الدستوري الجزائري قد تأثر بنظيره الفرنسي من حيث حصره للمواضيع التي يشرع فيها البرلمان مع ترك ما يخرج من نطاق التشريع لمجال التنظيم، ويختلف هذا النطاق أو المجال اتساعا وضيقا من نظام إلى آخر وداخل النظام الواحد من دستور إلى آخر في حالة تعدد الدساتير كما هو الحال بالنسبة للجزائر¹.

وذلك عندما نجد المؤسس الدستوري الجزائري من خلال دستور 1996 قد عمد إلى العمل على اتساع النطاق الذي تشرع فيه السلطة التشريعية مقارنة عما كان عليه الحال في

¹ - أنظر، صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2010، ص 271-272.

دستور 1989 والذي كان ضيقا نوعا ما. حيث جاء دستور 1996 بفئة جديدة من القوانين تدعى القوانين العضوية وتتميز هذه الفئة من القوانين بخصوصية مواضيعها وطريقة المصادقة عليها¹.

ونشير هنا إلى أن عدم التحديد الحصري للمجال القانوني قد يؤدي إلى المساس بالسلطة التشريعية ذلك أن السلطة التنفيذية يمكنها التذرع بعدم تحديد المجال القانوني والقيام بالتشريع في جميع الميادين².

كما أن نطاق السلطة التشريعية في الجزائر يتحدد طبقا لعدد من الأحكام الدستورية منها المادة³ 140 والتي حددت ثلاثين (30) موضوعا من المواضيع التي يشرع فيها البرلمان

1 - أنظر، بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 106.

2 - أنظر، شريط وليد، المرجع السابق، ص 204.

3 - تنص المادة 140 من دستور 1996 على مايلي: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- (1)- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،
- (2)- القواعد المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات،
- (3)- شروط استقرار الأشخاص،
- (4)- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
- (5)- القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب،
- (6)- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،
- (7)- القواعد العامة للقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
- (8)- القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ،
- (9)- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
- (10)- التقسيم الإقليمي للبلاد،
- (11)- التصويت على ميزانية الدولة.
- (12)- إحداث الضرائب الجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.
- (13)- النظام الجمركي.
- (14)- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقروض والتأمينات.
- (15)- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.
- (16) - القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- (17) - القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.

وكذا المادة 141¹ من دستور 1996 هذا بالإضافة إلى بعض المواد الأخرى المنفردة في الدستور، وبالتالي فإن هذا الحصر سيؤدي في النهاية إلى العمل على انفراد السلطة التنفيذية وحدها بالمبادرة على القوانين².

انطلاقاً مما تقدم يمكن طرح التساؤل التالي: هل مجال الاختصاص التشريعي محدد على سبيل الحصر أم على سبيل المثال؟ من وجهة نظرنا وتأكيداً لما يراه البعض فإن مجال الاختصاص التشريعي محدد على سبيل المثال لا الحصر وهو ما يفهم من خلال استقراء نص المادة 140 من دستور 1996 والتي نصت على أن: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية....." وبالوقوف على كلمة " كذلك "

(18) - القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،

(29) - القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،

(20) - حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه،

(21) - النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،

(22) - النظام العام للمياه،

(23) - النظام العام للمناجم والمحروقات،

(24) - النظام العقاري،

(25) - الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي،

(26) - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوة المسلحة،

(27) - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،

(28) - إنشاء فئات المؤسسات،

(29) - إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية،

¹ - تنص المادة 141 من دستور 1996 على مايلي: " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب

الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها.

- نظام الانتخابات.

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

- القانون المتعلق بالإعلام.

- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي

- القانون المتعلق بقوانين المالية...."

² - أنظر، فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص 225.

نجد أنها تفيد بالإضافة بمعنى وجود مجالات أخرى تنظم بموجب القانون، وهذا مانجده في نص المادة الخامسة(6) من دستور 1996 والتي تنص على أن: ".....يحدد القانون خاتم الدولة". والمادة 3/1/20 من نفس الدستور التي تنص على أن: " الأملك الوطنية يحددها القانون.

يتم تسيير الأملك الوطنية طبقا للقانون" وكذلك المادة 2/21 من نفس الدستور والتي نصت على مايلي: " يحدد القانون شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها" وكذلك المواد 22 و 23 و 25.....الخ، كما أنه لو أراد المؤسس الدستوري الجزائري حصر مجالات تدخل البرلمان لقال: "يشرع البرلمان في المجالات الآتية"¹.

إن إدراج القوانين العضوية ضمن تدرج النظام القانوني الجزائري راجع إلى اعتبارها من المواضيع الهامة والحيوية إضافة إلى كونها فكرة جديدة من الناحية الشكلية نظرا لتمييز هذه الفئة من القوانين بخصوصية مواضيعها وطريقة المصادقة عليها وتعديلها، لكن من الناحية الموضوعية كانت موجودة من قبل في ظل الدساتير السابقة حيث كانت الموضوعات التي تتناولها القوانين العضوية حاليا تعالج بقوانين عادية².

نشير هنا إلى أنه لا يجوز للنواب وهم بصدد إعداد اقتراح قانون أن يخرجوا عن ذلك الإطار الذي تم تحديده من قبل المشرع وإلا جاز لمكتب المجلس الشعبي الوطني رفض الاقتراح، وفي حال مرور هذا المقترح يمكن لرئيس الجمهورية أن يخطر المجلس الدستوري للبت في عدم دستوريته وبالتالي إبطاله³.

¹ - أنظر، بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 108. وأنظر كذلك، محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014، ص 200-204.

² - أنظر، فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص 226.

³ - أنظر، محمد هاملي، المرجع نفسه، ص 204

الفرع الثاني

اقتراح القوانين

يعد اقتراح القوانين المرحلة الأولى من مراحل سن القانون لان إعداد القانون يمر بمجموعة من المراحل والتي تبدأ بمرحلة الاقتراح وتنتهي بمرحلة النشر والإصدار وبذلك يعتبر حق الاقتراح النواة الأولى في إعداد القانون. ويعرف حق اقتراح القوانين بأنه العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف فلا يمكن أن تعفى من البت فيه نفيًا أو تأكيداً¹. وحق الاقتراح إما أن يكون حقا منفردا للسلطة التشريعية وحدها أو للسلطة التنفيذية وحدها أو أن يكون حقا مشتركا تباشره كل من السلطة التنفيذية والتشريعية وإذا نظرنا إلى هذا الحق في الدستور الجزائري 1996 نجده حقا مشتركا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.²

ومن الدساتير الأخرى التي أخذت بهذا النهج الدستور الكويتي في مادته 65 والتي نصت على أن: "للأمير حق اقتراح القوانين" والدستور المصري 1971 في مادته 109 والتي نصت على أنه: "لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين".

ونشير هنا إلى أن تقلص دور البرلمان في المجال التشريعي ومنح هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية جاء على إثر احتكاكها بالواقع وإدارتها للمرافق العامة في الدولة عادة ما تكون على جانب وافر من الدراية باحتياجات المجتمع في مجال التشريعات وما يعتري القوانين من عيب أو قصور لذلك منحت السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين³.

¹ - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 193.

² - أنظر، نص المادة 1/136 من دستور 1996.

³ - أنظر، بدر محمد حسن عامر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2011، ص 331-332.

بالإضافة إلى تحكم الحكومة في جدول الأعمال الذي تعطى فيه الأولوية لمشاريعها، بحيث لا يترك مجال لمناقشة اقتراحات النواب، وتعقيدات بعض الموضوعات التي تتطلب معارف علمية وفنية وهو ملا نجده متوفرا في العديد من النواب¹.

إذ لهذه الأسباب زادت نسبة القوانين المتخذة بناء على مشروعات قوانين حكومية في أغلب دول العالم عن تلك التي مصدرها اقتراحات أعضاء البرلمان ووصلت إلى أغلبية ساحقة تجاوزت الثمانين في المائة من القوانين، ومن أمثلة ذلك نجد خمسة وتسعين من المائة من القوانين التي يصدرها البرلمان الإنجليزي وثمانين من المائة من القوانين التي يصدرها الكونغرس الأمريكي وخمسة وسبعين من القوانين التي يصدرها البوندستاغ الألماني تكون نابعة عن الجهاز التنفيذي².

والواقع أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اعترف للسلطة التنفيذية بحق اقتراح القوانين وذلك عندما نص على أن: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين" إن كتابة هذا النص بهذه الصيغة غير المقيدة يوسع من نطاق حق اقتراح القوانين للوزير الأول ليشمل جميع القوانين وهو بذلك يساوي بين أعضاء البرلمان والوزير الأول في عملية التشريع.

كما يتضح أيضا أن حق اقتراح القوانين هو حق مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري والمصري وكذلك الكويتي.

ومن خلال إعمال مقارنة بين اقتراحات الحكومة واقتراحات النواب اعتبرت مبادرة الحكومة الأكثر شمولية ودقة ووضوح باعتبارها تتناول موضوعات وطنية وعامة، إن دقة ووضوح مبادرة الحكومة تعود إلى ما تتوفر عليه الحكومة من فنيين وخبراء على خلاف تلك الاقتراحات المقدمة من النواب والتي تتناول موضوعات محلية وفي بعض الأحيان يكون

¹ - أنظر، فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص 258.

² - أنظر، عمر فرحاتي، دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد4، 2004، ص 13.

الهدف من ورائها خدمة أغراض شخصية من أجل إعادة انتخاب النائب أو خدمة فئات معينة وخاصة في الجانب المالي لذلك فإن أغلب الدساتير تقيد حق النواب في اقتراح القوانين بعدة قيود،¹ وهذا حتى لا تؤدي تلك الاقتراحات المقدمة من النواب إلى إتهال كاهل الدولة مما قد ينجر عنه حدوث اختلال في ميزانيتها².

ومن جانب آخر نجد أن هذا القيد قد يفرغ اقتراحات النواب من محتواها لأنه من النادر أن يخلو أي اقتراح من الانعكاسات المالية وبالتالي فإن هذا القيد يعتبر عائقاً أمام مساهمة النواب في طرح اقتراحات القوانين، ولعل هذا هو سبب محدودية تلك الاقتراحات المقدمة من طرف النواب.

وفي الأخير يمكن القول إن المجال الواسع المتاح للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي يمس بمبدأ التوازن بين السلطتين ويرجح كفة السلطة التنفيذية، وهو ما لا يتحقق إلا من خلال رفع القيود القانونية المفروضة على المساهمة التشريعية للنواب، كما أن ترشيد الحكم يتطلب مشاركة الشعب في ممارسة السلطة عن طريق ممثلهم في البرلمان.

الفرع الثالث

مراحل العملية التشريعية

نظراً لما للعمل التشريعي في الوقت الحاضر من أهمية يجب أن يكون على قدر كبير من الدقة والوضوح وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا بتتابع مجموعة من المراحل، بداية من المرحلة الأولى سواء كانت في شكل مشروع أو اقتراح قانون إلى أن يصبح عبارة عن قانون واجب النفاذ، وبالتالي فإن أي مشروع أو اقتراح قانون لا بد أن يمر بمجموعة من المراحل تبدأ من مرحلة الدراسة في اللجان المتخصصة (أولاً)، ثم مرحلة المناقشات والتصويت (ثانياً)، لتليها في الأخير مرحلة التصديق والإصدار (ثالثاً).

¹ - أنظر، نص المادة 121 من دستور 1996.

² - أنظر، فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص 259.

أولاً: الدراسة في اللجان المتخصصة

إن أهمية النص التشريعي تكمن في كونه قاعدة عامة وأمرة تطبق على الجميع وتترتب عليه آثار سياسية واقتصادية واجتماعية لذلك يجب أن يتبع في تحريره مرعا ضوابط خاصة تتمثل في عملية الدراسة في اللجان المتخصصة، فبعد عملية المبادرة يقوم الأمين العام للحكومة بأيداع مشروع القانون باسم رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، عن طريق الوزير المنتدب لدى البرلمان¹.

كما تودع الاقتراحات المقدمة من قبل النواب مدعمة ببيان الأسباب ومرفقة بتوقعات أصحابها أمام نفس المكتب، وفيما يتعلق باقتراحات القوانين بعد أيداعها يقوم المكتب بالنظر فيها لمعرفة ما إذا كانت مستوفية للشروط اللازمة، وإذا كان الأمر كذلك بلغت إلى الحكومة لتبدي رأيها فيها في حالة عدم اعتراض الحكومة عليها أو عدم قياها بإبداء الرأي فيها بعد شهرين من استلامها تحال على اللجنة المختصة بغرض دراستها².

يتلقى مكتب مجلس الأمة المشروع أو الاقتراح للاطلاع عليه، بعدها يتولى مكتب المجلس الشعبي الوطني إحالة هذه المبادرات مرفقة بالوثائق المتعلقة بها إلى اللجنة المختصة في المجلس لدراسته وإعداد تقرير بشأنه بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح كما يمكنها الاستعانة بخبرات خارجية³. أو شخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول النص محل الدراسة، ويتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنة للمصادقة عليه بأغلبية الأعضاء.

يحق لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ونوابه حضور أشغال أية لجنة دائمة، إلا أنه لا يجوز لهم مشاركتها عملية التصويت.

¹ - أنظر، فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص 263.

² - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 275.

³ - أنظر، سعاد عمير، المرجع السابق، ص 95.

وفي هذا الصدد نشير إلى أنه يمكن للحكومة أن تقوم بسحب مشاريع القوانين التي تقدمت بها في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها¹. بعد انتهاء اللجنة المختصة من دراسة مشروع أو اقتراح القانون وإدخال التعديلات التي تراها ضرورية تقوم بتوزيع تقريرها على النواب للاطلاع عليه وإمكانية تقديم تعديلات بشأنها كما تتولى عرض التقرير نفسه أمام المجلس من أجل المناقشة والموافقة عليه².

ثانيا: المناقشات والتصويت

1- المناقشة: وتأتي هذه المرحلة بعد إتمام عملية الدراسة والفحص حيث يعرض مشروع أو اقتراح القانون على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والتصويت عليه، حيث تبدأ المناقشة بالاستماع إلى تقرير ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح و بعد ذلك يستمع المجلس إلى تقرير ممثل اللجنة المختصة ثم تدخلات النواب بالترتيب الوارد في قائمة المتدخلين إذا كان النص خاضعا لمناقشة عامة وبعد أخذ ورد يلجأ إلى التصويت³. تعد المناقشة التي تتم حول مشروع قانون أو الاقتراح بقانون فرصة مهمة لمعالجة القصور الذي يمكن أن يكون قد شاب المقترح أثناء إعدادة كما أنه وبمناسبة هذه المناقشة يكون الوقت مناسباً للدفاع عن الأفكار والمبادئ التي يتمسك بها النواب⁴، من هذا المنطلق يمكن القول إن لإجراء المناقشة أثرا عظيما في ترشيد الصناعة التشريعية وهو ما سينعكس بدوره على عملية ترشيد الحكم في الدولة.

¹ - أنظر، نص المادة 22 من القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² - أنظر، صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 276.

³ - أنظر، سعاد عمير، المرجع السابق، ص 96.

⁴ - أنظر، فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص 268.

وعن أشكال المناقشة فإنها تتخذ ثلاثة أشكال فإما أن تكون مناقشة عامة أو محددة كما يمكن أن يكون التصويت بدون مناقشة¹.

بالنسبة للمناقشة العامة تعتبر الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين ويتولى مكتب المجلس على عاتقه القيام بالترتيبات اللازمة لضمان حسن سيرها. أما عن إدارة المناقشة فيتولاها رئيس المجلس أو أحد نوابه وهذا ضمن الإطار الذي وضعه المجلس، ومن مهامه المحافظة على الانضباط وكذا رفع الجلسة أو إيقافها مؤقتاً أو تأجيلها إن لزم الأمر ذلك نظراً لما قد يحدث أثناء المناقشات من تجاوزات في بعض الأحيان².

يباشر المجلس الشعبي الوطني مناقشة النص المعروض عليه وهذا بعد سماع ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح ثم مقرر اللجنة المختصة التي سبق وإن أعدت تقريرها التمهيدي، ومن ثم فإن المناقشة تجري على المبادرة التشريعية (مشروع أو اقتراح) بالإضافة إلى التقرير التمهيدي للجنة المختصة الذي يعتبر بدوره مبادرة³.

أما عن المناقشة المحدودة فتعتبر إجراء استثنائياً لأن حق المناقشة يقتصر على أشخاص محددين، كما لا يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يقرر التصويت مع المناقشة المحدودة إلا بناءً على طلب من ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القوانين، وخلال مباشرة إجراء المناقشة المحدودة لا يسمح بفتح المناقشة العامة.

وفي سياق آخر نجد أنه خلال المناقشة مادة بمادة لا يسمح بأخذ الكلمة إلا لكل من ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوب أصحاب التعديلات⁴.

¹ - أنظر، نص المادة 29 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² - أنظر، فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص 268.

³ - أنظر، سعاد عمير، المرجع السابق، ص 102.

⁴ - أنظر، نص المادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

إضافة إلى الأشكال السابقة للمناقشة نجد شكلاً آخر يتمثل في التصويت بدون مناقشة، وبالتالي فإن هذا الشكل من أشكال المناقشة لا يتم اللجوء إليه إلا إذا تعلق الأمر بالأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان، أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني طبقاً لنص المادة 142 من دستور 1996.

بالنسبة للأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة لا يمكن للجنة أن تقدم أي تعديل بخصوصها إضافة إلى عدم إمكانية مناقشتها وإنما يتم التصويت عليها مباشرة وبالتالي فإن دور النواب هنا مقتصر على الموافقة أو الرفض¹.

2 التصويت: يتم التصويت وفق تنظيمات وطرق خاصة يحددها النظام الداخلي للبرلمان والقوانين المتعلقة بتنظيم العمل البرلماني.

بالنسبة لتصويت المجلس الشعبي الوطني على اقتراح القانون يكون بالأغلبية البسيطة للنواب إذا كان موضوعه من مجالات التشريع العادي، وبالأغلبية المطلقة إذا كان موضوعه من مجالات القانون العضوي².

أما عن النصاب المقرر للتصويت على القوانين من طرف مجلس الأمة فهو ثلاثة أرباع³، وسواء كانت هذه القوانين عادية أم عضوية، وبهذا نجد المؤسس الدستوري الجزائري قد أقر نصاباً واحداً للمصادقة على القوانين العادية والعضوية. لكن ما تجب الإشارة إليه أنه من خلال التعديل الدستوري الأخير 2016 نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد مايز بين القوانين العادية والعضوية من حيث نصاب المصادقة داخل مجلس الأمة حيث أصبحت

وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

¹ - أنظر، نص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 207.

³ - أنظر، نص المادتين 120 و123 من دستور 1996.

تتم المصادقة على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وأبأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية¹.

ومن خلال الاطلاع على نص المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة نجد أن المصادقة بمجلس الأمة لا تصح إلا بحضور ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة على الأقل، وبالتالي فإن عملية التصويت لا يمكن إجراؤها الا بعد التأكد من حضور نصاب ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة، وإذا لم يحضر العدد المطلوب يؤجل التصويت إلى الجلسة المقبلة وهكذا إلى أن يتحقق النصاب المطلب للتصويت، وهذا على خلاف النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي يشير إلى أنه وفي حالة عقد جلسة ثانية يكون التصويت صحيحا مهما بلغ عدد النواب الحاضرين.

من هذا المنطلق يمكن ملاحظة نوع من المغايرة في نصاب التصويت بين الغرفتين وذلك من خلال العمل على تشديد النصاب القانوني للتصويت بالنسبة لمجلس الأمة عندما تم اشتراط ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة للتصويت على القوانين سواء كانت عادية أم عضوية وهذا على خلاف المجلس الشعبي الوطني الذي عمل على تبسيط النصاب القانوني للتصويت وذلك باشتراطه الأغلبية البسيطة للنواب إذا كان موضوعه من مجالات التشريع العادي، والأغلبية المطلقة إذا كان موضوعه من مجالات القانون العضوي.

ومما تجب الإشارة إليه أن لهذه المغايرة ما يبررها فالمرشح حينما أجاز الوكالة في التصويت ضمن المجلسين جعل الأمر وجوبيا² بالنسبة لعضو مجلس الأمة المتغيب لأنه لو لم يحضر هؤلاء الأعضاء الغائبون لاستحال على المجلس تحقيق النصاب القانوني للتصويت، بالإضافة إلى قلة عدد أعضاء مجلس الأمة مقارنة مع نواب المجلس الشعبي

¹ - أنظر، المواد 138 و 141 من دستور 1996.

² - أنظر، نص المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الوطني، وعلى عكس عضو مجلس الأمة نجد الأمر جوازيًا¹ بالنسبة للنائب وهذا راجع إلى سهولة وبساطة تحقيق نصاب الأغلبية المقرر للتصويت².

ومن ناحية أخرى نجد أن طرق التصويت مختلفة فقد تكون سرية في حالة التصويت على الأشخاص مثل انتخاب الرئيس أو أعضاء اللجان كما قد تكون علنية في حالة التصويت على مشاريع القوانين واللوائح واقتراح القوانين.

والتصويت العلني قد يكون برفع الأيدي، أو بالمناداة بالاسم على كل نائب، كما يجوز التصويت بالوكالة في حالة تعذر حضور النائب، وذلك في حدود وكالة وأحدة³.

ثالثاً: التصديق على القوانين والاعتراض عليها وإصدارها

1_ التصديق على القوانين: بعد انتهاء السلطة التشريعية من مناقشة مشروع القانون أو الاقتراح المقدم من النواب والموافقة عليه يأتي دور رئيس الدولة للتصديق عليه.

ويقصد بالتصديق ذلك العمل الذي يقوم بمقتضاه الملك أو رئيس الجمهورية بالمصادقة على عمل أقره البرلمان، وبالمصادقة عليه يكتمل القانون. فالتصديق إذاً هو عملية مكتملة لعمل السلطة التشريعية وبدونه يبقى عبارة عن مجرد مشروع أو اقتراح لعدم استكمال الشرط الدستوري المتمثل في التصديق⁴.

وبهذا يعتبر التصديق جزءاً من العملية التشريعية وهو شرط أساسي لصدور القانون ولا يمكن أن يصبح القانون واجب النفاذ بدونه، كما لا يمكن للبرلمان على الإطلاق التغلب على إرادة الرئيس ولذلك فإن حق التصديق يعتبر حقاً تشريعياً بإجماع الفقهاء.

¹ - أنظر، نص المادة، 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² - أنظر، سعاد عمير، المرجع السابق، ص 110.

³ - أنظر، فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص 270.

⁴ - أنظر، فاروق حميدشي، المرجع نفسه، ص 272.

ومما تجب الإشارة إليه أن أي مشروع قانون حتى ولو مر بجميع مراحلها في غرفتي البرلمان لا يصبح واجب النفاذ ما لم تتم المصادقة عليه، وبالتالي فإن التصديق يعد المرحلة النهائية للعملية التشريعية كما يعد نقطة التحول من مشروع قانون إلى قانون¹.

أما فيما يتعلق بالتكليف القانوني للتصديق هل هو جزء من العملية التشريعية أم عمل تنفيذي؟ يذهب رأي فقهي² إلى القول أن التصديق عمل تنفيذي لا علاقة له بالعملية التشريعية إلا أن الراجح هو أن التصديق ذو طبيعة تشريعية وأن الأثر الناتج عن عدم التصديق يؤدي إلى وقف القانون لذلك ذهب البعض إلى تسميته بالاعتراض التوقيفي.

2- الاعتراض على القوانين (طلب إجراء مداولة ثانية): إن هذا الحق ينطوي على أهمية بالغة تتجسد في المساعدة على تحسين العمل التشريعي وذلك من خلال العمل على تفادي ظاهرة القوانين المعيبة التي تظهر تحت وطأة التهور أو الاندفاع، كما يُمنح هذا الحق لرئيس السلطة التنفيذية لكي يُظهر للبرلمان المساوئ المترتبة عن تنفيذ القانون المقترح، ولقد تم تكريس حق الاعتراض في ظل الدساتير الجزائرية الأربعة المتعاقبة، وهو ما يعني إمكانية رئيس الجمهورية من الاعتراض على نص تشريعي صوت عليه البرلمان بطلب إجراء مداولة ثانية، وبما أن رئيس الجمهورية هو المجسد لوحدة الأمة والحامي للدستور فقد تم منحه هذا الحق وفقاً لسلطته التقديرية³.

ونظراً لخطورة حق الاعتراض وتأثيره على الوظيفة التشريعية للبرلمان، حددت الدساتير التي منحت رئيس الدولة حق الاعتراض على قانون أقره البرلمان إجراءات وشروط استخدامه، كما وضعت بعض الحلول التي يمكن من خلالها تجاوز اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع قانون وأيقافه وامتناعه عن إصداره وبالتالي عدم نفاذه⁴.

¹ - أنظر، بدر محمد حسن عامر الجعيدي، المرجع السابق، ص 334 - 336.

² - أنظر، مصطفى صالح العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة، عمان الاردن، الطبعة الأولى، 2009، ص 267.

³ - أنظر، شريط وليد، المرجع السابق، ص 265.

⁴ - أنظر، عبد الباسط محمد محسن السلمي، عوامل ضعف أداء البرلمان في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة

إن المؤسس الدستوري الجزائري قد خول رئيس الجمهورية حق إجراء مداولة ثانية وبين الأحكام المتعلقة بهذا الإجراء وجعل اعتراض رئيس الجمهورية نسبيا وهو ما يعني أن المجلس الشعبي الوطني يستطيع التغلب على هذا الاعتراض حينما يعاد القانون إليه مرة أخرى، وذلك بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس ولا يكون في هذه الحالة أمام الرئيس إلا أن يصدر القانون.

والاعتراض على القانون قد يكون مطلقا وقد يكون نسبيا والفرق بينهما أن رئيس الدولة في الاعتراض المطلق يقوم بالاعتراض على القانون المقدم إليه بكامله بينما في الاعتراض النسبي يكون اعتراض رئيس الدولة على مواد معينة في القانون وليس القانون المقدم بكامله¹.

من هذا المنطلق يمكن القول إن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بنظام الاعتراض النسبي، حيث تنص المادة 1/145 من الدستور الجزائري 1996 على مايلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.

ومما يحسب للمشرع الجزائري هو تمسكه بالاعتراض النسبي وابتعاده عن الاعتراض المطلق الذي يسمح لرئيس الدولة برفض التصديق على القانون بصفة نهائية ومطلقة وهذا في ظل تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية لممارسة هذا الحق، وهو ما قد يدفع رئيس الجمهورية إلى تعسف في استعماله، وبالتالي إعاقة العمل التشريعي الذي ينجر عنه إضاعة مصالح الشعب، وبهذا يتسنى لنا القول إن الخيار الذي اختاره المشرع الجزائري كان يسعى من ورائه إلى ترشيد العمل التشريعي في الجزائر بغية الوصول إلى ترسيخ مبادئ وقيم الحكم الرشيد.

دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص 164.

¹ - أنظر، بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 133.

نشير إلى أنه في حالة الاعتراض النسبي لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة، إن هذه النسبة التي اشترطها المشرع يصعب تحقيقها في ظل التعددية الحزبية، وهو ما سيؤثر سلباً على ترشيد العمل التشريعي.

3- إصدار القوانين: يتكفل رئيس الجمهورية بإصدار¹ النصوص التشريعية المصوت عليها من قبل البرلمان وقد تناول المؤسس الدستوري الجزائري هذا الإجراء من خلال نص المادة 1/144 من دستور 1996 والتي نصت على مايلي: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

من خلال نص المادة أعلاه نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد حدد لرئيس الجمهورية ميعاد ثلاثين (30) يوماً لممارسة سلطة إصدار القوانين تبدأ من تاريخ تسليمه إياه، وفي اعتقادنا إن هذه المدة طويلة نوعاً ما وعلى هذا الأساس كان يفترض أن تقلص إلى خمسة عشر (15) يوماً أو عشرة أيام على الأقل وهذا إذا ما علمنا أن الغاية من التشريعات تنظيم أحوال الناس وشؤونهم داخل المجتمع.

إضافة إلى ما سبق نجد أن نص تلك المادة لم يتناول أي جزاء قانوني يترتب في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بإصدار القانون المحال إليه في الوقت المحدد²، أو في حالة

¹ - يجب التنبيه هنا إلى أن الإصدار يختلف عن النشر في كون النشر عملية لاحقة على إجراء الإصدار حيث أن رئيس الجمهورية بعد توقيعه للقانون يحوله إلى الأمين العام للحكومة عن طريق الأمانة العامة للرئاسة والذي بدوره يحيله إلى مصلحة الجريدة الرسمية قصد نشره. أنظر، عجة الجليلي، مدخل للعلوم القانونية، الجزء 1 نظرية القانون، برتي للنشر، الجزائر، 2009، ص 283.

² - نشير هنا إلى أن التجربة الجزائرية قد اثبتت لنا في غير ما مرة، عن تماطل الرئيس في إصدار القوانين الموافق عليه من طرف البرلمان ففي دستور 1976 وافق المجلس الشعبي الوطني على نظامه الداخلي بتاريخ 1977/03/29 إلا أن رئيس الجمهورية لم يصدره إلى غاية تاريخ 1977/08/15. كما أن المجلس الشعبي الوطني كان قد وافق على قانون الانتخابات بتاريخ 1980/07/01 إلا أن رئيس الجمهورية لم يقر بإصداره إلى غاية تاريخ 1980/10/25. أنظر، محمد هامل، المرجع السابق، ص 57.

الامتناع عن القيام بإصداره أساسا، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل عن الفائدة من تحديد هذا الميعاد إذا لم يكن هنالك جزاء قانوني يترتب على عدم احترام الميعاد المحدد. من خلال كل ما تقدم يمكن القول إن هذه المثالب تعد إحدى المعوقات التي تؤثر على ترشيد العملية التشريعية ومن خلالها ستؤثر على ترشيد الحكم في الدولة.

المطلب الثاني

حلول السلطة التنفيذية محل البرلمان في مجال التشريع

إعمالا لمبدأ الفصل المرن بين السلطات المقرر في الأنظمة البرلمانية تم منح السلطة التنفيذية مهمة القيام بالعمل التشريعي مع السلطة التشريعية مع تحديد نطاق الاختصاص التشريعي لكل من هاتين السلطتين على سبيل الحصر حيث أن كل سلطة من هاتين السلطتين لا تملك التشريع في نطاق السلطة الأخرى، ولم تكف الدساتير بإعطاء رئيس الدولة صلاحية تشريعية واسعة في الأحوال العادية، بل منحت اختصاصات تشريعية استثنائية، نيابة عن البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في هذا الشأن وهذا استنادا على نظرية الظروف الاستثنائية التي أسهمت بدورها في تعاضد واتساع الدور التشريعي لرئيس الدولة، من كل ما سبق فإن دراستنا لهذا المطلب تقتضي منا معالجته من خلال عنصرين أساسيين وهما التفويض التشريعي (الفرع الأول)، والتشريع بأوامر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التفويض التشريعي

لقد ظهر التفويض التشريعي مع صدور دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة حيث أصبح بإمكان البرلمان أن يفوض للحكومة ممارسة التشريع بصفة مؤقتة، ويقصد به كل ترخيص أو إذن يمنحه البرلمان للسلطة التنفيذية لممارسة الوظيفة التشريعية في مجال معين

ولمدة معينة لتحقيق هدف معين وهذا لأن السلطة التنفيذية تمتلك الوسائل الكافية لمواجهة الأحداث بشكل سريع وفعال¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة التفويض التشريعي يكون البرلمان منعقداً إلا أنه يقوم بتفويض رئيس الدولة نيابة عنه لإصدار مراسيم لها قوة القانون، وذلك لمواجهة ظروف معينة تقتضي السرعة في إصدار التشريع، وبهذا يعد التفويض مظهراً من مظاهر مشاركة السلطة التنفيذية للبرلمان في مباشرته لوظيفته التشريعية في الدول المعاصرة².

وفي مصر نجد المؤسس الدستوري لسنة 1971 قد أقر التفويض التشريعي بنص صريح في نص المادة (108) من الدستور نصت على أن: "لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات، والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون".

يتبين من نص المادة أعلاه كيف أن المؤسس الدستوري المصري قد حصر تفويض رئيس الجمهورية في أمرين اثنين لا يجوز الخروج عنهما وهما حالة الضرورة والظروف الاستثنائية، وبالتالي لا يجوز تفويض رئيس الجمهورية في غير هاتين الحالتين، كما يجب صدور هذا التفويض بأغلبية ثلثي أعضاء هذا المجلس، وليس بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين.

ولعل سبب اشتراط هذه الأغلبية الخاصة هو حتى لا تصير هذه الأداة لقمة سائغة في يد رئيس الدولة يستعملها متى يشاء. إذا فهذا الشرط سيحد من إقدام رئيس الجمهورية على

¹ - أنظر، بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 140.

² - أنظر، بدر محمد حسن عامر الجعدي، المرجع السابق، ص 346.

استعماله لهذا الإجراء إلا في حالة الضرورة القصوى، وهو ما يعني أن هذا الشرط سيعمل على ترشيد استعمال هذا الإجراء من قبل رئيس الدولة.

من ناحية أخرى نجد أن هذا الشرط في بعض الحالات لا يشكل أي صعوبة أمام رئيس الدولة خاصة إذا كانت الأغلبية داخل البرلمان من الموالين للحكومة¹.

وإذا كان المؤسس الدستوري المصري قد نظم الأحكام المتعلقة بالتفويض التشريعي ضمن مواد دستوره، فإن الدستور الجزائري 1996 جاء خاليا من أي نص يقرر التفويض التشريعي ونفس الأمر بالنسبة لدستور 1989 لكن وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية الأولى 1963² ودستور 1976³ نجد أنها كانت قد تضمنت النص على التفويض التشريعي⁴.

والتساؤل الذي يطرح نفسه هو مدى جواز اللجوء إلى التفويض بالرغم من عدم تقريره في الدستور ذهب البعض إلى القول بجواز التفويض وصحة القوانين الصادرة بدون سند دستوري يقرها، وذلك لأن الدستور لم ينص على حظر التفويض ومن ثم يجوز ذلك تطبيقا لقاعدة أن الأصل في الأشياء الإباحة، ولأن المخالفة الدستورية تكمن في التفويض العام لا الجزئي، ولتواتر العمل به في العديد من الدول رغم أن دساتيرها لم تنص عليه بل حظرته. إضافة إلى أن التفويض يؤدي إلى فوائد عملية كأسلوب لمواجهة ما تقتضيه بعض الأمور من سرعة وحزم لا يملكها البرلمان.

ومن جانب آخر يمكن الرد على ذلك الاتجاه الذي يرى بجواز التفويض ولو لم يتم النص عليه في الدستور بأن السكوت لا يعني في كل الأحوال الموافقة وهذا استنادا إلى القاعدة الشرعية التي تؤكد أنه "لا ينسب لساكت قول" وطالما أن المشرع سكت عن ذلك

¹ - أنظر، بدر محمد حسن عامر الجعيدي، المرجع السابق، ص 347-348.

² - تنص المادة 58 من دستور 1963 على مايلي: "يجوز لرئيس الجمهورية ان يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة اشهر".

³ - تنص المادة 153 من دستور 1976 على مايلي: " لرئيس الجمهورية أن يشرع، فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة".

⁴ - أنظر، بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 141.

فسكوته قد يدل على رفضه لإقرار التفويض، وإلا لكان نص عليه صراحة في صلب الدستور¹.

ومن الشروط الواجب توفرها في التفويض التشريعي أن يكون محدد المدة، ومحدد الموضوعات التي سوف تكون محلا للتفويض تحديدا دقيقا فلا يصح التفويض العام. بالنسبة للوائح الضرورية يجب أن تعرض على البرلمان في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض إذا أقرها مجلس الشعب أصبحت جزءاً من النظام القانوني النافذ وإذا لم يتم إقرارها يقف سريانها من تاريخ عدم الموافقة، ولعل السبب في وجوب العرض على البرلمان هو أن رئيس الجمهورية إنما يباشر سلطة استثنائية في المجال التشريعي المكفول بحسب الأصل للبرلمان، الذي يجب الرجوع إليه في نهاية مدة التفويض باعتباره صاحب الولاية في التشريع ليقول كلمته في تلك اللوائح².

كما يمكن أن يكون سبب هذا العرض على البرلمان هو وضع حد لتلك التشريعات التي يمكن أن يصدرها رئيس الجمهورية وتشكل عائقاً أمام عملية ترشيده الحكم في الدولة وبالتالي يقوم بإبعادها من خلال عدم الموافقة عليها.

الفرع الثاني

التشريع بأوامر

لقد اعترفت جل الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية بحق التشريع بأوامر باستثناء دستور 1989 الذي ألغى هذه السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية رغبة في أحداث توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات، وبعد ذلك عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى تكريس سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر بشكل صريح وذلك من خلال نص المادة 142 من دستور 1996³.

¹ - أنظر، عبد الباسط محمد محسن السلمي، المرجع السابق، ص 172 - 173.

² - أنظر، بدر محمد حسن عامر الجعدي، المرجع السابق، ص 349.

³ - أنظر، صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 205.

يؤخذ على هذه المادة عدم تحديدها مقدما للحالات التي تتطلب الإسراع لمواجهتها وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد ترك عملية تقدير توافر هذه الظروف من عدمها إلى رئيس الجمهورية باعتباره رأس السلطة التي لها علاقة مباشرة بالأفراد والمجتمع إضافة إلى تمتعها بسرعة الاطلاع على الأحداث والمستجدات، وهو ما سيساعد رئيس الجمهورية في تقديره اللجوء للتشريع بأوامر من عدمه.

في الواقع إن رئيس الجمهورية لا يتمتع بالحرية المطلقة لممارسة سلطة التشريع بأوامر، وإنما هو مقيد بأن يتأكد من أن الظروف والأحداث التي وقعت تشكل خطرا جسيما يتطلبه تدخله على وجه السرعة لمعالجة الأزمة، وإن هذا الخطر لا يمكن مواجهته بالتشريعات العادية، كما أنه لا يشترط اللجوء لممارسة التشريع بأوامر إلا في حالة كون الخطر قد وقع فعلا وإنما حتى لو كان الخطر وشيك الوقوع¹. من هذا المنطلق سنعمل على دراسة تلك الشروط الواجب توافرها لممارسة سلطة التشريع بأوامر (أولا)، بالإضافة إلى معرفة الطبيعة القانونية لعملية التشريع بأوامر (ثانيا).

أولا: شروط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر

إن من بين أركان النظام التمثيلي تأقيت مدة النيابة ليعود بعدها الأمر للشعب من أجل محاسبة ممثليه فأما أن يجدد فيهم الثقة أو أن يسحبها منهم كما أن البرلمان ليس دائما في حالة عمل بل هناك فترات راحة يبتعد فيه عن العمل التشريعي أثناء هذه الفترة قد يحدث أمر طارئ لا يحتمل التأخير مما يولي رئيس الجمهورية سلطة التدخل بأوامر، وتفاديا لتعسف وسرعة إصدار رئيس الجمهورية لقوانين يرفضها الشعب بحجة تأثيرها على آماله وتطلعاته، وبالتالي لا يمكن أن يقوم حكم راشد إطلاقا بدون وجود ضوابط وإجراءات توضح كيفية مباشرة رئيس الجمهورية لهذه السلطة، وباستقراء المادة 142 من دستور 1996 نجد أن هنالك مجموعة من الشروط:

¹ - أنظر، بدر محمد حسن عامر الجعيدي، المرجع السابق، ص 344.

نلاحظ أن المؤسس الدستوري أكد على ضرورة التشريع بأوامر في حالة غياب المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، يعد هذا الشرط بمثابة قيد زمني، وهنا نجد أن رئيس الجمهورية يمكنه التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني خلال ثلاثة أشهر الموالية للحل وهو الحد الأقصى لإجراء انتخابات تشريعية جديدة، أما فيما يخص المجال الزمني للتشريع بأوامر بين دورتي البرلمان فقد حدده المشرع الجزائري بشهرين على الأكثر، وبناء على هذا الشرط فإن أي ممارسة من رئيس الجمهورية خارج الآجال المذكور تكون غير مشروعة وتشكل اعتداء صارخا يجعل هذه الممارسة في حكم العدم لأنها صدرت من غير مختص.

من ناحية أخرى نجد المؤسس الدستوري الجزائري يؤكد على ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، ولقد تم النص على هذا الشرط في الفقرة الأخيرة ولعل القصد من ذلك هو ان يسري هذا الشرط على الأوامر سواء تلك التي تتخذ في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين دورتي البرلمان، وحتى تلك التي تتخذ في الحالة الاستثنائية.

وقد تكون الحكومة وراء اتخاذ هذه الأوامر خاصة إذا وجدت صعوبة في تمرير مشاريعها القانونية أمام البرلمان فتسحب مبادرتها وتعرضها على رئيس الجمهورية لكي يتخذها في شكل أوامر¹. ومن خلال التعديل الدستوري الأخير 2016 نجد المؤسس الدستوري الجزائري قد أضاف شرطاً آخر يكبح جماح السلطة التنفيذية ويضع حداً لإسرافها في استعمال هذه الرخصة حيث أشرت على رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى التشريع بأوامر إلا في المسائل العاجلة، لكن بما أن تقدير ما يدخل وما لا يدخل ضمن المسائل العاجلة يخضع للسلطة التنفيذية وحدها فإن هذا سيعمل على إفراغ هذا القيد أو الشرط من محتواه، وإذا كان المؤسس الدستوري قد أضاف إلى جانب المسائل العاجلة شرط الأخذ برأي مجلس الدولة، إلا أن هذا الشرط لا قيمة له إذا كان غير ملزم، وإنما كما نعلم فهو على سبيل الاستثناس.

¹ - أنظر، شريط وليد، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 16، 2012، ص 299.

نشير إلى أنه قبل صدور الأمر التشريعي من طرف رئيس الجمهورية يعرض كمشروع أول على مجلس الوزراء مثله مثل مشاريع القوانين، تتولى أمانة الحكومة تحضيره في ظل توجيهات رئيس الجمهورية، ثم يتم أخذ رأي مجلس الوزراء، مع الملاحظ أنه لا يمكن عرضها على مجلس الأمة، بالنسبة لرأي مجلس الوزراء هو مجرد رأي استشاري لأنه لا يمثل إلهيهازا تحت سلطة المشرع الأصلي وهو رئيس الجمهورية¹. وبالتالي يمكن لرئيس الجمهورية أن يتجاوزها، كما أن المادة 142 من الدستور الجزائري لم تحدد طبيعة رأي المجلس ما إذا كان ملزما أم لا وهو ما يتيح لرئيس الجمهورية إمكانية تجاهله².

كذلك تنص المادة 142 من الدستور، على وجوب إصدار تلك الأوامر من رئيس الجمهورية، وهو ما يعني عدم جواز صدور هذه الأوامر من أي جهة أخرى، كما لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض غيره كالوزير الأول مثلا أو أحد الوزراء، وما ذلك إلا لخطورة وأهمية هذه المراسيم³.

وفي هذا الخصوص نجد نص المادة 101 من دستور 1996 تمنع رئيس الجمهورية من تفويض سلطاته ومنها تلك المنصوص عليها في المادة 142 والمتعلقة بسلطة التشريع بأوامر، وقد ذهب المؤسس الدستوري الجزائري إلى أبعد من ذلك، حيث منع ممارسة هذه السلطة حتى على من يحل محل رئيس الجمهورية في حالة الشغور⁴.

وفي سياق آخر نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اشترط وجوب عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها في أول دورة له، ومادام البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي في العملية التشريعية، وأن الاختصاص التشريعي الذي حُضيت به المؤسسة التنفيذية ما هو إلا استثناء، الغاية منه مواجهة أوضاع غير طبيعية قد تتعرض لها الدولة

¹ [http:// www.startimes.com](http://www.startimes.com)

اطلع عليه بتاريخ: 2015/07/24 على الساعة 04:00:14.

² - أنظر، محمد هامل، المرجع السابق، ص 20.

³ - أنظر، عبد الباسط محمد محسن السلمي، المرجع السابق، ص 177.

⁴ - أنظر، نص المادة 104 من دستور 1996.

ومن هذا المنطلق يعتبر هذا الشرط منطقياً وضرورياً، كما أنه يعد ضامناً لعرض ما أصدره رئيس الجمهورية من تشريعات على ممثل الشعب، حتى يعمل على التمييز بين الأوامر التي تشكل مساساً برشاد الحكم في الدولة فيستطيع رفض التصديق عليها.

وإذا كانت حياة الأوامر التشريعية متوقفة على موافقة البرلمان إلا أنه من الناحية العملية وفي ظل واقع النظام السياسي والدستوري الراهن قد يصعب على البرلمان رفضها لأنها في الكثير من الحالات تكون هذه الأوامر قد دخلت حيز التنفيذ قبل عرضها على البرلمان ومهما يكن، فإنه لم يسبق وإن رفض البرلمان أمراً واحداً من الأوامر التشريعية¹.

وما يتعين الوقوف عنده، تحديد المؤسس الدستوري للمدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر على البرلمان، وذلك من خلال استرجاع البرلمان ماله من اختصاصات بمجرد انعقاد أول جلسة برلمانية ولعل الهدف من هذا التحديد هو تفادي وجود مشرعين في ذات المجال وفي نفس الوقت².

أما عن الأغلبية المشروطة لإقرار الأمر التشريعي في حالة الضرورة فهي مختلفة باختلاف المجال التشريعي الذي يتدخل فيه رئيس الجمهورية بأوامر، فإذا كان موضوع الأمر يدخل ضمن مجالات القانون العادي تشترط الأغلبية البسيطة بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، أما إذا كان موضوع الأمر يدخل ضمن مجال القانون العضوي فتشترط الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية ثلاثة أرباع 4/3 أعضاء مجلس الأمة³.

¹ - أنظر، صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 205.

² - أنظر، شريط وليد، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 292.

³ [http:// www.startimes.com](http://www.startimes.com)

ثانيا: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر

لاشك أن تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية كانت محل خلاف فقهي كبير في مختلف النظم القانونية التي منحت رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر والسبب في ذلك أن مضمونها يمس مجال من المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية، ومن ثم فالمقصود بالطبيعة القانونية للأوامر التشريعية هو تحديد ما إذا كانت قرارات إدارية أم قوانين.

كما أن الطبيعة القانونية للأوامر التي تتخذها السلطة التنفيذية لها أهمية بالغة فعلى أساسها يتم تحديد الآثار القانونية المترتبة عن تلك الأوامر ولاسيما من حيث الرقابة عليها، ومعرفة ما إذا كانت قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري أو ذات طبيعة تشريعية تخضع لرقابة المجلس الدستوري¹. إضافة إلى تمتعه بأهمية كبيرة في النظام القانوني للدولة لأن ذلك سيؤدي إلى معرفة مرتبتها في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة.

وللوقوف على حقيقة الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية، لابد من التمييز بين حالتين قبل عرض هذه الأوامر على البرلمان وبعد عرضها عليه، قبل العرض على موافقة البرلمان تبقى هذه الأوامر محتفظة بطبيعتها الإدارية وبكل النتائج المترتبة على ذلك فتخضع لرقابة المجلس الدستوري لاعتبارها تنظيمات، وتخضع كذلك لرقابة القضاء الإداري على أساس اعتبارها قرارات إدارية، صادرة عن سلطة إدارية (رئيس الجمهورية) والجهة القضائية المختصة بذلك هي مجلس الدولة².

¹ - أنظر، شريط وليد، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 301.

² - أنظر، بركات احمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، 2007-2008، ص 20.

أما بعد عرضها على البرلمان هنا نميز بين حالتين في حالة موافقة البرلمان عليها وفي حالة معارضته لها، ففي حالة الموافقة عليها ذهب رأي¹ للقول إن هذه الأوامر تكتسب الطبيعة القانونية وتعتبر في حكم التشريع.

وقد ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بأن الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية لصدورها عن سلطة إدارية مركزية أما عن موافقة البرلمان على تلك الأوامر التشريعية فهي لا تعنيهم في شيء.

أما في حالة عدم موافقة البرلمان عليها بعد عرضها عليه، فهذا يدفعنا إلى التمييز بين جانبيين الجانب القانوني والجانب السياسي، بالنسبة للجانب القانوني يحق للمجلس الشعبي الوطني الاعتراض على هذه الأوامر ما دام الدستور لا يتحدث إلا عن الموافقة دون المعارضة، وهو ما يعني تقييد اختصاص رئيس الجمهورية، أما من الجانب السياسي فاحتمال معارضة المجلس مستبعدة إن لم نقل مستحيلة، ذلك إن الحزب الحاكم غالباً ما يحوز الأغلبية البرلمانية².

وقد ذهب البعض³ إلى دراسة الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية من خلال التساؤل التالي: هل الأوامر التشريعية تعتبر قرارات إدارية وبالتالي تكون خاضعة لرقابة القضاء أم تعتبر أعمالاً تشريعية فلا تخضع إلا للرقابة على دستورية القوانين.

اعتبار الأوامر الرئاسية قرارات إدارية، وهذا لخضوعها لنوعين مختلفين من الرقابة، حيث تخضع لرقابة المجلس الدستوري باعتبارها تنظيمات، كما تخضع لرقابة القضاء الإداري.

¹ - أنظر، محمد هامل، المرجع السابق، ص 28.

² [http:// www.startimes.com](http://www.startimes.com)

اطلع عليه بتاريخ: 2015/07/24 على الساعة 04:00:14.

³ - أنظر، محمد هامل، المرجع نفسه، ص 27.

نشير هنا إلى أن إخطار المجلس الدستوري من الأشخاص المخول لهم بذلك دستورياً قد تم في مناسبات قليلة إضافة إلى اتصال تلك الإخطارات بمسائل لها علاقة خاصة بالجهات التي تقدمت بتلك الإخطارات، وبهذا لا يبقى أمام المواطن سوى الطريق الإداري للدفاع عن حقوقه وحياته، وتجسيده لرشاد الحكم في الدولة، وبالتالي فإن تكييف هذه الأوامر على أساس أنها قرارات إدارية يكون الأكثر حفاظاً على حقوق الأفراد والأكثر تجسيداً للحكم الرشيد في الدولة.

أما بالنسبة لاعتبار الأوامر الرئاسية قوانين، يعود في الأصل إلى عدم مساس هذه الأوامر التشريعية بحقوق وحيات الأفراد، إضافة إلى عدم إعاقتها لقيم ومبادئ الحكم الرشيد في الدولة وإذا ما تبين العكس فهناك البرلمان باعتباره أحد آليات حماية الحريات في الدولة، وهذا على أساس أنه الممثل للأمم والمعبر عن إرادتها ومن ثم يستطيع رفض الأوامر التي يرى فيها مساساً بالحريات¹، وانتهاكاً لمبادئ وقيم الحكم الرشيد في الدولة.

من خلال دراسة الاتجاهين السابقين يتضح أن الهدف وأحد وهو حماية الحقوق والحريات والعمل على ترشيد الحكم في الدولة، أما عن الوسيلة المستعملة لبلوغ هذا الهدف فهي متباينة ومرد هذا التباين بالدرجة الأولى، إلى عدم استعمال وسائل مراقبة الأوامر إضافة إلى ضعف البرلمان. إذا فالمشكلة ليست في طبيعة تلك الأوامر وإنما في وسائل مراقبتها.

المبحث الثاني

دور البرلمان في تجسيد الحكم الرشيد من خلال صلاحياته الرقابية

بما أن البرلمان هو المعبر عن الإرادة الشعبية فله الحق في متابعة ومراقبة نشاط السلطة التنفيذية من خلال تنفيذها لبرنامجها الذي أعلنته ومن خلال تطبيقها للقوانين المصادق عليها، كما أن هذه الرقابة تختلف بحسب نوع النظام السياسي الذي تنتهجه الدولة

¹ - أنظر، بركات احمد، المرجع السابق، ص 21-22.

هل هو نظام برلماني أو رئاسي أو حكومة الجمعية، وفي كل الأحوال فإن هذه الرقابة تخضع لضوابط وشروط يحددها الدستور والقانون، كما أن هذه الرقابة تعد من أسباب نجاح الحكم في الدولة ورشاده، لأنه من خلال هذه الرقابة يسعى النائب إلى الكشف عن مواطن تقصير الحكومة ومظاهر انحرافها في برنامجها.

وإذا كان الهدف من الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية هو الحفاظ على المصلحة العامة من كافة أسباب الفساد الإداري والسياسي والتخريب واستغلال النفوذ والاستخفاف بقيم وأخلاقيات دولة القانون، وبالتالي فإن هذه المظاهر السلبية لها انعكاس خطير على نجاح الحكم ورشادته.

ومن أجل تجسيد مبادئ وقيم الحكم الراشد في الدولة منح المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التشريعية آليات رقابية إجرائية تمارسها على السلطة التنفيذية، وتتمثل في الاختصاص الرقابي، إلا أن دراستنا لن نقف عند هذه الآليات من أجل توضيح دورها الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية وإنما سنبحث هذا الدور من خلال محاولة معرفة ما مدى إمكانية تحقيق هذه الآليات للحكم الراشد في الدولة، كما أن دراستنا لن تتسع إلى كل تلك الآليات الرقابية لأن هذا الأمر خارج عن إطار دراستنا. وإنما سنقتصر على أهم هذه الآليات، والمتمثلة في السؤال (المطلب الأول)، والاستجواب (المطلب الثاني)، بالإضافة إلى لجان التحقيق (المطلب الثالث)، وأخيراً ملتصقاً بالرقابة (المطلب الرابع).

المطلب الأول

السؤال

يعد السؤال أحد الآليات الرقابية المنظمة دستورياً، كما أنه وسيلة إعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة، بالنسبة لموضوع من مواضيع هذه الأسئلة، حيث تصبح

هذه الأسئلة والأجوبة عنها رسمية بعد نشرها في جريدة المحاضر الرسمية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة¹.

والسؤال بمفهومه الرقابي استنهام عضو البرلمان عن أمر يجهله أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمه إليها أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور وهو استيضاح لا ينطوي على اتهام، ولمعرفة الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه الآلية في ترشيد أداء الحكومة ومن ثم الوصول إلى تكريس مبادئ وقيم الحكم الرشيد في الدولة، لا بد من الوقوف على تعريف هذه الآلية (الفرع الأول)، وأنواعها (الفرع الثاني)، إضافة إلى الشروط والإجراءات الواجب توفرها في طرح السؤال البرلماني (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تعريف السؤال

لقد تعددت وتباينت تعاريف السؤال، لهذا عرف جانب من الفقه² السؤال بأنه "استيضاح إلى أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بوزارته"، ويعرفه البعض الآخر³ بأنه "عبارة عن طلب من أحد النواب إلى أحد الوزراء أو إلى الحكومة في مجملها للحصول على بيانات يجهلها النائب نفسه وتدخل في اختصاص الموجه إليه السؤال"، ويعرف العميد دوجي "duguit" السؤال بأنه "ذلك الطلب الذي يريد عضو البرلمان من خلاله الحصول على استفسارات من أحد الوزراء حول موضوع محدد"⁴.

¹ - أنظر، عمار عوايدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد 13، جوان 2006 ص 128.

² - أنظر، عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 59.

³ - أنظر، زين الدين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص 12.

⁴ - أنظر، عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 28.

وإذا كانت التعاريف السابقة قد ركزت على أن السؤال يهدف إلى الاستفسار حول حادثة أو واقعة ما علم بها عضو البرلمان، إلا أن هناك من يرى أن هذه التعاريف تتعارض مع جوهر وحقيقة السؤال الذي يفترض في مستعمله الرغبة في الاستفسار عن أمر يجهله¹. وقد ذهب البعض² في تعريفه للسؤال بأنه "الإجراء الذي بمقتضاه يتقدم عضو البرلمان إلى الوزير المختص أو إلى غيره من أعضاء الحكومة بطلب الاستفسار عن أمر لا يعلمه العضو مما يدخل في نشاط الوزارة التي يرأسها هذا الوزير، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين".

وقد عرف³ السؤال بأنه "لفت نظر الحكومة إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين يدخل في اختصاصها".

في حين ذهبت بعض التنظيمات الداخلية للبرلمانات إلى تعريف السؤال قصد بيان خصوصيته واختلافه عن الوسائل الرقابية الأخرى المقررة دستورياً أو قانونياً، من ذلك على سبيل المثال ما ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني من أن السؤال هو: "استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه واستعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور"⁴.

إذاً من خلال كل تلك التعاريف السابقة نلاحظ أن السؤال مجرد علاقة بين عضو البرلمان والوزير فهو يحصر المناقشة بينهما دون تدخل من أعضاء المجلس الآخرين، ولهذا فإن السؤال يعتبر حقاً شخصياً لعضو البرلمان فله أن يتنازل عنه كماله أن يتمسك به طالبا

¹ - أنظر، عباس عمار، المرجع السابق، ص 28.

² - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 231.

³ - أنظر، محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002، ص 54.

⁴ - أنظر، العيد عاشوري، نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الرابع، نوفمبر 2006، ص 58 - 59.

المزيد من الإيضاح والاستفسار، وإذا لم يقتنع صاحب السؤال برد الوزير على سؤاله له أن يحوله إلى استجواب¹.

وأيا كان الرأي حول مدى جدوى السؤال أو الغرض منه فإن التشريع الجزائري قد تضمن نصوصاً صريحة تتولى تنظيم هذه الآلية وذلك لضمان سلامتها وتحقيق الهدف منها، وهذا ما تم النص عليه من خلال المادة 152² من دستور 1996 وكذلك المواد 68 إلى 75 من القانون العضوي رقم 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

ومن خلال نص المادة 152 يمكن أن نبدي مجموعة من الملاحظات، حيث أن الحق في تقديم السؤال لا يتطلب ممن تقدم به أن يحوز على عدد معين من التوقيعات كما هو الحال بالنسبة لبعض الآليات الرقابية الأخرى، إضافة إلى ذلك هناك نوعان من الأسئلة، كتابية وأخرى شفوية، كما يتعين أن ينصب السؤال على موضوع معين يدخل في مجال اختصاص عضوية الحكومة³.

الفرع الثاني

انواع الأسئلة

من خلال الممارسة البرلمانية في الجزائر نجد أنها لم تعترف إلا بنوعين من الأسئلة أسئلة شفوية (أولاً)، وأخرى كتابية (ثانياً).

¹ - أنظر، عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 466.

² - تنص المادة 152 من دستور 1996 على مايلي: "يمكن أعضاء البرلمان ان يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل اقصاه ثلاثون (30) يوماً. بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثون (30) يوماً".

³ - أنظر، ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة مصر، الطبعة الأولى، 2014، ص 30-31-32.

أولاً: الأسئلة الشفوية

وهو ذلك الإجراء الذي يمكن من خلاله لأحد أعضاء البرلمان أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين على أن يطرح السؤال شفاهياً، وتكون الإجابة عنه كذلك شفاهية¹، والأسئلة الشفوية تقوم على تواجد شخصين هما السائل والمجيب، كما أن الإجابة عن السؤال الشفوي تستغرق مدة وسط بين الاستعجال وعدمه، وقد أخذت الأسئلة الشفوية مكانتها في الدساتير الجزائرية ليتم التخلي عنها في دستور 1976.

وقد خصص المشرع الجزائري جلسة كل 15 يوماً للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة خلال الدورات العادية، ليتم تحديد يوم تناول الأسئلة بالتشاور بين مكنتي مجلسي البرلمان وبتفاق مع الحكومة، ليكون هذا التشاور وسيلة التنسيق بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ويجب أن يودع السؤال الشفوي من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس المعني عشرة (10) أيام على الأقل قبل الجلسة المقررة لذلك، ليقوم رئيس المجلس بتبليغه فوراً إلى رئيس الحكومة².

ومما يجب التنويه إليه أن المؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال التعديل الدستوري الأخير 2016 نجده قد استجاب لنداء الضمير، حيث أوجب على كل من غرفتي البرلمان وبالتداول عقد جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة³.

لينتهي المطاف بالأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة المتعلقة بها بنشرها في الجريدة الرسمية حسب نفس الشروط الخاصة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة في البرلمان، هذا وقد أثبت الواقع العملي أن غالبية الأسئلة الشفوية لا تتم الإجابة عنها، ففي الدورة الخريفية على سبيل المثال لسنة 2009 على مستوى المجلس الشعبي الوطني تم الرد على

¹ - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 127.

² - أنظر، ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص 39.

³ - أنظر، المادة 4/152 من دستور 1996.

سؤالين (2) من أصل خمسة وأربعين (45) سؤالاً شفويًا، أما على مستوى مجلس الأمة فقد تم الرد على ثلاثة عشر (13) سؤالاً من أصل ثمانية وعشرين (28) مع سحب سؤالين (2)¹. إن عدم إجابة الوزراء على هذا الكم الهائل من الأسئلة الشفوية قد أدى إلى تدمير النواب وفشلهم في تقديم هذا النوع من الأسئلة.

ومن هذا المنطلق نجد أن الأسئلة الشفوية عبارة عن وسيلة رقابية تقليدية غير ناجعة، لأنها مجرد استفسار عن موضوع معين دون أن تترتب أي مسؤولية للحكومة عنها، وهو ما يثبت ضعف أداء هذه الآلية ومن ثم عدم إمكانية التوفيق في ترشيد الأداء الحكومي، إلا إذا تمت إعادة النظر في هذا النوع من الأسئلة.

ثانياً: الأسئلة الكتابية

وهي تلك الأسئلة التي يحررها عضو البرلمان كتابة إلى عضو معين في الحكومة وتكون الإجابة عن السؤال الكتابي كتابياً خلال أجل اقصاه ثلاثون (30) يوماً².

ويقصد بهذا النوع من الأسئلة طلب معلومات في مسألة ما ويكون هذا السؤال موجهاً من قبل أحد أعضاء البرلمان إلى الوزير الذي له علاقة بالسؤال، وبالنسبة للإجابة المقدمة من الوزير الذي له علاقة بالسؤال لا تعد بمثابة القرار الإداري القابل للطعن أمام القضاء الإداري، ولهذا يأتي السؤال على شكل استفهام بالنسبة لمسألة من المسائل التي ليس للبرلماني علم بها أو للتأكد من حادثة وقعت ذات أثر سلبي.

إن السؤال الكتابي هو ذلك الطلب المتضمن الحصول على معلومات حول موضوع ما موجه من أحد البرلمانين إلى عضو في الحكومة يلزم بالإجابة عليه في وقت محدد، في الكثير من الحالات ويقصد حل بعض المشاكل التي يواجهها ناخبوهم يلجأ أعضاء البرلمان إلى استخدام هذا النوع من الأسئلة للحصول على بعض المعلومات، وفي بعض الأحيان

¹ - أنظر، طيبي عيسى، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010 - 2011، ص 222.

² - أنظر، نص المادة 152 من دستور 1996.

يكون هذا النوع من الأسئلة وسيلة للحصول على استشارات قانونية خاصة في المجال الضريبي، بالإضافة إلى أن هذا النوع من الأسئلة يستعمل بهدف الاستعلام أكثر منه لغرض الرقابة، نظرا لتأخر الوزراء في الإجابة على هذه الأسئلة¹.

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري من خلال نص المادة 152 من دستور 1996 قد نظم إجراءات الإجابة عن السؤال الكتابي والتي تتم خلال ثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغه، فإنه أغفل الجزاء المترتب على حالة عدم الإجابة عن السؤال الكتابي، إضافة إلى سكوته عن حالة تجاوز الوزير المعني مدة ثلاثين (30) يوما المحددة للإجابة عن السؤال.

إذاً لهذا القصور في القانون نلمس مجموعة من الحالات التي يعزف فيها الوزراء عن الإجابة عن الأسئلة الكتابية المقدمة لهم من طرف النواب، والمثال على ذلك الدورة الخريفية لسنة 2009 حيث أنه على مستوى المجلس الشعبي الوطني تقدم النواب بما يقارب 127 سؤال كتابي ولم تتم الإجابة إلا عن 91 سؤال، أما على مستوى مجلس الأمة فمن مجموع الأسئلة الكتابية والمقدر عددها بـ 21 سؤالاً تمت الإجابة عن 15 سؤالاً وبقيت الأسئلة الأخرى دون إجابة². وبالتالي ما الفائدة من هذه الآلية إذا لم تكن تحظى بأدوات ردعية تترتب على عدم احترامها، وهذا ما يجعلها عاجزة عن تجسيد مبادئ وأهداف الحكم الرشيد.

الفرع الثالث

شروط وإجراءات طرح السؤال البرلماني على الحكومة

يعد السؤال من أكثر الآليات الرقابية استعمالاً مقارنة مع الآليات الرقابية الأخرى التي يتم العزوف عنها، من قبل نواب وأعضاء البرلمان، ولمعرفة سبب كثرة استعمال هذه الآلية، لا بد من تناول شروط ممارسة هذه الآلية (أولاً)، والإجراءات المتبعة لاستعمالها (ثانياً).

¹ - أنظر، عباس عمار، المرجع السابق، ص 221.

² - أنظر، طيبي عيسى، المرجع السابق، ص 221.

أولاً: شروط طرح السؤال البرلماني على الحكومة

لقد أكدت الممارسة البرلمانية في العديد من الدول على ضرورة توفر مجموعة من الشروط في السؤال الذي يتقدم به عضو البرلمان، وذلك بهدف ضمان سلامته وهو المسلك نفسه الذي سلكه المشرع الجزائري، وذلك باشتراطه هو الآخر مجموعة من الشروط في السؤال المقدم من قبل عضو البرلمان تم حصرها في الشروط الشكلية (1) والموضوعية (2).

1/ الشروط الشكلية

وهي تلك الشروط الواجب توافرها قبل الدخول في الشروط الموضوعية للسؤال، والمتمثلة فيما يلي:

1/1 الشروط الخاصة بمن يوجه إليه السؤال

بما أن السؤال يعبر عن تلك العلاقة القائمة بين أعضاء البرلمان والحكومة، فإنه يجب توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة من طرف أعضاء البرلمان¹، وهو ما أكد عليه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال نص المادة 152 من دستور 1996 والتي تجيز توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية إلى كل عضو من أعضاء الحكومة، وهو ما أكدته كذلك المادة 68² من القانون العضوي رقم 02/99 المنظم لغرفتي البرلمان وعلاقتها بالحكومة. إضافة إلى أن هذه الأسئلة يجب توجيهها إلى الوزراء كل فيما يخصه، وهو ما يعني أن عضو البرلمان مطالب بتوجيه السؤال إلى الوزير في حدود نشاطه واختصاصه، وألا يقوم بتوجيه نفس السؤال إلى وزيرين أو أكثر، لأن الدقة هنا واجبة.

لكن ما الحكم اذا تعلق السؤال بأكثر من وزير، أو كان من الصعب على مقدم السؤال أن يحصر سؤاله، نظرا لتداخل موضوع السؤال وتشابكه ولا اتصاله بأكثر من وزارة ومن ثم يتعلق

¹ - أنظر، بن بغيطة ليلى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باثنة، 2003 - 2004، ص 22.

² - تنص المادة 68 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أنه " طبقاً لأحكام المادة 134 من الدستور يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

الأمر بأكثر من وزير بحسب الأحوال، ومرد هذه المشكلة إلى تداخل وتشابك أنشطة الوزارة في مجالات عملها والمثال على ذلك دمج بعض الوزارات مع بعضها وذلك لتشابهها في الأنشطة¹، والحل حسب بعض الشراح² يكون بتدخل الوزير الأول لتسليم السؤال إلى الوزير المختص وفي حال توجيه السؤال إلى وزير غير مختص يجوز لرئيس الغرفة المعنية رفض برمجته وإن قام ببرمجته يكون للوزير المعني حق الامتناع عن الإجابة عنه.

2/1 الشروط الخاصة بمن يوجه السؤال

إن هذا الشرط يقتضي توجيه السؤال من عضو وأحد³، ومرد ذلك الصفة الفردية التي يتمتع بها السؤال، وهو ما يعني أن السؤال لا يتطلب أن يتقدم به مجموعة من الأعضاء، وعلى هذا الأساس نجد السؤال عكس الآليات الأخرى كما سنرى لاحقا والتي تتطلب توافر عدد معين من الأعضاء يتقدم بها.

وإذا كان السؤال يشترط على كل نائب أن يتقدم بسؤاله منفرداً، إلا أنه يمكن للوزير فيما بعد أن يطلب من المجلس ضم هذه الأسئلة نظراً لوحدة الموضوع.

من كل ما تقدم يمكن القول إن السؤال الذي يتم التوقيع عليه من أكثر من عضو لا يمكن أن ينتج أثره لأنه ببساطة سؤال غير صحيح⁴.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال نص المادة 152⁵ من دستور 1996 نلاحظ أنه قد عمد إلى استعمال لفظ عام ومبهم، فلم يحدد بدقة من الذي يحق له طرح السؤال هل كل نائب على حدة أم يمكن لنائبين أو أكثر طرح نفس السؤال وهل

1 - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 253.

2 - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 132 - 133.

3 - أنظر، بدر محمد حسن عامر الجعيدي، المرجع السابق، ص 119.

4 - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة المرجع نفسه، ص 248 - 249.

5 - تنص المادة 1/152 من دستور 1996 على أنه: "يمكن أعضاء البرلمان ان يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

يمكن للمجموعات البرلمانية توجيه سؤال برلماني إلى عضو الحكومة بصفتها تلك¹. ومن جهة أخرى وبالرغم من أن السؤال يعد بمثابة حق شخصي لعضو البرلمان حيث ينبغي ألا يقدم إلا من عضو واحد، إلا أن هذا لا يمنع من أن يسأل عن نفس الموضوع من قبل عضوين أو أكثر، كما أن عدم السماح بذلك يعد مصادرة لحرية الكلمة في المجلس².

3/1 الشروط الخاصة بالسؤال ذاته

رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص صراحة على هذه الشروط إلا أنه يشترط لصحة قبول السؤال أن يكون مكتوبا إلى رئيس المجلس الذي بدوره يبلغه إلى الوزير المختص، والهدف من هذا الشرط هو وضوح السؤال ودقته³.

والوضوح يقصد به هنا تحديد المطلوب من السؤال بما يستلزم الإحاطة بمضمونه وتفصيله، فغموض السؤال أو عدم وضوحه بالدرجة الكافية لا يحقق الغرض منه مما قد يؤدي إلى عدم استطاعة الوزير على الرد أو عدم دقة رد الوزير، وهو ما سينعكس بالسلب على عملية إقناع العضو⁴.

كما أن التطبيقات العملية لاستخدام السؤال باعتباره آلية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة قد دلت في بعض دورات المجلس على أن هذه الأسئلة توجه كتابة إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁵.

2/ الشروط الموضوعية

إن تجنب إساءة استعمال الأسئلة البرلمانية يقتضي ضرورة توافر هذا النوع من الشروط وهو ما تم اعتماده من قبل بعض التشريعات المقارنة والأنظمة الداخلية للبرلمانات،

¹ - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 130.

² - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 250.

³ - أنظر، بن بغيلة ليلى، المرجع السابق، ص 23.

⁴ - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع نفسه، ص 273.

⁵ - أنظر، بن بغيلة ليلى، المرجع نفسه، ص 23.

ولعل أهم هذه الشروط أن يكون السؤال في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة، وأن يكون خاليا من العبارات غير اللائقة، وأن يكون السؤال قائما.

1/2 أن يكون السؤال في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة

يفترض في الأسئلة التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ألا تكون لها صفة شخصية، وذلك لاتصالها بأنشطة الحكومة، وكل هذه الأنشطة ذات أهمية عامة ذلك لأنها تمس الصالح العام، ومن هذا المنطلق فإن كل الأسئلة تكون عامة لأنها تمس أنشطة المرافق العامة¹.

كما أن المصلحة العامة تقتضي ألا يكون السؤال متعلقا بمصلحة خاصة أو أن تكون له صفة شخصية، وذلك في حال ما إذا قام عضو البرلمان بتقديم سؤال خاص به أو بشخص معين أو اشخاص معينين، أو أن تكون له علاقة بدائرته الانتخابية، وهذا ما يتنافى مع القواعد الأساسية المسلم بها في النظام النيابي والتي تقتضي أن النائب لا يمثل دائرته الانتخابية وإنما يمثل الشعب بأكمله، بمعنى أنه أصبح من واجبه ألا يراعي المصالح المحلية لدائرته الانتخابية إلا بالقدر الذي تتحقق معه المصالح القومية.

لكن هذه الفكرة منتقدة، وهذا لأن المصلحة المحلية للدائرة الانتخابية هي جزء من المصلحة القومية².

كما أن مصطلح المصلحة العامة من المصطلحات الفضفاضة التي يصعب تحديدها وما يدخل ضمنها، وبالتالي من الصعب التمييز بين الأمور ذات الأهمية العامة والأمور ذات الأهمية الخاصة، وقد تكون هناك أمور تبدو خاصة لكنها أكثر اتصالا بالحياة العامة³.

2/2 أن يكون السؤال خاليا من العبارات غير اللائقة

ويقصد بهذا الشرط ضرورة ألا يشتمل السؤال على عبارات وألفاظ غير لائقة، أو ذكر اشخاص أو المساس بهم فيما يتعلق بشؤونهم الخاصة، هذا وقد كفل المؤسس الدستوري

¹ - أنظر، بن بغيلة ليلى، المرجع السابق، ص 23.

² - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 262-263.

³ - أنظر، بن بغيلة ليلى، المرجع نفسه، ص 24.

الجزائري حق المواطن في حرمة الشخصية¹، بما يقتضيه ذلك من صون كرامته والحفاظ على معطيات الحياة التي يحرص على عدم تدخل الناس فيها بعدم انتهاك أسرارها فيها². كما أن السؤال يجب ألا يتضمن تجريح وزير بذاته وذلك لأن الغاية أو الهدف من السؤال هي البحث عن الحقائق التي يجهلها السائل والتي لولاها لم يطرح استفهامه، وبالتالي لا يجوز أن يتعدى السؤال إلى حد التجريح والنقد.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فنلاحظ أنه لم ينص على هذا الشرط لا في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ولا في النظام الداخلي لمجلس الأمة ولا في القانون العضوي 01/99.

وفي اعتقادنا أن الدافع وراء عدم نص المشرع الجزائري على هذا الشرط صراحة هو تيقنه من تمتع عضو البرلمان بصفات الاحترام والآداب، وتقبل الرأي الآخر، هذه الصفات التي يفترض أن تكون الدافع وراء اختياره من قبل جمهور الناخبين.

3/2 أن يكون السؤال قائما: وهو ما معناه ألا يتخلى صاحب السؤال عن سؤاله لأنه من غير الممكن أن يصبح السؤال قائما إذا تخلى عنه صاحبه لأي سبب من الأسباب كالعزل أو الاستقالة أو الوفاة أو المرض الذي لا يستطيع معه مواصلة نشاطه بالمجلس.

كما قد يسقط السؤال ويصبح في حالة العدم وذلك عند حل البرلمان، أما كون البرلمان في عطلة، فإن هذا لا يؤدي إلى سقوط السؤال وإنما سيظل السؤال قائما إلى غاية انعقاد دورات المجلس، كذلك فإنه من غير الممكن أن يظل السؤال قائما في حالة استقالة الوزير المعني بالسؤال أو إقالته³.

¹ - تنص المادة 46 من دستور 1996 على أنه: "لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة، وحرمة شرفه، ويحميها القانون. سرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة. لا يجوز بأي شكل المساس بهذه الحقوق دون أمر معلن من السلطة القضائية. ويعاقب القانون على انتهاك هذا الحكم. حماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي حق أساسي يضمنه القانون ويعاقب على انتهاكه".

² - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 270.

³ - أنظر، بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 24.

من خلال كل تلك الشروط سواء الشكلية منها أو الموضوعية نجدها تتميز بالواقعية والبساطة، وهو ما سيعمل على بلوغ أكبر عدد ممكن من الأسئلة، مما سيؤدي بدوره إلى تحقيق نظام ديمقراطي راشد.

ثانياً: إجراءات طرح السؤال البرلماني على الحكومة

سنتناول هذه الإجراءات من خلال التطرق إلى الكيفية التي يتم بها تقديم السؤال، مع الوقوف كذلك على كيفية إدراج السؤال في جدول الأعمال.

1/ تقديم السؤال: إن أولى هذه الإجراءات يتمثل في تقديم السؤال من قبل صاحبه على حسب الحال لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة¹.

وبالنسبة لأيداع السؤال لدى مكتب الغرفة ينطوي على الكثير من الإيجابيات وذلك من خلال طريقة تشكيله حيث أنه يضم أعضاء متوافق عليهم من ممثلي المجموعات البرلمانية، أو منتخبين بالاقتراع السري متعدد الأسماء، وهو ما يوفر ضماناً بعدم تجاهل السؤال، وهذا بخلاف الحالة التي يودع فيها السؤال لدى رئيس المجلس والذي في الغالب ما يكون من الحزب الحاكم أو حزب الموالاتة، وهو ما قد يؤدي إلى تجاهل أسئلة نواب المعارضة².

هذا وقد نصت المادة 3/72 من القانون العضوي رقم 02/99 على أن يتم إرسال السؤال الكتابي من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة فوراً إلى رئيس الحكومة ليتم تبليغ عضو الحكومة المختص بالسؤال.

وفيما يخص السؤال الشفوي يجب إيداعه من قبل صاحبه في ظرف عشرة (10) أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة للنقاش، ويتم إرساله من قبل رئيس المجلس الشعبي

¹ - أنظر، المواد 69 - 72 من لقانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 136.

الوطني أو رئيس مجلس الأمة على حسب الحال وفورا إلى رئيس الحكومة ليتم تبليغه للوزير المختص به¹.

وخلال الدورات العادية للمجلس تخصص جلسة كل خمسة عشر (15) يوما للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة، وعن اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية فيتم تحديده بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان، وبالاتفاق مع الحكومة، إضافة إلى وجوب تقيد عضو البرلمان بطرح سؤال وأحد في كل جلسة وألا يزيد على ذلك، ولعل الحكمة من هذا القيد هي إتاحة الفرصة لبقية الزملاء في المجلس من أجل طرح أسئلتهم، أما فيما يخص عدد الأسئلة التي ينبغي على أعضاء الحكومة الإجابة عليها فيتم ضبطها بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة².

2/ إدراج السؤال في جدول الأعمال

إن فتح باب المرور لمناقشة السؤال لن يتأتى إلا بإدراج السؤال بجدول أعمال جلسة النظر فيه، وأثناء انعقاد الجلسة المقررة لطرح الأسئلة الشفوية والإجابة عنها يتولى عضو البرلمان عرض سؤاله في المدة المحددة ويقوم الوزير بالرد عليه خلال المدة المحددة كذلك³. أما الأسئلة الكتابية فتحال إلى أعضاء الحكومة المعنيين ليجيبوا عليها كتابة في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغهم بالسؤال، وبالنسبة لإجراء إدراج السؤال بجدول أعمال جلسة النظر فيه وإن كان ضروريا بالنسبة للأسئلة الشفوية إلا أنه ليس كذلك بالنسبة للأسئلة الكتابية، وهذا لأن عملية الرد على السؤال الكتابي تتم من خلال عملية إيداع الوزير المعني

¹ - أنظر، نص المادة 69 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² - أنظر، نص المادة 70 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

³ - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 138.

بالسؤال إجابته لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة على حسب الحال ويبلغ إلى صاحبه¹.

ومما تجب الإشارة إليه أنه رغم تحديد مهلة الإجابة عن الأسئلة المكتوبة إلا أن النصوص القانونية الخاصة بها لم تعالج مسألة عدم تقييد عضو الحكومة بالإجابة في الآجال المحددة وهو ما يفتح المجال أمام الحكومة للمماطلة في الرد عن هذه الأسئلة، وهو ما سيفقد هذه الأسئلة فعاليتها، لذا كان من اللازم على الأقل النص على إمكانية تحويل السؤال المكتوب إلى سؤال شفوي، كما هو عليه الحال في بعض الأنظمة البرلمانية².

إضافة إلى ذلك فإن تبليغ تاريخ الجلسات وجدول الأعمال إلى نواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة يكون سبعة (07) أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية، هذا ويتضمن جدول الأعمال مجموعة من المسائل من بينها الأسئلة الشفوية³.

أما بالنسبة لتبليغ تاريخ الجلسات وجدول الأعمال إلى أعضاء مجلس الأمة والحكومة فيكون ذلك بخمسة عشر (15) يوما على الأقل قبل افتتاح الجلسة، ومن بين المسائل التي يتضمنها مجلس الأمة نجد الأسئلة الشفوية⁴.

ولإدراج الأسئلة في جدول الأعمال لابد من توافر مجموعة من الشروط، حيث أنه لا يجوز أن تدرج بجدول الأعمال الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس وذلك قبل تقديم اللجنة تقريرها للمجلس، وهذا لأن التقرير قد يحتوي على إجابة للسؤال مما يغني عن مناقشته، وإذا تأخرت اللجنة عن الموعد المحدد لذلك أدرج السؤال بجدول الأعمال كما لا تدرج أي أسئلة بجدول الأعمال قبل عرض الوزارة لبرنامجها، ما لم يكن موضوع السؤال

¹ - أنظر، نص المادة 73 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² - أنظر، ميلود خريجة، المرجع السابق، ص 40.

³ - أنظر، نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁴ - أنظر، نص المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

له أهمية خاصة وعاجلة لكن بعد موافقة مكتب المجلس، مما يعني أن لرئيس المجلس سلطة تقديرية على مدى الأهمية الخاصة والعاجلة للسؤال¹.

كما لا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في الجلسة الواحدة، أو أكثر من ثلاثة أسئلة في الشهر الواحد، ولعل الحكمة من هذا الشرط هي إتاحة الفرصة لأكثر عدد ممكن من الأعضاء من أجل ممارسة هذا الحق، إلا أن البعض يرى خلاف ذلك حيث ينظر إلى هذا الشرط أنه قيد على حق النائب في تقديم الأسئلة وإعاقة لتنشيط عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة².

من خلال دراستنا لهذه الآلية يتضح أن هناك نقائص وثغرات في المنظومة القانونية المنظمة لهذه الآلية، لكن رغم كل تلك النقائص والتحديات التي تواجه آلية السؤال إلا أنها تبقى الآلية الأكثر ممارسة وتطبيقا في الأداء البرلماني والرقابي، وذلك بسبب سهولة إعمالها وبساطة إجراءاتها، وهو ما يساهم في ترشيد الأداء الحكومي، ليصل إلى تحقيق قيم وأخلاقيات الحكم الرشيد في الدولة.

المطلب الثاني

الاستجواب

إلى جانب السؤال منح البرلمان الحق في استجواب الحكومة ومساءلتها عما غمض عليه، وقد تناول المؤسس الدستوري الجزائري هذه الآلية في جميع دساتيره عدا دستور 1963 وبالنظر لما لهذه الآلية من أهمية سنتناولها بالدراسة والتحليل وذلك من خلال الوقوف على تعريف الاستجواب (الفرع الأول)، وكذا شروطه (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى إجراءات ممارسته (الفرع الثالث)، مع تقييم الممارسة البرلمانية الجزائرية لهذه الآلية (الفرع الرابع).

¹ - أنظر، بدر محمد حسن عامر الجعدي، المرجع السابق، ص 121 - 122.

² - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 285 - 286. وأنظر، بدر محمد حسن عامر الجعدي، المرجع نفسه، ص 120.

الفرع الأول

تعريف الاستجواب

لقد تعددت التعاريف التي قيلت بشأن الاستجواب ومن تلك التعاريف ذلك التعريف¹ الذي يعده بأنه " ذلك الطلب الذي يتقدم به أي عضو من أعضاء مجلس الشعب يحمل في طياته اتهاماً للحكومة ولومها وتجريح سياستها أو محاسبة أحد أعضائها عن تصرف ما يصدد شأن من الشؤون المتعلقة بوزارته".

وقد عرفه البعض² بأنه: " محاسبة الوزير عن خطأ ارتكبه عند تطبيق القانون أو أثناء تأدية عمله، فالاستجواب إذن هو عبارة عن اتهام يوجهه أحد أعضاء المجلس النيابي إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى أحد الوزراء عن مآخذ ومثالب في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه".

ويذهب البعض الآخر³ إلى تعريف الاستجواب بأنه: " استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به النائب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء أو نوابهم بقصد محاسبتهم وتوجيه النقد إليهم".

بينما هناك من عرف الاستجواب⁴ على أنه: " العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسمياً وزير ما لتوضيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح نقطة معينة، أو هو ذلك الإجراء الذي يمكن من خلاله لعضو البرلمان من أن يكلف الحكومة بتوضيح عمل معين أو السياسة العامة".

أما الفقه المقارن⁵ فقد ذهب إلى تعريف السؤال بأنه: " العمل الذي يقوم بموجبه العضو بوضع الوزير في موضع يشرح فيه سياسة الحكومة العامة أو توضيح سياسة محددة".

1 - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 438.

2 - أنظر، بدر محمد حسن عامري الجعدي، المرجع السابق، ص 125.

3 - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 142.

4 - أنظر، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 346.

5 - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة المرجع نفسه، ص 437.

كما قد ذهب البعض الآخر¹ إلى تعريف الاستجواب بأنه: "حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها، يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء، وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات".

من خلال استعراضنا لتلك التعاريف السابقة نلاحظ أن الميزة الأساسية للاستجواب تتمثل في النتيجة التي قد يؤدي إليها فإما أن ينتهي بالتصويت لصالح الحكومة في حالة الاقتناع بردودها أو أن يتم سحب الثقة من الحكومة في الحالة العكسية².

إضافة إلى ذلك يبدو أن هناك اختلافا في وجهات النظر بين الفقهاء، وذلك بين من يعتبر الاستجواب نوعا من المحاسبة أو المساءلة للحكومة وبين من يعتبره وسيلة للاستفهام من الحكومة، هذا وقد ذهب البعض الآخر³ إلى اعتباره إنذارا موجها إلى وزير بقصد تقديم إيضاحات وشرح في أحد الأمور المتعلقة بوزارته.

الفرع الثاني

شروط الاستجواب

نظرا للدور الذي تلعبه آلية الاستجواب باعتبارها آلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ولما قد يترتب على هذه الآلية من نتائج خطيرة، عمد المشرع الجزائري إلى إحاطتها بمجموعة من الضوابط والشروط، وهذا حتى لا يسرف في استعمالها، أو أن يسئ استخدامها، وحتى تتمكن هذه الآلية من تحقيق الأهداف المرجوة منها والتي من بينها

¹ - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة المرجع السابق، ص 437.

² - أنظر، محمد هامل، المرجع السابق، ص 142.

³ - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة المرجع نفسه، ص 439.

بلوغ نظام ديمقراطي راشد في الدولة، لا بد من توفر مجموعة من الشروط والضوابط والتي انقسمت إلى شروط شكلية (أولاً)، وشروط موضوعية (ثانياً).

أولاً: الشروط الشكلية للاستجواب

إذا كانت بعض النظم البرلمانية المقارنة قد نصت على بعض الشروط الشكلية والمتمثلة في ضرورة تقديم الاستجواب كتابة، إضافة إلى اشتراط عدم تضمين الاستجواب لعبارة غير لائقة، فإن المشرع الجزائري لم ينص إلا على شرط واحد والمتمثل في عدد النصاب المشترط لقبول الاستجواب، ومن هذا المنطلق سنتطرق لأهم تلك الشروط والمتمثلة فيما يلي:

1- أن يكون الاستجواب مكتوباً

لقد أجمعت أغلب التشريعات ومنها المشرع الجزائري على ضرورة أن يكون الاستجواب مكتوباً، ونشير هنا إلى أن المشرع الجزائري لم يشترط الكتابة صراحة وإنما هذا الشرط يمكن استنتاجه ضمناً من خلال الوقوف على معاني بعض المصطلحات والعبارات التي استعملها المشرع الجزائري، ومن بين تلك العبارات الدالة على أن المشرع الجزائري قد اشترط الكتابة كشرط لقبول الاستجواب العبارة التالية: "نص الاستجواب الذي يوقعه"¹، من خلال الوقوف على هذه العبارة نجد أن النص لا يكون شفاهياً وإنما يكون دوماً مكتوباً، بالإضافة إلى التوقيع الذي لا يكون إلا على وثيقة مكتوبة، وكما ان المشرع الجزائري قد استعمل في موضع آخر عبارة "يودع نص الاستجواب... ويوزع على الأعضاء"².

¹ - تنص المادة 2/65 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أن "يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، على الأقل ثلاثون (30) نائباً أو ثلاثون (30) عضواً في مجلس الأمة، إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لأيداعه".

² - تنص المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، على أن "يودع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة ويوزع على الأعضاء، ويعلق بمقر المجلس".

إذا من خلال ما سبق نجد أن الذي يودع هو نص الاستجواب المكتوب، والذي يوزع يوزع على الأعضاء لابد أن يكون مكتوباً، إذ من غير المعقول أن يتم توزيع شيء شفهي غير مكتوب.

ومن خلال الممارسة البرلمانية في الجزائر يتضح أن تقديم نص الاستجواب كان دائماً مكتوباً، حيث يودع عند رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة¹، ولاشك أن اشتراط تقديم الاستجواب مكتوباً سيسهل من عملية تداوله في المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان، ومقتضى ذلك أنه لا يصح ان يتقدم العضو باستجوابه شفاهية في جلسة المجلس. واشترط الكتابة يعد تأكيداً على ضرورة ان يكون الاستجواب واضحاً كما يجب ان تكون الوقائع والأسانيد ظاهرة من ناحية أخرى، بحيث يتضح وجه المخالفة التي تنسب إلى من وجه إليه الاستجواب ليتمكن من الدفاع عن نفسه بسهولة.

كما أن هذا الشرط يعد ضرورياً لضمان عدم التغيير في مضمون الاستجواب من أجل ضمان حصول جميع الأعضاء على نسخة منه لأنه بمثابة وثيقة اتهام. ومما هو جدير بالذكر أن الاستجواب يجب ألا يكون مصاغ في شكل عام دون بيان نقاط المسؤولية، لأنه يعد في هذه الحالة غير مقبول من الناحية الشكلية².

2- ألا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة

وفي ظل غياب نص صريح يقر بذلك نستطيع القول إن هذا الشرط بديهي، حيث يقتضي هذا الشرط ضرورة أن يلتزم النائب المستجوب بأداب الاستجواب عند شرح استجوابه أو مناقشته أو في حالة الرد على إجابة الوزير المستجوب، وذلك بعدم استخدامه للعبارات

¹ - أنظر، بن السيمو محمد المهدي بن مولاي مبارك، الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام

الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة، جامعة ادرار، العدد32، مارس 2015، ص 109.

² - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 455 وما بعدها.

والألفاظ غير اللائقة، وعدم مقاطعة الوزير أثناء رده على الاستجواب والانتظار لحين الانتهاء من الإجابة¹.

وعلى مقدم الاستجواب أن يتوخى الحذر حتى لا يشتمل استجوابه على ذكر لأسماء أشخاص أو المساس بهم فيما يتعلق بشؤونهم الخاصة، أو أن يرد بالاستجواب ما يضر بالمصلحة العليا للدولة، كما يجب أن يلتزم النائب المستجوب بآداب المستجوب وألا ينزل النائب إلى ما لا يليق به كمثل الشعب الحريص على تحقيق المصلحة العامة² ورشاد الحكم في الدولة.

3- توقيع الاستجواب من قبل ثلاثين نائبا أو ثلاثين عضوا

من خلال نص المادة 2/65 من القانون العضوي رقم 02/99 يتضح أن آلية الاستجواب في النظام السياسي الجزائري هي حق جماعي وليس فرديا عكس النظام المصري الذي أخذ بفرديية الاستجواب³.

ومن ناحية أخرى نجد المادة 1/151⁴ من دستور 1996 جاءت عامة وخالية من تحديد أي نصاب قانوني يجب توافره لممارسة أعضاء البرلمان سلطة استجواب الحكومة. مع التنويه هنا إلى أن هذا الشرط قد تعرض للنقد من عدة جوانب، ومن ذلك نجد أن عدد أعضاء مجلس الأمة يشكل نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي كان على المشرع الجزائري أن يراعي هذا الفارق وذلك بتخفيض النصاب المقرر لقبول الاستجواب المقدم من قبل أعضاء مجلس الأمة⁵.

¹ - أنظر، بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 32. وأنظر، مفتاح حرشا، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، دار الفكر والقانون، المنصورة مصر، الطبعة الأولى، 2014، ص 104.

² - أنظر، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 349.

³ - أنظر، بن السيمو محمد المهدي بن مولاي مبارك، المرجع السابق، ص 106.

⁴ - تنص المادة 1/151 من دستور 1996 على ان: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة".

⁵ - أنظر، خرياشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد 25، افريل 2010، ص 40.

إضافة إلى ما سبق نجد أن هذا الشرط مبالغ فيه، ويصعب تطبيقه على أرض الواقع خاصة بالنسبة لمجلس الأمة فمع قلة عدد أعضائه مقارنة مع أعضاء المجلس الشعبي الوطني نجد أن ثلث (3/1) أعضائه يتم تعيينهم من قبل السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن ولاءهم يكون دوماً لصالح السلطة التنفيذية، وبهذا لن يتقدموا ولن يشاركوا في التوقيع مع الأعضاء الذين لديهم رغبة في تقديم الاستجواب، أما بالنسبة لثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة المتبقية نجد أغلبيتها من أحزاب الموالاة وهذا ما يدفعها إلى الامتناع عن تقديم أية استجابات، حيث أنه خلال الفصل التشريعي (1997 - 2002)، تم تقديم سبعة استجابات، عكس مجلس الأمة الذي لم يلجأ لهذه الآلية نهائياً¹.

وقد انتقد هذا الشرط كذلك لمغايرته بين شروط قبول الاستجواب وشروط قبول اقتراح القانون، بالنسبة لهذا الأخير يشترط المشرع لقبوله توقيعه من قبل عشرين (20) نائبا فيما يشترط لقبول الاستجواب توقيعه من قبل ثلاثين (30) نائبا².

مما سبق نجد أن هذا الشرط يعد عائقا أمام أداء هذه الآلية لعملها الرقابي وهو ما سينعكس سلبا على بلوغ درجة كافية من رشادة الحكم في الدولة.

ثانيا: الشروط الموضوعية للاستجواب

إذا كان المشرع الجزائري قد أغفل العديد من هذه لشروط فإن الممارسات البرلمانية في بعض الأنظمة هي التي كشفت عنها وهو ما جعل المشرع الجزائري يسير عليه وينتهجها وقد تمثلت هذه الشروط في تعلق الاستجواب بأحدى قضايا الساعة، مع تحقيقه للمصلحة العامة، وعدم مخالفته أحكام الدستور والقانون، وهذا على النحو التالي:

1- أن يكون الاستجواب متعلقا بأحدى قضايا الساعة

وهذا ما يستفاد من نص المادة 1/151 من دستور 1996 إلا أن هذه المادة لم توضح المقصود بقضايا الساعة، فهذا اللفظ عام يحتمل أن يدخل تحته أي موضوع، كما أن

¹ - أنظر، بن السيمو محمد المهدي بن مولاي مبارك، المرجع السابق، ص 107.

² - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 144.

هذا الشرط يعمل على التوسيع من نطاق الاستجواب وهذا بالنظر لكثرة مواضيع الساعة، وهو ما يترك المجال واسعا أمام أعضاء البرلمان في اختيار الموضوع الأنسب.

إن هذا اللفظ بقدر ما هو متسع فإنه في نفس الوقت ضيق وذلك أمام عدم وجود معيار أو ضابط يحدد المقصود من قضايا الساعة، إذ يمكن لأعضاء الحكومة التملص من الرد على بعض الاستجابات بحجة أنها ليست من قضايا الساعة.

كما أن مصطلح قضايا الساعة يشير في بعض الأنظمة إلى آلية رقابة أخرى تشبه إلى حد بعيد ما يسمى في بريطانيا بأسئلة الساعة أو الأسئلة المستعجلة¹.

2- يجب أن يكون هدف الاستجواب تحقيق المصلحة العامة

رغم أن المشرع الجزائري لم ينص على هذا الشرط إلا أن العادة جرت على اتباعه ومراعاته، ومن مقتضياته ألا يكون في تقديم الاستجواب مصلحة خاصة أو شخصية للطرف المستجوب فقد يستخدم هذا الأخير هذه الأداة الرقابية كوسيلة تهديد أو ردع أو ابتزاز للضغط على الحكومة أو أحد أعضائها، لتحقيق بعض الأغراض الخاصة، ولعل هذا ما يفسر سحب الكثير من الاستجابات بعد تقديمها لرئاسة المجلس².

والمصلحة الشخصية قد تكون لعضو المجلس النيابي أو لأحد أقاربه على أنه في بعض الأحيان تتداخل المصلحة الشخصية للمستجوب مع اعتبارات المصلحة العامة، وفي الكثير من الحالات يصعب الفصل بين الدوافع الشخصية لمقدم الاستجواب واعتبارات المصلحة العامة، وفي حال حدوث تعارض بين المصلحتين العامة والشخصية فإن تقديم المصلحة العامة أمر لازم.

في حين يرى البعض³ أن حق الاستجواب ورد في الدستور مطلقا، وبالتالي فإن عضو البرلمان يستطيع أن يقدم استجابات في أمر من الأمور التي تتفق مع الدستور حتى ولو

¹ - أنظر، خرباشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 39.

² - أنظر، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 351.

³ - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 485 _ 486.

كانت له فيها مصلحة شخصية ما دام لها ارتباط بالمصلحة العامة فمن غير المعقول أن يسمح لمقدم الاستجواب أن يدافع عن آلاف المواطنين بالمصالح العامة، ويحرم من الدفاع عن نفسه وأهله إذا كانت مصلحته مرتبطة بالمصلحة العامة.

3- ألا يخالف الاستجواب أحكام الدستور والقانون

إن عدم احترام هذا الشرط يعني الخروج على مبدأ المشروعية، كما أنه لا سبيل لإرساء دعائم الحكم الرشيد إلا من خلال احترام أحكام الدستور والقانون، ولكي يمارس البرلمان اختصاصاته سواء التشريعية منها أو الرقابية إنما يمارسها في إطار نصوص الدستور والقانون، وبهذا لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أمورا تخالف ما ورد فيهما خاصة وأن الاستجواب يتضمن اتهامات للحكومة أو أحد أعضائها، لإثبات مخالفة لأحكام الدستور والقانون¹.

وفي هذا الخصوص تقدم لنا الممارسة البرلمانية في الكويت نموذجا فريدا لاستجواب تقدم به أحد أعضاء مجلس الأمة في 27 يناير سنة 1982 ضد وزير الصحة رأت فيه الحكومة مخالفته لنصوص الدستور والقانون، وعلى إثر هذا طلب المجلس من المحكمة بيان حدود حق عضو المجلس في توجيه السؤال، وهل هو حق مقيد أم مطلق بلا قيود؟ هذا وقد أجابت المحكمة الدستورية في الكويت بالقول: إن الحق في الرقابة البرلمانية يقف في مقابله حق الفرد في حماية خصوصيته² بما يوجب التوفيق بينهما على نحو يحقق مصلحة المجتمع³.

¹ - أنظر، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 350.

² - تنص المادة 2/1/46 من دستور 1996 على أن: "لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة، وحرمة شرفه، وبحميها القانون. سرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل اشكالها مضمونة".

³ - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 475 - 478.

الفرع الثالث

إجراءات الاستجواب

بعد أن يستوفي طلب الاستجواب شروطه الشكلية والموضوعية يبدأ الاستجواب بالمرحلة الإجرائية، والتي تبدأ بتقديم الاستجواب إلى البرلمان (أولاً)، وبعد ذلك تتم مناقشة هذا الاستجواب (ثانياً).

أولاً: مرحلة تقديم الاستجواب

يتم إيداع نص الاستجواب من قبل صاحبه على حسب الحال لدى مكتب مجلس الأمة، أو مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويوزع على أعضاء الغرفة المعنية، كما يلتزم رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني بتبليغ نص الاستجواب إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لأيداع نص الاستجواب¹.

بالنسبة للجهة التي يودع لديها الاستجواب لم يتم نكرها لا في القانون العضوي 02/99 ولا في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني²، بخلاف النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي بين لنا الجهة التي يتم إيداع الاستجواب لديها والمتمثلة في مكتب مجلس الأمة³. إن تحديد الجهة التي يودع لديها نص الاستجواب يعد أمراً ضرورياً وهذا راجع إلى طبيعة الاستجواب، والصبغة الاتهامية أو المحاسبية التي يحملها لذلك لا بد أن يكون مكتب المجلس عالماً بها قبل أن تسند له مهمة تحديد الجلسة.

وبعد الإيداع يتم تبليغ نص الاستجواب إلى الوزير الأول من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة على حسب الحال، وذلك خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لأيداعه⁴.

¹ - أنظر، خرياشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 42.

² - نشير إلى أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لم يتضمن أي مادة تتعلق بالاستجواب.

³ - تنص المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، على أن: "يودع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة ويوزع على الأعضاء، ويعلق بمقر المجلس".

⁴ - تنص المادة 2/65 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

في الواقع تعتبر هذه المدة طويلة بالنظر إلى طبيعة موضوع الاستجواب المتعلق بمواضيع الساعة إذ من شأن هذه المدة أن تقضي على أهمية الاستجواب إذا كان موضوع الاستجواب يعالج قضية مستعجلة.

بعد القيام بعملية التبليغ يتولى مكتب الغرفة المعنية بالاستجواب وبالتشاور مع الحكومة مهمة تحديد تاريخ الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب على أن يكون في غضون خمسة عشر (15) يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب¹.

وحسناً فعل المشرع عندما اعتمد في تاريخ تحديد الجلسة على يوم الإيداع وليس يوم التبليغ، وفي اعتقادنا أن هذا الإجراء التحوطي يعد واقياً للنواب المتقدمين باستجواباتهم من مخاطر تأخر الجلسة، ذلك أنه لو كان الميعاد مبنياً على تاريخ التبليغ قد يتماطل رئيس الغرفة في تبليغ الحكومة بنص الاستجواب، وخاصة إذا كان ينتمي للأغلبية المشكلة للحكومة، وذلك حتى يعطي الحكومة الوقت الكافي للتهرب من الوقوف أمام ممثلي الشعب. إن اتخاذ مثل هذا إجراء من شأنه أن يبعث في النفوس رغبة المشرع الحقيقية لتفعيل أداء هذه الآلية، وذلك لضمان حماية المصلحة العامة والعمل على ترشيد الحكم في الدولة.

وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أن: يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، على الأقل ثلاثون (30) نائباً أو ثلاثون (30) عضواً في مجلس الأمة، إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لأيداعه".

¹ - تنص المادة 66 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أن: "يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، بالتشاور مع الحكومة، الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها. تكون هذه الجلسة خلال خمسة عشر (15) يوماً على الأكثر، الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب".

ثانيا: مناقشة الاستجواب

وخلال الجلسة المخصصة لدراسة الاستجواب يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع الاستجواب يبين فيه الوقائع وأدلة إسنادها وكذا الاتهامات الموجهة للحكومة¹.

بالنسبة للجهة التي يوجه لها الاستجواب والجهة المكلفة بالرد على الاستجواب قد أثرت بشأنها مجموعة من التساؤلات، لكن وبالرجوع إلى المادة 151 من دستور 1996 والمادة 65 من القانون العضوي رقم 02/99 نجد أنهما قد نصتا على أن الاستجواب يوجه إلى الحكومة وليس لأحد وزرائها، والسبب في ذلك أن النظام الدستوري الجزائري لا يأخذ بالمسؤولية الفردية للوزراء، ومع ذلك يمكن للنواب توجيه استجواب لوزير معين في حال تقصيره، إلا أن المسؤولية هنا تتحملها الحكومة وليس الوزير وحده².

أما عن الجهة المكلفة بالرد على الاستجواب فقد أثبتت الممارسة البرلمانية عدم التزام الحكومة بالحضور بكامل أعضائها لجلسة المناقشة بالإضافة إلى عدم رد رئيس الحكومة شخصيا على الاستجابات.

وفي هذا السياق قد ثار خلاف في المجلس الشعبي الوطني في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 2003/01/09 عندما أكد رئيس الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم على أن الاستجواب المتعلق بالخروقات الحاصلة في القانون المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية يرتبط بمسألة تهم الأمة لذلك يجب أن يجيب عنه رئيس الحكومة، إلا أنه وبعد نقاش طويل تقدم السيد نور الدين طالب بصفته الوزير المكلف بالعلاقة مع البرلمان للإجابة عن الاستجواب وهو ما أثار حفيظة النواب ودفع أصحاب الاستجواب إلى مغادرة قاعة الجلسة، لكن من الناحية القانونية لا يوجد ما يلزم رئيس الحكومة بالحضور لجلسات الاستجواب،

¹ - أنظر، خرياشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 42.

² - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 150.

وهذا ما يتضح من خلال المادة 2/67¹ من القانون العضوي رقم 02/99 حيث نلاحظ أنها لم تحصر الإجابة عن الاستجواب في رئيس الحكومة².

الفرع الرابع

تقييم الاستجواب في التجربة البرلمانية الجزائرية

إذا كان الاستجواب هو إحدى الآليات الرقابية فإنه سيفقد قيمته ومكانته بين الآليات الرقابية الأخرى ما لم يكن هنالك جزاء يلزم الحكومة في حالة عدم اقتناع الأعضاء المتقدمين باستجوابهم، أو في حال عدم الإجابة في الوقت المحدد، أو عندما يتعمد الوزير تقديم إجابات فضفاضة لا علاقة لها بالاستجواب.

ويجب التنويه هنا إلى أن المادة 151 من دستور 1996 والقانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي لمجلس الأمة، كل هذه النصوص جاءت خالية من أي جزاء قد يترتب في حالة عدم اقتناع أعضاء البرلمان بالردود التي قدمتها الحكومة عقب استجوابها.

نتيجة لما سبق إننا نجد عدد الاستجوابات المقدمة من الحكومة وعلى مر التجربة البرلمانية الجزائرية جاء هزيبا جدا مقارنة مع التجارب البرلمانية الأخرى، فبالنسبة للفصل التشريعي الأول تم اللجوء إلى هذه الآلية مرة واحدة فقط ودون أن يتم استخدامه في الفصل التشريعي الثاني أما في الفصل التشريعي الثالث فقد تم استخدامه أربع مرات، وفي الفصل التشريعي الرابع استخدم ثلاث مرات، وهي في الحقيقة نسب ضعيفة جدا³.

أما مجلس الأمة فمنذ نشأته وإلى اليوم في عزوف تام عن استعمالها مكتفيا بالأسئلة، وهذا طالما أن آلية الاستجواب لا تختلف عن آلية السؤال في آثارها.

¹ - تنص المادة 2/67 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أن: "تجيب الحكومة عن ذلك".

² - أنظر، خرياشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 43-44.

³ - أنظر، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 359.

وبالرغم من جسامه التجاوزات المستجوب عنها أحيانا وعدم كفاية التبرير المقدم من طرف الحكومة إلا أنها لم تؤد إلى شئ يذكر، حيث لم يحصل أن استقال وزير معين بالاستجواب.

ومن أجل تسهيل استخدام آلية الاستجواب، للوصول إلى نظام ديمقراطي راشد نرى ضرورة مراجعة أحكام الاستجواب الواردة في القانون العضوي رقم 02/99 هذا على النحو الذي يبسط إجراءاته وبيّح إمكانية توجيه الاستجواب بشكل فردي، ويوضح بشكل دقيق الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لممارسته وهذا على غرار التشريعات المقارنة الأخرى، وأيضا على النحو الذي يبيح إمكانية مساءلة الحكومة، أو الوزير المعني على الأقل في حالة عدم الاقتناع بالإجابة المقدمة على الاستجواب¹.

ومما نخلص إليه أن الاستجواب من أكثر الأدوات الرقابية أهمية، وهذا من حيث قوته الرقابية، إلا أنه مع ذلك يبقى استخدامه محدود جدا، وهذا لخطورة النتائج المترتبة عليه، والرغبة في المحافظة على المناخ السياسي.

كما أن الممارسة الفعلية لهذه الرقابة أثبتت عدم فعليتها لسطحيتها أحيانا ولغيابها أحيانا أخرى، هذا ولم تزل الاستجابات في حدها الأدنى، ولم يترسخ فعلها بعد لأسباب ذاتية وأخرى موضوعية تتعلق بالمستوى الثقافي والوعي البرلماني المتدني، فلا رقابة بدون برلمان واع يسمح بتحسين الأداء الرقابي وترقيته ليكون أكثر فعالية، وهذا ما سيؤدي بدوره إلى بلوغ درجة كافية من رشادة الحكم في الدولة.

المطلب الثالث

التحقيق البرلماني

إلى جانب آليتي السؤال والاستجواب نجد التحقيق البرلماني، هذه الآلية التي يتسنى من خلالها للبرلمان الوصول بنفسه إلى الحقائق واستقاء ما يريد من المعلومات اللازمة،

¹ - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص153.

ولمعرفة مدى تحقيق هذه الآلية للغرض من تقريرها، ومدى استطاعتها الوصول إلى ترسيخ أسس ومقومات الحكم الرشيد، لا بد من التطرق إلى تعريف التحقيق البرلماني (الفرع الأول)، ثم إلى إجراءات ممارسة التحقيق البرلماني (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى سلطات وصلاحيات لجان التحقيق (الفرع الثالث)، على أن نأتي في الأخير إلى تقييم دور لجان التحقيق في ظل التجربة البرلمانية الجزائرية (الفرع الرابع).

الفرع الأول

تعريف التحقيق البرلماني

نشير في البداية إلى أن وجهات النظر بين الفقهاء قد تباينت بخصوص وضع تعريف موحد ودقيق للتحقيق البرلماني وسبب هذا التباين هو محاولة كل فقيه من هؤلاء الفقهاء وضع التعريف الذي يراه هو مناسباً، وفي هذا الصدد سنعمل على استعراض بعض تلك التعاريف، والتي نجد من بينها هذا التعريف الذي ذهب فيه البعض¹ إلى تعريف التحقيق البرلماني بأنه: "حق البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق، وذلك بتأليف لجنة خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة له، لكي تستتير أمامه الطريق في الشؤون التي تدخل في اختصاصه".

وقد عرف التحقيق البرلماني كذلك² بأنه: "التحريات التي يقوم بها المجلس بواسطة بعض أعضائه الذين يتم تعيينهم وتحديد مهمتهم، ويمكن ان تشمل هذه التحقيقات كل مسألة تهم البلاد".

من خلال التمعن في هذه التعاريف نجد أنها قد اقتصرنا على وصفها للتحقيق البرلماني

فقط.

¹ - أنظر، فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني، خلال فترة (2003 - 2009)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، 2011، ص 2364.

² - أنظر، امين سلامة العضائيلة، لجان التحقيق البرلمانية في الاردن في غياب آلية دستورية تنظمها (دراسة مقارنة)، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، العدد الرابع، 2010، ص 218.

وذهب فريق آخر¹ إلى تعريف التحقيق البرلماني بأنه: "وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية التي يباشرها مجلس الشعب من خلال لجنة تشكل بمعرفته خصيصا لهذا الغرض أو عن طريق إحدى لجأته النوعية للوقوف على حقيقة أمر أو قضية مثارة بشأن نشاط أو عمل من أعمال الحكومة، مما يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي له، أو لتقصي الحقيقة عن الأحوال أو الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية العامة، بالنسبة للموضوع أو الجهة التي شككت اللجنة من أجلها، وكذلك عن مدى الالتزام بسيادة القانون، أو بالخطة العامة أو بالموازنة العامة للدولة".

ويعرفه الأستاذ مصطفى حسن البحيري بأنه: "عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية والهيئات العامة المرتبطة بها، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي، وذلك بهدف الكشف عن مواطن الضعف والخلل والنقص في النظام القائم سواء من الناحية السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، وإعداد تقرير مفصل بنتيجة عملها يرفع إلى المجلس التشريعي لمناقشته واتخاذ ما يراه مناسبا بشأنه"².

وذهب فقهاء آخرون³ إلى تعريف التحقيق البرلماني بأنه: "حق البرلمان في تكوين لجنة خاصة أو تكليف لجنة من لجأته بإجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال العامة، مما يجعل لهذه اللجنة أو تلك أن تجمع ما تراه من أدلة أو تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وأن تقوم الجهات المعنية بتزويدها بما تطلبه من وثائق ومستندات أو غير ذلك".

نلاحظ من خلال هذا التعريف أنه اشتمل على جل العناصر الواجب توافرها في تعريف التحقيق البرلماني، وذلك بإشارته إلى أن الهدف من التحقيق هو كشف الحقائق التي تهم

¹ - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 370 - 371.

² - أنظر، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 361.

³ - أنظر، أمين سلامة العضائيلة، المرجع السابق، ص 218.

البرلمان في خصوص القضية محل التحقيق، وإشارته من جهة ثانية إلى أن من يقوم بهذا التحقيق هي لجنة من بين أعضاء البرلمان خاصة أو دائمة، إضافة إلى ذلك فإن هذا التعريف قد بين سلطات لجنة التحقيق، وذلك عندما أشار إلى أن لهذه اللجنة الحق في أن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، زيادة على ذلك إشارة هذا التعريف إلى حق هذه اللجنة في الاطلاع على المستندات".

كما ذهب فريق آخر¹ إلى تعريفه للتحقيق البرلماني بأنه: "شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار على جميع الملبسات والوقائع".

نلاحظ أن هذا التعريف هو الآخر قد اشتمل على جل العناصر الواجب توفرها في تعريف التحقيق البرلماني.

الفرع الثاني

اجراءات تشكيل لجان التحقيق البرلماني

لقد اختلفت تشريعات الدول حول كيفية تشكيل لجان التحقيق، كما أن ممارسة التحقيق في النظام البرلماني لا تقتضي تشكيل لجنة تحقيق خاصة بذلك بل للبرلمان حق الاختيار في أن يعهد بالتحقيق إلى أحد لجأته الدائمة أو أن يكلف به لجنة خاصة².

وبالنسبة لدستور 1996 فقد خول لأعضاء البرلمان إمكانية إنشاء لجان تحقيق مع مراعاة شرط وحيد مفاده وجوب أن يتعلق التحقيق بقضايا ذات مصلحة عامة، وإذا كان القانون العضوي رقم 02/99 قد نظم هذا الحق إلا أنه في نفس الوقت قد قلص من ممارسة هذا الحق بفعل تلك الشروط والإجراءات المعقدة التي يتطلبها، إذ أنه طبقاً لنص المادة 77

¹ - أنظر، الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، المرجع السابق، ص 371.

² - أنظر، عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق ص 394.

من القانون 02/99 نجد أنه لإنشاء لجنة تحقيق يشترط أن يتم التوقيع على اقتراح لائحة يوقعها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا ليتم إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحال.

إن هذا الشرط قد تعرض لمجموعة من الانتقادات لوقوفه عائقا أمام استعمال هذه الآلية ما قد ينجر عنه ضعف أداء هذه الآلية الأمر الذي سيؤدي إلى بعد البرلمان عن الرشد. وفي هذا الخصوص نجد أنه بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي رقم 02/99 قد أشار بعض نواب المجلس إلى أن هذا الشرط يهدف إلى منع المعارضة من ممارسة حقها الرقابي، كما أن المبادرة البرلمانية الصادرة من عضو أو نائب بمفرده قد لا يتم التوقيع عليها من قبل عشرون (20) نائبا أو عضوا حسب الحال وبالتالي ينتفي الوجود القانوني للجنة التحقيق، وهنا يبقى على العضو أو النائب الراغب في إنشاء لجنة تحقيق سوى العمل على حث وإقناع زملائه على التوقيع على اللائحة كشرط أولي فيما يتعلق باقتراح اللائحة وإيداعها للمكتب والتصويت عليها، وبعد أن ينال اقتراح اللائحة الموافقة يتم تعيين أعضاء لجنة التحقيق¹.

ومن ناحية أخرى فإنه كان على المشرع وهو ينظم شرط توقيع اللائحة أن يراعي عدد أعضاء مجلس الأمة الذي يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وبهذا يعمل على تخفيض عدد التوقيعات المشترطة لإنشاء لجنة تحقيق، عندما تكون المبادرة من طرف أعضاء مجلس الأمة، إضافة إلى ذلك فإن ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية²، وهو ما يصعب عملية إقناع هؤلاء الأعضاء بالتوقيع على اقتراح اللائحة، وهذا طبيعي لان ولاءهم يبقى دوما للجهة التي قامت بتعيينهم،

¹ - أنظر، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 364.

² - أنظر، نص المادة 3/118 من دستور 1996.

وبالنسبة لنثلي (3/2) أعضاء مجلس الأمة¹ فإن أغلبيتهم ستكون موالية للحكومة. وخاصة إذا كان الحزب المنتمي إليه الرئيس يشكل أغلبية داخل البرلمان.

إذا أمام هذه الصعوبات والإجراءات المعقدة يصعب على مجلس الأمة استعمال آلية التحقيق البرلماني، وهو ما سيؤثر سلبا على ترشيد أداء الحكومة.

ومن الإجراءات الواجب توفرها كذلك بالنسبة لتشكيل لجنة تحقيق ضرورة تعيين أعضاء لجان التحقيق من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، وهذا حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة².

إضافة إلى أن عدد أعضاء لجنة التحقيق البرلماني يجب أن يكون متناسبا مع طبيعة الموضوع المطلوب التحقيق فيه وذلك لأن المواضيع المعروضة للتحقيق لن تكون على درجة واحدة من الأهمية والتعقيد ففي بعض الأحيان تعرض على لجنة التحقيق مواضيع بسيطة، وهذا ما يجعل التحقيق فيها لا يتطلب جهد أو عناء يذكر، حيث يمكن لعدد قليل من الأعضاء مباشرة التحقيق والخروج بنتائج إيجابية.

لكن أحيانا أخرى قد تتعرض لجان التحقيق إلى موضوعات على درجة عالية من الصعوبة والتعقيد وهو ما قد يتطلب الانتقال إلى أماكن عديدة من الوطن وفي بعض الحالات قد تتعداه إلى خارج الوطن قصد جمع الأدلة، الأمر الذي يتطلب عددا لا بأس به من الأعضاء لمباشرة هذه المهمة، وبالتالي فإن مسألة تناسب عدد الأعضاء مع طبيعة الموضوع المطلوب التحقيق فيه يعتبر مطلبا ضروريا، وهذا خاصة إذا ما علمنا أن اللجنة مطالبة بعرض نتائج عملها على الغرفة التي قامت بتشكيلها في أجل محدد³.

¹ - أنظر، نص المادة 2/118 من دستور 1996.

² - أنظر، نص المادة 78 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

³ - أنظر، محمد هامل، المرجع السابق، ص 158.

زيادة على هذه الإجراءات هناك إجراء آخر مفاده حظر تعيين الأعضاء أو النواب الذين وقعوا على اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة، في لجان التحقيق¹.

إن هذا الحظر الذي نص عليه المشرع الجزائري سيؤدي إلى حرمان بعض التوكيلات السياسية من المشاركة في عضوية اللجنة، خاصة إذا كانوا قد وقعوا على اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة، مع العلم أن هذه التوكيلات السياسية في بعض الأحيان قد لا تتجاوز نسبتها العشرين (20) عضواً، وبذلك إن وقعت على اللائحة فلن تتسنى لها المشاركة في لجنة التحقيق، مع الإشارة إلى أن هؤلاء الأعضاء الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة التحقيق يكونون هم الأدرى بحيثيات الموضوع وتفصيله من غيرهم من بقية الأعضاء، إضافة إلى ذلك فإن نواب الأغلبية الموالين للحكومة هم الذين سيستأثرون على عضوية اللجنة، وهو ما قد يدفعهم إلى التغطية عن التجاوزات المرتكبة من قبل الحكومة².

وعلى ذلك نجد أن هذا الإجراء يعد عائقاً كبيراً أمام هذه الآلية لبلوغها الهدف المرجو منها والمتمثل في ترشيد الأداء الحكومي والوصول إلى تحقيق قيم وأخلاقيات الحكم الرشيد في الدولة لذا فإنه من الضروري إعادة النظر في هذا الإجراء وذلك بالسماح للأعضاء الذين وقعوا على اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة بالمشاركة في لجنة التحقيق.

الفرع الثالث

سلطات وصلاحيات لجان التحقيق البرلماني

بعد الانتهاء من تشكيل هذه اللجنة تبدأ بمباشرة مهامها وفق ما هو محدد لها وخلال فترة زمنية معينة، ومن أجل قيامها بمهامها على أكمل وجه لابد من توفرها على مجموعة من الصلاحيات والسلطات.

¹ - تنص المادة 81 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أن: "لا يعين في لجنة تحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة"

² - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 159.

ومن السلطات التي خولها المشرع الجزائري لهذه اللجنة حق الاطلاع على الوثائق والأجهزة الحكومية، والحصول على البيانات والمعلومات، من أجل أداء عملها كما يجب، وقد كفل المشرع الجزائري هذه السلطة بموجب نص المادة 1/84¹ من القانون العضوي رقم 02/99، ومن خلال الاطلاع على النص أعلاه نلاحظ أن حق الاطلاع على الوثائق ليس مطلقا وإنما استثنى منه المشرع ما يتعلق بالدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة.

وإذا كان عدم تسليم الوثائق المتعلقة بالدفاع الوطني يعتبر أمرا منطقيا ومقبولا لما قد تحتوي عليه تلك الوثائق من أسرار مهمة تعرض الدولة لمخاطر كبيرة، لكن الإشكال يثور بشأن عدم تسليم الوثائق المتعلقة بالمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، مع العلم أن تسليم الوثائق الخاصة بها لا يعرض الدولة لأي مخاطر، وإنما يعمل على تقليص سلطات البرلمان في رقابته على أعمال الحكومة².

إضافة إلى ذلك نجد أن المشرع قد خول صلاحية تقرير الطابع السري والاستراتيجي للوثائق إلى الجهات الإدارية المعنية، مع اشتراطه تبرير رفض طلب الاطلاع على الوثائق للدواعي المشار إليها، وقد تمتنع هذه الجهات عن تسليم تلك الوثائق بحجة سريتها ومن دون تقديم أي مبرر لأن القانون لم ينص على أي جزاء قانوني يترتب على هذا الامتناع³، وهذا ما سيؤدي إلى إفراغ هذه الآلية من محتواها، وبالتالي فإن عدم تفعيل هذه الآلية سيؤدي إلى التأثير السلبي على رشادة أداء الحكومة.

¹ - تنص المادة 1/84 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة على ان " تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي".

² - أنظر، عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 355.

³ - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 166.

وعلى ذلك فإنه من الضروري إنشاء لجنة مستقلة تمنح لها صلاحيات مدى سرية الوثائق من عدمه، وهذا حتى لا يتحول طابع السرية إلى معرقل لعمل لجان التحقيق البرلماني، هذا وقد عمد المشرع الفرنسي إلى تخويل صلاحيات تقرير سرية الوثائق من عدمه إلى لجنة خاصة أطلق عليها اسم لجنة الحصول على الوثائق الإدارية¹. ومن بين صلاحيات هذه اللجنة كذلك استدعاء الوزير المختص، أو مقدم الاقتراح أو من ترى لزوم سماع رأيه²، هذا وقد أقر القانون العضوي 02/99 بان عدم المثل أمام لجنة التحقيق يعتبر تقصيرا جسيما يدون في التقرير وتتحمل السلطة السلمية الوصية كل مسؤوليتها³.

لكن التساؤل الذي يطرح نفسه هنا ما هو الجزاء القانوني الذي أعده المشرع في حالة عدم المثل، وبعد الاطلاع على النصوص القانونية المتعلقة بالتحقيق البرلماني يتضح أنه ليس هناك جزاء يمكن ترتيبه في حال عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق البرلمانية، وهذا ما من شأنه أن يحفز الأشخاص والجهات المعنية بالتحقيق إلى عدم المثل أمام هذه اللجنة⁴، وهو ما يعمل على إضعاف أداء هذه الآلية، مما سيؤثر سلبا على ترشيد أداء الحكومة. ومن السلطات الأخرى التي حولها المشرع للجان التحقيق البرلمانية سلطة معاينة أي مكان أو جهة إدارية والقيام بالزيارات الميدانية وهو ما سيفيد سير عملية التحقيق.

وإذا كانت صلاحيات واختصاصات هذه اللجنة تقتضي الانتقال إلى الأماكن اللازم زيارتها لإتمام عملية التحقيق يعد أمرا ضروريا داخل الدولة، فهل يمكن أن يمتد التحقيق إلى خارج الدولة، خاصة إذا كانت حيثيات الموضوع محل التحقيق تتعدى إقليم الدولة لتمتد إلى

¹ - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 167.

² - أنظر، فيصل شطناوي، المرجع السابق، ص 2365.

³ - أنظر، نص المادة 5/83 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

⁴ - أنظر، محمد هاملي، المرجع نفسه، ص 165.

إقليم دولة أخرى، الإجابة هي أن المنطق يقتضي امتداد هذا التحقيق إلى خارج الدولة، على أن تكون نفقات الانتقال على عاتق المجلس النيابي التابعة له لجنة التحقيق¹.
وبمجرد ما تنتهي لجنة التحقيق من عملها الذي شكلت من أجله تنتهي حياتها، وهذا لأنها لجنة مؤقتة شكلت من أجل إتمام عملية ما، تتهيأ بصدور تقرير نهائي تسلمه إلى رئيس المجلس على حسب الحال².

الفرع الرابع

تقييم دور لجان التحقيق في ظل التجربة البرلمانية الجزائرية

إن أخذ رأي الحكومة في نشر تقرير لجنة التحقيق، ورغم أنه غير ملزم وإنما استشاري يشكل قيودا على البرلمان، حيث يجعله خاضعا لوصاية الحكومة، ففي الحالة التي يكون فيها التقرير ضد الأعمال الحكومية، هنا لا محال أن يكون رأي الحكومة بالرفض لنشر تقارير لجنة التحقيق مستندة في ذلك إلى المصلحة العليا للدولة وهو ما ينقص من استقلالية البرلمان ويؤثر على أعماله³.

ولعل سبب ذلك الفرض هو سيطرة الأغلبية الموالية للحكومة على مكثبي الغرفتين وبالتالي تحول دون اقتراح النشر، مع العلم أن نشر تلك التقارير يشكل نوعا من الجزاء المعنوي للحكومة لاسيما إذا كان يتضمن إدانة لها بسبب تقصير أو تجاوزات ارتكبتها، إضافة إلى أن التوصيات التي يتضمنها تقرير لجنة التحقيق لا تلزم الحكومة في شيء لعدم وجود حكم يقضي بذلك، وهو ما يفسر تجاهلها للعديد من التوصيات التي توصلت لها لجان التحقيق البرلمانية⁴.

¹ - أنظر، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 370.

² - أنظر، فيصل شطناوي، المرجع السابق، ص 2365-2366.

³ - أنظر، عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 358.

⁴ - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 170.

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد منح البرلمان سلطة إنشاء لجنة التحقيق، لكن سرعان ما تم تقييدها بواسطة مجموعة من النصوص التنظيمية متمثلة في القانون العضوي رقم 02/99 والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، وذلك من خلال نصهما على مجموعة من الضوابط والإجراءات أدت إلى تقييد البرلمان في ممارسته لهذا الحق، بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وعلى مدار ستة (6) فصول تشريعية لم يتجاوز عدد لجان التحقيق التي تم انشاؤها إحدى عشرة (11) لجنة، مع العلم أن جل تقاريرها لم تنشر، أما مجلس الأمة فلم يلجأ إلى هذه الآلية ولا مرة واحدة¹.

لكن ما تجب الإشارة إليه هو وجوب عدم اتخاذ أعضاء البرلمان صعوبة تلك الإجراءات كسبب يتم التذرع به في حال عدم اللجوء إلى هذه الآلية، وهذا لأن العزوف عن استعمال هذه الآلية سيؤدي إلى فقدان ثقة الشعب في ممثليه.

وعلى الرغم من التسليم بعدم جدوى فعالية لجان التحقيق البرلماني في النظام السياسي الجزائري إلا أن هذا لم يمنع من وجود بعض التأثيرات الجانبية لنتائج تقارير بعض لجان التحقيق، مثل تقرير لجنة التحقيق في التجاوزات التي عرفتها الانتخابات المحلية لسنة 1997 والتي أثرت كثيرا على مصداقية الحكومة ما دفع السلطات في الدولة إلى الإقلاع عن تلك التصرفات المشينة التي عرفتها العملية الانتخابية، وهو ما انعكس إيجابا على إجراء العملية الانتخابية الموالية والتي جرت في جو أكثر ديمقراطية قلت فيه التجاوزات².

المطلب الرابع

ملتمس الرقابة

لقد زود المؤسس الدستوري الجزائري كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بآلية من الآليات على درجة عالية من الخطورة، حيث منح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان، والسلطة التشريعية حق إسقاط الحكومة (ملتمس الرقابة)، وهذا ما سيؤدي إلى تحقيق

¹ - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 171.

² - أنظر، عباس عمار، المرجع السابق، ص 148 - 149.

الاستقرار بالنسبة لمؤسسات الدولة، ومن ثم بلوغ درجة كافية من رشادة الحكم في الدولة، ومن أجل معرفة دور هذه الآلية في ترشيد الحكم في الدولة، لابد من التطرق إلى معنى هذه الآلية (الفرع الأول)، والشروط والإجراءات الواجب توافرها فيها (الفرع الثاني)، وكذا الآثار المترتبة على ملتمس الرقابة (الفرع الثالث).

الفرع الأول

معنى ملتمس الرقابة

ملتمس الرقابة هو عبارة عن لائحة يتم توقيعها من طرف عدد من النواب تتضمن انتقادا لمسعى الحكومة وتختلف إجراءاتها ونتائجها عن الوائح العادية التي تعقب بيان السياسة العامة¹.

كما أنه عبارة عن لائحة لوم أو حجب ثقة قد عرفت في مجال التطور الدستوري الجزائري بملتمس الرقابة²، وتعرف في بعض الدساتير بلائحة اللوم ويعود أصل تسمية ملتمس الرقابة للنظام الدستوري المغربي، حيث يلتمس البرلمان من الملك إقالة الحكومة³. وهو أداة دستورية جد فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فبموجبها يتم وضع حد للحكومة بأكملها على اعتبار أن الحكومة مسئولة مسئولية تضامنية أمام البرلمان إلا أن استخدام هذه الآلية ليس بالأمر السهل لأحاطتها بمجموعة من الشروط والإجراءات جعلت منها شبه مستحيلة سواء من حيث النصاب القانوني اللازم للتوقيع على اقتراح ملتمس الرقابة، أو من حيث المدة المحددة للتصويت، وكذا الأغلبية المشروطة للموافقة على الملتمس⁴.

¹ - أنظر، عباس عمار، المرجع السابق، ص 270.

² - أنظر، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 408.

³ - أنظر، شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011 - 2012، ص 106.

⁴ - أنظر، عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 314.

ومما هو جدير بالذكر إن استعمال ملتصم الرقابة يقتصر على المجلس الشعبي الوطني وحده ولا يمتد إلى مجلس الأمة، كما أن حق الحل يستعمل ضد المجلس الشعبي الوطني ولا يمتد إلى مجلس الأمة.

يعد ملتصم الرقابة حديث الظهور في النظام الدستوري الجزائري، حيث لم يظهر إلا مع دستور 1989 وبعده في دستور 1996 من خلال نص المادة 1/153 والتي نصت على أنه: "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتصم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة"، كما قد تم تنظيم أحكام هذه الآلية من خلال القانون العضوي رقم 102/99¹.

الفرع الثاني

شروط وإجراءات ملتصم الرقابة

نظرا للآثار الخطيرة التي قد تتجر عن استعمال البرلمان لهذه الآلية فإن المشرع قد زودها بمجموعة من الشروط والإجراءات، تختلف عن تلك الشروط والإجراءات الواجب توفرها في الآليات الرقابية الأخرى.

وبالرجوع إلى دستور 1996 نجد أن نواب المجلس الشعبي الوطني لا يملكون ممارسة هذا الحق إلا بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة²، وهو ما يعني أن ممارسته لا تتصور إلا مرة في السنة، وحتى هذه المرة الواحدة قد لا تتحقق، وذلك لأن الحكومة في غير ما مرة قد امتنعت عن تقديمها لبيان سياستها العامة³، وهذا ما سيحد من توظيف هذه الآلية في مناسبات أخرى قد تستدعي ضرورة استقالة الحكومة.

¹ - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 177 - 178.

² - أنظر، المواد 98 و 153 من دستور 1996.

³ - أنظر، محمد هاملي، المرجع نفسه، ص 178 - 179.

ولعل الحكمة من ممارسة ملتمس الرقابة مرة وحدة في السنة هو الرغبة في المحافظة على الاستقرار الحكومي لمدة سنة على الأقل، والتقليل من إمكانية حدوث أزمات سياسية في الدولة¹.

إضافة إلى الشروط السابقة نجد المؤسس الدستوري الجزائري قد اشترط لقبول اقتراح ملتمس الرقابة توقيعه من طرف سبع (7/1) عدد نواب المجلس الشعبي الوطني²، مع عدم إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من ملتمس رقابة وأحد³،

إن هذا النصاب الذي اشترطه المشرع الجزائري يعتبر متشددا مقارنة بما فرضته دساتير دول أخرى ففي فرنسا نجد أنه لقبول اقتراح ملتمس الرقابة لابد من التوقيع عليه من قبل عشرة (10) نواب من المجلس الوطني على الأقل، أما بالنسبة للمغرب فيمكن لعضو برلمان واحد أن يلتمس إقالة الحكومة⁴، ولعل الحكمة من ذلك هي إضفاء طابع الجدية والأهمية حيث أنه إذا لم يكن المجلس يمتلك هذا العدد لإيداع ملتمس الرقابة، فهذا معناه أن النواب لا يرغبون في التصويت عليه⁵.

ومتى تحقق النصاب القانوني اللازم للتوقيع على ملتمس الرقابة وجب إيداع نص الملتمس من قبل مندوب المبادرين به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني على أن يعلق بالمجلس وينشر في الجريدة الرسمية لمدأولات المجلس كما يتم توزيعه على كافة النواب.

¹ - أنظر، مولاي هاشمي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري (المبدأ والتطبيق)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2009 - 2010 ص 137. وأنظر كذلك، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 409.

² - تنص المادة 2/153 من دستور 1996 على مايلي: "ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سبعة (7/1) عدد النواب على الأقل". وتنص كذلك المادة 57 من القانون العضوي رقم 02/99 على أنه: "يجب ان يوقع ملتمس الرقابة، ليكون مقبولا، سبع (7/1) عدد النواب على الأقل، وذلك طبقا لأحكام المادة 135 من الدستور".

³ - أنظر، المادة 58 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

⁴ - أنظر، شامي رابع، المرجع السابق، ص 107.

⁵ - أنظر، عباس عمار، المرجع السابق، ص 272.

ولعل الغاية من هذا النشر هي إطلاع الرأي العام على مضمون الانتقادات الموجهة من قبل النواب إلى الحكومة، نظرا لتقصيرها في تنفيذ برنامجها المتفق عليه مع البرلمان، لتأتي بعد ذلك مرحلة أخرى هي مرحلة مناقشة ملتصق الرقابة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، وأثناء جلسة المناقشة لا يسمح بالتدخل إلا للحكومة بناء على طلب منها، ومندوب أصحاب ملتصق الرقابة، ونائب يرغب في التدخل ضد الملتصق، ونائب يرغب في التدخل لتأييد ملتصق الرقابة¹، وهو ما يعني أن مناقشة اقتراح ملتصق الرقابة ستكون محدودة مما لا يسمح لكل النواب بتبادل وجهات النظر.

وبالنسبة للمدة اللازمة للتصويت على ملتصق الرقابة فقد حددها المشرع بمرور ثلاثة (3) أيام من تاريخ الإيداع²، إن هذه المدة تعد كافية لتمكين مساندي الحكومة من إقناع مقترحي الملتصق بالتراجع عن مواقفهم وإزالة دواعي إثارة هذا الملتصق، كما تعد هذه المدة فرصة سانحة لتدعيم موقف الحكومة، ناهيك عن إتاحة الوقت الكافي للنواب المبادرين بالملتصق لعرض وجهات نظرهم على باقي النواب بغية استقطابهم وإقناعهم بالتصويت للمقترح، كما تسمح كذلك للنواب المبادرين بالملتصق من التفكير مليا في العواقب الوخيمة التي قد تتجر على إثر سقوط الحكومة³.

وعن نصاب الموافقة على الملتصق فقد اشترط المؤسس الدستوري الجزائري أغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني، بالنسبة لهذا النصاب قد يسهل تحقيقه في الأنظمة السياسية التي تقوم على نظام الحزبين كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، لكن من الصعب تحقيقه في الأنظمة السياسية التي برلماناتها مشكلة من مجموعة من الأحزاب،

¹ - أنظر، المادة 60 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² - أنظر، المادة 2/154 من دستور 1996. وكذلك نص المادة 2/61 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

³ - أنظر، عباس عمار، المرجع السابق، ص 275.

وهو ما دفع المعارضة في النظم البرلمانية إلى استعمال هذه الآلية بهدف ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة وليس بهدف إسقاطها¹.

الفرع الثالث

الآثار المترتبة على ملتصم الرقابة

إذا تحققت الشروط السالفة الذكر ونجح النواب في استعمال ملتصم الرقابة، فإن هذا سيؤدي بالضرورة إلى إسقاط الحكومة²، وهو ما قد ينجر عنه مبدأ المعاملة بالمثل³، حيث يقدم رئيس الجمهورية على استعمال حقه في حل المجلس الشعبي الوطني، وذلك كرد فعل على ملتصم الرقابة، بالإضافة إلى الدفاع عن برنامجه الذي تتولى الحكومة مهمة تنفيذه⁴. وإذا كان اللجوء إلى ملتصم الرقابة يحتاج إلى مجموعة من الشروط والإجراءات المعقدة، فإن حق الحل الممنوح لرئيس الجمهورية يمكن استعماله في أي وقت ودون أي قيود أو ضوابط تذكر ما عدا بعض الشروط الشكلية البسيطة.

إن هذه الازدواجية في الشروط والإجراءات جعلت المجلس الشعبي الوطني يبقى متحفزا كثيرا في استعماله لملتصم الرقابة، هذا لأن أي مساس بالحكومة يعد بطريقة غير مباشرة مساسا برئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني⁵.

¹ - أنظر، عباس عمار، المرجع السابق، ص 276.

² - تنص المادة 155 من دستور 1996 على أنه: "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصم الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية. وكذلك تنص المادة 3/61 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أنه: "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصم الرقابة، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته".

³ - نشير إلى أنه بتاريخ 04 / 10 / 1962 اقدم الرئيس الفرنسي ديقول على حل الجمعية الوطنية، وذلك كرد فعل على نجاح نواب الجمعية الوطنية في التصويت على ملتصم الرقابة.

⁴ - أنظر، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 410.

⁵ - أنظر، عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 317.

ويجب التنويه إلى أنه، رغم أن ملتزم الرقابة يعد من أهم وأخطر الآليات التي يملكها البرلمان في مجال الرقابة على العمل الحكومي، ومنذ تكريس هذا الحق في الدستور الجزائري لم يستعمل البرلمان الجزائري هذا الحق إلا مرة واحدة، مع الإشارة إلى أنه لم يؤدي إلى إسقاط الحكومة، وهذا لعدم توافر الشروط القانونية المنصوص عليها في الدستور¹. ولعل هذا ما يدفعنا إلى التأكيد على ضرورة إعادة النظر في شروط وإجراءات ممارسة ملتزم الرقابة، من أجل تفعيل أداء هذه الآلية، لضمان حماية المصلحة العامة، والعمل على ترشيد الحكم في الدولة.

نخلص في الأخير إلى أنه رغم أهمية ودور هذه الآليات الرقابية في الحفاظ على مصداقية البرلمان وتسهيل مهمته الرقابية إلا أن العراقيل المقصودة منها وغير المقصودة، تحول دون أن تصل هذه الآليات إلى أي نتيجة تذكر، وهو ما يعد إهدارا لأحد أهم معايير الحكم الرشيد لأنه لا سبيل لإرساء دعائم الحكم الرشيد إذا لم تكن هنالك رقابة برلمانية حقيقية وفعالة.

ولهذا نجد أنه رغم تعدد الوسائل الرقابية في الأنظمة المعاصرة إلا أن الواقع قد اثبت عدم نجاعتها، في حين أن وسائل الرقابة في النظام الإسلامي استطاعت أن تلعب دورا هاما في ترشيد الحكم في الدولة وهذا راجع إلى تمتع هذا النظام بنوع مهم جدا من أنواع الرقابة والمتمثل في رقابة الضمير، وهو ما لا نجد له أي اثر بالنسبة للأنظمة المعاصرة.

إضافة إلى ذلك فإن أكثر الآليات الرقابية استعمالاً الأسئلة وهذا لسهولة وساطة إجراءاتها مقارنة مع الآليات الأخرى التي يتم العزوف عنها لصعوبة إجراءاتها وتعقيدها، أما تلك التي ترتب المسؤولية السياسية فمن الصعب استخدامها، وحتى إن استخدمت فمآلها الفشل.

¹ - أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 184.

لكن ما تجب الإشارة إليه، هو وجوب ألا تستغل صعوبة هذه الشروط والإجراءات واتخاذها متكاً لتبرير عدم اللجوء إلى استخدام هذه الآليات الرقابية، وعلى ذلك نجد أن المشكلة لا تكمن في صعوبة شروط وإجراءات ممارسة هذه الآليات بقدر ما تكمن في عدم محاولة القيام بذلك من قبل نواب وأعضاء البرلمان.

خاتمة

خاتمة

من خلال هذا العرض المفصل للموضوع، يمكن القول: أنه رغم الضمانات التي رصدها المشرع الجزائري للممثلين، من أجل تحقيق استقلاليتهم والقيام بمهامهم على أكمل وجه لتحقيق الحكم الراشد، إلا أن هذه الضمانات لم تصل إلى بلوغ تلك الغاية المرجوة منها، وهذا ما يتضح من خلال انحراف الممثلين عن مهامهم، من تمثيلهم للناخبين إلى تمثيلهم للأحزاب السياسية التي ينتمون إليها، ومصالحهم الشخصية، وتحول دورهم من الرقابة إلى الموافقة بالأغلبية على مصالح الحكومة والدفاع عنها. ولعل السبب في ذلك أن هذه الضمانات لم تُتَّح إلى ممثلين حقيقيين، أي الممثلين الذين يصلون إلى الهيئات التمثيلية بطرق سليمة، وعبر مسارات صحيحة متمثلة في انتخابات حرة ونزيهة، وتربية سياسية مسبقة داخل أحزاب سياسية متخذة من الديمقراطية غايتها، وذلك حتى يتمكنوا من ممارستها خارج هذه الأحزاب.

وما يمكن استنتاجه أنه من أجل الوصول إلى نظام تمثيلي خال من التشوّهات، نظام تمثيلي حقيقي يعمل على تحقيق مبادئ وقيم الحكم الراشد في الدولة، يجب القضاء على بعض المظاهر السلبية، والمتمثلة في انحراف الأحزاب السياسية، خاصة تلك التي لها وزن في الساحة السياسية، عن أهدافها وقيمها ومبادئها المتجسدة في تأطير المواطنين وتنشئتهم، إلى أحزاب متكيفة مع الواقع ومحافظّة على القيم السياسية العتيقة، بالإضافة إلى التسبب وسوء التسيير الذي لحق بهذه الأحزاب؛ حيث لم تعد هنالك أي مراعاة لقواعد النضال داخل هذه الأحزاب أثناء عملية الترشيح للقوائم الانتخابية، وإنما المهم هو الشخص أو المرشح الذي يوضع على رأس القائمة الانتخابية، ويمكنه أن يستقطب أكبر عدد ممكن من الناخبين، ودون البحث عن كفاءته وتكوينه، أو الوسيلة التي سيستعملها لاستمالة جمهور الناخبين لصالحه أو لصالح الحزب، وبالتالي فإن هذا الواقع قد أفرز لنا ممثلين لا علاقة لهم بالتمثيل، وتبعاً لذلك أصبح العمل السياسي عبارة عن سلم، يتسلق به المرشحون إلى

مناصب المسؤولية في الدولة، من أجل تحقيق بعض المصالح الشخصية وإهمال المصلحة العامة، وفي هذا السياق أصبح المواطنون ينظرون إلى محترفي العمل السياسي بمنظار الريبة والتشكيك وحتى التحقير.

علاوة على ما سبق فإن من بين تلك المظاهر السلبية ظاهرة الانتخابات، والتي أصبحت في الوقت الحالي عملية تجارية أكثر منها سياسية، فمسألة المال السياسي من المسائل الشائكة والمعقدة والصعبة الإثبات، وهو ما جعل الجهات المعنية حائرة وعاجزة عن وضع الحلول لهذه الظاهرة، والأمر هنا لا يتعلق بغياب الوعي السياسي والثقافي فقط، وإنما إلى جانب ذلك نجد الوضعية المادية الصعبة لمعظم المواطنين، وازدياد هامش الفقر، مما يجعل المناسبات الانتخابية فرصة للحصول على بعض المال.

والواقع إن استغلال الأموال في السياسة يعد ظاهرة خطيرة؛ لأنها يمكن أن تؤدي إلى تشويه المؤسسات الديمقراطية على كل المستويات، فالأموال يمكن أن تشوه العملية الانتخابية، ومدى تمثيل الزعماء المنتخبين لناخبيهم، هذا ومما يلاحظ في الآونة الأخيرة، هو تزايد عدد رجال الأعمال الذين تقلدوا مناصب سياسية على مستوى الهيئات التمثيلية وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى تمرير الكثير من التشريعات، التي تصب في إطار المصلحة الخاصة لهذه الفئة على حساب مصالح المواطنين؛ إضافة إلى التسبب في ضعف أداء هذه الهيئة.

ومن تلك المظاهر نجد العزوف عن المشاركة في الحياة السياسية، والذي يعزى إلى القصور في التربية السياسية، التي يفترض أن تتظافر فيها جهود الجميع، بداية من الأسرة والمدارس التعليمية والمعاهد وكذا الأحزاب السياسية، وبما أن هذه الظاهرة تمثل سلوكاً يعبر عن غياب الوعي بالممارسة السياسية داخل هذه الجهات وغيرها، وبالتالي فهي قراءة واضحة للتنشئة الاجتماعية، التي تفتقر إلى القدوة الصالحة، والتي تعمل على تمجيد الوطن والرفع من شأنه والدفاع عنه. لأنه في حال بث المعرفة السياسية، وتنمية الاتجاهات نحو القيم

السياسية الإيجابية، تنتشر الثقافة وينمو الوعي السياسي وتتحقق المشاركة الحقيقية لجماهير الشعب، وبهذا يتم جذب الجماهير للحياة السياسية.

انطلاقاً مما سبق فإن الخلل لا يرجع إلى النظام التمثيلي في حد ذاته، بقدر ما يعود إلى الفهم الخاطئ لهذا النظام، ومن ثم التطبيق غير الصحيح له، وهنا يمكن التتويه إلى سمة هامة يجب أن يتسم بها النظام التمثيلي، وهي وجوب اتخاذ الحكم الراشد غاية ينبغي السعي إلى تحقيقها.

ومهما يكن فإن الجزائر قد قطعت أشواطاً عديدة، من أجل ترشيد حكمها ومنظومتها القانونية، خاصة في السنوات الأخيرة، وذلك من خلال قيامها بمجموعة من الإصلاحات، تمثلت في تعديلها واستحداثها لمجموعة من القوانين.

وبعد أن فرغنا من وضع اللمسات الأخيرة، فإن سياقات البحث العلمي تلزمنا أن نبذل الجهد لبيان نتائج وتوصيات الدراسة، وذلك من خلال تحديد أماكن القصور التشريعي، وبشكل خاص الأحكام المتعلقة بالتمثيل والحكم الراشد.

ومن النتائج التي تم التوصل لها: أن الضمانات الممنوحة لأعضاء البرلمان وللوظيفة البرلمانية، تضمن بما يكفي نزاهتهم واستقلالهم عن السلطة التنفيذية، ورغم هذا إلا أن البرلمان لن يتمكن من تحقيق الأهداف المرجوة منه، إلا إذا تم إيجاد علاج ناجع لتلك القنوات، التي يعبر من خلالها المنتخبون إلى الهيئات التمثيلية.

وبناءً عليه فإن تحقيق الحكم الراشد يقتضي منا تحسين التمثيل، وهو ما لن يتحقق إلا إذا كان اختيار ممثلي الشعب مبنياً على اعتبارات وأسس موضوعية، منها على سبيل المثال الكفاءة العلمية، وحسن السلوك، والخبرة المهنية، والتنشئة السياسية القائمة على الدفاع عن المصالح العليا للوطن، ودون أن يعتبر ذلك تقييداً للمبدأ الديمقراطي، أو إخلالاً بمبدأ العدالة والمساواة. إضافة إلى توفير جميع شروط العمل المطلوبة لأداء المهام التشريعية والرقابية، والعمل كذلك على تأهيل موارد بشرية، تتولى القيام بعمليات البحث والتحليل والتحضير

لفائدة الأنشطة والمهام التي يقوم بها ممثلوا الأمة، وهذا لخصوصية العمل البرلماني المتميز بتعدد مجالات تدخله.

ومن النتائج المتوصل اليها كذلك: أن التطبيق الفعلي لمبادئ وقيم الحكم الراشد يختلف من نظام لآخر، لاختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والفكرية، ويترتب عن ذلك عدم تطابق هذه القيم والمبادئ وتعددتها وتباينها وفقا لظروف كل دولة، هذا وأن الحكم الراشد لا يمكن أن يكون إلا في كنف السلم الاجتماعي، والاستقرار السياسي، وترقية حقوق الإنسان وسط قوة القانون، ومن ناحية أخرى فإن عدم تفعيل قيم ومبادئ الحكم الراشد، سيؤدي على المدى الطويل إلى تمزيق وحدة الأمة وتهديد استقرارها السياسي، وتدمير بنيتها الاقتصادية، إضافة إلى ازدياد حدة الفقر، وذلك بتحويل الموارد المخصصة للقضاء على الفقر، إلى جيوب عديمي النزاهة من الممثلين، وكذا العمل على توسيع الفجوة القائمة بين طبقتي الفقراء والأغنياء.

لقد أبانت التجربة الجزائرية بوضوح عن بعض الإيجابية. والعديد من النقائص، إذ أن الاختصاص التشريعي والرقابي الموكول للبرلمان، تعترضه الكثير من العراقيل القانونية المادية والبشرية لصالح الحكومة، التي تحتكر آليات ووسائل العمل الضرورية، مما انعكس على مستوى الأداء والنتائج المحققة.

وإذا كانت آلية السؤال هي أكثر الآليات الرقابية استعمالا، فهذا لسهولته وبساطته إجراءاته، مقارنة مع الآليات الأخرى التي يتم العزوف عنها لصعوبة إجراءاتها وتعقيداتها، إلا أن حقيقة المشكلة لا تكمن في صعوبة شروط وإجراءات ممارسة هذه الآليات، بقدر ما تكمن في عدم محاولة القيام بذلك من قبل نواب وأعضاء البرلمان، ولقد أبانت التجربة السياسية في الجزائر بوضوح، عن عزوف البرلمان عن إثارة مسالة سياسية جادة للحكومة، وذلك بسبب قوة السلطة التنفيذية، وتمتع أحزاب معينة بالأغلبية المطلقة داخل البرلمان، وهو ما قد يجعله يساير الأهواء السياسية والاعتبارات الحزبية.

ويتبين من خلال هذه الدراسة كذلك، أنه رغم تعدد الوسائل الرقابية في الأنظمة المعاصرة، إلا أن الواقع قد أثبت عدم نجاعتها، في حين أن وسائل الرقابة في النظام الإسلامي، استطاعت أن تلعب دوراً هاماً في ترشيد الحكم في الدولة، وهذا راجع إلى تمتع هذا النظام بنوع مهم جداً من أنواع الرقابة والمتمثل في رقابة الضمير.

أخيراً يمكن القول: أن فساد الانتخابات وعدم تمثيلها لآراء الناخبين تمثيلاً صحيحاً، إنما يعود لأساليب الغش الرشوة والخداع، التي تلجأ إليها الأحزاب والمرشحون لإحراز ثقة الناخبين وأصواتهم، ومن هذا المنطلق يمكن القول: أن الممثلين لا يمثلون حقيقة إرادة الناخبين أو آرائهم، فضلاً عن ذلك فإن الإشراف القضائي على العملية الانتخابية، لا يجب أن يفهم على أساس معنى الرقابة والسيطرة، على جميع مجريات وحيثيات العملية الانتخابية لصعوبة تحقيق ذلك عملياً؛ إذ أن عدد اللجان الفرعية يفوق بكثير عدد القضاة.

الحقيقة هي أنه لا يوجد نظام انتخابي يتسم بالكمال؛ حيث أن لكل نظام من الأنظمة الانتخابية مزاياه وعيوبه، وأن الاختيار بين نظام وآخر لا يعني الاختيار بين نظام صالح وآخر فاسد، بقدر ما هو انتقاء لنظام معين من بين الأنظمة الانتخابية يتناسب مع الظروف السياسية، والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة.

من خلال كل النتائج السابقة التي تم التوصل إليها اتضح بأن النظام التمثيلي: يمكن أن يكون له دوراً مهماً في الوصول إلى تحقيق الحكم الراشد، خصوصاً إذا ما تم تدعيمه ببعض المقترحات التي نراها ضرورية لتحقيق هذه الغاية المنشودة.

ومن ذلك وجوب الحرص على الارتقاء السياسي بفكر الشعب، وهو أمر مهم من ناحيتين، من الناحية الأولى فإنه يتعلق بنتقيف الشعب وجعله مدركاً لأمر السياسة، حتى يتسنى له الاختيار الصحيح لممثليه، الذين يستطيعون تحقيق آماله وتطلعاته، والاهتمام بتوعية المواطن يؤدي بالتأكيد إلى الاهتمام بصوته، بأن لا يجعله بضاعة رخيصة، ومن ناحية ثانية فهو يتعلق بإيصال ممثلين حقيقيين لممارسة السلطة في الدولة.

نرى كذلك ضرورة مساندة الممثلين، وذلك من خلال تقديم المعلومات الدقيقة والصحيحة حول القضايا المختلفة، من أجل اتخاذ القرارات الصحيحة فيما يتعلق ببعض السياسات، إضافة إلى ضرورة تكاتف جهود الجميع من أجل الوصول إلى تحقيق الرأي العام المستنير والفعال، باعتباره الأرضية الخصبة التي يمكن أن ينمو الحكم الراشد في كنفها.

كما تبرز في الواجهة ضرورة إدخال تعديلات على بعض النصوص القانونية، وخاصة تلك التي لها علاقة بتحسين فعالية وأداء البرلمان بإلغائها أو تعديلها، أو إتمام النقائص التي تعثر بها في العديد من الجوانب، فبالنسبة للمادة 151 من الدستور نوجه عناية المؤسس الدستوري، إلى إتمام النقص الذي يعتري هذه المادة، والمتمثل في ضرورة تحديد المقصود بقضايا الساعة، باعتبار أن هذا المصطلح من المصطلحات الفضفاضة، لذا وجب تحديد ما يدخل وما لا يدخل في نطاق قضايا الساعة، ذلك حتى لا يساء استعمال هذا المصطلح، من خلال الدفع بعدم قبول الاستجواب، على أساس أنه ليس من قضايا الساعة، إضافة إلى ذلك نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري، قد نص من خلال هذه المادة، على أن تكون الإجابة على الاستجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون يوماً، والتساؤل الذي يطرح نفسه هنا هو في حال انتهاء المدة ولم تتم الإجابة عن الاستجواب، وبالتالي فإنه من الضروري على المؤسس الدستوري أن يوضح لنا الإجراءات الواجب اتخاذها، في حال انتهاء مدة الإجابة عن الاستجواب.

بدورها المادة 152 من الدستور تحتاج إلى التعديل، وما يعيب هذه المادة أنها لم تحدد لنا الإجراءات الواجب اتباعها، في حال انتهاء المدة المحددة للإجابة عن السؤال الشفوي أو الكتابي، أو في حال تقديم إجابات غير مقنعة.

علاوة على ما سبق فإن المادة 1/180 من الدستور يكتنفها نوعاً من الغموض، فيما يخص القضايا ذات المصلحة العامة، لذا يجب تحديد القضايا ذات المصلحة العامة، وذلك حتى لا يتم استبعاد بعض التحقيقات بحجة أنها ليست قضايا ذات مصلحة عامة.

وبالنسبة للمادة 153 من الدستور هي الأخرى تحتاج إلى التعديل؛ لأنها تحد من استعمال آلية ملتزم الرقابة في بعض المناسبات، التي قد تستدعي ضرورة استقالة الحكومة؛ حيث إن نواب المجلس الشعبي الوطني لا يملكون ممارسة هذا الحق، إلا بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، وهو ما يعني أن ممارسته لا تتصور إلا مرة في السنة.

كما نرى ضرورة تعديل بعض الأحكام المتعلقة بقانون الانتخاب 01/12، وعلى رأس هذه المواد المادة 169 من قانون الانتخاب 01 / 12 والتي قصرت مهمة الإشراف القضائي على مرحلة التصويت فقط، مع ترك المرحلة السابقة واللاحقة على مرحلة التصويت دون إشراف قضائي.

نأمل من المشرع أن يعيد النظر في أسلوب الانتخاب، من الانتخاب النسبي على القائمة المغلقة، إلى نظام الانتخاب النسبي على القائمة المفتوحة، باعتباره الأقرب إلى الديمقراطية؛ حيث أنه سيسمح للناخب باختيار المرشح الذي يرغب فيه بكل حرية، عكس الانتخاب النسبي على القائمة المغلقة، والذي يعمل على تقييد إرادة الناخب، فإما أن ينتخب على القائمة كما هي دون أي تغيير، أو أن يمتنع عن التصويت عليها بسبب عدم اقتناعه بهذه القائمة، وهنا نكون أمام مسألة العزوف عن الانتخابات، زيادة على ذلك بما أن الهدف من تمثيل النواب للناخبين هو التحدث باسمهم والدفاع عن مصالحهم، فإن هذا يستوجب ضرورة إدراج نص في قانون الانتخابات، يقضي بضرورة تمتع المرشح للمجالس النيابية بمستوى تعليمي معين، بالإضافة إلى حسن السيرة والسلوك.

وجوب انخراط الأحزاب السياسية في إصلاح عميق لهياكلها وطريقة عملها، مما سيجعل منها مؤسسات سياسية حقيقية تحقق القطيعة مع الفئوية والمحسوبية، وتعيد للنضال الحزبي والعمل السياسي قيمته ومكانته.

دون أن ننسى أن ننبه المشرع على أنه لا داعي لاستيراد مبادئ وقيم الحكم الراشد الجاهزة، وهذا لاختلاف الظروف والأوضاع، حيث يمكن أن تكون هذه المبادئ والقيم ناجحة في دولة ما، لكن لا يمكن ضمان نجاحها في دولة أخرى.

أخيرا يكون من الضروري أن تتضافر جهود الجميع من أجل تكريس ثقافة الحكم الراشد، والنزاهة وحفظ المال العام التي يجب أن تتأصل في الضمير الجماعي، وهذا من خلال المناهج التربوية والثقافية، ومختلف وسائل الإعلام وبالتنسيق مع الوزارات المعنية، لأن الواقع والبحوث والدراسات التي أجريت في هذا المجال، أثبتت أن القانون ليس هو الرادع الوحيد للفساد.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: القرآن الكريم برواية ورش عن نافع

ثانياً: القوانين والمراسيم

أ- القوانين:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، ج ر، عدد 64 مؤرخ في 08 ديسمبر 1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الأمر رقم 97/76 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر، عدد 94 مؤرخ في 24 نوفمبر 1976.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الأمر رقم 18 / 89 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، ج ر، عدد 09 مؤرخ في 01 مارس 1989.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 436/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 والمتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996. المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/02، المؤرخ في 10 افريل 2002 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 25 مؤرخ في 14 افريل 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08 / 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 والمتضمن تعديل الدستور، ج ر. 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008. المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن تعديل الدستور، ج ر، عدد 14، مؤرخة في 7 مارس 2016.
5. القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر، عدد 01، الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.
6. القانون العضوي رقم 02/12 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج ر، عدد 1 الصادرة بتاريخ 14 / 01 / 2012

7. القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، عدد 15، الصادرة بتاريخ 9 مارس 1999.
8. القانون رقم 06/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة. ج ر عدد 15 الصادرة بتاريخ 12 مارس 2006.
9. القانون رقم 01/01 المؤرخ في 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان، ج ر، عدد 9، الصادرة بتاريخ 4 فيفري 2001.

ب - المراسيم

1. المرسوم الرئاسي رقم 68/12 المؤرخ في 10 فبراير 2012 المتعلق بتحديد تنظيم وسير اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات، ج ر، عدد 06، الصادرة بتاريخ 12 فبراير 2012.
2. المرسوم التنفيذي رقم 14-194، المؤرخ في 03 يوليو سنة 2014، المتضمن تنظيم المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، ج ر، عدد 41، الصادرة بتاريخ 06 يوليو 2014 .

ثالثا: الأنظمة الداخلية

- 1 - النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر، عدد 08 مؤرخ في 18 فيفري 1998 المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر، عدد 84 مؤرخ في 28 نوفمبر 1999 المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في، ج ر، عدد 77 المؤرخ في 17 ديسمبر 2000.
- 2- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. الصادر في ج ر عدد 53 مؤرخ في 13 أوت 1997 المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 46، المؤرخ في 30 جويلية 2000.

رابعاً: المراجع العامة

أ- باللغة العربية:

1. ابن تيمية، مجموع فتاوى، بعناية وتخرىج عامر الجزار وأنور الباز، الجزء الرابع عشر، دار الوفاء، المنصورة مصر.
2. أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت-لبنان، 2003.
3. أبي محمد عبد الملك بن هشام المعارفي، السيرة النبوية، الجزء الرابع، المكتبة العصرية، بيروت، 2010.
4. أحمد سرحال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 2002.
5. أحمد مختار عمر وآخرون، معجم اللغة العربية المعاصرة ، عالم الكتب، القاهرة ، الطبعة الأولى، 2008.
6. الأمين شريط، الوجيزفي القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، الطبعة السابعة، 2011.
7. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وقوانين مجلس التعاون الخليجي، مطبعة كلية الحقوق جامعة القاهرة، الطبعة الثالثة، 2006.
8. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تعميق الديمقراطية بمعالجة اوجه القصور الديمقراطي، مركز معلومات قراء الشرق الأوسط، مصر، 2002.
9. بلال امين زين الدين، أزمة الديمقراطية المعاصرة للدولة المؤسساتية من منظور الشريعة الاسلامية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الاولى، 3013.
10. بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2011.
11. بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية والتشريع المقارن، مقارنة بالشريعة الاسلامية، دار المناهج، عمان الاردن، 2010.

12. بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر 2003.
13. جورجى شفيق سارى، تأملات واجتهادات في عملية الاقتراع وضماداتها تحليل وتطبيق لانتخابات مجلس الشعب المصري لعام 2000، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
14. حمدي عطية مصطفى عامر، حماية حقوق الانسان وحياته العامة الأساسية في القانون الوضعي والفقہ الاسلامي دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2010.
15. خير إله بروين، الوسيط في القانون الدستوري الإيراني، السلطة التشريعية والمؤسسات الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2009، ص 240.
16. دويب حسين صابر، الوجيز في الانظمة السياسية (وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
17. ربيع وهبة، التفكير السياسي والنظرية السياسية والمجتمع المدني، المجلس الأعلى للثقافة، القاهرة، الطبعة الأولى، 2003.
18. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار توبقال، الدار البيضاء - المغرب، الطبعة الأولى، 1987.
19. سامي جمال الدين، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010.
20. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، 2007.
21. سعاد الشرقاوي، وعبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1994.
22. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الامة في الجزائر، دار الهدى، عين مياة- الجزائر، 2009.
23. سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها (دراسة مقارنة)، دار دجلة، عمان- الأردن، الطبعة الأولى، 2009.

24. سعيد السيد علي، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار ابو المجد، القاهرة، الطبعة الاولى، 2005.
25. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، الطبعة العاشرة، 2009.
26. سليمان الغويل، الانتخاب والديمقراطية (دراسة قانونية مقارنة)، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس - ليبيا، الطبعة الأولى، 2003.
27. الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني، دراسة مقارنة، مملكة البحرين والكويت ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2012.
28. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2010.
29. صالح حسين علي العبد الله، الحق في الإنتخاب (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، 2012.
30. صبري محمد السنوسي محمد، أثر الأحكام الجنائية على ممارسة الحقوق السياسية والعضوية البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2014.
31. صبري محمد السنوسي محمد، الاختصاص بالفصل في صحة العضوية وحدود اختصاص مجلس الشعب، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
32. طعمية الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
33. عادل السن، اليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة 2010.
34. عبد الحكيم حسن العيلي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الاسلام (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1983.
35. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء 1، دار المعارف، القاهرة، الطبعة الثالثة، 1964.

36. عبد العزيز جميل مخيمر (وآخرون)، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة ، الطبعة الأولى، 2000.
37. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
38. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الاسلامي والفكر الاوروبي، الدار الجامعية، بيروت - لبنان، 1998.
39. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الاسلامي والفكر الاوروبي، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الرابعة، 2002.
40. عبد الغني بسيوني عبد الله، أنظمة الانتخابات في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، دراسة تحليلية مقارنة لنظم الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة والانتخاب المختلط وتطبيقاتها في مصر ودول العالم، منشأة المعارف، الاسكندرية.
41. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2010.
42. عبد اللاه شحاته الشقاني، مبدأ الإشراف القضائي على الاقتراع العام الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005.
43. عبد الله بوقفة، الانظمة الانتخابية، دار الهدى، عين مليلة- الجزائر، 2013.
44. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري آليات تنظيم السلطة الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة دراسة مقارنة، دارالهدى، عين مليلة الجزائر، 2013.
45. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة، بوزريعة - الجزائر، 2005.
46. عبد المنعم فرج الصدة، نظرية العقد في قوانين البلاد العربية، دار النهضة العربية، بيروت، 1974.

47. عبدو سعد(وآخرون)، النظم الانتخابية دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 2005.
48. عجة الجيلالي، مدخل للعلوم القانونية، الجزء 1 نظرية القانون، برتي للنشر، الجزائر، 2009.
49. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، ماهيته، اسبابه، مظاهره الوثائق العالمية والوطنية المعنية بمكافحته دور الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
50. عصام علي الدبس، النظم السياسية السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، دار الثقافة، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2011.
51. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات زين الحقوقية، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 2009.
52. علي خليفة الكوري (وآخرون)، حوار من أجل الديمقراطية، دار الطليعة، بيروت-لبنان، الطبعة الأولى، 1996.
53. علي يوسف الشكري، حقوق الانسان في العولمة، دار أسامة، عمان - الاردن، الطبعة الأولى، 2006.
54. عماد ملوخية، الحريات العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2012.
55. عمار بو ضياف، شرح قانون الولاية، جسور، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012.
56. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012.
57. عمر حلمي فهمي، الانتخاب وتأثيره في الحياة السياسية والحزبية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1991.
58. الفيروزآبادي، تعليق الهوريني، مراجعة الشامي وجابر احمد، القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، 2008.
59. لطيفة إبراهيم خضر، الديمقراطية بين الحقيقة والوهم، عالم الكتب، القاهرة، الطبعة الأولى، 2006.

60. مجدي متولي السيد يوسف، أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ الشرعية، دراسة مقارنة، مطبعة النهضة العربية، القاهرة.
61. مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004.
62. محمد ابوزيد محمد علي، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية دراسة مقارنة وتطبيقاً على النظام الدستوري المصري، القاهرة، 1993.
63. محمد أحمد إسماعيل، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2010.
64. محمد بوضياف، الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر دراسة تحليلية نقدية، دار المجدد، سطيف- الجزائر، 2010.
65. محمد جمال مطلق الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي للنظام الدستوري الاردني "الحقوق والحريات العامة وتنظيم السلطات الثلاث"، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، عمان- الاردن، الطبعة الأولى، 2003.
66. محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، تونس، الطبعة الثانية، 2010.
67. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 2004.
68. محمد زين الدين، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المغرب، الطبعة الثانية، 2013.
69. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، دارالجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014.
70. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري المقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
71. مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته "دراسة مقارنة"، دار الوفاء، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2009.

72. مصطفى صالح العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة، عمان الاردن، الطبعة الأولى، 2009.
73. منصور محمد محمد الواسعي، حقا الانتخاب والترشيح وضماناتهما دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2009-2010.
74. موريس دوفرجه، ترجمة جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1992.
75. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2009.
76. ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2011 .
77. نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الثانية، 2011.
78. هشام حسين الجبوري، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013.
79. يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، دار الشروق، القاهرة ، الطبعة الأولى، 2006.
- ب- باللغة الأجنبية:

1. Brahim LAKHLEF, la Bonne Gouvernance, édition Dar ElKhalounia, Alger, 2006 , p 8
2. Dictionnaire Pratique quillet, LAQ, Paris, 1974, Tome 4, p 2465
3. George Burdeau, Droit Constitutionnel et institon Politique, LGDJ, Paris 1947.
4. Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, Philippe Brand, dictionnaire de la science politique et des institions politiques 3^e ed Armad Colin 1989.

5. Nonna Mayer, Pascal Perrineau, Les comportements politiques, Armand Colin Editeur, Paris, 1992.
6. Pierre Martin , les systemes electoraux et les modes de scrutin , collection Clefs politiques , Edition Montchrestien , Paris, 1994.
7. Rymond Polin I obligation Politique Presses universitaires de France, 1971.

خامساً: المراجع المتخصصة

1. بدر محمد حسن عامر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2011.
2. بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2012.
3. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 2013.
4. داود الباز، الشورى والديمقراطية النيابية دراسة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النيابي (البرلمان) مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998/1997.
5. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
6. زين الدين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
7. سامح فوزي، الحكم الرشيد، نهضة مصر، القاهرة، الطبعة الأولى، 2007.
8. سعيد جفري، الحكامة وأخواتها (مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي)، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء _ المغرب، الطبعة الأولى، 2010.
9. سمير داود سلمان، مدى تمثيل النائب للناخبين في ظل النظام النيابي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2015.

10. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
11. عبد الملك تركي، دور الجهاز المركزي للمحاسبات في تفعيل الأداء الحكومي والبرلماني دراسة مقارنة بين النظام المصري والفرنسي والألماني والإنجليزي، الدرّة للدعاية والإعلان، الطبعة الأولى، 2015
12. كريم لحرش، مغرب الحكامة التطورات المقاربات والرهانات، طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية، 2011.
13. محمد العجاتي(وآخرون)، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، منتدى البدائل العربي للدراسات، 2011.
14. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002.
15. محمد فهيم درويش، مرتكزات النظام الديمقراطي وقواعد الحكم الراشد، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2010.
16. مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، دار الفكر والقانون، المنصورة مصر، الطبعة الأولى، 2014.
17. ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة مصر، الطبعة الأولى، 2014.

سادساً: الرسائل والمذكرات الجامعية

أ - رسائل الدكتوراه

1. أماني عبد الهادي الجوهري، الحكم الرشيد ونوعية الحياة دراسة للحالة المصرية، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2010.
2. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012 - 2013
3. شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011-2012.

4. شعبان فرج، الحكم كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر. دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011-2012.
5. طيبي عيسى، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، 2010 - 2011.
6. عبد الباسط محمد محسن السلمي، عوامل ضعف أداء البرلمان في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
7. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية في الانظمة المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة اسيوط.
8. عقيلة خراشي، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باثنة، 2009 - 2010.
9. فاروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الادارية جامعة الجزائر، 2003-2004.
10. فاروق عبد الحميد محمود، حق الانتخاب وضماناته (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1998.
11. محمد موسى محمد الفقي، حدود مبدأ المشروعية في ظل قانون الطوارئ دراسة تطبيقية على جهاز الشرطة في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 2003.
12. مخلوف صيمود، طبيعة السلطة السياسية وتنظيمها في النظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2008 - 2009.
13. منى رمضان بطيخ، المشاركة السياسية للمرأة في النظم السياسية والدستورية المصرية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس 2009.

14. نجلاء الرفاعي البيومي، البعد السياسي للحكم الرشيد في الدولة الإنمائية دراسة مقارنة لكل من جمهورية كوريا وسنغافورة، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2011.
15. هشام جمال الدين احمد عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2007 .
- ب- مذكرات الماجستير**
1. أحمد فتحي الحلو، دور تطبيق مبادئ الحكم الرشيد في المنظمات غير الحكومية في قطاع غزة في تحقيق التنمية المستدامة، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية غزة، سنة 1012.
2. إمنصوران سهيلة، الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الرشيد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي، دراسة اقتصادية تحليلية حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005 - 2006.
3. بالجيلالي خالد، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري (دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي والمصري)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، 2010 - 2011، ص 27.
1. بركات احمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، 2007 - 2008.
2. بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باثنة، 2003 - 2004.
4. بنشوري الصالح، التمثيل الشعبي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر باثنة، 2003 - 2004
3. بيطام أحمد، الاقتراع النسبي والتمثيلية حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باثنة، 2004 - 2005.
4. حسين عبد القادر، الحكم الرشيد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، سنة 2011-2012.

5. خلاف وليد، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2009 - 2010
6. سارة دباغي، الحكم الراشد والتنمية الاقتصادية في الجزائر (1999 - 2007) رسالة ماجستير، معهد بيت الحكمة، جامعة آل البيت الاردن، 2009/03/03.
7. سعود فلاح فياض الحربي، الطعون الانتخابية والفصل في صحة العضوية البرلمانية دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، 2005 /05/05.
8. شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011 - 2012.
9. عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مقاربة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2006 - 2007.
10. عمر شاشوه، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود امعمري تيزي وزو، 2013.
11. محمد بخيت عودة القطيش، مسؤولية الدولة عن اعمال السلطة التشريعية" دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة ال البيت، 19/ /2014/18.
12. مزياني حميد، عن واقع الأزواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمر تيزي وزو، 19 /06 /2011/.
13. مزياني لونس، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ملود معمر تيزي وزو، 2011.
14. مولاي هاشمي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري (المبدأ والتطبيق)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2009 - 2010.

ج- مذكرات الماجستير:

1. جيدل بلخير، الآليات الادارية والرقابية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013 - 2014.
2. القلاي علي، إشكالية إفساد العملية الانتخابية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس السويسي الرباط، 2000 - 2001. عبد الرزاق كبيري، العزوف السياسي بالمغرب الأسباب والتدعيات: (الانتخابات التشريعية ل7 سبتمبر 2007 نموذجاً)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا للجامعة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس السويسي الرباط، 2009 - 2010.
3. نجية الجوهري، الانتقال الديمقراطي بالمغرب: مساهمة في تحديد العوائق والمتطلبات، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض مراكش، 2006 - 2007.
4. يوسف الخراعي، الحكامة المحلية ورهان التنمية القروية مقارنة سوسيوسياسية لصناعة القرار المحلي (دراسة حالة منطقة الأولاد ونواحيها 2003 - 2006)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض مراكش، 2006 - 2007.

سابعاً: المقالات والملتقيات

أ- المقالات

- باللغة العربية

1. احمد المفتي، الحكم الرشيد في التجربة الدولية، مجلة العدل، وزارة العدل، الخرطوم - السودان، العدد 21، 2007.
2. احمد بنيني، اثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثامن، نوفمبر 2012.
3. أحمد صابر حوحو، مبادئ ومقومات الديمقراطية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، مارس 2009.

4. اسماعيل صعصاع البدري التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة- العراق، العدد13.
5. امين سلامة العضائلة، لجان التحقيق البرلمانية في الاردن في غياب آلية دستورية تنظمها(دراسة مقارنة)، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، العدد 04، 2010.
6. بن السيمو محمد المهدي بن مولاي مبارك، الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة، جامعة ادرار، العدد32، مارس 2015.
7. بن عبد العزيز خيرة، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيد الإداري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 08، نوفمبر 2012.
8. بومدين طاشمة، تعاضم سلطة البيروقراطية في الجزائر: دراسة في اسباب فسادها وأثرها على بناء الحكم الراشد، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، عدد خاص بالملتقى الوطني حول "الفساد السياسي والحكم الراشد في افريقيا" المنعقد يومي 07 و 08 ماي 2007 بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية.
9. خرياشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة - الجزائر، العدد 25، افريل 2010.
10. زريقي زهرة، أزمة الديمقراطية في الجزائر بين الفكر والممارسة مقارنة ميدانية، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة فرحات عباس سطيف، العدد 14، 2011.
11. زين العابدين حمزاوي، الأحزاب السياسية وأزمة الانتقال الديمقراطي في المغرب، المجلة العربية للعلوم السياسية، الجمعية العربية للعلوم السياسية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، العدد16، 2007.

12. شريط وليد، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 16، 2012.
13. صافو محمد، الفساد السياسي والعملية الانتخابية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، عدد خاص بالملتقى الوطني حول "الفساد السياسي والحكم الراشد في افريقيا" المنعقد يومي 07 و 08 ماي 2007 بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية.
- الصدیق نخلي، الحكامة التشريعية ضمان استقلالية المؤسسة البرلمانية، المجلة المغربية للتدقيق ولتنمية، العدد 3 - 4، 2007.
14. عبد النور ناجي، دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر (دراسة حالة الأحزاب السياسية)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 03، 2004.
15. العشاوي عبد العزيز، الحكم الراشد ومكافحة الفساد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، العدد 2، 2008.
16. عقة نسيم، تقوية الدولة وتفعيل الحكم الراشد كآلية لمحاربة الفساد، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، عدد خاص بالملتقى الوطني حول "الفساد السياسي والحكم الراشد في افريقيا" المنعقد يومي 07 و 08 ماي 2007 بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية.
17. عليوة جمال، التجربة التعددية الموريتانية كمدخل لاحتواء الفساد السياسي وبناء الحكم الراشد في موريتانيا، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، عدد خاص بالملتقى الوطني حول " الفساد السياسي والحكم الراشد في افريقيا" المنعقد يومي 07 و 08 ماي 2007 بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية.
18. عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد 13، جوان 2006.
19. عمر فرحاتي، دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 04، 2004.

20. عمر فرحاتي، مبدأ الحصانة البرلمانية في الدول العربية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 03، 2004.
21. عوابدي عمار، المشروع الوطني لإقامة نظام الدولة القوية اللحم العظيم واقع الانجازات والاختافات، افاق الطموح، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الامة- الجزائر، العدد 04، اكتوبر 2003.
22. العيد عاشوري، نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 4، نوفمبر 2006.
23. غالم جلطي، قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد، مجلة العلوم الانسانية، العدد 21، مارس 2005.
24. غربي محمد، الديمقراطية والحكم الراشد: رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد خاص بأشغال الملتقى الدولي الأنماط الانتخابية في ظل التحول الديمقراطي ورقلة يومي 03 و 04 نوفمبر 2010، الجزائر، افريل 2011.
25. غزلاني وداد، إستراتيجيات مكافحة الفساد والآليات الدولية للنزاهة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، عدد خاص بالملتقى الوطني حول "الفساد السياسي والحكم الراشد في افريقيا" المنعقد يومي 07 و 08 ماي 2007 بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية.
26. فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني، خلال فترة (2003 - 2009)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، 2011.
27. قادري حرز الله، مفهوم الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد 08، مارس 2005.
28. محمد غربي، مفهوم الحكم الصالح بين مثالية الخطاب الدولي وإكراهات الدولة في الجنوب، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية سلسلة "التدبير الإستراتيجي"، أشغال المناظرة الوطنية التي نظمتها جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، يومي 21 و 22 مارس 2003 بطنجة، العدد 5، 2004.

29. محمود حامد عمار، اثر المكافأة البرلمانية على استقلال المجالس التشريعية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد 47، ابريل 2010.

30. ناجي عبد النور، الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد السياسي، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، عدد خاص بالملتقى الوطني حول " الفساد السياسي والحكم الراشد في افريقيا" المنعقد يومي 07 و 08 ماي 2007 بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

31. نور الدين بن براهيم، الشراكة بين المجتمع المدني والحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة- الجزائر، عدد15، فيفري2007.

32. وسيلة وزاني، الاستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة- الجزائر، العدد 14، نوفمبر 2006.

- باللغة الاجنبية:

1. Campos, Nauro. Nygent, B. Jeffrey, " Development Pefromance Eridence from East Asia and Latin America" World Development vol, 24 No 3,2000.
3. Mohamed yousfi, Modes de Scrutin loi et Strategie electorales, Revue Algerienne des sciences juridques economiques et Politiques, N 04, 1991.
4. Yuling, Zhang, "Good Govemance: The Lessons Of The Asian Crisis" , Politics, January 1999.

ب - الملتقيات:

1. بلعبور الطاهر، الحكم الراشد: المفهوم والمكونات، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة فرحات عباس سطيف - الجزائر، سطيف يومي 08 - 09 أفريل 2007.

2. بوصنيرة عبد الله، المجتمع المدني والمشاركة الشعبية: الضمان لترشيد الحكم، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في

- العالم النامي، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة فرحات عباس سطيف - الجزائر، سطيف يومي 08 - 09 أبريل 2007.
3. جعفر عبد السلام علي، التعريف بالفساد من الواجهة الشرعية، مجمع أعمال ملتقى مكافحة الفساد الجزء الأول، مركز الدراسات والبحوث، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
4. زرارقة فيروز، الفساد في المجتمع الجزائري وإستراتيجية الحد منه، بحوث وأوراق الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة فرحات عباس سطيف - الجزائر، سطيف يومي 08 و 09 أبريل 2007.
5. الطيب بلوصيف، الحكم الرشيد: المفهوم والمكونات، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة فرحات عباس سطيف - الجزائر، سطيف يومي 08 - 09 أبريل 2007.
6. قاشي علال، الرشوة كمظهر من مظاهر الفساد الإداري وإساليب معالجته، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قسم الحقوق بجامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 2 و 3 ديسمبر 2008.
7. كيجل مصطفى، دور المجتمع المدني في التأسيس للحكم الرشيد، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة فرحات عباس سطيف - الجزائر، سطيف يومي 08 - 09 أبريل 2007.
8. ميهوب يزيد و بو جلال صلاح الدين، الجهود الأوروبية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قسم الحقوق بجامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 2 و 3 ديسمبر 2008.

ثامناً: المواقع الإلكترونية

Http: اطلع عليه بتاريخ: 2014/10/20 على الساعة 08:40:09

//www.google.com1

غربي محمد، الديمقراطية والحكم الراشد: رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية

اطلع عليه بتاريخ 2011/11/25 على الساعة 07:42 <http://www.bouhania.com>

مساء

سعود محمد الشاوش، معايير الحكم الصالح (الرشيد)

www almethaq.info اطلع عليه بتاريخ 17/08/2013 على الساعة 05 :13 :16

http:// اطلع عليه بتاريخ: 2015/07/24 على الساعة 04:00:14.

www.startimes.com

سعود محمد الشاوش.

www almethaq.info: اطلع عليه بتاريخ 17/08/2013 على الساعة 05 :13 :16

حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح ومعايير الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية،

مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ديسمبر 2004.

اطلع عليه بتاريخ 2014/07/10 على File://localhost/c:/users/ncis/desktop

الساعة 04:46:29

مجدي حلمي، المتطلبات اللازمة لمساءلة فاعلة وفق معايير الحكم الرشيد.

اطلع عليه بتاريخ 2014/07/10 على File://localhost/c:/users/ncis/desktop

الساعة 04:46:29

كولان، الحكم الرشيد

اطلع عليه بتاريخ: 2014/07/10 على File://localhost/c:/users/ncis/desktop

الساعة 05:28:06

www.almethaq.info/news/article183.htm

تم الاطلاع عليه بتاريخ 2013/08/17 على الساعة 05:13:16

الحكومة المنفتحة مفهوم جديد نحو الحكم الرشيد، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع

لمجلس الوزراء المصري، القاهرة، أغسطس 2011.

اطلع عليه بتاريخ: 2015/02/11 على <https://www.google.dz/url>
الساعة 18:35:15

مركز العقد الاجتماعي، مابين الفساد والحكم الراشد: نحو تحقيق العقد الاجتماعي والأهداف
الإنمائية، 2010.

اطلع عليه بتاريخ: 2015/02/11 على <https://www.google.dz/url>
الساعة 17:20:10

الفہرس

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
01	المقدمة
الباب الأول: النظام التمثيلي وفكرة الحكم الراشد	
13	الفصل الأول: النظام التمثيلي
13	المبحث الأول: مفهوم النظام التمثيلي
14	المطلب الأول: معنى النظام التمثيلي وأركانه
14	الفرع الأول: معنى النظام التمثيلي
19	الفرع الثاني: أركان النظام التمثيلي
20	أولاً: وجود برلمان منتخب من قبل الشعب
22	ثانياً: تأقيت مدة العضوية في الهيئة البرلمانية
23	ثالثاً: استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين
24	رابعاً: النائب في البرلمان يمثل الأمة بأكملها
25	المطلب الثاني: اسس النظام التمثيلي
25	الفرع الأول: الأساس الديمقراطي للنظام التمثيلي
26	أولاً: الديمقراطية المباشرة
29	ثانياً: الديمقراطية النيابية(التمثيلية)
30	1/ ظهور وتطور الديمقراطية النيابية (التمثيلية)
33	2/ التكيف القانوني للعلاقة بين الهيئة الناخبة والهيئات التمثيلية
33	1/2 نظرية الوكالة الإلزامية
35	2/2 نظرية الوكالة التمثيلية

37	3/2 نظرية الانتخاب مجرد اختيار
38	ثالثاً: الديمقراطية شبه المباشرة
39	1/ المظاهر الرئيسية للديمقراطية شبه المباشرة
39	1/1 المبادرة الشعبية للقوانين
40	2/1 الاعتراض الشعبي على القوانين
41	3/1 الاستفتاء الشعبي
45	2/ المظاهر غير الرئيسية للديمقراطية شبه المباشرة
45	1/2 إقالة الناخبين للنائب
46	2/2 الحل الشعبي للبرلمان
46	3/2 عزل رئيس الجمهورية
47	الفرع الثاني: الأساس النظري للنظام التمثيلي
48	اولاً: نظرية النيابة
49	ثانياً: نظرية العضو
51	ثالثاً: النظرية الواقعية
52	الفرع الثالث: النظريات ذات التفسير الديني كأساس للنظام التمثيلي
53	اولاً: نظرية تأليه الحاكم
55	ثانياً: نظرية التفويض الإلهي الخارج عن إرادة البشر
57	ثالثاً: نظرية التفويض الإلهي الناشئ عن العناية الإلهية
60	المبحث الثاني: الية إسناد السلطة في النظام التمثيلي
61	المطلب الأول: النظم المختلفة للانتخاب
62	الفرع الأول: الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر
62	اولاً: نظام الانتخاب المباشر

63	ثانيا: نظام الانتخاب غير المباشر
65	الفرع الثاني: الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة
65	اولا: نظام الانتخاب الفردي
68	ثانيا: نظام الانتخاب بالقائمة
72	الفرع الثالث: الانتخاب بالأغلبية ونظام التمثيل النسبي
72	اولا: نظام الانتخاب بالأغلبية
75	ثانيا: نظام التمثيل النسبي
78	المطلب الثاني: ضمانات سلامة الانتخابات ضمانات لسلامة النظام التمثيلي
79	الفرع الأول: سرية التصويت
81	1/ العازل
82	2/ استخدام الظرف
83	الفرع الثاني: منع الضغط على الناخبين
86	الفرع الثالث: الإشراف القضائي
90	المبحث الثالث: ازمة النظام التمثيلي
91	المطلب الأول: اسباب أزمة النظام التمثيلي
91	الفرع الأول: المستوى الحزبي الهزيل
95	الفرع الثاني: غياب الرأي العام
97	الفرع الثالث: المال السياسي
99	المطلب الثاني: مظاهر ازمة النظام التمثيلي
99	الفرع الأول: ضعف المشاركة السياسية
103	الفرع الثاني: انعدام الثقة بين الشعب وممثليه
105	الفصل الثاني: فكرة الحكم الراشد

106	المبحث الأول: مفهوم الحكم الراشد
107	المطلب الأول: أصل ونشأة المصطلح
112	المطلب الثاني: تعريف الحكم الراشد
118	المطلب الثالث: معايير الحكم الراشد
118	أولاً: المساواة
123	ثانياً: سيادة القانون
127	ثالثاً: المساواة
128	1/ المساواة في الحقوق والمنافع
128	1/1 المساواة أمام القانون
129	2/1 المساواة أمام القضاء
130	3/1 المساواة في التوظيف
131	2/ المساواة في الواجبات والتكاليف
131	1/2 المساواة في دفع الضرائب
131	2/2 المساواة في تأدية الخدمة العسكرية
132	المبحث الثاني: مكونات وابعاد الحكم الراشد وعلاقته ببعض المفاهيم الأخرى
132	المطلب الأول: مكونات الحكم الراشد
133	الفرع الأول: الدولة ومؤسساتها
135	الفرع الثاني: المجتمع المدني
141	الفرع الثالث: القطاع الخاص
144	المطلب الثاني: أبعاد الحكم الراشد
145	الفرع الأول: البعد السياسي
147	الفرع الثاني: البعد الإداري

151	الفرع الثالث: البعد الاقتصادي والاجتماعي
153	المطلب الثالث: علاقة الحكم الراشد ببعض المفاهيم الأخرى
153	الفرع الأول: الحكم الراشد والديمقراطية
158	الفرع الثاني: الحكم الراشد والتنمية
162	الفرع الثالث: الحكم الراشد والمجتمع المدني
163	المبحث الثالث: الفساد كأحد أهم معوقات الحكم الراشد
164	المطلب الأول: تعريف الفساد وأسبابه
164	الفرع الأول: تعريف الفساد
167	الفرع الثاني: اسباب انتشار الفساد
167	اولاً: الاسباب الاجتماعية
169	ثانياً: الاسباب الاقتصادية
171	ثالثاً: الاسباب السياسية
172	المطلب الثاني: انواع الفساد وكيفية القضاء عليه
173	الفرع الأول: انواع الفساد
173	اولاً: الفساد السياسي
176	ثانياً: الفساد الإداري
179	الفرع الثاني: كيفية القضاء على الفساد
179	اولاً: الإصلاح الإداري
180	ثانياً: خلق الوعي العام بمواجهة الفساد
182	ثالثاً: تفعيل مبدأ المشروعية
الباب الثاني: البرلمان كآلية لضمان تجسيد النظام التمثيلي وتحقيق الحكم الراشد	
188	الفصل الأول: ضمانات تحقيق الحكم الراشد

188	المبحث الأول: الازدواج البرلماني ضمانا لتحقيق الحكم الراشد
189	المطلب الأول: الازدواج البرلماني في الأنظمة السياسية المقارنة
189	الفرع الأول: الأصول التاريخية لنشأة الازدواج البرلماني
192	الفرع الثاني: اسباب الأخذ بنظام الازدواج البرلماني
193	اولا: الشكل الفيدرالي او الإتحادي للدولة
194	ثانيا: منع التسرع في التشريع
195	ثالثا: رفع مستوى كفاءة أعضاء البرلمان
195	رابعا: منع تعسف السلطة التشريعية
197	الفرع الثالث: صور المغايرة بين المجلسين
197	أولا: المغايرة بين المجلسين من حيث التكوين
197	1- من حيث التشكيل
198	2- من حيث عدد الأعضاء
199	3- من حيث الشروط اللازمة في أعضاء كل من المجلسين
200	4- من حيث مدة عضويتها
201	ثانيا: المغايرة بين المجلسين من حيث الاختصاص
204	المطلب الثاني: الازدواج البرلماني في النظام السياسي الجزائري
205	الفرع الأول: مبررات الأخذ بخيار الازدواج البرلماني في النظام السياسي الجزائري
205	اولا: المبررات القانونية للأخذ بخيار الازدواج البرلماني في الجزائر
205	1- مجلس الأمة وسيلة لتحقيق استقرار المؤسسات الدستورية
207	2- مجلس الأمة وسيلة لترشيد العمل التشريعي
208	ثانيا: المبررات السياسية للأخذ بخيار الازدواج البرلماني في الجزائر
209	1- مجلس الأمة وسيلة لتحقيق توازن المؤسسات الدستورية

210	2- تحسين ومضاعفة التمثيل الوطني
212	الفرع الثاني: دور اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين المجلسين
212	اولا: تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء
215	ثانيا: اختصاصات اللجنة المتساوية الأعضاء
216	ثالثا : الاجراءات المتبعة لحل الخلاف
218	المبحث الثاني: استقلالية البرلمان ضمانا لتحقيق الحكم الرشيد في الدولة
218	المطلب الأول: استقلالية عضو البرلمان ضمانا لتقيق الحكم الرشيد
219	الفرع الاول: المكافأة النيابية
219	اولا: السلطة المكافئة بتحديد المكافأة البرلمانية
220	ثانياً: كيفية تحديد مقدار المكافأة البرلمانية
222	ثالثا: النظام القانوني للمكافأة البرلمانية
222	1- المكافأة البرلمانية متساوية
223	2- المكافأة البرلمانية إجبارية
223	3- تاريخ استحقاق المكافأة البرلمانية
224	4 - المكافأة البرلمانية غير قابلة للحجز عليها
224	رابعاً: طبيعة المكافأة البرلمانية
225	1/ الهدف
226	2/ الغاية
226	الفرع الثاني: الحصانة البرلمانية
228	اولا: الحصانة الموضوعية
229	1/مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية
229	1/1 مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث الأشخاص والموضوع

231	2/1 مجالات تطبيق الحصانة الموضوعية من حيث المكان والزمان
232	2/ الآثار القانونية للحصانة الموضوعية
234	ثانياً: الحصانة الإجرائية
234	1/ الطبيعة القانونية للحصانة الاجرائية
235	2/ نطاق الحصانة الإجرائية
235	1/2 من حيث الأشخاص والموضوع
237	2/2 من حيث الزمان والمكان
238	3/ الآثار القانونية للحصانة الإجرائية
240	المطلب الثاني: استقلالية الوظيفة البرلمانية ضماناً لتجسيد الحكم الراشد
240	الفرع الأول: حالات التنافي مع التمثيل
244	الفرع الثاني: ضمانات إبطال العضوية
244	أولاً: المقصود بالفصل في صحة العضوية
245	ثانياً: إجراءات إسقاط العضوية
245	ثالثاً: الجهة المختصة بالفصل في صحة العضوية
249	الفصل الثاني: دور البرلمان في تجسيد الحكم الراشد من خلال ما يضطلع به من صلاحيات
249	المبحث الأول: دور البرلمان في تجسيد الحكم الراشد من خلال صلاحياته التشريعية
251	المطلب الأول: ممارسة العملية التشريعية
251	الفرع الأول: مجال القانون
255	الفرع الثاني: اقتراح القوانين
257	الفرع الثالث: مراحل العملية التشريعية
258	أولاً: الدراسة في اللجان المتخصصة

259	ثانياً: المناقشات والتصويت
259	1-المناقشة
261	2 التصويت
263	ثالثاً: التصديق على القوانين والاعتراض عليها وإصدارها
263	1_ التصديق على القوانين
264	2-الاعتراض على القوانين
266	3- إصدار القوانين
267	المطلب الثاني: حلول السلطة التنفيذية محل البرلمان في مجال التشريع
267	الفرع الأول: التفويض التشريعي
270	الفرع الثاني: التشريع بأوامر
271	أولاً: شروط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر
275	ثانياً: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر
277	المبحث الثاني: دور البرلمان في تجسيد الحكم الراشد من خلال صلاحياته الرقابية
278	المطلب: السؤال
279	الفرع الأول: تعريف السؤال
281	الفرع الثاني: انواع الأسئلة
282	أولاً: الأسئلة الشفوية
283	ثانياً: الأسئلة الكتابية
284	الفرع الثالث: شروط وإجراءات طرح السؤال البرلماني على الحكومة
285	أولاً: شروط طرح السؤال البرلماني على الحكومة
285	1/ الشروط الشكلية
285	1/1 الشروط الخاصة بمن يوجه إليه السؤال

286	2/1 الشروط الخاصة بمن يوجه السؤال
287	3/1 الشروط الخاصة بالسؤال ذاته
287	2/ الشروط الموضوعية
288	1/2 أن يكون السؤال في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة
288	2/2 أن يكون السؤال خاليا من العبارات غير اللائقة
289	3/2 أن يكون السؤال قائما
290	ثانيا: إجراءات طرح السؤال البرلماني على الحكومة
290	1/ تقديم السؤال
291	2/ إدراج السؤال في جدول الأعمال
293	المطلب الثاني: الاستجواب
294	الفرع الأول: تعريف الاستجواب
295	الفرع الثاني: شروط الاستجواب
296	أولا: الشروط الشكلية للاستجواب
296	1- أن يكون الاستجواب مكتوباً
297	2- ألا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة
298	3- توقيع الاستجواب من قبل ثلاثين نائبا أو ثلاثين عضوا
299	ثانيا: الشروط الموضوعية للاستجواب
299	1- أن يكون الاستجواب متعلقا بأحدى قضايا الساعة
300	2- يجب أن يكون هدف الاستجواب تحقيق المصلحة العامة
301	3- ألا يخالف الاستجواب أحكام الدستور والقانون
302	الفرع الثالث: إجراءات الاستجواب
302	أولا: مرحلة تقديم الاستجواب

304	ثانيا: مناقشة الاستجواب
305	الفرع الرابع: تقييم الاستجواب في التجربة البرلمانية الجزائري
306	المطلب الثالث: التحقيق البرلماني
307	الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني
309	الفرع الثاني: اجراءات تشكيل لجان التحقيق البرلماني
312	الفرع الثالث: سلطات وصلاحيات لجان التحقيق البرلماني
315	الفرع الرابع: تقييم دور لجان التحقيق في ظل التجربة البرلمانية الجزائرية
316	المطلب الرابع: ملتمس الرقابة
317	الفرع الأول: معنى ملتمس الرقابة
318	الفرع الثاني: شروط وإجراءات ملتمس الرقابة
321	الفرع الثالث: الآثار المترتبة على ملتمس الرقابة
325	خاتمة
334	قائمة المراجع
357	الفهرس

الملخص:

على مدى تاريخ الإنسانية الطويل كانت السلطة ترتبط وتختلط بالأشخاص الممارسين لها، ذلك الاختلاط الذي عبر عنه لويس الرابع عشر بقوله: (أنا الدولة)، وكان الملك هو صاحب الحق في السيادة، بمقتضى ما له من الصفات الشخصية، وكانت القاعدة أن السلطة عبارة عن امتياز أو ملك شخصي لمن يمارسها؛ حيث لم تكن هناك أي ضوابط أو قيود تكبح جماحه، وفي هذه المرحلة يمكن القول أنه لا وجود لفكرة التمثيل.

لكن بظهور الفكر الفلسفي واتساع دائرة الوعي السياسي، استطاعت أن تنتصر إرادة المحكومين على إرادة الحاكم، وهو ما أسس لعهد جديد عهد السيادة الشعبية، والتداول على السلطة بالطرق السلمية.

وإذا كان يلاحظ في البداية سيطرة النظم التسلطية والاستبدادية، في أغلب الدول على موارد المجتمع، دون وجود أي مؤسسات تمثيلية، إلا أنه مع نهاية القرن الثامن عشر وخلال القرن التاسع عشر، تم إنشاء مؤسسات تمثيلية نتيجة للأفكار النظرية والتطورات العملية المتلاحقة، الشيء الذي أسس لعهد جديد. وهو عهد السيادة الشعبية، وهكذا يلاحظ كيف أن السيادة انتقلت من أن تكون سيادة الحاكم، إلى أن أضحت سيادة المحكومين، باعتبار أن المحكومين هم مصدر السلطات.

ومما لا شك فيه أن السلطة في العصر الحديث لم تعد شخصية، وإنما هي سلطة مؤسسات تمثيلية تعبر عن الإرادة الحقيقية للمحكومين، وبالتالي فكأنما المحكومين هم الذين يمارسون هذه السيادة، ومن هذا المنطلق إذا كانت الصورة المثلى للديمقراطية، هي أن يتولى الشعب ممارسة السلطة بنفسه، بطريقة مباشرة ودون وساطة أو إنابة من أحد، لكن في ظل الظروف المعاصرة والتي لا تسمح بمباشرة الديمقراطية المباشرة، نظرا لكثرة عدد السكان وتعدد الكثير من المسائل العامة وتشعبها، مما أدى إلى استحالة فهمها، ووضع الحلول الملائمة لها من طرف أفراد الشعب العاديين.

لهذه الأسباب وغيرها بدأ التفكير في إيجاد طريقة ملائمة، وفي نفس الوقت تمكن الشعب من ممارسة سلطاته ولو بطريقة غير مباشرة، فظهر أسلوب النظام التمثيلي (النيابي)؛ حيث أصبح الشعب يختار ممثلين عنه لممارسة السلطة نيابة عنه.

وإذا كانت الأنظمة القديمة قد استمدت شرعيتها من النظريات التيقراطية، فإن الأنظمة الحديثة أصبحت تستمد شرعيتها من الانتخابات، وبهذا يمكن القول أن الأنظمة الانتخابية تؤدي إلى إضفاء الشرعية على الطبقة السياسية الحاكمة، كما تعتبر النمط الأمثل لمشاركة المواطنين في الحكم في إطار ديمقراطية تمثيلية.

وعلى هذا أصبح الانتخاب يلعب دورا مهما في التمثيل السياسي، لكونه ضمانا أساسية لسلامة العملية الديمقراطية، ولأنه لا يمكن الحديث عن الديمقراطية ما لم تكن الانتخابات وسيلة لاختيار الحكام، إضافة إلى أن الانتخابات تعد من أسهل الطرق وأنجعها لاختيار ممثلي الشعب.

إذا فانتخاب الحكام من قبل المحكومين فرض كضرورة، واعتبر المنتخب ممثل للناخب ارتكازا على المفهوم القانوني للتمثيل في القانون الخاص، والذي يعرف بأن يوكل شخص ما (الموكل) لآخر (الموكل إليه) حق التصرف باسمه، مع تحمل الأول جميع تبعات الأعمال التي يقوم بها الثاني، إلا أن مفهوم التمثيل السياسي في القانون العام ابتعد كثيرا عن نظرية التمثيل في القانون الخاص.

إن النظام التمثيلي يعني أن الحكومة تستند في ممارسة مظاهر السلطة إلى عنصر التفويض الشعبي، وذلك من خلال انتقال السلطة إلى المرشحين الفائزين في الانتخابات، فيما يتصل برئاسة السلطة التنفيذية، وأعضاء السلطة التشريعية، وأعضاء المجالس المحلية.

لقد أصبحت الدول الحديثة القائمة على أساس النظام التمثيلي، هي النموذج السائد

والمسيطر في العالم المعاصر، وهذا لأن الوصول إلى تحقيق الاستقرار السياسي والرخاء الاقتصادي في الدولة، لن يتأكد إلا من خلال التمثيل الحقيقي لكافة الأفراد على مستوى الهيئات التمثيلية.

وإذا كانت السلطات الثلاث، بالإضافة إلى المجالس المحلية المنتخبة في الدول الحديثة تقوم على فكرة التمثيل؛ حيث تعد كلها عناصر ومكونات النظام التمثيلي، ورغم تسليمنا بالدور التمثيلي لكل هذه الجهات، إلا أن دراستنا لهذا النظام باعتباره آلية لتجسيد الحكم الراشد في الدولة ستقتصر على البرلمان وذلك لاستحالة دراسة كل هذه العناصر، كما أن حصر هذه الدراسة في البرلمان، سيتيح لنا إمكانية إبراز الدور الذي يمكن أن يلعبه النظام التمثيلي في تجسيد الحكم الراشد.

وتكمن أهمية هذا الموضوع في الوقوف على حقيقة وخبايا الهيئات التمثيلية في الجزائر، والعمل على إبراز الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه الهيئات، من أجل الوصول إلى تحقيق الحكم الراشد في الدولة. كما أن هذه الأهمية تبرز كذلك فيما يتوصل إليه من نتائج واستخلاصات، يمكن أن تسهم بشكل ما في بلورة تصورات وأفكار، تندرج في إطار السعي لإقامة نظام تمثيلي حقيقي وفعلي يستهدف تحقيق الحكم الراشد، وهو ما لن يتأتى إلا بإدراك مواطن الخلل لإصلاحها، ومواطن السلامة لدعمها والحفاظ عليها.

وفي سياق آخر نجد أن أهمية هذا الموضوع تنبع كذلك من خلال الظروف الصعبة، التي تمر بها المنطقة العربية ومنها الجزائر، هذا إذا ما علمنا أن غياب الحكم الديمقراطي الراشد، قد يكون سبباً كافياً لتدخل الدول الغربية في الشؤون الداخلية لأي دولة من الدول. وفضلا عما سبق فإن موضوع النظام التمثيلي قد حظي باهتمام كثير من الباحثين والدارسين، إلا أنه لم يتم التطرق من خلال تلك الدراسات والأبحاث، إلى تقييم الدور الحقيقي والفعلي لهذه الهيئات التمثيلية في تكريس مبادئ الحكم الراشد وتعزيز دور دولة الحق والقانون.

إن الهدف من هذه الدراسة يتجلى من خلال تلك الضغوط الجديدة، التي باتت تواجه دول المنطقة العربية ومنها الجزائر، والتي أخذت تدفعها إلى التحرك نحو قيم ومبادئ الحكم الراشد، من أجل التخلص من سلبيات الأداء التقليدي في الحكم والإدارة، والذي أدى إلى أزمة الثقة القائمة بين الشعب والسلطة في هذه الدول، لذا تحاول الدراسة إيجاد السبل الناجعة والحلول الكفيلة باستعادة هذه الثقة، وذلك من خلال التأكيد على نموذج الحكم الراشد كخيار إستراتيجي للحكم، وتحاول عموماً معالجة الواقع التمثيلي وما يدور حوله من تساؤلات وانشغالات، وبخصوص المهام المسندة إليه والصعاب التي يواجهها من أجل الوصول إلى تحقيق مبادئ الحكم الراشد.

وبما أن النظام التمثيلي هو تعبير عن الديمقراطية، كان من الضروري إبراز مدى فعالية هذا النظام في الجزائر في ظل التعددية، ومناقشة النقائص والأسباب التي تحول دون قيام نظام تمثيلي حقيقي وفعال، مع الكشف عن جوانب القصور في النصوص المنظمة لهذه الهيئة التمثيلية في الجزائر، وذلك بهدف الوصول إلى تكريس دولة القانون وتجسيد مبادئ الحكم الراشد.

يسعى هذا الموضوع إلى الكشف عما عاب النظام التمثيلي في الجزائر، من خلال محاولة تكريسه للحكم الراشد، ويهدف في ذات السياق إلى التنبيه على ضرورة احترام مبادئ الحكم الراشد، وأن انتهاك هذه المبادئ وعدم احترامها لا ينتج إلا المآسي.

ومما يجب التنويه إليه أنه رغم الضمانات التي رصدها المشرع الجزائري للممثلين، من أجل تحقيق استقلالياتهم والقيام بمهامهم على أكمل وجه لتحقيق الحكم الراشد، إلا أن هذه الضمانات لم تصل إلى بلوغ تلك الغاية المرجوة منها، وهذا ما يتضح من خلال انحراف الممثلين عن مهامهم، من تمثيلهم للناخبين إلى تمثيلهم للأحزاب السياسية التي ينتمون إليها، ومصالحهم الشخصية، وتحول دورهم من الرقابة إلى الموافقة بالأغلبية على مصالح الحكومة والدفاع عنها. ولعل السبب في ذلك أن هذه الضمانات لم تُنحَ إلى ممثلين حقيقيين، أي الممثلين الذين يصلون إلى الهيئات التمثيلية بطرق سليمة، وعبر مسارات صحيحة متمثلة

في انتخابات حرة ونزيهة، وتربية سياسية مسبقة داخل أحزاب سياسية متخذة من الديمقراطية غايتها، وذلك حتى يتمكنوا من ممارستها خارج هذه الأحزاب.

وقد اعترضتنا خلال دراستنا لهذا الموضوع جملة من الصعوبات تتعلق بندرة الدراسات المتخصصة، وخاصة تلك التي تربط أو تبين العلاقة بين النظام التمثيلي والحكم الراشد، فكل بحث في هذا الموضوع إنما يكون في سياق الحكم الراشد أو الهيئات التمثيلية؛ بحيث لا نجد سوى بعض المقالات التي تكتب لمناسبات فقط دون أدنى تفصيل، وبعض الأبحاث الجامعية، ولتفادي هذه المشكلة حاولنا استغلال المؤلفات المتعلقة بالحكم الراشد، وكذا المؤلفات المتعلقة بالنظام التمثيلي، باعتبارها الوسيلة الوحيدة التي نراها تمكننا من الإلمام بالموضوع، بإسقاط محتواها على النظام القانوني الجزائري. إضافة إلى صعوبة الحصول على الأحكام والتقارير، الموضوعة تحت تصرف السلطات ذات العلاقة بموضوع البحث، وتجاوزا لهذه الصعاب كذلك، كان لزاما علينا الاستعانة بما استقرت عليه الدراسات الفقهية، في بعض التجارب المقارنة.

ومن بين تلك الصعوبات كذلك التعديل الدستوري الأخير 2016 الذي جاء بعد انتهائنا من الرسالة مما دفعنا إلى تتبع وتغيير جميع النصوص الدستورية ذات الصلة بدستور 1996 وذلك إما من خلال مضمونها أو من خلال تغيير أرقامها.

من أهم النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة:

1 _ يعد الحكم الراشد من أنبل وأسمى المبادئ التي تتطلع إلى تحقيقها كل المجتمعات، وهذا لأهميته في تحقيق السلم والأمن والرخاء الاقتصادي للدولة وضمان استقرارها، إلا أن هذا المبدأ يجب ألا يظل حبيس التمني، وإنما يجب اتخاذ إجراءات عملية لضمان تطبيقه على أرض الواقع ولو بشكل نسبي.

2 - إن التطبيق الفعلي لمبادئ وقيم الحكم الراشد يختلف من نظام لآخر، لاختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والفكرية، ويترتب عن ذلك عدم تطابق هذه القيم والمبادئ وتعددتها وتباينها وفقا لظروف كل دولة، هذا وأن الحكم الراشد لا يمكن أن يكون إلا في

كنف السلم الاجتماعي، والاستقرار السياسي، وترقية حقوق الإنسان وسط قوة القانون، ومن ناحية أخرى فإن عدم تفعيل قيم ومبادئ الحكم الراشد، سيؤدي على المدى الطويل إلى تمزيق وحدة الأمة وتهديد استقرارها السياسي، وتدمير بنيتها الاقتصادية.

3- لقد أبانت التجربة الجزائرية بوضوح عن بعض الإيجابية. والعديد من النفاص، إذ أن الاختصاص التشريعي والرقابي الموكول للبرلمان، تعترضه الكثير من العراقيل القانونية المادية والبشرية لصالح الحكومة، التي تحتكر آليات ووسائل العمل الضرورية، مما انعكس على مستوى الأداء والنتائج المحققة.

4- إن فساد الانتخابات وعدم تمثيلها لآراء الناخبين تمثيلاً صحيحاً، إنما يعود لأساليب الغش الرشوة والخداع، التي تلجأ إليها الأحزاب والمرشحون لإحراز ثقة الناخبين وأصواتهم، ومن هذا المنطلق يمكن القول: أن الممثلين لا يمثلون حقيقة إرادة الناخبين أو آرائهم، فضلاً عن ذلك فإن الإشراف القضائي على العملية الانتخابية، لا يجب ان يفهم على أساس معنى الرقابة والسيطرة، على جميع مجريات وحيثيات العملية الانتخابية لصعوبة تحقيق ذلك عملياً؛ إذ أن عدد اللجان الفرعية يفوق بكثير عدد القضاة.

5 _ ومن بين المظاهر السلبية التي تعيق الوصول إلى نظام تمثيلي فعلي وحقيقي، غياب الرأي العام المستنير والفعال لأن الرأي العام هو الوعاء الذي يشكل كل الضمانات، وتتشكل فيه كل الضمانات قبل أن تتحول إلى نصوص، وحتى إذا وجدت النصوص ولم يوجد الرأي العام القوي الفاعل، فإن فاعلية النصوص تظل محل شك كبير.

6 _ إذا كان النظام التمثيلي يقوم على قدرة الشعب على اختيار حكامه، من خلال الاختيار بين ما يطرحونه من سياسات متنافسة، فكيف يمكن أن يكون الشعب واعياً بالسياسات المطروحة للمفاضلة، وقادراً على أن يختار ممثليه بناءً عليها دون أن يكون واعياً، وبالتالي كيف يمكن للشعب غير الواعي أن يشكل رأياً عاماً مستنيراً صالحاً؟ تستخدمه الهيئات التمثيلية كأساس في سياساتها وتشريعاتها.

